



REGIONE DEL VENETO

Giunta Regionale
Segreteria Generale della Programmazione

DPEF

Documento di Programmazione Economica e Finanziaria

Direzione Programmazione - luglio 2002

*In copertina:
Piantumazione di ammofile
nella riqualificazione di un sito*

INDICE

| | |
|--|------------|
| NOTA INTRODUTTIVA | 3 |
| 1 ANALISI DELLA CONGIUNTURA IN ATTO | 9 |
| 1.1 Una rapida sintesi | 11 |
| 1.2 L'economia | 16 |
| 1.2.1 <i>Lo scenario congiunturale internazionale</i> | <i>16</i> |
| 1.2.2 <i>Il prodotto interno lordo: composizione e distribuzione.....</i> | <i>21</i> |
| 1.2.3 <i>Le attività produttive</i> | <i>29</i> |
| 1.2.4 <i>L'interscambio commerciale</i> | <i>43</i> |
| 1.2.5 <i>Il mercato del lavoro</i> | <i>46</i> |
| 1.2.6 <i>Le infrastrutture.....</i> | <i>54</i> |
| 1.3 La società e l'ambiente | 58 |
| 1.3.1 <i>La popolazione.....</i> | <i>58</i> |
| 1.3.2 <i>L'istruzione e la formazione</i> | <i>67</i> |
| 1.3.3 <i>La qualità della vita e l'ambiente</i> | <i>70</i> |
| 1.3.4 <i>Assistenza sanitaria.....</i> | <i>76</i> |
| 2 LINEE GUIDA PER L'AZIONE REGIONALE..... | 83 |
| 2.1 La programmazione regionale, nazionale e decentrata..... | 85 |
| 2.1.1 <i>La programmazione regionale.....</i> | <i>85</i> |
| 2.1.2 <i>La programmazione nazionale e la programmazione decentrata.....</i> | <i>85</i> |
| 2.2 Crescita della famiglia e della società veneta | 87 |
| 2.2.1 <i>Politiche per la famiglia, i giovani, le fasce deboli</i> | <i>87</i> |
| 2.2.2 <i>Promuovere la cultura e l'identità veneta.....</i> | <i>90</i> |
| 2.2.3 <i>Rimodulare il sistema scolastico</i> | <i>91</i> |
| 2.2.4 <i>Pari opportunità</i> | <i>93</i> |
| 2.2.5 <i>Politiche socio-sanitarie</i> | <i>94</i> |
| 2.2.6 <i>Politiche per lo sport</i> | <i>97</i> |
| 2.2.7 <i>Edilizia abitativa</i> | <i>99</i> |
| 2.2.8 <i>Sicurezza dei cittadini e del territorio.....</i> | <i>100</i> |
| 2.2.9 <i>Emigrazione e immigrazione</i> | <i>101</i> |
| 2.2.10 <i>Relazioni internazionali e diritti umani. Allargamento dell'UE e Alpe Adria.</i> | <i>103</i> |
| 2.3 Le politiche per la gestione e l'organizzazione | 105 |
| 2.3.1 <i>Attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.....</i> | <i>105</i> |
| 2.3.2 <i>Innovazione istituzionale e decentramento amministrativo.....</i> | <i>107</i> |
| 2.4 Politiche per il sostegno produttivo | 110 |
| 2.4.1 <i>Miglioramento della competitività del sistema produttivo nell'ambito della globalizzazione.....</i> | <i>110</i> |
| 2.4.2 <i>Interventi a favore del settore primario</i> | <i>112</i> |
| 2.4.3 <i>Azioni a sostegno delle attività commerciali</i> | <i>115</i> |
| 2.4.4 <i>Interventi a favore del turismo.....</i> | <i>117</i> |

| | | |
|------------|---|------------|
| 2.4.5 | <i>Formazione e Lavoro.....</i> | 119 |
| 2.4.6 | <i>Energia</i> | 121 |
| 2.5 | Valorizzare il territorio e le sue potenzialità | 123 |
| 2.5.1 | <i>Adeguamento del sistema infrastrutturale</i> | 123 |
| 2.5.2 | <i>Razionalizzazione del sistema dei lavori pubblici e della protezione civile</i> | 128 |
| 2.5.3 | <i>Urbanistica e pianificazione del territorio</i> | 130 |
| 2.5.4 | <i>Qualità dell'ambiente.....</i> | 132 |
| 2.5.5 | <i>Aree a sviluppo da rafforzare.....</i> | 134 |
| 2.6 | Le politiche comunitarie..... | 137 |
| 3 | MONITORAGGIO E VALUTAZIONE | 143 |
| 3.1 | Il monitoraggio e la valutazione | 145 |
| 3.2 | La valutazione: obiettivi e articolazione | 145 |
| 3.2.1 | <i>Lo schema logico della valutazione.....</i> | 146 |
| 3.2.2 | <i>La valutazione di efficacia e di efficienza</i> | 146 |
| 3.3 | Il monitoraggio: obiettivi e funzioni | 147 |
| 3.4 | Gli approcci di selezione degli indicatori..... | 149 |
| 3.5 | L'organizzazione del monitoraggio | 150 |
| 3.6 | Uno strumento informatico..... | 152 |
| 4 | LINEE DI INDIRIZZO PER IL BILANCIO 2003..... | 155 |
| 4.1 | Il federalismo fiscale: una meta da raggiungere | 157 |
| 4.2 | Tratti evolutivi del sistema di finanziamento regionale..... | 157 |
| 4.2.1 | <i>Le tappe significative dell'autonomia finanziaria regionale prima del 2001</i> | 157 |
| 4.2.2 | <i>L'attuale evoluzione dell'autonomia finanziaria</i> | 166 |
| 4.3 | Cosa fare per il federalismo fiscale regionale | 171 |
| 4.3.1 | <i>Principi per l'applicazione del federalismo fiscale regionale</i> | 171 |
| 4.3.2 | <i>L'intesa interistituzionale per il federalismo fiscale.....</i> | 174 |
| 4.4 | Vincoli e problematiche finanziarie che influenzano la manovra di bilancio 2003 | 175 |
| 4.4.1 | <i>Stabilità dei conti pubblici e contenimento delle spese correnti come indirizzo programmatico previsto dal DPEF nazionale 2003-2006.....</i> | 175 |
| 4.4.2 | <i>Il Patto di stabilità interno ed il prolungamento delle sanzioni</i> | 177 |
| 4.4.3 | <i>Il finanziamento della sanità</i> | 179 |
| 4.4.4 | <i>L'andamento poco dinamico delle entrate autonome</i> | 180 |
| 4.4.5 | <i>La problematica del rimborso dell'IVA sui contratti dei trasporti</i> | 182 |
| 4.4.6 | <i>Contratto autoferrotranvieri 2000-2003</i> | 183 |
| 4.4.7 | <i>Decentramento amministrativo ex legge 59/1997 e DLGS 112/1998.....</i> | 184 |
| 4.5 | Il quadro tendenziale di previsione delle entrate per il 2003..... | 184 |
| 4.5.1 | <i>La pressione tributaria.....</i> | 186 |
| 4.6 | L'evoluzione della spesa..... | 186 |
| 4.6.1 | <i>La spesa corrente</i> | 188 |
| 4.6.2 | <i>Le spese di investimento</i> | 189 |

NOTA INTRODUTTIVA

Alla fine dello scorso anno, con l'approvazione della Legge Regionale 35/2001 "Nuove norme sulla Programmazione", è stato avviato un nuovo modello di definizione e verifica dell'azione regionale.

Il Piano Regionale di Sviluppo (PRS), il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) e il Piano di Attuazione e Spesa (PAS) sono gli strumenti del nuovo metodo.

Il PRS, su cui stiamo lavorando e che intendiamo presentare per fine anno, conterrà le indicazioni e gli strumenti per governare le "discontinuità" tra il passato ed il futuro ed affronterà le questioni più rilevanti, enucleando i nodi salienti su cui agire per il futuro della nostra Regione.

Non si occuperà di tutti i settori dell'attività regionale, ma darà indicazioni forti alla pianificazione di settore e all'attività legislativa per consentire quelle svolte che sono ormai irrinunciabili.

Il compito di apportare le correzioni di rotta nella logica della continuità amministrativa è invece assegnato al Piano di Attuazione e Spesa.

Il PAS è uno strumento di breve periodo (due-tre anni) che si occupa dell'efficienza ed efficacia della spesa regionale. Esso, dopo aver allocato le risorse di un anno, avvalendosi dei risultati del monitoraggio e della valutazione, determina gli aggiustamenti necessari per rendere sempre più adeguata l'azione regionale.

Il PAS sarà adottato dopo la nascita del PRS e proprio per questo nella sua prima formulazione dovrà essere assolutamente innovativo e di grande rilievo dovendo essere lo strumento di attuazione delle azioni previste dal PRS.

Il momento annuale di verifica e decisione degli aggiustamenti è invece riservato al DPEF (Documento di Programmazione Economico Finanziaria).

In questa occasione della sua presentazione sono anche prodotte le relazioni sull'attività di monitoraggio e valutazione previste dalla Legge Regionale 35/2001 come elementi essenziali del completamento del ciclo della programmazione.

Quest'anno il DPEF non dovrebbe essere prodotto, in quanto le norme transitorie e finali della Legge Regionale 35/2001 prevedono testualmente che, in sede di prima attuazione, e nelle more dell'approvazione del PRS da parte del Consiglio, la Giunta Regionale possa adottare il DPEF e il PAS alla fine del presente anno quando scadranno i dodici mesi che la legge assegna come termine per l'adozione del nuovo PRS.

Molte ragioni hanno però indotto a procedere in modo diverso portando, fin da questa estate, all'attenzione della concertazione e del Consiglio, una bozza di DPEF.

Tali ragioni sono innanzitutto la volontà di proseguire con un metodo, la concertazione, che si ritiene positivo sia come attività di verifica che come momento di raccolta di contributi e di proposte.

La costruzione di un nuovo processo di programmazione richiede che le idee e gli obiettivi siano chiari, definiti e condivisi, di conseguenza, i momenti di verifica sia interna che esterna sono particolarmente necessari.

Ad esempio, la progettazione del DPEF come documento tecnico, secondo quanto previsto dalla legislazione vigente, ha posto subito alcune questioni di specializzazione di funzioni rispetto agli altri strumenti presenti nella legislazione regionale, soprattutto rispetto a quella contabile.

La sfida che la nuova programmazione pone e che la Giunta Regionale intende affrontare con forte impegno necessita anche di momenti di informazione e di confronto sulle idee maturate.

Il DPEF viene temporalmente dopo la presentazione del Rendiconto Generale (art. 53 L.R. n. 39/2001) e della correlata Relazione (art. 54).

Questi documenti, già da tempo, danno conto al Consiglio in modo ampio delle risultanze amministrative dell'attività di gestione di un anno. In essi, vi sono esposti anche indicatori finanziari di efficienza procedurale.

La nuova classificazione funzionale delle spese adottata dal Bilancio permette poi alla "Relazione di analisi di gestione" di essere ancor meglio una fedele ed efficace rappresentazione dell'attività amministrativa regionale sotto il profilo della spesa.

Ma il solo aspetto finanziario non è sufficiente per una descrizione di ciò che concretamente è stato realizzato, mancando le informazioni di tipo "fisico" sugli effettivi risultati ottenuti.

Le strutture regionali sono ottimamente organizzate per realizzare interventi, molto meno per raccontare in modo completo e sistematico quello che hanno effettivamente raggiunto come risultato.

Tutto ciò per molte ragioni:

- per l'impegno che la fase di progettazione richiede sia dal punto di vista intellettuale che amministrativo;
- per la limitatezza delle risorse umane disponibili;
- per la molteplicità dei soggetti alla fine responsabili della realizzazione degli interventi (fase degli appalti e dei lavori).

Il decentramento e le deleghe istituzionali aggraveranno ulteriormente il deficit di conoscenza già esistente dato il moltiplicarsi dei soggetti attuatori. L'approntamento di un efficace sistema di monitoraggio, così come la Legge Regionale 35/2001 ha previsto, in prospettiva allargato anche al sistema degli EELL e degli Enti Strumentali (secondo la logica dell'e-governement), è dunque, dal punto di vista dell'organizzazione interna, una questione fondamentale e strategica per dare una diversa base informativa al sistema delle decisioni. Questa è una delle tante sfide che la Legge Regionale 35/2001 pone e che per essere vinta necessita di forte impegno, di coinvolgimento e di convincimento delle macchine amministrative ma soprattutto di tempo, fattore questo molte volte sottostimato in quanto i ritmi con cui possono essere conseguiti i cambiamenti nelle culture amministrativo-gestionali sono inimmaginabili per chi ha invece l'obiettivo di innovare.

Un monitoraggio di tipo "fisico" è poi anche elemento propedeutico per la successiva attività di valutazione.

Nel presente DPEF viene dunque presentata a grandi linee l'attività di monitoraggio e valutazione, prefigurando come s'intende adempiere alle prescrizioni del terzo comma degli artt. 27 e 28 della L.R. n. 35/2001.

Ma il DPEF non deve essere solo un documento di consuntivo, ma anche di prospettiva e di indirizzo.

I contenuti del DPEF secondo l'art. 16 della Legge Regionale 35/2001 sono:

- L'analisi sintetica della congiuntura in atto;
- La valutazione dell'avanzamento dei risultati dei Piani di settore e dei PAS, sulla base dell'attività di monitoraggio e valutazione di cui agli articoli 27 e seguenti;
- Le proposte di variazione del PAS in corso o le indicazioni per la formulazione di quello di nuova predisposizione.

Come evidenziato in precedenza per quest'anno mancando sia il PAS che l'attività di monitoraggio e valutazione il DPEF presenterà invece la seguente struttura:

- Analisi della congiuntura in atto¹;
- Linee guida per l'azione regionale;
- Nota di metodo per il monitoraggio e la valutazione dell'avanzamento dei risultati dei Piani di settore e dei PAS e descrizione di uno strumento informatico di supporto;
- Linee di indirizzo per il bilancio 2003¹.

Si tratta di un documento in fieri, che vuole ricercare congiuntamente con le parti sociali e il Consiglio Regionale l'assetto definitivo da dare ai futuri DPEF.

¹ Testi prodotti rispettivamente dall'U. P. Statistica e dalla Segreteria Regionale Bilancio e Finanza.

1 ANALISI DELLA CONGIUNTURA IN ATTO

1.1 Una rapida sintesi

L'economia

Secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale la crescita del prodotto lordo mondiale, in termini reali, è stata nel 2001 del 2,5%, poco più della metà di quella registrata nel 2000. Nell'area OCSE la crescita media annua del PIL è stata di poco superiore all'1%, segnando la performance peggiore dalla recessione che ha seguito la crisi petrolifera del 1979-1980. Nonostante gli attacchi terroristici dell'11 settembre siano arrivati in fase di pieno rallentamento dell'economia, proprio negli Stati Uniti si evidenziano ora dei netti segnali di ripresa: il PIL aumenta del 2,5% quest'anno e del 3,5% nel 2003, secondo le previsioni dell'OCSE, mentre in Europa persistono ancora segnali di stagnazione, che dovrebbero iniziare ad essere superati nella seconda parte del 2002. Nel 2001 l'economia italiana è cresciuta dell'1,8%, in termini di PIL, oltre un punto percentuale in meno rispetto all'anno precedente. Anche il Veneto ha risentito, nell'ultimo anno, della congiuntura sfavorevole, ma le previsioni mostrano una ripresa dell'economia già a partire dal prossimo anno: il PIL varierà del 1,1% nel 2002, 2,3% nel 2003, 2,6% nel 2004 e 2,9% nel 2005.

Nel confronto europeo il Veneto assume un valore del prodotto interno lordo per abitante, calcolato in parità di potere d'acquisto (pps)¹, superiore alla media europea del 20% nel 1999, attestandosi al 28° posto nella graduatoria delle 211 regioni europee. Il Pil è così molto vicino al prodotto realizzato in ricche regioni europee. Il confronto sulla base del PIL pro capite vede il Veneto, nel 1999, al 5° posto tra le regioni italiane; ma performance ancora migliori si possono attribuire al Veneto se si considera il suo contributo all'economia attraverso il PIL (9%), al 3° posto dopo la Lombardia (20%) ed il Lazio (10%), attraverso gli investimenti (9,6%) al 2° posto solo dopo la Lombardia (19%) ed infine i consumi (8,4%).

Secondo i dati sulla distribuzione del reddito dei conti economici provinciali, il valore aggiunto a prezzi base per abitante del Veneto è aumentato, passando da un valore di 17,09 migliaia di € nel 1995 a 20,03 migliaia di € nel 1999, con una distribuzione provinciale pressoché invariata nel periodo di tempo considerato. La variazione percentuale del valore aggiunto nel settore dei servizi dal 1995 al 1999 è pari a +11,5% per il Veneto e si rileva un considerevole aumento della quota dei servizi in tutte le province con la simmetrica riduzione della quota di valore aggiunto nell'industria, mentre nel settore dell'agricoltura si conferma una netta contrazione solo nelle province di Verona e Rovigo.

Elemento distintivo che caratterizza il Veneto, al pari delle altre economie avanzate, è la terziarizzazione dell'economia, come risulta sia dall'andamento del prodotto che dell'occupazione. Tale tendenza è dettata da diversi fattori quali i nuovi modelli di consumo, i diversi stili di vita ed i mutamenti demografici che tendono a determinare un aumento della domanda di servizi, inoltre il generale sviluppo dei cambiamenti tecnologici e di nuovi tipi di organizzazione delle imprese con

¹ Le parità rappresentano la relazione fra gli ammontari di valuta nazionale necessari ad acquistare un paniere di beni confrontabile e rappresentativo delle nazioni interessate. Il rapporto fra i prezzi dei prodotti individuali è aggregato secondo criteri ben definiti, in modo da ottenere la parità per i principali aggregati e la parità complessiva dello stesso Pil. Le unità nelle quali i valori sono espressi è nota come PPS che è, di fatto, l'ECU/Euro in termini reali.

l'aumentare dell'integrazione internazionale delle stesse sono fenomeni che caratterizzano il tessuto imprenditoriale del Veneto e che contribuiscono alla crescita di tale settore. Altro elemento da tenere presente è che il settore dei servizi risulta essere ad alto contenuto di lavoro (labour intensive), per cui il suo crescente peso nell'economia tende a manifestarsi anche attraverso l'aumento dei tassi di occupazione. Tali processi di ordine macroeconomico li ritroviamo a livello Veneto, in misura ancora più rilevante di quello che risulta dalle statistiche ufficiali se si considera che, secondo delle stime, effettuate dall'Istat sull'economia sommersa, risulta che è nel terziario che si concentra la maggiore quota di valore aggiunto generata dal sommerso economico.

La scomposizione della domanda aggregata per il Veneto e per l'Italia, evidenzia come questa in Veneto sia sostenuta, negli anni che vanno dal 1995 al 1999, in misura molto maggiore rispetto all'Italia, dalle importazioni nette, che si riducono in valore percentuale sia nel Veneto che in Italia. Gli investimenti aumentano nel 1999, in Veneto come in Italia, essenzialmente nella componente in macchine attrezzature e mezzi di trasporto, mentre restano stazionari gli investimenti di tipo espansivo, espressi dalla voce costruzioni del conto economico.

Nella composizione percentuale delle spese per consumi delle famiglie il Veneto, nel 2000, è risultato meno incline di molte altre regioni ad incrementare le spese di tipo alimentare (+2,26% rispetto al 1999), molte sono le regioni dove queste subiscono una riduzione. Le spese per servizi aumentano nel Veneto di circa il 10%, molto più rispetto al valore medio nazionale.

E' da rilevare che il Veneto, rispetto alle altre ricche regioni europee, raggiunge un elevato livello di prodotto in presenza di una più contenuta partecipazione attiva della forza lavoro, i suoi tassi di attività e di occupazione si collocano infatti al di sotto della media europea. Ciò avviene essenzialmente per una più scarsa partecipazione della componente femminile che, pur avendo assunto, negli ultimi anni, livelli occupazionali piuttosto elevati (dal 1993 al 2001 il tasso di occupazione femminile nel Veneto è aumentato di più di 9 punti percentuali), è ancora distante dai livelli registrati in Unione Europea. Ma un'analisi ancora più approfondita ci dice che il *gap* esiste solo per le donne di oltre i 50 anni, infatti il tasso di attività delle donne giovani è già superiore alla media europea² e, quindi, il progressivo avvicinamento a migliori performance è già in atto. Nella dimensione che connota la maggiore flessibilità del mercato del lavoro, l'occupazione part time, si osserva come sia nel Veneto che in Italia tale forma innovativa di articolazione dell'orario di lavoro sia ancora debole rispetto al resto degli altri paesi europei. Tuttavia tale modalità di organizzazione dell'orario si presenta nel Veneto in maniera più incisiva rispetto all'Italia, soprattutto per ciò che riguarda la componente femminile. Il tasso di disoccupazione (3,5% nel 2001) traccia l'impronta di una società di quasi piena occupazione e, dato che le dinamiche demografiche presagiscono un futuro carente di manodopera in età lavorativa e, a fronte di un'offerta di lavoro in cui la componente libera è sempre più istruita, con maggiori aspettative di carriera e reddito, la domanda di manodopera si incontra sempre di più con il mondo dell'immigrazione, soprattutto straniera.

L'indagine che l'Istat ha condotto nel secondo semestre 2001 riferita alla situazione delle imprese di piccole e medie dimensioni nel primo semestre dello stesso anno evidenzia che

² Come risulta dal rapporto 2002 sul *Mercato del Lavoro nel Veneto* a cura di *Veneto Lavoro*

sia nell'innovazione di prodotto che in quella di processo le imprese innovatrici industriali sviluppano l'innovazione soprattutto all'interno dell'impresa stessa, nel Nord-est³ quasi 8 imprese su 10 nelle innovazioni di prodotto e più di 7 imprese su 10 in quelle di processo, cosa che non sembra dipendere dalla classe dimensionale dell'impresa. La tendenza a sviluppare l'innovazione nell'ambito di rapporti di collaborazione con altre imprese o enti di ricerca aumenta invece con la dimensione, il Nord-est per tale fenomeno presenta una buona tenuta rispetto alle altre ripartizioni (21,2 imprese su 100 nelle innovazioni di prodotto, circa 22 nelle innovazioni di processo). Le regioni nord orientali si confermano l'area maggiormente integrata; in generale le imprese del Nord-est mostrano la più elevata propensione ad intrattenere rapporti di collaborazione. In particolare, il fenomeno è evidente nelle imprese con meno di 20 addetti nell'industria in senso stretto.

Il turismo costituisce sempre un fattore determinante dell'economia veneta: mettendo a confronto l'incidenza percentuale del settore alberghi e ristoranti sul valore aggiunto a prezzi base per l'Italia ed il Veneto, pur se questo si ritiene indicativo solo di una componente parziale del settore, si può constatare come nel Veneto, anche se con oscillazioni minime dal 1995 al 1999, è stato in lieve calo fino al 1997 ed abbia ripreso ad aumentare dal 1998 al 1999; l'incidenza che ha nel Veneto è superiore rispetto a quella che il settore ha in Italia, dove ha invece mantenuto dei valori all'incirca costanti nell'arco di tempo considerato. L'andamento del movimento turistico nel Veneto dal 1990 al 2001 vede una generalizzata maggiore vivacità del fenomeno per l'arrivo e la presenza dei turisti stranieri rispetto agli italiani. Nel 2001 le presenze complessive registrate ammontano a 57.821.361, con un incremento rispetto all'anno precedente del 5,2%, il tasso di variazione più elevato degli ultimi 6 anni.

In Italia le esportazioni hanno subito una forte decelerazione nel 2001: il tasso di variazione si è ridotto passando dal 13,5% del 2000 al 2% del 2001, più contenuto il fenomeno in Veneto dove si è avuto un tasso di variazione nel 2000 pari a 11% ed un tasso nel 2001 pari a 3,5%. Il confronto internazionale sulla base delle esportazioni pro capite vede il Veneto al primo posto nel 2000 con circa 8.000 euro annuali, sopra i 7.300 € della Germania, i 5.900 € della Francia, 5.200 € del Regno Unito, più distante il valore italiano pari a 4.500 €; il confronto con i paesi dell'Unione Europea sulla base del valore delle esportazioni evidenzia che nel 1999 il Veneto esporta poco meno di Danimarca e Finlandia, ma più di Portogallo, Grecia e Lussemburgo, tant'è che la sola provincia di Vicenza esporta quanto l'intera Grecia. Nel 2000 le esportazioni temporanee e le reimportazioni successive all'effettuazione di fasi di lavorazione all'estero sono aumentate nel Veneto, in termini reali, rispettivamente di più di 4 volte e di circa 3 volte e mezza rispetto al 1995, a riprova della forte accelerazione del fenomeno della delocalizzazione produttiva.

Alcuni nodi critici gravano sul territorio veneto e, a conferma della sola percezione che si può avere del fenomeno, il dato sulle operazioni di trasporto mostra come il quantitativo totale di merce movimentata, sia in origine che per destinazione, sia aumentato nel Veneto dal 1995 al 1999 del 14,6%. Il trasporto delle merci, *punta d'iceberg* dell'intensa attività economica e di scambio del

³ La ripartizione territoriale Nord est è comprensiva di Veneto, Trentino, Friuli ed Emilia Romagna

Veneto, risulta inoltre dall'andamento della consistenza del parco dei mezzi pesanti dal 1991 al 2000, che è aumentato di quasi il 29%, poco meno rispetto all'Italia (+30%), ma che comunque, considerato in rapporto alla popolazione, si mantiene, nell'arco di tempo considerato, sempre su valori superiori rispetto all'Italia: circa 89 mezzi pesanti per 1000 abitanti nel Veneto contro 67 in Italia.

La società

La popolazione residente in Veneto, nel 2000, è pari a 4.540.853 abitanti, circa 0,6% in più rispetto all'anno precedente, la stime per il 2001 supera le 4.570.000 unità. La popolazione veneta ha sempre presentato un trend crescente; il saldo naturale (nascite meno decessi), negativo fino al 1999, nel 2000 ha invertito per la prima volta tale tendenza. Questo risultato è da attribuirsi a diverse cause: di rilievo la riduzione della mortalità e la sempre più massiccia presenza del fenomeno migratorio, che spiega quasi completamente l'incremento della popolazione residente. Nel 2000 il saldo migratorio, comprensivo dei movimenti tra il Veneto e le altre regioni italiane e tra il Veneto e l'estero, è di 27.884 unità, quota che rappresenta circa il 96% dell'incremento complessivo della popolazione. Le stime sulla speranza di vita (numero medio di anni di vita attesi alla nascita) confermano la tendenza all'allungamento della vita media, in atto ormai da diversi anni: per il Veneto nel 2001 si attesta a 76,9 anni per gli uomini e 83,7 anni per le donne. Nel Veneto, inoltre, la situazione in termini di anni di vita attesa è più favorevole rispetto alla media nazionale, in misura maggiore per le donne che per gli uomini. Continua l'invecchiamento della popolazione veneta, con inevitabili conseguenze e cambiamenti sulla domanda dei servizi. Dal confronto con la struttura della popolazione di dieci anni prima, ossia del 1990, emerge che è diminuito il peso della popolazione in età giovane (con età inferiore ai 15 anni), passando dal 14,6% al 13,4% della popolazione totale, è diminuita anche la quota di popolazione in età lavorativa (tra i 15 e i 64 anni), da 70,7% a 68,7%, mentre è aumentato di oltre tre punti percentuali il peso della classe più anziana (65 anni e oltre), in particolar modo dei più anziani (75 e oltre). Il numero di famiglie aumenta del 13,2% rispetto al censimento del 1991 e diminuisce il numero medio di componenti per famiglia: a livello regionale si passa da 2,9 a 2,6 componenti per famiglia. Si riduce il numero di famiglie di più ampie dimensioni e aumentano le famiglie composte da una sola persona, anche in conseguenza del progressivo invecchiamento della popolazione.

Secondo le iscrizioni nelle anagrafi comunali alla fine del 2000 gli stranieri residenti nel Veneto sono pari a 141.160, circa il 20,6% in più rispetto all'anno precedente. Tra il 1992 e il 2000 l'incidenza degli stranieri residenti sul totale della popolazione residente nel Veneto è triplicata, passando dall'1% del 1993 al 3,1% alla fine del 2000 e risultando, inoltre, superiore al corrispondente valore dell'Italia pari a 2,5%. Da rilevare la percentuale di popolazione femminile straniera iscritta in anagrafe che è passata da un valore del 35,4% nel 1992 a circa il 43% alla fine del 2000, segno di una sempre maggiore sedimentazione della componente straniera nella popolazione veneta. Anche la componente minorile straniera è in rapida crescita. Alla fine del 2000 risulta pari a 31.412 unità, circa il 25% in più rispetto all'anno precedente.

Considerando il livello di istruzione della popolazione residente si rileva come nel Veneto, nel 1999, il 38,3% della popolazione residente abbia un livello di istruzione elementare ovvero nessun titolo, lievemente al di sopra della media italiana che si attesta al 37,9%; della licenza media è in possesso il 30% della popolazione, al pari dell'Italia; mentre il 7,6% della popolazione possiede la qualifica professionale, ben tre punti percentuali sopra la media italiana, segno di una società veneta maggiormente desiderosa dell'acquisizione di specifiche capacità professionali che consentano un più veloce ingresso nel mondo del lavoro; viceversa la quota di popolazione veneta in possesso della maturità è inferiore di 2,7 punti percentuali rispetto all'Italia (18,2% contro 20,9%); la percentuale di laureati o persone in possesso di diploma universitario è di poco inferiore a quella dell'Italia (5,6% contro 6,1%).

Il livello di soddisfazione dei veneti rispetto ad alcuni importanti ambiti della vita individuale risulta complessivamente buono: nel 2000 più del 65% si dichiara molto e abbastanza soddisfatto della propria situazione economica, dello stato di salute, delle proprie relazioni familiari e amicali e del tempo libero. In particolar modo le relazioni familiari risultano l'aspetto più appagante della vita quotidiana, infatti la percentuale è alta e pari circa all'88%.

Il disagio da sicurezza è certamente una delle realtà problematiche che nel corso degli ultimi quattro anni manifesta un peggioramento; infatti la percentuale di famiglie che ritiene che il rischio di criminalità nella zona in cui abita sia molto o abbastanza alto passa da quasi 25% nel 1997 al 35% nel 2000, superando negli ultimi due anni il valore medio italiano (quasi 31% nel 2000). Anche dal punto di vista dei problemi legati alla zona in cui si vive il Veneto non sembra discostarsi troppo da quello che preoccupa il resto dell'Italia, primi fra tutti il traffico, i problemi legati alla viabilità in genere, l'inquinamento dell'ambiente e la criminalità.

La realtà veneta presenta un tessuto associativo di volontariato abbastanza vivace e attivo. Nel 1999 il numero di organizzazioni di volontariato iscritte ai registri regionali è pari a 1.270 e rappresenta l'8,4% del totale italiano, inferiore ai valori della Lombardia (17,2%), della Toscana (11,9%), dell'Emilia-Romagna (11%) e del Trentino-Alto Adige (8,9%). I volontari impegnati nelle organizzazioni sono in Veneto pari a 41.434 unità, quota che corrisponde a circa 92 persone per 10.000 abitanti. Il settore di attività prevalente in cui operano i volontari nel Veneto è l'assistenza sociale (36,3%), seguita dalla sanità (31%) e dalla ricreazione e cultura (15%). Più in generale le persone che, intervistate, dichiarano di partecipare ad attività gratuite per associazioni di volontariato, in maniera più o meno assidua, sono nel 2000 pari al 14,8%, contro un valore medio italiano dell'8,5%, risultando, inoltre, superiore di 3 punti percentuali rispetto al 1998 (12,1%).

1.2 L'economia

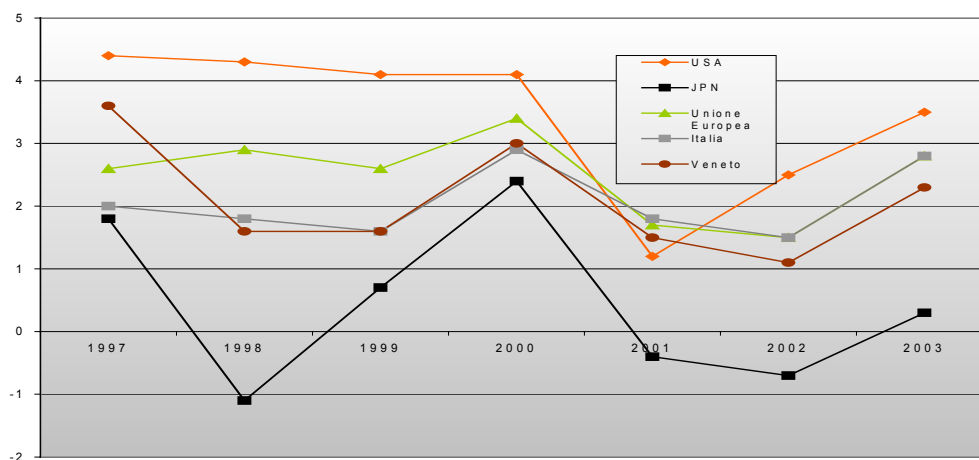
1.2.1 Lo scenario congiunturale internazionale

La situazione internazionale

Secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale la crescita del prodotto lordo mondiale, in termini reali, è stata nel 2001 del 2,5%, poco più della metà di quella registrata nel 2000. Nell'area OCSE la crescita media annua del PIL è stata di poco superiore all'1%, segnando la performance peggiore dalla recessione che ha seguito la crisi petrolifera del 1979-1980. Si è poi aggiunta l'inversione di tendenza del commercio mondiale che, nel 2000, ha segnato, per la prima volta dopo il 1975, un risultato negativo.

La recessione si è avviata negli Stati Uniti nel 2000 con l'esaurimento della fase di forte espansione degli investimenti, associata a un decumulo delle scorte sempre più elevato e, nonostante gli attacchi terroristici dell'11 settembre siano arrivati in fase di pieno rallentamento dell'economia, proprio negli Stati Uniti si evidenziano ora dei netti segnali di ripresa: il PIL aumenta del 2,5% quest'anno e del 3,5% nel 2003, secondo le previsioni dell'OCSE, mentre in Europa persistono ancora segnali di stagnazione, che dovrebbero iniziare ad essere superati nella seconda parte del 2002. Il grafico (Fig. 1.1) delle variazioni % del prodotto interno lordo evidenzia nettamente questo andamento, con gli Stati Uniti che vedono un incremento della variazione del PIL già dal 2002, sostenuto essenzialmente dai consumi e dalla domanda pubblica, per le altre aree la ripresa avverrà lievemente più tardi. Lo scarto negativo, seppur lieve, fra la crescita dell'Italia e quella della media europea, fino al 2000, si affievolisce a partire dal 2001.

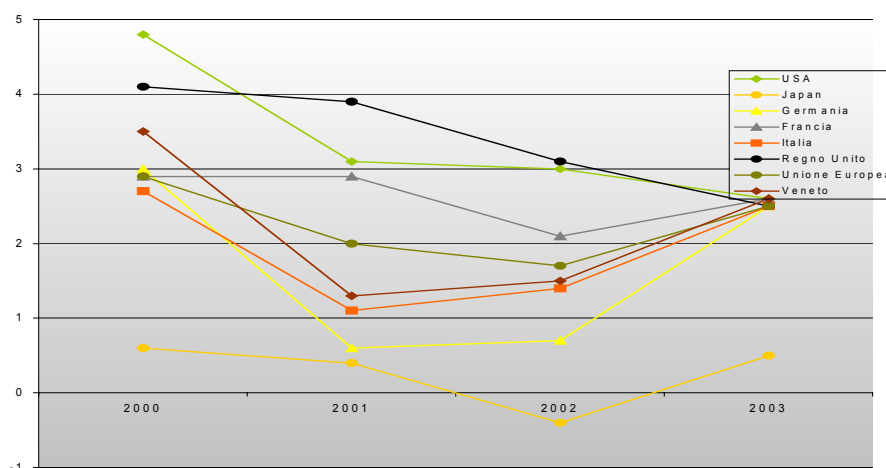
Fig.1.1 - Variazioni del PIL a prezzi di mercato nelle aree più rappresentative dell'economia mondiale e nel Veneto - 1997:2003



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati OCSE, Istat e Prometeia

A partire dal 2000 la variazione % del volume di spesa per consumo finale privato nei principali paesi europei, Stati Uniti, Giappone ed Unione europea (Fig. 1.2) registra ancora andamenti diversificati; l'Italia subisce, assieme ad altri, l'influenza delle principali forze guida quali l'aumento della fiducia interna, la ripresa della domanda mondiale e le politiche monetarie e fiscali di sostegno. Negli Stati Uniti invece il consumo rallenta, come le famiglie incrementano il risparmio a dispetto dei bilanci patrimoniali indeboliti, ma il rafforzamento delle esportazioni e una ripresa degli investimenti condurranno a un'espansione successiva. Per il Veneto e l'Italia segnali positivi nei consumi si registrano, nelle previsioni, già a partire dal 2002 e confluiranno su valori analoghi a quelli delle altre aree mondiali nel 2003.

Fig 1.2 - Variazione % del volume di spesa per consumo finale privato per le aree rappresentative dell'economia mondiale e per il Veneto 2000:2003



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Ocse e Prometeia

Nei due anni successivi, secondo le previsioni Prometeia, il Veneto vedrà tassi di variazione pari a 3% e 3,3%, di poco superiori a quelli previsti per l'Italia.

Le previsioni attuali sono in generale più ottimistiche di quelle elaborate subito dopo gli attentati; la crescita dell'economia americana del primo trimestre di quest'anno è pari addirittura a +5,8% (OCSE, Il sole 24 ore), ciò fa ritenere che l'impatto dell'11 settembre sull'economia abbia contenuto effetti di breve periodo, in quanto non sembra aver condizionato le componenti strutturali dell'economia mondiale e l'avvio della ripresa è già in atto in questa parte dell'anno.

La situazione nell'area dell'Euro

La frenata della domanda interna e la conseguente decelerazione dello sviluppo hanno interessato perciò, con intensità diverse, tutte le principali economie dell'area dell'Euro. A partire dai primi mesi del 2001 si è registrata una progressiva contrazione degli investimenti che ha fortemente frenato la crescita, così anche i consumi, pur mantenendo il proprio ruolo di sostegno alla crescita, hanno sperimentato un rallentamento. Nella media 2001, il contributo della domanda estera netta è rimasto debolmente positivo nelle maggiori economie dell'area. Nella seconda parte

del 2001, l'ampio ricorso ai magazzini in una situazione di debolezza della domanda finale ha comportato una marcata contrazione dei livelli produttivi.

Nell'Unione europea monetaria (Uem), il tasso di crescita dell'economia è sceso, secondo l'Eurostat, dal 3,4% del 2000 all'1,5% nel 2001; i consumi hanno mostrato un considerevole indebolimento, per l'erosione di potere d'acquisto derivante dalla risalita dell'inflazione e per le conseguenze dello sfavorevole andamento dei corsi azionari.

Gli investimenti nell'Uem, condizionati dal forte rallentamento delle esportazioni e dal peggioramento del clima di fiducia delle imprese, hanno assunto una tendenza discendente. Sul finire dell'anno e, in modo più decisivo, all'inizio del 2002, i segnali provenienti dagli indici di fiducia delle imprese sono divenuti progressivamente più favorevoli, evidenziando un primo recupero dell'attività economica. Il quadro generale dell'occupazione si è indebolito, ma con ritardo e con intensità inferiore rispetto alla produzione; nonostante una leggera risalita negli ultimi mesi dell'anno, nella media del 2001 si è registrata un'ulteriore discesa del tasso di disoccupazione (dall'8,8% all'8,3%). La creazione di nuovi posti di lavoro ha mantenuto maggiore vigore nei paesi, tra cui l'Italia, dove la disoccupazione risultava più elevata e la partecipazione più bassa, favorendo il proseguimento del lento processo di convergenza in atto negli ultimi anni.

L'inflazione più elevata

L'inflazione dell'area dell'Euro è salita nella media del 2001 al 2,6% (dal 2,3% nel 2000), segnando il livello più elevato dall'avvio dell'Uem⁴. I prezzi al consumo hanno risentito in corso d'anno sia degli effetti dei precedenti aumenti nei costi degli input produttivi, sia di fattori contingenti.

L'immagine è quindi quella di un'Europa che segue gli USA e che mostra ancora adesso visibili segni di stanchezza, però il confronto tra il ritmo delle due economie sulle opposte sponde dell'Atlantico è meno favorevole per l'America di quanto sembri: ciò si manifesta attraverso una maggiore debolezza del dollaro che si riflette sul maggior apprezzamento della moneta europea, anche se la Banca Centrale Europea ha, negli ultimi giorni, tratteggiato un quadro economico nella zona Euro ancora molto incerto, e fa emergere nuovi timori sia per l'inflazione sia per la crescita.

Il Veneto e le regioni europee

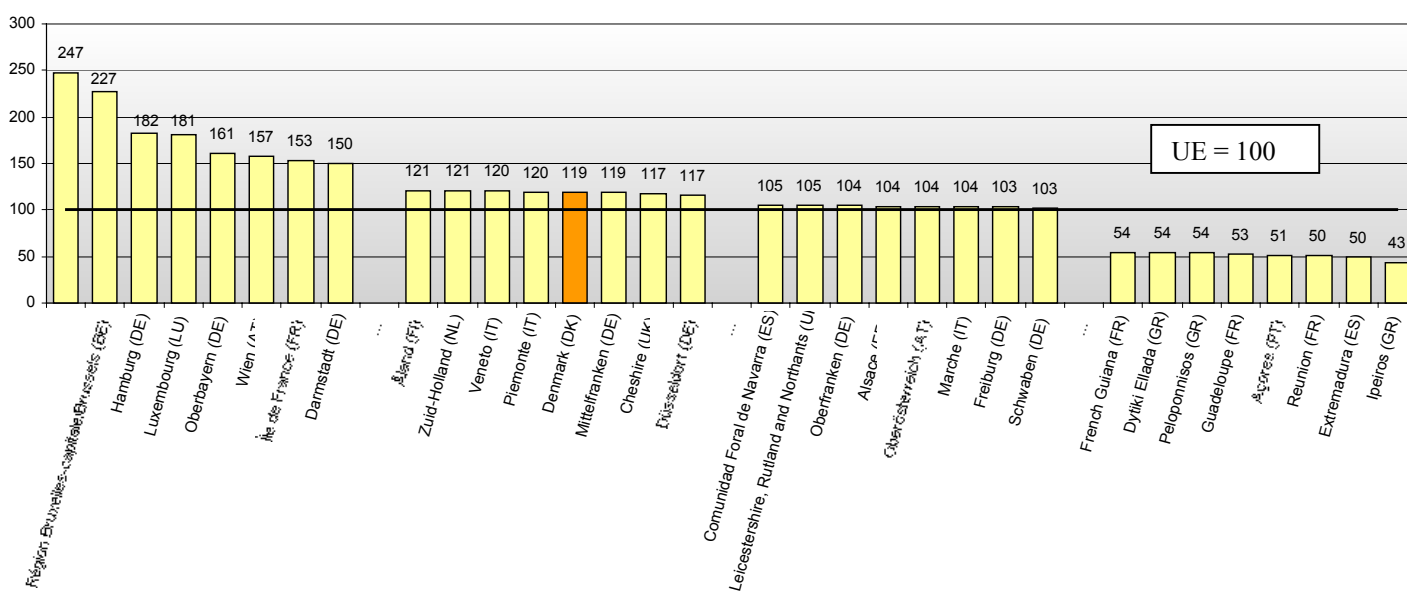
Nel confronto europeo il Veneto assume un valore del prodotto interno lordo per abitante, calcolato in parità di potere d'acquisto (pps)⁵, superiore alla media europea del 20% nel 1999, attestandosi al 28° posto nella graduatoria delle 211 regioni europee, (Fig. 1.3). Il Pil in pps è molto vicino al prodotto realizzato in ricche regioni europee, quali Stuttgart e Salzburg, ed anche il

⁴ Il tasso d'inflazione riportato differisce da quello diffuso da Eurostat (e ripreso dalla Bce). In questa sede ci si basa sugli indici di prezzo diffusi prima della revisione operata all'inizio del 2002, quando sia in Italia, sia in Spagna gli indicatori armonizzati hanno incorporato (come stabilito dai regolamenti comunitari) le riduzioni temporanee di prezzo. I vecchi indici di prezzo permettono un confronto omogeneo tra 2000 e 2001, mentre quelli nuovi possono essere correttamente utilizzati solo a partire dal gennaio 2002.

⁵ Le parità rappresentano la relazione fra gli ammontari di valuta nazionale necessari ad acquistare un paniere di beni confrontabile e rappresentativo delle nazioni interessate. Il rapporto fra i prezzi dei prodotti individuali è aggregato secondo criteri ben definiti, in modo da ottenere la parità per i principali aggregati e la parità complessiva dello stesso Pil. Le unità nelle quali i valori sono espressi è nota come PPS che è, di fatto, l'ECU/Euro in termini reali.

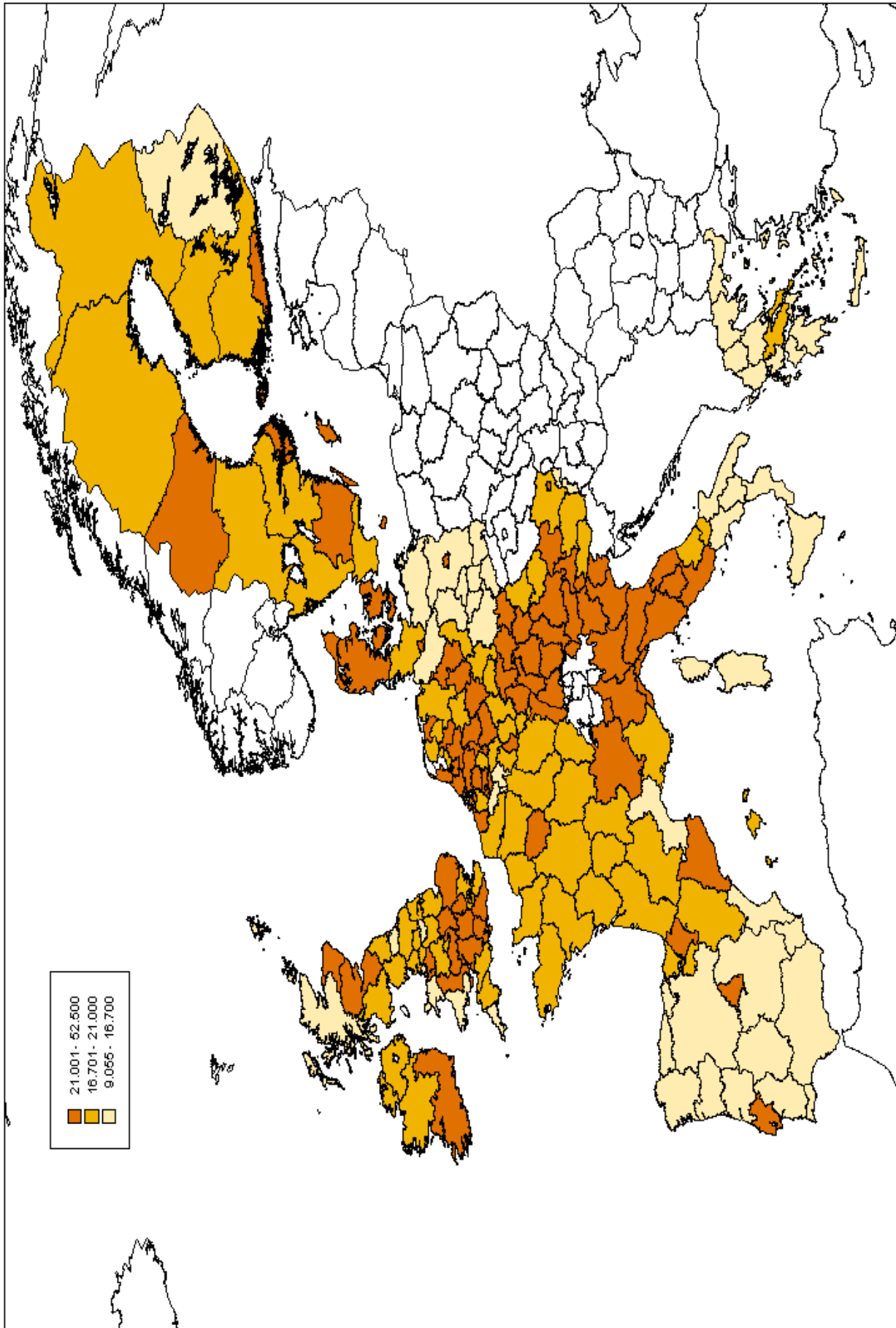
confronto sulla base del tasso di disoccupazione colloca queste tre regioni tra le prime 50 in graduatoria. Ma i rispettivi livelli dei tassi di occupazione e di attività del Veneto si attestano molto più in fondo alla graduatoria rispetto alle due regioni considerate: per il tasso di occupazione il Veneto si colloca al 144° posto, Stuttgart e Salzburg rispettivamente al 47° ed al 43°; anche il tasso di attività pone il Veneto al 163° posto, quindi molto lontano da Salzburg (48°) e Stuttgart (70°). Ciò vuol dire che il Veneto raggiunge un elevato livello di prodotto anche in presenza di una più scarsa partecipazione attiva della forza lavoro e, pur trovandosi nella situazione di quasi piena occupazione, detiene un livello del tasso di attività ancora lontano dalle migliori performance osservabili tra le regioni europee (Figg. 1.4).

Fig.1.3 - Pil per abitante in parità di potere d'acquisto, in percentuale rispetto alla media UE, per alcune regioni dell'Unione Europea – 1999



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Eurostat

Fig.1.4 – Mappa del Pil per abitante in parità di potere d'acquisto delle regioni europee - 1999



1.2.2 Il prodotto interno lordo: composizione e distribuzione

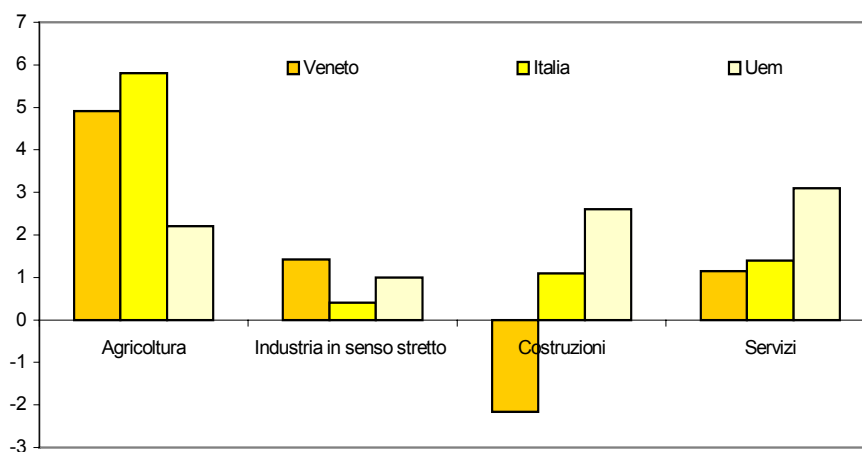
Il conto economico in Italia

Nel 2001 l'economia italiana è cresciuta dell'1,8%, in termini di PIL, oltre un punto percentuale in meno rispetto all'anno precedente. Le importazioni hanno subito una decelerazione assai più sensibile, segnando un aumento quasi nullo. Nel complesso il tasso di crescita delle risorse disponibili ha registrato una brusca frenata, scendendo dal 4,3% del 2000 all'1,4%. Il principale stimolo allo sviluppo è venuto dalla domanda interna che, pur in presenza di un deciso rallentamento, ha contribuito alla crescita per 1,6 punti percentuali. L'apporto fornito dal settore estero è stato di due soli decimi di punto, mentre la variazione delle scorte non ha influito sulla dinamica del PIL.

Valore aggiunto in Veneto, Italia e Uem nel 1999

Le variazioni del valore aggiunto a prezzi base per settore di attività economica rilevate per il Veneto, l'Italia e l'Unione europea monetaria evidenziano come queste, nel 1999, siano state positive in maniera più accentuata in Italia (+5,8%) e nel Veneto (+4,9%), rispetto all'Uem (+2,2) nel settore dell'agricoltura; nell'industria in senso stretto il Veneto ha avuto una variazione positiva di 1,4%, superiore a quella dell'Uem (+1%), e dell'Italia (+0,4%); le costruzioni, mantenendo ma smorzando una tendenza già iniziata l'anno precedente, quando si erano ridotte del 4%, sono ulteriormente diminuite del 2,2% nel Veneto, a differenza dell'Italia e dell'Uem, dove sono aumentate rispettivamente dell'1,1% e del 2,6%. Il valore aggiunto del settore dei servizi è aumentato maggiormente nell'Uem rispetto all'Italia ed al Veneto, così pure i settori del commercio, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni e dell'intermediazione monetaria e finanziaria con le attività immobiliari, noleggio e attività professionali ed imprenditoriali (Fig. 1.5).

Fig. 1.5 - Variazione % del valore aggiunto a prezzi base 1995 per settore di attività economica in Veneto, Italia, Uem



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Eurostat, Istat

Il VA in Italia e Uem nel 2000 e 2001

I dati più recenti sugli aggregati di contabilità nazionale dell'Italia e dell'Uem, per gli anni 2000 e 2001, mostrano una netta tendenza alla decelerazione del valore aggiunto in agricoltura nell'ultimo biennio. Anche l'attività dell'industria in senso stretto ha mostrato un andamento marcatamente recessivo e la robusta crescita che aveva caratterizzato il 2000 si è arrestata nel 2001. Le costruzioni si espandono in Italia, mentre si arrestano nell'Uem.

“Se nel 2000 la crescita è derivata per quasi un terzo dal contributo dell'industria in senso stretto e per due terzi da quello dei servizi, nel 2001 il settore dei servizi market oriented ha contribuito per tre quarti alla crescita annua, a conferma del ruolo stabilizzante del terziario nei confronti delle fluttuazioni cicliche dell'industria” (Istat).

Le previsioni

Anche il Veneto ha risentito, nell'ultimo anno, della congiuntura sfavorevole, ma le previsioni mostrano una ripresa dell'economia già a partire dal prossimo anno.

Tab. 1.1 Variazioni percentuali del PIL del Veneto a prezzi di mercato

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Prezzi 1995 | 3,6 | 1,6 | 1,6 | 3 | 1,5 | 1,1 | 2,3 | 2,6 | 2,9 |
| Prezzi correnti | 4,7 | 4,5 | 2,9 | 5,2 | 4,1 | 3,7 | 4,7 | 4,8 | 5 |

Fonte: Elaborazioni Regione Veneto – U.P. Statistica su dati ISTAT e Prometeia

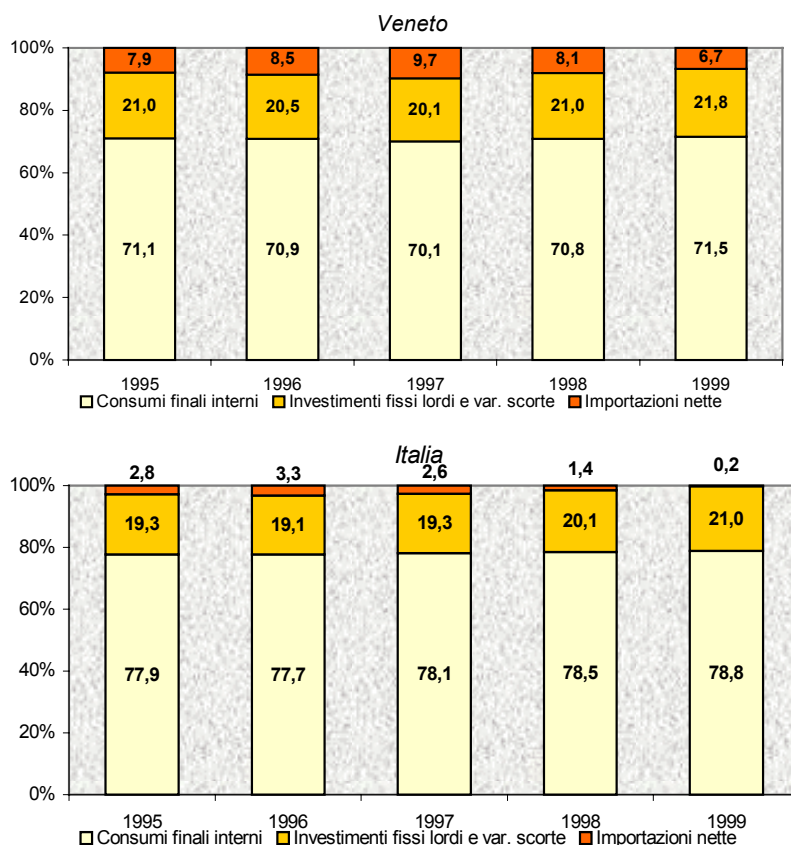
Le previsioni di Prometeia⁶ sul valore aggiunto per settore di attività economica, fino al 2005, evidenziano per l'Italia un'espansione sia del settore agricolo che di quello industriale, parallelamente un rallentamento nel settore delle costruzioni ed una ripresa nel 2005; il settore dei servizi subisce una decelerazione nel 2002 per poi subito dopo invertire tale tendenza negativa. Per ciò che riguarda il Veneto i tassi di variazione del settore dell'agricoltura si mantengono su valori più contenuti rispetto all'Italia nell'arco di tempo considerato, pur mostrando una ripresa negli ultimi due anni (1,2% e 1,3%). Anche l'industria subisce un rallentamento, per poi vedere un'espansione negli ultimi anni; analogamente all'Italia, il settore delle costruzioni nel Veneto, pur mantenendosi su tassi di variazione inferiori, subisce una decelerazione negli anni 2002 e 2003 per poi riprendere ad aumentare negli ultimi due anni. Il settore dei servizi presenta tassi di variazione all'incirca pari a quelli dell'Italia e manifesta un'unica flessione nell'anno in corso.

⁶ Le ipotesi alla base del modello di previsione utilizzato da Prometeia riguardano il quadro macroeconomico relativo all'economia italiana e ad alcune variabili internazionali, quindi il commercio mondiale ed i tassi di cambio; la dinamica della popolazione e dell'offerta di lavoro in ogni singola regione; l'evoluzione attesa per gli investimenti in opere pubbliche realizzati in ogni singola regione; la dinamica dei contributi finanziari a favore delle regioni meridionali, derivanti in passato dall'intervento straordinario ed ora dalla politica comunitaria dei Fondi Strutturali (Obiettivi 1 e 2).

La scomposizione della domanda in Veneto e Italia, 1999

La scomposizione della domanda aggregata per il Veneto e per l'Italia, evidenzia come questa in Veneto sia sostenuta, negli anni che vanno dal 1995 al 1999, in misura molto maggiore rispetto all'Italia, dalle importazioni nette, la cui riduzione, in valore percentuale, segnala una diminuzione, sia nel Veneto che in Italia, dello scarto tra importazioni ed esportazioni (Fig. 1.6, Tab. 1.2).

Fig. 1.6 - Composizione della domanda aggregata (base 1995), Veneto e Italia - 1995:1999



Tab. 1.2 - Dinamica delle principali componenti della domanda aggregata (miliardi di € 1995), Veneto e Italia - 1995:1999

| | 1995 | | 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | Veneto | Italia | Veneto | Italia | Veneto | Italia | Veneto | Italia | Veneto | Italia |
| Prodotto interno lordo | 84,0 | 923,1 | 85,3 | 933,1 | 88,4 | 952,0 | 89,8 | 969,3 | 91,3 | 984,9 |
| Importazioni nette | -6,7 | -25,9 | -7,3 | -30,3 | -8,6 | -24,5 | -7,3 | -13,8 | -6,1 | -1,7 |
| Consumi finali interni | 59,7 | 718,6 | 60,5 | 724,9 | 62,0 | 743,6 | 63,6 | 761,0 | 65,3 | 776,4 |
| Investimenti fissi lordi e var. scorte | 17,6 | 178,5 | 17,5 | 177,9 | 17,8 | 184,0 | 18,9 | 194,5 | 19,9 | 206,9 |
| Di cui: investimenti fissi lordi | 16,5 | 169,3 | 17,3 | 175,5 | 17,2 | 179,1 | 18,1 | 186,8 | 18,8 | 195,5 |
| Costruzioni | 7,9 | 77,1 | 8,6 | 79,8 | 8,4 | 78,3 | 8,0 | 78,1 | 7,9 | 80,3 |
| Macchine, attrezzature e Mezzi di trasporto | 8,6 | 92,3 | 8,7 | 95,6 | 8,8 | 100,9 | 10,1 | 108,7 | 10,8 | 115,2 |

Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat

Elevato è, nel periodo considerato, il ruolo degli investimenti, che aumentano nel 1999, in Veneto come in Italia, essenzialmente nella componente in macchine attrezzature e mezzi di trasporto, mentre restano stazionari gli investimenti di tipo espansivo, espressi dalla voce costruzioni del conto economico; la riduzione delle importazioni nette è controbilanciata anche dalla componente dei consumi finali interni, che, nel Veneto, è in aumento a partire dal 1997, così come avviene anche per l'Italia. Il raffronto dell'andamento della domanda con la crescita del PIL fa rilevare la riduzione della variazione percentuale fino al 1999, sia per il Veneto che per l'Italia, a partire dal picco positivo della variazione 1997, da attribuirsi perciò essenzialmente alla riduzione delle importazioni nette. Le previsioni di Prometeia, secondo gli scenari previsivi fino al 2005, mostrano come nel Veneto gli investimenti fissi lordi, dopo una lieve contrazione che si registrerà nel 2002, vedranno una notevole espansione nel 2003 e 2004, per poi contrarsi nuovamente nel 2005; ancora più determinante risulterà la variazione della componente degli investimenti in macchinari e impianti, rispetto alle costruzioni e fabbricati, che si manterranno su variazioni piuttosto contenute.

Gli investimenti

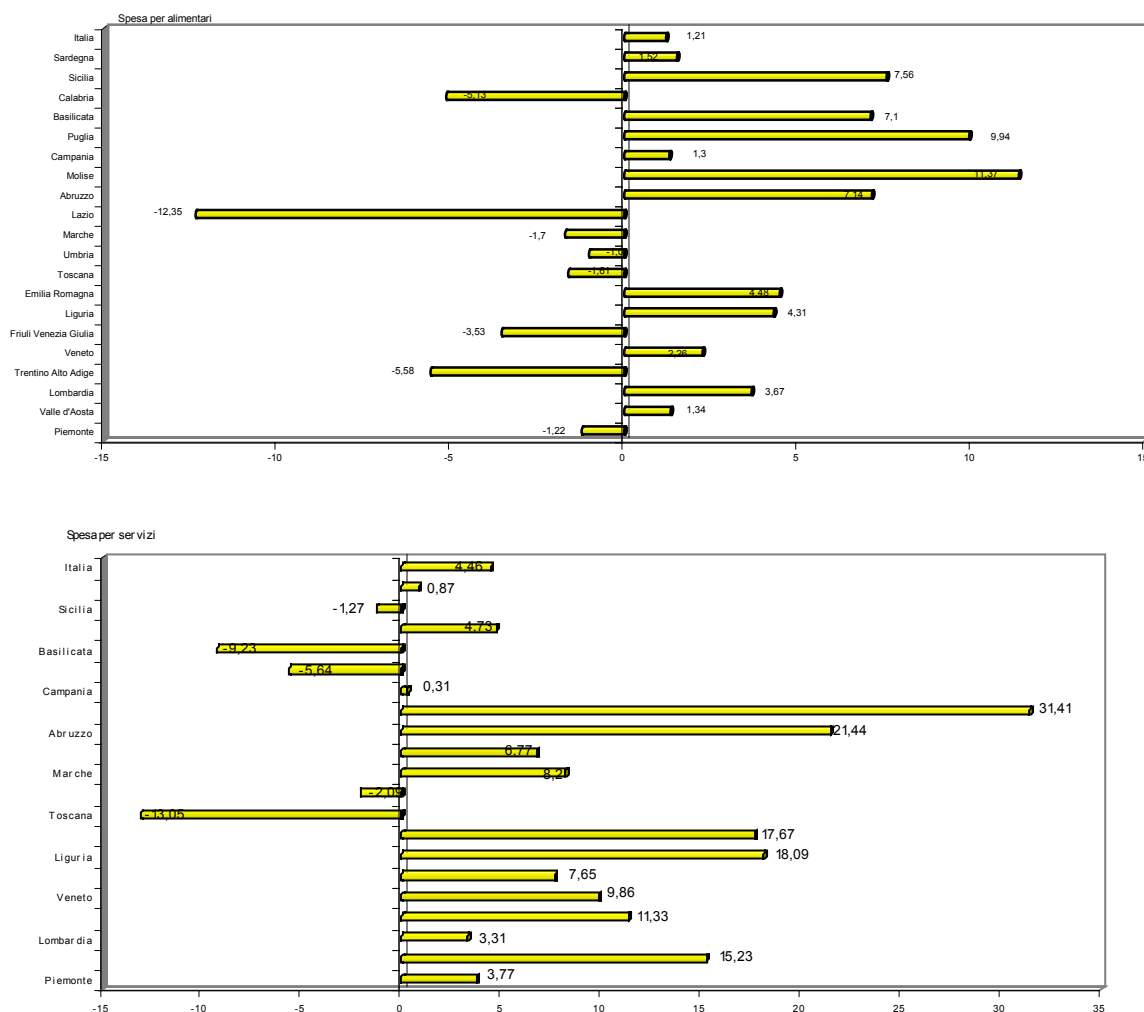
Come risulta dal rapporto Istat sulla situazione economica del paese nel 2001, una delle principali cause della perdita di dinamismo dell'attività economica in Italia nel 2001 è stato proprio il sensibile arresto del ciclo di accumulazione del capitale. Vari fattori vi hanno influito. Anche l'andamento negativo delle esportazioni e l'accentuato rallentamento ciclico, hanno determinato una revisione al ribasso dei piani di investimento. Inoltre, la notevole riduzione del grado di utilizzo degli impianti ha ridotto la propensione delle imprese ad espandere la propria capacità produttiva. In media annuale gli investimenti sono aumentati in termini reali solo del 2,4%, a fronte di un tasso di crescita del 6,5% nel 2000.

I consumi

Nell'ultimo anno in Italia la fase di decumulo delle scorte, iniziata nel 2000, si è esaurita all'inizio del 2001 e il progressivo indebolimento dei consumi interni ha colpito tutte le categorie di spesa. I consumi di beni non durevoli, ancora in crescita nei primi due trimestri del 2001, hanno fatto registrare una dinamica congiunturale lievemente negativa nella seconda parte dell'anno, originata soprattutto dal calo delle spese alimentari. In media d'anno i consumi di beni non durevoli sono aumentati dello 0,8% (+1,5% nel 2000), con una crescita particolarmente contenuta dei consumi alimentari e una contrazione della spesa per "farmaci e apparecchi medicali". La spesa per servizi è stata la componente più dinamica dei consumi, con un incremento annuo dell'1,9%. La voce più significativa, gli acquisti di servizi per la casa, è aumentata dell'1,4%. Nella media annuale le spese per beni durevoli hanno fatto registrare una considerevole contrazione (-1,5% dopo +5,9% nel 2000). Su questo potrebbe aver inciso la marcata volatilità dei mercati finanziari, che ha prodotto incertezza nelle famiglie, come le maggiori tensioni inflazionistiche di inizio anno. La crescita in termini reali dei consumi delle famiglie sul territorio economico è stata dell'1%, risultato

molto inferiore a quello dell'anno precedente (+3,1%), si registra inoltre il calo della spesa dei non residenti per l'esaurirsi dell'effetto Giubileo. La spesa delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni sociali private ha registrato un incremento superiore a quello del 2000 (+2,3% rispetto a +1,7%). Nel 2001 il reddito disponibile delle famiglie consumatrici, ossia l'ammontare di risorse correnti a disposizione delle famiglie per gli impieghi finali di consumo e risparmio, è cresciuto in Italia del 4,8% in termini correnti, che equivale al +1,9% in termini di potere d'acquisto. Tale crescita è da attribuire principalmente all'incremento del reddito primario⁷ (+4,6%; +5,1% nel 2000) e, in misura più contenuta, a minori interventi redistributivi a carico delle famiglie. Nella composizione percentuale delle spese per consumi delle famiglie il Veneto, nel 2000, è risultato meno incline di molte altre regioni ad incrementare le spese di tipo alimentare (+2,26% rispetto al 1999), molte sono le regioni dove queste subiscono una riduzione. Le spese per servizi aumentano nel Veneto di circa il 10%, molto più rispetto al valore medio nazionale (+4,46%) (Fig. 1.7).

Fig.1.7 - Variazioni percentuali (2000 su 1999) della spesa media mensile familiare alimentare e per servizi (*) per regione



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat

(*) La voce comprende: sanità, trasporti, comunicazione, istruzione, tempo libero cultura e giochi

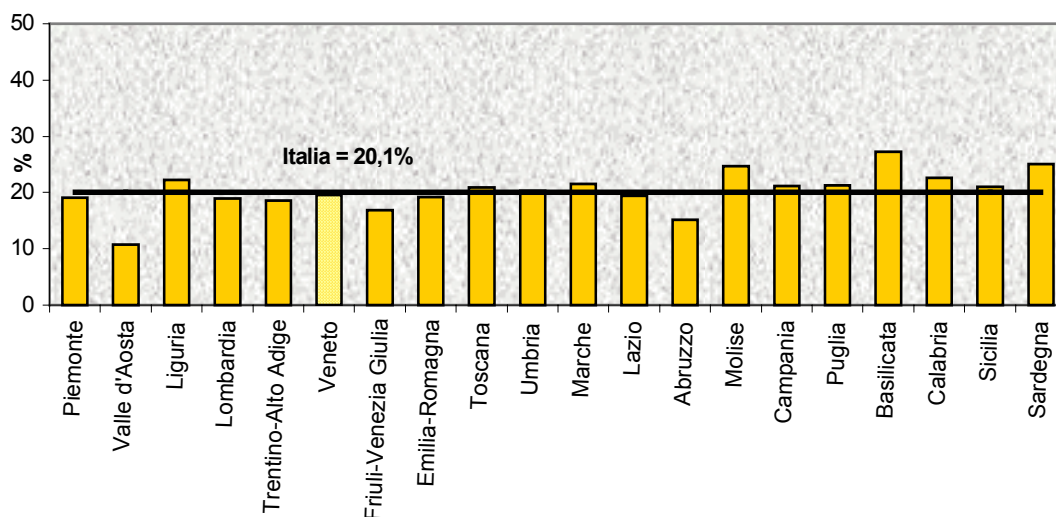
⁷ remunerazione dei fattori produttivi messi a disposizione dalle famiglie, ossia il lavoro dipendente, il capitale e la capacità imprenditoriale.

PIL pro capite e produttività tra le regioni

Il confronto sulla base del PIL pro capite vede il Veneto, nel 1999, al 5° posto tra le regioni italiane; ma performance ancora migliori si possono attribuire al Veneto se si considera il suo contributo all'economia attraverso il PIL (9%), al 3° posto dopo la Lombardia (20%) ed il Lazio (10%), attraverso gli investimenti (9,6%) al 2° posto solo dopo la Lombardia (19%) ed infine i consumi (8,4%).

La variazione percentuale del PIL per abitante a prezzi costanti, nel Veneto, dal 1995 al 1999 si colloca leggermente al di sotto della variazione media dell'Italia, e nel confronto con le altre regioni, variazioni maggiori si rilevano nelle regioni dell'Italia meridionale e nella Sardegna che, nell'arco temporale considerato, partono da situazioni economiche più svantaggiate (Fig. 1.8).

Fig. 1.8 - Prodotto interno lordo per abitante per regione: variazione percentuale 1999:1995. Valori a prezzi costanti 1995

*Conti economici provinciali. La terziarizzazione*

Secondo i dati sulla distribuzione del reddito dei conti economici provinciali, il valore aggiunto a prezzi base per abitante del Veneto è aumentato, passando da un valore di 17,09 migliaia di € nel 1995 a 20,03 migliaia di € nel 1999, con una distribuzione provinciale pressoché invariata nel periodo di tempo considerato. La variazione percentuale del valore aggiunto nel settore dei servizi dal 1995 al 1999 è pari a +11,5% per il Veneto e +11,3% per l'Italia, +4,27 per il Veneto e +1,26 per l'Italia nel settore dell'industria, +3,3% per il Veneto e -0,82 per l'Italia nell'agricoltura, anche se tali valori presentano delle notevoli differenziazioni provinciali: si rileva un considerevole aumento della quota dei servizi in tutte le province (+13,5% nella provincia di Padova, +13,3 nella provincia di Vicenza, +12,2 per Treviso, +10,5 per Rovigo, +10,3 per Verona, +9,7 per Venezia e +8,5 nella provincia di Belluno); il settore dell'industria si espande

considerevolmente nella provincia di Verona, seguono Padova, Treviso e Vicenza (tra +4% e +5%), poi Rovigo (+3,14%), Belluno (+2,5%), infine Venezia non manifesta apprezzabili cambiamenti. Nel settore dell'agricoltura si rileva una situazione maggiormente diversificata tra le province: +25% si registra nella provincia di Padova, +18,7 a Belluno, +17,3 per Vicenza, +8,7 per Treviso, +3,8 per Venezia, mentre una variazione negativa si registra a Rovigo (-2,3%) e Verona (-12,5%). La composizione percentuale del VA tra i tre settori evidenzia ulteriormente l'aumento della quota dei servizi in tutte le province e la simmetrica riduzione della quota di valore aggiunto nell'industria, mentre nel settore dell'agricoltura si conferma una netta contrazione solo nelle province di Verona e Rovigo (Tabb. 1.3, 1.4).

Tab. 1.3 - Variazione percentuale 1995-1999 () del valore aggiunto a prezzi costanti 1995 per ramo di attività economica*

| | Agricoltura | Industria | Servizi |
|---------|-------------|-----------|---------|
| Verona | -12,48 | 7,11 | 10,30 |
| Vicenza | 17,34 | 4,36 | 13,32 |
| Belluno | 18,66 | 2,51 | 8,53 |
| Treviso | 8,75 | 4,89 | 12,23 |
| Venezia | 3,76 | 0,12 | 9,75 |
| Padova | 24,80 | 4,91 | 13,50 |
| Rovigo | -2,32 | 3,14 | 10,46 |
| Veneto | 3,26 | 4,27 | 11,51 |
| Italia | -0,82 | 1,26 | 11,32 |

Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P.Statistica su dati ISTAT

Tab. 1.4 - Variazioni percentuali annue() del valore aggiunto a prezzi costanti 1995 per abitante - 1996:1999*

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---------|------|------|------|-------|
| Verona | 2,95 | 0,54 | 1,36 | 1,03 |
| Vicenza | 2,22 | 1,94 | 1,42 | 0,76 |
| Belluno | 2,26 | 2,12 | 2,60 | 0,21 |
| Treviso | 2,44 | 1,54 | 1,67 | -0,01 |
| Venezia | 2,19 | 2,23 | 2,80 | 0,30 |
| Padova | 4,34 | 4,30 | 0,55 | 0,18 |
| Rovigo | 4,88 | 1,87 | 0,81 | 1,16 |
| Veneto | 2,90 | 2,11 | 1,58 | 0,49 |
| Italia | 2,61 | 1,93 | 2,04 | 1,21 |

Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P.Statistica su dati ISTAT

Elemento distintivo che caratterizza il Veneto, al pari delle altre economie avanzate, è la terziarizzazione dell'economia, come risulta sia dall'andamento del prodotto che dell'occupazione. Tale tendenza è dettata da diversi fattori quali i nuovi modelli di consumo, i diversi stili di vita ed i

mutamenti demografici che tendono a determinare un aumento della domanda di servizi, inoltre il generale sviluppo dei cambiamenti tecnologici e di nuovi tipi di organizzazione delle imprese con l'aumentare dell'integrazione internazionale delle stesse sono fenomeni che, come vedremo, caratterizzano il tessuto imprenditoriale del Veneto e che contribuiscono alla crescita di tale settore.

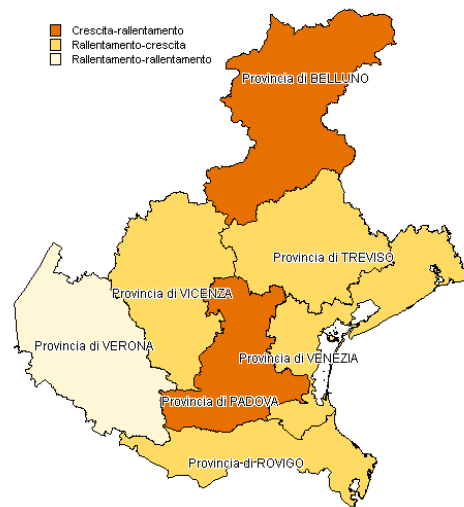
Altro elemento da tener presente è che il settore dei servizi risulta essere ad alto contenuto di lavoro (*labour intensive*), per cui il suo crescente peso nell'economia tende a manifestarsi anche attraverso l'aumento dei tassi di occupazione, come si è già evidenziato. Tali processi di ordine macroeconomico li ritroviamo a livello Veneto, in misura ancora più rilevante di quello che risulta dalle statistiche ufficiali se si considera che, secondo delle stime, effettuate dall'Istat sull'economia sommersa, risulta che è nel terziario che si concentra la maggiore quota di valore aggiunto generata dal sommerso economico, con una cifra per l'Italia compresa tra 234.610 e 238.385 miliardi di lire; cui segue il settore industriale (tra 52.417 e 64.722 miliardi) quindi l'agricoltura, decisamente distanziata (17.395 miliardi).

La competitività nelle province

La scomposizione del valore aggiunto pro capite, secondo la definizione dell'OCSE ripresa dalla Commissione europea, è di interesse per una valutazione della misura della competitività di un'area. Le componenti riguardano il valore aggiunto per unità di lavoro quale misura della produttività del lavoro, il tasso di occupazione lordo ed una misura dell'intensità di lavoro, come rapporto tra quantità di lavoro espressa in unità di lavoro e persone occupate nell'area. Dato che quest'ultima misura risulta marginale rispetto alle prime due, si sono considerate solo le prime e si sono calcolati i differenziali dei numeri indice, rispettivamente per la produttività del lavoro ed il tasso di occupazione, tra le province del Veneto e l'Italia ottenendo le seguenti configurazioni provinciali: le province di Belluno e Padova presentano dinamiche di crescita della produttività superiori alla media nazionale, ma inferiori sul lato occupazionale; la provincia di Verona presenta una dinamica di crescita inferiore alla media nazionale sia per produttività che per occupazione; Vicenza, Treviso, Venezia e Rovigo presentano dinamiche di crescita maggiori della media nazionale per l'occupazione ma inferiori per produttività, segno che i margini di crescita della produttività si sono ridotti ma la crescita del sistema economico consente ancora di aumentare la base occupazionale.

Una ipotesi avanzata dalla Fondazione Nord-est è la seguente: "l'alta intensità occupazionale della crescita economica più recente del Nord-est si può dire che sia la convergenza verso la media europea, che sta portando ad una progressiva inclusione nel mercato del lavoro soprattutto della componente femminile, ma anche di immigrati e lavoratori anziani. Tale inclusione allargata sotto il profilo economico consente un più ampio ventaglio di scelte alle imprese in fatto di riorganizzazione e ritmi di intensificazione tecnologica e, in definitiva, consente al sistema di tollerare il rallentamento nello sviluppo della produttività" (Fig. 1.9).

Fig. 1.9 Dinamiche della produttività e del tasso di occupazione lordo nel Veneto () 1995:1999*



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto – U.P. Statistica su dati Istat

(*) Le variazioni sono state calcolate come differenze tra i N.I. Italia=100 e i due anni considerati

Tasso di produttività del lavoro= $V.A./ULA$ = Valore aggiunto/Unità di lavoro standard (eq. A tempo pieno)

Tasso di occupazione lordo= $Occ./pop.$ = Occupati/Popolazione

1.2.3 Le attività produttive

La produzione industriale in Italia

Se in Italia la produzione industriale nel corso dell'anno 2000 ha manifestato una notevole espansione nel corso del 2001 l'attività dell'industria in senso stretto ha subito una sensibile recessione. Il valore aggiunto del settore ha mostrato un andamento complessivamente negativo, registrando nel quarto trimestre una flessione del 3,3% rispetto ai valori di inizio anno e un aumento annuale contenuto (+0,5%), con un consistente arresto dell'attività rispetto al 2000. La contrazione è avvenuta in presenza di un calo limitato di unità di lavoro a tempo pieno, generando un aumento del valore aggiunto per addetto molto contenuto (+0,9%) e decisamente inferiore a quello dell'anno precedente.

L'indice della produzione è diminuito dello 0,6% rispetto al 2000, mentre nell'anno precedente si era verificata una crescita del 3,2%. Depurando l'indice grezzo dall'influenza del diverso numero di giornate lavorative, il calo è stato dell'1,2%. Nell'Uem l'indice della produzione industriale, corretto per il numero di giorni lavorativi, è aumentato dello 0,3%.

Al risultato negativo della produzione industriale nel nostro paese ha contribuito soprattutto la diminuzione del 2% della produzione dei beni intermedi, che pesano per più del 60% all'indice generale. Anche i beni d'investimento hanno registrato un decremento pari all'1%. Solo i beni di consumo sono lievemente aumentati (+0,4%).

La produzione industriale nel Veneto

Nel generale contesto di peggioramento della congiuntura internazionale nel 2001, la domanda nel Veneto, come fa osservare la Banca d'Italia, è stata sostanzialmente stazionaria, soprattutto a causa degli ordinativi dall'estero, che hanno maggiormente risentito delle negative condizioni economiche. Per ciò che riguarda il Veneto, i dati sui livelli produttivi, diffusi dalla Banca d'Italia, sulla base di elaborazioni su dati dell'Istituto di Analisi Economiche, mostrano che il livello della produzione, nei primi due trimestri dell'anno 2001, si mantiene su valori positivi pur in presenza di un consistente calo degli ordinativi interni ed esteri, ciò ha determinato la ricostituzione delle scorte. Nel quarto trimestre del 2001 si sono registrati i massimi livelli di contrazione sia degli ordinativi che dei livelli produttivi. Nel primo trimestre del 2002, ad un livello di ordini superiore, ma pur sempre negativo, ha corrisposto un livello di produzione stazionario.

Il tessuto imprenditoriale al censimento 2001

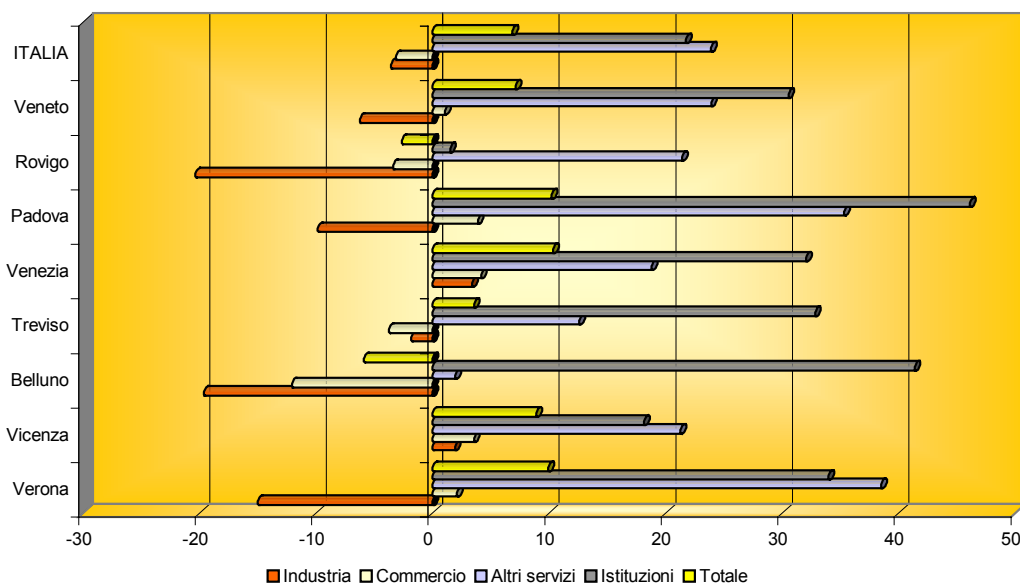
Dai dati provvisori diffusi dall'Istat, a seguito della rilevazione censuaria delle imprese e delle unità locali svoltasi nel 2001, risulta che in Italia vi sono 4.138.219 unità locali e 18.773.824 addetti (dipendenti e indipendenti). Rispetto ai dati definitivi del 1991 vi è un incremento delle unità locali pari al 7% e un incremento degli addetti pari al 4,4%. La composizione per macrosettori di attività economica, che emerge dal censimento, conferma che l'economia italiana è fortemente caratterizzata da attività terziarie. Le unità locali dell'industria rappresentano il 23,9% del totale, con una riduzione della quota di 2,6 punti percentuali rispetto al 1991; anche il settore del commercio, che comprende nel 2001 il 32,2% delle unità locali, rileva una perdita pari a 3,4 punti. Al contrario nel settore degli altri servizi le unità locali hanno segnato un incremento di 5,1 punti percentuali della propria quota rispetto al 1991, raggiungendo nel 2001 il 37% del totale. Anche le unità locali delle istituzioni aumentano di quota, passando dal 6,1% al 7,0%. La tendenza alla terziarizzazione dell'economia italiana emerge anche se si effettua il confronto in termini di addetti: tra gli addetti censiti, solo un terzo lavora nell'industria, il 17,8% nel commercio, il 29,5% nei servizi e il 19,7% nelle istituzioni pubbliche e in quelle private. Rispetto al 1991, la quota degli addetti all'industria ha perduto 5,1 punti percentuali e quella relativa al commercio appena 0,6 punti. Un lieve incremento si registra, invece, nella quota di addetti alle istituzioni (0,9%), mentre gli altri servizi guadagnano ben 4,8 punti percentuali, (Fig. 1.10).

Anche nel Veneto si evidenzia una tendenza al cambiamento della struttura economica: diminuiscono dal 1991 al 2001 le unità locali e gli addetti nell'industria, rispettivamente del 6,2% e del 3,8%, aumentano nel commercio (+1,1% le unità locali e + 8,4% gli addetti), ma sono gli altri servizi⁸ la componente più esuberante che, con l'aumento delle unità locali del 23,9% e degli addetti del 33,3%, dà ulteriore riprova della progressiva terziarizzazione che l'economia veneta ha subito nel corso dell'ultimo decennio. Anche le istituzioni hanno visto l'accrescersi sia delle unità locali (+30,5%) che degli addetti (+14,2%). Tuttavia, nei confronti delle altre aree del paese il

⁸ Il macrosettore degli altri servizi comprende i settori degli alberghi e dei pubblici esercizi, del trasporto e delle comunicazioni, dei servizi finanziari e assicurativi, dei servizi professionali e dei servizi svolti per le imprese e per le famiglie.

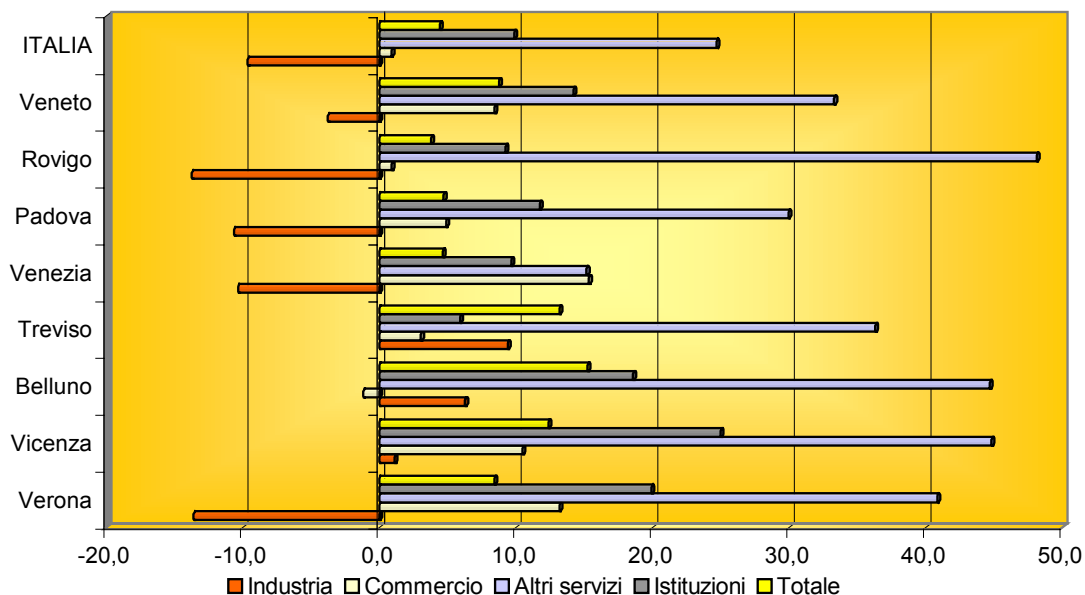
Veneto mantiene la sua connotazione di regione ad elevata industrializzazione: il 12,5% degli addetti all'industria in Italia appartengono al Veneto, (Fig. 1.11).

Fig. 1.10 - Addetti alle unità locali per settore di attività economica e provincia (variazioni percentuali 2001-1991)



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat - 7° e 8° Censimento generale dell'industria e dei servizi (dati 8° Censimento provvisori)

Fig. 1.11 - Unità locali per settore di attività economica e provincia (variazioni percentuali 2001-1991)

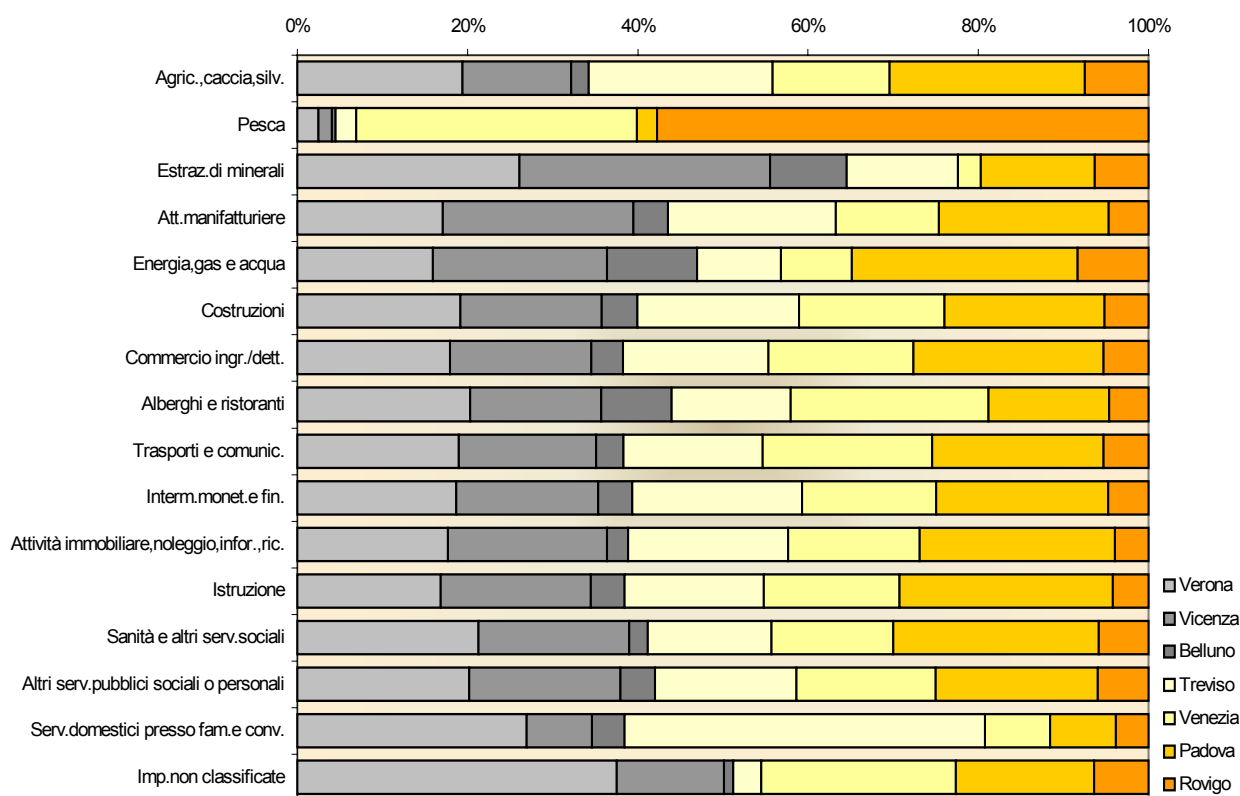


La composizione settoriale

Dai dati desunti dal registro delle imprese si possono ottenere interessanti indicazioni relative al movimento delle imprese venete nell'ultimo decennio e della loro attuale composizione settoriale. Considerando la distribuzione provinciale per settore di attività economica, si può

constatare come la provincia di Padova detenga quote elevate di imprese in quasi tutti i settori considerati, in particolare nei settori dell'energia, dell'istruzione, della sanità e altri servizi sociali, dell'attività immobiliare e del commercio; Vicenza ha la maggiore quota di imprese attive per l'estrazione di minerali e per le attività manifatturiere; Verona segue Vicenza per il settore di estrazione di minerali ed ha un'elevata quota di imprese nel settore dei servizi domestici presso famiglie e convivenze e della sanità e altri servizi pubblici e sociali, piuttosto densi risultano anche i settori degli alberghi e ristoranti, costruzioni e trasporti, intermediazione monetaria e finanziaria e commercio; a Treviso emerge, con una quota del 42% di imprese, il settore dei servizi domestici presso famiglie e convivenze; nella provincia di Rovigo è naturalmente il settore della pesca a prevalere su tutti gli altri (quasi il 58% di imprese attive), seguita dalla provincia di Venezia che vede la presenza del 33% di imprese attive nel settore, a Venezia prevalgono altresì le imprese del settore alberghi e ristoranti, (Fig. 1.12).

Fig. 1.12 - Percentuale di imprese attive nel Veneto per attività economica e provincia 2000



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Infocamere

I risultati definitivi del censimento industria consentiranno di effettuare delle valutazioni più precise in merito, data la copertura totale della rilevazione censuaria ed il suo scopo meramente statistico, che non contiene le problematiche derivanti dall'uso di archivi amministrativi a fini statistici.

Si può comunque dire che il Veneto si conferma regione ad alta intensità imprenditoriale che, nel confronto con le altre regioni, si colloca nella classe più elevata degli oltre 400 addetti per 1000 abitanti e si caratterizza per essere un mondo di piccole e medie imprese, anche se la dimensione media delle unità locali, desunta sempre dai dati provvisori del censimento 2001, risulta lievemente aumentata (Tab. 1.5).

*Tab. 1.5 - Dimensione media delle imprese per settore di attività economica
Addetti per unità locale – 1991:2001*

| | 1991 | | | | 2001 | | | |
|---------------|------------|------------|---------------|------------|------------|------------|---------------|------------|
| | Industria | Commercio | Altri servizi | Totale | Industria | Commercio | Altri servizi | Totale |
| Verona | 6,8 | 2,8 | 3,4 | 4,8 | 6,9 | 3,1 | 3,5 | 4,7 |
| Vicenza | 8,0 | 2,6 | 2,9 | 5,1 | 8,0 | 2,8 | 3,5 | 5,3 |
| Belluno | 6,1 | 2,3 | 2,6 | 4,2 | 8,1 | 2,6 | 3,7 | 5,1 |
| Treviso | 6,9 | 2,5 | 3,0 | 4,7 | 7,7 | 2,6 | 3,7 | 5,1 |
| Venezia | 6,8 | 2,7 | 4,3 | 5,1 | 5,9 | 3,0 | 4,2 | 4,8 |
| Padova | 6,3 | 2,8 | 3,8 | 4,8 | 6,2 | 2,8 | 3,6 | 4,5 |
| Rovigo | 5,2 | 2,3 | 2,7 | 4,0 | 5,6 | 2,4 | 3,3 | 4,2 |
| Veneto | 6,8 | 2,6 | 3,4 | 4,8 | 7,0 | 2,8 | 3,7 | 4,9 |

*Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat - 7° e 8° (risultati provvisori)
Censimento*

Le PMI nel Nord-est

Ma, stando alla descrizione fin qui enunciata del tessuto imprenditoriale veneto, non si riescono a cogliere fino in fondo i fattori che costituiscono la vera essenza dell'evoluzione delle piccole e medie imprese venete, inserite in un contesto territoriale fatto di regioni per alcuni versi omogenee nelle caratterizzazioni strutturali: il Nord-est. Per la trattazione successiva si utilizzerà così l'indagine che l'Istat ha condotto nel secondo semestre 2001 riferita alla situazione delle imprese di piccole e medie dimensioni nel primo semestre dello stesso anno. Sono stati posti dei quesiti qualitativi riguardo al possesso e all'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, all'attività innovativa e a quella di ricerca e sviluppo, la formazione professionale, alcuni aspetti legati alla gestione del personale e altri riguardanti le relazioni fra le imprese e la partecipazione in imprese estere⁹. I fenomeni rilevati risultano fortemente collegati alla dimensione delle imprese, misurata in termini di addetti. Il confronto fra le piccolissime imprese (quelle con 1-2 addetti) e quelle di dimensione immediatamente superiore già evidenzia un salto organizzativo.

Le piccolissime imprese in Italia sono mediamente molto più povere dal punto di vista informatico, instaurano poche relazioni con le altre imprese, sono molto meno innovative, non svolgono attività di ricerca e sviluppo (anche considerando le attività effettuate rivolgendosi all'esterno dell'impresa), investono solo marginalmente in formazione. Vi è una molteplicità di imprese fino a due addetti che non mostrano alcuna complessità organizzativa, anche per ciò che

⁹ Ci si basa sui risultati provvisori riportati nella relazione annuale dell'Istat relativi alla rilevazione annuale sui risultati economici delle piccole e medie imprese (1-99 addetti), cui si allega un modello finalizzato a rilevare variabili relative a dotazioni e complessità organizzativa delle PMI. I dati, rappresentativi a livello di ripartizione territoriale (Nord-ovest, Nord-est, Centro, Mezzogiorno con il Nord-est comprensivo di Veneto, Trentino, Friuli ed Emilia Romagna) sono stati raccolti per un campione di circa 45.000 imprese.

riguarda le relazioni impostate con il mercato del lavoro: non ricorrono al lavoro esterno e non adottano forme di flessibilità per l'utilizzo di forme diverse di lavoro.

PMI, le attività innovative e di R&S

Il fattore dimensionale risulta ancora più determinante se si considerano le attività innovative e quelle di ricerca e sviluppo. Tra il 1998 e il 2000 innovazioni di processo e di prodotto sono state introdotte da circa un terzo delle imprese italiane con una dimensione compresa tra 20 e 99 addetti; mentre nelle classi di addetti inferiori non si è avuta tale evidenza.

Nei settori dell'industria, sia l'attività innovativa che quella di R&S sono più intense. Nelle innovazioni di prodotto i settori ad elevato contenuto di ricerca e sviluppo e ad elevata specializzazione propendono all'innovazione in maniera più decisa, mentre in quelle di processo è di rilievo anche l'attività delle imprese dei settori ad elevate economie di scala.

Sia nell'innovazione di prodotto che in quella di processo le imprese innovatrici industriali sviluppano l'innovazione soprattutto all'interno dell'impresa stessa, nel Nord-est quasi 8 imprese su 10 nelle innovazioni di prodotto e più di 7 imprese su 10 in quelle di processo, cosa che non sembra dipendere dalla classe dimensionale dell'impresa. La tendenza a sviluppare l'innovazione nell'ambito di rapporti di collaborazione con altre imprese o enti di ricerca aumenta invece con la dimensione, il Nord-est per tale fenomeno presenta una buona tenuta rispetto alle altre ripartizioni (21,2 imprese su 100 nelle innovazioni di prodotto, circa 22 nelle innovazioni di processo). Anche nelle attività di ricerca e sviluppo la maggior parte delle imprese svolgono questa attività all'interno. Questa modalità aumenta al crescere della classe di addetti fino a raggiungere quasi il 95% delle attività di R&S per le imprese maggiori (quasi 90% nel Nord-est). Al crescere della dimensione diminuisce la quota delle imprese che affida all'esterno la propria attività di R&S, (Tab. 1.6).

L'8% delle imprese con 1-99 addetti in Italia intrattiene rapporti di collaborazione con altre imprese, sotto forma di accordi commerciali, di produzione, organizzativi, logistici o associativi. Anche questa variabile è legata alla dimensione: tra le imprese del Nord-est circa il 25% delle imprese che stringono rapporti di collaborazione con altre imprese appartiene alla classe dimensionale 20-49 ed il 33% alla classe 50-99, (Tab. 1.7).

"Le regioni nord orientali si confermano l'area maggiormente integrata; infatti, in generale le imprese del Nord-est mostrano la più elevata propensione ad intrattenere rapporti di collaborazione. In particolare, il fenomeno è evidente nelle imprese con meno di 20 addetti nell'industria in senso stretto. Sul fronte opposto, un'incidenza di rapporti di collaborazione fra imprese sistematicamente inferiore alla media nazionale si riscontra nel Mezzogiorno, sebbene il differenziale con il resto del Paese appaia apprezzabile in particolare nelle imprese con 50-99 addetti" (Istat - relazione annuale).

Tab. 1.6 - Imprese industriali innovatrici o che hanno svolto attività di ricerca e sviluppo, per classe di addetti, ripartizione geografica e tipo di attività - 2000 per 100 imprese che hanno svolto innovazione o attività di ricerca e sviluppo)

| | Classi di addetti (Italia) | | | | | Ripartizioni geografiche | | | | Totale |
|---|----------------------------|------|-------|-------|-------|--------------------------|----------|--------|------|--------|
| | 1-2 | 3-9 | 10-19 | 20-49 | 50-99 | Nord-ovest | Nord-est | Centro | Sud | |
| INNOVAZIONI DI PRODOTTO | | | | | | | | | | |
| Dall'impresa stessa | 75,9 | 80,5 | 76,7 | 81,5 | 79,2 | 77,6 | 77,2 | 77,2 | 84,1 | 78,7 |
| In collaborazione con altre imprese o enti di ricerca | 16 | 15,5 | 21,1 | 21,4 | 25,5 | 19,7 | 21,2 | 18,7 | 9,5 | 18 |
| Da altre imprese o enti di ricerca | 11,3 | 7,2 | 5,8 | 4,1 | 2,2 | 7,5 | 5,8 | 8,5 | 8 | 7,3 |
| INNOVAZIONI DI PROCESSO | | | | | | | | | | |
| Dall'impresa stessa | 77,5 | 77,5 | 70,1 | 72,9 | 72,5 | 73,7 | 72,9 | 74,8 | 80,4 | 75 |
| In collaborazione con altre imprese o enti di ricerca | 13,9 | 16,6 | 22,3 | 23,2 | 32,3 | 20,3 | 21,9 | 19,4 | 12,2 | 19 |
| Da altre imprese o enti di ricerca | 10,5 | 6,9 | 7,6 | 7,6 | 5,1 | 9,2 | 8 | 8 | 8,5 | 8,5 |
| RICERCA E SVILUPPO | | | | | | | | | | |
| All'interno dell'impresa | 83,9 | 85,4 | 89,4 | 92,6 | 94,6 | 90,4 | 89,1 | 86,8 | 81,6 | 88,2 |
| All'esterno dell'impresa | 17,9 | 17,9 | 15,9 | 10,5 | 10,6 | 14,1 | 15 | 14,2 | 22,4 | 15,4 |

Fonte: Istat (Indagine sulle piccole e medie imprese, 1-99 addetti), dati provvisori

Tab. 1.7 - Imprese con rapporti di collaborazione con altre imprese, per classe di addetti, settore di attività economica e ripartizione geografica - 2000 (valori percentuali)

| | Classi di addetti | | | | | Totale |
|--------------------------------------|-------------------|------|-------|-------|-------|--------|
| | 1-2 | 3-9 | 10-19 | 20-49 | 50-99 | |
| Italia | | | | | | |
| SETTORI DI ATTIVITA ECONOMICA | | | | | | |
| Industria in senso stretto | 6,6 | 11,1 | 14,4 | 17,4 | 25,1 | 9,5 |
| Costruzioni | 8,7 | 15,0 | 26,6 | 29,1 | 39,6 | 10,9 |
| Commercio | 4,5 | 10,0 | 19,3 | 23,8 | 33,8 | 5,7 |
| Altri servizi | 8,2 | 13,4 | 21,8 | 25,0 | 30,1 | 9,3 |
| RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE | | | | | | |
| Nord-ovest | 7,2 | 11,9 | 19,9 | 17,9 | 27 | 8,8 |
| Nord-est | 8,9 | 14,1 | 19,3 | 24,7 | 33 | 10,7 |
| Centro | 6,5 | 10,1 | 16,7 | 22,6 | 30,7 | 7,7 |
| Mezzogiorno | 5,1 | 12,2 | 17 | 19,9 | 19,2 | 6,4 |
| Italia | 6,8 | 12,1 | 18,6 | 21,1 | 28,2 | 8,3 |

Fonte: Istat (Indagine sulle piccole e medie imprese, 1-99 addetti), dati provvisori

Le tecnologie dell'informazione nelle PMI

Per ciò che riguarda l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione¹⁰ è da dire che queste, considerate quale fattore determinante del cambiamento organizzativo operabile all'interno dell'impresa che può così conseguire migliori risultati ed aumentare il suo fattore competitivo, sono maggiormente utilizzate dalle imprese con più di 10 addetti, anche se l'uso di Internet, personal computer e di altre tecnologie, che consentono forme di connessione con l'ambiente esterno, sono

¹⁰ Si considerano i risultati della rilevazione campionaria armonizzata a livello europeo, condotta per l'Italia dall'Istat sull'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e il commercio elettronico nelle imprese con almeno 10 addetti - rilevazione condotta nel periodo maggio-dicembre 2001

in aumento in tutte le imprese. Le imprese del Nord est presentano una diffusione di tali tecnologie lievemente inferiore rispetto all'Italia.

Tra le imprese con un numero di addetti superiore a 10 l'uso delle tecnologie d'informazione e comunicazione si conferma legato al fattore dimensionale: il collegamento a Internet è diffuso per l'80% delle imprese del Nord est di dimensione 10-49 addetti, si raggiunge invece quasi il 98% delle imprese con più di 250 addetti, pari al valore nazionale. La rete aziendale, Intranet, è poco diffusa tra le imprese di dimensione 10-49 addetti (23%), mentre la sua estensione all'esterno (Extranet), verso fornitori, clienti o altro, è poco utilizzata dalle imprese del Nord est fino a 99 addetti e, comunque, risulta una tipologia di comunicazione poco diffusa nella ripartizione (4,8%), ancor meno rispetto all'Italia (5,7%).

La tecnologia EDI¹¹, ovvero lo scambio elettronico di formulari come fatture ed ordini tra località geograficamente disperse, è utilizzata dal 30,6% delle imprese con oltre 250 addetti, per l'Italia sono invece il 33,4%. Per ciò che riguarda l'attivazione di un sito web le imprese tra i 50 ed i 249 addetti del Nord est dimostrano di essere più visibili sulla rete, ciò si desume dal confronto con l'analogo valore nazionale. Tra le forme di collegamento, la tipologia di connessione ISDN risulta più utilizzata nel Nord est: il 62,4% delle imprese contro il 58,9% a livello Italia.

Agricoltura

Dai dati della Regione Veneto relativi alla stima della Produzione Lorda Vendibile in agricoltura si evidenzia come, a fronte di una diminuzione complessiva del 6,3% del 1999 rispetto al 1998, nell'anno 2000 e dalle tendenze per il 2001 il dato a prezzi correnti sembra rimanere costante (intorno a 3.700.000 Euro) con una sostanziale tenuta del comparto vegetale e con una diminuzione del comparto zootecnico influenzato in maniera rilevante nel settore delle carni bovine dalla crisi BSE del periodo 2000-2001.

La tendenza al cambiamento, che in prima istanza può confermare una certa debolezza strutturale ma che evidenzia invece una trasformazione dell' "azienda agricola" verso l' "impresa agricola, viene evidenziata dai dati definitivi del V° Censimento Generale dell'Agricoltura. Infatti alla data di riferimento del Censimento (22 ottobre 2000) sono state rilevate in Veneto 191.085 aziende agricole, zootecniche e forestali, la cui superficie totale assomma a 1.204.278 ettari, di cui 852.744 costituiscono superficie agricola utilizzata (SAU).

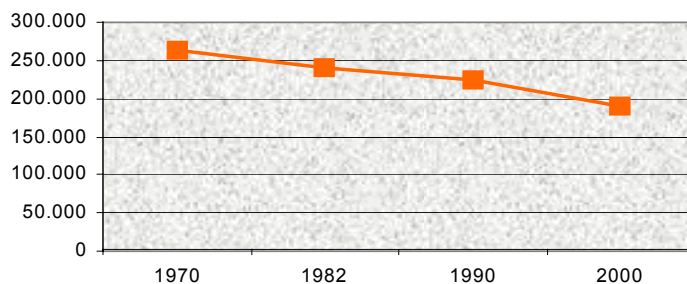
A livello regionale il trend ai quattro censimenti che fotografano gli ultimi 30 anni di agricoltura è sempre stato negativo: si passa da un totale delle aziende agricole nel '70 di 263.251 a 192.207 aziende nel 2000, ma esaminando le variazioni % tra i 4 censimenti si nota come l'intensità della diminuzione abbia subito un lieve rallentamento nel periodo 1982-90 per accentuarsi ancor più nell'ultimo decennio a conferma dei profondi mutamenti intervenuti (-8,5% nel periodo 70-82, -6,5% nel periodo 82-90, -15% nel periodo 90-2000) (Fig. 1.13).

Analizzando a livello regionale i singoli periodi intercensuari le variazioni percentuali evidenziano per la superficie totale la stessa tendenza già illustrata per il n° totale delle aziende (-

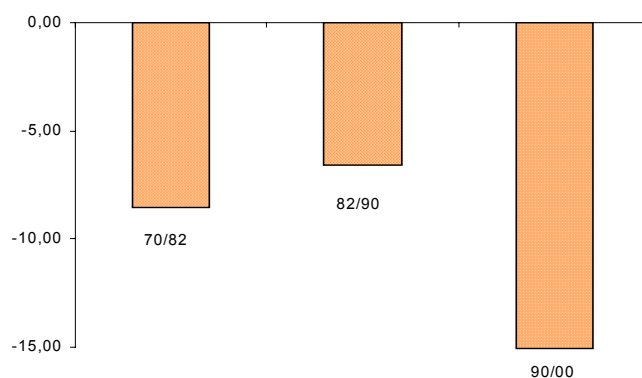
¹¹ Electronic Data Interchange

5,8% periodo 70/82, -1,8% periodo 82/90, -7,5% periodo 90-2000), mentre per la SAU si vede come, a fronte di una forte diminuzione (-7,3%) dal 1970 all'82, la diminuzione sia stata di -4,1%, nel periodo dall'82 al 90 e dal 90 ad oggi di -3,2% (Fig. 1.14).

Fig. 1.13 Numero complessivo di aziende agricole – Veneto - Censimenti 1970, 1982, 1990 e 2000

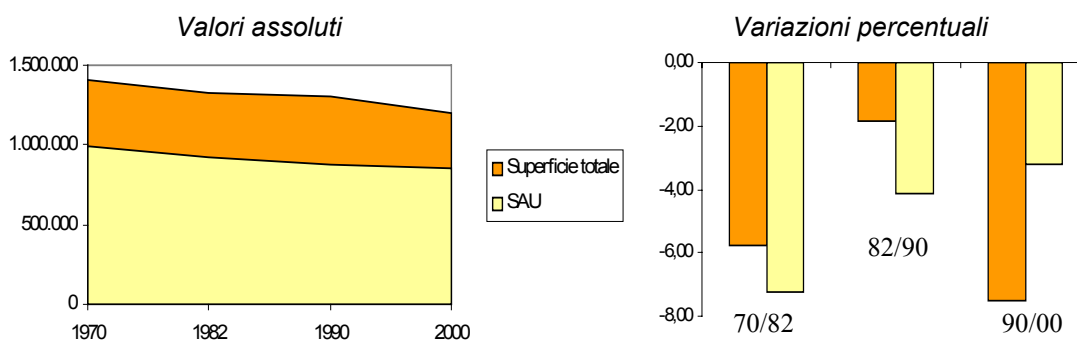


Variazioni percentuali del numero di aziende – Veneto - Censimenti 1970, 1982, 1990 e 2000



Fonte : Elaborazioni Regione Veneto - U.P.Statistica su dati Istat

Fig. 1.14 Superficie totale e SAU (in ha) - Censimenti 1970, 1982, 1990 e 2000



Fonte : Elaborazioni Regione Veneto - U.P.Statistica su dati Istat

Come già detto rispetto al Censimento del 1990, il numero delle aziende è diminuito del 15,0% (pari a 33.828 unità), a fronte di una riduzione del 7,5% della superficie totale (pari a 97.520 ettari) e del 3,2% della superficie agricola utilizzata (pari a 28.523 ettari). La consistente

diminuzione delle aziende si è dunque riflessa solo in parte sulle superfici occupate, cosicché le superfici medie delle aziende localizzate in Veneto sono sensibilmente aumentate nel periodo intercensuario: da 5,78 a 6,30 ettari in termini di superficie totale e da 3,97 a 4,55 ettari in termini di superficie agricola utilizzata. Anche l'incidenza della SAU sulla superficie totale è aumentata, passando dal 67,7 al 70,8%.

Il settore agricolo risulta comunque caratterizzato dalla massiccia presenza di micro-aziende. Infatti sono ben 72.614 (pari al 38,0% del totale) le aziende che hanno meno di 1 ettaro di SAU, le quali coprono soltanto il 6,9% della superficie totale e il 4,1% della SAU complessivamente rilevate nella regione. Se si considerano tutte le aziende con meno di 5 ettari di SAU, la quota sale al 79,8% del totale regionale, cui corrispondono quote del 25,2% della superficie totale e del 25,4% della SAU. Le aziende con oltre 20 ettari di SAU sono 6.552 e, pur rappresentando solo il 3,4% del totale, coprono il 46,3% della superficie totale e il 43,3% della SAU.

La contrazione delle unità produttive è stata più sostenuta in provincia di Belluno, -38%, dove sono uscite dal campo di osservazione entità marginali dal punto di vista produttivo: qui si è registrata anche la riduzione più consistente nella superficie totale, terreni rocciosi, boschi non coltivati, prati abbandonati. Le variazioni nella SAU sono state molto più omogenee a livello provinciale, variando tra -1,9 a Verona e -4,6 a Rovigo. Tralasciando la provincia di Belluno, ove le grandi superfici sono boschive, l'incremento relativamente più significativo nelle superfici medie si è avuto a Verona, passata da 7,1 a 8,3 ha; Rovigo si conferma tuttavia la provincia con le aziende più consistenti, 11,9 ha la superficie media.

La diversa intensità con cui le varie province sono state interessate dalla contrazione delle unità aziendali e delle relative superfici non ha determinato sostanziali modifiche nel loro peso relativo: Treviso col 23,5% delle aziende consolida la posizione che già deteneva, mentre Verona col 18,2% guadagna la prima posizione in termini di superficie.

Seminativi e coltivazioni permanenti coprono complessivamente circa l'81% della SAU nel 2000, e la stessa importanza rivestivano nel precedente censimento.

Le aziende censite con superfici coltivate a seminativi, ricoprono una superficie pari al 68,3% della SAU. In 10 anni la superficie si è contratta solo del 1,9%, ed in misura inferiore alla SAU, determinando un predominio ancor più netto dei seminativi rispetto al 1990.

L'incidenza delle aziende che praticano tali colture tradizionalmente cresce man mano si procede da ovest verso est, anche nelle aree di "pianura", che si caratterizzano di norma per una maggior dimensione media a seminativi. La distribuzione territoriale delle superfici a seminativi rimane sostanzialmente invariata rispetto al 1990, con Padova che mantiene il 20,2% della superficie regionale, grazie alla tenuta delle sue aree collinari, subito seguita da Rovigo e Venezia.

Il censimento ha rilevato un calo consistente delle aziende con superfici a coltivazioni legnose agrarie, più del 27% in 10 anni, per una superficie di 108.239 ha. Anche qui la riduzione della superficie è stata più contenuta, -7,3%, il che ha consentito alla superficie media di crescere se pur in maniera modesta. Contrariamente a quanto verificato per i seminativi, le superfici sono

più consistenti in collina che in pianura, cosa che si spiega con la forte presenza di superfici a vite nelle zone collinari.

In Veneto sono state censite nel 2000 21.602 aziende con allevamenti di capi bovini/bufalini, con una forte concentrazione a Treviso, 6.606 aziende, pari al 30,6% del totale regionale; poco diffuso invece l'allevamento a Rovigo con sole 497 aziende. La distribuzione dei capi, oltre 933.000 nella Regione, vede al primo posto Verona, con 244.827 capi, pari al 26,2% del patrimonio bovino regionale.

La diversa distribuzione territoriale delle aziende e dei capi si spiega con la variabilità della dimensione media degli allevamenti, intesi qui come aziende, che risulta pari a 105 capi a Rovigo mentre è rimasta a 18,1 capi a Belluno. Elevata la dimensione media degli allevamenti anche a Verona, 78,4 capi, che salgono a 111 nelle aziende di pianura.

Le aziende con allevamenti suini rilevate al censimento sono 10.674, per complessivi 701.685 capi. La provincia di Verona detiene il 32,1% dei capi, con una densità media di 1,3 capi per ha di SAU, a fronte degli 0,8 capi della media regionale. Anche per i suini la diffusione degli allevamenti in termini di numero di aziende si è fortemente ridotta, scendendo dal 9,9% del 1990 al 5,6% del 2000; solo a Rovigo la riduzione è stata contenuta, con un'incidenza passata dal 10,3% al 9,6% del complesso delle aziende della provincia. Per contro, la dimensione media degli allevamenti è cresciuta notevolmente, da 26 a 65,7 capi la media regionale. A Verona la crescita sembra particolarmente elevata, da 113 a 338 capi per azienda.

Il turismo

E' importante sottolineare come il turismo costituisca sempre un fattore determinante dell'economia veneta: mettendo a confronto l'incidenza percentuale del settore alberghi e ristoranti sul valore aggiunto a prezzi base per l'Italia ed il Veneto, pur se questo si ritiene indicativo solo di una componente parziale del settore, si può constatare come nel Veneto, anche se con oscillazioni minime dal 1995 al 1999, è stato in lieve calo dal 1995 al 1997 ed abbia ripreso ad aumentare dal 1998 al 1999; l'incidenza che ha nel Veneto è superiore rispetto a quella che il settore ha in Italia, dove ha invece mantenuto dei valori all'incirca costanti nell'arco di tempo considerato, (Fig. 1.15).

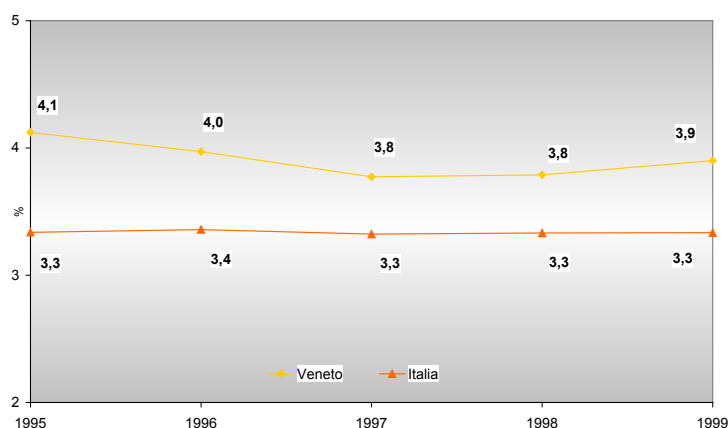
Analogamente risulta consistente la percentuale (4,7%) di imprese attive nel Veneto operanti nel settore alberghi e ristoranti. L'andamento del movimento turistico nel Veneto dal 1990 al 2001 vede una generalizzata maggiore vivacità del fenomeno per l'arrivo e la presenza dei turisti stranieri rispetto agli italiani.

Per ciò che riguarda gli arrivi degli italiani, l'andamento delle variazioni annuali compone delle oscillazioni cicliche di regolare ampiezza dal 1992 al 1997; l'ultimo ciclo, a partire dal 1997, anno in cui si registra una variazione negativa pari a 0,8%, genera un picco positivo nel 1998, è successivamente in calo nel 1999 e nel 2000 ed ha una nuova impennata nell'ultimo anno.

L'andamento complessivo degli arrivi turistici è evidentemente condizionato in maggior misura dalle variazioni degli arrivi turistici stranieri: nel 1994 si ha un picco superiore al 15% per gli arrivi dei turisti stranieri, nell'ultimo si registra invece un aumento degli arrivi turistici italiani. Il

dato sulle presenze, più rappresentativo della stazionarietà dei turisti che arrivano nel Veneto, dimostra come per alcuni anni della serie considerata, essenzialmente il 1991, il 1995 ed in minor misura il 1999, la decelerazione degli arrivi è compensata dall'espansione delle presenze e, quindi, da una tendenza verso una maggiore stazionarietà del fenomeno.

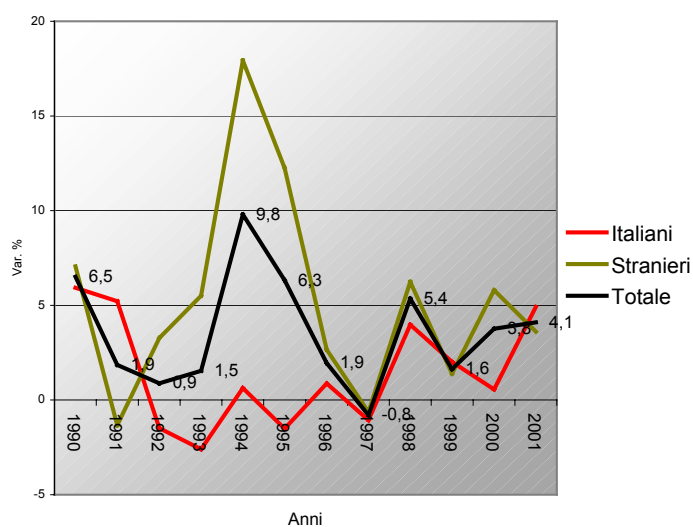
Fig. 1.15 - Incidenza percentuale del settore alberghi e ristoranti sul valore aggiunto a prezzi base (al lordo SIFIM). Veneto e Italia - 1995:1999



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat

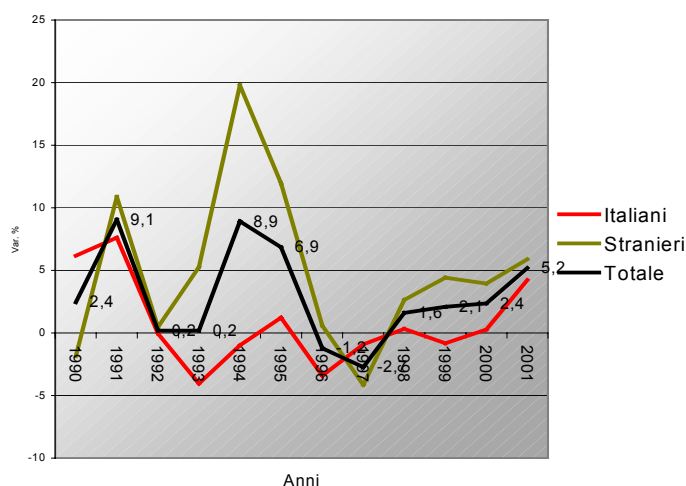
Nel dettaglio della provenienza si osserva come il Veneto, nel 2000, sia stata meta privilegiata dei turisti europei, 46,6% degli arrivi e 51,7% delle presenze, seguono gli stessi italiani, 38% degli arrivi e 42% delle presenze, il resto del mondo e gli Stati Uniti, rispettivamente con il 7% ed il 6% degli arrivi, ma con una meno rilevante componente delle presenze, segno della presenza di un turismo straniero che si connota di una certa fugacità (Figg. 1.16, 1.17, Tab. 1.8).

Fig. 1.16 - Variazioni percentuali degli arrivi turistici in Veneto dal 1990 al 2001



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat

Fig. 1.17 - Variazioni percentuali delle presenze turistiche in Veneto dal 1990 al 2001



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat

Tab. 1.8 - Indicatori (*) degli esercizi totali (alberghieri ed extra-alberghieri) per provincia del Veneto - 2001

| Province | TASSO DI RICETTIVITA' | TASSO DI TURISTICITA' | INDICI DI QUALITA' | |
|---------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|------------|
| | | | strutture | letti |
| Verona | 0,1 | 38,0 | 0,6 | 1,7 |
| Vicenza | 0,1 | 7,4 | 0,5 | 1,3 |
| Belluno | 0,5 | 72,2 | 0,8 | 1,9 |
| Treviso | 0,0 | 4,5 | 1,0 | 3,0 |
| Venezia | 0,4 | 102,1 | 1,4 | 2,9 |
| Padova | 0,0 | 15,8 | 1,8 | 6,6 |
| Rovigo | 0,1 | 22,1 | 0,8 | 2,3 |
| VENETO | 0,1 | 34,9 | 0,9 | 2,5 |

Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Regione Veneto

(*) Tasso di ricettività = posti letto / popolazione

Tasso di turisticità = ((presenze/giorni) / popolazione) * 1000

Indice di qualità:

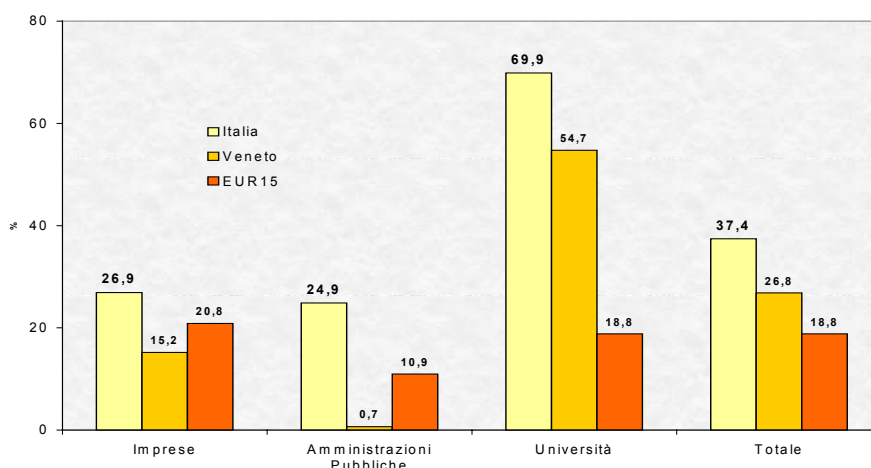
1) strutture: n°alberghi 3,4,5 stelle / n°alberghi 1,2 stelle

2) letti: posti letto alberghi 3,4,5 stelle / posti letto alberghi 1,2 stelle

Ricerca e sviluppo

Tra il 1995 ed il 1999, l'Italia ed il Veneto conseguono variazioni percentuali della spesa in R&S superiori a quelle dell'EUR15 (+37% per l'Italia, +26,8% per il Veneto e +18,8% per l'EUR15). Nella scomposizione della spesa, secondo i principali soggetti attuatori, si evidenzia come un grosso impulso è dato dall'università sia per l'Italia che per il Veneto, dove si sono registrate variazioni positive rispettivamente del 70% e del 55% nel periodo considerato; le imprese risultano più attive nell'EUR15, nell'arco di tempo considerato (+20,8%); in Italia ed in Veneto la spesa in R&S delle imprese aumenta secondo proporzioni inferiori rispetto a quella dell'università, ma il soggetto impresa è comunque riuscito a contribuire notevolmente alla crescita del fenomeno (+27% in Italia, +15% nel Veneto). Le amministrazioni pubbliche incidono significativamente in Italia, dove la spesa aumenta dal 1995 al 1999 di quasi il 25%, (Fig. 1.18).

Fig. 1.18 Var. % 1995-99 della spesa in R&S. Veneto, Italia e Eur15



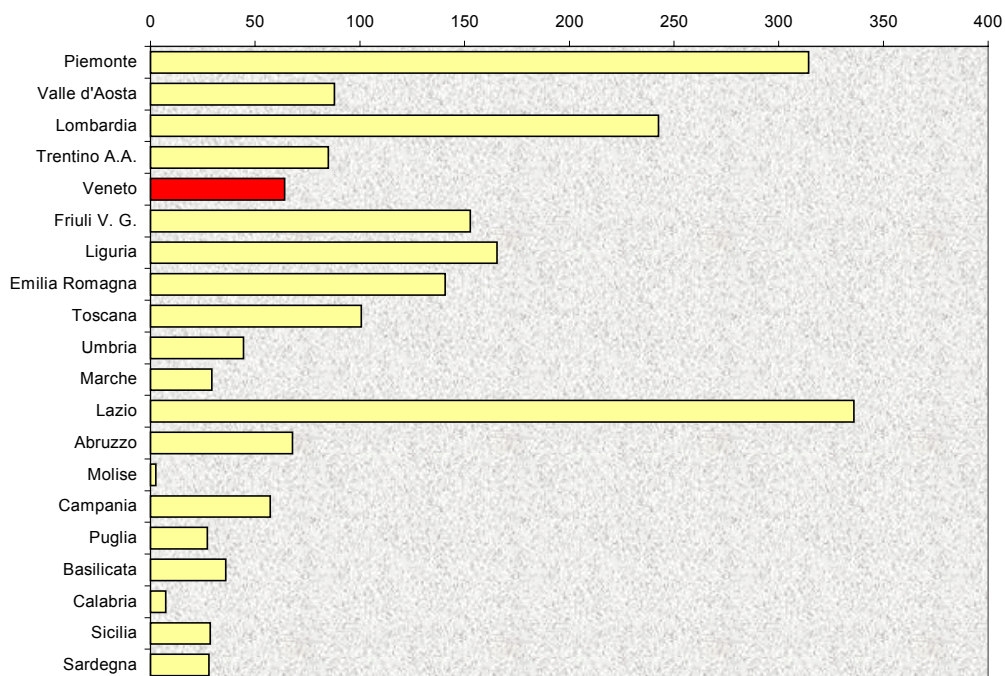
Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Eurostat e Istat per il dato del Veneto e dell'Italia 1999

(*) Per Belgio, Grecia, Irlanda (eccetto settore Amministrazioni Pubbliche), Olanda e Portogallo 1995:1997

Per Germania, Francia e Regno Unito 1995:1998

Nel confronto con le altre regioni attraverso la spesa in R&S pro capite il Veneto si mantiene su un livello poco eccellente e la variazione percentuale 1999-1998 della spesa totale non rappresenta variazioni significative, (Fig. 1.19).

Fig. 1.19 - Spesa per R&S pro-capite (in Euro) per regione - 1999



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat(*) Nel totale non è stata considerata la spesa per R&S relativa al settore Università

Il confronto tra le regioni sulla base della distribuzione percentuale della spesa tra amministrazioni pubbliche e imprese, nel 1999, fa risaltare come questa sia sostenuta

principalmente dalle imprese in Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Friuli V.G., Abruzzo, Marche e Campania con valori che vanno dal 97% della Valle d'Aosta al 66% della Campania, circa 76% nel Veneto. In maniera pressappoco analoga si distribuisce il personale addetto alla R&S per regione; la variazione percentuale 1999-1998 del personale addetto¹² alla R&S risulta negativa per Friuli V.G. e Veneto, lievemente positiva per Trentino ed Emilia Romagna.

Dal quadro delineato risulta come nel Veneto la ricerca e sviluppo sia da considerare un elemento critico per il raggiungimento di standard di livello europeo, come del resto nella stessa Italia, ma è da dire che questo tipo di innovazione è stata molto sostenuta, soprattutto in Italia. L'innovazione attraverso la R&S nelle imprese venete è meno determinante rispetto all'Italia, probabilmente a causa del fattore dimensionale che, come già messo in evidenza, fa del Veneto una regione densa di piccole e medie imprese.

1.2.4 L'interscambio commerciale

Il quadro internazionale

Come risulta dal rapporto 2001 dell'Istat, il rallentamento della congiuntura internazionale ha indotto nel corso del 2001 una frenata al commercio mondiale di beni. Secondo le stime più recenti del Fmi tale aggregato, dopo i brillanti risultati del 2000 (+12,8%), ha segnato nel 2001 una diminuzione dello 0,7%. I relativi effetti si sono avuti anche nell'area dell'Euro, che, peraltro, ha subito una contrazione dei significativi margini di competitività di prezzo acquisiti nel 2000: il tasso di cambio reale effettivo dell'euro, calcolato dalla Banca centrale europea (Bce) utilizzando gli indici dei prezzi al consumo dei 12 più importanti partner commerciali dell'area, si è infatti rivalutato del 2,8%. Dopo l'eccezionale espansione del 2000, le esportazioni e, in maggior misura, le importazioni dell'Uem hanno registrato un improvviso calo di dinamicità. Di conseguenza, il saldo commerciale dell'area ha registrato un attivo di 47,3 miliardi di euro contro i 5,3 del 2000. Nei primi mesi del 2002 si è poi avuto qualche segnale di recupero. Le esportazioni dell'area dell'euro, dopo la marcata flessione della fine del 2001, sono aumentate in gennaio (+2,7% rispetto a dicembre, al netto della stagionalità) per poi diminuire nuovamente in febbraio (-1,9%). Le importazioni, dopo aver registrato una continua flessione nel corso del secondo semestre del 2001, sono cresciute sia a gennaio (+0.4%) sia a febbraio (+ 1.8%). Nonostante questi risultati meno sfavorevoli, nei primi due mesi dell'anno il valore delle importazioni dei paesi dell'Uem è diminuito, in termini tendenziali, dell'8,5% mentre quello delle esportazioni ha registrato una flessione del 2,7%.

L'impatto dell'11 settembre

In Italia le esportazioni hanno subito una forte decelerazione nel 2001: il tasso di variazione si è ridotto passando dal 13,5% del 2000 al 2% del 2001, meno evidente il fenomeno in Veneto dove si è avuto un tasso di variazione nel 2000 pari a 11% ed un tasso nel 2001 pari a 3,5%.

¹² In unità espresse in equivalenti tempo pieno

Il commercio internazionale di beni è uno dei principali "canali di trasmissione dello shock" (Prometeia) dell'11 settembre: i valori del 2001 evidenziano una forte decelerazione rispetto all'aumento del 2000, l'impatto si è avuto soprattutto per i paesi più aperti agli scambi internazionali e per i settori più esposti agli scambi con determinati paesi (v. industria manifatturiera più esposta allo scambio con USA); nonostante queste considerazioni, il confronto tra i tassi di variazione delle esportazioni nei periodi gennaio-settembre e ottobre-dicembre dell'anno 2001 rispetto ai rispettivi periodi del 2000, pur manifestando una riduzione generalizzata dei tassi di variazione quasi per tutte le regioni, per il Veneto e la Lombardia, che da sole coprono il 43% delle esportazioni italiane nel 2001, il rallentamento subito è di lieve entità e continuano a mantenere il loro ruolo forte, (Fig. 1.20).

Il Veneto nel confronto internazionale

Il confronto internazionale sulla base delle esportazioni pro-capite vede il Veneto al primo posto nel 2000¹³ con circa 8.000 euro annuali, sopra i 7.300 € della Germania, i 5.900 € della Francia, 5200 € del Regno Unito (Fig. 1.21), il confronto con i paesi dell'Unione Europea mostra che il valore delle esportazioni del Veneto nel 1999 sono di poco inferiori a quelle di Danimarca e Finlandia, ma superano quelle del Portogallo, della Grecia e del Lussemburgo, tant'è che la sola provincia di Vicenza esporta tanto quanto l'intera Grecia; mentre l'Italia ha un valore delle esportazioni inferiore solo a Germania, Francia e Regno Unito.

Fig. 1.20 - Esportazioni nei periodi gennaio settembre e ottobre-dicembre del 2000 e 2001, variazioni percentuali

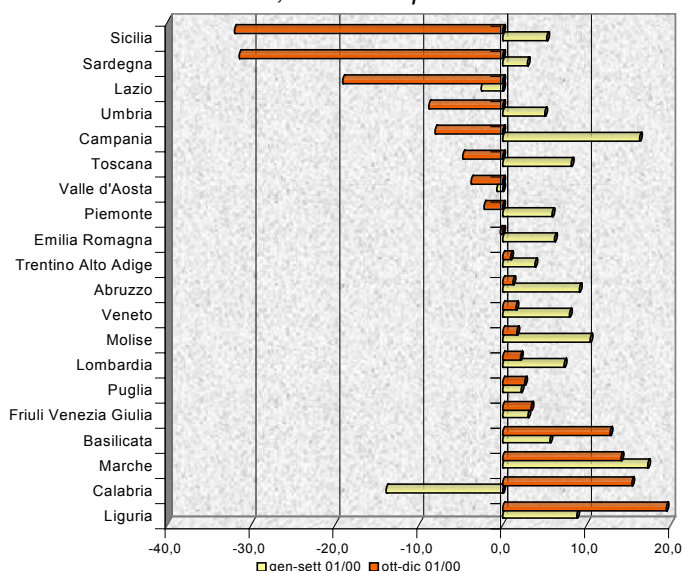
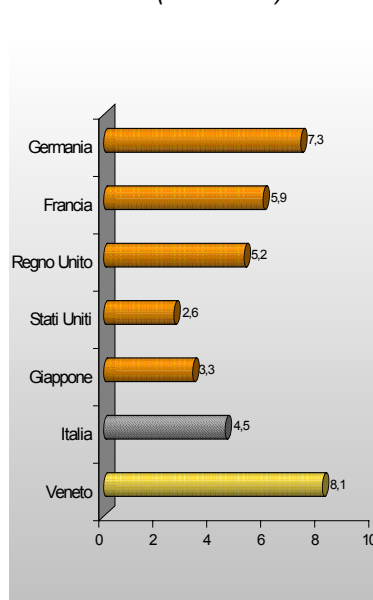


Fig. 1.21 - Esportazioni pro-capite 2000 ('000 euro)



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat (dati provvisori), Eurostat

¹³ Anno più recente di disponibilità dei dati delle regioni europee, per il Veneto dati disponibili al 2001

Il saldo commerciale nelle regioni

Le importazioni del Veneto contribuiscono per l'11% alle importazioni nazionali; il saldo commerciale normalizzato¹⁴ calcolato per tutte le regioni italiane nel 2000 e nel 2001 denota come, a parte il Molise (da +19,34 nel 2000 a +7,8 nel 2001) e la Calabria (da -17,98 nel 2000 a -25,9 nel 2001), in tutte le regioni le variazioni sono poco significative nei due anni, 13 regioni presentano un saldo positivo, il Veneto ha un saldo positivo del 15% assieme alle regioni che si collocano nella classe dal 10 al 20% e risulta al seguito di regioni quali Friuli, Emilia Romagna, Basilicata e Marche che presentano un saldo commerciale superiore al 20, queste ultime due regioni, partendo da situazioni economicamente meno vivaci manifestano quindi un exploit nel biennio considerato (la Basilicata raggiunge nel 2000 un saldo del 44%).

Le province

Anche nelle province venete il fenomeno delle esportazioni subisce nel 2001 una decelerazione, più marcata nelle province di Venezia e Padova (le esportazioni diminuiscono rispettivamente del 2,5% e dell'1,5%); analogamente avviene per le importazioni che subiscono una variazione negativa in tutte le province tranne a Treviso, che contribuisce con un tasso del +8,7% alla generale stazionarietà del fenomeno nel Veneto (+0,5%).

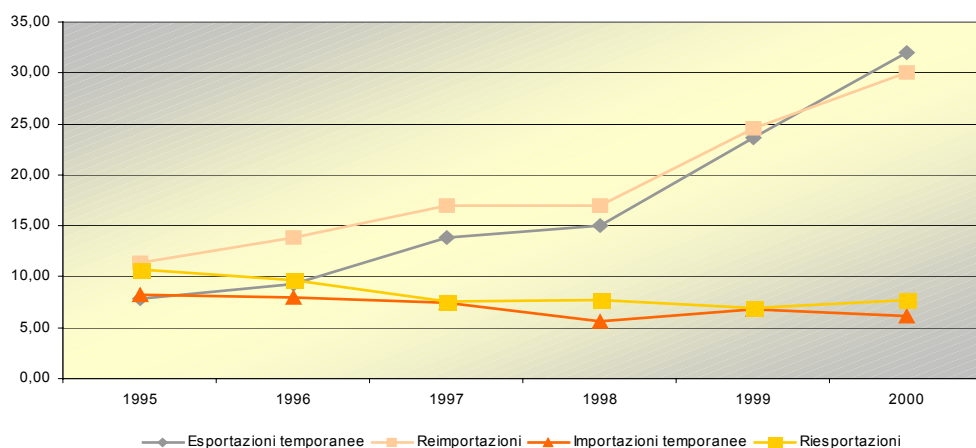
L'internazionalizzazione delle imprese

Alcuni indizi riguardo il fenomeno della delocalizzazione produttiva ci provengono dalla rilevazione sul traffico di perfezionamento attivo e passivo delle imprese venete, che pur cogliendo un solo aspetto del fenomeno complessivo, è significativo della dimensione che in questi ultimi anni ha assunto la delocalizzazione produttiva, tramite la subfornitura ad imprese localizzate all'estero. Come fa osservare la Banca d'Italia, il regime degli scambi commerciali temporanei tende ad essere meno praticato al crescere del grado di liberalizzazione degli scambi internazionali. Attraverso tale forma di scambio, che comporta onerosi adempimenti, si può ridurre l'imposizione daziaria; in assenza di tale imposizione, si tende ad effettuare transazioni apparentemente definitive.

Fatte queste precisazioni, si può comunque osservare (Fig. 1.22) come nel 2000 le esportazioni temporanee e le reimportazioni successive all'effettuazione di fasi di lavorazione all'estero siano aumentate nel Veneto, in termini reali, rispettivamente di più di 4 volte e di circa 3 volte e mezza rispetto al 1995 ed anche la percentuale rispetto al valore complessivo dell'Italia ha raggiunto dei livelli molto elevati: le esportazioni temporanee del Veneto, da poco più dell'8% nel 1995, hanno raggiunto nel 2000 circa il 32% ed anche le reimportazioni dall'11% sono passate al 30%, poco meno di un terzo delle subforniture all'estero dell'Italia, nel 2000, sono concentrate nel Veneto. L'andamento delle riesportazioni successive a fasi di lavorazione effettuate in Veneto si è invece lievemente ridotto nell'arco di tempo considerato (Fig. 1.22).

Fig. 1.22 Traffico di perfezionamento – 1995:2000 (*) (valori in milioni di euro al 2000)

| | Veneto | | | | | | Italia | | | | | |
|-------------------------|--------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
| Esportazioni temporanee | 226,4 | 272,5 | 324,8 | 425,6 | 625,0 | 950,8 | 2.889,0 | 2.920,9 | 2.353,5 | 2.837,6 | 2.644,7 | 2.972,7 |
| Reimportazioni | 295,3 | 356,1 | 409,1 | 496,1 | 706,1 | 1.045,8 | 2.584,4 | 2.560,4 | 2.406,6 | 2.929,1 | 2.874,6 | 3.483,5 |
| Importazioni temporanee | 464,9 | 456,4 | 509,4 | 448,2 | 564,6 | 611,0 | 5.662,7 | 5.773,8 | 6.849,6 | 7.988,9 | 8.235,4 | 9.957,3 |
| Riesportazioni | 743,4 | 658,6 | 537,8 | 630,6 | 596,4 | 605,3 | 6.926,5 | 6.812,9 | 7.094,9 | 8.181,0 | 8.625,3 | 7.852,7 |



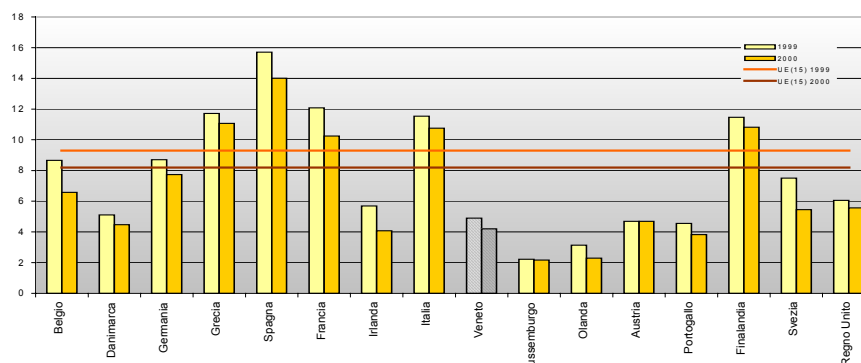
Fonte: Elaborazioni Regione Veneto – U.P. Statistica su dati ISTAT
(*) Dato 2000 provvisorio

1.2.5 Il mercato del lavoro

Il Veneto rispetto all'Europa

Il confronto internazionale operato attraverso il tasso di disoccupazione evidenzia come, a fronte di una sua riduzione generalizzata dal 1999 al 2000, il Veneto si mantiene su valori prossimi alla piena occupazione e si pone ben al di sotto della media europea per i due anni considerati, (Fig. 1.23).

Fig. 1.23 – Il tasso di disoccupazione (*) nei paesi dell'Unione Europea e nel Veneto 1999:2000

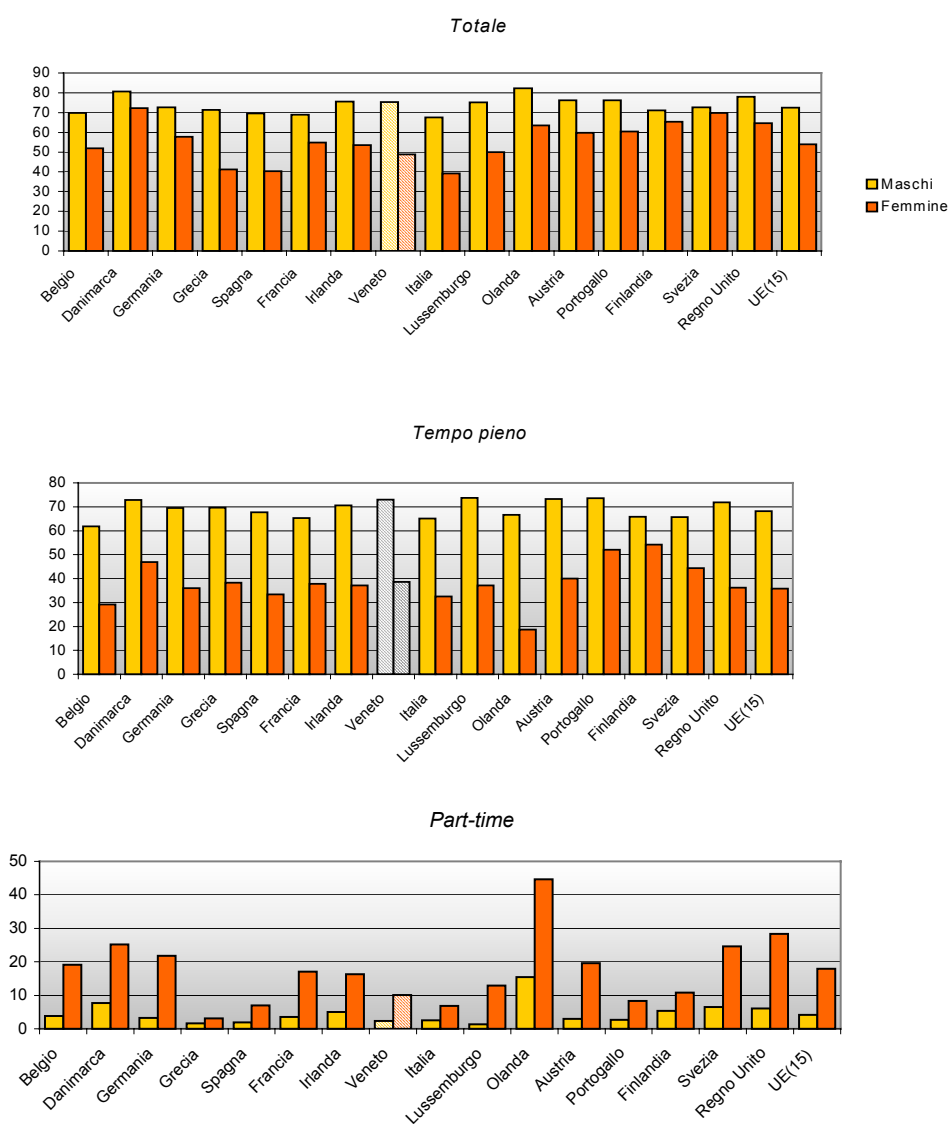


Fonte: Elaborazioni Regione Veneto – U.P. Statistica su dati Eurostat
(*) (Disoccupati/Forze lavoro)*100

¹⁴ Saldo normalizzato = (esportazioni - importazioni)*100/(esportazioni + importazioni) varia da un minimo di -100 (esportazioni nulle) ad un massimo di +100 (importazioni nulle)

Il tasso di occupazione maschile del Veneto ha un valore superiore rispetto a quello della media europea, viceversa quello femminile; mentre nella dimensione che connota la maggiore flessibilità del mercato del lavoro, l'occupazione part time, si osserva come sia nel Veneto che in Italia tale forma innovativa di articolazione dell'orario di lavoro sia ancora debole rispetto al resto degli altri paesi europei. Tuttavia tale fenomeno si presenta nel Veneto con maggior decisione rispetto all'Italia, soprattutto per ciò che riguarda la componente femminile. Segno che "il mercato del lavoro nel Nord-est rappresenta una sorta di ponte fra l'Italia e l'Europa: presenta performance migliori della media nazionale, ma sono ancora inferiori rispetto alle regioni d'Europa più avanzate", come fa osservare la Fondazione Nord-est, nel suo commento sul mercato del lavoro (Fig. 1.24).

Fig. 1.24 Tasso di occupazione (*) totale, a tempo pieno e part-time per sesso e paesi dell'Unione Europea - 2000



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Eurostat e Istat
 (*) Tasso di occupazione = (Occupati / Pop 15-64) * 100

La componente femminile

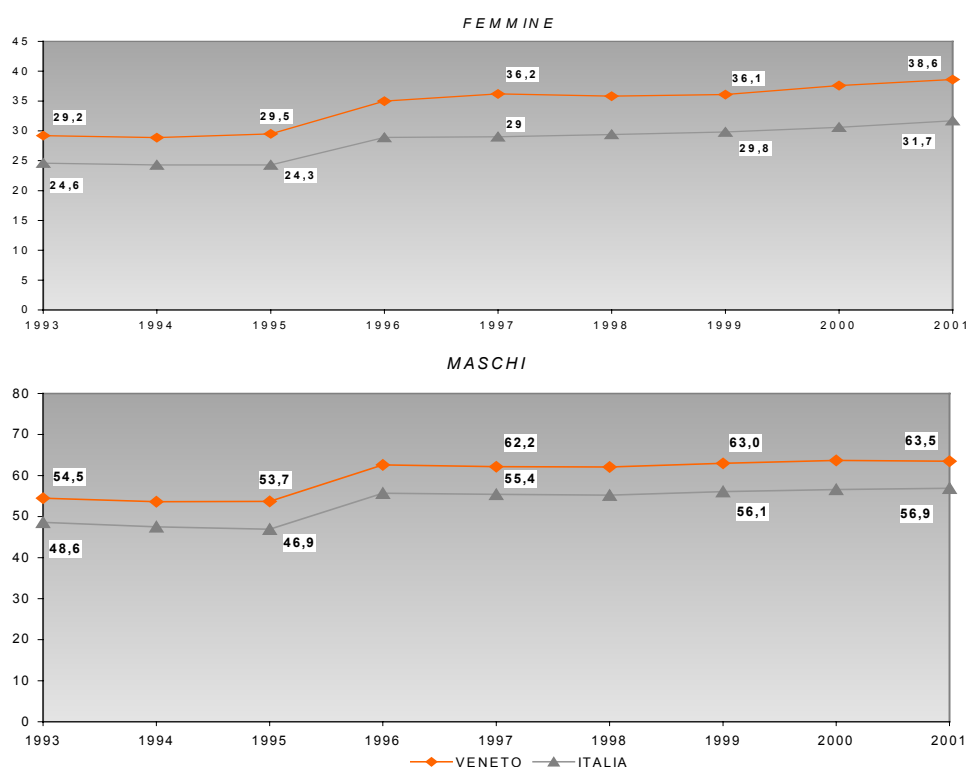
Il tasso di disoccupazione (3,5 nel 2001) scende ad un valore pari a 2,1 se si considera la sola componente maschile, per la componente femminile assume un valore pari a 5,4%. Si può notare comunque come sia molto presente nel Veneto la componente lavorativa femminile che, negli ultimi anni, è arrivata ad assumere livelli occupazionali piuttosto elevati: dal 1993 al 2001 il tasso di occupazione femminile è aumentato di più di 9 punti percentuali, passando da 29,2 a 39,6 e, pur ricalcando l'andamento registrato per l'Italia, ha sempre rivestito un ruolo più incisivo rispetto alla media nazionale; ad ulteriore evidenza di tale fenomeno si consideri la simmetrica riduzione del tasso di disoccupazione femminile che negli ultimi quattro anni ha perso circa 3 punti percentuali, riducendo ulteriormente lo scarto con il tasso di disoccupazione totale.

Il quadro delineato mette in evidenza come la componente femminile sia diventata sempre più presente nel mercato del lavoro, mutandone le precedenti connotazioni strutturali, tanto che queste necessiteranno sempre più di adeguarsi ai cambiamenti del *modus vivendi* ed alle crescenti necessità di coniugazione dei tempi di lavoro con i tempi di vita (Fig. 1.25).

Nel confronto con le altre regioni italiane il Veneto, nel 2001, occupa il 5° posto nella graduatoria del tasso di occupazione femminile (38,6%), mentre è al 2° posto, dopo il Trentino, nella graduatoria regionale relativa al tasso di occupazione maschile (63,3%), circa 7 punti percentuali al di sopra del valore medio dell'Italia.

Tra le province, il tasso di disoccupazione più elevato, che resta attribuito alla provincia di Rovigo, si attesta al 6,4%, nella componente femminile raggiunge il 10,4, valore sempre inferiore alla media italiana (13%); segue Venezia (7,3%) e Belluno (5,3%), che si pone al livello del tasso di disoccupazione del Veneto.

Fig. 1.25 - Tasso di occupazione (*) femminile e maschile in Veneto e Italia 1993:2001

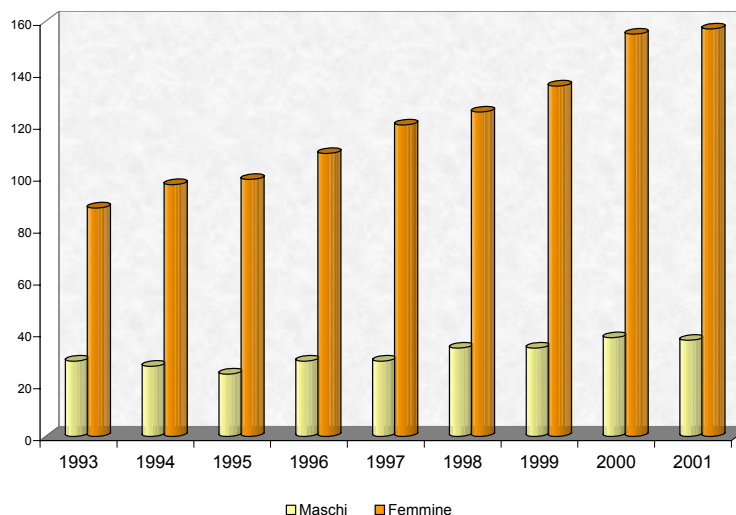


Fonte: Elaborazioni Regione Veneto – U.P. Statistica su dati Istat
 (*) Tasso di occupazione = (Occupati / Popolazione di 15 anni e oltre) * 100

La flessibilità

La scomposizione degli occupati in complesso nelle due componenti degli occupati a tempo pieno e tempo parziale evidenzia un andamento crescente, a partire dal 1993, degli occupati a tempo parziale, con la componente femminile che cresce nel Veneto del 78% dal 1993 al 2001 ed incide per l'81% sul totale degli occupati a tempo parziale nel 2001. Sempre notevole, ma di proporzioni inferiori, risulta il fenomeno anche in Italia, dove la componente femminile degli occupati a tempo parziale aumenta del 73% ed incide per il 74% sul totale degli occupati a tempo parziale nel 2001. Ciò dimostra ancora una volta che "una flessibilità maggiormente rispondente alle proprie aspettative di vita proviene da alcune componenti della forza lavoro" (Fondazione Nord-est, analisi e commenti), in particolare dalla componente femminile (Fig. 1.26).

Fig. 1.26 - Occupati a tempo parziale per sesso in Veneto (dati in migliaia) - 1993:2001



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U. P. Statistica su dati Istat

Nel confronto con le altre regioni, al 2001, il Veneto, con il Trentino ed il Friuli, assumono le percentuali più elevate di occupati a tempo parziale, mentre tra gli occupati dipendenti quelli con occupazione temporanea incidono nel Veneto, come in Lombardia, in misura inferiore rispetto alle altre regioni ed all'Italia. Valori accentuatamente più elevati si ritrovano invece nelle regioni meridionali, Sicilia e Sardegna, espressione di una parte del mercato del lavoro più improntato ad una precarietà di ordine strutturale.

L'Istat, nel suo rapporto 2001, propone uno schema di classificazione in 31 differenti tipi di rapporti di lavoro e una prima misurazione delle posizioni di lavoro atipico tra i dipendenti dell'industria e dei servizi privati. Si tratta di categorie prevalentemente individuate sulla base della caratteristica temporale della prestazione, della copertura previdenziale e dell'orario di lavoro.

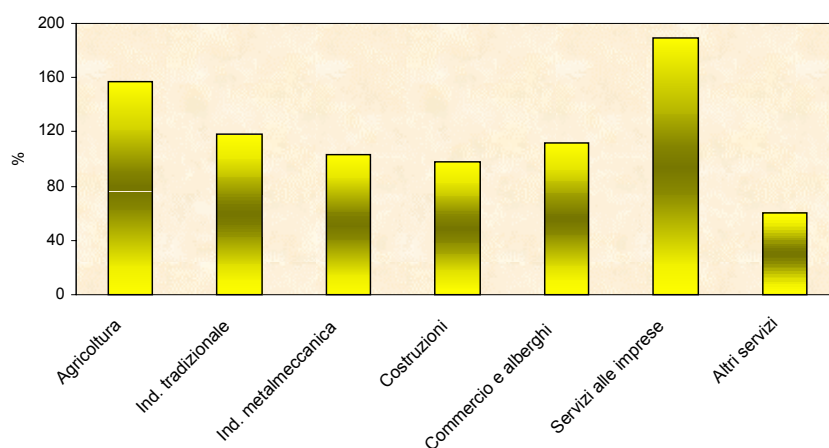
E' da dire che la categoria del lavoro a termine comprende una molteplicità di rapporti di lavoro¹⁵. La diffusione delle diverse tipologie dei contratti a termine è funzione del contesto

¹⁵ i contratti per la sostituzione di lavoratori temporaneamente assenti, i lavori stagionali, i contratti formativi e forme più recenti quali le misure di politica attiva al sostegno dell'occupazione e, da ultimo, anche il lavoro interinale

economico-sociale di riferimento e delle caratteristiche della forza lavoro. I contratti di formazione prevalgono tra le regioni settentrionali, e costituiscono comunque la tipologia contrattuale per cui vi può essere un inquadramento futuro a tempo indeterminato¹⁶.

Il lavoro interinale risulta essere maggiormente utilizzato nel nord, nell'industria in senso stretto e, come l'apprendistato, prelude ad un successivo consolidamento del rapporto di lavoro. Come fa osservare l'Agenzia regionale Veneto Lavoro, rispetto ai contratti a tempo determinato, tale forma di lavoro è molto cresciuta nel Veneto nel corso del 1999 e del 2000 e, pur nella sua limitata nicchia, 2% nel 2000 rispetto al totale dei lavoratori dipendenti, ed offrendo il beneficio ad aziende utilizzatrici e lavoratori di vedere espletare da altri l'opera di ricerca e delle procedure formali per l'assunzione, risulta essere una componente rappresentativa delle nuove dinamiche contrattuali, dimostrando di saper mettere in campo iniziative per la pronta soddisfazione della domanda del sistema produttivo veneto.

Fig. 1.27 - Variazione percentuale 2000-1999 delle missioni di lavoro interinale in Veneto



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U. P. Statistica su dati Veneto Lavoro

A titolo indicativo della portata che il fenomeno ha assunto nel biennio 1999-2000, si riportano i dati desunti dai Centri per l'impiego del Veneto sul numero di missioni¹⁷ per settore di attività delle imprese utilizzatrici. Queste sono aumentate in totale, dal 1999 al 2000, del 108%, in tutti i settori di attività e soprattutto nei servizi alle imprese, non di meno sono aumentate le imprese utilizzatrici che passano da 3.346 a 6.069, con una prevalenza del settore industriale ed in particolare del metalmeccanico, presso le quali sono state effettuate il 37,6% di tutte le missioni. La crescita delle missioni si riflette in un pari incremento dei lavoratori coinvolti (da 12.000 nel 1999 a 24.000 nel 2000), (Fig. 1.27).

¹⁶ Nelle regioni meridionali sono stipulati, come già evidenziato, il maggior numero di contratti a tempo determinato, essenzialmente per il maggior peso di settori dove questi contratti sono maggiormente utilizzati (costruzioni e agricoltura) e per la prevalenza di misure di politica attiva per l'occupazione.

¹⁷ Prestazione di lavoro presso l'azienda utilizzatrice per un determinato arco temporale

L'immigrazione

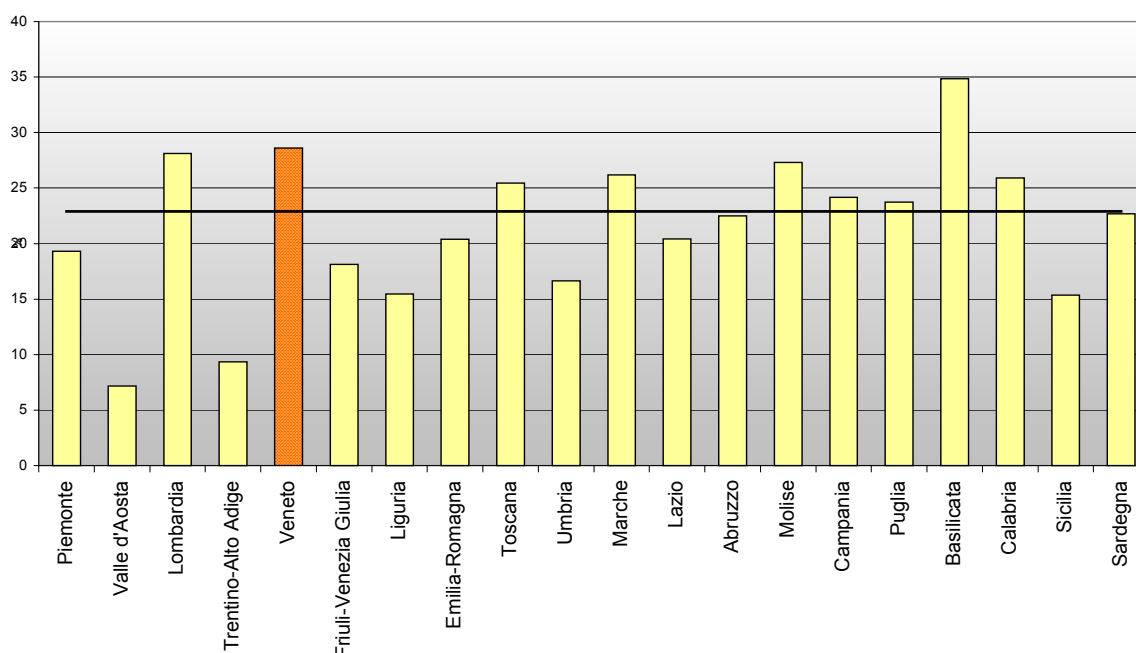
La situazione del mercato del lavoro descritta traccia l'impronta di una società di quasi piena occupazione e dato che, come vedremo in seguito, le dinamiche demografiche presagiscono un futuro carente di manodopera in età lavorativa e a fronte di un'offerta di lavoro in cui la componente libera è sempre più istruita, con maggiori aspettative di carriera e reddito, la domanda di manodopera si incontra sempre di più con il mondo dell'immigrazione, soprattutto straniera: l'analisi dei dati sui permessi di soggiorno rilasciati nelle diverse regioni italiane evidenzia come dal 1998 al 1999 nel Veneto questi sono aumentati di circa il 29%, ben al di sopra della media italiana, ed inoltre la serie storica per motivo del rilascio vede, sia per il Veneto che per l'Italia, il lavoro quale motivazione preminente ed in continuo aumento, ma, molto più rispetto all'Italia, nel Veneto sono in netto aumento i permessi di soggiorno per motivi familiari, segno di una nuova componente che sempre più si sedimenta nella società veneta, (Tab. 1.9, Fig. 1.28).

Tab. 1.9 Permessi di soggiorno per regione

| Regioni | 1998 | 1999 | Var. % 99-98 |
|-----------------------|------------------|------------------|-----------------|
| Piemonte | 70.054 | 83.568 | 19,3 |
| Valle d'Aosta | 2.362 | 2.531 | 7,2 |
| Lombardia | 235.154 | 301.291 | 28,1 |
| Trentino-Alto Adige | 26.234 | 28.683 | 9,3 |
| Veneto | 97.915 | 125.920 | 28,6 |
| Friuli-Venezia Giulia | 32.383 | 38.248 | 18,1 |
| Liguria | 31.219 | 36.044 | 15,5 |
| Emilia-Romagna | 90.129 | 108.518 | 20,4 |
| Toscana | 86.394 | 108.365 | 25,4 |
| Umbria | 21.150 | 24.665 | 16,6 |
| Marche | 25.122 | 31.698 | 26,2 |
| Lazio | 201.390 | 242.533 | 20,4 |
| Abruzzo | 15.112 | 18.513 | 22,5 |
| Molise | 1.520 | 1.935 | 27,3 |
| Campania | 55.029 | 68.336 | 24,2 |
| Puglia | 27.925 | 34.553 | 23,7 |
| Basilicata | 2.321 | 3.130 | 34,9 |
| Calabria | 12.333 | 15.530 | 25,9 |
| Sicilia | 46.750 | 53.927 | 15,4 |
| Sardegna | 10.324 | 12.667 | 22,7 |
| Italia | 1.090.820 | 1.340.655 | 22,9 |

Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U. P. Statistica su dati Istat

Fig. 1.28 - Variazione percentuale 1999-98 dei permessi di soggiorno per regione



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U. P. Statistica su dati Istat

Il terziario

Una situazione nuova del mercato del lavoro in Veneto è rappresentata dall'arresto dell'occupazione nel settore industriale, a partire dal 1998, fenomeno cui si affianca un aumento dell'occupazione nel terziario che rappresenta il 52,6% degli occupati nel 1999 ed il 54% nel 2000. L'aumento dell'occupazione in tale settore, che si caratterizza per essere un settore ad elevata intensità occupazionale, va letto congiuntamente all'incremento del valore aggiunto nei servizi (v. paragrafo sulla distribuzione del VA), (Tab. 1.10).

Tab. 1.10 - Percentuale di occupati per settore

| | Agricoltura | Industria | Terziario |
|------|-------------|-----------|-----------|
| 1990 | 7,0 | 42,5 | 50,5 |
| 1991 | 7,1 | 41,5 | 51,3 |
| 1992 | 6,6 | 40,3 | 53,1 |
| 1993 | 6,8 | 41,4 | 51,8 |
| 1994 | 6,0 | 40,4 | 53,5 |
| 1995 | 6,0 | 40,6 | 53,4 |
| 1996 | 5,0 | 41,1 | 53,8 |
| 1997 | 5,2 | 41,2 | 53,6 |
| 1998 | 4,7 | 42,0 | 53,3 |
| 1999 | 4,6 | 42,8 | 52,6 |
| 2000 | 4,5 | 41,6 | 54,0 |
| 2001 | 4,2 | 40,6 | 55,1 |

Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat

Il sommerso

La consistenza del fenomeno del sommerso economico è stimata dall'Istat attraverso il volume di lavoro non regolare, che non rispetta le normative vigenti in materia fiscale e contributiva e, quindi, non rilevabile attraverso le fonti amministrative. I tassi di irregolarità, calcolati come rapporto tra le unità di lavoro non regolari ed il complesso delle unità di lavoro occupate nell'area territoriale considerata, segnano un aumento in Italia dal 1995 al 1999, ma con intensità differenziate rispetto alle diverse aree geografiche. I tassi aumentano soprattutto nelle regioni meridionali, sensibilmente nelle isole, lievemente nel centro Italia, in maniera più contenuta al Nord: in Veneto il tasso è rimasto all'incirca costante, circa 11% sia nel 1995 che nel 1999. La scomposizione settoriale dei numeri indice, calcolati rispetto all'anno 1995, evidenzia come nel Veneto il fenomeno sia in aumento soprattutto per ciò che riguarda i settori dell'industria in senso stretto e dei servizi, peraltro i due settori preponderanti dell'economia veneta (Tab. 1.11).

Tab. 1.11 Numeri indice delle unità di lavoro non regolari per settore di attività economica e tassi di irregolarità per regione – 1999 (Base 1995 = 100)

| REGIONI | Settori di attività economica | | | | | | Tassi di irregolarità | |
|--------------------------|-------------------------------|-----------|----------------------------------|-------------|---------|--------------------|-----------------------|------|
| | Agricoltura | Industria | Industria in senso stretto | Costruzioni | Servizi | Totale Economia | 1995 | 1999 |
| Piemonte | 89,0 | 85,7 | 6,7 | 83,1 | 109,9 | 104,8 | 10,3 | 10,6 |
| Valle d'Aosta | 75,0 | 200,0 | - | 200,0 | 106,2 | 105,5 | 16,0 | 16,7 |
| Lombardia | 106,0 | 95,9 | 90,2 | 108,2 | 98,2 | 98,2 | 11,4 | 10,9 |
| Trentino Alto Adige | 90,1 | 92,0 | 72,2 | 142,9 | 105,1 | 102,7 | 12,8 | 12,5 |
| Veneto | 91,7 | 97,6 | 103,8 | 87,2 | 105,3 | 102,3 | 11,2 | 11,0 |
| Friuli Venezia Giulia | 87,2 | 55,6 | 64,3 | 46,2 | 100,0 | 94,3 | 11,5 | 10,6 |
| Liguria | 106,1 | 76,2 | 30,8 | 104,8 | 110,5 | 106,1 | 12,8 | 13,4 |
| Emilia Romagna | 90,9 | 83,2 | 92,3 | 47,2 | 106,1 | 100,8 | 10,7 | 10,4 |
| Toscana | 91,0 | 105,1 | 105,3 | 104,2 | 111,3 | 109,4 | 11,9 | 12,8 |
| Umbria | 84,8 | 88,7 | 90,3 | 85,7 | 111,7 | 104,5 | 14,7 | 14,7 |
| Marche | 86,4 | 4,3 | 00,0 | 80,8 | 120,7 | 113,4 | 11,7 | 12,8 |
| Lazio | 91,8 | 104,4 | 106,5 | 103,3 | 113,8 | 110,5 | 16,5 | 17,9 |
| Abruzzo | 87,1 | 113,1 | 128,6 | 107,9 | 114,8 | 108,9 | 14,2 | 16,5 |
| Molise | 75,0 | 132,4 | 129,2 | 138,5 | 134,2 | 118,6 | 14,2 | 16,5 |
| Campania | 84,5 | 92,0 | 94,8 | 88,3 | 125,3 | 111,7 | 23,8 | 25,9 |
| Puglia | 96,9 | 92,7 | 84,5 | 101,2 | 107,8 | 101,9 | 19,4 | 19,7 |
| Basilicata | 88,1 | 129,9 | 145,5 | 114,7 | 127,3 | 117,4 | 17,1 | 19,3 |
| Calabria | 91,1 | 81,7 | 82,2 | 81,4 | 104,1 | 95,2 | 28,1 | 27,8 |
| Sicilia | 99,2 | 113,6 | 129,0 | 102,1 | 133,4 | 122,0 | 20,3 | 24,1 |
| Sardegna | 83,8 | 108,6 | 94,8 | 121,2 | 149,6 | 130,0 | 16,4 | 20,6 |
| Italia | 92,1 | 96,7 | 96,5 | 96,9 | 112,4 | 106,9 | 14,5 | 15,1 |

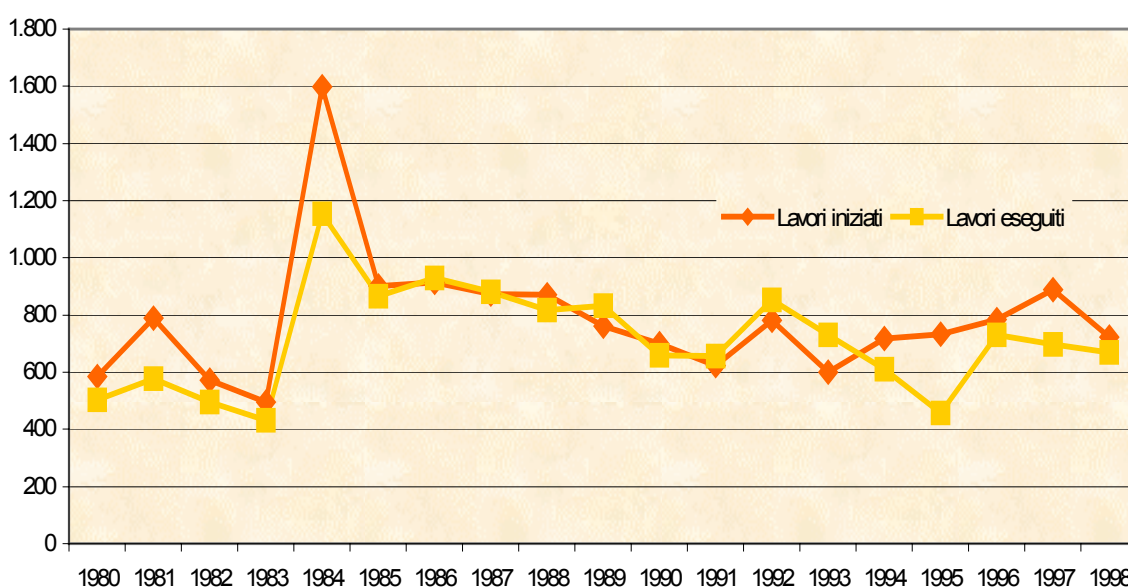
Fonte: Istat, Conti economici nazionali

1.2.6 Le infrastrutture

La spesa per opere pubbliche

Dal 1980 al 1998 nel Veneto sono stati iniziati lavori per opere pubbliche per importi previsti annualmente compresi tra circa 600 milioni ed 1 miliardo di euro, con un unico picco superiore al miliardo e mezzo di euro, a prezzi costanti 1998, nel 1984; allo stesso modo sono stati eseguiti e, quindi, effettivamente spesi, nello stesso intervallo temporale lavori per importi annuali compresi tra 400 milioni ed 1 miliardo e 200 milioni di euro, picco massimo sempre nel 1984 (Fig. 1.29).

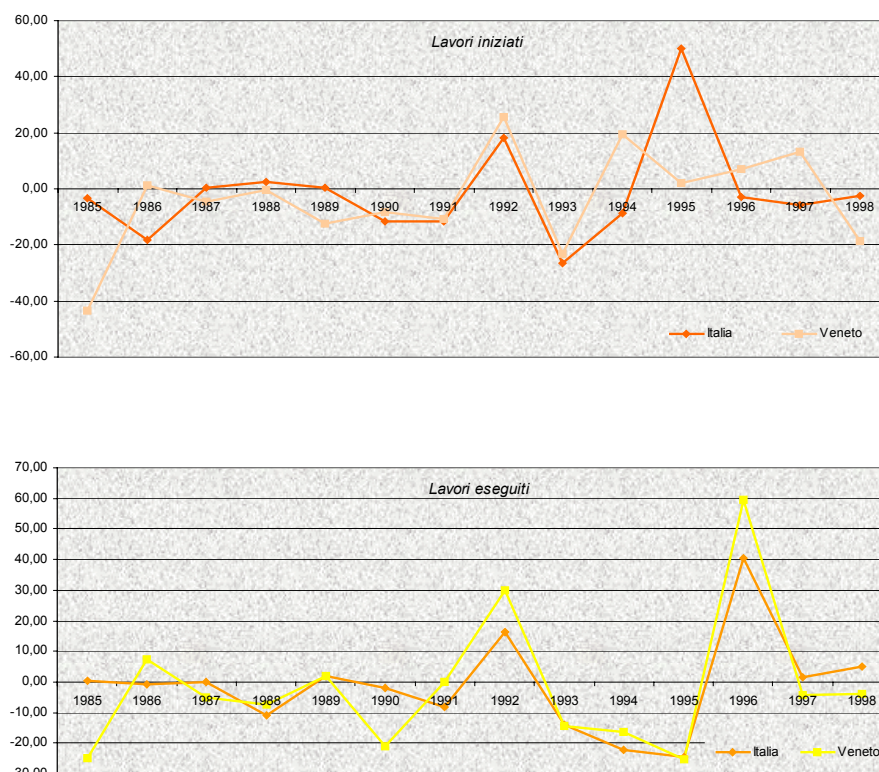
FIG. 1.29 Lavori iniziati ed eseguiti per opere pubbliche in Veneto (milioni di euro a prezzi costanti al 1998) - 1980:1998



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat

Nella serie storica, che mette a confronto il Veneto e l'Italia attraverso le variazioni annuali dei lavori per opere pubbliche dal 1985 al 1998, spiccano, per i lavori iniziati in Italia, gli anni 1992 e 1995 in cui si è avuto un incremento rispettivamente del 18% e del 50%, per il Veneto risulta ugualmente il 1992 (+25%), oltre al 1994 ed al 1997; si registra un solo picco negativo sia per il Veneto che per l'Italia, ascrivibile all'anno 1993. La serie dei lavori eseguiti conferma il 1992 quale anno positivo anche nell'esecuzione dei lavori; negli anni successivi, fino al 1995, si propende meno ad eseguire, sia per il Veneto che per l'Italia, nel 1996 i lavori eseguiti si espandono del 40% per l'Italia e del 60% per il Veneto, nel 1997 e nel 1998 non si registrano variazioni significative, (Fig. 1.30).

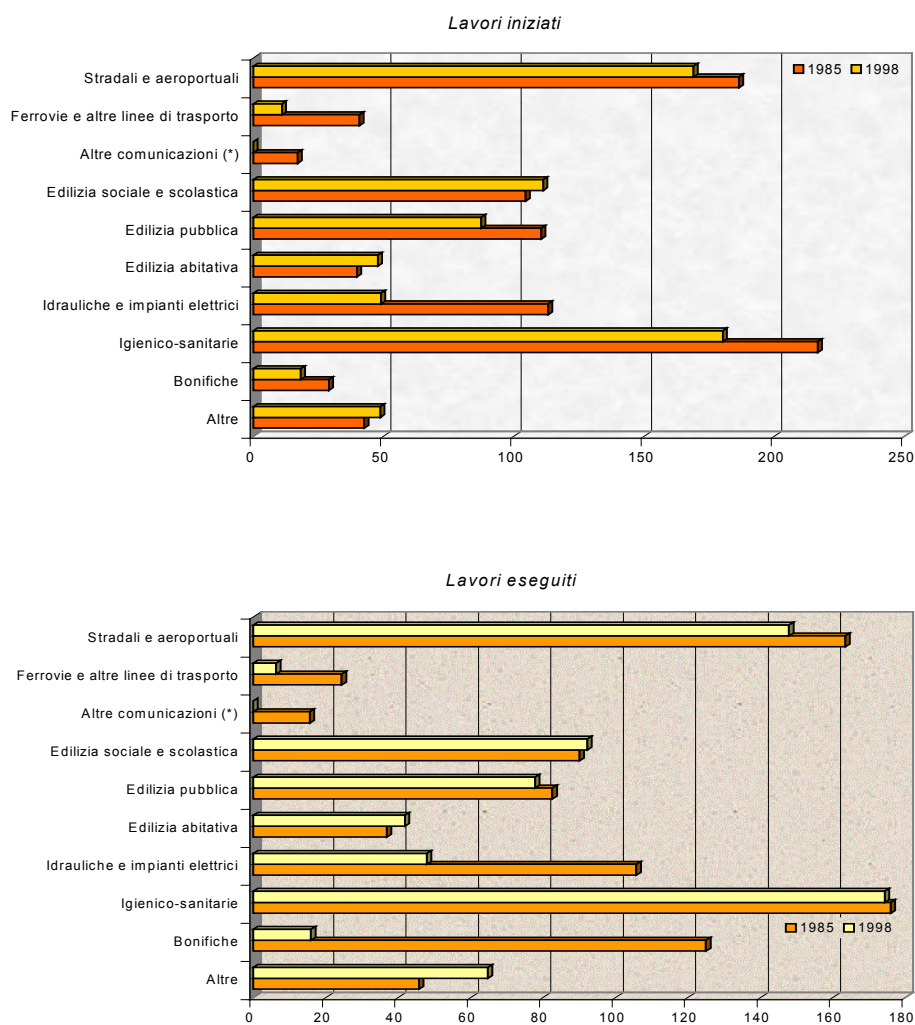
Fig. 1.30 – Lavori iniziati ed eseguiti per opere pubbliche: variazioni percentuali (valori costanti al 1998) – Veneto e Italia – 1985:1998



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat

Nel dettaglio del settore d'intervento si evince che sia per il Veneto che per l'Italia le opere igienico-sanitarie (ospedali) e quelle stradali e aeroportuali restino comunque le più rappresentative del fenomeno in esame: quasi 148 milioni di euro spesi nel Veneto nel 1998 (all'incirca il 9% in meno rispetto al 1985) e quasi un miliardo e 600 milioni di euro in Italia per opere stradali e aeroportuali (-31% rispetto al 1985); mentre 174 milioni di euro sono stati spesi nel Veneto per opere igienico-sanitarie, con una variazione poco significativa rispetto al 1985, 1 miliardo e 586 milioni in Italia (-29% sul 1985). Le opere infrastrutturali nell'edilizia abitativa in Veneto, contrariamente all'Italia, dove ha subito una consistente contrazione, hanno registrato una lieve accelerazione, evidenziata dall'incremento dei lavori eseguiti. Le bonifiche, che nel 1985 hanno inciso nel Veneto per più del 14% sul totale della spesa per lavori eseguiti, nel 1998 è stato il settore meno interessato dall'esecuzione di opere infrastrutturali, dopo le ferrovie e le altre linee di trasporto, che rivestono anch'esse un ruolo residuale. Viceversa in Italia i lavori eseguiti nel settore ferroviario hanno visto un aumento considerevole dal 1985. I lavori iniziati per settore seguono un andamento analogo a quello dei lavori eseguiti per il Veneto; altrettanto avviene per l'Italia dove spicca però l'andamento opposto di forte contrazione dei lavori iniziati nel settore delle ferrovie dal 1985 al 1998, rispetto ai lavori eseguiti, segno di una notevole frenata dopo il notevole peso che il settore ha assunto negli anni passati (Fig. 1.31).

FIG. 1.31 Lavori iniziati ed eseguiti per opere pubbliche per settore di intervento



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat

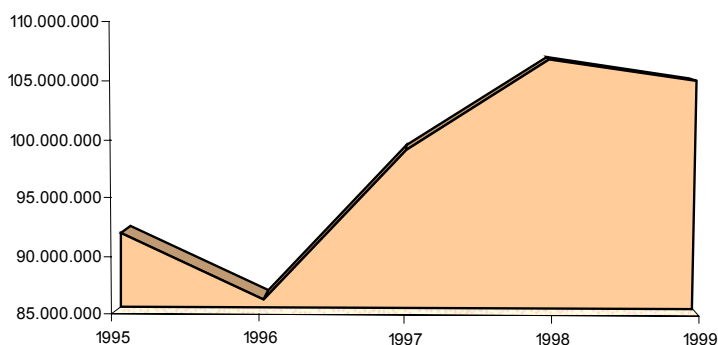
(*) Dato non pervenuto per l'anno 1998

La dotazione di infrastrutture

La dotazione di infrastrutture ricopre un ruolo di importanza rilevante nello studio delle economie locali ed è determinante sia per le stesse condizioni di vita familiari sia per le opportunità localizzative delle imprese. Il fenomeno è stato spesso oggetto di studio e si cita in particolare l'analisi realizzata dall'Istituto Tagliacarne che ha permesso di ricostruire una serie di indici di dotazione infrastrutturale¹⁸, con riferimento a nove categorie di opere, rapportabili al valore dell'Italia per l'arco di tempo che va dal 1997 al 2000. Tra le regioni italiane ve ne sono sette che hanno un indice complessivo superiore a quello nazionale: nell'ordine sono la Liguria che supera l'Italia dell'84%, segue il Lazio (+42%), la Lombardia (+20%), il Friuli (+18%), la Toscana (+17%), il Veneto (+16%) e l'Emilia Romagna (+7%), (Fig. 1.32).

¹⁸ tali indicatori sono stati costruiti secondo una metodologia statistica che tiene conto, a partire dalle fonti disponibili per la costruzione degli indicatori elementari di base nei diversi settori, della necessità di rappresentare correttamente il livello territoriale considerato e di omogeneizzare gli indici per renderli confrontabili

Fig. 1.32 - Trasporti con origine o destinazione Veneto (tonnellate). Anni 1995:1999 (*)



(*) Sono rilevate unicamente le operazioni di trasporto effettuate con autoveicoli immatricolati in Italia e, a tale proposito, esse vengono distinte in "trasporti interni", quando sia il luogo di carico sia quello di scarico sono situati sul territorio italiano, e in "trasporti internazionali" nel caso in cui solo uno dei due luoghi (carico o scarico) sia interno ai confini italiani.

Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati ISTAT

Criticità

Alcuni nodi critici gravano comunque sul territorio veneto e costituiscono il contrappeso della particolare connotazione di regione ad elevato sviluppo infrastrutturale.

A conferma della stessa percezione che si può avere del fenomeno, il dato sulle operazioni di trasporto mostra come il quantitativo totale di merce movimentata, sia in origine che per destinazione, sia aumentato nel Veneto dal 1995 al 1999 del 14,6% (Fig. 1.32).

Anche il traffico autostradale¹⁹ ha subito un'accelerazione dal 1999 al 2000 del 17%, in maggior misura se si considerano solo i veicoli dedicati al trasporto merci (+20%); in termini reali²⁰, l'incremento resta significativo per ciò che riguarda la categoria dei veicoli merci (+6,1%), mentre i chilometri complessivamente percorsi dai veicoli dedicati al trasporto dei passeggeri è aumentato solo dell'1,8%. Nel complesso si può desumere un'indicazione sull'aumento del traffico autostradale che propende, però, ad una più limitata percorrenza delle tratte.

Il trasporto delle merci, punta d'iceberg dell'intensa attività economica e di scambio del Veneto, risulta inoltre dall'andamento della consistenza del parco dei mezzi pesanti dal 1991 al 2000, che è aumentato di quasi il 29%, poco meno rispetto all'Italia (+30%), ma che comunque, considerato in rapporto alla popolazione, si mantiene, nell'arco di tempo considerato, sempre su valori superiori rispetto all'Italia: circa 89 mezzi pesanti per 1000 abitanti nel Veneto contro 67 in Italia.

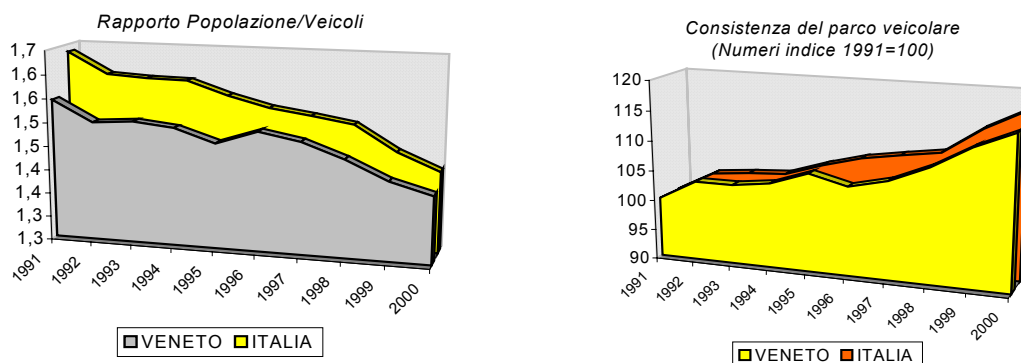
La consistenza complessiva del parco veicolare, negli ultimi dieci anni, è aumentata nel Veneto del 15% (+17% in Italia) (Fig. 1.33); generalmente, nella scomposizione per tipologia di veicolo, si può notare come il fenomeno rappresenta per il Veneto un fattore di criticità soprattutto per ciò che riguarda le autovetture che, nell'arco di tempo considerato, aumentano, rapportate alla popolazione, mantenendosi su valori sempre superiori rispetto al dato nazionale (574 veicoli per

¹⁹ misurato attraverso gli ingressi in autostrada a prescindere dai chilometri percorsi

²⁰ veicoli/Km = chilometri complessivamente percorsi dai veicoli entrati in autostrada

1000 abitanti nel Veneto contro 563 in Italia nel 2000); la situazione migliora se si considerano i motocicli, nel 2000 si sono registrati 53,7 motocicli per 1000 abitanti nel Veneto contro 58,4 in Italia nel 2000.

Fig. 1.33 - Consistenza del parco veicolare Veneto e Italia - Anni 1991:2000



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P.Statistica su dati ACI

1.3 La società e l'ambiente

1.3.1 La popolazione

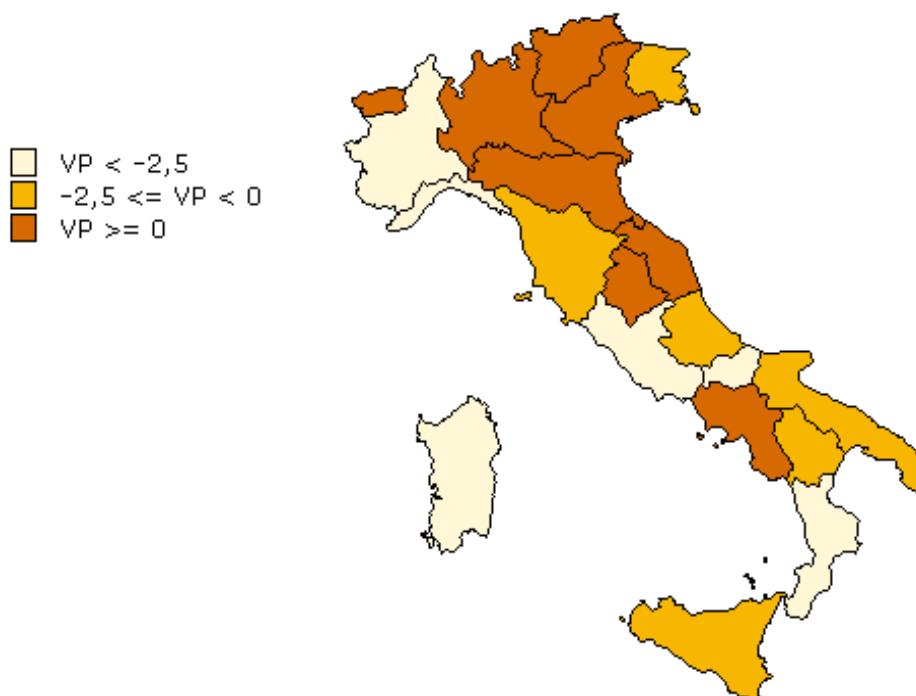
Popolazione residente

Alla fine del 2000 la popolazione residente in Veneto, secondo le risultanze anagrafiche, è pari a 4.540.853 abitanti, circa 0,6% in più rispetto all'anno precedente e la stima fornita da Istat per l'anno 2001 risulta superiore a 4.570.000 unità.

Nell'ultimo decennio la popolazione presenta un trend sempre crescente, come confermato anche dai primi risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, seppur provvisori. Rispetto al censimento del 1991, la popolazione risulterebbe aumentata del 2,5%.

In termine di variazione percentuale, tale aumento sarebbe, inoltre, tra i più alti registrati in Italia, inferiore solo al valore del Trentino Alto Adige (+5,3%) e della Valle D'Aosta (2,9%). Il Veneto risulterebbe una delle otto regioni d'Italia in cui si sarebbe verificato un aumento di popolazione negli ultimi 10 anni, contrariamente alla tendenza negativa dell'intero Paese (-0,8%) (Fig. 1.34).

Fig. 1.34 - *Variazione percentuale della popolazione residente per regione (VP). Confronto ai censimenti di popolazione 1991 e 2001(*)*



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto – U.P. Statistica su dati ISTAT
 (*) $VP = [(Popolazione\ 2001 - Popolazione\ 1991) / Popolazione\ 1991] * 100$
 I dati del Censimento della Popolazione 2001 sono provvisori

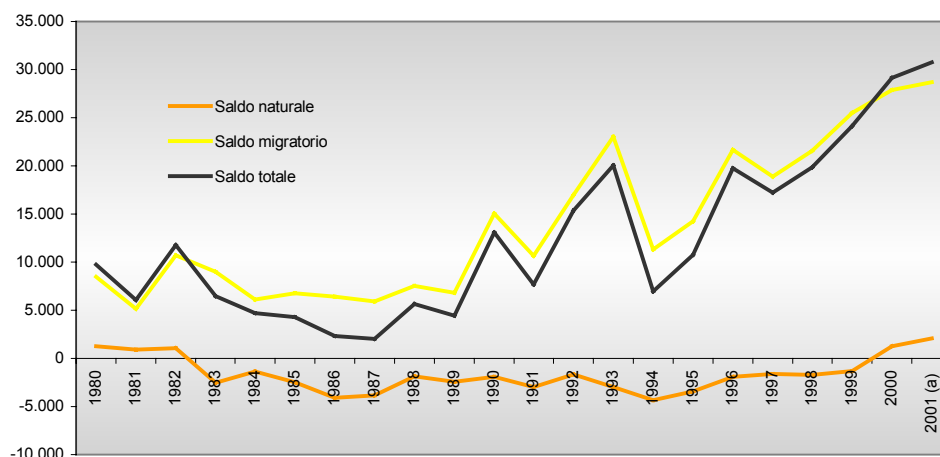
A livello sub-regionale, nel 2000, la provincia con il maggiore numero di abitanti è Padova (853.357), seguita da Verona e Venezia. Belluno e Rovigo restano le province meno popolate, con un numero di abitanti inferiore a 250.000 unità. Quest'ultime sono zone di "malessere demografico" in quanto continuano ad essere caratterizzate dal fenomeno dello spopolamento. La densità della popolazione residente nella quasi totalità dei comuni di questi territori è inferiore a 100 abitanti per kmq.

Movimenti naturali e migratori

Secondo le risultanze anagrafiche per la prima volta nell'anno 2000, dopo una lunga serie di valori negativi, il saldo naturale della popolazione residente nel Veneto risulta positivo, ossia durante l'anno il numero di nascite supera il numero di decessi. Tale tendenza è confermata anche dalle stime fornite da Istat per l'anno 2001, anzi, l'intensità del fenomeno va aumentando. Questo risultato, inoltre, dipende più dalla diminuzione della mortalità, più intensa del previsto, che dall'incremento della natalità (secondo le stime per il 2001 il contributo della natalità è inferiore rispetto a quello dell'anno precedente) (Fig. 1.35).

Le stesse considerazioni valgono per l'Italia nel complesso, dove il saldo naturale nel 2001 assume valori prossimi allo zero, dopo essere risultato negativo per sette anni consecutivi.

Fig. 1.35 - Saldo naturale, migratorio e totale nel Veneto - 1980:2001

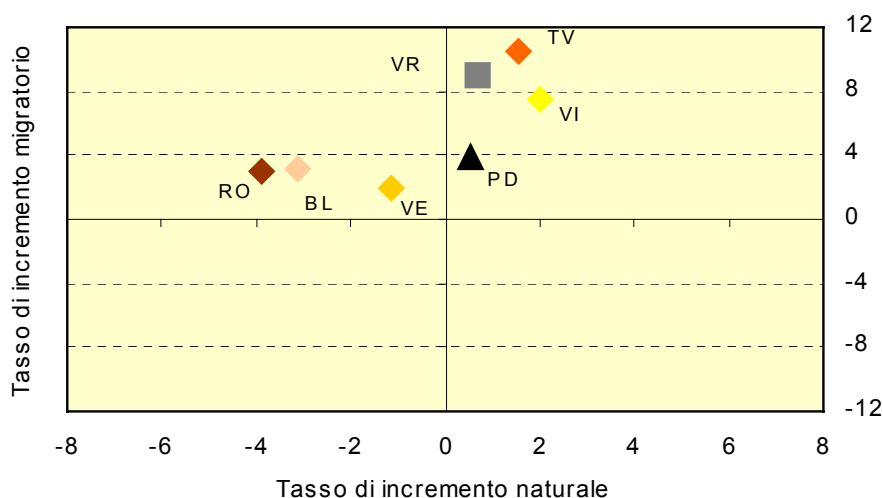


Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat

Il saldo naturale positivo contribuisce all'aumento della popolazione residente, ma la crescita della popolazione nel Veneto è quasi interamente attribuibile al saldo migratorio. Nel 2000, infatti, il saldo migratorio, comprensivo dei movimenti tra il Veneto e le altre regioni italiane e tra il Veneto e l'estero, è di 27.884 unità, quota che rappresenta circa il 96% dell'incremento complessivo della popolazione. Per il 2001 è stimato un saldo migratorio di 28.699 unità per il Veneto, pari al 91% del saldo totale, inferiore solo ai valori della Lombardia e dell'Emilia-Romagna.

Il diverso effetto del saldo migratorio e del saldo naturale sull'ammontare di popolazione a fine anno per le sette province venete è riportato in figura 1.36, ed è espresso in termini di tasso per 1.000 abitanti e non in valore assoluto. Le province di Treviso, Vicenza, Padova e Verona nell'anno 2000 registrano un aumento della popolazione per effetto di valori positivi sia del tasso di incremento migratorio che di quello naturale (inoltre l'intensità del primo è superiore a quella del secondo). La popolazione della provincia di Venezia cresce leggermente nell'ultimo anno per effetto positivo del tasso d'incremento migratorio, in grado di compensare il valore negativo della componente naturale. Infine, per le province di Belluno e Rovigo la situazione è più sfavorevole: la popolazione nell'anno 2000 diminuisce per il forte effetto negativo della componente naturale, superiore al limitato apporto della componente migratoria.

Fig. 1.36 - Tasso di incremento naturale e migratorio per 1.000 abitanti per provincia nel Veneto 2000



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat

(*) Tasso di incremento naturale = $[(\text{Nati} - \text{Morti}) / \text{Popolazione residente media}] * 1000$

Tasso di incremento migratorio = $[(\text{Iscritti all'anagrafe} - \text{Cancellati dall'anagrafe}) / \text{Popolazione residente media}] * 1000$

Fecondità e mortalità

In termini di fecondità, negli ultimi anni nel Veneto, come a livello nazionale, si assiste a un recupero sia pur lievissimo, passando dal valore minimo registrato nel 1994 di 1,06 figli per donna (15-49 anni) al valore di 1,21 figli per donna al 2000, uguale tra l'altro alla stima per il 2001, contro il valore italiano di 1,22 nell'anno 2000.

Per quel che riguarda la mortalità, in questi ultimi anni il Veneto, come l'Italia in generale, è caratterizzato da un trend sempre discendente. Il tasso di mortalità grezzo del Veneto, inoltre, anche secondo le stime del 2001, continua a restare al di sotto del valore italiano.

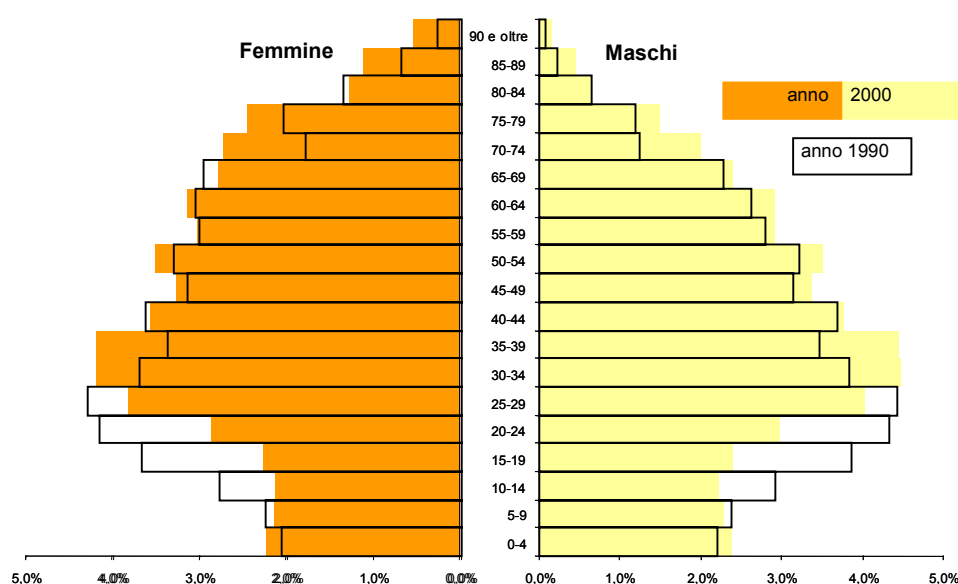
Le stime sulla speranza di vita (ossia del numero medio di anni di vita attesi alla nascita) confermano la tendenza all'allungamento della vita media, in atto ormai da diversi anni: per il Veneto nel 2001 si attesta a 76,9 anni per gli uomini e 83,7 anni per le donne, con un incremento rispetto all'ultima osservazione, riferita all'anno 1998, di oltre un anno per entrambi i sessi. Nel Veneto, inoltre, la situazione in termini di anni di vita attesa è più favorevole rispetto alla media nazionale, in misura maggiore per le femmine che per i maschi.

Struttura per età

Nell'anno 2000 la struttura per classi di età della popolazione residente nel Veneto risulta differente da quella nazionale per una minore incidenza della popolazione di età inferiore ai 15 anni e della popolazione di oltre 65 anni, con una conseguente più alta concentrazione di popolazione nell'età centrale, ossia nella classe 15-64 anni. Le stime fornite da Istat per il 2001 sono molto vicini ai valori registrati nel 2000.

Continua l'invecchiamento della popolazione veneta, con inevitabili conseguenze e cambiamenti sulla domanda dei servizi. Dal confronto con la struttura della popolazione di dieci anni prima, ossia del 1990, emerge che è diminuito il peso della popolazione in età giovane, ossia con età inferiore ai 15 anni, passando dal 14,6% al 13,4% della popolazione totale, è calata anche la quota di popolazione in età lavorativa (ossia tra i 15 e i 64 anni), da 70,7% a 68,7%, mentre è cresciuto di oltre tre punti percentuali il peso della classe più anziana, ossia di 65 anni e oltre, in particolar modo dei più anziani (cioè di età 75 e oltre) (Fig. 1.37).

Fig. 1.37 - Distribuzione percentuale della popolazione residente nel Veneto per sesso e classi di età. Confronto 1990 e 2000



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat
 (*) Le percentuali sono calcolate rispetto alla popolazione totale

Il processo di invecchiamento della popolazione può essere quantificato mediante l'indice di vecchiaia, che esprime quante persone al di sopra dei 64 anni ci sono ogni 100 bambini tra 0-14 anni di età. Negli ultimi 10 anni per il Veneto l'indice cresce: nel 1990 è 101,1, evidenziando una situazione di quasi parità tra numero di anziani e numero di giovani sotto i 15 anni, mentre nel 2000 risulta pari a 134,6 ossia 135 anziani ogni 100 bambini. Secondo le stime dell'Istat per il 2001, inoltre, l'indice è ancora in aumento risultando pari a 135,2 e restando al di sopra del valore medio nazionale (129).

L'indice di dipendenza strutturale per il Veneto nel 2000 è pari a 45,6: a 100 persone in età attiva (tra i 15 e i 64 anni) corrispondono circa 46 persone in età non attiva (giovannissimi al di sotto dei 15 anni e anziani oltre i 64 anni). Il carico della popolazione in età non attiva passa da oltre 41 nel 1990 a quasi 46 nel 2000, ed è stimato pari a 46,3 per il 2001. Cambia nel tempo anche la composizione interna dell'indice, aumentando il peso della componente anziana e diminuendo quello della componente giovanile.

Invecchia la popolazione e comincia a mancare il ricambio per la popolazione in età lavorativa. L'indice di ricambio esprime quante persone di età 60-64 anni stanno per uscire dall'età

lavorativa ogni 100 giovani (15-19 anni) che sono appena entrate: il valore dell'indice da 75,6 nel 1990 diventa quasi 130 nel 2000, ossia la popolazione in uscita dal mercato del lavoro supera del 30% la popolazione che è appena entrata. A livello sub-regionale l'invecchiamento della popolazione interessa soprattutto le province di Belluno e di Rovigo, che rispetto ai valori medi regionali, hanno una più bassa percentuale di "giovani" e una più alta percentuale di "anziani".

Previsioni demografiche

L'Istat ha effettuato le previsioni della popolazione residente per l'Italia e per le regioni per il periodo 2000-2050. In questa sezione si riportano i risultati per la Regione Veneto fino al 2010, risultati riferiti a una delle tre ipotesi formulate da Istat, l'ipotesi definita "ipotesi centrale", ossia quella più probabile²¹. Il modello si basa in larga parte sulla prosecuzione delle tendenze osservate nel passato per i principali fattori demografici che determinano l'evoluzione della popolazione: fecondità, mortalità, migrazioni interregionali e migrazioni estere.

Per quanto riguarda la fecondità è previsto un sensibile incremento dell'età media al parto che si traduce in un processo di recupero, poiché le donne rimanderanno a età più adulte (dai 30 anni in poi) almeno una parte della fecondità non realizzata nelle età giovanili. Ne risulta un lieve aumento della fecondità: per il Veneto si ipotizza di passare da 1,08 figli per donna osservato nel 1996 a 1,26 figli per donna nel 2010. Tuttavia il numero di nascite in valore assoluto risulterà in calo a causa della diminuzione delle donne in età fertile.

Per la mortalità l'ipotesi è di ulteriore miglioramento dei livelli di sopravvivenza, proseguendo un trend ormai chiaro da diversi anni. Per il Veneto la speranza di vita viene ipotizzata nel 2010 di 78,6 anni per gli uomini e di 85,4 per le donne, valori di circa un anno superiori a quelli previsti per l'Italia, e con un miglioramento di circa tre anni di vita rispetto alla speranza di vita del 1996. L'andamento della mortalità è strettamente connesso alla modificazione delle cause di morte; si ritiene che si riduca soprattutto per la diminuzione delle malattie cardiovascolari, in particolare in età senile. Chi ci guadagna di più sono gli ultrasessantenni e in particolare le donne.

La mobilità territoriale interregionale contribuisce in maniera significativa alla dinamica demografica delle regioni italiane. Negli ultimi anni si è attestato a un livello pressoché costante e l'ipotesi adottata nel modello è di un mantenimento dell'attuale probabilità a migrare.

Per quanto riguarda i movimenti con l'estero, infine, per il Veneto è ipotizzato annualmente un ammontare di nuove entrate dall'estero pari a oltre 14.000, costante per ogni anno del periodo di previsione. La probabilità a emigrare è, invece, mantenuta costante e uguale agli ultimi valori osservati. Nel primo decennio di previsione la popolazione residente nel Veneto risulta in aumento, fino a raggiungere nell'anno 2010 un valore stimato di oltre 4.670.000 abitanti, circa 3,5% in più rispetto alla popolazione dell'anno 2000.

Già nel medio periodo si modica notevolmente la struttura per età della popolazione, con un progressivo sbilanciamento della compagine demografica verso le età anziane e l'ulteriore

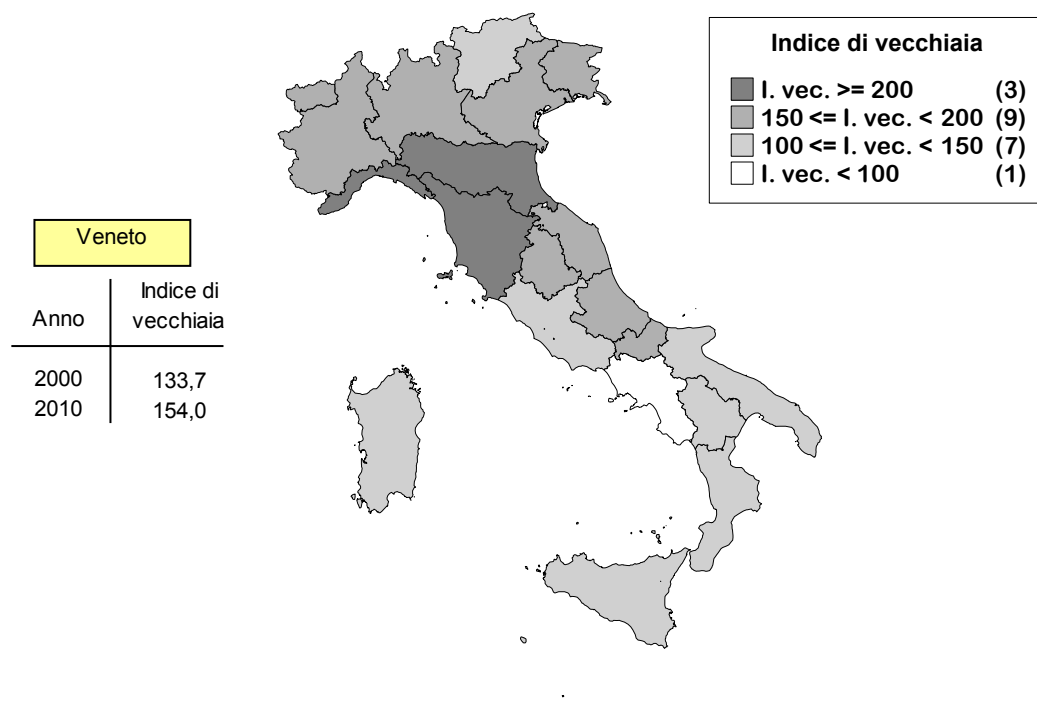
invecchiamento della popolazione. Infatti, mentre la proporzione di adulti decresce, aumenta sensibilmente l'incidenza delle classi di età anziane (dai 64 anni in poi) rispetto al totale della popolazione e, all'interno di questa classe di età, aumenta il peso dei molto anziani (Tab. 1.12).

Tab. 1.12 - Distribuzione percentuale della popolazione residente in Veneto e in Italia 2000 e 2010

| Classe di età | Veneto | | Italia | |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Anno 2000 | Anno 2010 | Anno 2000 | Anno 2010 |
| 0-14 anni | 13,4 | 13,5 | 14,4 | 14,1 |
| 15-64 anni | 68,7 | 65,7 | 67,4 | 65,3 |
| 65 anni e oltre | 18 | 20,8 | 18,2 | 20,6 |

Si ipotizza che già nel 2010 l'indice di vecchiaia potrà assumere valori per il Veneto pari a 154, sempre superiore di quello medio nazionale di quasi 147 anziani per 100 giovani di età inferiore ai 15 anni (Fig. 1.38).

Fig. 1.38 - Stima dell'indice di vecchiaia per regione - 2010



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat

(*) $\text{Indice di vecchiaia} = (P_{65 \text{ e oltre}} / P_{0-14}) * 100$

Fin dai primi anni la popolazione in età attiva tenderà a diminuire, come in tutte le altre regioni, fatta eccezione per il Trentino Alto Adige e la Campania. Crescerà, quindi, il carico

²¹ Per maggiori informazioni vedasi il sito www.Istat.it e il numero di Statistiche in breve "Previsione della popolazione residente" prodotto da Istat.

demografico attribuibile a 100 persone in età lavorativa (da 45,1 nel 200 e circa 52 nel 2010 per il Veneto).

Si tratta, naturalmente, di indicatori puramente demografici, il cui significato economico e sociale non è mai diretto; tuttavia, è evidente che quello che emerge è un quadro abbastanza problematico, nel quale non è assicurato l'equilibrio tra la parte di popolazione che può dedicarsi ad attività produttive, quanti sono destinati a sostituirli nel futuro e quanti devono essere sostenuti dai primi con meccanismi redistributivi.

Famiglie

Dai dati del censimento si evidenzia l'aumento del numero di famiglie, +13,2% rispetto al censimento del 1991, ma diminuisce il numero medio di componenti per famiglia: a livello regionale si passa da 2,9 a 2,6 componenti per famiglia. Si riduce il numero di famiglie di più ampie dimensioni e aumentano le famiglie composte da una sola persona, anche in conseguenza del progressivo invecchiamento della popolazione.

Appena saranno disponibili i dati dell'ultimo censimento generale della popolazione, sarà possibile avere un quadro più approfondito circa le strutture familiari, le relative condizioni abitative e altre caratteristiche socio-demografiche.

Stranieri residenti

Si premette che i dati analizzati in questa sezione riguardano esclusivamente le iscrizioni nelle anagrafi comunali e, pertanto, possono fornire solo per via indiretta e con approssimazione un'immagine della dimensione dell'afflusso di stranieri nella regione, non consentendo ovviamente il conteggio di tutti coloro che "irregolari" non risultano inclusi nei registri anagrafici.

Alla fine del 2000 gli stranieri residenti nel Veneto sono pari a 141.160, circa il 20,6% in più rispetto all'anno precedente. Tra il 1992 e il 2000 l'incidenza degli stranieri residenti sul totale della popolazione residente nel Veneto è triplicata, passando dall'1% del 1993 al 3,1% alla fine del 2000 e risultando, inoltre, superiore al corrispondente valore dell'Italia pari a 2,5% (Tab. 1.13).

Tab. 1.13 - Stranieri residenti nel Veneto per sesso e incidenza della componente straniera sulla popolazione residente - 1992:2000

| anno | Maschi | Femmine | Totale | Di cui minorenni | % sul totale popolazione residente |
|------|--------|---------|---------|---------------------|---------------------------------------|
| 1992 | 25.379 | 13.908 | 39.287 | - | 0,9 |
| 1993 | 27.912 | 16.788 | 44.700 | - | 1,0 |
| 1994 | 30.575 | 20.087 | 50.662 | - | 1,1 |
| 1995 | 34.098 | 23.477 | 57.575 | - | 1,3 |
| 1996 | 42.517 | 28.585 | 71.102 | - | 1,6 |
| 1997 | 49.540 | 33.632 | 83.172 | 15.049 | 1,9 |
| 1998 | 56.454 | 40.764 | 97.218 | 19.345 | 2,2 |
| 1999 | 67.012 | 50.033 | 117.045 | 25.152 | 2,6 |
| 2000 | 80.411 | 60.749 | 141.160 | 31.412 | 3,1 |

Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat

L'incremento dei residenti stranieri è dovuto innanzitutto alle iscrizioni in anagrafe di gran parte di coloro che hanno usufruito delle regolarizzazioni in virtù della legge sulla sanatoria, ma non solo. E' anche il risultato di un processo di trasformazione del fenomeno dell'immigrazione, che dapprima principalmente individuale è ora tesa alla ricostituzione del nucleo originario tramite il ricongiungimento coi familiari. E' un progetto migratorio che, superata la fase di temporaneità e precarietà, si avvia pertanto verso una permanenza più duratura, se non definitiva.

Si tratta, infatti, di una popolazione sempre più stabile, come evidenziato dall'aumento del numero di permessi di soggiorno rilasciati per ricongiungimento familiare e di conseguenza dal peso crescente della componente femminile e del numero di minorenni stranieri in anagrafe. La percentuale di popolazione femminile straniera iscritta in anagrafe è passata da un valore del 35,4% nel 1992 a circa il 43% alla fine del 2000. Anche la componente minorile è in rapida crescita. Alla fine del 2000 risulta pari a 31.412 unità, circa il 25% in più rispetto all'anno precedente. Tale incremento di stranieri al di sotto dei 18 anni è dovuto da un lato ai nuovi minorenni, giunti nel Veneto a seguito di ricongiungimenti familiari, dall'altro all'aumento del numero di nascite da parte di cittadini stranieri. Il numero di nati con cittadinanza straniera nel Veneto durante l'anno 2000 risulta, infatti, di 3.175 unità, circa il 27% in più rispetto all'anno precedente.

Nel corso degli anni i saldi naturali e migratori della popolazione straniera sono sempre positivi, contribuendo, anche se in misura differente, all'incremento della popolazione. Contrariamente a quanto accade per la popolazione residente non straniera, il numero dei nati eccede quello dei decessi, sia per l'alta natalità sia per il numero di decessi molto contenuti a causa della struttura per età relativamente giovane della popolazione straniera. La sostenuta natalità della popolazione straniera, inoltre, contribuisce in maniera significativamente positiva alla determinazione del saldo naturale della popolazione residente.

Per quanto riguarda l'ammontare della popolazione straniera residente, naturalmente più determinante è il contributo della dinamica migratoria, in particolar modo dei nuovi ingressi dall'estero (ad esempio nel 1999, ultimo dato disponibile, gli ingressi dall'estero costituiscono il 60% dei nuovi iscritti in anagrafe).

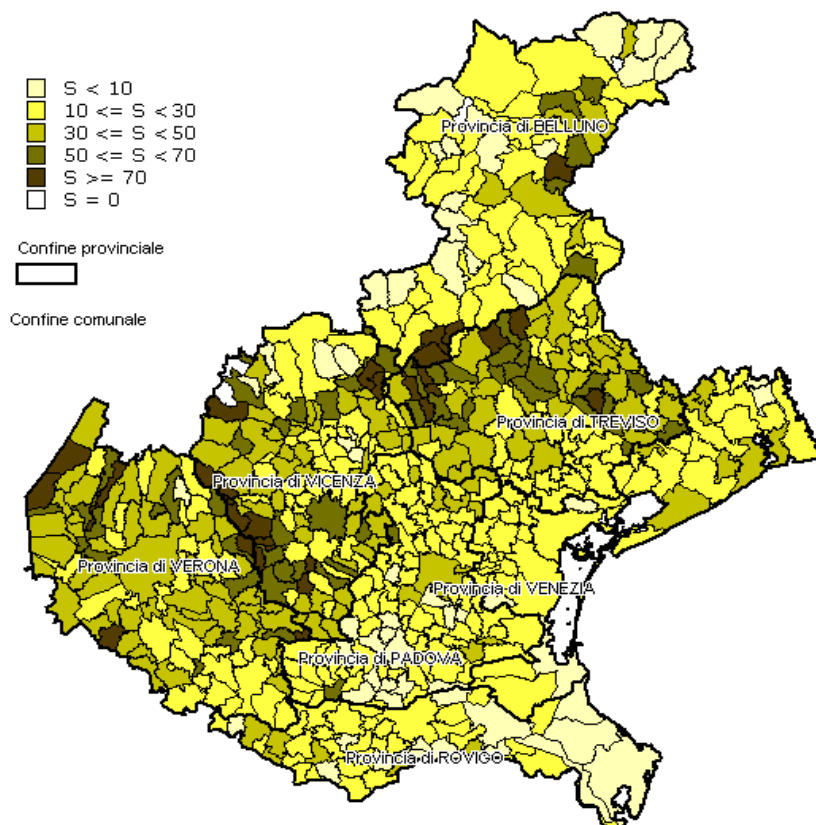
Vivace è, inoltre, il movimento migratorio nell'ambito del territorio nazionale: nell'anno 1999 si registrano oltre 11.700 entrate di cittadini stranieri da altre regioni e 9.300 spostamenti dal Veneto verso altre regioni d'Italia.

Ultimo dato, infine: aumenta il numero di coloro che acquistano la cittadinanza italiana a conferma della tendenza ad una sempre maggiore integrazione e stabilità sul territorio.

A livello sub-regionale l'aumento degli stranieri si registra in tutte le province del Veneto. I poli di maggiore attrazione anche per il 2000 sono Vicenza e Verona, con rispettivamente 34.703 e 33.033 stranieri residenti alla fine del 2000, seguite da Treviso (30.644) e Padova (21.161). L'impatto sulla popolazione residente, inoltre, è più forte a Vicenza (pari al 4,4% della popolazione residente), quindi a Verona (4%) e a Treviso (3,9%). A livello comunale, infine, San Pietro Mussolino, in provincia di Vicenza e con 1.495 abitanti, è il comune con la più alta incidenza di

stranieri sulla popolazione residente (circa 176 stranieri per 1.000 abitanti), mentre vi sono comuni senza stranieri residenti (quattro in provincia di Belluno) a cui segue il comune di San Tomaso Agordino con 1,21 stranieri per 1000 residenti. Tra i comuni capoluogo, il comune di Vicenza presenta l'incidenza più alta (circa 58 stranieri per 1000 abitanti), mentre il comune di Belluno ha l'incidenza più bassa e pari a 14 stranieri per 1.000 abitanti (Fig. 1.39).

Fig. 1.39 – Numero di stranieri residenti (S) per 1.000 abitanti (*) per comune



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat

(*) Numero di stranieri residenti per 1000 ab. = (Stranieri residenti / Popolazione residente totale) * 1000

1.3.2 L'istruzione e la formazione

Riforma complessiva

La politica educativa e formativa non è ancora oggetto di unificazione nell'Unione europea, com'è invece per la politica monetaria o quella sui mercati; novità recente è quella di tentare una progressiva unificazione e integrazione delle politiche nazionali, fissando obiettivi concreti da realizzarsi nel periodo 2004-2010.

La riforma Moratti propone il potenziamento e la qualificazione di un sistema di istruzione alternativo al percorso liceale, flessibile nei diversi livelli di qualifiche conseguibili, fino alla massima specializzazione. Il sistema è di competenza delle regioni, per rispondere efficacemente alla

compenetrazione tra esigenze formative e territoriali. Parallelamente il dibattito in corso in sede comunitaria paventa la creazione di un ambito per l'istruzione superiore che consenta l'adozione in tutti i paesi Ue di un sistema di titoli basato su due cicli, rispettivamente di primo e secondo livello oltre allo sviluppo della cooperazione europea per la valutazione della qualità dei sistemi educativi e formativi, la definizione di un sistema di titoli di semplice leggibilità e comparabilità; la costituzione di una dimensione europea dell'istruzione, la cooperazione fra istituzioni scolastiche e universitarie e programmi di mobilità e piani integrati di studio. Anche il problema della formazione professionale, soprattutto in relazione alla formazione continua, sta acquisendo a livello europeo una crescente attenzione. In Italia è stata avviata una politica di investimento di dotazione di strumenti ICT nelle scuole, nonché di formazione del personale, senza però aver raggiunto ancora risultati soddisfacenti.

Il sistema scolastico Italiano nel confronto europeo

Il sistema scolastico italiano appare nella sua generalità costoso e inefficiente a confronto con il livello internazionale: la spesa pubblica diretta per tutti i livelli di istruzione è pari al 4,8% del PIL, quindi in linea con la media OCSE (5%) e al pari di Stati Uniti, ma la spesa per studente nell'istruzione per il livello primario è quasi doppia rispetto alla media OCSE (5.653 dollari contro 3.940), mentre se si arriva al livello universitario solo in Grecia e Spagna si spende meno; ma la percentuale di laureati in Italia è del 13%, superiore solo alla Grecia (11%) e pari all'Austria.

Dai confronti internazionali si rileva inoltre che il tasso di conseguimento di un titolo di studio secondario superiore²² in Italia è tra i più bassi rispetto alla maggior parte dei paesi europei. Il dato risente per l'Italia della scarsa incidenza dei corsi di formazione professionale che sono in Italia generalmente più brevi e più orientati a fornire competenze da utilizzare nel mondo del lavoro. La maggior parte dei giovani italiani si indirizza soprattutto verso percorsi scolastici lunghi e teorici ed è per questo che l'Italia registra un tasso di conseguimento del titolo secondario che consente l'accesso all'università tra i più alti d'Europa.

Formazione

Considerando la partecipazione della popolazione con età compresa tra 25 e 64 anni a modalità di educazione permanente, l'Italia nel 2000 si attesta su valori piuttosto ridimensionati rispetto agli altri paesi europei, che si spiega da un lato con una realtà fatta di piccole e piccolissime imprese che hanno difficoltà ad investire in formazione; dall'altro con i bassi livelli di scolarità dei lavoratori italiani. Le stesse politiche di flessibilità rischiano di complicare le cose: è difficile investire in formazione se la posizione lavorativa è precaria, sia per l'impresa che per il dipendente. Secondo i dati dell'OCSE l'italiano tra i 25 e i 64 anni può contare solo su 861 ore di formazione continua all'anno, ultimo in classifica dopo il Belgio con 1.020 ore. Ad ulteriore evidenza di quanto si è affermato si consideri la distribuzione delle imprese con 10 addetti che hanno svolto formazione del personale, per classe di addetti e ripartizione geografica, nell'anno 1999: è evidente

che l'attività di formazione risulta più consistente con l'aumentare della dimensione delle imprese e, scendendo a livello di ripartizione territoriale, si nota come nelle imprese comprese nella classe 10-19 addetti il Nord-est ha una attività di formazione maggiormente diffusa (19,4%) rispetto alle altre ripartizioni (Tab. 1.14).

Tab. 1.14 - Imprese con 10 addetti e oltre che hanno svolto formazione del personale, per classe di addetti e ripartizione geografica – 1999 (valori percentuali)

| | Classi di addetti | | | | Totale |
|-------------|-------------------|-------|--------|-------------|--------|
| | 10-19 | 20-49 | 50-249 | 250 e oltre | |
| Nord-ovest | 16,8 | 34,4 | 55,2 | 83,4 | 26,8 |
| Nord-est | 19,4 | 32,6 | 50,2 | 84,5 | 26,8 |
| Centro | 16,0 | 24,4 | 49,2 | 77,9 | 21,7 |
| Mezzogiorno | 12,3 | 21,7 | 28,2 | 68,9 | 16,5 |
| Italia | 16,6 | 29,8 | 49,0 | 81,3 | 24,1 |

Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat (Seconda indagine sulla formazione del personale nelle imprese)

Queste informazioni danno immediatamente l'idea di un sistema scolastico e formativo italiano squilibrato, che non soddisfa appieno i risultati attesi dalle risorse impiegate; ne deriva l'opportunità di utilizzare un benchmarking, prendendo modelli già sperimentati in alcune situazioni particolarmente felici e cominciando ad applicarle sperimentalmente, tenendo sempre presente la valorizzazione delle specificità territoriali.

Considerando il livello di istruzione della popolazione residente si rileva come nel Veneto, nel 1999, il 38,3% della popolazione residente abbia un livello di istruzione elementare ovvero nessun titolo, lievemente al di sopra della media italiana che si attesta al 37,9%; della licenza media è in possesso il 30% della popolazione, al pari dell'Italia; mentre il 7,6% della popolazione possiede la qualifica professionale, ben tre punti percentuali sopra la media italiana, segno di una società maggiormente desiderosa dell'acquisizione di specifiche capacità professionali che consentano un più veloce ingresso nel mondo del lavoro; viceversa la quota di popolazione veneta in possesso della maturità è inferiore di 2,7 punti percentuali rispetto all'Italia (18,2% contro 20,9%); infine la percentuale di laureati o persone in possesso di diploma universitario è di poco inferiore a quella dell'Italia (5,6% contro 6,1%).

Livello di istruzione e tassi di scolarità nel Veneto

Considerando i differenziali tra i sessi si evidenzia come nel Veneto la percentuale di donne con licenza elementare o senza nessun titolo sul totale della popolazione residente femminile sia di 10 punti percentuali al di sopra dell'analogo valore maschile (43% contro 33%) e, a parte la

²² indicato come livello Isced 3 nella classificazione internazionale dei titoli di studio comprende, oltre ai diplomi di qualifica e

sostanziale equivalenza delle quote di popolazione maschile e femminile in possesso di qualifica professionale, i restanti livelli di istruzione presentano differenziali a vantaggio della popolazione maschile.

Il tasso di scolarità della scuola secondaria superiore del Veneto, omogeneo con quello italiano negli anni dal 1995 al 1998, nell'ultimo anno scolastico della serie, 1999-2000, si è lievemente differenziato (82,8 iscritti per 100 giovani di età 14-18 anni nel Veneto contro 84,1 in Italia) ed è interessante notare come, nella sua scomposizione, il tasso di scolarità femminile risulti, nell'arco di tempo considerato, sempre superiore a quello dell'Italia (86,1 nel Veneto contro 85,5 in Italia nell'ultimo anno), viceversa il tasso di scolarità maschile (79,6 nel Veneto contro 82,7 in Italia).

Pur avendo verificato che l'attuale livello di istruzione della popolazione femminile risulta generalmente inferiore a quello maschile, l'andamento dei tassi di scolarità degli ultimi anni fa presagire, in futuro, ampi margini di arricchimento culturale per la popolazione femminile, ulteriormente confermati anche dai tassi di iscrizione universitari e dai dati sui laureati che, sia nel Veneto che in Italia, risultano superiori per la componente femminile, negli anni 1997-1998 e 1998-1999.

Indici strutturali

Gli indicatori strutturali dell'istruzione materna, elementare e media non fanno rilevare variazioni significative a livello regionale, di rilievo è il dato dell'offerta strutturale scolastica elementare che nel Veneto fa rilevare 0,8 scuole per 100 alunni della corrispondente età scolastica (l'Italia ha un valore pari a 0,67). Gli analoghi indicatori per l'istruzione secondaria superiore nel Veneto sono anch'essi perfettamente in linea con la media italiana (21 studenti per classe, 2,4 scuole per 1000 persone di età 14-18, 11,9 insegnanti per 100 studenti).

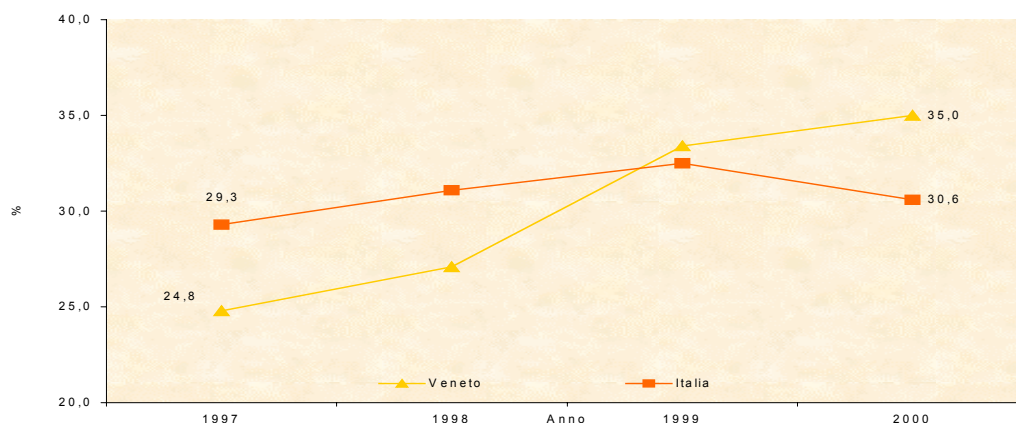
1.3.3 La qualità della vita e l'ambiente

Qualità della vita e sicurezza

Il livello di soddisfazione dei veneti rispetto ad alcuni importanti ambiti della vita individuale risulta complessivamente buono: nel 2000 più del 65% degli intervistati si dichiara molto e abbastanza soddisfatto della propria situazione economica, dello stato di salute, delle proprie relazioni familiari e amicali e del tempo libero. In particolar modo le relazioni familiari risultano l'aspetto più appagante della vita quotidiana, infatti la percentuale è alta e pari circa all'88%.

Il disagio da sicurezza è certamente una delle realtà problematiche che nel corso degli ultimi quattro anni manifesta un peggioramento; infatti la percentuale di famiglie che ritiene che il rischio di criminalità nella zona in cui abita sia molto o abbastanza alto passa da quasi 25% nel 1997 al 35% nel 2000, superando negli ultimi due anni il valore medio italiano (quasi 31% nel 2000) (Fig. 1.40).

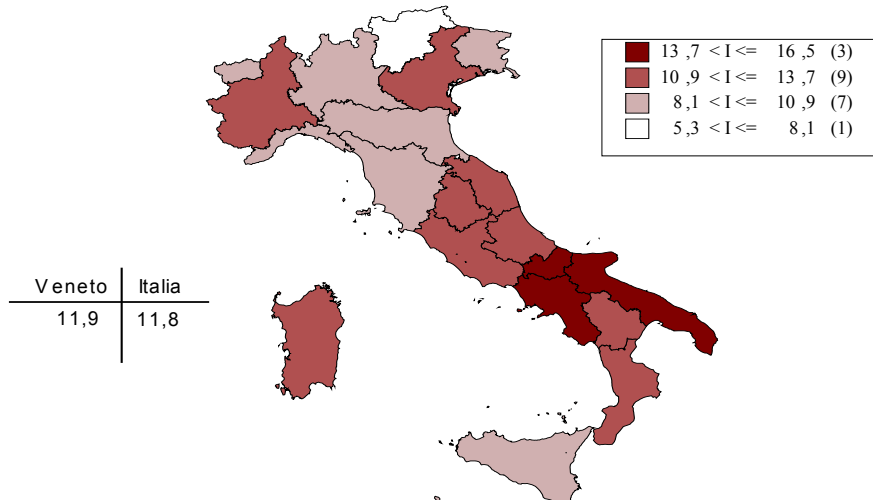
Fig. 1.40 - Famiglie che ritengono che il rischio di criminalità nella zona in cui abitano sia molto o abbastanza (per 100 famiglie della stessa zona). Veneto e Italia - 1997:2000



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat

Circa il 25% della popolazione di età superiore ai 14 anni, inoltre, dichiara che nel 2000 il fenomeno criminalità è stato maggiore rispetto all'anno precedente: è il valore più alto fra quelli regionali e supera di quasi 10 punti percentuali il valore medio italiano. All'origine di tali valutazioni si può ipotizzare l'influenza di un effetto amplificatorio dei media rispetto agli eventi criminosi commessi anche altrove: alcuni episodi criminosi occasionali possono diventare eventi mediali, accentuando le preoccupazioni dei cittadini in modo generalizzato. Anche la crescita degli immigrati può indirettamente aver aumentato il livello di pericolo sociale. Inoltre sempre più spesso capita di assistere a forme di devianza o più semplicemente di marginalità sociale (prostituzione, rapine, borseggi, ecc.), che inducono più di un veneto su quattro a sentirsi poco o per niente sicuro camminando in strada e più di uno su nove a sentirsi poco o per niente sicuro se solo in casa (Fig. 1.41).

Fig. 1.41 - Persone di 14 anni e più che si sentono poco o per niente sicure camminando in strada o se sole in casa (per 100 persone della stessa zona) - 1997:1998

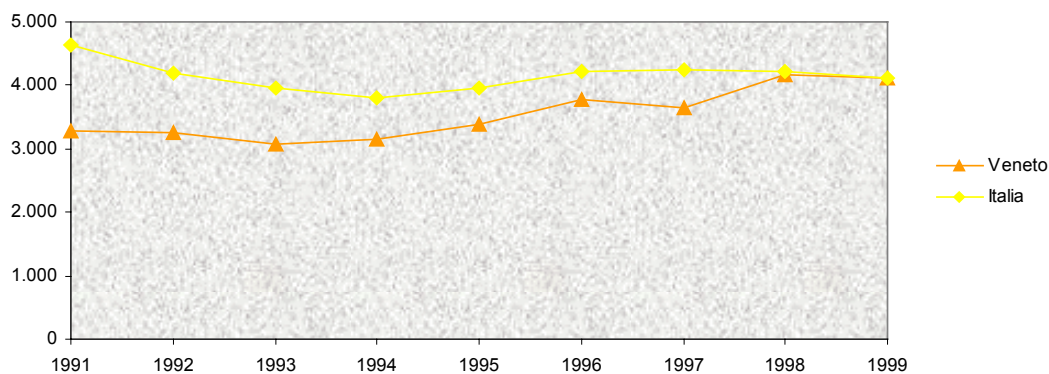


Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati ISTAT

Resta un dato di fatto che i delitti denunciati dalle forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria nel Veneto è aumentato tra il 1991 e il 1999 passando da 144.416 casi a 184.730, ossia quasi il 28% in più, anche se in alcuni anni intermedi si sono registrati dei lievi cali. In particolare nell'ultimo anno i delitti denunciati sono diminuiti di circa un punto percentuale. Nel 2000 nel Veneto il numero di delitti risulta pari a 155.532, ma il dato non è perfettamente confrontabile con quello degli anni precedenti per i cambiamenti avvenuti nella legislazione che regola tale materia e che prevedono la trasformazioni di alcuni reati da illeciti penali a illeciti amministrativi²³.

Considerando il tasso di delitti per 100.000 abitanti, il valore veneto fino al 1997 risulta inferiore a quello medio italiano, mentre negli ultimi due anni tende ad allinearsi a quest'ultimo: nel 1999 è di 4.105,4 delitti per 100.000 abitanti contro i 4.118,2 in Italia (Fig. 1.42).

Fig. 1.42: Delitti denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria. Tasso per 100.000 abitanti. Confronto Veneto-Italia 1991:1999



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati Istat

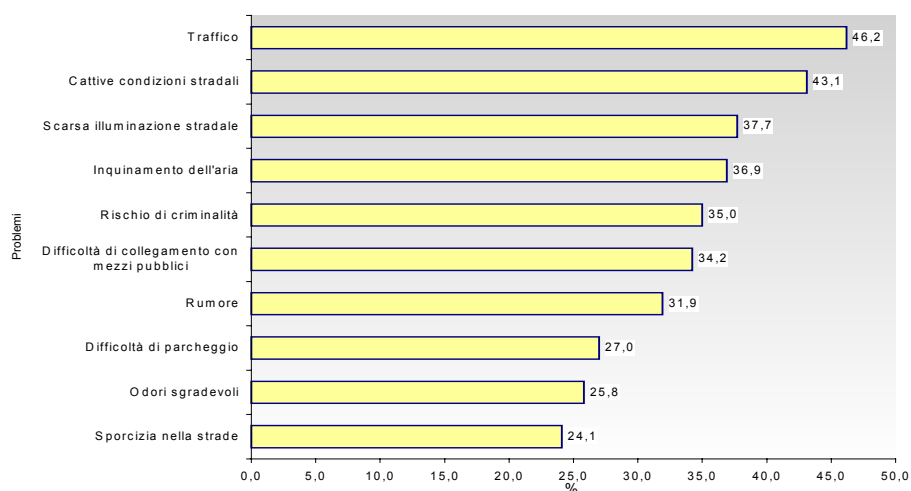
Percezione delle problematiche ambientali

Anche dal punto di vista dei problemi legati alla zona in cui si vive il Veneto non sembra discostarsi troppo da quello che preoccupa il resto dell'Italia, primi fra tutti il traffico, i problemi legati alla viabilità in genere, l'inquinamento dell'ambiente e la criminalità (Fig. 1.43).

Anche nella media italiana il traffico è percepito come uno dei problemi più pressanti, ma il Veneto può godere di un giudizio molto superiore della qualità della vita rispetto alla media italiana soprattutto per ciò che riguarda la sporcizia nelle strade, le difficoltà di parcheggio ed il rumore.

²³ D.Lgs n. 507 del 30/12/1999 "Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio ai sensi dell'articolo 1 della legge 15 giugno 1999 n. 205".

Fig. 1.43 - Famiglie per giudizio sui problemi della zona in cui abitano (molto o abbastanza presenti) (per 100 famiglie della stessa zona) Veneto – 2000



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto – U.P. Statistica su dati Istat

Partecipazione

La realtà veneta presenta un tessuto associativo di volontariato abbastanza vivace e attivo. Nel 1999 il numero di organizzazioni di volontariato iscritte ai registri regionali è pari a 1.270 e rappresenta l'8,4% del totale italiano, inferiore ai valori della Lombardia (17,2%), della Toscana (11,9%), dell'Emilia-Romagna (11%) e del Trentino-Alto Adige (8,9%). I volontari impegnati nelle organizzazioni sono in Veneto pari a 41.434 unità, quota che corrisponde a circa 92 persone per 10.000 abitanti. Il settore di attività prevalente in cui operano i volontari nel Veneto è l'assistenza sociale (36,3%), seguita dalla sanità (31%) e dalla ricreazione e cultura (15%).

Più in generale le persone che, intervistate, dichiarano di partecipare ad attività gratuite per associazioni di volontariato, in maniera più o meno assidua, sono nel 2000 pari al 14,8%, contro un valore medio italiano dell'8,5%, risultando, inoltre, superiore di 3 punti percentuali rispetto al 1998 (12,1%).

L'impegno sociale è, in genere, abbastanza sentito dai cittadini: oltre alla partecipazione ad associazioni di volontariato, il Veneto si distingue per una buona partecipazione in associazioni culturali (la quota infatti di persone che, almeno una volta all'anno, dichiara di partecipare a riunioni in associazioni culturali è del 13,5% nel 2000 a fronte di un 8,9% dell'Italia) e in associazioni ecologiche (2,4% contro 1,8% italiano).

Anche l'interessamento e la partecipazione alla vita politica del Paese sono nel Veneto, in generale, abbastanza vivi: nel 2000 il 34,5% di persone di età superiore ai 14 anni dichiara di informarsi tutti i giorni di politica, contro il 30,3% in Italia, mentre il 42% di informarsi solo qualche volta e solo il 18,9% di non informarsi mai dei fatti della vita politica italiana. Quest'ultima categoria di persone, inoltre, è diminuita rispetto al 1998 di quasi un punto percentuale. Non ci si informa di politica soprattutto per mancanza di interesse (55,6%), ma anche per sfiducia nella politica (22,9%) e per l'eccessiva difficoltà dell'argomento (13,4%).

Patrimonio naturale, aree protette e superficie forestale

Il territorio veneto presenta una notevole differenziazione geografica, cui corrisponde una altrettanto evidente varietà ambientale. Le regioni sono impegnate a collaborare con l'Unione europea per la realizzazione ed il mantenimento della bio-diversità, la tutela dei "siti di interesse comunitario" e la realizzazione della Carta della Natura nell'ambito dei progetti ricompresi nel programma comunitario "Natura 2000". Sono 17 le aree del Veneto designate come zone di protezione speciale ed il 19% del territorio veneto è compreso nei 154 proposti siti di importanza comunitaria, solo dopo la Liguria (33%), la Campania (23%) e l'Abruzzo (22%), (Tab. 1.15).

Circa il 4% della superficie forestale in Italia appartiene al Veneto, essa si concentra essenzialmente nel territorio montano, ma, rapportata alla popolazione, assume un valore pari a 6,1 ettari per 100 abitanti, inferiore al valore medio italiano (11,9 ettari per 100 abitanti) e superiore solo a Puglia, Sicilia, Campania e Lombardia. Anche la superficie delle aree protette del Veneto, rapportata alla popolazione, assume un valore piuttosto contenuto, 2,1 per 100 abitanti rispetto ad un valore medio nazionale pari a 5,5. Tra le aree protette 55.568 ettari appartengono ad aree regionali, mentre 37.346 ettari sono statali; circa la metà della superficie forestale è di proprietà privata. Da queste informazioni risulta perciò ancora più pregnante la salvaguardia del patrimonio naturale del Veneto, in quanto meno esteso rispetto alle altre regioni se visto in relazione alla popolazione residente.

Tab. 1.15 - Numero di proposti Siti di Importanza Comunitaria (pSIC), percentuale di territorio interessata, numero di aree designate come Zone di Protezione Speciale (ZPS) - 2000

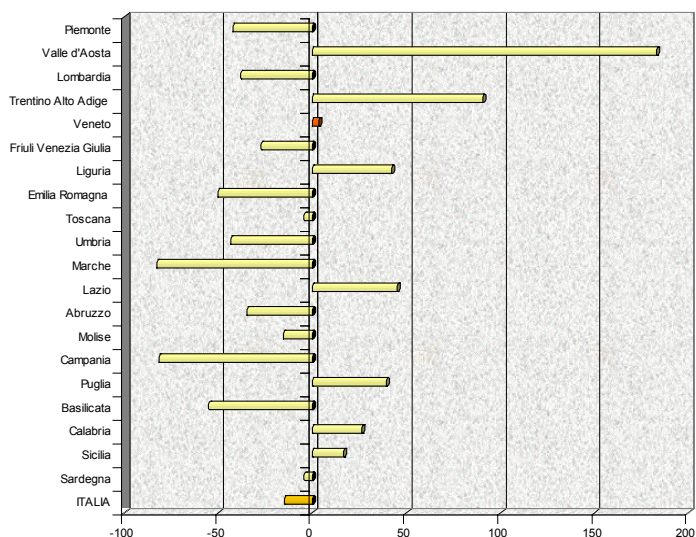
| | pSIC | | Aree ZPS |
|-----------------------|-------------|-----------------------------|------------|
| | Numero | % di territorio interessata | |
| Piemonte | 167 | 10 | 38 |
| Valle d'Aosta | 35 | 11 | 1 |
| Lombardia | 176 | 8 | 8 |
| Trentino Alto Adige | 187 | - | 30 |
| Veneto | 154 | 19 | 17 |
| Friuli Venezia Giulia | 62 | 16 | 6 |
| Liguria | 127 | 33 | 7 |
| Emilia Romagna | 111 | 9 | 41 |
| Toscana | 121 | 11 | 30 |
| Umbria | 99 | 12 | 7 |
| Marche | 79 | 10 | 1 |
| Lazio | 183 | 6 | 42 |
| Abruzzo | 127 | 22 | 4 |
| Molise | 37 | 15 | 2 |
| Campania | 132 | 23 | 8 |
| Puglia | 74 | 12 | 16 |
| Basilicata | 43 | 5 | 17 |
| Calabria | 179 | 5 | 4 |
| Sicilia | 218 | 13 | 47 |
| Sardegna | 114 | 18 | 9 |
| Italia | 2425 | 13 | 335 |

Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P.Statistica su dati Ministero dell'Ambiente

Energia

I dati sulla produzione ed il consumo di energia elettrica in Italia, diffusi dal Gestore della rete di Trasmissione Nazionale, consentono di effettuare non poche valutazioni sull'utilizzo dell'energia elettrica in Italia e sull'incidenza dei diversi settori economici. Il confronto tra le regioni per ciò che riguarda i surplus ed i deficit di energia elettrica rispetto alla richiesta nell'anno 2000 evidenzia delle situazioni molto diversificate: il Veneto ha una produzione destinata al consumo di poco superiore all'energia elettrica richiesta (3,7%); surplus molto elevati si registrano per la Valle d'Aosta ed Trentino, mentre deficit di notevole portata, superiori al 50%, si segnalano per la Campania, le Marche, la Basilicata e l'Emilia Romagna. L'Italia ha nel complesso un deficit pari al 15% circa (Fig. 1.44), come risulta dal rapporto de "Il sole 24 ore" le centrali elettriche in Italia sono vicine ai limiti di potenza massima e, come afferma il Presidente del Gestore della rete di trasmissione nazionale (GRTN), anche quest'anno la capacità massima disponibile per la richiesta di punta si ferma a 48.400 megawatt, contro un consumo massimo che nei mesi scorsi ha toccato i 52.000 megawatt, soddisfatti grazie ad un'importazione supplementare dall'estero. E' perciò indispensabile la differenziazione delle fonti e l'accrescimento della capacità produttiva. A questo proposito si può notare come il Veneto, nel 2000, si collochi tra le prime 5 regioni italiane che hanno prodotto una quantità di energia derivante da fonti rinnovabili superiore a 4.000 GWh.

Fig. 1.44 - Superi e deficit della produzione di energia elettrica rispetto alla richiesta in Italia nel 2000

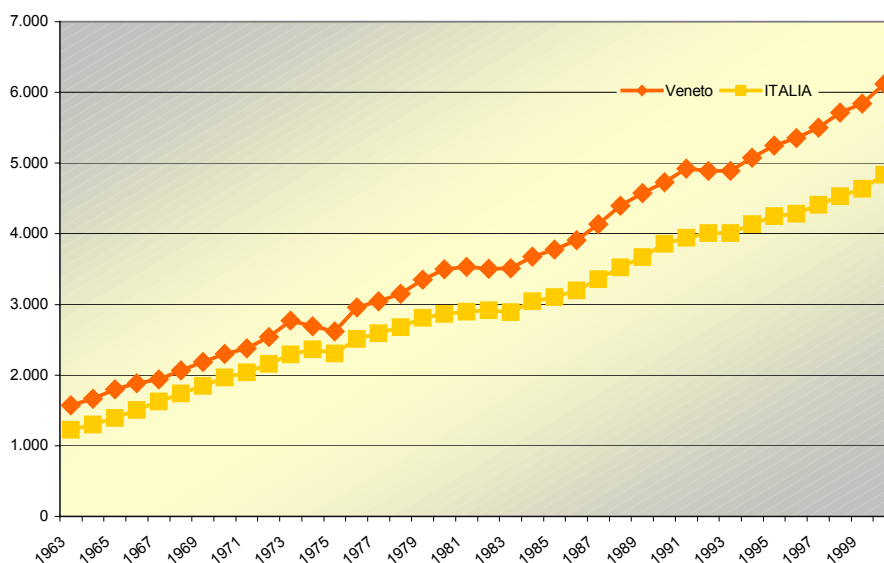


Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati GRTN

La produzione di energia elettrica si mantiene pressoché costante dal 1999 al 2000, in Veneto aumenta dello 0,5% e in entrambi gli anni la produzione si colloca nella classe tra 30.000 e 35.000 GWh assieme al Lazio dopo la Lombardia che, nel 2000, ha una produzione pari a 43.730 GWh. Di rilievo la produzione lorda da fonti rinnovabili registrata nel 2000 in Lombardia, Trentino, Piemonte e Umbria, seguite dal Veneto (4.190 GWh) e dalla Valle d'Aosta.

Significativo è il confronto di lungo periodo dell'andamento dei consumi di energia elettrica per abitante tra il Veneto e l'Italia: lo sviluppo economico, l'evolversi dei bisogni e degli stili di vita hanno determinato nel tempo una crescente necessità di energia elettrica. E' inoltre evidente, a partire dagli anni 70 un divario sempre più marcato dei consumi del Veneto rispetto alla media nazionale, segno di una società più decisamente investita dall'onda dello sviluppo (Fig. 1.45).

Fig. 1.45 Consumi di energia elettrica per abitante (in GWh x ab.)- Veneto e Italia 1963:2000



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - U.P. Statistica su dati GRTN

1.3.4 Assistenza sanitaria

Assistenza ospedaliera. dotazione strutturale⁴

A livello nazionale uno dei settori maggiormente interessati dai processi di riorganizzazione nel settore sanitario è stato quello ospedaliero che, nel corso degli anni Ottanta, ha sperimentato elevati tassi di crescita della spesa che hanno reso necessari interventi di razionalizzazione finalizzati al recupero di efficienza.

Nel Veneto il quadro dei servizi ospedalieri riferito al 1999, pur confermando alcune peculiarità del modello organizzativo veneto, fa emergere una chiara tendenza al cambiamento, coerente con gli orientamenti strategici innovativi che hanno interessato la sanità, volti, tra l'altro, ad adeguare l'organizzazione ospedaliera ai nuovi bisogni di assistenza, da un lato, e all'esigenza di controllo e razionalizzazione della spesa, dall'altro. Nel 1999 nel territorio regionale sono operanti 93 presidi, 66 pubblici e 27 privati, tra cui due aziende ospedaliere: l'azienda ospedaliera di Padova

⁴ Tratta da "Relazione socio-sanitaria della Regione Veneto, anni 1998-1999", Regione del Veneto

e quella di Verona. Si tratta di strutture di dimensione medio-piccola: oltre la metà dei presidi pubblici e la quasi totalità dei presidi privati ha meno di 250 posti letto. Netta è la prevalenza del settore pubblico, che gestisce direttamente quasi l'84% dei posti letto complessivi.

Con riferimento all'offerta ospedaliera, le strutture sono dotate complessivamente di 24.446 posti letto, corrispondente a 5,3 posti letto per 1.000 abitanti. Tale indicatore risulta per la prima volta inferiore allo standard fissato a livello nazionale, pari a 5,5 posti letto per 1.000 abitanti, come indicato dalla Legge finanziaria per il 1996 e confermato dai successivi atti normativi. Nel 1997 la dotazione complessiva di posti letto era di 6,1 per 1.000 abitanti, ancora troppo alta.

Considerando i ricoveri in regime ordinario, risulta che il numero di posti letto per acuti è pari a 5,4 per 1.000 residenti, valore superiore a quello medio nazionale di 4,86. Tale valore si discosta, anche, dal parametro standard di riferimento riportato nel Decreto del Ministero della salute del 12/12/2001 (Sistema di garanzie per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria) e fissato a 4,05 posti letto per 1.000 residenti.

Per quanto riguarda, invece, i posti letto per lungodegenza e riabilitazione, si evidenzia ancora una situazione di carenza: l'allineamento allo standard di 1 posto per 1.000 abitanti fissato dalla programmazione nazionale appare più difficoltoso, fermandosi la dotazione effettiva a 0,5 posti letto per 1.000 abitanti; va comunque detto che tali dati sono sottostimati, in quanto, nella realtà, organizzativa dei servizi ospedalieri, le funzioni di lungodegenza e riabilitazione sono spesso aggregate a funzioni per acuti e, spesso, i relativi posti letto e ricoveri vengono codificati secondo la disciplina principale.

Il processo di riorganizzazione e razionalizzazione delle risorse strutturali, si realizza anche favorendo lo sviluppo del ricovero diurno, a cui viene dedicato ormai il 10% dei posti letto totali nelle strutture pubbliche e il 7,8% nelle strutture private. Tali percentuali risultano ancora in aumento rispetto al 1997: 8,4% nel settore pubblico e 3,6% nel settore privato. Nel caso di day hospital, inoltre, l'offerta è quasi esclusivamente pubblica: la quota di posti letto in ospedali pubblici supera, infatti, l'86% della dotazione complessiva per ricoveri diurni. Anche per il day hospital la normativa stabilisce una dotazione standard pari a 0,45 posti letto per 1.000 residenti e il valore del Veneto, pari nel 1999 a 0,55, risulta ad esso superiore, come risulta maggiore del valore medio nazionale di 0,41.

Domanda di ricovero soddisfatta

La domanda soddisfatta di assistenza ospedaliera da parte della popolazione residente in un dato territorio si può quantificare tramite il tasso di ospedalizzazione²⁴. Dall'analisi della domanda soddisfatta di ricovero ospedaliero emerge che (Tab. 1.16):

nel triennio 1997-1999 il tasso di ospedalizzazione si colloca a livelli sempre superiori allo standard del 160 per 1.000 indicato dalla programmazione nazionale e regionale: nel 1997 e nel

²⁴ I tassi di ospedalizzazione presentati di seguito sono leggermente sottostimati, in quanto non comprendono i ricoveri avvenuti presso strutture estere e quelli avvenuti presso strutture regionali private, pre-accreditate e non, con oneri a totale carico del paziente.

1998 ammonta a 237 ricoveri/cicli per 1.000 residenti, valore che supera di oltre 48% lo standard di riferimento, e nel 1999 è 211, pari a circa il 32% sempre del riferimento standard;

nel 1999 si assiste ad un significativo ridimensionamento del tasso di ospedalizzazione, con una riduzione di 26 punti rispetto al valore del 1998 (-11%) (si specifica che per una parte consistente il calo dei ricoveri riscontrato nel 1999 è riconducibile alla regolamentazione del ricovero in regime diurno introdotta con DGR n. 5272/98 che ha definito criteri restrittivi rispetto al passato).

Tab. 1.16 - Tasso di ospedalizzazione per 1.000 residenti per regime di ricovero. Veneto -1997:1999

| | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------------------|------|------|------|
| Ricoveri ordinari | 180 | 169 | 160 |
| Ricoveri diurni | 57 | 68 | 51 |
| Totale | 237 | 237 | 211 |

Fonte. "Relazione socio-sanitaria del Veneto, anni 1998-1999" - Regione del Veneto

Il Veneto, per l'assistenza ospedaliera che fornisce, è regione di attrazione: circa il 7,9% dei ricoveri totali avvenuti in regione nel 1999 si riferisce a cittadini provenienti da altre regioni italiane, quasi il doppio rispetto a quelli in ospedali di altre regioni di residenti veneti. Si tratta di persone provenienti dalle regioni vicine al Veneto (Friuli Venezia-Giulia, Lombardia, Trentino Alto Adige, Emilia-Romagna), ma anche dalla Puglia e dalla Campania.

Attività di ricovero

Nell'anno 1999 in tutte le strutture ospedaliere, si registrano 990.140 dimissioni per un totale di 7.461.866 giornate di degenza in regime ordinario e diurno. Rispetto all'anno precedente dimessi e giornate di degenza diminuiscono in misura significativa, rispettivamente -10,7% i dimessi e -7,3% le giornate di degenza. La riduzione riguarda quasi esclusivamente i presidi pubblici, è più consistente per il ricovero diurno rispetto al ricovero in regime ordinario e interessa solo i ricoveri per acuti, mentre aumentano ricoveri e giornate di degenza nell'area riabilitativa.

Diminuiscono i ricoveri e le giornate di degenza nel complesso, ma la degenza media per i ricoveri ordinari nel 1999 si attesta al valore dell'anno precedente e pari a 8,8 giorni, se riferita al totale dei ricoveri (Tab. 1.17). Inoltre, sempre considerando l'insieme delle strutture e facendo riferimento ai ricoveri ordinari per acuti, la degenza media è di 8,1 giorni, superiore al valore medio nazionale pari a circa 7 giorni. Va, tuttavia, sottolineato che la degenza media dipende dal tipo di casistica trattata dalle strutture.

Inoltre la degenza media dei ricoveri ordinari per acuti registrata nel settore pubblico si colloca, inoltre, ad un livello inferiore ai 9 giorni indicati dalla programmazione come soglia massima, mentre il settore privato si attesta esattamente su questo valore. I valori più alti di degenza media per acuti e di degenza media complessiva espressi dal settore privato sono da

ricondursi esclusivamente al valore molto più alto relativo all'area medica, mentre per tutte le altre aree la durata della degenza delle strutture private risulta inferiore a quella delle strutture pubbliche.

Tab. 1.17 – Ricoveri ordinari - Degenza media per disciplina e tipologia di presidio. Veneto – 1999

| | Presidi Pubblici | Presidi Privati | Totale |
|--|------------------|-----------------|--------|
| Tutte le discipline | 8,7 | 9,6 | 8,8 |
| di cui per acuti | 8,0 | 9,0 | 8,1 |
| di cui per lungodegenza e riabilitazione | 22,4 | 21,3 | 22,0 |

Fonte. "Relazione socio-sanitaria del Veneto, anni 1998-1999" - Regione del Veneto

Per i ricoveri diurni l'analisi della degenza media, intesa come "numero medio di accessi per ciclo", ripropone un quadro analogo a quello descritto per i ricoveri ordinari, ma con valori più che dimezzati.

Indicatori di appropriatezza dell'attività di ricovero

Oltre al ricorso a forme alternative al ricovero ordinario, con l'incentivazione dei ricoveri in day hospital o ad assistenza extra-ospedaliera, l'obiettivo di recuperare efficienza operativa si può raggiungere mediante un utilizzo "più appropriato" delle risorse ospedaliere. Una maggiore appropriatezza delle prestazioni può tradursi in un vantaggio dal punto di vista economico, in quanto razionalizza l'uso delle risorse e migliora il rapporto costi/benefici, ma si può tradurre anche in un beneficio per il paziente aumentando la coerenza e la rispondenza dell'offerta ai bisogni dell'ammalato. A questo proposito si possono analizzare alcuni indicatori di appropriatezza riferiti alle caratteristiche del ricovero e alle caratteristiche mediche e tecniche delle terapie e interventi eseguiti nel corso del ricovero stesso. Per tali indicatori la programmazione nazionale non fissa ancora dei parametri standard di riferimento o dei valori soglia, pertanto l'analisi si sviluppa confrontando i dati regionali con il valore medio nazionale, preso di riferimento.

Limitando l'analisi ai ricoveri ordinari per acuti, si considera la percentuale di dimissioni avvenute da reparti chirurgici di pazienti ricoverati con Drg²⁵ medico. Questo indicatore segnala l'inappropriatezza di effettuare il ricovero di un paziente che non richiede interventi chirurgici in reparti ospedalieri predisposti e attrezzati per far fronte a procedure chirurgiche. Per il Veneto tale percentuale nel 1999 ammonta a 35,4 e risulta inferiore al valore medio nazionale di 41,2 (Tab. 1.18). A livello regionale l'indicatore presenta un'elevata variabilità, da un minimo di 28,6% in Friuli Venezia-Giulia a un massimo del 64,2% in Basilicata e il valore del Veneto è tra

²⁵ I pazienti ospedalieri vengono distinti in categorie omogenee (secondo la classificazione Drg), in modo che presentino caratteristiche cliniche analoghe e richiedano per il loro trattamento volumi omogenei di risorse ospedaliere

quelli più bassi. Rispetto al 1997 in quasi tutte le regioni si registra una riduzione del valore dell'indicatore e per il Veneto in soli due anni la percentuale diminuisce di oltre quattro punti.

Per quanto riguarda le caratteristiche del ricovero, un altro fattore che può influenzare l'efficienza ospedaliera è la durata della degenza. Da un lato, infatti, si ritiene che ricoveri molto brevi (di uno-due giorni) potrebbero in molti casi essere effettuati in day hospital o essere risolvibili con forme alternative di assistenza sanitaria (ad esempio in regime ambulatoriale), dall'altro anche l'eccessivo prolungamento della permanenza in ospedale in reparti per acuti, la cui attività dovrebbe essere volta alla risoluzione di problemi di salute nel breve medio-periodo, potrebbero indicare la presenza di inefficienza. Quindi indicatori che possono aiutare a individuare situazioni di utilizzo "improprio" del ricovero in regime ordinario per acuti sono la percentuale di ricoveri brevi (uno-due giorni) e la percentuale di ricoveri lunghi (oltre 60 giorni) (Tab. 1.18).

Tab. 1.18 - Indicatori ospedalieri di appropriatezza in regime di ricovero ordinario per acuti e regione (per 100 dimissioni). 1997:1998

| Regione | Dimissioni da reparti chirurgici di pazienti con Drg medico | | Dimissioni con durata di 1-2 giorni (escluso parto) | | Dimissioni con durata > 60 giorni | |
|-----------------------|---|------|---|------|-----------------------------------|------|
| | 1997 | 1999 | 1997 | 1999 | 1997 | 1999 |
| Piemonte | 35,9 | 32,1 | 26,1 | 26,3 | 0,62 | 0,61 |
| Valle D'Aosta | 45,0 | 48,3 | 28,5 | 26,0 | 1,22 | 1,28 |
| Lombardia | 38,1 | 30,9 | 27,6 | 28,5 | 0,30 | 0,26 |
| Bolzano | 40,8 | 37,9 | 32,1 | 34,0 | 0,39 | 0,42 |
| Trento | 39,8 | 37,5 | 31,4 | 30,5 | 0,27 | 0,29 |
| Veneto | 39,6 | 35,4 | 26,0 | 24,1 | 0,44 | 0,43 |
| Friuli Venezia-Giulia | 34,1 | 28,6 | 27,6 | 29,5 | 0,58 | 0,51 |
| Liguria | 39,9 | 37,4 | 28,6 | 28,4 | 0,53 | 0,48 |
| Emilia-Romagna | 33,6 | 29,4 | 30,6 | 32,3 | 0,32 | 0,26 |
| Toscana | 39,5 | 36,3 | 26,9 | 26,7 | 0,37 | 0,33 |
| Umbria | 47,0 | 43,8 | 32,5 | 34,0 | 0,20 | 0,19 |
| Marche | 41,5 | 36,1 | 24,1 | 26,5 | 0,29 | 0,18 |
| Lazio | 43,5 | 40,6 | 25,6 | 25,8 | 0,58 | 0,51 |
| Abruzzo | 53,6 | 50,5 | 25,5 | 26,3 | 0,26 | 0,22 |
| Molise | 49,7 | 49,1 | 23,1 | 24,2 | 0,17 | 0,18 |
| Campania | 56,4 | 51,4 | 38,5 | 39,2 | 0,27 | 0,15 |
| Puglia | 55,1 | 53,2 | 29,5 | 30,2 | 0,15 | 0,11 |
| Basilicata | 68,6 | 64,2 | 27,9 | 26,7 | 0,12 | 0,12 |
| Calabria | 61,8 | 55,2 | 29,6 | 29,2 | 0,12 | 0,16 |
| Sicilia | 55,3 | 55,5 | 33,3 | 31,2 | 0,29 | 0,14 |
| Sardegna | 53,0 | 46,2 | 27,7 | 29,5 | 0,37 | 0,30 |
| Italia | 44,8 | 41,2 | 28,9 | 29,4 | 0,35 | 0,30 |

Fonte: Elaborazioni Istat su dati del Ministero della salute (schede di dimissione ospedaliera)

Per quanto riguarda i ricoveri brevi, nel 1999 a livello regionale la percentuale più bassa spetta proprio al Veneto, con 24,1%, seguita dal Molise (24,2%), mentre a livello nazionale la quota ammonta al 39,2% e risulta anche in lieve aumento rispetto all'anno 1997. Viceversa il Veneto è la regione che fa registrare il miglioramento più significativo, con una riduzione della

percentuale di circa due punti. Per quanto riguarda i ricoveri prolungati (oltre 60 giorni), invece, la situazione del Veneto è meno favorevole: la percentuale è di 0,43 e risulta superiore alla media nazionale (0,3).

2 LINEE GUIDA PER L'AZIONE REGIONALE

2.1 La programmazione regionale, nazionale e decentrata

2.1.1 La programmazione regionale

Nei paragrafi che seguono sono proposte le principali linee d'azione dell'attività regionale. Sono descritti sia adempimenti che conseguono all'attuazione di politiche di già consolidata decisione, che temi di nuova proposizione.

Il DPEF di quest'anno assume una forma particolare in quanto formulato in mancanza del PRS e del PAS, documenti che la legge richiede al DPEF di valutare.

I testi prodotti presentano alcuni limiti sia nella completezza delle descrizioni che nell'approfondimento degli argomenti svolti.

Per la loro produzione è stato attivato un metodo di consultazione con tutte le strutture regionali, metodo che sarà proseguito, ampliato e affinato nel prossimo futuro.

L'aver ricostruito in un unico documento la descrizione del complesso delle attività, oltre ad essere un adempimento della nuova legge sulla programmazione, costituisce, per tutti, un utile strumento di lavoro.

È inoltre da tener presente che il DPEF nella formulazione definitiva, e cioè nell'anno successivo all'adozione del PRS e del PAS, sarà un documento di monitoraggio e di indirizzo per l'aggiustamento dell'attività di governo e non già un documento di programmazione.

Fino a quel momento è inevitabile che il DPEF, come il presente, si faccia carico di istanze programmatiche che non gli dovrebbero essere proprie.

Mancano naturalmente quegli elementi di discontinuità che dovranno scaturire dal Programma Regionale di Sviluppo, del quale si stanno elaborando le analisi e le proposte.

Il PRS in elaborazione dovrà prendere atto del nuovo scenario economico-sociale del Veneto e cioè riprogettare conseguentemente il modello di funzionamento.

Un modello di sviluppo qualitativo, ove gli investimenti sono nella conoscenza, nell'informazione, nell'innovazione e nella ricerca.

Un modello che risparmia territorio investendo in logistica ed in infrastrutture.

Un modello che investe sulle risorse umane e sociali: professionalità nuove, servizi di welfare che impegnino maggiormente le risorse finanziarie private e diminuiscano le strutture pubbliche ancora troppo diffuse nel territorio, ma poco specializzate.

2.1.2 La programmazione nazionale e la programmazione decentrata

La Legge Regionale n. 35/2001 "Nuove norme di Programmazione", assume quale modalità di raccordo con la programmazione nazionale l'istituto dell'intesa istituzionale di programma (art. 24) e quale strumento di articolazione territoriale della programmazione regionale la

“programmazione decentrata” (art. 25), attraverso la sottoscrizione con i soggetti della concertazione locale di “intese programmatiche d’area”.

Tali forme di coordinamento verso l’alto e verso il basso della programmazione regionale hanno già trovato ampi campi di applicazione.

Il 9 maggio 2001 la Regione del Veneto ha sottoscritto con il Governo l’Intesa Istituzionale di programma 2001 – 2003.

Con l’intesa, l’Amministrazione Centrale e la Regione del Veneto s’impegnano reciprocamente a realizzare una serie di programmi pluriennali di intervento, che sono stati, nel corso degli esercizi 2001 e 2002, meglio definiti in appositi Accordi di programma quadro, nei settori:

- della viabilità e trasporti;
- della tutela delle risorse naturali, in particolare difesa del suolo, sicurezza idraulica e ciclo integrato dell’acqua;
- dei sistemi di sviluppo locale, con particolare attenzione alla valorizzazione turistica e del patrimonio culturale locale.

Una forte attenzione verso il sostegno della capacità delle realtà locali di autopromuovere proprie azioni di sviluppo la Regione le ha già dimostrate in tempi anteriori alla nuova Legge di programmazione quando con la Legge Regionale 13/99 ha ritenuto di copartecipare all’iniziativa dei Patti Territoriali avviata dal Governo Nazionale

Ha infatti promosso e sostenuto i patti territoriali sorti in numerose aree territoriali del Veneto (16 Patti territoriali generalisti e 5 Patti territoriali specializzati in agricoltura e pesca).

Si può, pertanto, affermare che gli strumenti della programmazione locale hanno avuto un forte impulso ed anche un significativo gradimento e successo nella nostra Regione nel corso dell’esercizio 2001, nel quale si è giunti al loro pieno recepimento nell’ordinamento regionale.

In conseguenza poi del nuovo assetto delle competenze prodotta dalla riforma del Titolo V della Costituzione, è stato avviato un processo di “regionalizzazione” dei patti territoriali.

Pertanto, l’evoluzione dell’idea di programmazione, sempre meno top-down e sempre più bottom-up, da un lato, e l’affermarsi del principio di sussidiarietà e del metodo del partenariato, dall’altro, portano a ritenere che alcuni importanti obiettivi dell’amministrazione regionale per il prossimo esercizio siano rappresentati:

- dal raggiungimento di una maggiore attenzione alle questioni nodali dello sviluppo del Veneto da parte del Governo, rafforzando il raccordo e le sinergie tra programmazione nazionale e regionale;
- il sostegno a piani di sviluppo locale, concertati e realizzati con gli attori locali, rivolti a raggiungere alcuni prioritari obiettivi condivisi, con finalità di massimizzare l’efficacia e l’efficienza nell’uso delle risorse e favorire la piena mobilitazione, anche, di risorse locali.

Nel primo caso, l'azione regionale potrà concretizzarsi:

- nel monitoraggio, definizione di nuovi fabbisogni e reperimento di nuove risorse per quanto attiene una serie di Accordi di Programma Quadro già sottoscritti con le Amministrazioni centrali (Mobilità, Sviluppo locale – completamenti di beni storico architettonici, Difesa del suolo e sicurezza idraulica, Ciclo integrato dell'acqua);
- nell'attivazione di eventuali nuovi Accordi su altri settori strategici per il Veneto (come ad esempio: la ricerca e sviluppo, la valorizzazione dei beni culturali e storico-architettonici, la sicurezza, lo sviluppo locale - patti territoriali ecc.).

Nel secondo, con la definizione del Piano di Attuazione della Spesa (PAS), si potrà procedere all'attivazione di prime Intese Programmatiche d'Area, a partire, proprio, dalle esperienze positive realizzate nei Patti territoriali, attraverso anche l'utilizzo di strumenti di supporto alla concertazione locale, già collaudati con la Legge Regionale 13/99, mirati ad accrescere la capacità progettuale e l'azione in "rete" e coordinata dei soggetti locali.

La Legge Regionale 13/99 con poche integrazioni potrebbe fornire un utile terreno di sperimentazione del nuovo approccio. Per ottenere ciò è necessario aprire a tutta la Regione l'operatività della legge e tarare meglio il ventaglio delle tipologie degli interventi ammessi.

2.2 Crescita della famiglia e della società veneta

2.2.1 Politiche per la famiglia, i giovani, le fasce deboli

La Regione del Veneto quando "pensa" a un moderno sistema di servizi ai cittadini assume come paradigma culturale, strategico e operativo la Persona e il suo ambiente di vita complessivamente inteso, con particolare riferimento alla famiglia quale componente portante del sistema sociale. Ciò significa, in sintesi, riconoscere come fondamentale il ruolo della famiglia per la formazione ed il benessere della persona e nello stesso tempo valorizzare l'autonomia e le differenze di cui ciascun componente è portatore, non più "utente" passivo ed estraneo alle interazioni che caratterizzano la quotidianità, ma parte attiva di uno scenario, la famiglia, non più considerata una cornice che definisce alcune linee strutturali, quali la consanguineità e la parentela, ma un "insieme" di relazioni indispensabile per raggiungere la maturità. La dimensione locale risulta quindi elemento imprescindibile per cogliere i bisogni e per dare risposte più flessibili, coerenti e fra loro integrate. Lo sviluppo dei servizi alle persone e alle comunità richiede quindi nuova capacità programmatoria e tecnica, nel valutare la domanda sociale, correlando la natura dei bisogni e le risposte necessarie, in modo che siano coerenti con la complessità sociale.

In particolare:

- Le politiche per i giovani si pongono, in coerenza con il quadro programmatico europeo (Libro Bianco della Commissione Europea – Un nuovo impulso per la gioventù) e con le esigenze del territorio veneto emergenti dalle specifiche ricerche (svolte dall'Osservatorio regionale sulla condizione giovanile) i seguenti principali obiettivi: stimolare la partecipazione dei giovani, favorendo la cultura della cittadinanza attiva; potenziare i servizi di informazione per i giovani; creare opportunità di azioni di volontariato, favorendo la crescita di reti tra soggetti del terzo settore; proseguire nello studio e conoscenza dei fenomeni giovanili; favorire occasioni di aggregazione giovanile (tempo libero); intervenire con percorsi di ascolto-aiuto per i giovani con lieve disagio psicologico; favorire i rapporti tra generazioni diverse; favorire i rapporti interculturali;
- Il progressivo aumento della popolazione anziana nel Veneto richiede lo sviluppo di un sistema articolato di interventi che preveda interventi attivi a favore della popolazione anziana autosufficiente e politiche di intervento nel settore della domiciliarità e nel settore della residenzialità a tutela degli anziani non autosufficienti;
- Il mondo della disabilità richiede una più adeguata politica a favore in particolare delle persone adulte, che si coniughi con quanto si è attivato in questi anni a favore dei bambini disabili e consenta il pieno diritto di cittadinanza per una popolazione con bisogni differenti di salute e livelli articolati di integrazione. In questo settore è fondamentale il sostegno alle famiglie che già operano per il contenimento dell'istituzionalizzazione dei disabili;
- Nel 'ricco' Veneto sono oggi presenti forme di povertà che si configurano come una condizione di isolamento sociale-familiare che coinvolge individui, appartenenti in genere alle classi centrali di età e si manifesta in forme radicali come assenza di abitazione, reddito, occupazione. In particolare l'attenzione della Regione è rivolta al potenziamento dei servizi a favore delle persone che versano in stato di estrema povertà e persone senza fissa dimora (povertà economica, cronicità da malattia, invalidità psico-fisica, anonime territoriali) fenomeno che ormai coinvolge tutto il Veneto, e in particolare le città capoluogo. Dovrà comunque essere avviata un'approfondita indagine per conoscere in modo dettagliato la consistenza del fenomeno povertà;
- La Regione persegue altresì la realizzazione di un Sistema Integrato preventivo Assistenziale delle Dipendenze, formato da soggetti pubblici e privati accreditati con pari dignità, per garantire globalità e continuità assistenziale. La sfida attuale è rappresentata dalla necessità di riorganizzare la rete dei servizi, alla luce dell'evoluzione del fenomeno, che vede sia l'introduzione di nuove droghe, sia l'emergenza di nuove modalità d'uso e d'abuso delle droghe, nonché del diffondersi di nuovi tipi di programmi e/o modalità di intervento assistenziale;

- L'impegno e la volontà dell'Amministrazione regionale si sono rivolti negli ultimi anni anche alla cura dei soggetti coinvolti nel circuito penale con il determinante contributo della comunità esterna, partendo dal presupposto di superare il carcere come unica possibile risposta al problema della criminalità e devianza sociale.

Per il perseguimento di questi obiettivi:

- In materia di giovani, è necessario proseguire le linee di finanziamento in atto per Enti Locali e terzo settore (LL.RR. n. 29/88 e succ. modif. e int.; n. 54/83 e succ. modif. e int.) e i progetti regionali in corso, relativi al sostegno dell'associazionismo giovanile e all'Osservatorio sulla condizione giovanile per lo studio del fenomeno giovanile e degli interventi attuati a supporto del governo regionale;
- Nel settore della non autosufficienza (anziani e disabili) esiste oggi una articolata rete di servizi domiciliari, diurni e residenziali che ha la necessità di qualificarsi verso processi e percorsi di qualità definiti da politiche regionali di 'accreditamento'. È necessario pertanto operare nell'assetto dei servizi e nel loro sviluppo armonico nei diversi territori, superando gli squilibri territoriali per consentire ai cittadini veneti omogenee opportunità in tutta la Regione;
- Nel campo della disabilità diventa prioritario nelle politiche del breve medio periodo lo sviluppo di opportunità per consentire al territorio di poter programmare e realizzare una rete di comunità alloggio, necessarie per evitare l'istituzionalizzazione dei disabili. Fondamentale diventa inoltre una rivisitazione degli interventi attuati nel settore delle barriere architettoniche, per promuovere politiche vere di accessibilità;
- Per quanto concerne il settore della povertà è fondamentale prevedere un approfondimento del fenomeno nel Veneto per poter identificare con maggior chiarezza le sacche di povertà, ed attivare politiche preventive;
- È in fase avanzata di definizione un sistema integrato di accreditamento di tutti i servizi pubblici e privati che operano nel settore delle dipendenze, che prevede l'adozione di adeguati sistemi di verifica e valutazione sulla coerenza dei risultati raggiunti, sulla qualità dei processi e sull'efficace utilizzo delle risorse impiegate;
- La revisione del Protocollo d'Intesa tra Ministero di Giustizia e Regione del Veneto, sottoscritto nel 1988, e la stipula di un nuovo accordo rappresenta la volontà di una collaborazione interistituzionale che disciplini la realizzazione di programmi di intervento condivisi rivolti alla tutela e promozione e educazione alla salute dei ristretti negli Istituti Penitenziari del Veneto, alla istruzione, formazione professionale e reinserimento sociale, con particolare attenzione all'area del penale minorile e dell'immigrazione.

Attualmente, però, ognuno di questi settori presenta diversi problemi di attuazione:

- Nel settore degli anziani è necessario un maggior sviluppo delle politiche a sostegno della domiciliarità, consentendo realmente al cittadino in condizione di gravità ed alla sua famiglia di poter usufruire di una gamma di interventi: dall'assistenza domiciliare integrata quale servizio professionale qualificato, all'assegno di cura quale strumento di supporto per il sostegno organizzato dalla famiglia stessa.
- E' forte la necessità di una maggiore integrazione delle varie politiche che interessano i giovani e la famiglia (dipendenze, minori e adolescenti, formazione, lavoro, territorio, trasporti, etc.)
- Sono ancora presenti, all'interno delle politiche sociosanitarie, modelli di conoscenza e di approccio alla dimensione familiare propri del passato che hanno fortemente caratterizzato gli interventi orientati alla famiglia-utente più che alla famiglia-risorsa.
- Va infine rilevata la carenza di servizi socio-educativi a favore della famiglia, con particolare riferimento ai servizi di asilo nido.

2.2.2 Promuovere la cultura e l'identità veneta

La Regione Veneto fin dall'inizio degli anni '80 si è dotata di numerose leggi in materia di cultura. Il corpo legislativo più importante, quindi, ha risentito dei superamenti che sono intervenuti nella legge statale, in particolare dalla Legge Bassanini. A tal proposito la Legge Regionale n. 11/01 ("Conferimento di funzioni e compiti alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112") ha recepito le indicazioni che provenivano dal Decreto Legislativo n. 112/98 in termini di trasferimento di competenze agli Enti Locali, Comuni e Province, che la Regione Veneto ha in parte già attuato. In seguito, è sopravvenuta la modifica al Titolo V della Costituzione che ha creato una certa confusione nella ripartizione della potestà legislativa in materia tra Stato e Regione. Questo ha portato ad una situazione di stallo nella Regione che stava discutendo in Consiglio Regionale alcune leggi quadro che attualmente sono in esame alla sesta commissione nel Consiglio Regionale.

L'obiettivo primario da perseguire è rappresentato dalla approvazione della nuova normativa in materia di beni e di attività culturali.

Per quanto attiene alle aree specifiche di azione della cultura le attività che s'intende avviare e quelle che devono essere proseguite sono:

- per i BENI CULTURALI: riordino e analisi del materiale oggetto delle campagne di catalogazione al fine di avviare il confronto con i principali soggetti interessati (sovrintendenze e autorità ecclesiastica). Tale attività di catalogazione dovrà essere continuata con un'attenzione particolare al patrimonio dei musei;
- per lo SPETTACOLO E ATTIVITA' CULTURALI: completare il processo di delega alle Province delle competenze in materia di riparto di contributi nei settori della musica, del teatro, della danza e del cinema; continuare nell'attività di relazione con le principali istituzioni in materia di

spettacolo attorno a progetti di rilevanza regionale o nazionale, con lo scopo principale di promuovere le attività culturali svolte nella Regione e di valorizzare la cultura veneta e la sua espressione artistica in tutte le sue forme;

- per i SERVIZI CULTURALI: obiettivo primario è consolidare la funzione di coordinamento e di indirizzo della Regione in materia di servizi culturali.

In particolare, si tratta di continuare il lavoro già avviato, per i musei attraverso lo studio e l'approvazione degli standard di gestione, per le biblioteche, attraverso la revisione e il potenziamento della rete del nodo regionale del Servizio Bibliotecario Nazionale.

2.2.3 Rimodulare il sistema scolastico

A differenza dell'azione regionale nel campo della formazione professionale (che dura ormai da trent'anni), quella scolastica è un'attività nuova. La sua missione fondamentale è quella di accompagnare una trasformazione della Scuola italiana (i cui principi fondamentali restano nazionali) verso obiettivi di maggiore flessibilità, maggiore aderenza ai contesti regionali, maggior vigilanza per la qualità, maggiore aderenza ai Programmi promossi dall'Unione Europea e migliore contiguità col sistema produttivo.

Il problema del Veneto non è più di quantità (scostamenti rispetto agli standard nazionali ed europei), quanto di qualità.

Sul piano culturale, dunque, occorre introdurre (nel dialogo sociale) distinzioni più precise tra le politiche formative di stampo "sociale", quelle "ordinarie" e quelle che puntano all'eccellenza.

Sul piano della "infrastrutturazione formativa del territorio", vanno meglio programmate, pur nel rispetto delle varie autonomie (istituzionali e funzionali) le varie "reti" e le varie "offerte": dalla materna all'università.

I cambiamenti di rotta più sostanziali riguardano comunque la predisposizione di iniziative volte a:

- Spostare sensibilmente l'asse verso l'educazione degli adulti (occupati, inoccupati, in quiescenza);
- Continuare nell'aiuto a chi ha bisogno, ma anche fornire riconoscimenti all'eccellenza (sia dei singoli che delle Istituzioni Scolastiche e Formative);
- Proporre "aperture" dei contratti verso la formazione;
- Sperimentare tempi di istruzione e di formazione diversi dalle normali scansioni (annuali e/o rispetto ai cicli di vita delle persone, specialmente se donne).

A riguardo, quindi, è necessario proseguire con coerenza nell'attività di sostegno alla qualità della scuola veneta, già intrapresa negli scorsi anni (cfr. Delibera programmatica del 2001 e del 2002), mediante interventi orientati a:

- Sviluppare una maggiore apertura all'Europa (rete di scuole, mobilità internazionale di docenti e di studenti);

- Intensificare i legami con il territorio veneto (azioni per potenziare la conoscenza della cultura veneta e della sua identità);
- Valorizzare i suoi tratti più peculiari (la Scuola dell'arte, del turismo, della musica, della nautica);
- Adeguarla maggiormente alle fasce deboli (devianze, abbandoni, dispersioni, handicap).

Altre attività fondamentali per il settore sono inoltre:

- Il sostegno del Diritto allo studio come diritto di cittadinanza (per tutti: universitari e non);
- La pratica dell'Orientamento (inteso come attività "scientifica" strutturata e diffusa);
- Il sostegno alla Parità scolastica;
- L'adozione di interventi in materia di Edilizia e di Anagrafe scolastica.
- Il sostegno, previa individuazione, di alcuni Poli di eccellenza;
- L'avvio di un organico sistema informativo regionale;
- (sul piano normativo) la proposta di una legge regionale organica sulla Scuola; la proposta di una legge regionale organica in materia di Diritto allo studio non universitario;
- (sul piano programmatico) la messa a regime ed a sistema delle sperimentazioni sull'autovalutazione e sulla valutazione delle scuole.

Esistono però ancora numerosi ostacoli allo sviluppo di tali politiche, infatti:

- C'è ancora bassa integrazione tra le diverse politiche formative (quella dell'istruzione, della formazione professionale, quella della formazione continua);
- Ci sono ancora definizioni incerte circa gli "statuti" e le missioni specifiche dei vari segmenti: ciò genera confusione ed indecisione;
- Non sempre le politiche formative (e d'istruzione in specie) sono considerate (dagli Amministratori, dalla gente, dai *media*) come prioritarie poiché il loro "ritorno" avviene in tempi lunghi e comporta grandi investimenti (materiali ed immateriali).

Questa "mappa" di obiettivi, di azioni, di segnalazioni risulta coerente con l'attività posta in essere in questi due anni (luglio 2000 – luglio 2002) dalla Direzione Istruzione, nel dialogo con l'Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto e nell'interlocuzione istituzionale (Enti locali, Università, Unioncamere, Associazioni imprenditoriali, Organizzazioni sindacali).

Tale "mappa" corre parallela ed in qualche caso interseca lo sviluppo della riforma della Scuola e quello (già in atto) dell'Università, ivi compresa l'evoluzione dei servizi collegati: quelli per il diritto allo studio e per la parità.

In questi due anni il Veneto è stata tra le primissime (e poche) Regioni che ha attuato il "Buono – scuola", che ha fortemente rilanciato la mobilità internazionale degli studenti universitari, che sta sperimentando alcuni percorsi comuni fra Scuole e Centri di Formazione professionale e che

sta infine proponendo, assieme alla Scuola, una "rilettura" delle culture regionali scientificamente fondata.

2.2.4 Pari opportunità

La Regione contribuisce alla promozione delle pari opportunità tra uomo e donna nel rispetto delle differenze etniche e culturali sollecitando nuovi progetti di collaborazione tra i sessi, tra le generazioni, le istituzioni, il pubblico e il privato. Si vuole porre le premesse per un cambiamento di cultura che, partendo da nuove politiche familiari e professionali, consentano ad uomini e donne di farsi carico ugualmente del lavoro di cura e degli impegni professionali.

La Regione realizza tali finalità attualmente tramite la "Commissione Regionale per la realizzazione delle pari opportunità tra uomo e donna" istituita presso la Giunta Regionale (Legge Regionale n. 62/87). La Commissione affianca l'azione del governo regionale e delle istituzioni e si pone per il 2002 i seguenti obiettivi:

- Creare le condizioni per una presenza diffusa delle donne nelle sedi in cui si assumono decisioni rilevanti per la vita della comunità (empowerment);
- Integrare il punto di vista di genere nelle politiche e rafforzare i meccanismi istituzionali del mainstreaming;
- Ricercare e diffondere dati ed informazioni disaggregati per sesso valutando l'impatto equitativo di genere delle politiche;
- Recepire, nell'ambito delle proposte di riforma della scuola, il sapere innovativo delle donne promuovendo l'approfondimento culturale e l'educazione al rispetto della differenza di genere;
- Promuovere nuovo sviluppo attraverso la valorizzazione del potenziale di innovazione costituito dalla professionalità e dall'imprenditorialità femminile;
- Promuovere efficaci iniziative di contrasto della violenza nelle relazioni personali e della prostituzione;
- Partecipare agli appuntamenti nazionali ed internazionali per promuovere la cultura delle pari opportunità.

Per perseguire la realizzazione di quanto sopra la Commissione svolge le seguenti attività:

- Promozione di indagini e ricerche sulla condizione femminile privilegiando i settori del lavoro e della formazione professionale;
- Comunicazione dei risultati delle indagini e ricerche condotte e diffusione degli esiti delle iniziative prodotte dalla Commissione come per esempio la predisposizione dello sportello donna e del sito internet della Commissione;
- Sviluppo di momenti di incontro con esperti e con il pubblico per la discussione o la trattazione dei temi più significativi della realtà femminile, ad esempio con convegni, riviste e trasmissioni televisive.

Dovranno inoltre essere ulteriormente sviluppate, con uno sforzo maggiore anche finanziario in coordinamento con le politiche sociali e del lavoro, le iniziative che perseguono le seguenti finalità:

- Realizzare politiche dei tempi e dei cicli di vita che consentano a uomini e donne di svolgere in fasi diverse della propria esistenza gli impegni di lavoro, di cura, di formazione culturale e professionale;
- Realizzare politiche di organizzazione del lavoro che valorizzino la differenza di genere e non determinino discriminazioni in base al sesso nell'accesso al lavoro e nella progressione di carriera;
- Promuovere e realizzare sul territorio regionale iniziative volte a sensibilizzare l'impegno della donna nelle istituzioni, nelle associazioni, in tutti i vari livelli decisionali;
- Promuovere tutte le iniziative, anche in collaborazione con gli Enti istituzionali, le associazioni di categoria e le Commissioni per le Pari Opportunità Provinciali e Comunali, volte alla conoscenza ed alla divulgazione di normative di legge specifiche;
- Organizzare il Forum delle Pari Opportunità per lanciare le politiche regionali oltre i confini del Veneto inserendole in un contesto nazionale ed europeo di confronto, di sviluppo e di promozione.

2.2.5 Politiche socio-sanitarie

Il sistema socio sanitario veneto nasce e si sviluppa sulla base di una forte integrazione tra i vari aspetti dell'assistenza sanitaria e tra l'insieme di questi ed il comparto dei servizi sociali.

Anche per quest'anno sono confermate le linee di sviluppo dell'azione di governo regionale nel settore socio sanitario che hanno come proprio presupposto l'incremento delle aspettative dei cittadini soprattutto in termini di qualità del servizio, di informazione e di libertà di scelta rispetto alla generale problematica dell'invecchiamento della popolazione ed il correlato incremento relativo della patologia cronico-degenerativa che determinano l'aumento della domanda di servizi.

Gli obiettivi sia come definizione di programmi già avviati che di strategie strettamente inerenti alla politica regionale possono essere così riassunti:

1. Il completamento del processo di regionalizzazione;
2. Il completamento del processo di aziendalizzazione;
3. Il completamento del riassetto strutturale;
4. Il rilancio delle politiche di prevenzione;
5. Lo sviluppo della qualità nell'assistenza sanitaria e la riduzione delle liste d'attesa;
6. Il riadeguamento finanziario;
7. Il rilancio dell'integrazione socio sanitaria;
8. Il rilancio del ruolo regionale nel settore dei servizi sociali.

La recente approvazione da parte della Giunta Regionale del Disegno di legge di riordino dei Servizi Sociali è finalizzato ad rilanciare tutte le attività dei servizi sociali in un moderno sistema dei servizi alla persona, con particolare riferimento alle politiche e ai servizi a favore degli anziani non autosufficienti, dei disabili, dei minori, delle famiglie, delle tossicodipendenze e dell'alcolismo, del carcere, dei giovani e delle istituzioni del privato sociale (IPAB, cooperative sociali) e del volontariato.

Tutto ciò ha grande rilevanza anche per i servizi sanitari e socio sanitari non solo perché rende più agevole ed efficace l'integrazione, ma anche perché realizza una rete di protezione che previene, nei gruppi di popolazione a rischio, l'emergere di bisogni di tipo socio sanitario o addirittura sanitario.

Anche nell'area dell'integrazione socio sanitaria dovrà continuarsi a puntare su un rilancio del ruolo di programmazione della Regione, innovando fortemente il rapporto tra Regione, Comuni e Province.

Ciò potrà avvenire attraverso il recepimento dell'Atto di Indirizzo e Coordinamento per l'Integrazione Socio Sanitaria.

Sempre di più si rende necessario un definitivo superamento dell'accentramento regionale, dando invece maggiore enfasi al ruolo di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo.

La programmazione regionale dell'integrazione socio sanitaria deve avvenire attraverso il Piano Socio Sanitario Regionale, mentre il Piano Sociale Regionale o Piano Regionale dei Servizi alla persona (ai sensi della L. 328/2000) dovrà invece sviluppare gli aspetti di programmazione specificamente socio assistenziali.

Il Piano socio sanitario regionale dovrà dunque:

1. Definire i livelli di assistenza coinvolti nell'integrazione socio sanitaria, in particolare gli interventi sanitari a rilevanza sociale;
2. Definire, tra gli altri, ed in specifico riferimento all'integrazione socio sanitaria, i progetti obiettivo anziani, handicap, materno infantile, tossicodipendenza, salute mentale;
3. Definire linee guida per il distretto socio sanitario quale unico ambito di effettiva realizzazione operativa dell'integrazione socio-sanitaria.

Sulla base delle necessità operative, si dovrà:

- a) qualificare la struttura regionale nelle funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo, individuando modalità di acquisizione di specifiche capacità tecnico professionali, con particolare riferimento alle problematiche della verifica dell'appropriatezza, delle linee-guida sui percorsi diagnostico-terapeutici ecc., del sistema informatico/informativo, della sorveglianza epidemiologica, della formazione ed aggiornamento;
- b) attivare rapidamente l'Agenzia regionale socio sanitaria quale organismo tecnico, con particolare riferimento alle funzioni che richiedano caratteristiche di terzietà (tra

Regione ed Aziende sanitarie, tra pubblico e privato, ecc.) quali ad esempio accreditamento, certificazione, promozione della qualità, nonché quale struttura tecnica dedicata all'analisi e al monitoraggio delle Aziende sanitarie, ai fini del controllo di gestione.

E' altresì compito dell'Agenzia il monitoraggio dello sviluppo del processo di rinnovamento del SSR e quello di dare avvio a una riflessione ragionata circa eventuali possibili evoluzioni del modello di sistema socio sanitario veneto.

C'è inoltre da dire che la riforma del Titolo V della Costituzione ha portato ad un punto di non ritorno il processo di trasferimento delle competenze sanitarie alle Regioni dal momento che la potestà regolamentare è affidata alla Regioni, mentre anche le attività di indirizzo e coordinamento a carattere nazionale non appartengono più alla Stato ma possono essere garantite solo attraverso accordi ed intese in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Di fatto lo spazio di azione praticabile direttamente a livello regionale si è fortemente ampliato, indirizzando in senso regionalista il sistema sanitario e socio sanitario veneto, rispetto anche alla legge di riordino del sistema organizzativo già delineato dalla Legge Regionale n. 56/94, non più, per molti versi, rispondente al completamento del processo di regionalizzazione.

Alla luce di quanto sopra, la definitiva approvazione degli atti concernenti la valutazione della congruità degli attuali ambiti territoriali delle ULSS rispetto al processo di aziendalizzazione, la riprogrammazione della rete ospedaliera, la riprogrammazione della rete delle residenzialità extraospedaliere, la fissazione dei requisiti minimi delle strutture residenziali e la legge per il riordino dei servizi sociali (attuativa della L. 328/2000) renderanno più concreto il percorso attuativo del processo di aziendalizzazione per un potenziamento della struttura regionale di governo nel rilancio del proprio ruolo anche nel settore dei servizi sociali per la crescita della famiglia e della società veneta.

Ciò nonostante, dobbiamo ricordare che le restrizioni imposte al finanziamento pubblico dagli impegni assunti con i partner europei per il mantenimento dei patti di stabilità e il crescente andamento dei costi determinato dall'innovazione scientifica e tecnologica necessitano di analisi approfondite circa il rapporto costi/benefici con un comprensibile strascico di punti di criticità presenti in ogni settore dei diversi aspetti sociosanitari.

Occorre e oggi è una questione di priorità assoluta, richiamare un concetto generale: la finalità strategica della programmazione socio-sanitaria regionale consiste nel promuovere l'evoluzione del modello veneto affinché essa sia guidata dai reali bisogni e non da quanto indotto dalla disomogeneità dell'offerta e da situazioni non sufficientemente presidiate. È quindi al primo posto il completamento del processo di riorganizzazione dell'assistenza ospedaliera, problematica strettamente connessa, ma non altrettanto indissolubilmente vincolata all'assetto territoriale delle Aziende ULSS e alla funzionalità delle Aziende ospedaliere per assicurare la massima uniformità dell'offerta su tutto il territorio regionale.

2.2.6 Politiche per lo sport

Le attività sportive, motorie, ricreative, nonché le relative strutture e servizi sono promosse dalla Regione per la formazione ed il pieno sviluppo della persona, attraverso la collaborazione degli enti locali, organismi statali, società e associazioni sportive.

Gli interventi sono rivolti ad una vasta gamma di soggetti, che vanno dagli Enti Pubblici, agli Enti di Culto, alle società sportive.

Il sostegno regionale nel settore dello sport si rivolge ad un ampio numero di soggetti: sono infatti circa 12.000 i potenziali beneficiari dei contributi regionali, di cui circa 10.000 costituiti da società ed associazioni sportive ed il resto da Enti Pubblici, Enti Morali o di culto, federazioni etc.

L'azione regionale si estrinseca su due grandi filoni di intervento. Il primo a favore dell'attività sportiva, il secondo a favore dell'impiantistica. Altro aspetto nei confronti del quale la Regione è fortemente impegnata e motivata è quello della programmazione.

Per quanto riguarda l'attività sportiva il contributo viene assegnato a titolo di incentivo all'iniziativa o in proporzione alla spesa. Nel primo caso si opera a favore di corsi, convegni, studi, ricerche, l'attività degli anziani etc. mentre le sovvenzioni in proporzione alla spesa sono in genere riservate alla manifestazioni di forte rilevanza promozionale ed alle iniziative riguardanti i portatori di handicap.

Ogni anno sono circa 800 le domande vagliate in questo settore.

Per quanto riguarda gli impianti le sovvenzioni regionali vengono assegnate a fondo perduto (in conto capitale) considerando un importo massimo dei lavori non superiore a 153.000 Euro (300 milioni) ed intervenendo con una percentuale media sulla spesa del 30%. Vengono istruite in media 350 pratiche all'anno, circa.

Per quanto riguarda l'attività sportiva l'esigenza di dare seguito al dettato della legge regionale 13 aprile 2001 n. 11 (la legge "Bassanini" della Regione) comporterà un profondo ripensamento dell'azione regionale nel settore. Infatti saranno riservate all'Amministrazione regionale aree di intervento più limitate. Si prevede il trasferimento alle Province di buona parte dei finanziamenti ora distribuiti dalla Regione, ad eccezione delle manifestazioni di alto contenuto agonistico di livello nazionale o superiore, di quelle relative ai bambini e di quelle a favore dei portatori di handicap. La Regione trasferirà le competenze per sostenere ed incentivare la voga alla veneta (Legge Regionale n. 5/99) alla Provincia di Venezia.

Anche per quanto riguarda le discipline alpine – maestri di sci e guide – parte delle competenze verranno trasferite alle Province, mantenendo però a livello superiore il sostegno di quelle attività (corsi di formazione) il cui passaggio ad una gestione provinciale avrebbe comportato difficoltà e duplicazioni di spesa.

Per quanto riguarda l'impiantistica andranno definite alcune procedure riguardanti la rendicontazione e la liquidazione consentendo così l'accesso ai benefici anche ad alcune categorie di soggetti attualmente escluse.

Tutta la normativa riguardante lo sport è in questo momento oggetto di rivisitazione. Le leggi operanti ormai da quasi un decennio risentono della mutata realtà del mondo sul quale dovrebbero incidere e solo con difficoltà riescono ad operare con la necessaria efficacia. La legge regionale 11/2001 ed ancor più il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione impongono infatti un ripensamento dei modi, dei metodi e delle aree di intervento. È in fase di rielaborazione la legge n. 12/93 al fine di dare più ampi margini di intervento alla Regione e di selezionare meglio i soggetti e le iniziative dell'intervento medesimo. Il tutto nell'ottica di snellimento delle procedure e di una maggiore efficacia ed efficienza dell'azione regionale.

Sono inoltre in corso:

- Il censimento degli impianti sportivi, che consentirà di disporre del quadro aggiornato della situazione impiantistica della Regione. Grazie ad un sito internet cui gli operatori possono costantemente accedere si è assicurato l'aggiornamento dei dati man mano che la situazione dell'impianto muta (per lavori, dismissioni etc). Si rilevano anche le presenze degli atleti ed i costi di gestione;
- La rilevazione sistematica delle società sportive e dei praticanti.

In questo modo si evidenzieranno le necessità e le priorità di intervento della Regione sia dal punto di vista dell'offerta (impianti) che da quello della domanda (sportivi).

Con i modelli progettuali di impianti sportivi a costo programmato si intende dotare gli amministratori pubblici di uno strumento in grado di valutare a priori l'economicità degli interventi nel settore dell'impiantistica e di ridurre i costi e i tempi di realizzazione degli stessi. Si prevede di elaborare i progetti per le principali tipologie di impianto (palestre, piscine, campi a manto erboso, polivalenti, tennis, bocce).

Infine, la Regione sta realizzando una carta tecnica con l'obiettivo di creare una serie di impianti "atipici" a cielo aperto, in grado di soddisfare le esigenze di quegli utenti che per carattere o mentalità rifuggono dall'attività sportiva praticata secondo gli schemi tradizionali. Attraverso il recupero di strade dismesse, carrarecce, argini, aste dei fiumi e sempre con la collaborazione delle Amministrazioni locali, si potrà individuare e realizzare un percorso continuo lungo il quale ci si potrà muovere e praticare attività motoria, passando - ad esempio - dai pattini alla bicicletta, al

cavallo, alla canoa, al jogging etc. Si prevede il coinvolgimento delle 19 federazioni sportive interessate al progetto.

2.2.7 Edilizia abitativa

Obiettivo generale delle politiche per l'edilizia abitativa della Regione Veneto è di facilitare il soddisfacimento delle esigenze abitative dei cittadini residenti nel Veneto, con particolare riferimento alle categorie più deboli (L.R. 2/99). A tal fine sono istituiti appositi bandi di concorso volti ad agevolare l'acquisto, la costruzione ed il recupero di alloggi da adibire a prima abitazione, nonché la costruzione ed il recupero di alloggi da cedere in locazione.

Le principali azioni previste nella programmazione del settore riguardante l'edilizia abitativa sono:

- Il proseguimento di iniziative finalizzate a consentire l'ottimale utilizzo di fondi statali e regionali destinati all'edilizia residenziale pubblica ed il reperimento, - con riferimento all art. 5 della Legge Regionale n. 2/99 riguardante "Norme per la concessione di benefici nel settore dell'edilizia residenziale pubblica", - di ulteriori risorse attraverso il coinvolgimento di altri soggetti pubblici e privati;
- La disciplina del fondo per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione di cui alla legge n. 431 del 9.12.98 concernente "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo";
- Azioni di intervento sul Governo nazionale per la sollecita attuazione delle previsioni di cui agli artt. 63 e 64 del decreto legislativo n. 112/98 (sottoscrizione degli accordi di programma per l'effettivo trasferimento alle regioni delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica e definizione dell'assetto del patrimonio di edilizia residenziale pubblica);
- La rivisitazione della Legge Regionale n. 10/96 concernente la "Disciplina per l'assegnazione e la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica" alla luce anche della Legge n. 431/98 e del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 109 (Criteri di valutazione della situazione economica);
- La prosecuzione nell'azione di semplificazione e snellimento delle procedure amministrative in atto nel settore dell'edilizia residenziale pubblica;
- Azioni di conservazione e valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica delle ATER e di recupero di aree dismesse pubblico-privato:

La Regione prevede inoltre di trovare nuove fonti di finanziamento che, senza aggravare ulteriormente l'attuale carico tributario e il bilancio regionale, consentano, attraverso il

coinvolgimento anche di altri soggetti (Comuni e Associazioni di categoria), una sia pur limitata politica della casa di sostegno nella realizzazione di ulteriori alloggi.

Le azioni in corso sono quelle di incrementare il Fondo di rotazione istituito, in attuazione dell'art. 4 della L.R. n. 2/99, con D.G.R. n. 1528 del 14.5.1999, destinando allo stesso, circa 51 milioni di euro che sommati alla dotazione originaria di 25.822.000 euro (pari a 50 miliardi di lire), dovrebbero consentire un ragionevole margine di programmazione.

L'approvazione da parte del Consiglio regionale, del programma 2001/2003, dovrebbe consentire, nell'arco di 3-4 anni al massimo, la realizzazione di circa 6.000 alloggi alcuni dei quali destinati alla locazione, altri alla proprietà. Il programma prevede anche la concessione di contributi a fondo perduto per l'acquisto o il recupero della prima casa.

A ciò si aggiungono, infine, alcuni programmi sperimentali nel settore dell'edilizia, avviati o in corso di avvio, d'intesa con le Regioni, dal Governo nazionale (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti).

2.2.8 Sicurezza dei cittadini e del territorio

Gli obiettivi principali dell'attività regionale nell'ambito sicurezza sono:

- Aumentare i livelli di sicurezza per i cittadini del Veneto attraverso l'applicazione della nuova norma regionale di sostegno, indirizzo e coordinamento in materia di sicurezza urbana e territoriale (la cui competenza è passata alla Regione), distinta dall'ordine pubblico in senso stretto (rimasto di competenza statale), in collaborazione con gli Enti Locali e con lo Stato (L.R. 7 maggio 2002 n°9). L'approvazione di tale norma, ha comportato l'avvio di tutti quei processi amministrativi necessari alla sua piena attuazione.

Essa prevede, infatti, per la Regione, all'art. 1, il compito di promuovere iniziative e progetti volti ad attuare un sistema integrato di sicurezza urbana e territoriale, all'art. 2, invece, il compito di operare con i meccanismi della programmazione negoziata (è già stato steso un accordo di programma) allo scopo di svolgere attività di formazione congiunta (a livello locale e nazionale) per creare adeguati sistemi formativi, promuovere il riconoscimento di merito e di aggiornamento per gli operatori della sicurezza e migliorare l'organizzazione delle forze di polizia nelle aree individuate come a maggior rischio criminalità. A tale scopo, attualmente la Regione può (e deve) promuovere e stipulare intese o accordi di programma con lo Stato, gli Enti Locali o con altri soggetti per consentire l'acquisizione, il riadattamento e il riutilizzo di immobili adibiti o da adibire ad uffici, comandi e alloggi per gli operatori della sicurezza;

- Disciplinare e riorganizzare l'attività delle Polizie locali, mediante una nuova norma di settore e con adeguati provvedimenti di sostegno;

- Favorire la raccolta ed organizzazione di informazioni e dati inerenti le politiche di sicurezza regionali;
- Avviare un processo di definizione e attuazione di percorsi formativi per gli operatori delle polizie locali e della sicurezza (accurata progettazione della scuola regionale di polizia locale – che dovrebbe entrare a regime a partire dall’anno prossimo).

Per soddisfare le esigenze messe in campo da questi obiettivi, oltre alle attività precedentemente descritte, è necessario anche:

- Definire una nuova norma regionale in materia di polizia locale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione che prevede come materia esclusiva regionale la normativa in tema di polizia amministrativa locale. Va sviluppata, in particolare, un’azione regionale in vista dell’approvazione di una norma di coordinamento per sicurezza e ordine pubblico (prevista dall’art.118 della Costituzione). A tal proposito è già stato approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e dall’ANCI un documento di indirizzo e proposta;
- Rivedere la L.R. 33/91 (“Caratteristiche delle uniformi, dei distintivi, dei mezzi e strumenti operativi un dotazione della polizia locale”), ormai superata e non più applicabile, procedendo a normare la materia mediante regolamenti. E’ necessario, infatti, avviare un processo di delegificazione dato che non è possibile mantenere una legge che ha il limite di dover essere rivista ogni volta che cambiano i contratti. La L. R. 33/91 deve essere quindi sostituita da un’altra legge che rinvii la materia ad un regolamento specifico;
- Sviluppare un progetto in materia di formazione e aggiornamento delle Polizie locali in seguito all’apposita intesa stipulata con ANCI Veneto.

L’accordo di programma previsto con il Ministero dell’Interno richiede un impegno istituzionale rilevante per la Regione e apre scenari collaborativi nuovi e di ampia portata.

E’ necessario, infine, verificare la possibilità/opportunità di accedere a linee di finanziamento dell’U.E. in materia di sicurezza.

2.2.9 Emigrazione e immigrazione

Il Veneto, già terra di emigrazione, è divenuto negli ultimi anni una Regione di residenza di immigrati che per consistenza di presenze si colloca al primo posto nel Nord- Est e al terzo posto in Italia (particolarmente rappresentative di questo fenomeno sono le province di Vicenza, Verona, Treviso e Padova). Emigrazione ed immigrazione sono dunque fenomeni storico/culturali che da sempre hanno obbligato la Regione ad affrontare questioni fondamentali per il suo sviluppo.

Dal punto di vista dell'**emigrazione** i principali obiettivi che la Regione Veneto intende perseguire sono:

- Promuovere il sistema veneto, nelle due componenti: residenti nel territorio regionale - residenti fuori dal territorio regionale;
- Favorire il coordinamento della realtà associativa veneta all'estero, coinvolgendo sempre più le giovani generazioni;
- Garantire sostegno a chi rientra definitivamente nel territorio regionale;
- Intervenire a favore dei cittadini di origine veneta residenti all'estero, nel caso di particolari eventi socio-politici;
- Sviluppare iniziative e attività culturali, di turismo sociale e di interscambio;
- Effettuare e sostenere studi, indagini e ricerche relativi al fenomeno migratorio.

Le azioni che s'intende avviare ex-novo o proseguire sono:

- Agevolare il rientro per inserimento lavorativo;
- Incentivare le iniziative di partecipazione, informazione, formazione e scambio;
- Predisporre sostegni associativi e individuali;
- Effettuare studi e ricerche.

Tali ostacoli non devono impedire la ricerca di un'adeguata forma di valorizzazione della risorsa costituita dalla comunità veneta nel mondo.

La rapida evoluzione del fenomeno **immigrazione**, invece, rende necessario e urgente rafforzare le politiche locali di inserimento al fine di conseguire gli obiettivi di seguito indicati, in coerenza con la programmazione regionale sull'immigrazione per il triennio 2001-2003 e con le innovazioni introdotte dalla revisione del quadro normativo nazionale sull'immigrazione:

- Rafforzare la collaborazione Stato/Regione nella determinazione dei flussi annuali di lavoratori extracomunitari da inserire nel mercato del lavoro del Veneto, in relazione ai fabbisogni espressi dal mondo produttivo in un quadro di compatibilità tra sviluppo economico e sostenibilità sociale;
- Consolidare, alla luce dei risultati raggiunti nel 2002, i percorsi strutturati per l'integrazione degli stranieri, avviati con il sistema delle autonomie locali e in particolare con le Province;
- Potenziare strumenti e servizi di selezione e collocamento di lavoratori stranieri;
- Migliorare i percorsi formativi dei lavoratori stranieri e, in questo quadro, definire compiutamente i profili professionali dei mediatori culturali e le modalità di utilizzo.

Per il perseguimento di questi scopi si è deciso di:

- Attivare azioni di monitoraggio, verifica e valutazione su tutti gli interventi, pluriennali e annuali, avviati dalla Programmazione triennale 2001-2003;

- Sviluppare, in un approccio integrato alle problematiche dei flussi migratori, nuove progettualità per l'inserimento socio-lavorativo degli emigrati italiani e loro discendenti provenienti da Paesi non comunitari che intendano reinserirsi nel Veneto;
- Realizzare, parallelamente alle azioni di sistema previste negli Accordi di programma Regione/Province, progetti finalizzati segnatamente al superamento di situazioni di emergenza territoriale nel settore abitativo;
- Promuovere progetti che favoriscano, nel quadro delle politiche regionali di sistema, il collegamento con le associazioni degli immigrati presenti nel Veneto.

Le importanti azioni già avviate che necessitano di continuità di perseguimento sono invece:

- Le azioni previste negli Accordi di programma tra la Regione e le sette Province del Veneto in materia di formazione e di inserimento alloggiativo degli stranieri;
- Le azioni già avviate per la costituzione del network regionale sull'immigrazione e il funzionamento dell'Osservatorio regionale sull'immigrazione;
- I progetti pilota rivolti alla fasce più deboli dell'immigrazione, in particolare il segmento femminile e i minori;
- Le azioni, sulla base di nuovi criteri da individuarsi d'intesa con la Consulta regionale immigrazione, di azioni di sostegno ad Enti e Associazioni impegnati sul territorio per l'integrazione degli stranieri;
- Le attività sperimentali di formazione e di orientamento in alcuni Paesi di origine dei flussi migratori, finalizzate all'inserimento lavorativo nei settori produttivi veneti e/o allo sviluppo di attività imprenditoriali autonome nei Paesi di origine.

La forte crescita delle componenti straniere nel Veneto e la tendenza al loro radicamento sul territorio, rilevatasi negli ultimi anni, proseguirà nel medio periodo come evidenziato dalle analisi e stime sulle tendenze demografiche ed economiche. Ne deriva un impegno straordinario da parte della Regione e delle istituzioni locali che debbono governare l'impatto dei flussi migratori sui contesti territoriali. A tale impegno dovranno corrispondere risorse adeguate: in particolare le problematiche relative all'inserimento abitativo richiedono consistenti finanziamenti.

In tale quadro andranno anche sviluppate azioni progettuali in ambito comunitario nonché create opportunità di interrelazione con le città e le regioni dei Paesi membri.

2.2.10 Relazioni internazionali e diritti umani. Allargamento dell'UE e Alpe Adria.

In merito alle relazioni internazionali si evidenzia la necessità di operare per un loro pieno coinvolgimento nell'ambito delle iniziative che la Regione persegue con riferimento agli aspetti di

internazionalizzazione, anche alla luce delle modifiche che sono state apportate al Titolo V della Costituzione e della conseguente nuova legislazione di attuazione.

Aspetto chiave della presenza delle iniziative della Regione Veneto all'estero è *l'azione di accompagnamento* che nelle sue relazioni preferibilmente bilaterali essa può esercitare avendo per obiettivi sia il sostegno ai processi di democratizzazione sia la promozione di progetti significativi di sviluppo delle economie attraverso azioni concertate e mirate con le Istituzioni omologhe nei Paesi in cui si interviene.

Il Veneto, proprio per le sue caratteristiche di sistema, può compiere a maggior ragione tale azione di accompagnamento anticipando e favorendo, secondo i criteri di fondo delle società democratiche e liberali, la pluriforme esperienza di delocalizzazione di molte imprese e attività, in particolare nelle Regioni del Centro Europa e in aree, specie in America Latina, dove la presenza di oriundi può facilitare le relazioni.

Le relazioni internazionali coinvolgeranno trasversalmente quasi tutti i settori di interesse regionale consentendo da un lato di avere un quadro di riferimento delle iniziative che la Regione Veneto può e vuole intraprendere con Paesi o Regioni estere in un quadro di attività concertate e istituzionalizzate (accordi di collaborazione, protocolli, note di intenti, ecc...) e dall'altro di rendere possibile tutta una serie di ricadute operative nei singoli settori di intervento. Ovviamente data l'importanza crescente delle relazioni internazionali in un'era globalizzata e considerata la naturale vocazione di una Regione già di per sé proiettata sotto diversi profili in ambito internazionale, è quanto mai opportuno che la Regione stessa al suo interno abbia strutture di coordinamento in grado di garantire continuità anche alle relazioni esterne sul piano metodologico.

Per quanto riguarda aspetti più specifici con particolare riferimento alla cooperazione decentrata e ai diritti umani, ivi compresa la tutela delle minoranze, va rilevata l'interconnessione tra gli ambiti citati. Si tratta di settori che avranno sicuramente un trend ascendente e per i quali occorre fin d'ora ragionare sia in termini di coinvolgimento di tutti gli attori pubblici e privati interessati, sia in termini di maggiori finanziamenti, nella convinzione che la nostra Regione, sicuramente una delle più ricche a livello europeo, non possa non operare in questi settori con risorse adeguate.

Vanno tenuti in considerazione tutti gli aspetti di cooperazione che possono interessare le nostre comunità all'estero. Esse devono ovviamente essere sostenute nell'ambito di un'azione coordinata sotto diversi profili, valorizzando anche i simboli della "venezianità" e delle tradizioni venete attraverso un significativo recupero del patrimonio culturale, con particolare riferimento alle situazioni esistenti in Istria e Dalmazia.

L'area centro europea di **Alpe Adria** comprende realtà istituzionali, socioeconomiche e culturali verso le quali, anche per l'impulso dato dalla Regione Veneto durante il biennio 2001-2002 di presidenza dell'omonima Comunità di Lavoro, è giustificato confermare e intensificare relazioni e collaborazioni.

Gli obiettivi di contatto bilaterale e multilaterale vedono accresciuta la loro validità nella fase in cui la Slovenia e l'Ungheria con esito più immediato, la Croazia con scadenza più protratta negli anni, stanno affrontando e chiarendo i diversi capitoli negoziali che devono essere previamente risolti per l'ingresso nell'Unione Europea.

Sempre in questa logica vanno anche inquadrati i contatti e l'approntamento dei primi dossier di collaborazione con le Repubbliche Ceca e Slovacca.

Le componenti di Alpe Adria presenti da tempo nell'Unione e quelle più o meno prossime a entrarvi sono tutte interessate a un percorso collaborativo che i governi, le commissioni e i gruppi di lavoro della Comunità compiono con attenzioni e iniziative in diversi ambiti.

Anzitutto in quello politico istituzionale, nel quale viene riaffermato – anche in Alpe Adria – il rispetto dei valori fondamentali delle società democratiche e insieme delle identità e delle culture che danno anima all'Europa.

La Comunità di Lavoro Alpe Adria si trova nel complesso crocevia dell'integrazione europea ed è impegnata verso il grande obiettivo della coesione economica e sociale.

Attualmente la configurazione di Alpe Adria è caratterizzata dalle diverse situazioni socioeconomica del suo territorio e degli assetti costituzionali che vi sono in atto, dalla Baviera ai länder austriaci, dal Canton Ticino alle regioni italiane, dalle contee ungheresi alle sovranità statuali di Croazia e Slovenia.

L'evoluzione sociale e civile di questo territorio è di grandissima importanza per la stabilità di un'Europa integrata.

Mantengono pertanto validità e interesse i confronti e le relazioni nelle commissioni di Alpe Adria, articolate per competenze che riguardano i seguenti settori: assetto del territorio e tutela dell'ambiente; economia, trasporti e turismo; cultura e società; sanità e affari sociali; agricoltura e foreste.

La presenza del Veneto e di altre Regioni di Alpe Adria nel *Comitato delle Regioni*, attuale organo consultivo della Commissione Europea per le direttive e i regolamenti comunitari nella fase ascendente delle proposte di politica regionale, è un'occasione per rappresentare agli Organi dell'UE la voce e le esigenze della politica regionale e di coesione nel sistema della governance europea. Da parte sua il Veneto ha contribuito con un suo apporto propositivo ai lavori della Convenzione sul Trattato costituente dell'intera architettura istituzionale dell'Unione.

Altro nodo di presenza e di iniziativa è la collaborazione con le aggregazioni interregionali e transfrontaliere che possono configurarsi come possibili esperienze di Euroregione.

2.3 Le politiche per la gestione e l'organizzazione

2.3.1 Attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni

L'insieme delle politiche di intervento della Regione nel settore della Comunicazione e dell'Informazione è regolato a livello statale dalla recente Legge 7 giugno 2000, n. 150 "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni", mentre a livello regionale trova il suo fondamentale riferimento nella L.R. 10 gennaio 1984, n. 5 "Disciplina della attività di informazione ed editoriale della Giunta regionale". Sulla base di questi presupposti normativi, comprendenti anche la Legge 31 luglio 1997, n. 249 "Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo", le linee programmatiche e le conseguenti azioni amministrative della Direzione per il 2003 saranno orientate da un lato a dar seguito per quanto di competenza alle disposizioni previste dalla normativa di riferimento, dall'altra al consolidamento e al perfezionamento della progettualità attivata nel corso dell'esercizio 2002 e in particolare:

- Coordinamento generale dell'azione comunicativa e informativa attivata dalle strutture;
- Affiancare all'azione sopradescritta una gestione unificata di tutti gli aspetti e le potenzialità dell'immagine regionale;
- Incrementare il livello di sinergia operativa con il sistema radiotelevisivo ed editoriale regionale per il raggiungimento degli obiettivi istituzionali previsti dalle normative di riferimento e dagli indirizzi di governo espressi dalla Giunta regionale;
- Utilizzo sistematico ed ottimizzato delle tecnologie mediatiche per veicolare i contenuti delle azioni regionali, con un linguaggio più aggiornato ed efficace;
- Partecipazione attiva alle occasioni di incontro con realtà del mondo mediatico esterne alla Regione e promozione in proprio di manifestazioni volte all'attuazione di proficui scambi e confronti in merito alle strategie comunicative e alle tecniche ad esse correlate;
- Procedere ad un rapporto differenziato con le fonti dell'informazione, mediante l'attivazione di una pluralità e complementarità di rapporti con le diverse Agenzie di stampa operanti nel settore.

Tra gli obiettivi innovativi che è necessario prevedere per l'esercizio 2003, si pone con particolare evidenza l'avvio a pieno regime del CO.RE.COM, organo periferico dell'Autorità delle Comunicazioni di cui alla L.249/97; il nuovo organismo sarà insediato entro settembre 2002 e si prevede dunque che nel 2003 sia pienamente a regime ed in grado di assolvere alle numerose funzioni di governo, oltre che di garanzia e di consulenza, nel settore dei media locali.

Obiettivo sarà quello di garantire il funzionamento di questo organismo mediante un'apposita struttura operativa e una adeguata dotazione organica e tecnica, d'intesa con il Presidente del Comitato.

Saranno inoltre delegate al Co.re.com, dall'Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni, le funzioni di governo, garanzia e controllo di rilevanza locale ai sensi dell' art. 1, comma 13 della

legge 31 luglio 1997, n. 249 e del successivo Regolamento applicativo (Delibera dell'Autorità n. 53 del 28 aprile 1997).

Il Co.re.com veneto dovrà quindi assolvere nel 2003 a nuove funzioni, per le quali l'Autorità trasferirà alle Regioni adeguate risorse: le deleghe immediate riguardano in particolare il sistema delle comunicazioni (diritti di interconnessione e di accesso alle infrastrutture, servizi e prodotti forniti dai gestori locali, controversie tra enti gestori e utenti) e il controllo dei palinsesti delle emittenti locali (in particolare per le modalità di distribuzione dei prodotti forniti, compresa la pubblicità, per la tutela dei minori, per il diritto di rettifica, per il rispetto dei criteri stabiliti dal regolamento sulla pubblicazione e distribuzione dei sondaggi nei media).

Per quanto attiene alla struttura delle relazioni con il pubblico, va tenuto conto che con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1899 del 16 luglio 2002, è stato approvato il Regolamento recante: "Disciplina delle attività di comunicazione degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico e individuazione dei titoli per l'accesso e degli interventi formativi e di aggiornamento per il personale da assegnare a detti Uffici".

Pertanto, vengono a far parte degli obiettivi da perseguire anche:

- individuazione della disciplina relativa all'accesso del personale in ottemperanza alle disposizioni della Legge n. 150/00 e regolamento di attuazione;
- potenziamento delle attività di comunicazione interna ed esterna nell'ambito degli URP, in relazione al nodo "Attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche Amministrazioni (e-government)".

In particolare, le azioni che si intendono avviare ex-novo in questo settore sono:

- consolidamento della rete dei "Referenti" per l'informazione;
- costituzione di una banca-dati informatizzata sulle Strutture Regionali ed i relativi procedimenti;
- collaborazione all'implementazione del nuovo sito Web regionale, con lo scopo di migliorare il trasferimento di dati sia all'interno delle strutture regionali sia nella gestione delle relazioni esterne.

Presenta inoltre caratteristiche di sostanziale innovazione, pur nell'ambito di una azione continuativa, la gestione complessiva del nuovo Sito Web della Regione che, nell'ambito delle politiche regionali di programmazione, viene individuata come nodo strutturale e che viene a cadere in gran parte nell'ambito di competenza della Direzione Comunicazione e Informazione.

2.3.2 Innovazione istituzionale e decentramento amministrativo

Le innovazioni istituzionali conseguenti al nuovo testo del Titolo V della Costituzione e, in particolare, il nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni di cui all'art. 117, comportano che importanti settori dell'ordinamento giuridico, prima disciplinati dalla legge dello Stato, dovranno in futuro essere disciplinati sulla base di una specifica normativa dettata dalla Regione.

Strettamente connessa a quest'azione di riordino ed innovazione normativa, è l'opera di completamento del federalismo amministrativo avviato con la legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112".

La necessità di enucleare gli ambiti e le materie su cui dovrà esplicarsi l'esercizio delle maggiori competenze legislative regionali, è uno dei principali impegni della prossima attività legislativa, anche in considerazione dell'esistenza, a tutt'oggi, di molteplici profili di incertezza circa il riparto di competenze tra Stato e Regioni conseguenti all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "*Modifiche al titolo V° della parte seconda della Costituzione*".

Questa attività di definizione dei limiti delle rispettive competenze tra Stato e Regioni, dovrà tuttavia accompagnarsi ad un impegno costante rivolto alle esigenze di certezza normativa per le categorie sociali, economiche e per i cittadini evitando, per quanto possibile, contenziosi e reciproche sovrapposizioni.

In tal senso sono quindi da valorizzare ed attuare i principi di leale collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali contenuti nella "Intesa interistituzionale Stato Regioni Autonomie Locali per l'attuazione del Titolo V della Costituzione" conclusa in data 20 giugno 2002 .

L'attuazione di tale intesa che rafforza gli strumenti per pervenire ad interpretazioni condivise del nuovo testo della Costituzione, dovrebbe agevolare il raggiungimento di tale obiettivo.

Per quanto concerne il completamento del federalismo amministrativo avviato con la legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112" vi è in primo luogo la necessità di monitorare costantemente il processo di decentramento istituzionale già avviato, al fine di dare concreta attuazione al principio di sussidiarietà.

In questo senso il quadro dovrebbe essere completato con la predisposizione degli interventi normativi già previsti dalla legge regionale, che andranno ad aggiungersi alle leggi già approvate o ai disegni di legge all'esame del consiglio Regionale, tra i quali:

- l'attribuzione di ulteriori funzioni amministrative alle Province con particolare attenzione alla Provincia di Belluno (art. 5, comma 3, della L.R. 11 del 2001);
- il riordino del complesso di funzioni in materia di artigianato (art. 21, comma 3, della L.R. 11 del 2001);
- la delega alle Camere di Commercio dell'esercizio di funzioni in materia di tutela dei consumatori (art. 36, comma 1, della L.R. 11 del 2001);

- la disciplina delle aree industriali e delle aree ecologicamente attrezzate (art. 41, comma 1, della L.R. 11 del 2001);
- la disciplina delle funzioni in materia di miniere e risorse geotermiche (art. 45, comma 2, della L.R. 11 del 2001);
- la disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di edilizia (art. 65, comma 2, della L.R. 11 del 2001);
- la disciplina di nuove funzioni e servizi e relative attività connesse e strumentali in materia di protezione della natura e dell'ambiente (art. 71, comma 2, della L.R. 11 del 2001);
- la disciplina della materia della tutela delle acque dall'inquinamento (art. 78, comma 1, della L.R. 11 del 2001);
- la disciplina organica della tutela dall'inquinamento acustico, luminoso atmosferico ed elettromagnetico (art. 79, comma 2, della L.R. 11 del 2001);
- la disciplina nella materia della formazione e dell'orientamento professionale (art. 137, comma 3, della L.R. 11 del 2001);
- la disciplina delle funzioni di polizia amministrativa (art. 150, comma 2, della L.R. 11 del 2001).

Nell'attuazione dell'esercizio delle nuove competenze legislative attribuite alla Regione dal nuovo Titolo V della Costituzione, e nell'attuazione del c.d. federalismo amministrativo, vi è la necessità di avvicinare il cittadino alle istituzioni e, conseguentemente, di agire nel senso della semplificazione normativa, mediante:

- la predisposizione di testi unici finalizzati al riordino della normativa regionale;
- la diminuzione del numero delle leggi, attraverso l'eliminazione di quelle inutili o superate;
- l'incremento della qualità della legislazione;
- il maggiore ricorso allo strumento regolamentare per l'emanazione di norme di dettaglio, fermo restando il mantenimento nella legge delle sole disposizioni generali o di principio.

Devono essere inoltre continuate le seguenti azioni:

- attività di consulenza permanente e di supporto alle strutture allo scopo di orientare i contenuti di future iniziative legislative;
- completamento del ciclo di convegni e seminari, già avviati, nella riforma del Titolo V;
- perfezionamento delle attività di monitoraggio finalizzate all'esame ed analisi della legislazione statale, delle altre Regioni e dei lavori parlamentari, che permetterà la verifica del rispetto del nuovo assetto costituzionale da parte di tutte le strutture regionali, stante la sua visibilità attraverso "Intranet" regionale;
- immissione in ambito "Intranet" regionale di strumenti in grado di migliorare la qualità redazionale dei disegni di legge;
- prosecuzione dell'attività di semplificazione normativa già avviata in materia di turismo (progetto di legge n. 187 "Testo unico delle leggi in materia di turismo"); in materia di urbanistica (progetto di legge n. 202 "Norme per il governo del territorio"); in materia di lavori

pubblici (progetto di legge n. 231 "*Disposizioni generali in materia di lavori pubblici e di interesse pubblico*"); in materia di fiere (progetto di legge n. 224 "*Disciplina del settore fieristico*" ora legge regionale 23 maggio 2002, n° 11); in materia di servizi sociali (progetto di legge n. 241 "*Testo organico per le politiche sociali della Regione Veneto*"). Sono inoltre in corso di predisposizione disegni di legge in materia di carburanti e di disciplina degli interventi a favore dell'industria e dei distretti industriali;

- partecipazione all'Osservatorio legislativo interregionale ed ai coordinamenti interregionali in materia di affari istituzionali.

2.4 Politiche per il sostegno produttivo

2.4.1 Miglioramento della competitività del sistema produttivo nell'ambito della globalizzazione

L'incertezza legata all'economia internazionale impone l'avvio di un insieme di interventi che consentano alle imprese venete di mantenere o aumentare la propria competitività sia nei mercati locali che in quelli internazionali.

Finora, infatti, l'internazionalizzazione si è concentrata quasi esclusivamente su strategie di tipo commerciale o di decentramento produttivo, ma queste strategie attualmente stanno incontrando diversi ostacoli dovuti principalmente al cambiamento di scenario competitivo: la stabilità dell'Euro, ad esempio, rende meno profittevoli i tradizionali mercati di sbocco, aumentando la necessità di consistenti investimenti nelle reti distributive e logistiche che le piccole imprese venete hanno difficoltà a realizzare da sole e che devono essere quindi necessariamente sostenuti (almeno in parte) dai soggetti istituzionali presenti sul territorio.

Il sistema regionale richiede, pertanto, interventi profondi per riqualificare gli elementi di competitività a fronte dei nuovi scenari dell'economia globalizzata. In particolare, si richiede alle imprese una forte crescita in termini di struttura e dimensione aziendale, di innovazione di processo e di prodotto, di rafforzamento dei processi di cooperazione economica tra le stesse imprese venete, tra queste ed i centri di competenze scientifiche e tecnologiche (v. Parchi) ed altre imprese italiane, europee e di altri Paesi. Si richiede, inoltre, al sistema imprenditoriale una maggiore capacità di iterazione e collaborazione con il sistema finanziario e con lo stesso sistema "sociale" regionale (anche in rapporto a tematiche specifiche, quali quelle dell'occupazione, ivi compresa la gestione dei flussi migratori, o quella dell'accorto utilizzo del bene "territorio").

Si ritiene che alcune azioni debbano essere avviate ex novo, in particolare, anche attraverso la predisposizione di strumenti normativi e di intervento diretto, sia per facilitare l'innovazione tecnologica e l'avvicinamento sul campo della ricerca del mondo della produzione e

del mondo dello studio e della scienza, sia per valorizzare e sostenere le specificità territoriali che già rappresentano positive esperienze di cooperazione d'impresa (distretti produttivi).

Devono pure essere proseguite le azioni già intraprese, a seguito del processo di decentramento di alcune funzioni, di razionalizzazione delle diverse misure di incentivazione e sostegno alle attività imprenditoriali; ciò acquista ora una prospettiva ancor più strategica a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

Ulteriore rilevanza assume l'aiuto allo sviluppo dell'imprenditoria femminile (l. n. 215/1992 "Azioni positive per l'imprenditoria femminile"; L. R. n. 1/2000 "Interventi per la promozione di nuove imprese e di innovazione nell'imprenditoria femminile") e di quella giovanile (L. R. n. 28/2001 – modifiche alla L. R. 57/1999 "Interventi regionali per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile veneta", che prevede agevolazioni di tipo finanziario per tale categoria di imprenditori), attuato sia attraverso la legislazione nazionale e regionale, sia attraverso gli interventi comunitari.

Il percorso indicato si esplicherà attraverso l'attuazione dei procedimenti normativi elencati di seguito:

1. L.R. 3/2001: "Interventi regionali di sostegno a reti e servizi telematici per le imprese artigiane", volta a promuovere la competitività, l'innovazione e l'internazionalizzazione del sistema economico veneto delle imprese artigiane, anche attraverso il sostegno dei servizi telematici ed informatici di queste imprese;
2. L.R. 18/93: "Interventi regionali sul territorio a favore del settore artigiano" e successive modifiche;
3. L.R. 48/93: "Interventi per finanziamenti agevolati alle imprese artigiane", norma con la quale s'intende rafforzare un settore così rappresentativa del tessuto produttivo veneto, attraverso l'agevolazione dell'accesso al credito;
4. L.R.: 35/89: "Nuove norme in materia di associazionismo artigiano" e successive modifiche;
5. DOCUP Obiettivo 2 2000-2006: Misure aiuto alle PMI, all'imprenditoria femminile, di ingegneria finanziaria (fondi di rotazione, fondi di garanzia, ...), di animazione economica, di dotazioni infrastrutturali, di innovazione, di ricerca rivolte alle PMI e alle imprese artigiane;
6. DDL su "Disciplina dei distretti produttivi e interventi di politica industriale locale";
7. Bozza di DDL sull'innovazione tecnologica;
8. Fondo unico regionale per lo sviluppo economico e per le attività produttive ex art. 55 L.R. 11/2001. Sotto la gestione della Regione, confluiscono le risorse statali individuate con i provvedimenti di cui all'art. 7 del D. Lgs. n. 112/1998, relativo alle funzioni in materia di incentivi alle imprese e alle cooperative, a qualunque titolo conferite alle Regioni ai sensi degli articoli n. 9, comma 4, 6 e 47;

9. L.215/92 "Incentivi alle attività produttive e alle imprese che svolgono attività e servizi reali" e la già citata L.R. 1/2000;
10. L. R. 2/2002 – art. 21 – "Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti agevolati alle imprese artigiane".

Per garantire alle aziende il perseguimento e la realizzazione di tali obiettivi, sempre più fondamentale sarà lo svolgimento di un'attività di confronto continuo tra Regione, Associazioni imprenditoriali e Istituzioni del territorio.

Fra le competenze concorrenti attribuite alla Regione dal novellato art. 117 Costituzione rientrano anche il commercio estero e le relazioni internazionali e con l'Unione Europea. A tal fine, i processi di internazionalizzazione delle imprese, di promozione del prodotto artigianale, industriale, turistico ed agroalimentare vanno supportati attraverso nuovi strumenti già individuati nel recente DDL disciplinante le attività regionali in materia di commercio estero e promozione economica.

Un innovativo esempio di nuove metodologie di marketing territoriale e di supporto alle attività di impresa è stato offerto dalla realizzazione del progetto "Buy Veneto" che ha dato modo di avviare per la prima volta nella nostra Regione un vero e proprio sistema di incontro fra domanda e offerta di servizi turistici.

L'integrazione delle competenze in questo ampio settore va supportata con coerenti indirizzi politici e di governo in uno con i necessari adeguamenti organizzativo-strutturali.

Le linee attraverso le quali si svilupperanno le attività regionali possono essere così riassunte:

1. Disegno di legge disciplinante le attività regionali in materia di commercio estero e promozione economica;
2. Buy Veneto: marketing territoriale e di supporto alle attività di impresa (in stretta connessione con il settore turismo);
3. Sviluppo della cooperazione con Paesi della UE e in attesa di entrare nella UE.

2.4.2 Interventi a favore del settore primario

Il consolidamento e lo sviluppo del settore agricolo e agroalimentare del Veneto si conferma tra gli obiettivi strategici dell'azione di governo della Regione Veneto.

La Giunta intende perciò proseguire le politiche per il rilancio del settore avviate con la nuova legislatura, in coerenza con il programma di governo della settima legislatura 2000-2005 presentato nella seduta consiliare del 30 giugno 2000.

La profonda revisione della Politica Agricola Comune intervenuta con AGENDA 2000 ha definito uno scenario di obiettivi e di azioni radicalmente diverso rispetto al quadro normativo previgente, con la prevalente considerazione delle politiche della qualità, dello sviluppo sostenibile e

della multifunzionalità dell'agricoltura rispetto ai meccanismi di approvvigionamento alimentare e di produzione di derrate alimentari.

Il quadro normativo e programmatico di riferimento è, per altro, interessato da un importante e profondo processo di revisione in particolare per effetto delle seguenti iniziative:

- la revisione di medio termine della Politica Agricola Comunitaria con una decisa posizione di riorientamento degli interventi comunitari verso la qualità e la sicurezza alimentare, il rispetto dell'ambiente e la valorizzazione del territorio, la salvaguardia e il miglioramento dell'occupazione;
- il negoziato in corso in sede di W.T.O.;
- il disegno di legge collegato ordinamentale "Disposizioni in materia di agricoltura", presentato in Parlamento dal Governo, che conferisce una delega specifica per la modernizzazione del settore agricolo, agroalimentare e della pesca.;
- le ulteriori evoluzioni dell'assetto costituzionale conseguente alla riforma del titolo V della Costituzione e del completamento dell'applicazione della "Bassanini" e dei relativi decreti di attuazione.

Rispetto a tale quadro di riferimento la Regione Veneto intende proseguire nella strategia definita in sede di programmazione per il quinquennio 2000-2005 ponendosi come obiettivo globale il consolidamento, la razionalizzazione e lo sviluppo delle attività rurali nel contesto economico, sociale e territoriale del Veneto. In particolare si propone di perseguire i seguenti obiettivi fondamentali:

- il miglioramento della competitività e dell'efficienza del sistema agricolo, forestale, agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura;
- l'integrazione socioeconomica del settore agricolo e forestale e lo sviluppo delle Comunità rurali, anche mediante la diversificazione delle attività;
- la multifunzionalità dell'agricoltura e la salvaguardia e la tutela dell'ambiente e del paesaggio rurale;
- qualità e tipicità delle produzioni intensive ed estensive, la sicurezza alimentare e la tutela del consumatore.

Per il settore forestale e montano il principale obiettivo da conseguire è quello della promozione di una progettualità tale da assicurare servizi in grado di suscitare ricadute socio-economiche e occupazionali durature e non occasionali, nell'ottica di valorizzazione del territorio montano inteso come risorsa.

Strategica diviene al riguardo la più puntuale conoscenza dei meccanismi che regolano la realtà montana marcata al contempo da poche situazioni economiche positive, quasi esclusivamente legate al turismo, e da diffuse condizioni di marginalità con evidenti fenomeni di abbandono del territorio e di degrado ambientale.

Rispetto a questi obiettivi il Piano di Sviluppo Rurale rappresenta lo strumento di programmazione e di finanziamento di assoluta importanza finalizzato a sostenere il nuovo ruolo multifunzionale dell'agricoltura, l'aumento di competitività delle imprese orientate al mercato, una

politica di sviluppo rurale che incentivi e aiuti nell'ambito della pluriattività quelle funzioni, difficilmente surrogabili, legate all'attività agricola e forestale, che trascendono il mero aspetto produttivo, determinando per altro ricadute importanti sul piano sociale, ambientale e di servizio al territorio e ai cittadini.

L'azione della Regione deve tuttavia poter contare su una strumentazione normativa e programmatoria più ampia di quella rappresentata dal Piano di Sviluppo Rurale, per cogliere e valorizzare in maniera puntuale ed efficace la specificità delle produzioni agricole, forestali e agroalimentari del Veneto, tenuto conto delle ricadute sociali, economiche, ambientali territoriali.

A tal proposito la legislazione della Regione Veneto, concernente gli interventi nel settore primario, sconta una generale arretratezza operativa e funzionale, sia in relazione alla evoluzione delle specifiche politiche di settore, sia in considerazione delle modificazioni intervenute sul tessuto sociale e produttivo che connota e caratterizza, oggi, il sistema economico del settore primario, con dinamiche di sviluppo fortemente incentrate sulle innovazioni di processo, di prodotto e di approccio organizzativo.

Poiché risulta strategico per la Regione Veneto disporre di moderni strumenti legislativi, l'iniziativa della Giunta Regionale è orientata alla ridefinizione della strumentazione regionale per lo sviluppo del sistema produttivo agricolo, forestale e di trasformazione agroalimentare, e nonché al riassetto istituzionale delle competenze in materia.

Per quanto concerne il primo aspetto, la Giunta Regionale ha già presentato il disegno di legge "Interventi regionali per il settore agricolo ed agroalimentare" attraverso il quale intende realizzare i seguenti interventi per:

- le imprese agricole con la individuazione anche dei soggetti beneficiari e dei livelli di aiuto;
- la tutela del territorio e l'ambiente;
- il sistema agroalimentare;
- l'implementazione e sviluppo dei sistemi di gestione della qualità e di tutela del consumatore anche nel settore della pesca professionale e dell'acquacoltura;
- il finanziamento particolarmente innovativo, per il riconoscimento del ruolo di Veneto Sviluppo S.p.A. nel settore primario;
- il pronto intervento e la ripresa delle attività delle imprese interessate da eventi di carattere eccezionale o da avversità atmosferiche particolarmente gravi;
- il miglioramento genetico della base riproduttiva animale;
- la cooperazione e l'associazionismo economico agricolo e della pesca;
- l'adeguamento ai nuovi orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato nel settore agricolo.

La Regione intende intraprendere un'azione analoga nel settore forestale, attraverso la riforma della Legge forestale regionale L. R. n. 52/1978 e l'approvazione della nuova Legge Regionale in materia di incendi boschivi (progetto di legge n. 288). Con tali finalità è prevista anche

la riforma della Legge Regionale n. 19/1992 riguardante le comunità montane, anche alla luce delle previsioni di modifica della Legge 97/1994, e, in ricaduta, l'adeguamento delle corrispondenti norme regolamentari e procedurali.

IN tale contesto vanno collocati anche la nuova legge regionale in materia di incendi boschivi che ha già iniziato l'iter di approvazione (progetto di legge n. 288) e l'impianto del nuovo Piano Regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi.

Una gestione efficace ed efficiente dell'attività amministrativa e burocratica della Regione al fine di garantire il massimo di efficacia agli interventi di politica agricola della Regione è senz'altro elemento strategico.

A tal fine dovrà essere completato l'intervento della Regione avviato con le seguenti iniziative:

- individuazione e attuazione dell'assetto delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di agricoltura, sviluppo rurale, pesca e agroindustria;
- istituzione e "messa a regime" dell'organismo pagatore regionale AVEPA e conseguente riorganizzazione della struttura regionale;
- consolidamento del metodo della concertazione in applicazione dei principi di partenariato e sussidiarietà;
- per il settore forestale, la riforma della Legge Regionale 12/1992 riguardante le Comunità Montane, anche alla luce delle previsioni di modifica della Legge 97/1994, e, in ricaduta, l'adeguamento delle corrispondenti norme regolamentari e procedurali.

2.4.3 Azioni a sostegno delle attività commerciali

Le aziende commerciali svolgono nel Veneto un servizio capillare che raggiunge pur con qualche cedimento la totalità della cittadinanza veneta. La rete commerciale è costituita da più di 65 mila esercizi per la massima parte di piccola dimensione. La superficie di vendita media è di 1.700 mq. per 1000 abitanti.

Le attività commerciali, dopo un lungo periodo di assoggettamento a norme amministrative sono state parzialmente liberalizzate con il decreto legislativo 31.03.1998, n.114 (denominato Bersani dal ministro proponente) e affidate alle norme regolamentari e di programmazione delle Regioni e degli enti locali. Altra innovazione significativa del decreto: un ampio dimensionamento delle superfici di vendita delle tre tipologie di esercizi, di vicinato, di media dimensione, di grande dimensione.

La Regione ha recepito le disposizioni quadro del decreto Bersani con la Legge Regionale 09.08.1999, n. 37 impostando una programmazione che tiene conto dei punti di forza e di debolezza dei singoli ambiti territoriali del Veneto, graduando i tempi di introduzione delle innovazioni nazionali in modo da non provocare squilibri in aree caratterizzate dalla diffusa

presenza della piccola azienda e della azienda familiare. Alla luce della prima sperimentazione biennale lo scopo può ritenersi sostanzialmente raggiunto considerata la buona tenuta dell'apparato distributivo.

I principali obiettivi di intervento nel settore sono:

- Sostegno del commercio interno nella cornice delle politiche di appoggio delle forze del mercato per una economia forte ed evoluta;
- Completamento del disegno organizzativo della distribuzione tracciato con la legge regionale 37/ 1999 con le rettifiche suggerite dalle prime applicazioni;
- Omogeneità operativa delle norme per l'agevolazione dell'accesso al credito negli ambiti territoriali della regione;
- Quadro regionale delle pianificazioni comunali per le attività commerciali e per l'urbanistica.;
- Analisi delle recenti dinamiche evolutive delle componenti della rete commerciale;
- Interventi per la rivitalizzazione dei centri urbani minacciati di degrado per l'esodo delle minute attività commerciali a causa le modificazioni del consumo e per la concorrenza della grande distribuzione;
- Iniziative per conservare le attività distributive essenziali nei centri a bassa consistenza demografica.

In linea con gli obiettivi individuati sono state predisposte le seguenti azioni:

- Monitoraggio dei provvedimenti di attuazione delle disposizioni della legge regionale 37/ 1999 al termine della fase di prima applicazione della normativa e in vista dell'avvio della programmazione a regime della durata di tre anni ai sensi dell'art.6 della legge regionale.;
- Il monitoraggio dovrà accertare l'adozione degli strumenti di programmazione da parte dei Comuni;
- L'adempimento delle disposizioni quantitative e localizzative in materia di nuove concessioni di superfici per le grandi strutture;
- L'applicazione, sempre in tema di grande distribuzione, delle fattispecie giuridiche di accorpamento e di concentrazione ai fini di una corretta ricognizione del processo di crescita di questa tipologia commerciale. Valutazione degli aggiornamenti all'art.117 della Costituzione apportati dalla Legge costituzionale 3/2001;
- Presentazione di un progetto di aggiornamento della legge regionale citata completo di una revisione o conferma della zonizzazione delle 18 aree commerciali e di previsioni quantitative circa l'adeguamento delle grandi strutture di vendita;
- Predisposizione di norme applicative che prevedano la conservazione di alcune funzioni commerciali essenziali nei centri a minore consistenza demografica all'interno di strutture abilitate allo svolgimento di altre attività pubbliche o private ritenute compatibili;

- Incentivazioni per l'introduzione del commercio elettronico o di altre modalità di distribuzione moderna in un contesto progettuale;
- Prosecuzione dell'attività dell'Osservatorio regionale per il commercio con l'individuazione di indici di omogeneità per rendere confrontabili dati nazionali e internazionali;
- Studi sul controllo finanziario della grande distribuzione nel Veneto e sulla espansione dei gruppi internazionali;
- Attuazione delle misure dei DOCUP per l'utilizzazione dei fondi strutturali;
- Presentazione e commento dei risultati nelle zonizzazioni ammesse;
- Applicazione della legge regionale 10.4.1998, n.16 sull'adeguamento delle aziende alle norme di qualità e sull'accesso ai servizi di certificazione presso gli organismi competenti;
- Interventi di accesso al credito tramite il Fondo di rotazione gestito dalla Veneto Sviluppo S.p.A;
- Sostegno alle organizzazioni dei consumatori che dimostrino lo svolgimento di una concreta attività per l'informazione dei consumatori.

I punti di criticità evidenziabili sono:

- Complessità e diversificazione della domanda di servizi commerciali e conseguente difficoltà di adeguamento della rete distributiva;
- Coordinamento delle politiche urbanistiche e distributive dei Comuni con necessità di concertazione soprattutto nelle aree contermini.

2.4.4 Interventi a favore del turismo

Il turismo costituisce da tempo una componente importante dell'economia del Veneto. I flussi turistici, oltre a produrre reddito ed occupazione per una fascia intersettoriale di attività produttive e di intermediazione, testimoniano anche una domanda internazionale di visitazione e conoscenza del nostro patrimonio storico e ambientale che valorizza la nostra storia e impegna la nostra attualità. Il Veneto nel turismo è più che mai regione europea, perché è uno dei territori più visitati d'Europa e perché la componente di gran lunga prevalente nelle presenze turistiche è estera. Tratti distintivi del turismo veneto sono:

- 1) la accessibilità della gamma completa delle tipologie turistiche: città d'arte, spiagge, lago, montagna, terme, integrate da tutte le più interessanti specificazioni ambientali e culturali, come gli ambienti lagunari, le città murate, ecc.;
- 2) la grande estensione e diversificazione dell'apparato ricettivo;
- 3) la performance internazionale di cui si è detto e che non ha eguali in Italia.

Le potenzialità del settore sono state recepite nel programma di governo della Regione nella 7^a Legislatura.

I principali obiettivi che il governo regionale intende perseguire possono essere così individuati:

- Attuazione di politiche che riconoscano il settore come prima attività economica regionale in stretto coordinamento con la risorsa ambiente e con il mondo agricolo;
- Adozione del metodo della programmazione sulla base dei ruoli politici: la Regione decide le strategie e monitorizza i risultati, gli enti pubblici e i soggetti privati realizzano le iniziative nell'ambito di concertazioni negoziate, come i patti territoriali e gli accordi di programma;
- Rafforzamento della informazione e della assistenza locale dirette al turista;
- Rilancio della promozione nella sua formulazione più avanzata che individua e potenzia i sistemi turistici locali e li valorizza sui mercati interni ed internazionali. Accesso ai finanziamenti statali mobilitati dalla legge 29 marzo 2001, n. 135;
- Campagna promozionale anche sul mercato nazionale per settori turistici come la montagna più orientati sulla clientela interna;
- Apertura alle nuove tecnologie di comunicazione con applicazioni estese alla partecipazione attiva dei privati;
- Sostegno finanziario alle imprese agevolando l'accesso al credito mediante il Fondo di rotazione gestito dalla Veneto Sviluppo S.p.A.;
- Utilizzo dei fondi strutturali della U.E. come strumenti di organizzazione turistica degli ambiti territoriali delimitati dai DOCUP mediante il finanziamento di interventi su beni ambientali e culturali;
- Finalizzazione dell'azione combinata degli interventi in sede regionale e internazionale ad uno sviluppo del turismo "sostenibile" con incrementi quantitativi e qualitativi delle presenze.

Circa le azioni che si intendono avviare e quelle in corso d'opera si evidenziano:

- Revisione e riordino delle leggi regionali sul turismo come fase di svolta della normativa sulla materia dopo le modifiche costituzionali ed il riordino delle competenze avvenuto con il decreto legislativo 31.3.1998, n.112 e la legge 29.3.2001, n.135. Semplificazione delle disposizioni quadro sugli standard e sui requisiti minimi per l'esercizio delle attività, delle imprese e delle professioni turistiche. Adeguamento alle norme per l'acquisizione dei finanziamenti nazionali previsti dalla citata legge 135/2001. Sostegno alle proposte di ripartizione dei fondi sulla base degli apporti regionali al PIL turistico nazionale;
- Analisi dei livelli di efficienza e di omogeneità dei servizi delle strutture costituite dalle Province sulle ceneri delle APT soppresse con il trasferimento delle competenze in materia di assistenza e di promozione locale;
- Svolgimento di un ruolo attivo a livello nazionale per la determinazione delle linee guida per lo sviluppo del sistema turistico nazionale. Nota orientativa sui rapporti ENIT- Regione Veneto;

- Sostegno alle iniziative pubbliche e private dirette ad incrementare le presenze estendendo la stagionalità e valorizzando nuovi siti e nuovi attrattori per l'acquisizione di ulteriori correnti di visitatori;
- Valutazione realistica delle potenzialità ricettive dei comprensori turistici nei vari periodi dell'anno tenuto anche conto della risorsa agricolo-ambientale;
- Organizzazione nel Veneto di manifestazioni di richiamo internazionale per la commercializzazione in loco del prodotto veneto e di educational itineranti per favorire la conoscenza del prodotto turistico regionale;
- Attuazione dei Programmi promozionali in coordinamento con le strutture pubbliche e private dei sistemi turistici locali;
- Emanazione degli atti di indirizzo e coordinamento previsti dall'articolo 29 della l.r. 13.04.2001, n.11, ai fini di formare un moderno apparato locale di accoglienza comprendente i servizi ex APT e quelli delle imprese e delle professioni turistiche;
- Sviluppo del Sistema informativo regionale per il settore e potenziamento dei progetti di previsione dei flussi turistici e di comunicazione informatica;
- Attuazione completa dei DOCUP aperti al sostegno delle attività turistiche e ambientali.

2.4.5 Formazione e Lavoro

Seguendo le linee strategiche delineate nel Programma Triennale degli interventi regionali in materia di osservazione del Mercato del Lavoro, informazione e orientamento al lavoro, formazione professionale e sostegno all'occupazione, nel corso del 2003 si intendono perseguire i seguenti obiettivi:

- Indirizzare l'offerta formativa regionale in funzione dell'innovazione tecnologica ed organizzativa, superando i limiti di un sistema autoreferenziale e rispondendo ai concreti fabbisogni formativi del sistema produttivo veneto con particolare riguardo a quelli delle PMI e dei distretti industriali;
- Mettere a regime il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione, partendo dall'analisi della sperimentazione in atto ed apportando al sistema gli opportuni correttivi rispetto al panorama veneto degli organismi di formazione, superando ove necessario, il modello di accreditamento elaborato a livello nazionale. Quest'ultima operazione sarà possibile in virtù anche del nuovo quadro di competenze regionali che si va delineando a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione;
- Definire strumenti di certificazione delle competenze (elaborare il cd "libretto formativo") nel quadro dell'integrazione fra i sistemi dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro e mettere a regime le sperimentazioni sin qui condotte sull'attuazione dell'obbligo formativo nei canali della formazione professionale e dell'apprendistato;

- Consolidare un'offerta strutturata di formazione per la Pubblica Amministrazione, in primis quella regionale, fornendo alla struttura "tecnica" competenze e strumenti conoscitivi atti a gestire i processi di cambiamento in atto che vanno nella direzione di una Pubblica amministrazione orientata al servizio e caratterizzata da fitti scambi informativi tra le sue parti e verso l'ambiente esterno;
- Dare attuazione al nuovo modello di servizi all'impiego ponendo in essere le azioni indicate dal Masterplan regionale volte a standardizzare i requisiti dei Servizi Pubblici per l'Impiego sul territorio regionale.

Le nuove azioni che la Regione intende avviare nel corso del 2003 riguardano:

- L'elaborazione di un disegno di legge per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti le materie dell'istruzione, della formazione, dell'orientamento e del lavoro: gli interventi di modifica normativa sin qui realizzati hanno riguardato semplici adattamenti delle leggi regionali in vigore, ora è necessario dare sistematicità alla pluralità di norme esistenti in materia ed adottate in anni diversi, alcune delle quali (vedi la L.R. 10/90) per molti aspetti superate in conseguenza del nuovo contesto normativo delineatosi a livello comunitario e nazionale. Il testo unico che si intende elaborare dovrà, in ogni caso, tenere conto del nuovo assetto di welfare che il sistema Paese si sta dando;
- La realizzazione di un Master di alta formazione per il management della formazione professionale e delle politiche del lavoro, quale azione di avvio del verso la realizzazione della Scuola Regionale della Pubblica Amministrazione, la cui istituzione è uno degli obiettivi fissati dal Programma Triennale della formazione e delle politiche del lavoro;
- L'avvio dell'attuazione del Protocollo d'intesa siglato fra Regione del Veneto, MIUR e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per la sperimentazione di nuovi modelli nel sistema di istruzione e di formazione;
- La realizzazione di un'azione di sistema che, partendo dall'analisi dei fabbisogni formativi espressi a livello locale, porti ad una ridefinizione del quadro delle qualifiche professionali.

La realizzazione di tali nuove politiche dev'essere perseguita coerentemente con le azioni già avviate in passato, come ad esempio:

- Completare il processo di adeguamento strutturale ed organizzativo del sistema di formazione professionale già avviato con il processo di accreditamento degli Organismi di Formazione;
- Consolidare e sviluppare il sistema di osservazione e ricerca sul mercato del lavoro, promuovendo azioni sinergiche tra struttura pubblica e soggetti privati;
- Implementare le azioni formative che utilizzano le nuove tecnologie, quali ad esempio la formazione a distanza, già sperimentata nell'ambito della formazione per apprendisti

e consolidare nuove metodologie soprattutto nell'ambito della formazione continua (vedi formazione continua individuale mediante utilizzo di voucher formativi);

- Istituire presso la Giunta Regionale una regia unica delle iniziative che consentono di supportare le strategie del P.R.S.

Attraverso le azioni sopra indicate si aspira ad una innovazione dei sistemi della formazione e del lavoro alla quale deve corrispondere necessariamente uno snellimento delle procedure amministrative e, più in generale, la definizione di nuovi modelli organizzativi interni, al fine di raccordare l'evoluzione del sistema con i meccanismi gestionali della pubblica amministrazione.

Pare quindi utile, ai fini di una ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse umane, di tempo e finanziarie, analizzare gli attuali processi di programmazione, controllo, valutazione e rendicontazione, ed elaborare di conseguenza metodologie di gestione in senso ampio che consentano di ridurre i tempi, di migliorare i flussi informativi fra i vari uffici delle strutture regionali, tra questi e gli operatori esterni nonché tra le strutture della Amministrazione Regionale e gli altri Soggetti istituzionali coinvolti nella attuazione delle politiche indicate.

2.4.6 Energia

La Regione Veneto, nel predisporre i propri obiettivi di programmazione del settore energia si uniforma al quadro di linee guida della politica energetica comunitaria e nazionale, che prescrivono, sotto il vincolo del rispetto ambientale, tali orientamenti strategici:

- Lo sviluppo di un libero mercato europeo dell'energia elettrica e del gas che, nel rispetto del principio di sicurezza dell'approvvigionamento e di disponibilità di energia ad un prezzo congruo per tutti gli utenti, sia in grado di aumentare la qualità complessiva e l'efficienza dell'offerta;
- La differenziazione delle risorse energetiche;
- Il contenimento dei consumi energetici e delle emissioni inquinanti;
- La promozione delle fonti rinnovabili di energia, anche attraverso la promozione di nuovi operatori che facciano dell'ambiente un'occasione di produzione e sviluppo (sia attraverso incentivi finanziari sia attraverso la semplificazione dell'iter autorizzativo per gli impianti energetici che usano fonti rinnovabili).

Il perseguimento di quest'ultimo obiettivo, in particolare, potrebbe rivelarsi di importanza strategica per la Regione, dato che dall'utilizzo di fonti rinnovabili derivano benefici quali la riduzione delle emissioni inquinanti nell'atmosfera, il risparmio di combustibili fossili, la minore vulnerabilità del sistema energetico ed una migliore distribuzione dell'energia, in quanto tali impianti sono generalmente caratterizzati da un'ampia diffusione territoriale.

I principali obiettivi di settore sono, di conseguenza:

- Redazione del Piano Energetico regionale: sulla scorta di quanto disposto dalla legge n. 25/2000. Attualmente è già stata realizzata l'analisi dei consumi energetici suddivisa per fonti di energia ed è in via di definizione il prospetto contenente le linee future di sviluppo;
- Realizzazione di incentivi all'utilizzo di fonti rinnovabili e al risparmio energetico (mediante il finanziamento di progetti dimostrativi). Con specifico riguardo ai fondi di provenienza comunitaria, è stato approvato il Complemento di programmazione 2000-2006. In tale ambito è stato approvato con D.G.R. 1682 del 21 giugno 2002 il bando per la selezione dei progetti da finanziare;
- Semplificazione del quadro normativo: ci si propone di semplificare le procedure per la produzione di energia da fonti rinnovabili e per l'incremento della "generazione diffusa" di energia da parte del sistema produttivo regionale;
- Gestione dei procedimenti di dichiarazione di pubblica utilità dei gasdotti di interesse regionale ai sensi del D.lgs. n. 164/2000.

Nel corso della redazione del Piano Energetico, inoltre, sono state individuate ulteriori questioni fondamentali di politica regionale:

- Valutazione della quantità di energia elettrica che dovrà essere prodotta nella Regione in un'ottica di programmazione decennale (analisi critica delle ipotesi del GRTN. Sull'esempio del Piemonte si deve sottoscrivere con il GRTN una apposita convenzione per "una valutazione ambientale strategica" delle nuove linee elettriche). Per individuare quali impianti costruire e in che siti, inoltre, è necessario che la Regione definisca con precisione le caratteristiche costitutive che tali siti devono rispettare per essere idonei alla costruzione di nuove centrali;
- Determinazione della quantità di energia elettrica da esportare nel resto d'Italia;
- Connessione delle linee ad altissima tensione con Paesi esteri confinanti;
- Futuro della centrale di Porto Tolle;
- Intesa con lo Stato sulle grosse centrali di energia termoelettrica autorizzate dal Ministero delle attività produttive (L. 55/2002);
- Liberalizzazione dell'autoproduzione di energia da parte delle piccole imprese nel rispetto degli obblighi ambientali e di sicurezza;
- Agevolazione della costituzione di consorzi di acquisto di energia, che potrebbero avere un ruolo determinante nell'attività di autoproduzione e di uso razionale di energia (risparmio energetico);
- Coordinamento delle aziende municipalizzate del Veneto sia per la produzione di energia elettrica da fonti fossili, sia soprattutto per la realizzazione di impianti di

termovalorizzazione dei rifiuti e per la connessa costruzione di reti di teleriscaldamento;

- Coordinamento degli Enti Locali nella negoziazione del rinnovo delle concessioni d'acqua ad uso idroelettrico in scadenza;
- Valutazione dell'impatto nella Regione delle infrastrutture energetiche previste dalla c.d. "legge obiettivo" e dalla delibera CIPE 21 dicembre 2001 (terminale di rigassificazione Edison in Alto Adriatico, linea a 380 kV Cordignano – Lienz, metanodotto "Istrana - Camisano", vale a dire triplicazione del metanodotto di importazione dalla Russia...);
- Dotazione di un apposito osservatorio sull'energia, che avrebbe il compito di raccogliere i dati sulla produzione da fonti rinnovabili (data l'importanza che vi attribuisce la normativa europea);
- Agevolazione, anche attraverso una riorganizzazione della rete distributiva, dell'utilizzo di carburanti a basso impatto ambientale, quali il metano e il gpl, in modo da ridurre l'inquinamento derivante dal traffico veicolare;
- Coordinamento dell'azione delle Province per la predisposizione di programmi per la promozione delle fonti rinnovabili e il risparmio energetico;
- Agevolazione del contenimento dei consumi energetici in edilizia;
- Gestione unitaria del sistema idroelettrico/idropotabile.

2.5 Valorizzare il territorio e le sue potenzialità

2.5.1 Adeguamento del sistema infrastrutturale

La posizione del Veneto, punto di intersezione fra la direttrice che unisce la Penisola Iberica con i Paesi Balcanici e l'Europa orientale e quella Nord-Sud tra l'Europa centrale, il Sud Italia ed il Mediterraneo, è all'origine sia delle sue potenzialità di sviluppo economico sia delle problematiche che affliggono il sistema regionale dei trasporti.

In effetti, questa particolare collocazione determina l'incontro/scontro tra le grandi correnti di traffico nazionale ed internazionale da un lato e, dall'altro, il reticolo di spostamenti che contraddistingue la mobilità in ambito regionale, soprattutto nel quadrilatero centrale (Padova, Vicenza, Treviso, Venezia).

A fronte di questa situazione, il Veneto sconta un deficit di infrastrutture di trasporto che condiziona, e potrebbe farlo sempre di più nel prossimo futuro, la mobilità delle persone e delle merci.

D'altra parte il rapporto tra sistema dei trasporti e sistema socioeconomico è strettissimo. La mancanza nel Veneto di una dotazione di infrastrutture adeguata alle esigenze di mobilità crea

grossi disagi per la collettività e aumenti dei costi di produzione per le aziende venete rispetto alle concorrenti localizzate al di fuori dei confini regionali (sia nazionali che estere).

Inoltre, sembra ragionevole ritenere che la sofferenza del sistema infrastrutturale è destinata ad aumentare se si tiene conto del tasso d'incremento dei traffici (ad esempio, negli ultimi anni la crescita del traffico autostradale è dell'ordine del 4% annuo) e della progressiva apertura dei mercati dell'Est europeo.

A fronte di tale situazione la Regione ha da tempo programmato una serie di interventi che da un lato sono finalizzati alla gerarchizzazione dei traffici e dall'altro allo spostamento di quote di traffico dalla gomma al ferro.

In questa direzione, i nuovi indirizzi programmatici, sanciti nell'Accordo Quadro sottoscritto il 9 agosto 2001 tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Regione Veneto, pongono l'attenzione su un ulteriore concetto strategico: la necessità di distinguere tra le "strategie" e le "emergenze" deve temperarsi nella consapevolezza che queste ultime, oltre a richiedere soluzioni a breve termine, si intrecciano, sempre più frequentemente, con le prime a mano a mano che aumenta la domanda di mobilità (basti pensare al congestionamento quotidiano nell'area pedemontana ed attorno allo snodo passante di Mestre).

Con queste premesse, gli obiettivi strategici relativi alle "grande" mobilità, che, comunque, rimangono il punto di partenza nella gerarchia delle strategie d'intervento, possono essere così sintetizzati:

- integrare a sistema le infrastrutture programmate con gli assi di attraversamento veloce della regione, sia esso verticale che orizzontale, per espandere i collegamenti attuali e snodare la rete primaria esistente;
- alleggerire la mobilità (persone e merci) e ridurre l'attuale squilibrio modale (l'avvio dei lavori del SFMR va in questa direzione);
- realizzare il completamento funzionale del sistema idroviario padano-veneto che, pressoché ultimato nella tratta polesana, necessita di interventi integrativi per aprire definitivamente l'esercizio del corridoio fluviale della parte veneta, nella più ampia prospettiva di offrire un collegamento all'asse commerciale Mantova - Quadrante Europa-Mare;
- completare la rete logistica regionale.

Sotto quest'ultimo profilo si ritiene di dover agire sotto due prospettive. Da un lato, occorre integrare i due principali interporti (Padova e Verona), di portata internazionale, con una rete di interesse regionale evitando, però, di creare delle diseconomie a causa di una maggiore dispersione dei flussi sul territorio che non consentirebbe di sfruttare le considerevoli economie di scala e di rete proprie del settore.

Dall'altro lato, si rende necessario aprire il retroterra del porto di Venezia verso le regioni del Centro Europa. In questo modo, si potrebbe dare ulteriore impulso alla trasformazione in chiave

commerciale, già in corso da diversi anni, del Porto di Venezia attraverso il suo inserimento nella rete dei grandi traffici Nord-Sud, fatto questo che è strettamente connesso al superamento dei limiti dei tradizionali hinterland del porto.

Per quanto concerne il complesso sistema della mobilità regionale, l'obiettivo prioritario contempla la risoluzione dell'emergenza rappresentata dai "punti neri" della viabilità ordinaria, che costituiscono causa di gravi disagi e di forti diseconomie, sia nel trasporto delle persone che in quello delle merci, a causa dell'inadeguatezza delle infrastrutture al crescente fabbisogno di mobilità.

Non si tratta, peraltro, di interventi limitati al comparto stradale, ma, al contrario, alcuni di essi sono funzionali anche all'ammodernamento delle infrastrutture nel settore della navigazione interna e dei punti di interscambio fra diversi vettori di trasporto (con particolare riferimento alle merci).

Ciò nonostante, l'adeguamento della rete viaria rappresenta l'elemento portante per conseguire l'obiettivo di servire i territori con infrastrutture misurate sulle esigenze del contesto socioeconomico locale di riferimento. Da questo punto di vista, le priorità sono essenzialmente due:

- il raggiungimento di un più elevato grado di sicurezza per la circolazione stradale in punti o località di riscontrata pericolosità, ovvero a potenziale rischio di sinistri o eventi esterni (ad esempio, in alcuni casi la protezione del corpo stradale dalla caduta massi dai versanti soprastanti);
- l'ottimizzazione delle condizioni di circolazione, mediante l'eliminazione di punti singolari caratterizzati da una limitata capacità di deflusso del traffico, a causa della presenza di abitati, e da livelli di servizio inferiori alle attese dell'utenza: si tratta di realizzare, ove possibile, un adeguamento qualitativo del percorso, ovvero di procedere alla realizzazione di tratti stradali in nuova sede.

Sotto questo profilo, l'APQ del dicembre 2001 tra Regione Veneto, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e ANAS ha evidenziato, per ciascuno dei corridoi interessanti il Veneto, i seguenti interventi prioritari:

- Corridoio Est-Ovest

Gli interventi prospettati dall'APQ riguardano la realizzazione degli assi Est ed Ovest della Pedemontana, ma hanno un carattere di lungo termine,

- Area centrale del Corridoio

In quest'area sono previsti interventi sia di breve che di lungo periodo di 5 (due dei quali riguardanti il nodo di Mestre). Tra gli interventi del primo tipo, con finanziamento dall'APQ, assume veste prioritaria la realizzazione del nuovo assetto viario del viadotto di S. Giuliano in Comune di Venezia

- Corridoio Adriatico

In tale sistema l'APQ ha inserito 7 progetti tra i quali le priorità regionali sono da ascrivere ai seguenti interventi finanziati dall'APQ:

- interventi di urbanizzazione e regimazione idraulica nell'area dell'interporto di Rovigo;
- completamento del collegamento della SS. 434 "Transpolesana" con la SP 88 "Rovigo-Badia";
- completamento del collegamento lungo la direttrice Lusina - Occhiobello (I° lotto - II° stralcio)

A tali interventi si aggiunge quello relativo alla variante di Portogruaro della S.S. 14 (I e II lotto) che ha copertura finanziaria tramite il Programma Triennale Viabilità Nazionale 2001/2003.

- Corridoio Tirreno-Brennero

In questo sistema sono previsti 4 interventi di cui 2 prioritari a livello regionale: quello a favore della sicurezza stradale lungo la SS. 350 fra Arsiero e Lastebasse (finanziato dall'APQ) e quello della variante di Isola della Scala. 2° lotto – 2° stralcio della S.S. 12 (che però trova copertura finanziaria tramite il Programma Triennale Viabilità Nazionale 2001/2003).

- Corridoio Adriatico-Brennero

L'APQ in questo sistema infrastrutturale prevede 3 interventi di cui due prioritari: il collegamento tra la banchina di Torretta Veneta - Legnago (VR) con la SS. 434 "Transpolesana" (con copertura finanziaria dall'APQ) e l'adeguamento S.S. 434 Transpolesana. 2° lotto - 3° stralcio - Oppeano - Legnano (traente copertura finanziaria dal Programma Triennale Viabilità Nazionale 2001/2003).

- Sistema della Montagna

Undici sono gli interventi previsti in questo ultimo sistema infrastrutturale, di cui 6 a carattere prioritario. Quelli finanziati con risorse dell'APQ sono:

- SS. 203 Agordina - Predisposizione di barriere paramassi fra Alleghe e Masarè, bivio Rucavà per Colle S. Lucia;
- SS. 203 Agordina - Galleria in località "Ponte del Cristo";
- SS. 203 Agordina - sistemazione e rifacimento tombotti in località "Le Campe" e altre località.
- adeguamento funzionale e messa in sicurezza della Galleria di Pedesalto lungo la SS. 50 "Del Grappa e del Passo Rolle".

Con copertura finanziaria dal Programma Triennale Viabilità Nazionale 2001/2003 assume particolare rilievo la realizzazione della variante di Arsiè - Arten della S.S. 50 bis.

Infine, va peraltro ricordato che l'APQ individua un settimo sistema infrastrutturale, quello delle città, per il quale si richiede di attivare le procedure per la messa a punto del piano urbano della mobilità, ai sensi della legge 340/2000, dell'area centrale veneta, al fine di integrare i relativi interventi con quelli previsti dai programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio, nonché dell'integrazione tra vettori ferroviari e stradali.

Attualmente, il vigente Piano Regionale dei Trasporti ha proposto la realizzazione di alcune grandi infrastrutture stradali e ferroviarie, che in alcuni casi hanno trovato concreta realizzazione (terza corsia autostradale lungo la A4 da Peschiera del Garda a Mestre, la bretella autostradale per l'aeroporto Marco Polo di Venezia, il completamento della A27 tra Vittorio Veneto e Pian di Vedoia in Provincia di Belluno, il ripristino della linea ferroviaria fra Treviso e Portogruaro).

Altri importanti interventi (Passante di Mestre, Pedemontana e Romea Commerciale) sono nella fase finale dell'avvio. In particolare:

- L'ANAS ha in corso di approvazione il piano finanziario del Passante di Mestre e con tale approvazione si avvierà la fase di progettazione definitiva dell'opera. La Regione sarà direttamente coinvolta soprattutto per quanto attiene la realizzazione delle opere complementari al Passante per le quali la finanziaria regionale 2002 ha stanziato oltre 60 milioni di Euro;
- Per la Pedemontana è stata presentata il 28 giugno u.s. una proposta di finanzia di progetto per la realizzazione e la gestione dell'opera attualmente in fase di valutazione. Per tale opera la Regione agisce come concedente e pertanto nel prossimo futuro dovranno essere attivate tutte le procedure concorsuali per addivenire all'aggiudicazione della realizzazione dell'intervento,
- Per la Romea autostradale, dopo la sottoscrizione dell'intesa con la Regione Emilia Romagna, è in corso da parte della Regione Veneto la progettazione preliminare dell'opera che potrà trovare compimento entro la fine del corrente anno.

Per quanto concerne la rete stradale regionale di secondo livello va ricordato che nel novembre 2001 sono stati trasferiti dall'ANAS alla Regione e alle Province, che hanno provveduto a costituire un'apposita società di gestione, circa 1.700 km di strade statali. Su questa rete trasferita il primo Piano Triennale, approvato dal Consiglio Regionale lo scorso 24 luglio, prevede investimenti per circa 690 milioni di euro. Si tratta di un piano che non ha precedenti per la mole di finanziamenti e di interventi programmati.

Nel settore del trasporto pubblico la Regione è intervenuta, e continuerà a farlo nei prossimi anni su due fronti. Da un lato la realizzazione del SFMR, dall'altro la ristrutturazione del Trasporto Pubblico Locale in conformità della LR 25/98 e del DL 422/97.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione del SFMR, a tutt'oggi, solo due tratte del primo stralcio non sono state ancora appaltate, mentre su altre due sono già stati aperti i cantieri.

Sul fronte del TPL, invece, la Regione, che impegna annualmente circa 550 miliardi, grazie alla liberalizzazione del settore, prevede di svolgere le procedure di gara per l'individuazione di un unico gestore del servizio di trasporto pubblico locale per ciascuna "unità di rete" entro il 2005. Va detto che, nella riorganizzazione del TPL, la Regione persegue l'obiettivo di integrare il mezzo pubblico su gomma con l'SFMR in modo da evitare le inutili sovrapposizioni.

Infine, sul piano programmatico occorre sottolineare che è in corso la revisione del Piano Regionale dei Trasporti che sarà sottoposta all'adozione da parte della Giunta Regionale nell'autunno p.v.

In tale piano, che fra l'altro prevede la costruzione della galleria Cencenighe-Listolade sulla SS 203 Agordina, dovranno essere fatte alcune scelte fondamentali per il futuro della mobilità della Regione soprattutto nella logica di definire i corridoi transeuropei che interessano i nostri territori ed i collegamenti verso l'Europa Continentale che non possono non vedere il Veneto protagonista.

Tabella 1. Stato di attuazione del SFMR al 31/07/2002.

| Tratta | Finanziamento | Stato attuazione |
|---|---------------|------------------|
| VE - Mestre – Quarto d'Altino | X | K |
| TV – Mestre | X | A |
| PD – Mestre | X | K |
| PD – Castelfranco | X | R |
| Mestre – Oriago | X | A |
| Castelfranco – Mestre | X | R |
| R= in corso di realizzazione A= appalto aggiudicato K= appalto da aggiudicare entro il 2002 | | |

Fonte: Regione Veneto, 2002

2.5.2 Razionalizzazione del sistema dei lavori pubblici e della protezione civile

Occorre assicurare la riqualificazione e l'adeguamento del patrimonio esistente di edilizia sanitaria, sociale, scolastica e per lo sport nonché perseguire la piena accessibilità di tutte le strutture pubbliche alle persone con ridotta o impedita capacità motoria.

Il susseguirsi di eventi meteorici estremi ha denunciato la fragilità del territorio regionale. L'elevato grado di sviluppo che è stato raggiunto in questi ultimi anni ha del resto posto in rilievo l'alta vulnerabilità del sistema insediativo e produttivo. E' necessario ridurre tale vulnerabilità sia attraverso il contenimento della pericolosità dei siti più a rischio, sia attraverso un'opera di gestione e manutenzione delle opere pubbliche.

Va comunque garantita una maggiore efficienza e diffusione del sistema regionale di protezione civile.

Va attuata una più incisiva azione di ricerca e reperimento di risorse provenienti dall'Unione Europea attraverso la predisposizione di programmi integrati intersettoriali che possano fare da base alla redazione degli strumenti di programmazione strutturali da sottoporre alla approvazione degli Organismi comunitari.

Va posta una maggiore attenzione alla risorsa "acqua"; la sempre minore disponibilità nei diversi utilizzi – potabile, irriguo, trasporto – è di grande attualità. A seguito del trasferimento del demanio idrico alla competenza regionale è necessario avviare un processo di conoscenza approfondita dell'utilizzo delle risorse idriche, sia per incentivare con azioni mirate il risparmio delle medesime, sia per ridurre entro limiti fisiologici l'area dell'evasione contributiva da parte dei soggetti che sfruttano tali risorse.

Pare dunque opportuno avviare una campagna di sensibilizzazione sul risparmio idrico, da attuarsi attraverso meccanismi pubblicitari, analogamente a quanto è stato fatto nel più recente passato a favore della raccolta differenziata dei rifiuti.

Va ampliato il processo di revisione normativa nel settore dei lavori pubblici, cogliendo appieno le opportunità fornite dalla legge di modifica della costituzione entrata in vigore nel 2001 e dalla conseguente esclusività della competenza regionale nella materia.

Necessita un più attento monitoraggio dell'utilizzo delle risorse finanziarie regionali. Accade sovente, infatti, che queste vengano impiegate in misura ridotta rispetto agli importi disponibili o con tempi eccessivi rispetto alle esigenze di tempestività della spesa. I tempi lunghi nella realizzazione dei lavori pubblici è, in una qualche misura, una caratteristica strutturale del sistema, che necessita di più elaborazioni progettuali per acquisire il consenso dei diversi soggetti istituzionalmente competenti. Tuttavia una più pressante azione di affiancamento ai destinatari dei finanziamenti regionali può consentire un miglior utilizzo dei fondi disponibili e una auspicabile riduzione della massa dei residui.

E' necessario proseguire e completare i piani di bacino idrografico, nelle diverse componenti nelle quali questi si articolano: di difesa idrogeologica, di utilizzo della risorsa idrica, di pianificazione territoriale.

La pianificazione regionale in generale, ma in special modo nel settore dei lavori pubblici e della difesa del suolo, comporta l'introduzione di vincoli territoriali che sono spesso contestati dai soggetti proprietari delle aree su cui tali vincoli sono imposti. Tali opposizioni ritardano sovente la stessa approvazione dei piani, incentivano fenomeni di utilizzo abusivo del territorio, lasciano indifese le costruzioni e le infrastrutture rispetto agli eventi naturali critici.

E' pertanto necessario modificare l'approccio a tali azioni, sottolineando le opportunità e le potenzialità che la programmazione regionale comporta. Su un'area vincolata possono non essere consentite talune attività, ma ne possono essere sviluppate altre, a volte anche maggiormente interessanti sul piano economico e perfettamente compatibili con il vincolo imposto.

2.5.3 Urbanistica e pianificazione del territorio

L'uso corretto del Territorio costituisce un punto fondamentale delle scelte regionali per garantire nel lungo periodo uno sviluppo economico e sociale compatibile con la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse disponibili.

Un corretto utilizzo ed un'adeguata valorizzazione del territorio passano necessariamente attraverso il risparmio e la razionalizzazione della risorsa "suolo". Il sistema insediativo del Veneto infatti, caratterizzato da fenomeni di forte diffusione insediativa, è oggetto di diseconomie e costi esterni sempre meno sostenibili. Una corretta pianificazione quindi deve mirare a ridurre il disordine insediativo, recuperando i necessari spazi per le attività agricole ed ambientali.

È necessario inoltre dare impulso ad una pianificazione che serva ad aumentare la competitività al territorio: questo deve portare alla progressiva definizione di un linguaggio veneto della pianificazione territoriale e ad una più armonica governance del territorio (si tratta di dare continuità alla cooperazione promossa nella fase di costruzione del piano, sia al livello delle comunità coinvolte che al livello delle forze economiche, sociali e culturali). A tal fine ricopre un ruolo fondamentale la concertazione come forma di collaborazione efficace, sia tra i diversi livelli dell'amministrazione pubblica, sia tra questa e soggetti di natura diversa.

Per quanto riguarda i beni ambientali e i parchi, l'obiettivo è quello di attivare una collaborazione con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e gli enti locali interessati, per la stesura di un progetto sperimentale mediante appositi protocolli d'intesa per la salvaguardia dei valori paesaggistici ed ambientali in ambiti territoriali di particolare interesse, nonché la predisposizione di linee guida di carattere generale da recepire nella pianificazione di livello comunale. Attraverso tale metodologia, sarà possibile pervenire ad una più efficace tutela del paesaggio da parte di tutte le amministrazioni comunali competenti con una significativa semplificazione delle valutazioni concernenti il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche ed un conseguente snellimento delle procedure in quanto risulteranno predeterminate le categorie d'intervento compatibili con le peculiarità del territorio.

Per raggiungere gli obiettivi, si intendono avviare ex novo le seguenti azioni e strategie:

- La partecipazione a programmi e progetti europei (INTERREG 3, Spazio Alpino, Cadses).
- L'analisi della pianificazione delle zone produttive: a questa analisi si accompagnerà una valutazione sui livelli di realizzazione delle aree per servizi previste dai PRG, per ottenere risultati atti a rispondere più efficacemente alle legittime esigenze richieste dai cittadini. Tali approfondimenti sono finalizzati ad una migliore comprensione della realtà veneta per conseguire una maggiore consapevolezza nell'attività pianificatoria e legislativa.
- La sperimentazione di nuovi strumenti di pianificazione paesaggistica, ambientale di area vasta per i e Parchi, in modo da offrire risposte più coerenti alle necessità di coordinamento intercomunale.

- La redazione di progetti strategici, che costituiscono l'articolazione dei piani territoriali e ne rappresentano l'elemento operativo in quanto definiscono azioni, tecniche, tempi, risorse, soggetti e ruoli per la realizzazione degli interventi; un'azione di coordinamento delle diverse fasi di progettazione e realizzazione dell'opera può essere svolta dalle Agenzie di Piano;
- La realizzazione dell'archivio tematico territoriale (A.T.T.), banca dati contenente le informazioni relative a tutti i piani, anche di settore, riguardanti il territorio regionale;
- L'organizzazione di incontri di concertazione, da prevedere con regolarità periodica, con le regioni contermini per la definizione di politiche territoriali di comune interesse (Città Balneari dell'Alto Adriatico, Sistema Montagna, i Grandi Portali Infrastrutturali, etc.).
- L'allestimento di una importante mostra di cartografia storica, dalle origini alle attuali tecnologia satellitari, in accordo con l'Università di Architettura di Venezia e l'IGM, da realizzarsi nella sede del Museo Correr.
- Per i beni ambientali e i parchi si intende avviare un progetto sperimentale che potrà consentire tra l'altro il superamento dell'attuale sistema vincolistico passivo mediante l'individuazione di procedure integrate finalizzate al miglioramento della qualità paesaggistica e architettonica degli interventi di trasformazione territoriale.

Le azioni già intraprese, attualmente in corso sono costituite da:

- lo sviluppo e l'approvazione della Legge sul " Governo del Territorio", con la conseguente redazione dei regolamenti e degli atti di indirizzo che la Legge prevede.
- l'implementazione dei data-base urbanistici. È in fase di attuazione il secondo programma cartografico, inoltre è corso di elaborazione il progetto per la creazione del Sistema Informativo Territoriale, istituito nell'ambito del SIRV, nel quale saranno previste la creazione e gestione delle Banche Dati Territoriali e la interoperabilità tra le varie strutture della Regione
- lo sviluppo dell'informatizzazione dei procedimenti di redazione e controllo degli strumenti urbanistici.
- gli studi preparatori per la redazione del secondo PTRC, che deve costituire lo strumento di raccordo tra le politiche regionali contenute nel P.R.S. e gli orientamenti prevalenti nei documenti sullo sviluppo dello spazio europeo (S.S.S.E., Magna Carta Metropolitana, ecc.) e affrontare le nuove aree tematiche riguardanti:
 - il ridisegno del sistema universitario, della ricerca e dei poli tecnologici e della cultura;
 - la rete delle attrezzature a servizio della persona;
 - la dimensione logistica dei "portali regionali" (Quadrante Europa, porto di Venezia, ZIP Padova, aeroporti di Venezia e Verona, etc.);
 - il sistema distributivo territoriale dei distretti produttivi;

- il sistema dei grandi centri commerciali;
- la rete delle infrastrutture innovative (isole telematiche, metropolitana regionale di superficie, etc.)
- la prosecuzione nella redazione dei piani territoriali di area vasta attualmente in corso (Garda-Baldo; Alta Marca Trevigiana; Corridoio Metropolitano Venezia-Padova, Valli Grandi Veronesi, Medio Corso del Piave, Valle del Gares e del Biois) e l'aggiornamento di quelli approvati;

Per quanto riguarda i beni ambientali, attualmente è in corso la predisposizione in sede comunitaria del progetto di elenco dei siti di importanza comunitaria (S.I.C.), sulla base delle proposte degli Stati membri, come previsto dall'art.4 della direttiva 92/43/CEE. Oltre alla revisione dei perimetri dei S.I.C. e delle Z.P.S., la cui stesura è in corso di ultimazione da parte di un gruppo di referenti scientifici incaricati con D.G.R. n.4018/2001, è stato condotto un lavoro interdisciplinare con i rappresentanti delle altre strutture regionali interessate (Segreterie Regionali alla Programmazione, all'Ambiente e Lavori Pubblici, Settore Primario, Attività Produttive) al fine di approfondire e sviluppare, in particolare, gli indirizzi relativi alla valutazione di incidenza di piani e progetti di cui all'art.6 della direttiva 92/43/CEE. Il gruppo di lavoro interdisciplinare ha predisposto due documenti che a breve verranno proposti all'approvazione della Giunta Regionale, costituenti una "Guida metodologica per la valutazione di incidenza", indirizzata in particolare ai proponenti di piani e progetti che possono avere incidenze significative sui S.I.C. e sulle Z.P.S. e "Modalità operative per la verifica e il controllo a livello regionale della rete Natura 2000.

2.5.4 Qualità dell'ambiente

Ridurre il livello di inquinamento attuale delle acque superficiali e sotterranee, dell'aria e del suolo e continuare a potenziare le azioni intraprese finalizzate alla prevenzione dell'inquinamento.

Per quanto riguarda l'inquinamento dell'aria, considerando che i dati riferiti alla campagna di rilevazione 97/98 evidenziano come, in linea di massima, i valori delle polveri sospese, del biossido di zolfo e dell'ozono mantengono, al di fuori delle aree urbane, livelli bassi e inferiori agli indici di qualità dell'aria previsti dai decreti ministeriali, l'attenzione della Regione si è rivolta agli ambiti urbani, tema sul quale, nel corso del 2000, è stato elaborato un Piano adottato dalla Giunta e depositato in Consiglio. Oltre alle problematiche dell'inquinamento chimico dell'atmosfera, la Regione mostra una sempre maggiore preoccupazione per i livelli dell'inquinamento elettromagnetico (nel Veneto la legge impone vincoli più stringenti che non la legislazione nazionale), acustico e luminoso.

Sul fronte della gestione del patrimonio idrico, l'attività della Regione è volta alla tutela delle risorse idriche che ha come punto di riferimento lo stato ambientale dei corpi idrici. Da qui la necessità di attuare monitoraggi della qualità delle acque, finalizzati alla conoscenza di base, al

successivo controllo e alla verifica dei risultati delle azioni di risanamento e di contenimento degli impatti antropici sui corpi idrici.

In questo senso, gli obiettivi perseguiti, ai sensi del D.Lgs. 152/1999, il così detto Testo Unico sulle Acque, sono:

- prevenire e ridurre l'inquinamento e attuare il risanamento dei corpi idrici;
- conseguire il miglioramento dello stato delle acque e proteggere quelle destinate ad usi particolari (primo di tutto l'uso potabile);
- favorire la capacità naturale di autodepurazione delle acque;

Particolarmente significativa è, in questo senso, la gestione del ciclo integrato dell'acqua. Con l'inizio della fase attuativa del Modello Strutturale degli Acquedotti del Veneto, approvato dalla Giunta Regionale nel 2000, è stata finalmente avviata la trasformazione degli acquedotti esistenti, frammentati e dispersi nel territorio, in un sistema territoriale affidabile ed efficiente di distribuzione idrica che possa avvalersi di fonti di qualità garantita e di perennità assoluta.

Il sistema degli acquedotti che si va configurando, consentirà due fondamentali benefici: un rilevante risparmio energetico, grazie soprattutto all'ottimizzazione delle condotte, ed un notevole valore aggiunto ambientale in virtù della razionalizzazione dei prelievi idrici.

Sul fronte della depurazione delle acque reflue, l'attività della Regione sarà diretta essenzialmente al completamento degli schemi fognari e depurativi previsti dal Piano Regionale di Risanamento delle Acque (approvato ancora nel lontano 1989) che rimane, a tutt'oggi, il documento programmatico di riferimento.

A tale proposito nel corso del 2001 si è conclusa una accurata indagine sullo stato di fatto e di attuazione del PRRA, rivolta ai sistemi di collettamento fognario ed ai sistemi depurativi esistenti nel territorio regionale, al fine di verificare gli interventi e le risorse, tecniche ed economiche, che sono ancora necessarie.

Tale attività era, ed è, fondamentale al fine di realizzare il Piano di Tutela delle Acque, che è lo strumento fondamentale, previsto dal decreto 152/99, di cui la Regione dovrà dotarsi entro il 31.12.2003, e del Piano Stralcio d'Ambito, di cui dovranno dotarsi gli ATO in ottemperanza delle modifiche al citato decreto introdotte dall'art. 141, c. 4 della Legge finanziaria 2001.

All'interno del bacino scolante della Laguna di Venezia, la pianificazione sopra descritta si coordina con il "Piano per la prevenzione dell'inquinamento e il risanamento delle acque del bacino idrografico immediatamente sversante nella laguna di Venezia – Piano Direttore 2000"; per quanto attiene gli interventi previsti dal P.R.R.A. all'interno del bacino scolante, questi possono usufruire di specifici finanziamenti con fondi stanziati dalla Legge Speciale per Venezia.

Occorre, infine, sottolineare che in tema di Valutazione d'Impatto Ambientale si stanno aprendo nuovi scenari in conseguenza del recepimento delle direttive europee. In effetti, attraverso la definizione della Valutazione Strategica Ambientale le preoccupazioni ambientali vengono spostate dalla singola opera in progetto al momento del concepimento degli strumenti strategici della pianificazione.

Sarebbe utile ripetere l'esperienza positiva del Piano Direttore 2000, per il disinquinamento della Laguna di Venezia, e del Master Plan che si sta redigendo per la bonifica del sito inquinato di Portomarghera, per affrontare in maniera unitaria e complessiva (al di là delle singole leggi di settore) il risanamento di alcune aree regionali che presentano particolari problemi.

Tra queste si propongono:

1. l'area della conca, per le particolari compromissioni dell'aria, delle acque e del suolo (particolarmente compromesso per la presenza di numerose discariche di fanghi pericolosi in area di ricarica dell'acquifero)
2. l'area dell'alta pianura, a monte della fascia delle risorgive, densamente eutrofizzata ed industrializzata, ma fortemente vulnerabile per le condizioni naturali del sito che racchiude la grande riserva idrica ed idropotabile in particolare, del Veneto.
3. l'area del Garda, fortemente utilizzata per scopi turistico-ricreativi e pertanto sottoposto a pesante pressione eutropica non omogenea nell'arco dell'anno.
4. Area del mobile in provincia di Treviso.

Anzitutto è opportuno pervenire ad una semplificazione legislativa, almeno per quanto riguarda la normativa regionale, provvedendo alla predisposizione di testi unici.

La chiarezza delle norme porta inevitabilmente ad un loro maggiore e consapevole rispetto.

Al riguardo è opportuno aggiornare leggi regionali, alcune delle quali in vigore da circa 20 anni, per introdurre metodologie di valutazione allora sconosciute (quali la VIA).

In secondo luogo è opportuno portare ad approvazione Piani di Settore già predisposti dalla Giunta regionale e valutare se in alcuni casi, norma statale permettendo, non sia più opportuno "declassare" alcuni piani in "linee di indirizzo" o "programmi di azione" più flessibili e più operativi

La realizzazione di opere riguardanti la tutela ambientale (quali impianti di trattamento rifiuti, impianti di depurazione) sono spesso e volentieri oggetto di una violenta opposizione da parte della popolazione che certamente ha conseguito maggiore sensibilità ambientale e maggiore benessere, e pertanto non accetta nel proprio territorio impianti del genere.

Analoga opposizione viene riservata anche alle attività estrattive, pur necessarie per il mantenimento del livello economico raggiunto.

Con l'introduzione, ove previsto, della procedura di VIA qualcosa è migliorato, quanto meno nella qualità progettuale e nell'attenzione all'ambiente.

Tale metodologia potrebbe, pertanto, essere maggiormente utilizzata sia per il maggior coinvolgimento della popolazione, sia per la migliore qualità progettuale che ne consegue.

2.5.5 Aree a sviluppo da rafforzare

I territori a sud e a nord della Regione, aree fino a poco tempo fa considerate come depresse o sottosviluppate, non presentano più fortunatamente quei caratteri di criticità che hanno richiesto massicci interventi di sostegno in tempi non lontanissimi.

Tuttavia permangono ancora alcuni aspetti che richiedono politiche mirate da parte della programmazione regionale.

L'elemento che unifica queste due realtà è la conformazione del territorio che pone, anche se per motivi diversi, problemi di fruibilità e complesse questioni di gestione ambientale: si tratta del Delta del Po e della montagna veneta.

Per entrambi è necessario costruire politiche integrate di intervento in modo che il complesso delle attività e dei progetti messi in atto dai singoli settori abbiano la capacità di completare il disegno di sviluppo da molto tempo perseguito dalla Regione, tenendo sempre in primo piano le peculiarità e le caratteristiche di queste zone.

E' necessario calibrare e mirare bene le politiche del settore primario, al fine di garantire il raggiungimento di un medesimo obiettivo: la manutenzione del territorio e del paesaggio, salvaguardando la funzione economica e sociale dell'agricoltura, in un difficile punto di equilibrio tra uomo e ambiente.

Paradossalmente il punto di partenza è diametralmente opposto: un'agricoltura che si svuota di addetti ai lavori in montagna e, di conseguenza, di produttività ed una, invece, assai produttiva, con caratteri estensivi nel Delta, ma che tuttavia vede progressivamente allontanarsi l'impegno delle nuove generazioni, sempre alla ricerca di nuovi stimoli.

Il Delta del Basso Polesine presenta caratteristiche peculiari che lo rendono, insieme alla foce del Rodano, unico nel Mediterraneo e che ne fanno una delle zone umide più belle al mondo, da salvaguardare e da valorizzare proprio nella sua unicità di delicato equilibrio creato nei secoli dal lavoro costante ed attento dell'uomo, spesso in competizione con una natura forte, prepotente e devastante.

Un complesso susseguirsi di canali, valli, lagune, golene, scanni e dune sabbiose sempre instabile tra emersione e sommersione, ove l'uomo, nel tempo, imparando a convivere, ha saputo sviluppare attività importanti come la pesca, la vallicoltura e la coltivazione dei molluschi, alle quali oggi si affiancano attività turistiche di natura tradizionale e nuove, perché collegate alla fruizione di un ambiente di grande pregio naturalistico.

Queste attività, infatti, hanno garantito negli ultimi anni soddisfacenti aggiuntivi livelli di reddito per una parte della popolazione, contribuendo altresì ad elevare il livello di benessere complessivo delle comunità locali e ad ingenerare nuove opportunità di sviluppo dell'area. Le condizioni per la loro permanenza e rafforzamento devono essere garantite, assicurando, in primo luogo, un'attenta opera di manutenzione idraulica e di continua vivificazione delle lagune.

L'agricoltura, che in ogni caso resta un settore portante dell'area, richiede adeguato sostegno ad iniziative, che già autonomamente stanno nascendo, con interventi di affiancamento alle tradizionali colture estensive, di attività specializzate e di qualità che trovino una specifica

collocazione nella filiera produzione-trasformazione-distribuzione. Questa tipologia di incentivi va adottata anche nei confronti dei prodotti della pesca, in quanto anche per i prodotti ittici si registra l'affermazione di modalità di produzione e di commercializzazione caratterizzate da logiche integrate di filiera.

Per il settore primario, orticoltura-zootecnia, per quanto riguarda gli aspetti colturali, e la trasformazione, per quanto riguarda la distribuzione, sono gli aspetti che più richiedono attenzione e sostegno.

Vi sono tutte le condizioni perché una certificazione di qualità da introdurre sistematicamente dia poi luogo alla creazione di un marchio territoriale di identificazione, che permetta al Delta del Po di esportare la propria immagine, creando un volano economico indispensabile per una popolazione profondamente attaccata al proprio territorio ed alle proprie tradizioni.

Un cenno a parte merita l'aspetto turistico, perché nel Delta del Po, a fianco del tradizionale turismo legato alla spiaggia ed al mare, può e deve svilupparsi, costituendo una forma alternativa più all'avanguardia anche sotto il profilo culturale, il turismo ambientale, il quale in nessun altro luogo del nostro bel Paese può trovare analoghe condizioni di espansione e consolidamento.

E' a questo proposito indispensabile accompagnare lo sviluppo delle attività e del territorio con una politica regionale snella, flessibile, "plasmabile", che dia garanzia di salvaguardia dell'ambiente, ma con un'ottica di centralità della presenza dell'uomo.

La Regione dovrà porre una particolare attenzione, continuando l'azione svolta sino ad oggi, mirando in maniera sempre più precisa lo sviluppo economico, sociale, culturale in armonia con la vocazione del territorio e della sua storia.

Per la montagna il progressivo abbandono dell'agricoltura pone problemi di altro tipo.

Assistiamo ad una progressiva modificazione del paesaggio per la scomparsa del prato. Un peggioramento della salubrità e gradevolezza dei luoghi per il diffondersi disordinato ed invadente del bosco; un degrado del territorio, per il venir meno di ogni azione di manutenzione conseguente alle attività colturali.

Tutto ciò crea condizioni negative per lo sviluppo delle attività turistiche come si può facilmente verificare passando i confini dalla nostra regione verso quelle limitrofe, a statuto speciale.

E' quindi necessario impostare una politica corrente che destini al territorio montano il carico di risorse necessarie per garantirne l'ordinata manutenzione valutando poi se sia meglio agire con interventi diretti o con azioni intermedie da quelle strutture produttive agricole a cui è possibile garantire anche una autonoma economicità.

E' dunque opportuno cominciare a costruire un bilancio complessivo della manutenzione dell'ambiente montano con individuazione delle forme e dei soggetti della sua attuazione. Ma

soprattutto è necessario definire quali siano le fonti finanziarie ordinarie con cui sostenere i costi della manutenzione.

Dovrà essere predisposta una nuova legislazione sulla montagna che, tenuto conto della nuova legge nazionale in preparazione, tratti in modo organico il complesso dei problemi individuando soluzioni, in particolare per:

- lo specifico assetto istituzionale che dia risposta all'esigenza di una gestione ottimale dei servizi comunali oltre che delle specificità della Provincia di Belluno, specificità già riconosciute dalla L.R. 11/2001;
- la gestione delle risorse idriche, compresa una complessiva revisione dei rapporti di concessione con gli enti usufruttori.

Per entrambe le aree (Montagna e Delta del Po) vanno poi progettati adeguatamente gli interventi infrastrutturali, anche con riguardo alle reti informatiche e telematiche, nel settore turistico, che essendo l'attività economica oggettivamente suscettibile di ulteriore consistente sviluppo, potrà funzionare da fattore trainante per le intere economie delle due zone.

Le aree sono infatti fortemente vocate per tale funzione turistica che, se opportunamente gestita, può garantire anche le condizioni di una sostenibilità ambientale.

2.6 Le politiche comunitarie

Sin dal momento della ratifica del Trattato di Roma (1957) istitutivo della Comunità Economica Europea, gli Stati membri assunsero l'impegno di assicurare lo sviluppo armonioso della Comunità *"riducendo le disparità fra le diverse regioni e il ritardo di quelle meno favorite"*.

Nel corso degli anni tale impegno ha subito una significativa evoluzione passando da semplice coordinamento delle politiche nazionali a vero e proprio impegno programmatico, a lungo termine, tendente ad un'armonica convergenza delle politiche economiche nazionali

In altre parole la Comunità europea ha preso coscienza del fatto che la creazione di un mercato unico efficiente non poteva avvenire senza la realizzazione di una *politica di coesione economica e sociale* che mirasse ad assicurare la solidarietà comunitaria tra i paesi, le regioni e le fasce di popolazione meno favorite degli Stati membri.

In sintesi scopo della politica di coesione è quello di:

- ripartire in modo equo i benefici che ci si attende dall'unificazione europea;
- accelerare il ravvicinamento dei livelli economico e sociale dei paesi meno sviluppati affinché questi possano aderire pienamente all'Unione economica e monetaria e accettarne le discipline;

- correggere gli attuali squilibri (in materia di salari, regimi sociali, infrastrutture, qualità, produttività, ecc.) che possono costituire eventuali cause di distorsioni della concorrenza, migrazioni, ecc.;
- accompagnare l'istituzione di un mercato dell'occupazione a favore delle categorie più minacciate (giovani, emarginati e disoccupati di lunga durata, lavoratori vittime di ristrutturazioni, ecc.);
- fornire un contributo attivo alla crescita, alla competitività e all'occupazione dell'Unione europea attraverso lavori di infrastruttura e programmi di formazione;
- accelerare le riforme strutturali necessarie per preparare l'Europa ad entrare nel terzo millennio.

I Fondi Strutturali rappresentano lo strumento finanziario più significativo della politica di coesione economica e sociale della Comunità al fine di promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni a sviluppo ritardato, riconvertire le aree a declino industriale, lottare contro la disoccupazione strutturale, facilitare l'ingresso professionale dei giovani, accelerare la riforma del sistema agrario e l'ammodernamento del settore della pesca.

I fondi strutturali che operano in ambito comunitario sono:

- il *Fondo Sociale Europeo (FSE)*, istituito con il Trattato di Roma del 1957, che si propone di facilitare l'accesso al mercato del lavoro, promuovere la riqualificazione e la formazione del personale, favorire le pari opportunità e sviluppare strutture adeguate di formazione e sostegno dell'occupazione in particolare delle fasce meno favorite.
- il *Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG)*, creato anch'esso con il Trattato di Roma, che si occupa del finanziamento della Politica Agricola Comune (*Sezione Garanzia*) e del sostegno delle strutture agricole (*Sezione Orientamento*).
- il *Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)*, istituito nel 1975, che si propone di sostenere lo sviluppo armonioso e la coesione economica delle diverse regioni comunitarie attraverso la correzione dei principali squilibri e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo.
- lo *Strumento Finanziario di Orientamento alla Pesca (SFOP)*, introdotto nel 1993, che si occupa dell'ammodernamento e della ristrutturazione del settore della Pesca.

Per quanto concerne il periodo di programmazione 2000-2006, il 24 e 25 marzo 1999 il Consiglio europeo, riunitosi a Berlino, ha approvato l'accordo politico sul pacchetto "Agenda 2000", che illustra le prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006 e il progetto di regolamentazione concernente gli aiuti strutturali, la politica agricola comune e gli strumenti di preadesione dei paesi candidati.

L'Agenda 2000 raggruppa un insieme coerente di riforme da attuare per rispondere alle sfide che l'Unione europea dovrà affrontare nei prossimi anni, ovvero:

- il futuro allargamento dell'Unione a paesi che contano globalmente 105 milioni di abitanti, ma il cui reddito medio per abitante è appena un terzo della media degli attuali quindici Stati membri;
- la disciplina finanziaria necessaria per realizzare con successo l'unione economica e monetaria;
- l'accresciuta concorrenza che risulta dalla "mondializzazione" dell'economia e che rende necessario aiutare le regioni svantaggiate e i gruppi sociali più deboli sul mercato del lavoro a trarre vantaggio dalle nuove opportunità di sviluppo.

In tale contesto è risultato importante ridefinire gli obiettivi e gli strumenti degli aiuti strutturali alle regioni e ai gruppi sociali svantaggiati, ossia, in altre parole, le modalità di attuazione della politica di coesione economica e sociale dell'Unione europea.

L'architettura normativa dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006 è stata così semplificata:

- un nuovo regolamento generale comprende tutti i principi comuni dei Fondi strutturali: obiettivi prioritari, metodi di programmazione, gestione finanziaria, valutazione e controllo (Reg. 1260/99);
- nuovi regolamenti specifici relativi ai singoli Fondi riguardanti principalmente i rispettivi campi di intervento (Reg. 1783/99, Reg. 1784/99, Reg. 1257/99, Reg. 1263/99).

Per quanto riguarda la Regione Veneto nel periodo di programmazione 2000-2006 è interessata dai seguenti programmi:

- **Obiettivo 2:** favorire la riconversione economica e sociale delle regioni con difficoltà strutturali (FESR). Interessa le zone in fase di mutazione socioeconomica nei settori dell'industria e dei servizi, le zone rurali in declino, le zone urbane in difficoltà e le zone dipendenti dalla pesca che si trovano in una situazione di crisi.

Il DOCUP è stato approvato dalla Commissione europea con Decisione C(2001) n. 2889 del 26.11.2001.

Il Complemento di Programmazione è stato approvato dalla Giunta Regionale con DGR n. 3025 del 09.11.2001 e successivamente modificato e approvato dal Comitato di Sorveglianza del 12.12.2001. Sono in corso di predisposizione le modifiche richieste formulate dalla Commissione europea.

Sono stati emessi i bandi relativi alle seguenti misure:

- *Misura 1.1.b.2):* Aiuti agli investimenti delle PMI di nuova costituzione a prevalente partecipazione femminile
- *Misura 1.4:* Aiuti al commercio e rivitalizzazione dei centri urbani
- *Misura 2.2:* Investimenti di carattere energetico
- *Misura 4.4:* Aiuti alle imprese per la tutela dell'ambiente

Sono inoltre stati approvati progetti a regia regionale per le seguenti misure:

- *Misura 2.1:* Aree attrezzate per l'ubicazione di servizi alle imprese

- *Misura 2.4:* Intermodalità e logistica
- *Misura 4.1:* Infrastrutture ambientali
- *Misura 4.2:* Tutela del territorio

Entro la metà del mese di settembre 2002 si prevede siano approvati i bandi delle restanti misure.

- **Obiettivo 3:** favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione (FSE). Interessa tutto il territorio regionale.

Il Programma è in corso di attuazione da fine anno 2000. Sono stati sinora approvati 4.605 progetti a valere su 11 misure aventi un potenziale di 71.000 allievi. I progetti avviati sono invece 2.305. Dal punto di vista finanziario il livello medio di impegno è del 29,4%.

- **Piano di Sviluppo Rurale:** favorire lo sviluppo sostenibile ed integrato delle attività rurali nel contesto sociale, economico e territoriale (FEAOG - garanzia). Interessa tutto il territorio regionale.

Il Programma è in corso di attuazione da fine anno 2000. A tutt'oggi sono stati emanati due bandi, uno alla fine dell'anno 2000 a cui sono stati 226.857 euro con dgr 3623/2000 e uno alla fine dell'anno 2001, al quale sono stati recentemente decretati aiuti per circe 86.203.000 euro.

- **Interreg III:** favorire la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale volta a incentivare uno sviluppo e un assetto armonioso ed equilibrato del territorio (FESR).

- *Interreg III A Italia/Austria:* completata la procedura di approvazione dei documenti di programmazione, sono stati resi operativi il Comitato di sorveglianza ed il Comitato di pilotaggio, quest'ultimo competente dell'approvazione dei progetti proposti dai partner. Si prevede che nel mese di ottobre siano completati ed operativi i progetti a regia regionale proposti dal Veneto. Sono in corso di emanazione i bandi per la Misura 2.2 "Cooperazione transfrontaliera nel settore del turismo", mentre sono già stati approvati i bandi per la Misura 3.1 "Qualificazione delle risorse umane, aggiornamento professionale e iniziative innovative sul mercato del lavoro" e per la Misura 3.2 "Cooperazione tra istituzioni per l'armonizzazione dei sistemi".

- *Interreg III A Italia/Slovenia:* completata la procedura di approvazione dei documenti di programmazione, sono stati resi operativi il Comitato di sorveglianza ed il Comitato di pilotaggio, quest'ultimo competente dell'approvazione dei progetti proposti dai partner. E' già stato approvato il bando relativo all'Asse 3 "Risorse umane, cooperazione e armonizzazione dei sistemi", mentre si prevede l'emanazione dei restanti bandi entro il mese di settembre 2002. Per quanto riguarda i progetti a regia regionale, se ne prevede l'approvazione entro il mese di ottobre p.v.

- *Interreg III A Transfrontaliero Adriatico:* le Regioni adriatiche italiane che partecipano al Programma (Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo, Molise e

Puglia) hanno costituito, a livello tecnico, un tavolo di lavoro permanente (Gruppo di Lavoro Interregionale) insieme ai rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero delle Attività Produttive e del Ministero dell'Economia e delle Finanze. E' stato predisposto il DOCUP, inoltrato ai Servizi della Commissione europea e da questi dichiarato ricevibile. E' ora in corso l'elaborazione del Complemento di programmazione, che si presume di approvare entro il mese di ottobre 2002.

- *Interreg III B CADSES*: completata la procedura di approvazione dei documenti di programmazione, con DGR n. 2080 del 26.07.2002 la Giunta ha approvato le proposte di progetto del Veneto, sia come Project Leader sia come partner, il cui termine della prima scadenza stato il 31.07.2002.
 - *Interreg III B Spazio Alpino*: completata la procedura di approvazione dei documenti di programmazione, con DGR 1188 del 10.05.2002 la Giunta ha approvato le proposte di progetto del Veneto. La selezione da parte dell'organismo internazionale ha visto approvato il progetto ALPENCORS (fattibilità del corridoio n. 5) con la riserva di coinvolgere anche la Francia, mentre è stato rinviato a settembre il progetto QUALIMA per acquisire altri partner.
- **Leader +**: favorire lo sviluppo rurale mediante iniziative di gruppi di azione (FEAOG - orientamento). Interessa le zone rurali.
 Il Programma Operativo del Veneto è stato approvato dalla Commissione europea con Dec. CE n. C/2001/3564 del 19.11.2001.
 Il Complemento di programmazione è stato approvato dal Comitato di sorveglianza il 15.02.2002 ed è attualmente all'esame del competente servizio della Commissione europea.
 Con DGR n. 1845 del 05.07.2002 è stato approvato l'avviso pubblico per la selezione dei Piani di Sviluppo Locale e dei Gruppi di azione Locale. Il termine per la presentazione dei PSL scadrà il 24.09.2002. Si prevede di erogare ai GAL il primo acconto entro il mese di novembre 2002.
 - **Azioni Innovative**: la Commissione europea in data 27.02.2002 ha approvato il finanziamento al Programma regionale di Azioni Innovative FESR "Accelerare lo sviluppo e la diffusione dei servizi on line nella Regione Veneto". Il Programma prevede tre linee di azione caratterizzate da progetti innovativi esemplari:
 1. accelerare lo sviluppo integrato di forme di garanzia e di fiducia nei servizi on line con particolare riferimento al commercio elettronico in Internet;
 2. sviluppare capacità di telelavoro in Veneto attraverso la nascita di una rete di laboratori di E-Learning per Telework (Veneto Net ELTW);
 3. incentivare le relazioni del cittadino con la Pubblica Amministrazione Locale attraverso l'attivazione del Portale Personalizzato (MY PORTAL)

La dotazione finanziaria complessiva è di 5,2 milioni di EURO (di cui 2,6 a carico FESR), comprensiva anche del finanziamento di una misura di accompagnamento e di una misura di Assistenza tecnica.

I soggetti attuatori sono già stati individuati e per la prima delle azioni è già stata sottoscritta apposita convenzione, mentre a breve sarà sottoscritta anche la convenzione per l'attuazione della seconda delle azioni. Per quanto riguarda la terza azione essa è stata affidata direttamente alle strutture regionali competenti.

La data di conclusione del programma è il 31.12.2003.

3 MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

3.1 Il monitoraggio e la valutazione

Le attività di valutazione e monitoraggio delle politiche pubbliche assumono un ruolo crescente nel contesto degli interventi pubblici. La diffusione di tale metodiche può essere ricondotta alle esperienze maturate sin dal varo della riforma dei fondi strutturali comunitari avvenuta nel 1988 e che i regolamenti di Agenda 2000 hanno meglio disciplinato e reso obbligatorio. I risultati possono essere individuati, anche se con differenziazioni e difficoltà, in un linguaggio comune che con lentezza si sta diffondendo, pur rimanendo prevalentemente all'interno dei programmi comunitari. A livello nazionale, ma soprattutto regionale, queste attività sono ancora poco radicate e l'adozione di un tale sistema rappresenta un elemento di grande portata innovativa.

In sintesi, al monitoraggio è attribuita la funzione di rilevare tutte le informazioni necessarie per la formulazione della valutazione che, a differenza del Piano contiene un'analisi e un'interpretazione delle strategie adottate.

3.2 La valutazione: obiettivi e articolazione

Oggetto principale della valutazione è un Programma, un Piano oppure, in assenza di un Piano, una singola azione. La logica che ispira la valutazione supera l'ambito micro, per concentrare l'attenzione su di un aggregato di progetti caratterizzati da una forte differenziazione in termini di strumenti (aiuti alle imprese, formazione, ricerca, infrastrutture, servizi...) e di settori produttivi (industria, agricoltura, servizi, turismo, ambiente, beni culturali, ecc.). Ogni singolo settore e/o strumenti di intervento presenta, dal punto di vista della valutazione, precise peculiarità che si traducono in approcci differenti, se confrontati con il singolo progetto:

- a) dimensione territoriale e potenziale impatto;
- b) unità di riferimento (in questo caso l'intera regione);
- c) metodologie più articolate.

Come sopra sintetizzato, a seconda del momento in cui si effettua, il processo di valutazione si articola in:

Valutazione ex ante: accompagna la formulazione e stesura dei documenti di programmazione al fine di verificare la coerenza delle strategie con i bisogni del territorio regionale, quantifica gli obiettivi e i possibili impatti, esamina gli strumenti di attuazione delle strategie. In sintesi alla valutazione ex ante sono attribuiti i compiti di: assicurare una buona qualità delle strategie adottate e di garantire quelle condizioni necessarie affinché i programmi possano essere monitorati e, quindi, valutati, nei periodi successivi.

Valutazione in itinere: verifica i risultati in corso di attuazione. La finalità di tale valutazione è di individuare i progressi in termini di efficacia e, nel caso, di dare delle indicazioni sulla riprogrammazione degli interventi.

Valutazione ex post. Una volta conclusi gli interventi previsti o il periodo di programmazione considerato, scopo della valutazione ex post è di verificarne i risultati finali e stimarne l'impatto socio economico e ambientale sul territorio.

E', di conseguenza, un processo che accompagna la programmazione nel suo complesso.

L'oggetto di tale valutazione, come già ricordato, è un Programma, un Piano oppure, in assenza di un Piano, una singola azione.

3.2.1 Lo schema logico della valutazione

Un programma è un sistema complesso che, avvalendosi di una quantità di risorse definita, si prefigge di raggiungere una serie di obiettivi che corrispondono a precisi bisogni della popolazione, del territorio, delle parti sociali. Per effettuare un'attività di valutazione è necessario, di conseguenza, esaminare la struttura logica interna del programma stesso e, in definitiva, identificare:

- i principali obiettivi del programma: obiettivi globali da disaggregare in sub obiettivi in un logica "a cascata";
- i principali effetti associati agli obiettivi: le risorse impiegate si traducono in una serie di realizzazioni concrete che consentono di ottenere dei risultati che possono essere identificati negli effetti immediati. Da tali risultati derivano alcuni impatti che misurano il contributo degli interventi attuati al raggiungimento degli obiettivi globali del programma;
- gli indicatori capaci di misurare gli effetti del programma: le categorie di indicatori sono sintetizzati al paragrafo 3.5.

3.2.2 La valutazione di efficacia e di efficienza

Come è noto, per efficacia si intende la capacità degli interventi attuati di raggiungere gli obiettivi prefissati. Gli indicatori (cfr. approcci di selezione degli indicatori) vengono utilizzati per misurare quanto è stato ottenuto (in termini di realizzazioni, risultati e impatti), rispetto a quanto si era prefissato.

Per contro, parlare di efficienza, significa verificare se le risorse disponibili sono state utilizzate e a quali costi unitari sono avvenute le realizzazioni, i risultati e gli impatti. Questi

quesiti trovano risposta negli indicatori finanziari e nel rapporto tra costi unitari effettivi e costi unitari previsti (cfr. approcci di selezione degli indicatori).

3.3 Il monitoraggio: obiettivi e funzioni

Una buona valutazione poggia sull'esistenza di un sistema di monitoraggio efficace, capace di verificare se i progetti che compongono il programma sono attuati nei tempi previsti, siano in grado di produrre gli effetti auspicati e per i quali sono stati selezionati.

Il monitoraggio è la rilevazione sistematica dei dati relativi all'avanzamento finanziario, fisico e procedurale dell'attuazione dei programmi e costituisce un importante strumento della sorveglianza operativa esercitata sul programma nel complesso e sui differenti interventi. Consente di migliorare lo stato delle conoscenze sullo stato di attuazione delle politiche, rende più efficace ed efficiente il sistema di sorveglianza operativa e, per questa via, migliora la capacità di orientare il decisore pubblico nella scelta delle strategie per risolvere i problemi per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile.

Un sistema di monitoraggio deve essere affidabile, tempestivo, versatile, capace di controllare la qualità dei dati che elabora, in grado di operare a diversi livelli. Coinvolge la rilevazione delle informazioni sia relativamente alla spesa pubblica (monitoraggio finanziario), sia alle realizzazioni e risultati ottenuti (monitoraggio fisico) sia alle procedure seguite (monitoraggio procedurale).

Il sistema di indicatori per il monitoraggio finanziario è ormai consolidato.

Per contro, anche per l'estrema eterogeneità degli interventi, per il controllo delle realizzazioni e dei risultati occorre pervenire all'individuazione di una lista di indicatori capaci di soddisfare alcune importanti esigenze. Il set di indicatori scelto, quale misura dello sviluppo sostenibile, è strettamente correlato alle funzioni che tali valori sono chiamati a svolgere, tra le quali, vanno sicuramente ricordate quelle di:

- *Monitoraggio* delle condizioni ambientali, sociali ed economiche del contesto territoriale al quale fanno riferimento. I valori devono essere confrontabili nel tempo e per questo è importante poter disporre di una serie storica di rilevazioni al fine di esaminarne la componente di trend;
- *Supporto* alle decisioni in quanto forniscono la base informativa per orientare il decisore pubblico;
- *Definizione e individuazione* dei problemi, in termini di significatività per la popolazione;
- *Valutazione delle politiche* adottate e controllo rispetto agli obiettivi dello sviluppo sostenibile;
- *Comunicazione* al cittadino delle rilevazioni e dei risultati ottenuti;

- *Aiuto* alle autorità pubbliche, al fine di indirizzare la scelta delle politiche;
- *Confronto* tra realtà diverse: gli indicatori devono rappresentare analiticamente la realtà indagata e, nello stesso tempo, consentire un'aggregazione capace di raffrontare differenti ambiti territoriali e paesi. E' noto, infatti, che le situazioni ambientali, economiche e sociali differiscono tra loro non solo tra nazioni, ma anche tra realtà locali appartenenti ad uno stesso paese/regione;
- *Controllo* della sostenibilità attraverso la verifica dei valori soglia stabiliti a livello di normativa o dei valori di riferimento opportunamente determinati;
- *Individuazione* delle carenze informative nella raccolta dei dati e predisposizione di opportuni interventi mirati a introdurre appropriati aggiustamenti nelle serie storiche caratterizzate da dati mancanti o insufficienti.

Una diretta conseguenza delle molteplici funzioni attribuite agli indicatori è la loro numerosità che richiede la definizione di una scala di priorità per effettuarne una cernita. In tal senso l'elemento discriminante va individuato nelle caratteristiche che ciascun indicatore deve possedere per essere coerente con le funzioni ad esso attribuite. In definitiva, ciò che si richiede è che l'indicatore debba essere contemporaneamente:

- *Significativo* vale a dire capace di fornire delle indicazioni sulle tendenze evolutive del fenomeno che si vuole sintetizzare e non limitarsi alla mera descrizione dello stato di fatto;
- *Rilevante* per la situazione analizzata che comporta la differenziazione degli indicatori in relazione ai diversi aspetti e/o realtà indagate;
- *Misurabile* in quanto non sempre gli aspetti che si vogliono considerare, si prestano alla quantificazione. Questo porta, spesso, a dover rinunciare alla determinazione delle dimensioni di alcuni fenomeni poiché le peculiarità qualitative che essi riassumono non possono essere misurate. Non è, poi, sufficiente la sola considerazione della potenziale misurabilità, occorre anche che i dati siano disponibili o quanto meno rilevabili e confrontabili nel tempo e nello spazio. Tale elemento assume particolare rilievo nel caso in cui non esistano valori soglia o limite, o termini di riferimento;
- *Comprensibile* vale a dire non deve dare adito a malintesi o essere male interpretato e deve essere di facile lettura anche ai non addetti ai lavori;
- E, ancora, *sensibile e modificabile; coerente* con gli altri indicatori del set; *sintetico*, senza perdere un elevato contenuto informativo e disaggregabile; *scientificamente valido; riproducibile in altri periodi e/o realtà; affidabile e conveniente.*

3.4 Gli approcci di selezione degli indicatori

Gli approcci di selezione degli indicatori possono essere ricondotti essenzialmente a tre tipologie: modelli utilizzati *a livello comunitario, nazionale e locale* e, metodiche, che entrano nella valutazione del *singolo progetto*. Come ricordato, a livello di programmi, a pratica del monitoraggio e della conseguente valutazione hanno cominciato a diffondersi in modo sistematico con la legislazione comunitaria che regola il funzionamento dei fondi strutturali ed è a questa che, con i dovuti adattamenti, è opportuno fare riferimento.

Il monitoraggio deve entrare in funzione sin dalle prime fasi del processo di attuazione degli interventi per seguirne la realizzazione. L'osservazione, pertanto, si indirizza su tre contesti:

- il documento (o documenti) di programmazione nel complesso;
- le strategie/politiche/nodi/funzioni obiettivi;
- i singoli progetti individuali.

Sulla base delle finalità dell'attività di monitoraggio sopra esposte il monitoraggio deve rilevare gli aspetti attuativi relativi a:

- a) grado di avanzamento finanziario;
- b) livello di realizzazione fisico delle opere o dei servizi prodotti;
- c) risultati prodotti dalle opere e dai servizi realizzati, in altre parole gli effetti immediati (es. riduzione tempo di viaggio, diminuzione uso del suolo, ecc...);
- d) impatto di tali risultati sugli obiettivi stabiliti dal programma;
- e) funzionamento delle procedure messe in atto per realizzare i programmi, le politiche, i progetti.

A ciascuno degli aspetti sopra elencati corrisponde una batteria di indicatori:

- a) indicatori di risorse impiegate (input);
- b) indicatori di realizzazione (output);
- c) indicatori di risultato;
- d) indicatori di impatto;
- e) indicatori procedurali.

La quantità e la tipologia delle risorse utilizzate, per l'attuazione degli interventi, sono misurate dagli indicatori delle risorse impiegate. Tra le risorse andrebbero comprese non solo le finanziarie, ma anche quelle umane, organizzative e amministrative in un'ottica che comprende anche la componente privata (quindi, non solo risorse della regione o altre pubbliche, ma anche quelle apportate dagli operatori privati). A questo scopo, gli indicatori solitamente e tradizionalmente

utilizzati sono quelli finanziari (capacità di impegno, capacità di pagamento e velocità della spesa) che, però, da soli non possono fornire elementi sufficienti per la valutazione (vedi documento del Bilancio).

Gli **indicatori di realizzazione** (output) descrivono in termini di opere e/o servizi l'attività effettivamente effettuata (ad esempio, numero di imprese, Km costruiti...).

Gli **indicatori di risultato**, rilevabili alla conclusione dell'intervento, costituiscono gli effetti immediati dello stesso. Possono essere di natura fisica (persone formate con una determinata qualificazione, tempi medi di percorrenza...) e di natura finanziaria (riduzione del costo dei trasporti, costo di insediamento di un'impresa...).

Gli **indicatori di impatto** quantificano gli effetti del programma nel medio-lungo termine.

Gli **indicatori procedurali** seguono il "ciclo di vita" dei progetti" ed è a questo livello che vanno rilevati. In linea generale è possibile individuare quattro fasi:

- fase informativa che inizia con la diffusione di tutte le informazioni ai soggetti beneficiari e/o attuatori (pubblici e privati) per la presentazione delle domande e/o progetti;
- fase istruttoria che consiste nella raccolta dei progetti e delle domande e nella verifica dei requisiti tecnici amministrativi;
- fase selettiva, espletata dal soggetto responsabile che stila una graduatoria dei progetti ammissibili e finanziabili;
- fase attuativa durante la quale i progetti vengono avviati e portati a compimento.

3.5 L'organizzazione del monitoraggio

La nuova legge prevede che il monitoraggio sia la rilevazione continua dell'evolversi del **PAS** sotto il profilo procedurale, fisico e finanziario; unitamente alla valutazione, costituisce parte integrante del processo di programmazione.

Per dar conto dei risultati viene predisposto annualmente un rapporto di monitoraggio. Il rapporto è poi inviato al Consiglio regionale per la successiva attività di valutazione e programmazione.

Questa valuta l'azione regionale sia in itinere che ex-post, in modo da verificare l'impatto ottenuto rispetto agli obiettivi e le priorità.

La valutazione si indirizza in particolare modo sull'analisi degli effetti prodotti sulla situazione economico – sociale, sull'equilibrio del mercato del lavoro, sul miglioramento della competitività delle piccole e medie imprese, sulla situazione ambientale iniziale e finale.

La valutazione in itinere sviluppa la propria analisi attraverso l'esame dei primi risultati degli interventi e misura il livello conseguimento degli obiettivi.

La valutazione ex-post mira, invece, una volta concluso il PAS, a rendere conto dell'impiego delle risorse, dell'efficacia degli interventi e del loro impatto e a consentire di ricavarne insegnamenti per i successivi atti di programmazione.

La valutazione ex-post pone particolarmente l'attenzione sui fattori di successo o insuccesso registrati nel corso dell'attuazione.

L'attività di monitoraggio dovrà essere fortemente sistemica: la raccolta dei dati dovrà avvenire sin dall'inizio, vale a dire sin dalla presentazione della domanda/progetto. A tal fine, l'attività di raccolta delle informazioni, deve essere preceduta da un'organizzazione del sistema di monitoraggio. Dovranno per questo essere puntualmente definiti:

- gli strumenti per la raccolta, l'archiviazione e la trasmissione delle informazioni, le schede procedurali, l'archiviazione dei dati, il sistema informatico;
- le modalità e i tempi della rilevazione;
- i flussi informativi;
- i responsabili della raccolta delle informazioni di base.

La prima fase richiede la formulazione di una scheda di monitoraggio che riassume i seguenti elementi: beneficiario, descrizione del progetto, fabbisogno finanziario, indicatori procedurali e di realizzazione e, infine, indicatori di risultato e impatto. Naturalmente la scheda sarà completamente compilata in momenti successivi.

Per quanto concerne le modalità e i tempi di rilevazione è importante che le informazioni siano raccolte sin dal primo momento, distinguendo tra progetti finanziati e, anche se ammessi, non finanziabili.

Gli interventi sono riferiti a diversi strumenti di programmazione esistenti, come i Piani di settore, i programmi comunitari, le Intese Istituzionali di Programma, ecc, e deve integrare questi interventi in un unico processo programmatorio.

Vi è dunque una doppia esigenza: di dettaglio, se riferita ai singoli interventi; di sintesi se si vogliono informazioni a livello di strumenti di programmazione. Tutto ciò produce una grande quantità di informazioni di base da classificare e memorizzare ed una grande quantità di elaborazioni per dare risposte rapide e sintetiche secondo molte chiavi di lettura, mettendo in relazioni ogni volta diverse i dati di base.

Tutto ciò è gestibile solo con l'aiuto di un supporto informatico che è stato già individuato e acquisito.

Si tratta di una procedura per la gestione di tutto il processo decisionale, in cui verranno individuati non solo i dati necessari al monitoraggio, ma anche i soggetti coinvolti e gli aspetti organizzativi sottostanti il processo di programmazione. Per mezzo di questa procedura informatica, si arriverà a gestire in un unico sistema informativo informazioni provenienti da molteplici strutture operanti su settori o con finanziamenti diversi, capace di fornire una 'console' per una completa valutazione in tempo reale dell'avanzamento degli interventi e dei progetti previsti da piani e finanziamenti regionali, statali e UE.

Tale software inizialmente attivato dalla direzione programmazione sarà poi implementato negli uffici delle singole direzioni.

La procedura sarà sperimentata già nel corso del 2002 a partire dagli interventi contenuti in strumenti di programmazione la cui attuazione coinvolge la responsabilità di molte strutture regionali come tutti gli interventi cofinanziati dal CIPE. Sugli stessi è poi già vigente un sistema di monitoraggio telematico obbligatorio, fornito e gestito dal Ministero dell'Economia e Finanze e con il quale sono da individuare forme di reciproca integrazione.

3.6 Uno strumento informatico

La filosofia di questo software è che il processo decisionale per la programmazione non inizia né termina in momenti precisi, bensì è un ciclo continuo in cui le fasi si susseguono e si sovrappongono.

L'individuazione e la condivisione di nuovi obiettivi, il reperimento di risorse necessarie e il monitoraggio degli interventi, devono essere inquadrati in un contesto giuridico-normativo-operativo ben delineato con l'evidenziazione delle relazioni degli interventi con il quadro programmatico già esistente.

Il software che è stato adottato, ha il compito di rappresentare sia le emergenze e gli obiettivi che saranno individuati nei documenti di programmazione e nei PAS, sia gli strumenti attuativi che la Giunta regionale adotterà per raggiungere gli obiettivi stessi. La rappresentazione assumerà una articolazione gerarchica (ad albero), in cui ogni livello sarà descritto da una serie di informazioni, indicatori, risultati attesi, risorse disponibili ecc. In questo modo sarà possibile ottenere le informazioni di dettaglio memorizzate nel livello più basso, come pure avere una visione d'insieme visualizzando le informazioni aggregate a livelli più alti.

La rilevazione periodica, ma costante, di dati e informazioni, oltre a fornire un quadro sempre aggiornato sull'avanzamento dell'azione regionale e predisporre il rapporto di monitoraggio da inviare al Consiglio, costituirà la base informativa per le azioni di valutazione previste dalla stessa legge sulla programmazione.

L'interfaccia della procedura informatica, permette di avere, mediante poche videate e report, il quadro preciso degli interventi/azioni di cui si è responsabili o di cui si ha l'autorizzazione a visualizzarne i dati.

Ogni 'azione' viene descritta in una copertina e da questa si possono raggiungere le sezioni per i dati di monitoraggio:

- tempi;
- dati.

La sezione tempi è la sezione che consente la definizione delle date di inizio e di fine dell'azione e visualizzazione (anche da un punto di vista grafico) dell'avanzamento e dello stato di attuazione: da iniziare, in corso, terminata. È possibile conservare diverse versioni di previsioni in modo di operare un confronto ed evidenziare eventuali scostamenti.

Gli indicatori costituiscono la dimensione realizzativa dell'azione. La loro quantificazione attraverso il target fornisce il termine di confronto in base al quale verificare il raggiungimento dell'obiettivo.

I dati consistono in dati economici e non economici con una classificazione al loro interno. Vengono evidenziate le risorse a messe disposizione, le risorse impiegate, la suddivisione di queste in base alle fonti di finanziamento (fondi strutturali, finanziamento regionale, statale, ...).

I dati non economici riguardano gli indicatori fisici, cioè la dimensione di cosa si vuole realizzare e di quanto si realizza (metri quadrati di superficie attrezzata, numero imprese beneficiarie, Km di strada costruita, ...).

Esistono inoltre due altre due sezioni di supporto:

- allegati;
- storia.

La sezione allegati permette di corredare l'azione di documenti elettronici memorizzando file di elaborazioni, di normativa o altro ancora (PDF, Excel,...) allo scopo di fornire un contesto informativo comune a tutti gli operatori.

La sezione 'Storia' tiene traccia delle comunicazioni avvenute tra i soggetti interessati, nonché dei cambiamenti relativi all'azione corrente.

L'architettura del software permette di essere utilizzato in rete da soggetti diversi e con autorizzazioni differenti (si accede in base ad una procedura di validazione), ma nello stesso tempo sarà alimentato un unico database permettendo ai responsabili della programmazione, la piena visibilità su tutta l'azione regionale.

La procedura informatica mette a disposizione una serie di report stampabili direttamente dall'utente, mentre alcune interrogazioni si possono ottenere per mezzo di un browser in ambiente Intranet. Il database è consultabile (in base alle autorizzazioni concesse) con i normali strumenti di office automation e si possono pertanto produrre report personalizzati in base a specifiche esigenze.

4 LINEE DI INDIRIZZO PER IL BILANCIO 2003

4.1 Il federalismo fiscale: una meta da raggiungere

Il federalismo è uno stadio maturo delle relazioni degli Enti istituzionali di un Paese, in cui ognuno sa cosa deve e cosa può fare, con maggiore libertà ma anche con maggiore responsabilità. A regime, il federalismo deve condurre ad una maggiore trasparenza ed efficienza, evitando duplicazioni e migliorando il coordinamento tra i vari livelli istituzionali, guardando sempre, e prima di tutto, agli interessi dei cittadini.

Il federalismo fiscale, seppur al centro dell'Agenda politica ormai da vari anni, non è ancora pienamente realizzato.

E' evidente che si tratta di un percorso nuovo e complesso, le cui difficoltà non vanno sottovalutate.

Il decentramento amministrativo e la riforma costituzionale hanno posto le basi di questo sviluppo istituzionale secondo il principio di sussidiarietà.

Tuttavia i risultati di queste riforme saranno positivi solo se saranno accompagnati da "un'applicazione finanziaria" corretta e coerente.

Infatti, più che l'ampliamento dei compiti delle Regioni o degli Enti locali, è la Costituzione finanziaria di un Paese che definisce il profilo di effettivo federalismo o, al contrario, di concreto centralismo esistente nell'ordinamento; per Costituzione finanziaria si vuole intendere l'assetto dei principi e delle norme, anche di rango ordinario, che disciplina la struttura di finanziamento di ogni Ente territoriale e le regole di convivenza tra le politiche fiscali dei diversi livelli di Governo.

In Italia la Costituzione finanziaria e soprattutto i suoi principi applicativi scontano oggi un certo ritardo che dovrà essere velocemente colmato.

4.2 Tratti evolutivi del sistema di finanziamento regionale

4.2.1 Le tappe significative dell'autonomia finanziaria regionale prima del 2001

La riforma del sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario ha costituito e costituisce uno dei processi istituzionali più importanti, ma anche più complessi, degli ultimi trent'anni. Esso è stato caratterizzato da una grave mancanza di linearità e di coerenza. Il contesto e l'ambiente economico-finanziario entro il quale si è realizzato, ed in particolare le esigenze del processo di risanamento dei conti pubblici, ha condizionato le scelte e la velocità dei cambiamenti.

Più di recente, in particolare a partire dal 1990, e con vistose accelerazioni a decorrere dal 1996, le trasformazioni hanno assunto rilevanza sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

La necessità di coniugare autonomia e responsabilità a livello di governo regionale ha portato ad adottare provvedimenti finalizzati ad accrescere il numero e la qualità degli strumenti di autonomia impositiva e a ridurre la dipendenza finanziaria dai trasferimenti dello Stato. Ma il

principale problema è quello della chiara attribuzione della responsabilità finanziaria in campo sanitario, dove permane l'incertezza dei confini sugli effettivi poteri decisionali e gestionali di Stato e Regioni.

Appare utile ripercorrere le tappe maggiormente significative di questo percorso.

Prima fase: fino al 1990

Fino al 1990 vi è stato un lungo periodo di sostanziale staticità qualitativa e quantitativa delle fonti di finanziamento autonome delle Regioni a statuto ordinario.

Per le Regioni a Statuto ordinario si realizza infatti un modello di finanziamento che rispecchia la scelta della riforma tributaria dei primi anni settanta, vale a dire accentrando nelle mani dello Stato il potere impositivo e facendo così subire un'involuzione al ruolo istituzionale regionale, considerato con diffidenza, nonostante l'innovazione politica e amministrativa che potenzialmente avrebbe potuto introdurre nel sistema.

Perciò, storicamente, la composizione della finanza regionale si è caratterizzata, sotto vari profili, in conflitto con i principi di autonomia finanziaria e con lo stesso dettato costituzionale (art.119 precedente alla riforma della L.costituzionale 3/2001).

Essi sono così sintetizzabili:

a) insufficienza delle risorse finanziarie per l'esercizio delle funzioni istituzionali, soprattutto per effetto di una sottovalutazione delle necessità di spesa dei più importanti settori d'intervento regionale, vale a dire la sanità e i trasporti;

b) scarsa incidenza dell'autonomia impositiva, e quindi delle fonti interne di finanziamento; sostanziale impossibilità di esercizio della stessa, limitata solo a modesti poteri di autodeterminazione delle aliquote, e bassa dinamica quantitativa del gettito tributario; le entrate tributarie attribuite alle Regioni dalla L. 281/1970 (tasse sulle concessioni regionali, imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato, tassa di circolazione e tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche) costituivano forme di sovraimposizione o scomposizione di tributi nazionali allora vigenti, ed hanno avuto, fino al 1990, un rilievo quantitativo marginale (quasi mai superiore al 10 % del totale delle risorse di bilancio);

c) aggiramento del dettato costituzionale, nelle disposizioni relative all'attribuzione di risorse a titolo di compartecipazione ai tributi erariali, intese come quote del gettito riscosso nel territorio di ogni Regione. Queste ultime sono state infatti sostituite fino al 1995 dal Fondo comune regionale (ex articolo 8, L. 281/1970), iscritto nello stato di previsione della spesa dell'allora Ministero del Tesoro, vale a dire da un trasferimento a libera destinazione, formato dalla somma dei gettiti di alcune percentuali di tributi erariali minori riscossi su base nazionale, senza alcun collegamento con i tributi riscossi in ciascuna Regione, ed in più con una notevole oscillazione dei gettiti, che non deponeva certo a favore della certezza delle risorse. La ripartizione di tale fondo

non teneva poi conto dei fabbisogni locali di spesa, ma, in ossequio al principio allora in voga di utilizzazione di mezzi finanziari degli enti decentrati come strumenti di programmazione nazionale e di guida dello sviluppo, si fondava su criteri non trasparenti di riequilibrio territoriale, così da realizzare una spiccata uniformità della spesa pro-capite per ciascuna Regione. La dinamica del Fondo comune regionale è stata realizzata in sede di bilancio annuale, concretizzandola nell'aumento stabilito in linea con il tasso di inflazione programmato (e non di quello effettivo), e manovrando le aliquote del paniere in modo da realizzare tale obiettivo di crescita.

d) arbitraria estensione del principio costituzionale di finanziamento delle spese normali, come affermato dalla vecchia formulazione dell'articolo 119 della Costituzione, possibile solo con tributi propri e compartecipazioni, per effetto dell'istituzione del Fondo per i programmi regionali di sviluppo (ex articolo 9 della Legge 281/1970). I profili quantitativi di tale trasferimento statale, non vincolato settorialmente, ma da destinare a spese di sviluppo, avrebbero dovuto essere determinato ogni quinquennio dalla legge di approvazione del Programma Economico Nazionale, mentre la sua ripartizione alle Regioni doveva avvenire sulla base di criteri determinati annualmente dal CIPE, con particolare attenzione alle necessità del Mezzogiorno. Tale indicazioni sul quantum e sul modo non si sono mai concretizzate per la mancata realizzazione di una reale esperienza di programmazione.

e) mancata applicazione della regola dell'eccezionalità per giustificare l'assegnazione di contributi speciali da parte dello Stato. Sulla scorta di una sovrapposizione delle competenze d'intervento dello Stato e delle Regioni, sono proliferati numerosi trasferimenti statali caratterizzati da vincoli di obiettivo, di procedure, di settore, che hanno inciso negativamente, con varia gradualità di effetti, sull'autonomia di spesa delle Regioni (nel 1978 il Fondo sanitario rappresentava il 50 % delle entrate e le altre assegnazioni vincolate di settore il 25 %); tali trasferimenti si sono caratterizzati per l'incertezza della loro quantificazione, estremamente variabile a causa delle rimodulazioni e dei rifinanziamenti operati in sede annuale dalla legge finanziaria dello Stato.

I maggiori trasferimenti storici a destinazione vincolata sono stati:

- il Fondo sanitario nazionale di parte corrente, destinato al finanziamento della spesa sanitaria a partire dalla sua istituzione con L. 833/1978; determinato annualmente dalla legge finanziaria, e prevalentemente sulla base della spesa storica, si è caratterizzato per la sistematica sottostima dei fabbisogni di spesa, fattore che ha determinato la copertura a piè di lista da parte dello Stato dei disavanzi accumulati. In seguito, a partire dagli anni novanta anche una quota dei disavanzi è rimasta a carico delle Regioni;

- il Fondo nazionale trasporti, istituito dalla L. 151/1981, destinato al finanziamento dei disavanzi delle aziende di trasporto pubblico locale, e determinato nel suo primo anno di applicazione (1982) in base alla spesa sostenuta nel 1981. Anche in questo comparto si è realizzata una esigenza di spesa superiore ai trasferimenti del FNT, con la conseguenza di creare deficit annuali ripianati con assegnazioni specifiche da parte dello Stato;
- i trasferimenti per l'attuazione degli interventi programmati in agricoltura (articoli 3 e 6 della L. 752/1986), a sostegno dei livelli occupazionali del settore e dei redditi agricoli, per obiettivi di riequilibrio territoriale e a difesa dell'ambiente rurale;
- i trasferimenti dell'Unione Europea in attuazione di programmi comunitari, realizzati in base al cofinanziamento anche di Stato e Regioni.

Come già detto, per effetto dei meccanismi di riparto insiti in ogni trasferimento, libero o vincolato, il sistema di finanziamento delle Regioni a Statuto ordinario si sostanziava in una spiccata perequazione in favore delle Regioni più povere e, di conseguenza, in una notevole uniformità nella spesa pro-capite.

Seconda fase: 1990-1995

A partire dalla L. 158/1990, la legislazione in materia di entrate regionali è stata orientata a favorire maggiormente lo sviluppo delle entrate proprie, con la contemporanea riduzione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato.

Le tappe significative dal 1990 al 1995 sono state, in ordine cronologico:

- l'istituzione dell'addizionale regionale sulle trascrizioni su P.R.A. (L. 158/1990 e D.Lgs. 398/1990);
- l'istituzione dell'addizionale regionale sul gas metano (L. 158/1990 e D.Lgs. 398/1990);
- l'istituzione dell'imposta regionale sulla benzina (L. 158/1990 e D.Lgs. 398/1990);
- l'attribuzione alle Regioni della intera tassa automobilistica nel 1993, con contemporanea riduzione di equivalente importo del Fondo comune regionale (L. 421/1992 e D.Lgs. 502/1992);
- l'attribuzione dei contributi sanitari regionalmente riscossi, a decorrere dal 1993, con correlativa riduzione degli stanziamenti statali per la Sanità (L. 421/1992 e D.Lgs. 504/1992);
- la confluenza nel Fondo comune e nel Fondo di sviluppo di stanziamenti statali di entità modesta ed il trasferimento delle relative funzioni (L. 537/1993);
- l'istituzione della compartecipazione regionale alla tassa di iscrizione universitaria (L. 537/1993).

Terza fase: 1996-1997

Con l'approvazione della L. 549/1995, collegata alla Finanziaria per l'anno 1996, il processo di autonomia finanziaria prende maggiormente corpo e la legislazione in materia di entrate regionali è maggiormente orientata a favorire lo sviluppo delle entrate proprie, con la contemporanea riduzione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato. La legge in oggetto dispone la soppressione di importanti e storici trasferimenti statali, a libera destinazione, come il Fondo comune regionale ed il Fondo per i programmi regionali di sviluppo, ma anche vincolati, come i fondi della legge pluriennale in agricoltura ed il Fondo nazionale trasporti. La legge 549/1995 dispone inoltre la sostituzione dei trasferimenti aboliti a decorrere dal 1996 con una compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina per autotrazione nella misura di 350 lire al litro: l'aliquota è stata fissata in modo da coprire quasi integralmente l'ammontare dei trasferimenti aboliti della Regione con base imponibile più alta, lasciando che la parte del fabbisogno degli stanziamenti soppressi non garantito dall'accisa (pari a circa il 40%) fosse, per le altre Regioni, coperto con un fondo perequativo di tipo verticale, cioè ripartito dallo Stato alle Regioni, a libera destinazione.

Altri elementi di riforma dell'assetto delle entrate tributarie si rinvergono nell'istituzione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, applicato con aliquote differenziate in base alla tipologia dei rifiuti, e della tassa per il diritto allo studio nella misura variabile da 120.000 a 200.000 lire (limite massimo adeguabile annualmente con il tasso d'inflazione programmato), da versare annualmente da parte degli studenti universitari. I nuovi tributi sostituiscono, rispettivamente, le sopprese ARIET e compartecipazione regionale alla tassa di iscrizione universitaria.

Anche in quest'ultimo caso viene prevista una compensazione a rendiconto tra il gettito dell'ARIET abolita ed il gettito del nuovo tributo ambientale.

Quarta fase: 1998-2000

Con la legge 662/1996, di collegamento alla legge finanziaria 1997, e per effetto poi delle disposizioni attuative contenute nel D. Lgs. 446/1997, si arriva all'istituzione dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF, ed alla contemporanea abolizione dei contributi sanitari.

I due nuovi tributi decorrono dall'anno 1998; fino al 2000 il gettito dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF è vincolato per legge alla Sanità, e in minima parte è destinato agli Enti locali – ai quali la riforma aveva sottratto l'ICIAP e le tasse di concessione comunale – e allo Stato, a compensazione degli oneri di gestione da quest'ultimo sostenuti per la riscossione dell'IRAP.

L'introduzione dell'IRAP si poneva una serie di obiettivi. Alcuni costituivano obiettivi generali dell'ordinamento tributario, e cioè:

- ridurre il numero dei tributi esistenti, attraverso l'eliminazione di sette tributi con base imponibile peraltro ristretta e non razionale⁵;
- semplificare e razionalizzare gli adempimenti dei contribuenti;
- ridurre il costo del lavoro e il prelievo complessivo che gravava sui redditi da lavoro autonomo e di impresa minore;
- accrescere la base imponibile e la platea dei contribuenti rispetto ai contributi sanitari.

Per quanto riguarda invece, il rafforzamento dell'autonomia finanziaria regionale, l'IRAP doveva:

- essere lo strumento per sostituire i contributi sanitari attribuiti dal 1993 alle Regioni, come strumento di finanziamento della sanità;
- attribuire maggiore certezza e programmabilità alle entrate regionali, attraverso la nascita di un tributo legato alla dinamica economica locale;
- accrescere perciò l'interesse delle imprese ad avere un efficiente intervento regionale, essendo le stesse i contribuenti maggiori;
- aumentare l'autonomia di manovra della stessa finanza regionale, attraverso un'importante spazio di variazione delle aliquote attribuito alla legge regionale.

Le Regioni espressero subito riserve sul nuovo tributo. In particolare erano forti le obiezioni mosse nei confronti dell'IRAP e relative:

- alla natura poco regionale del tributo;
- alla finalizzazione iniziale del tributo al finanziamento del servizio sanitario;
- al non immediato collegamento tra soggetti che pagano l'onere dell'imposta (imprese e lavoratori autonomi) ed il servizio fornito (prestazioni sanitarie);
- all'incertezza quantitativa della base imponibile e della sua ripartizione tra le Regioni;
- alla disomogenea distribuzione territoriale della base imponibile e del relativo gettito, che avrebbe condotto a rilevanti trasferimenti perequativi;
- alla possibilità di mobilità delle imprese e all'adozione di comportamenti competitivi tra Regioni.

⁵ In effetti, contestualmente all'introduzione dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche, venivano aboliti tutta una serie di tributi:

- i contributi per il Servizio Sanitario Nazionale;
- parte della quota di contributo per l'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi;
- l'ILOR, Imposta Locale sui Redditi;
- l'ICIAP, Imposta Comunale per l'Esercizio di Imprese e di Arti e Professioni;
- la Tassa di concessione governativa per l'attribuzione del numero di partita IVA;
- l'Imposta sul patrimonio netto delle imprese.

Nei 4 anni dalla sua istituzione tutte le perplessità espresse dalle Regioni sull'IRAP si sono fatte sentire, e gli obiettivi che il Governo intendeva realizzare sono stati in parte disattesi. L'indeducibilità dell'IRAP dall'imposizione personale, le particolari regole per il calcolo della base imponibile, la penalizzazione dell'impiego del fattore lavoro rispetto al capitale, si sono rivelati come gli aspetti maggiormente criticabili.

Come strumento di finanziamento della Regione, si sono manifestati, soprattutto all'inizio, i problemi di previsione del gettito e di ripartizione tra le Regioni dello stesso a causa della presenza delle imprese con unità operative distribuite su più Regioni (le cd. imprese multipianto).

Dal punto di vista della manovrabilità di questa imposta ci sono già state varie leggi regionali di modifica dell'aliquota di base. Anche il Veneto è intervenuto con un provvedimento di agevolazione delle nuove imprese giovanili e femminili e delle nuove cooperative sociali, contenuto nella Legge finanziaria regionale 2001.

Tuttavia, al di là dei dubbi e dei problemi descritti, la realtà ci dice che l'IRAP è l'entrata fiscale più rilevante delle Regioni ed ha un gettito consistente. A livello nazionale, il esso si è attestato nel 2001 a oltre 30,5 miliardi di euro (pari a 59 mila miliardi di lire), di cui circa il 73% deriva dal settore privato mentre il 27% deriva dagli enti pubblici.

L'IRAP è la quarta imposta dell'ordinamento tributario italiano dopo l'IRPEF, l'IVA e l'IRPEG.

Per quanto riguarda il Veneto, il gettito IRAP accertato nel 2001 è stato di oltre 2,8 milioni di euro (5.478 miliardi di lire). La parte "privata" dell'IRAP pesa sul totale molto più che a livello medio nazionale (82% contro il 73%).

L'andamento del gettito ha avuto in questi anni un andamento crescente. In termini relativi l'IRAP apporta quasi il 40% delle entrate tributarie della Regione ed il 25% del totale delle entrate. Pur non essendo più vincolata dal 2001 al finanziamento della spesa sanitaria, il suo gettito in pratica finanzia la metà della stessa spesa. Questo ultimo aspetto fa intendere come sia difficile ridurre le aliquote di quest'imposta quando, a fronte di essa, vi sono spese, come quella sanitaria, molto rigide e tendenzialmente crescenti nel tempo.

Nelle Tav. 2.1 e 2.2 è presentato lo sviluppo quantitativo del percorso qualitativo di evoluzione della finanza della Regione Veneto descritto in precedenza.

| TAV. 2.1 - REGIONE DEL VENETO: EVOLUZIONE DELL'ENTRATA 1989-2002 - RICLASSIFICAZIONE PER GRADO DI VINCOLO - VALORI CORRENTI | | | | | | | | | | | | | MILIONI DI EURO | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|--|
| 1989-2001 ACCERTAMENTI; 2002 PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA | | | | | | | | | | | | | | |
| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| ENTRATE A LIBERA DESTINAZIONE | 346 | 360 | 484 | 508 | 519 | 576 | 606 | 913 | 920 | 903 | 867 | 915 | 1.006 | 929 |
| <i>NUMERI INDICE (BASE 1996)</i> | <i>38</i> | <i>39</i> | <i>53</i> | <i>56</i> | <i>57</i> | <i>63</i> | <i>66</i> | <i>100</i> | <i>101</i> | <i>99</i> | <i>95</i> | <i>100</i> | <i>110</i> | <i>102</i> |
| ENTRATE TRIBUTARIE A LIBERA DESTINAZIONE | 39 | 83 | 141 | 210 | 369 | 380 | 414 | 816 | 866 | 806 | 816 | 786 | 861 | 827 |
| TRASFERIMENTI STATALI A LIBERA DESTINAZIONE | 277 | 245 | 287 | 286 | 135 | 158 | 170 | 21 | 0 | 12 | 14 | 88 | 68 | 47 |
| DI CUI FONDO COMUNE | 255 | 216 | 259 | 257 | 102 | 116 | 112 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| DI CUI FONDO DI SVILUPPO | 22 | 28 | 28 | 28 | 33 | 42 | 57 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ALTRE ENTRATE LIBERE RICORRENTI | 30 | 33 | 56 | 11 | 15 | 38 | 18 | 25 | 26 | 33 | 36 | 41 | 76 | 55 |
| ENTRATE LIBERE NON RICORRENTI | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 5 | 52 | 28 | 52 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| ENTRATE A DESTINAZIONE VINCOLATA | 2.812 | 3.422 | 3.714 | 4.021 | 4.087 | 3.997 | 4.487 | 4.394 | 4.619 | 4.872 | 5.794 | 5.457 | 7.413 | 7.344 |
| <i>NUMERI INDICE (BASE 1996)</i> | <i>64</i> | <i>78</i> | <i>85</i> | <i>92</i> | <i>93</i> | <i>91</i> | <i>102</i> | <i>100</i> | <i>105</i> | <i>111</i> | <i>132</i> | <i>124</i> | <i>169</i> | <i>167</i> |
| ENTRATE TRIBUTARIE A DESTINAZIONE VINCOLATA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2.048 | 2.190 | 2.335 | 2.504 | 2.851 | 2.488 | 2.791 | 5.219 | 5.814 |
| DI CUI IRAP | | | | | | | | | | 2.591 | 2.270 | 2.561 | 2.829 | 2.675 |
| DI CUI IRPEF | | | | | | | | | | 10 | 219 | 230 | 432 | 612 |
| DI CUI COMPARTICIPAZIONE IVA | | | | | | | | | | | | 0 | 1.958 | 2.527 |
| DI CUI CONTRIBUTI SANITARI | | | | | | 2.048 | 2.190 | 2.335 | 2.504 | 249 | | 0 | 0 | 0 |
| FONDO SANITARIO NAZIONALE | 2.389 | 2.686 | 3.248 | 3.503 | 3.625 | 1.494 | 1.479 | 1.649 | 1.552 | 1.463 | 2.396 | 2.050 | 508 | 14 |
| TRASFERIMENTI STATALI A RIPIANO DISAVANZI SANITA' | 1 | | | | | | | | 153 | 81 | 191 | 192 | 442 | 232 |
| TRASFERIMENTI PER PROGRAMMI DELL'UNIONE EUROPEA | 5 | 21 | 34 | 98 | 113 | 77 | 337 | 220 | 253 | 227 | 362 | 9 | 224 | 309 |
| TRASFERIMENTI STATALI IN ATTUAZIONE DEL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 82 | 415 | 334 |
| ALTRI TRASFERIMENTI A DESTINAZIONE VINCOLATA | 417 | 715 | 432 | 421 | 349 | 379 | 481 | 191 | 157 | 250 | 357 | 333 | 605 | 640 |
| ENTRATE FINALI | 3.159 | 3.782 | 4.198 | 4.529 | 4.605 | 4.573 | 5.093 | 5.307 | 5.539 | 5.775 | 6.661 | 6.372 | 8.418 | 8.273 |
| <i>NUMERI INDICE (BASE 1996)</i> | <i>60</i> | <i>71</i> | <i>79</i> | <i>85</i> | <i>87</i> | <i>86</i> | <i>96</i> | <i>100</i> | <i>104</i> | <i>109</i> | <i>126</i> | <i>120</i> | <i>159</i> | <i>156</i> |
| MUTUI | 184 | 528 | 625 | 189 | 785 | 343 | 435 | 478 | 414 | 214 | 715 | 544 | 254 | 842 |
| <i>NUMERI INDICE (BASE 1996)</i> | <i>39</i> | <i>110</i> | <i>131</i> | <i>39</i> | <i>164</i> | <i>72</i> | <i>91</i> | <i>100</i> | <i>87</i> | <i>45</i> | <i>150</i> | <i>114</i> | <i>53</i> | <i>176</i> |
| MUTUI A PAREGGIO PER INVESTIMENTI | 62 | 36 | 0 | 0 | 65 | 52 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 321 |
| MUTUI SPECIFICI A CARICO REGIONE | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 0 | 88 | 0 | 83 | 72 | 688 | 52 | 0 | 203 |
| DI CUI A RIPIANO DISAVANZI SANITA' | | | 100 | | | | 88 | | 83 | 0 | 387 | 52 | 0 | |
| MUTUI SPECIFICI A CARICO STATO | 122 | 492 | 524 | 189 | 721 | 292 | 347 | 478 | 331 | 142 | 27 | 492 | 254 | 318 |
| DI CUI A RIPIANO DISAVANZI SANITA' | | 492 | 505 | 64 | 674 | 242 | 211 | | | | | 0 | 0 | |
| TOTALE ENTRATE AL NETTO ANTICIPAZIONI E PARTITE DI GIRO | 3.343 | 4.310 | 4.823 | 4.717 | 5.391 | 4.917 | 5.528 | 5.786 | 5.953 | 5.989 | 7.376 | 6.916 | 8.672 | 9.115 |
| <i>NUMERI INDICE (BASE 1996)</i> | <i>58</i> | <i>74</i> | <i>83</i> | <i>82</i> | <i>93</i> | <i>85</i> | <i>96</i> | <i>100</i> | <i>103</i> | <i>104</i> | <i>127</i> | <i>120</i> | <i>150</i> | <i>158</i> |
| ANTICIPAZIONI E ALTRE OPERAZIONI DI CREDITO A BREVE TERMINE | 0 | 30 | 25 | 45 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 387 | 2.297 | 47 |
| PARTITE DI GIRO | 1.044 | 1.474 | 1.107 | 900 | 5.615 | 11.812 | 11.839 | 12.328 | 9.228 | 13.045 | 14.420 | 12.296 | 3.459 | 344 |
| TOTALE GENERALE ENTRATE | 4.387 | 5.815 | 5.954 | 5.662 | 11.006 | 16.729 | 17.366 | 18.113 | 15.181 | 19.035 | 21.796 | 19.600 | 14.428 | 9.506 |
| | | | | | | | | | | | | | | AVANZO DI AMMINISTRAZIONE 1.579 |
| | | | | | | | | | | | | | | TOTALE GENERALE ENTRATE 2002 COMPRESO AVANZO DI AMMINISTRAZIONE 11.085 |
| GRADO DI AUTONOMIA DI SPESA (ENTRATE A LIB. DEST. /ENTRATE FINALI) | 11,0% | 9,5% | 11,5% | 11,2% | 11,3% | 12,6% | 11,9% | 17,2% | 16,6% | 15,6% | 13,0% | 14,4% | 11,9% | 11,2% |

FONTE: REGIONE DEL VENETO - ELABORAZIONE SU RENDICONTI E BILANCIO DI PREVISIONE; ISTAT; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA

| TAV. 2.2 - REGIONE DEL VENETO: EVOLUZIONE DELL'ENTRATA 1989-2002 - RICLASSIFICAZIONE PER GRADO DI VINCOLO - VALORI REALI (BASE 1996) | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------------|---|
| 1989-2001 ACCERTAMENTI; 2002 PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA | | | | | | | | | | | | | MILIONI DI EURO | |
| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| ENTRATE A LIBERA DESTINAZIONE | 488 | 479 | 605 | 602 | 590 | 631 | 630 | 913 | 905 | 872 | 824 | 848 | 907 | 825 |
| <i>NUMERI INDICE (BASE 1996)</i> | <i>53</i> | <i>52</i> | <i>66</i> | <i>66</i> | <i>65</i> | <i>69</i> | <i>69</i> | <i>100</i> | <i>99</i> | <i>96</i> | <i>90</i> | <i>93</i> | <i>99</i> | <i>90</i> |
| ENTRATE TRIBUTARIE A LIBERA DESTINAZIONE | 55 | 110 | 176 | 249 | 419 | 416 | 430 | 816 | 852 | 779 | 776 | 728 | 777 | 733 |
| TRASFERIMENTI STATALI A LIBERA DESTINAZIONE | 391 | 325 | 359 | 339 | 154 | 173 | 176 | 21 | | 12 | 13 | 82 | 61 | 42 |
| DI CUI FONDO COMUNE | 360 | 287 | 324 | 305 | 116 | 127 | 117 | | | | | | | |
| DI CUI FONDO DI SVILUPPO | 31 | 38 | 35 | 34 | 37 | 46 | 60 | | | | 0 | | | |
| ALTRE ENTRATE LIBERE RICORRENTI | 43 | 43 | 70 | 13 | 17 | 42 | 19 | 25 | 26 | 32 | 34 | 38 | 69 | 49 |
| ENTRATE LIBERE NON RICORRENTI | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 5 | 52 | 27 | 50 | 1 | | 1 | |
| ENTRATE A DESTINAZIONE VINCOLATA | 3.968 | 4.550 | 4.641 | 4.767 | 4.650 | 4.377 | 4.662 | 4.394 | 4.542 | 4.706 | 5.508 | 5.056 | 6.688 | 6.515 |
| <i>NUMERI INDICE (BASE 1996)</i> | <i>90</i> | <i>104</i> | <i>106</i> | <i>108</i> | <i>106</i> | <i>100</i> | <i>106</i> | <i>100</i> | <i>103</i> | <i>107</i> | <i>125</i> | <i>115</i> | <i>152</i> | <i>148</i> |
| ENTRATE TRIBUTARIE A DESTINAZIONE VINCOLATA | | | | | | 2.242 | 2.276 | 2.335 | 2.462 | 2.754 | 2.366 | 2.587 | 4.709 | 5.158 |
| DI CUI IRAP | | | | | | | | | | 2.503 | 2.158 | 2.373 | 2.552 | 2.373 |
| DI CUI IRPEF | | | | | | | | | | 10 | 208 | 213 | 390 | 543 |
| DI CUI COMPARTECIPAZIONE IVA | | | | | | | | | | | | | 1.767 | 2.242 |
| DI CUI CONTRIBUTI SANITARI | | | | | | 2.242 | 2.276 | 2.335 | 2.462 | 241 | | | | |
| FONDO SANITARIO NAZIONALE | 3.370 | 3.571 | 4.059 | 4.153 | 4.124 | 1.636 | 1.536 | 1.649 | 1.526 | 1.414 | 2.277 | 1.900 | 458 | 13 |
| TRASFERIMENTI STATALI A RIPIANO DISAVANZI SANITA' | 1 | | | | | | | | 151 | 78 | 181 | 178 | 399 | 206 |
| TRASFERIMENTI PER PROGRAMMI DELL'UNIONE EUROPEA | 7 | 27 | 42 | 116 | 128 | 84 | 350 | 220 | 249 | 219 | 344 | 8 | 202 | 274 |
| TRASFERIMENTI STATALI IN ATTUAZIONE DEL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO | | | | | | | | | | | | 76 | 375 | 296 |
| ALTRI TRASFERIMENTI A DESTINAZIONE VINCOLATA | 589 | 951 | 540 | 499 | 398 | 415 | 499 | 191 | 154 | 241 | 340 | 308 | 546 | 568 |
| ENTRATE FINALI | 4.456 | 5.028 | 5.246 | 5.369 | 5.240 | 5.008 | 5.292 | 5.307 | 5.447 | 5.578 | 6.332 | 5.904 | 7.595 | 7.340 |
| <i>NUMERI INDICE (BASE 1996)</i> | <i>84</i> | <i>95</i> | <i>99</i> | <i>101</i> | <i>99</i> | <i>94</i> | <i>100</i> | <i>100</i> | <i>103</i> | <i>105</i> | <i>119</i> | <i>111</i> | <i>143</i> | <i>138</i> |
| MUTUI | 260 | 702 | 781 | 224 | 894 | 376 | 452 | 478 | 407 | 207 | 680 | 504 | 229 | 747 |
| <i>NUMERI INDICE (BASE 1996)</i> | <i>54</i> | <i>147</i> | <i>163</i> | <i>47</i> | <i>187</i> | <i>79</i> | <i>94</i> | <i>100</i> | <i>85</i> | <i>43</i> | <i>142</i> | <i>105</i> | <i>48</i> | <i>156</i> |
| MUTUI A PAREGGIO PER INVESTIMENTI | 87 | 48 | | | 74 | 57 | | | | | | | | 285 |
| MUTUI SPECIFICI A CARICO REGIONE | | | 125 | | | | 91 | | 81 | 70 | 654 | 48 | | 180 |
| DI CUI A RIPIANO DISAVANZI SANITA' | | | 125 | | | | 91 | | 81 | | 368 | 48 | | |
| MUTUI SPECIFICI A CARICO STATO | 173 | 654 | 655 | 224 | 820 | 319 | 361 | 478 | 326 | 137 | 26 | 456 | 229 | 282 |
| DI CUI A RIPIANO DISAVANZI SANITA' | | 654 | 631 | 75 | 766 | 264 | 219 | | | | | | | |
| TOTALE ENTRATE AL NETTO ANTICIPAZIONI E PARTITE DI GIRO | 4.716 | 5.731 | 6.027 | 5.593 | 6.134 | 5.384 | 5.743 | 5.786 | 5.854 | 5.785 | 7.012 | 6.408 | 7.824 | 8.086 |
| <i>NUMERI INDICE (BASE 1996)</i> | <i>82</i> | <i>99</i> | <i>104</i> | <i>97</i> | <i>106</i> | <i>93</i> | <i>99</i> | <i>100</i> | <i>101</i> | <i>100</i> | <i>121</i> | <i>111</i> | <i>135</i> | <i>140</i> |
| ANTICIPAZIONI E ALTRE OPERAZIONI DI CREDITO A BREVE TERMINE | | 40 | 31 | 53 | 0 | | | | | | | 359 | 2.073 | 41 |
| PARTITE DI GIRO | 1.473 | 1.960 | 1.383 | 1.067 | 6.389 | 12.936 | 12.300 | 12.328 | 9.073 | 12.600 | 13.709 | 11.394 | 3.121 | 306 |
| TOTALE GENERALE ENTRATE | 6.189 | 7.731 | 7.441 | 6.713 | 12.523 | 18.320 | 18.044 | 18.113 | 14.927 | 18.385 | 20.721 | 18.161 | 13.018 | 8.433 |
| | | | | | | | | | | | | | | AVANZO DI AMMINISTRAZIONE 1.401 |
| | | | | | | | | | | | | | | TOTALE GENERALE ENTRATE 2002 COMPRESO AVANZO DI AMMINISTRAZIONE 9.834 |
| GRADO DI AUTONOMIA DI SPESA | 11,0% | 9,5% | 11,5% | 11,2% | 11,3% | 12,6% | 11,9% | 17,2% | 16,6% | 15,6% | 13,0% | 14,4% | 11,9% | 11,2% |
| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| TASSO DI INFLAZIONE NAZIONALE (1989-2001 EFFETTIVO; 2002 PROGRAMMATO) | | 6,1% | 6,4% | 5,4% | 4,2% | 3,9% | 5,4% | 3,9% | 1,7% | 1,8% | 1,6% | 2,6% | 2,7% | 1,7% |
| INDICE DEI PREZZI (BASE 1996) | 71 | 75 | 80 | 84 | 88 | 91 | 96 | 100 | 102 | 104 | 105 | 108 | 111 | 113 |

FONTE: REGIONE DEL VENETO - ELABORAZIONE SU RENDICONTI E BILANCIO DI PREVISIONE; ISTAT; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA

4.2.2 L'attuale evoluzione dell'autonomia finanziaria

Nel 2001 entrano in vigore la riforma introdotta dal D.Lgs.56/2000 e la riforma costituzionale. Di recente poi sono stati presentati dal Governo nazionale due disegni di legge in materia di devoluzione di ulteriori funzioni e di riforma fiscale statale. Tutti questi provvedimenti hanno portato o porteranno elementi di novità nel settore della finanza regionale.

La prima applicazione del Decreto Legislativo n. 56/2000.

Il 2001 ha rappresentato l'anno di avvio del nuovo sistema di finanziamento delle Regioni a Statuto ordinario, previsto dal D. Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, in attuazione della delega disposta dall'art.10 della L. 133/1999.

Il nuovo meccanismo di perequazione è stato concepito con molta prudenza. L'imminenza di una riforma costituzionale, la presenza di diritti costituzionali garantiti quali il diritto alla salute, l'esistenza di divari interregionali di ricchezza, storicamente attenuati da un irrazionale sistema di trasferimenti specifici, sono i motivi che hanno condotto all'avvio di un sistema piuttosto timido sul fronte del federalismo fiscale.

La riforma ha istituito una compartecipazione regionale all'IVA, che è lo strumento sia della compensazione dei trasferimenti soppressi (tra cui il FSN), sia della compensazione tra regioni ricche e regioni povere dei differenziali di reddito (e quindi di gettito fiscale) e di fabbisogno.

La sopravvalutazione di IRAP e addizionale IRPEF operata dal Governo in sede di istruttoria al D.Lgs. 56/2000 ha portato, già nel corso del primo anno di vigenza del Decreto 56, alla rideterminazione dell'aliquota IVA di compartecipazione regionale dal 25,7% al 38,55%. Per il 2002 attualmente ci sono due proposte, una ministeriale (al 37,71%) ed una delle Regioni (al 40,18%), che dovranno trovare un momento di composizione a livello politico.

Per il 2003 le nostre previsioni portano alla determinazione di un'aliquota di compartecipazione regionale all'IVA pari al 40,12%.

In definitiva, l'avvio del nuovo sistema di perequazione ha mostrato i caratteri di incertezza, instabilità e subordinazione sostanziale alle decisioni centrali (l'aliquota IVA è fissata con DPCM, non con legge e nemmeno con norma costituzionale, come avviene nei paesi federali) che il provvedimento aveva fatto prevedere in sede di elaborazione.

TAV. 2.3 - RIFORMA DELLA FINANZA REGIONALE (D.LGS.56/2000) - COMPARAZIONE PROVVEDIMENTI E IPOTESI DI COMPARTECIPAZIONE ALL'IVA (SITUAZIONE TOTALE REGIONI A STATUTO ORDINARIO)

| | MILIONI DI EURO | | | | | |
|---|---|--|---------------------------------|--|--------------------------------|---------------------------|
| | 2001 con IVA al 25,7 % (D.Lgs. 56/2000) | 2001 con IVA al 38,55 % (DPCM 17/5/2001) | 2002 proposta Governo 20/5/2002 | 2002 con aliquota vigente del 38,55% e ipotesi Governo 20/5/2002 | 2002 IPOTESI REGIONI 18-6-2002 | 2003 STIMA REGIONE VENETO |
| Fabbisogno sanità totale Regioni | 61.512 | 67.575 | 75.596 | 76.285 | 75.596 | 78.565 |
| PIL | 1.216.583 | 1.216.583 | 1.265.100 | 1.265.100 | 1.265.100 | 1.325.400 |
| Rapporto Fabbisogno/PIL | 5,1% | 5,6% | 5,98% | 6,03% | 5,98% | 5,93% |
| <i>Ipotesi di Fabbisogno al 6% del PIL</i> | 72.995 | 72.995 | 75.906 | 75.906 | 75.906 | 79.524 |
| <i>I dati successivi si riferiscono solo alle Regioni a statuto ordinario</i> | | | | | | |
| Fabbisogno sanità solo Regioni a statuto ordinario | 50.869 | 55.883 | 62.599 | 63.288 | 62.599 | 65.114 |
| Entrate proprie | 1.893 | 1.722 | 1.722 | 1.722 | 1.722 | 1.722 |
| Mobilità sanitaria | 125 | 125 | 234 | 234 | 234 | 234 |
| Necessità di finanziamento = IRAP sanità+ Add.Irpef 0,5%+FSN | 49.102 | 54.287 | 61.112 | 61.800 | 61.112 | 63.626 |
| GETTITO IRAP | 29.162 | 25.553 | 28.443 | 28.443 | 26.412 | 28.293 |
| - di cui destinato a sanità | 26.756 | 23.147 | 25.970 | 25.970 | 23.939 | 25.820 |
| ADD.IRPEF 0,5% | 2.315 | 2.177 | 2.394 | 2.394 | 2.394 | 2.497 |
| FSN da abolire | 20.031 | 28.962 | 32.748 | 33.436 | 34.779 | 35.309 |
| Altri trasferimenti soppressi | 346 | 298 | 298 | 298 | 298 | 298 |
| Fabbisogno da sostituire con compartecipazioni D.Lgs. 56/2000 | 20.376 | 29.260 | 33.046 | 33.734 | 35.077 | 35.607 |
| Add.Irpef (+0,4%) | 1.852 | 1.742 | 1.915 | 1.915 | 1.915 | 1.998 |
| Accisa benzina (+8 lire al litro) | 91 | 81 | 76 | 76 | 76 | 75 |
| Compartecipazione IVA | 18.433 | 27.438 | 31.055 | 31.743 | 33.085 | 33.533 |
| Base nazionale di riferimento IVA | 71.725 | 71.183 | 82.353 | 82.353 | 82.353 | 83.583 |
| Aliquota IVA | 25,70% | 38,55% | 37,71% | 38,55% | 40,18% | 40,12% |

TAV. 2.4 - RIFORMA DELLA FINANZA REGIONALE (D.LGS.56/2000) - COMPARAZIONE PROVVEDIMENTI E IPOTESI DI COMPARTECIPAZIONE ALL'IVA (SITUAZIONE REGIONE VENETO)

| | MILIONI DI EURO | | | | | |
|--|---|--|---------------------------------|--|--------------------------------|---------------------------|
| | 2001 con IVA al 25,7 % (D.Lgs. 56/2000) | 2001 con IVA al 38,55 % (DPCM 17/5/2001) | 2002 proposta Governo 20/5/2002 | 2002 con aliquota vigente del 38,55% e ipotesi Governo 20/5/2002 | 2002 IPOTESI REGIONI 18-6-2002 | 2003 STIMA REGIONE VENETO |
| (per memoria) Fabbisogno sanità totale Regioni | 61.512 | 67.575 | 75.596 | 76.285 | 75.596 | 78.565 |
| Fabbisogno sanità riconosciuto alla Regione Veneto | 4.732 | 5.102 | 5.708 | 5.766 | 5.708 | 5.937 |
| Entrate proprie | 188 | 188 | 188 | 188 | 188 | 188 |
| Mobilità sanitaria | 121 | 121 | 98 | 121 | 98 | 98 |
| Necessità di finanziamento = IRAP sanità+ Add.Irpef 0,5%+FSN | 4.665 | 5.034 | 5.618 | 5.699 | 5.618 | 5.847 |
| GETTITO IRAP | 3.156 | 2.664 | 2.957 | 2.957 | 2.730 | 2.938 |
| - di cui destinato a sanità | 3.134 | 2.643 | 2.934 | 2.934 | 2.708 | 2.916 |
| ADD.IRPEF 0,5% | 262 | 225 | 245 | 245 | 245 | 253 |
| FSN da abolire | 1.269 | 2.167 | 2.439 | 2.520 | 2.665 | 2.679 |
| Altri trasferimenti soppressi | 30 | 27 | 27 | 26 | 27 | 27 |
| Fabbisogno da sostituire con compartecipazioni D.Lgs. 56/2000 | 1.299 | 2.194 | 2.466 | 2.547 | 2.692 | 2.705 |
| Add.Irpef (+0,4%) | 210 | 180 | 203 | 203 | 203 | 203 |
| Accisa benzina (+8 lire al litro) | 10 | 8 | 8 | 8 | 76 | 7 |
| Compartecipazione IVA in base ai consumi | 1.079 | 2.006 | 2.255 | 2.335 | 2.413 | 2.495 |
| Compartecipazione IVA lorda in base ai consumi delle famiglie | 1.881 | 2.760 | 3.122 | 3.192 | 3.326 | 3.372 |
| Concorso di solidarietà al Fondo perequativo nazionale | -792 | -755 | -860 | -871 | -838 | -876 |
| Compartecipazione IVA netta | 1.089 | 2.006 | 2.262 | 2.320 | 2.489 | 2.495 |
| % di devoluzione IVA alla solidarietà interregionale | -42% | -27% | -28% | -27% | -25% | -26% |
| (per memoria) Aliquota IVA di compartecipazione delle Regioni | 25,70% | 38,55% | 37,71% | 38,55% | 40,18% | 40,12% |
| (per memoria) Base nazionale di riferimento IVA | 71.725 | 71.183 | 82.353 | 82.353 | 82.353 | 83.583 |

Il nuovo articolo 119 della Costituzione.

La recente riforma del Titolo V della Costituzione, operata con Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha modificato anche l'articolo 119, che disciplina l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli altri Enti locali.

La riforma costituzionale è intervenuta successivamente all'entrata in vigore del D. Lgs. 56/2000 che, disegnando il meccanismo di perequazione tra le Regioni a Statuto ordinario, aveva anticipato la disciplina di alcuni temi aventi sostanzialmente carattere quasi-costituzionale. Nel prossimo futuro uno degli argomenti di dibattito sarà costituito dalla verifica della validità delle norme del D. Lgs. 56/2000 alla luce del nuovo testo costituzionale.

Riformare l'articolo 119 della Costituzione poteva significare realizzare concretamente un nuovo modello di costituzione finanziaria, concreto e duraturo. Le norme del nuovo articolo 119 non fanno però una scelta decisa in tal senso. Le novità principali riguardano:

- l'affermazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa;
- il potere di stabilire ed applicare tributi ed entrate proprie, anche se in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- la competenza legislativa regionale sui tributi locali;
- l'esplicitazione delle fonti di finanziamento ordinario (tributi ed entrate proprie; compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio; fondo perequativo);
- il principio dell'integrale finanziamento delle funzioni da parte delle fonti ordinarie;
- la previsione di finanziamenti straordinari statali;
- la possibilità di indebitamento solo per spese di investimento.

Il progetto di devolution.

Nello scorso mese di febbraio il Consiglio dei Ministri ha approvato il ddl relativo alla devolution di poteri alle Regioni.

I settori che comporterebbero le maggiori variazioni in campo finanziario sono quelle relative alle materie per le quali il futuro articolo 117 permette il passaggio dalla legislazione concorrente a quella esclusiva, e che possiamo, per comodità, raggruppare in tre macrosettori: sanità, istruzione, polizia locale (oggi è ricompresa tra le materie di competenza esclusiva la sola "polizia amministrativa locale"). Mentre per la sanità e la polizia locale dovrebbe risultare minima l'attribuzione di risorse, molto rilevanti sono invece le cifre in gioco nel campo dell'istruzione, soprattutto nel caso vi si ricomprensano anche il settore dell'Università. Per l'istruzione le nostre stime valutano in quasi 34 miliardi di euro il totale delle risorse che dovranno essere trasferite alle Regioni a Statuto ordinario. Per coprire tale importo occorrerebbe destinare alle autonomie regionali oltre il 40% del gettito IVA nazionale.

TAV. 2.5 - RISORSE ATTRIBUIBILI ALLE REGIONI IN IPOTESI DI DEVOLUZIONE DELLE FUNZIONI IN MATERIA DI ISTRUZIONE E UNIVERSITA'

| | MILIONI DI EURO | |
|--|-----------------|----------------|
| | Valori assoluti | Composizione % |
| Piemonte | 2.537 | 7,50% |
| Lombardia | 5.341 | 15,80% |
| Veneto | 2.733 | 8,10% |
| Liguria | 917 | 2,70% |
| Emilia Romagna | 1.942 | 5,80% |
| Toscana | 2.296 | 6,80% |
| Marche | 1.081 | 3,20% |
| Umbria | 634 | 1,90% |
| Lazio | 4.198 | 12,40% |
| Abruzzo | 1.005 | 3,00% |
| Molise | 289 | 0,90% |
| Campania | 5.073 | 15,00% |
| Basilicata | 628 | 1,90% |
| Puglia | 3.125 | 9,30% |
| Calabria | 1.976 | 5,80% |
| TOTALE RSO | 33.775 | 100,00% |
| Fonte: Elaborazioni su dati Min. Economia e Finanze - La spesa statale regionalizzata 1999 e Bilancio dello Stato 2002 | | |
| base IVA nazionale anno 2001 | 83.580 | |
| Percentuale aggiuntiva di IVA da devolvere alle Regioni (oltre alla compartecipazione prevista dal D. Lgs. 56/2000) | 40,40% | |

Mantenendo come riferimento l'aliquota della compartecipazione IVA fissata dal DPCM del 20 maggio 2001 al 38,55%, si arriverebbe quindi ad una aliquota di compartecipazione IVA pari al 78,95%, alla quale bisognerà comunque aggiungere la quota relativa alle funzioni non valutate in questa analisi, vale a dire sanità e polizia locale.

Il progetto di riforma fiscale statale.

In questo periodo è all'esame del Senato della Repubblica il Pdl (S. 1396) "Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale".

All'interno di questo Pdl gli elementi che interessano la finanza regionale sono principalmente due:

- la progressiva abolizione dell'IRAP, a partire dall'esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile di detta imposta, come previsto dall'articolo 8 del progetto di riforma;
- la sostituzione dell'IRPEF con la nuova Imposta sul reddito (IRE), prevista dall'articolo 3.

L'art. 8 del ddl di delega prevede la "graduale eliminazione dell'IRAP, con prioritaria esclusione dalla base imponibile del costo del lavoro". Eliminare l'IRAP significa togliere alle Regioni il principale tributo in termini quantitativi e di manovra. I bilanci e la programmazione delle Regioni

potrebbero risentire di effetti negativi dalla riforma, se questa fosse varata senza un'intesa che assicuri fonti d'entrata alternative a quelle esistenti e che mantenga, per lo meno, agli attuali livelli l'autonomia impositiva e finanziaria delle Regioni.

Per la Regione Veneto, limitandoci all'IRAP privata, dalle nostre prime elaborazioni emerge che l'eliminazione totale del costo del lavoro dalla base imponibile comporterebbe una riduzione del gettito IRAP della Regione Veneto di 1.692 milioni di euro (quasi 3.300 miliardi di lire). Ricordiamo infatti che il costo del lavoro costituisce all'incirca il 70% della base imponibile dell'IRAP privata. Il primo modulo della riforma, per il 2003, indicato dal DPEF 2003-06 dello Stato, comporterà uno sgravio pari a 500 milioni di euro: ciò si tradurrebbe per la Regione Veneto in una minore entrata di competenza di 56 milioni di euro.

| TAV. 2.6 - INCIDENZA DELLA RIDUZIONE DELLA BASE IMPONIBILE DELL'IRAP PRIVATA | |
|---|-------|
| MILIONI DI EURO | |
| IRAP privata 2003 | 2.417 |
| Perdita di gettito per riduzione totale componente lavoro (70% della privata) | 1.692 |
| Perdita di gettito su stima DPEF Stato (11,2% di 500 mln di euro) | 56 |

4.3 Cosa fare per il federalismo fiscale regionale

4.3.1 Principi per l'applicazione del federalismo fiscale regionale

Il nuovo articolo 119 della Costituzione è troppo generico per poter garantire una reale autonomia di entrata e di spesa ai vari Enti territoriali. In questo campo la genericità è un difetto non irrilevante, in quanto porta con sé il germe dell'insicurezza e dell'instabilità finanziaria e politica. Appare chiara la necessità di un percorso condiviso che renda chiari i meccanismi del sistema di finanza regionale in applicazione dell'art. 119 della Costituzione. Occorre l'apertura di un tavolo di confronto tra Governo e regioni che dovrà ispirarsi alle azioni ed ai principi seguenti:

- I. *Approvazione di una legge organica di attuazione dell'articolo 119*, la quale fissi i "paletti" sulla struttura di finanziamento e sui poteri fiscali delle Regioni e delle Autonomie citate nello stesso articolo.
- II. *Autonomia finanziaria di entrata e di spesa:*
 - affermazione del principio che le Regioni, in quanto equiordinate allo Stato e altrettanto dotate di potere legislativo, soggiacciono soltanto a norme aventi requisito di principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
 - affermazione del principio di finanziamento delle funzioni con il gettito dei tributi raccolti

sul territorio;

- abolizione dei vincoli di destinazione alle risorse, salvo quelli derivanti dai programmi UE, e da accordi che costituiscano obbligazioni reciproche tra Stato e Regioni;
- introduzione di una norma transitoria circa la verifica delle partite finanziarie pregresse tra Stato e singole Regioni in maniera da rendere certi e veridici i residui e le economie vincolate, e circa le modalità e i tempi di erogazione delle risorse dovute dallo Stato;
- indebitamento solo per spese di investimento e oneri per il servizio del prestito nei limiti di una capacità giuridica definita in rapporto alle entrate tributarie.

III. Coordinamento finanza pubblica:

- affermazione del principio e del metodo della codeterminazione e del confronto tra Stato e Regioni per il raggiungimento degli obiettivi di politica fiscale nel quadro del Patto di stabilità;
- esclusione della circolare e del regolamento come possibili strumenti formali di coordinamento e di indirizzo dello Stato verso le Regioni in materia di entrata e di spesa; individuazione nell'Accordo sancito in Conferenza Stato- Regioni della fonte sostitutiva del regolamento e della circolare;
- indicazione del DPEF come contenitore degli indirizzi economici e finanziari per la programmazione dello Stato e delle Regioni con particolare riguardo alla politica fiscale, all'equa ripartizione dei vincoli derivanti dal Patto di stabilità, alle politiche di spesa con obbligo di indicazione del rapporto tra spesa sanitaria e PIL;
- indicazione della "legge di stabilità" come strumento per normare quanto indicato nel DPEF, con esclusione quindi di norme unilaterali e improvvise nel corso dell'anno;
- monitoraggio concordato della spesa corrente e di investimento e messa a disposizione reciproca dei dati.

IV. Coordinamento del sistema tributario:

- affermazione del principio che le Regioni stabiliscono tributi propri su basi imponibili non toccate da imposizioni statali;
- indicazione dei tributi erariali compartecipati;
- indicazione dei tributi erariali sui quali le Regioni possono avere addizionali in base a specifiche leggi dello Stato;
- indicazione di altri tributi erariali sui quali le Regioni possono esercitare una loro capacità impositiva,
- attribuzione alle Regioni della competenza sulla finanza locale e determinazione dei principi generali entro cui la legge regionale può disciplinare i tributi locali;
- monitoraggio concordato delle entrate e messa a disposizione reciproca dei dati; agenzie fiscali come centri di servizio tributari di Stato, Regioni ed Enti locali.

V. Struttura delle entrate

- abolizione di tutti i trasferimenti erariali a favore delle Regioni a statuto ordinario, ad eccezione di quelli relativi al cofinanziamento dei programmi UE, di quelli previsti dagli accordi di programmazione negoziata, nonché degli interventi speciali ex art. 119 ;
- rideterminazione delle attuali aliquote di compartecipazione ai tributi erariali con esclusione dell'accisa sulla benzina e inclusione dell'Irpeg;
- in previsione della soppressione parziale o totale dell'Irap, sua sostituzione ai fini della stabilizzazione delle risorse, con aliquote ulteriori di compartecipazione ai grandi tributi erariali Irpef, Irpeg, Iva e, ai fini del recupero della soppressa capacità di manovra sull'Irap, individuazione di una specifica area di imposizione;
- determinazione delle esatte misure delle aliquote di compartecipazione ai grandi tributi erariali Irpef, Irpeg, Iva in maniera da assicurare la copertura complessiva dei trasferimenti aboliti, la copertura complessiva delle aliquote di compartecipazione previgenti, la copertura complessiva del minor gettito derivante dalla soppressione parziale o totale dell'Irap.

VI. Meccanismi perequativi:

- previsione di trasferimenti a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante, al fine di garantire un livello di solidarietà regionale tra Regioni ricche e Regioni povere fondato su elementi di incentivo e trasparenza. Solidarietà trasparente significa rendere trasparenti le potenzialità fiscali di ogni Regione, incentivando la capacità di recupero dell'evasione fiscale e l'incremento delle proprie basi imponibili, in modo che si eviti che un ente riceva dalla solidarietà 100 quando la sua base imponibile vera avrebbe dato diritto solo a 80. Solidarietà incentivante vuol dire concorrere alla soddisfazione dei bisogni di tutto il Paese, ma anche convenienza a produrre di più per avere poi i risultati di un maggior gettito. Non ha senso, invece, attuare politiche economiche regionali per accrescere la base imponibile di un tributo, per poi beneficiare solo del 10 % di questa crescita; questo avviene oggi con il sistema di perequazione del D. Lgs.56/2000.
- previsione di un fondo perequativo nazionale finanziato attingendo alla compartecipazione all'Iva.
- riconoscimento alle Regioni della competenza ad esercitare la funzione di perequazione a favore dei territori con minore capacità fiscale in ambito infraregionale;
- previsione di un eventuale periodo transitorio, non superiore ad un triennio, nel quale la perequazione possa anche tener conto della spesa storica al fine di consentire a tutte le Regioni a statuto ordinario di svolgere le proprie funzioni e di erogare i servizi di loro competenza ai livelli essenziali;
- previsione di un fondo speciale dello Stato per destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di Regioni (oltre che di Comuni, Province, Città metropolitane come previsto dall'art. 119) per promuovere lo sviluppo economico, la coesione, e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri socioeconomici;
- definizione delle modalità attraverso le quali le Regioni e gli Enti locali siano coinvolti nella

predisposizione dei provvedimenti attuativi, nel processo di individuazione dei trasferimenti erariali e delle compartecipazioni tributarie da abolire e da sostituire con nuove aliquote di compartecipazione ai grandi tributi erariali Irpef, Irpeg, Iva e nel processo di determinazione e di ripartizione del fondo perequativo, nella predisposizione della disciplina relativa.

4.3.2 L'intesa interistituzionale per il federalismo fiscale

Un importante passo in avanti per l'attuazione del federalismo fiscale è stata la firma dell'Accordo interistituzionale sul federalismo del 20 giugno scorso. In esso si conviene sulla necessità di prevedere nel DPEF:

- 1) una conferenza mista per definire l'impianto complessivo del federalismo fiscale;
- 2) l'avvio del trasferimento di una parte delle risorse necessarie per svolgere le competenze esclusive e le funzioni amministrative derivanti dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, da definire in legge finanziaria, senza oneri finanziari aggiuntivi, con contestuale riduzione delle corrispondenti voci di costo a carico del bilancio dello Stato, con particolare riferimento alle spese per le strutture ed il personale statali.

Prima di questa intesa, il ddl cosiddetto "La Loggia", definitivamente approvato in Consiglio dei Ministri il 14 giugno 2002, relativo all'esplicazione delle modalità di riparto delle competenze tra Stato e Regione, non riportava alcuna disposizione attuativa dell'articolo 119 della Costituzione, rinviando, nella relazione illustrativa, ad un futuro provvedimento la trattazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Tale ddl rinvia ad un futuro Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro un anno dall'entrata in vigore del ddl stesso, il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni delle Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni e Comunità montane, da quantificarsi tenendo conto delle previsioni di spesa risultanti dal bilancio dello Stato per l'anno 2002. Nel testo emerge già la decisione di quantificare le risorse "tenendo conto delle previsioni di spesa risultanti dal bilancio dello Stato per l'anno 2002"; l'alternativa proposta dalle Regioni della media delle risorse degli ultimi tre anni non è stata accolta. Stante l'indeterminatezza dei tempi si pone il problema dell'aggiornamento della base di calcolo delle risorse prese a riferimento per la quantificazione. Inoltre, la copertura finanziaria è decisa con legge finanziaria statale ogni anno fino all'entrata in vigore delle norme relative all'art.119 anziché con la previsione di inserimento dei trasferimenti nel meccanismo di finanziamento del d.lgs.56/00. Il fatto di inserire i fondi in legge finanziaria è accettabile solo relativamente alla prima erogazione ma non per le successive in quanto ciò implica incertezza sulla quantità delle risorse e dipendenza dai tempi tecnici e politici del Governo e in sostanza un arretramento rispetto l'autonomia regionale finanziaria già riconosciuta dalla

Costituzione. In ogni caso il sistema dovrà assicurare un trend crescente delle risorse, almeno del tasso previsto di incremento del PIL nominale.

4.4 Vincoli e problematiche finanziarie che influenzano la manovra di bilancio 2003

Oltre alle problematiche relative agli effetti delle riforme, analizzate in precedenza, diversi sono gli elementi che influenzano la gestione finanziaria della Regione nel 2002 e che la influenzeranno anche nel 2003. I più importanti sono:

- stabilità dei conti pubblici e contenimento delle spese correnti come indirizzo programmatico previsto dal DPEF nazionale 2003-2006;
- il vincolo del Patto di stabilità interno;
- il finanziamento della sanità;
- la scarsa dinamicità delle entrate autonome;
- il problema dell'IVA non rimborsata sui contratti di servizio dei trasporti pubblici;
- la copertura finanziaria degli oneri legati al rinnovo del CCNL autoferrotranvieri;
- il congruo finanziamento del decentramento amministrativo.

4.4.1 Stabilità dei conti pubblici e contenimento delle spese correnti come indirizzo programmatico previsto dal DPEF nazionale 2003-2006

Le linee di indirizzo assunte dal Governo nazionale con il Documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 2003-2006, approvato il 5/7/2002, prevedono per il comparto della Pubblica amministrazione e quindi anche per le Regioni un assetto di programmazione di bilancio improntato alla stabilità finanziaria ed al miglioramento, rispetto al 2000, dell'indebitamento netto, fondato su una crescita economica più sostenuta e sul rallentamento del tasso di inflazione.

Il nuovo Dpef si fonda su quattro elementi che riassumono obiettivi qualitativi e quantitativi collegati a riforme strutturali.

1) Il primo è la stabilità del bilancio pubblico. L'obiettivo è di contenere e spostare risorse finanziarie da spesa pubblica corrente a spese infrastrutturali e produttive. Il Dpef è coerente con quanto recentemente concordato a livello europeo per un indebitamento netto sul Pil, che passa a un quasi pareggio nel 2003 e al surplus dal 2005, partendo da un deficit dell'1,1% del 2002. Notevole è anche l'obiettivo di portare il rapporto debito pubblico su Pil dal 109,4% del 2001 al 99,8% nel 2004. L'inflazione programmata dovrebbe scendere dall'1,7 all'1,4 %.

2) Il secondo elemento sono le riforme strutturali. Il Governo persegue l'obiettivo di dare all'economia e alla società un cambiamento strutturale: fisco, mercato del lavoro, previdenza,

mercato dei capitali e dei prodotti, territorio, istituzioni, innovazione, infrastruttura. Il Dpef riprende le conclusioni del Patto per l'Italia. Per la riforma fiscale, l'obiettivo è di ridurre la pressione dall'attuale 42,3% del Pil al 39,8% del 2006.

3) Il terzo elemento è lo sviluppo. Si punta a innalzare il tasso di crescita effettivo del Pil dall'1,3% del 2002 al 2,9% nel 2003, per poi stabilizzarlo al 3%. Nel contempo si punta a un calo del tasso di disoccupazione dal 9,1% del 2002 al 6,8% del 2006 e a un concomitante aumento del tasso di occupazione dal 54,6 al 60 %.

4) L'ultima componente è l'equità, definita ingrediente essenziale per la sostenibilità della crescita.

Questi obiettivi richiedono determinazione e condizioni molto favorevoli sia nel contenimento della spesa, sia sulle entrate tramite dismissioni e privatizzazioni ed una tendenza alla stabilità o al ribasso dei tassi d'interesse. Altri fattori influenti saranno il clima sindacale e sociale, l'andamento della congiuntura internazionale, il cambio dollaro-euro e il prezzo del petrolio.

TAV. 4.1 - QUADRO PROGRAMMATICO: INDICATORI MACROECONOMICI DI MEDIO TERMINE
Variazioni percentuali

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| PIL reale | 1,8 | 1,3 | 2,9 | 2,9 | 3,0 | 3,0 |
| PIL nominale | 4,4 | 4,0 | 4,8 | 4,8 | 4,8 | 4,8 |
| Inflazione programmata | 1,7 | 1,7 | 1,4 | 1,3 | 1,2 | 1,2 |
| Tasso di disoccupazione | 9,5 | 9,1 | 8,5 | 8,0 | 7,5 | 6,8 |
| Tasso di occupazione (15-64) | 54,6 | 55,5 | 56,6 | 57,7 | 58,8 | 60,0 |

Fonte: DPEF Stato 2003-2006

Nel 2003 la manovra di correzione sull'indebitamento netto tendenziale delle Pubbliche amministrazioni è prevista in 10,9 miliardi di euro, di cui 7,75 miliardi di euro saranno finalizzati alla riduzione delle imposte (5,5 per sgravi Irpef; 0,5 per la riduzione dell'Irap e 1,75 per la riduzione di 2 punti percentuali dell'Irpeg).

Le azioni correttive sulla spesa comprenderanno:

- Contenimento generale della spesa corrente;
- Controllo della spesa sanitaria, attraverso la revisione del prontuario farmaceutico e l'introduzione di mutue integrative e sostitutive;
- Sviluppo della procedura di acquisti centralizzati di beni e servizi (risparmio di 3,7 miliardi di euro nel 2003);
- Incentivi a rimanere nel mondo del lavoro e potenziamento della previdenza integrativa;
- Aumento del ricorso a modelli flessibili di lavoro nel pubblico impiego;
- Privatizzazione di aziende pubbliche.

TAV. 4.2 - QUADRO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

| MILIARDI DI EURO | | | | | | | | | |
|---------------------|--------------------|--------|--------|----------------------|---------|---------|---------|-----------------------|-----------------------|
| | Quadro tendenziale | | | Quadro programmatico | | | | Differenze | Differenze |
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2003 progr.- tend. | 2004 progr.- tend. |
| Saldo corrente | 21,8 | 21,1 | 20,9 | 29,3 | 37,5 | 39,6 | 47,4 | 8,2 | 16,6 |
| (in % PIL) | 1,7% | 1,6% | 1,5% | 2,2% | 2,7% | 2,7% | 3,1% | 0,6% | 1,2% |
| Avanzo primario | 59,9 | 57,4 | 51,6 | 67,6 | 76,4 | 84 | 86,9 | 10,2 | 24,8 |
| (in % PIL) | 4,7% | 4,3% | 3,7% | 5,1% | 5,5% | 5,8% | 5,7% | 0,8% | 1,8% |
| Interessi | 74,5 | 79,0 | 82,9 | 78,4 | 80,9 | 82,5 | 84,2 | -0,6 | -2,0 |
| (in % PIL) | 5,9% | 6,0% | 6,0% | 5,9% | 5,8% | 5,7% | 5,5% | 0,0% | -0,1% |
| Indebitamento netto | -14,5 | -21,7 | -31,2 | -10,8 | -4,5 | 1,5 | 2,7 | 10,9 | 26,7 |
| (in % PIL) | -1,1% | -1,6% | -2,3% | -0,8% | -0,3% | 0,1% | 0,2% | 0,8% | 1,9% |
| Pressione fiscale | | | | 41,9 | 41,4 | 40,4 | 39,8 | | |
| Debito/PIL | | | | 104,5 | 99,8 | 97,1 | 94,4 | | |
| PIL | 1265,1 | 1325,3 | 1378,7 | 1.325,4 | 1.389,6 | 1.456,7 | 1.527,2 | | |

Fonte: Elaborazioni su DPEF 2003-2006

Per le Regioni quindi il DPEF ripropone indirizzi abbastanza stringenti sulla spesa corrente, sanitaria e sull'ammontare dei trasferimenti.

4.4.2 Il Patto di stabilità interno ed il prolungamento delle sanzioni

I recenti vincoli posti dalla recente normativa⁶ hanno determinato nuovi ed inattesi contenuti del Patto di stabilità interno: l'obiettivo programmatico da raggiungere riguarda infatti dal 2002 anche la competenza, oltre che la cassa.

Per il 2002 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'esercizio 2000, aumentati del 4,5 per cento. Per gli esercizi 2003 e 2004 si applica un incremento pari al tasso di inflazione programmato indicato dal documento di programmazione economico finanziaria. In deroga, le regioni possono prevedere ulteriori spese correnti necessarie per l'esercizio delle funzioni statali ad esse trasferite a decorrere dall'anno 2000 e seguenti, nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali.

Analoghi obiettivi di crescita devono essere rispettati per i pagamenti individuati nelle corrispondenti voci dei dati di impegno.

E' stato perciò abolito il concetto di saldo tra entrate e spese che avrebbe potuto permettere stanziamenti e pagamenti maggiori nel caso di miglioramento della gestione delle entrate.

⁶ art.1 D.L. 347/2001 conv. in L. 405/2001; art.40 L.448/2001.

Con tale definizione del Patto, sorgono preoccupazioni perché si potrebbe verificare il caso che, per avere raggiunto il limite massimo ammesso dalla legge, si potrebbe giungere all'impossibilità di effettuare pagamenti, pur avendo giacenze di cassa disponibili presso il Tesoriere.

Inoltre l'articolo 4 del Decreto legge 63/2002 convertito in legge 112/2002 (cd. decreto salva deficit) dispone a carico delle Regioni il prolungamento delle sanzioni per il mancato raggiungimento degli obiettivi relativi al Patto di stabilità e degli altri adempimenti previsti dall'accordo dell'8 agosto 2001 sulla spesa sanitaria. Nel corso del 2002 è stato avviato, in contraddittorio con le Regioni, il monitoraggio statale dei vari adempimenti. La Regione Veneto ha soddisfatto tutti i requisiti previsti, dalla copertura del deficit sanitario 2001 al raggiungimento dell'obiettivo fissato per il Patto di stabilità 2001. Ora la richiamata disposizione dell'articolo 4 del DL 63/2002 ha esteso anche agli anni 2002, 2003 e 2004 l'obbligo di rispetto di tali adempimenti. Le risorse integrative per il servizio sanitario a valere sui deficit 2000 e 2001 saranno acquisite definitivamente al bilancio regionale solo se saranno rispettati anche nell'anno 2002 gli adempimenti dell'Accordo. Nella seguente tabella si riportano le somme assegnate alla Regione Veneto, pari rispettivamente a 118 e 293 milioni di euro, che dovranno essere restituite in caso di mancato adempimento del Patto.

TAV. 4.3 - INTEGRAZIONE STATALE DEI FABBISOGNI DI SPESA SANITARIA PER GLI ANNI 2000 E 2001
MILIONI DI EURO

| | Somme spettanti anno 2000 | Somme spettanti anno 2001 | Acconto 2000 | Acconto 2001 |
|-------------------------|------------------------------|------------------------------|--------------|--------------|
| Veneto | 118 | 293 | 59 | 73 |
| Totale Nazionale | 1.394 | 3.413 | 697 | 853 |

Fonte: tabella A allegata all'articolo 4 bis, comma 6 della L.112/2002

Data la rilevanza strategica dell'obiettivo di risanamento della finanza pubblica e dell'importanza del concorso del comparto regionale, le Regioni hanno chiesto la partecipazione a ogni decisione relativa agli obiettivi e ai metodi di calcolo sulla rilevazione dei dati per il Patto di stabilità.

Le Regioni hanno inoltre presentato in occasione del parere sul DL 63/2002 nella Conferenza Stato-Regioni del 9.5.2002 proposte di emendamento alle norme sul patto di stabilità (art. 1 della L.405/2001) in maniera da escludere dai vincoli del Patto stesso le spese finanziate con trasferimenti statali e quelle che per loro natura rivestono carattere di eccezionalità. Poiché gli emendamenti proposti non hanno trovato accoglimento da parte del Governo in sede di esame del DL 63/2002, le Regioni chiedono che essi siano inseriti in altro provvedimento di legge.

4.4.3 Il finanziamento della sanità

L'accordo dell'agosto 2001 tra Governo e Regioni sulla spesa sanitaria ha significato per le Regioni un incremento delle risorse per il periodo 2001-2004 superiore a quanto previsto in precedenza (accordo agosto 2000, legge finanziaria 2001). E' anche apprezzabile l'impegno del Governo a sostenere il completamento del processo di devoluzione alle stesse delle funzioni di gestione e di organizzazione della Sanità. Tuttavia, l'obiettivo di dare stabilità, certezza e congruità ai finanziamenti per il servizio sanitario non è ancora stato raggiunto, sebbene il Governo e le Regioni abbiano dato segnali evidenti di assunzione di responsabilità.

La spesa sanitaria delle Regioni è caratterizzata da incrementi della spesa farmaceutica originati anche dall'eliminazione del ticket e dalla dinamica della spesa di personale. Negli ultimi due anni rendicontati (2000 e 2001), essa ha prodotto un incremento medio annuo dell'8,8%. Come ha rappresentato la Corte dei Conti nei referti al Parlamento, già nel 2001 si sono raggiunti livelli di spesa pari circa allo stanziato per il 2002. Su questo esercizio, a parte l'effervescenza della spesa farmaceutica, si stanno scaricando oneri aggiuntivi di spesa relativi al contratto di lavoro nonché per la riduzione delle liste di attesa.

In presenza di tali andamenti sembra necessario riconsiderare il livello del fabbisogno di spesa dell'accordo dell'8 agosto 2001, confermato nel DPEF 2003-2006, pari per il 2002 a 74.564 milioni di euro (144.376 miliardi di lire), per il 2003 a 77.532 milioni di euro (150.122 miliardi di lire), e per il 2004 a 80.501 milioni di euro (155.871 miliardi di lire) cui si aggiungono risorse di 1.033 milioni di euro (2000 miliardi di lire) per ciascuno degli anni 2002 e 2003, e di 775 milioni di euro (1500 miliardi di lire) per il 2004.

TAV. 4.4 - RIEPILOGO SU BASE NAZIONALE ACCORDO IN MATERIA SANITARIA 8 AGOSTO 2001

| | MILIONI DI EURO | | | | | |
|---|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| | Anno 2000 (integrazioni) | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Tot. 2002-4 |
| Fabbisogno di spesa sanitaria riconosciuto dall'Accordo | 1.394 | 71.271 | 74.564 | 77.532 | 80.501 | 232.596 |
| Risorse accantonate per il riequilibrio regionale dei LEA | 0 | 0 | 1.033 | 1.033 | 775 | 2.841 |
| Totale Fabbisogno riconosciuto | 1.394 | 71.271 | 75.597 | 78.564 | 81.275 | 235.437 |
| Variatione fabbisogno compresi accantonamenti | | | 6,1% | 3,9% | 3,5% | |
| PIL | | 1.216.583 | 1.265.100 | 1.325.400 | 1.389.600 | |
| Rapporto fabbisogno/PIL riconosciuto da accordo | | 5,86% | 5,98% | 5,93% | 5,85% | |
| Rapporto fabbisogno/PIL pari al 6% | | 72.995 | 75.906 | 79.524 | 83.376 | |
| Differenza tra fabb. riconosciuto e rapporto al 6% | | -1.724 | -309 | -960 | -2.101 | |

Fonti:

Fabbisogno: Accordo 8/8/2001

PIL 2001 (cons.): Ministero Economia Relazione di cassa al 31/12/2001-pag.XIX

PIL 2002-2004: DPEF Stato 2003-2006

Il livello di finanziamento a carico dello Stato per ciascuno dei tre anni dovrà essere rideterminato sulla base del lavoro dei tavoli di monitoraggio e verifica sui livelli essenziali di assistenza effettivamente erogati e sulla corrispondenza ai volumi di spesa stimati e previsti articolati per fattori produttivi e responsabilità decisionali.

Il principio di ancorare il finanziamento pubblico della sanità al PIL nominale, affermato nell'accordo dell'8 agosto 2001, deve trovare una più congrua esplicitazione intorno a livelli più allineati a quelli di altri paesi dell'Unione Europea, e comunque in misura non inferiore al 6 per cento.

Sugli esercizi 2001 e precedenti (addirittura fino al 1994) permangono ritardi nella erogazione delle risorse. Mentre ancora non sono state erogate completamente le risorse stanziare per il periodo 1994-1999, il DL 63/2002 dispone l'erogazione del 50% (697,2 milioni di euro pari a 1350 miliardi di lire) riferiti al 2000, e il 25% (853,17 milioni di euro pari a 1652 miliardi di lire) riferiti al 2001.

Questo acuisce la crisi di liquidità in cui versa il sistema sanitario pubblico, espone le Regioni ad un contenzioso sempre più pesante e ad oneri finanziari aggiuntivi per interessi e spese legali, e pone difficoltà alle politiche di contenimento dei costi per acquisto di beni e servizi.

Dato che gli emendamenti presentati dalle Regioni tesi ad ottenere la liquidazione dell'intero importo 2000 (1.394,4 milioni di euro) e del 50% dell'importo 2001 (1.706,3 milioni di euro) avanzati nella Conferenza Stato Regioni del 9.5.2002 non sono stati recepiti da parte del Governo, le Regioni hanno chiesto allo stesso di farsi carico del problema nella prossima legge di assestamento del bilancio 2002.

4.4.4 L'andamento poco dinamico delle entrate autonome

La lettura delle serie storiche sulle risorse disponibili evidenzia la sostanziale staticità delle entrate autonome, e addirittura un decremento del grado di autonomia di spesa: nel 1996, primo anno osservato, il grado di autonomia è stato del 17%, mentre nel 2002, ultimo del periodo osservato, esso si è attestato al 11%. In termini nominali le risorse libere dal 1996 al 2002 sono cresciute solamente del 2%, passando da 913 a 929 milioni di euro. Se si considerano gli stessi dati in termini reali, cioè al netto dell'inflazione, le risorse libere si sono ridotte del 10%. Per recuperare almeno il livello dei prezzi esse sarebbero invece dovute aumentare del 13%. Questa evidenza costituisce un importante vincolo che condiziona in modo sostanziale il bilancio regionale.

Ha inciso su questi risultati la scarsa dinamica delle entrate tributarie senza vincolo di destinazione, che rappresentano i 9/10 dell'aggregato delle entrate libere, nonostante la manovra operata con la L.R. 40/2001 sulla tassa automobilistica regionale, che apporterà risorse superiori allo sgravio sull'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano (articolo 38 della L.R. 2/2002). In particolare hanno segnato il passo le entrate derivanti dall'accisa sulla benzina e quelle

derivanti dal tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, mentre meno dinamico del previsto è stato l'andamento del gettito della tassa automobilistica regionale. I motivi sono principalmente due e sono in parte già stati esaminati:

- le politiche di ristrutturazione e riqualificazione della spesa pubblica per la convergenza dello Stato italiano ai parametri europei di stabilità hanno interessato profondamente i bilanci regionali, attraverso la mancata o ritardata copertura da parte del Governo nazionale delle minori entrate derivanti dall'ampliamento dell'autonomia impositiva; in particolare ciò si è verificato a partire dal 1998 a seguito della riforma della tassazione sulle automobili, a seguito della quale le Regioni hanno registrato minori entrate dovute alla diminuzione dell'aliquota dell'accisa della benzina da 350 a 242 lire al litro, non compensate dall'aumento del gettito della tassa automobilistica disposto dall'articolo 17 della L. 449/1997). Lo Stato ha compensato gli anni 1998, 1999 e 2000 (quest'ultimo anno con la l. finanziaria 2002), disponendo un trasferimento statale pari a 342 milioni di euro (662 miliardi di lire) di cui 47 milioni di euro per il Veneto (pari a 91 miliardi di lire). Tuttavia le Regioni hanno già rappresentato alla parte statale la necessità di provvedere alla copertura di ulteriori minori introiti registrati nel 2000, nel 2001 e nei primi mesi del 2002. Se la richiesta fosse accolta, al Veneto sarebbero attribuiti 83 milioni di euro (161 miliardi di lire) per minori entrate verificatesi negli anni 2000 e 2001.

| TAV. 4.5 - REGIONE VENETO-SITUAZIONE COMPENSAZIONE MINORI INTROITI ACCISA BENZINA | | | | | | |
|--|---------------------------------------|--|---------------|---|--|--|
| MILIONI DI EURO | | | | | | |
| | TASSA AUTOMOBILI STICA | QUOTA REGIONALE DELL'ACCISA BENZINA | TOTALE | Differenze rispetto al 1997 (anno precedente la riforma) | Importo compensato da Stato | Importo non compensato da Stato |
| 1997 | 366 | 371 | 737 | | | |
| 1998 | 419 | 271 | 690 | -47 | -47 | |
| 1999 | 415 | 273 | 688 | -49 | -47 | |
| 2000 | 411 | 246 | 657 | -80 | -47 | -33 |
| 2001 | 443 | 244 | 687 | -50 | | -50 |
| TOTALE | 2.053 | 1.405 | 3.459 | -226 | -141 | -83 |

Il trend negativo delle entrate riferibili alla compartecipazione al gettito dell'accisa sulla benzina ribadisce un evidente orientamento dei consumatori verso l'uso di carburanti alternativi alla benzina, per cui le Regioni hanno chiesto l'attribuzione di una compartecipazione su tutti i carburanti per autotrazione, compresi metano e gasolio, i quali invece hanno andamenti più favorevoli.

Diventa necessario costituire, come già avvenuto nel 1999, un tavolo di lavoro Stato - Regioni per l'aggiornamento e il riconoscimento di risorse compensative per queste minori entrate.

Le Regioni inoltre hanno richiesto l'abolizione a regime dal 2001 (a questo punto la decorrenza slitta al 2002 o 2003) del trasferimento statale compensativo e la sua sostituzione con una quota aggiuntiva di compartecipazione regionale all'IVA.

| TAV. 4.6 - EVOLUZIONE DELLE ENTRATE LIBERE 1996-2002 | | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|
| MILIONI DI EURO | | | | | | | |
| 1996-2001 ACCERTAMENTI; 2002 PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA | | | | | | | |
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| ENTRATE TRIBUTARIE A LIBERA DESTINAZIONE | 816 | 866 | 806 | 816 | 786 | 861 | 827 |
| TRASFERIMENTI STATALI A LIBERA DESTINAZIONE | 21 | 0 | 12 | 14 | 88 | 68 | 47 |
| ALTRE ENTRATE LIBERE RICORRENTI | 25 | 26 | 33 | 36 | 41 | 76 | 55 |
| ENTRATE LIBERE NON RICORRENTI | 52 | 28 | 52 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| ENTRATE A LIBERA DESTINAZIONE | 913 | 920 | 903 | 867 | 915 | 1.006 | 929 |
| VAR. % RISPETTO L'ANNO PRECEDENTE | | 0,8% | -1,8% | -4,0% | 5,6% | 9,9% | -7,6% |
| NUMERI INDICE (BASE 1996) | 100 | 101 | 99 | 95 | 100 | 110 | 102 |
| VALORI REALI (BASE 1996) | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| ENTRATE TRIBUTARIE A LIBERA DESTINAZIONE | 816 | 852 | 779 | 776 | 728 | 777 | 733 |
| TRASFERIMENTI STATALI A LIBERA DESTINAZIONE | 21 | 0 | 12 | 13 | 82 | 61 | 42 |
| ALTRE ENTRATE LIBERE RICORRENTI | 25 | 26 | 32 | 34 | 38 | 69 | 49 |
| ENTRATE LIBERE NON RICORRENTI | 52 | 27 | 50 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| ENTRATE A LIBERA DESTINAZIONE | 913 | 905 | 872 | 824 | 848 | 907 | 825 |
| VAR. % RISPETTO L'ANNO PRECEDENTE | | -0,9% | -3,6% | -5,5% | 2,9% | 7,0% | -9,1% |
| NUMERI INDICE (BASE 1996) | 100 | 99 | 96 | 90 | 93 | 99 | 90 |
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| TASSO DI INFLAZIONE NAZIONALE (1997-2001 EFFETTIVO; 2002 PROGRAMMATO) | | 1,7% | 1,8% | 1,6% | 2,6% | 2,7% | 1,7% |
| INDICE DEI PREZZI (BASE 1996) | 100 | 102 | 104 | 105 | 108 | 111 | 113 |
| FONTI: REGIONE DEL VENETO - ELABORAZIONE SU RENDICONTI E BILANCIO DI PREVISIONE ISTAT MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA | | | | | | | |

4.4.5 La problematica del rimborso dell'IVA sui contratti dei trasporti

La Legge 472/1999 aveva assicurato alle Regioni l'attribuzione dei contributi statali in modo da garantire la totale copertura dei maggiori oneri IVA sui contratti di servizio in materia di trasporti pubblici.

Il decreto ministeriale del 22.12.2000, attuativo della L. 472/1999, ha invece negato la totale copertura dell'IVA. Esso prevede solamente un rimborso parziale dell'IVA sui contratti di servizio di trasporto da parte dello Stato, con conseguenti oneri residui a carico dei bilanci regionali. Le Regioni riceverebbero, per effetto del D. Lgs. 56/2000 sul federalismo fiscale, una quota pari al 38,55% del gettito IVA nazionale. Quindi a parere dello Stato, incrementandosi il gettito IVA nazionale, le Regioni dovrebbero automaticamente beneficiare anche della quota versata a titolo di IVA sui contratti di servizio.

In effetti, in base alla previsione del D. Lgs. 56/2000, il DPCM 17/5/2001 di rideterminazione dell'aliquota ha abolito una serie di trasferimenti statali (i più importanti sono il Fondo sanitario corrente e in conto capitale) e li ha sostituiti con il 38,55% del gettito IVA nazionale. In realtà dicendo ciò operiamo una semplificazione, perché una quota dei trasferimenti soppressi è compensata con l'aumento di 8 lire dell'accisa sulla benzina ed un'altra con l'aumento dello 0,4% dell'addizionale IRPEF (e per la sola differenza tra importo totale dei trasferimenti soppressi e gettito delle due entrate citate, dall'IVA). Con questa precisazione, possiamo dire che nel primo anno di applicazione, il 2001, per legge deve essere assicurata la perfetta corrispondenza tra importo dei trasferimenti soppressi e IVA attribuita. I trasferimenti soppressi sono però solo quelli specificamente elencati dal D. Lgs. 56/2000 e tra essi non compare l'importo dell'IVA sui trasporti. Di conseguenza il numeratore del rapporto di compartecipazione non varia a causa di questo meccanismo. Poiché invece a variare è il denominatore (il gettito IVA nazionale), ne deriva che l'aliquota della compartecipazione regionale all'IVA non terrà conto dell'ammontare dell'IVA sui contratti di servizio di trasporto pubblico locale. Questa diatriba sul non integrale rimborso da parte statale dell'IVA sui contratti di servizio in materia di trasporti, a scenari immutati, comporta per il bilancio della Regione Veneto un onere di oltre 15 milioni di euro per anno.

In definitiva il meccanismo del Decreto 56 deve essere rivisto, cioè si dovrebbe ripartire con un nuovo ammontare dei trasferimenti soppressi, comprensivo anche delle nuove partite richieste dalle Regioni, come l'IVA sui contratti di trasporto. Successivamente, una volta determinata l'aliquota corretta, nello spirito dello steso decreto, ogni Regione negli anni successivi potrà finanziare i trasferimenti soppressi, anche in misura minore o maggiore, a seconda dell'andamento delle entrate proprie e dell'andamento del gettito IVA nazionale.

4.4.6 Contratto autoferrotranvieri 2000-2003

A novembre del 2000, le Regioni e le Autonomie Locali hanno sottoscritto con i Ministeri del Lavoro e dei Trasporti un protocollo d'intesa al fine di assicurare la copertura finanziaria degli oneri legati al rinnovo del CCNL autoferrotranvieri e per permettere la chiusura delle trattative sindacali. Nel protocollo si prevedeva l'impegno dei sottoscrittori ad affrontare congiuntamente i problemi delle dinamiche contrattuali oltre il 2001. Infatti, la copertura prevista dal Governo per il contratto per il 2001 è solo parziale (art.145, comma 30 legge 388/00) e la quota a carico delle Regioni è di 41,8 milioni di euro (81 mld. di lire).

Per gli anni 2002 – 2003, venendo a mancare l'intervento dello Stato l'onere complessivo per le Regioni è stimato in oltre 211,7 milioni di euro (410 mld di lire) - effetti del I biennio. Questo importo non tiene conto dei maggiori oneri legati alla rinegoziazione economica del II biennio del contratto.

È necessario che il Governo provveda ad assicurare la copertura del contratto per la sua parte concordando con le Regioni anche la parte a loro carico.

4.4.7 Decentramento amministrativo ex legge 59/1997 e DLGS 112/1998

Le Regioni riaffermano di voler essere protagoniste del confronto sul processo di riforme costituzionali e federaliste. Per quanto concerne il federalismo amministrativo (decentramento Bassanini) occorre che il confronto Governo-Regioni risolva definitivamente questioni di carattere finanziario e organizzativo che incidono pesantemente sull'esercizio delle competenze trasferite alle Regioni e agli Enti locali, tenuto conto che in molte Regioni risultano criticità per quanto concerne specifiche materie peculiari di ciascuna realtà.

4.5 Il quadro tendenziale di previsione delle entrate per il 2003

Nella tabella 5.1 sono esposte le entrate che costituiscono la parte autonoma e ricorrente del bilancio regionale. Le previsioni sono state fatte utilizzando i modelli di analisi SAPER (Sistema di Analisi per la Politica Economico-fiscale Regionale) e MASTER (Modello di Analisi della Solidarietà Territoriale Regionale) della Regione Veneto. Per il 2003 si prevede di acquisire risorse libere da vincoli per 928,1 milioni di euro, con una riduzione, rispetto al 2002, dello 0,1%. I tributi propri liberamente destinabili ammontano a 825,8 milioni di euro. Le voci principali riguardano:

- *tassa automobilistica regionale (488,3 milioni di euro), con un aumento del gettito del 2,1% rispetto all'esercizio precedente. Non si tiene conto della perdita di gettito che conseguirà alle disposizioni introdotte con il D.L. 138 dell'8 luglio 2002 (esenzione dal pagamento della tassa automobilistica per alcuni veicoli di nuova immatricolazione) in quanto tale minore entrata verrà compensata da corrispondenti trasferimenti da parte dello Stato, lasciando pertanto invariato il quadro di risorse complessivo;*
- *compartecipazione regionale al gettito dell'accisa sulla benzina (219,7 milioni di euro), con un calo del 2% rispetto al 2002;*
- *addizionale regionale all'imposta sul consumo di gas metano e imposta sostitutiva sulle utenze esenti (40,9 milioni di euro);*
- *tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (17,8 milioni di euro);*
- *tasse sulle concessioni regionali (8,2 milioni di euro);*
- *quota liberamente destinabile della compartecipazione regionale all'IVA, ex D. Lgs. 56/2000 (41,8 milioni di euro).*

Per la previsione delle entrate tributarie a destinazione vincolata si è invece partiti dalla determinazione del fabbisogno di spesa sanitaria corrente del 2002, sulla base di un finanziamento lordo nazionale pari a 78.564 milioni di euro (152.122 miliardi di lire), come stabilito dall'accordo Governo-Regioni dell'8 agosto 2001. Per il Veneto tali dati nazionali fanno stimare un fabbisogno di 5.937 milioni di euro. Al netto delle entrate proprie di aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere,

pari a 188 milioni di euro, e considerando la componente della mobilità interregionale netta (98 milioni di euro), le esigenze di finanziamento risultanti ammontano a 5.847 milioni di euro. Questa necessità di finanziamento è soddisfatta dalle entrate a titolo di IRAP (2.938 milioni di euro), addizionale IRPEF nella misura dello 0,9% di aliquota (pari a 456 milioni di euro) e compartecipazione IVA (2.453 milioni di euro), calcolata al netto della quota libera (41,8 milioni di euro) destinata a compensare i trasferimenti soppressi dal D. Lgs. 56/2000 diversi dal Fondo sanitario.

| TAV. 5.1 - REGIONE VENETO: QUADRO TENDENZIALE DELLE ENTRATE 2003 (milioni di euro) | | | | | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|------------------|----------------|-----------------------|----------------|
| ENTRATA | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 prev. iniz. | 2003 prev. | Var. 2003-02 assolute | Var. 2003-02 % |
| Entrate tributarie a libera destinazione | 816,2 | 785,6 | 861,2 | 826,7 | 825,8 | -0,9 | -0,1% |
| Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Tasse sulle concessioni regionali | 1,8 | 1,6 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 0,0 | 0,0% |
| Tasse di concessione regionale in materia venatoria | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4,6 | 4,6 | 0,0 | 0,0% |
| Tasse di concessione regionale in materia di pesca | 2,2 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 0,0 | 0,0% |
| Tassa automobilistica regionale | 419,2 | 416,1 | 443,4 | 478,3 | 488,3 | 10,0 | 2,1% |
| - di cui dovuti alla manovra Lr 40/2001 | | | | 43,4 | 44,4 | 1,0 | 2,3% |
| Addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano | 77,0 | 86,3 | 81,2 | 45,5 | 40,9 | -4,6 | -10,1% |
| Tasse di abilitazione all'esercizio professionale | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,0 | 0,0% |
| Tassa regionale per il diritto allo studio universitario | 7,9 | 8,7 | 8,8 | 8,8 | 8,8 | 0,0 | 0,0% |
| Tassa regionale per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani | 29,7 | 19,8 | 27,8 | 20,7 | 17,8 | -2,9 | -13,9% |
| Quota regionale dell'accisa sulla benzina per autotrazione | 273,3 | 246,1 | 243,9 | 224,1 | 219,7 | -4,5 | -2,0% |
| - di cui 242 Lire al litro | 273,3 | 246,1 | 236,1 | 217,0 | 212,6 | -4,3 | -2,0% |
| - di cui 8 Lire al litro | | | 7,8 | 7,2 | 7,0 | -0,1 | -2,0% |
| Compartecipazione all'IVA quota libera | | | 47,3 | 40,8 | 41,8 | 1,0 | 2,5% |
| Trasferimenti statali a libera destinazione | 14,0 | 88,0 | 68,0 | 47,3 | 46,9 | -0,4 | -0,9% |
| Altre entrate libere ricorrenti | 35,8 | 41,2 | 76,2 | 55,3 | 55,3 | 0,0 | 0,0% |
| Vendita di beni e servizi | 0,9 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 0,0 | 0,0% |
| Canoni, fitti e interessi attivi | 5,8 | 6,8 | 16,3 | 26,4 | 26,4 | 0,0 | 0,0% |
| Rimborsi, recuperi ed entrate diverse | 29,0 | 33,2 | 58,8 | 27,9 | 27,9 | 0,0 | 0,0% |
| Entrate libere non ricorrenti | 0,7 | 0,0 | 0,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0% |
| Alienazioni di beni immobili | 0,7 | 0,0 | 0,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Altre entrate libere non ricorrenti | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| Totale entrate a libera destinazione (A) | 866,7 | 914,8 | 1.006,2 | 929,4 | 928,1 | -1,3 | -0,1% |
| Entrate tributarie a destinazione vincolata | 2.488,4 | 2.791,0 | 5.218,9 | 5.813,8 | 5.847,3 | 33,5 | 0,6% |
| Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) | 2.269,9 | 2.561,0 | 2.829,1 | 2.675,2 | 2.938,0 | 262,8 | 9,8% |
| - di cui IRAP privata | 2.037,9 | 2.094,0 | 2.312,1 | 2.187,2 | 2.417,0 | 229,8 | 10,5% |
| - di cui IRAP pubblica | 231,9 | 467,0 | 517,0 | 488,0 | 521,0 | 33,0 | 6,8% |
| Addizionale regionale all'IRPEF | 218,6 | 230,0 | 431,8 | 611,6 | 455,7 | -155,9 | -25,5% |
| - di cui 0,5% | 218,6 | 230,0 | 239,9 | 231,6 | 253,2 | 21,6 | 9,3% |
| - di cui 0,4% | 0,0 | 0,0 | 191,9 | 185,2 | 202,5 | 17,3 | 9,3% |
| - di cui manovra L.R. 40/2001 | | | | 194,8 | | -194,8 | -100,0% |
| Compartecipazione all'IVA quota vincolata | | | 1.958,1 | 2.527,0 | 2.453,6 | -73,4 | -2,9% |
| Totale entrate libere (A) + entrate tributarie a destinazione vincolata (B) | 3.355,2 | 3.705,8 | 6.225,2 | 6.743,2 | 6.775,3 | 32,1 | 0,5% |

L'attribuzione di queste risorse al finanziamento della spesa sanitaria corrente è tuttavia una mera esemplificazione. Come noto, infatti, l'IRAP, l'addizionale IRPEF (nella misura dell'aliquota di base pari allo 0,9%) e la compartecipazione IVA, a decorrere dal 2001, non sono più risorse formalmente destinate al fabbisogno sanitario corrente (articolo 13 del D. Lgs. 56/2000): tuttavia il punto 4 dell'accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000 in materia di Sanità, e l'articolo 83, c. 1, della legge finanziaria 2001 (L. 23.12.2000, n. 388) dispongono che ciascuna Regione è tenuta, per il triennio 2001-2003, a destinare al finanziamento della spesa sanitaria regionale risorse (di

qualunque fonte) non inferiori alle quote che risultano dal riparto dei fondi destinati per ciascun anno al finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Le previsioni per il 2003 di IRAP e addizionale IRPEF sono state effettuate a legislazione vigente, vale a dire che non tengono conto del progetto di riforma fiscale predisposto dal Governo, attualmente ancora all'esame del Parlamento, di cui si è parlato in precedenza. Le prime valutazioni degli effetti finanziari per il 2003 saranno possibili solo quando si potrà esaminare il testo della legge Finanziaria dello Stato per il 2003, ove è possibile vengano introdotti i primi elementi di tale riforma.

4.5.1 La pressione tributaria

Come premessa generale è necessario tener presente alcuni aspetti strettamente tecnici che hanno caratterizzato la manovra tributaria dello scorso anno e che, necessariamente, dovranno essere valutati:

- Un'eventuale manovra sull'addizionale IRPEF non potrà più prevedere l'aumento dell'1% fissato per le fasce di reddito oltre i 135 milioni di vecchie lire, ma dovrà essere ricondotta nell'ambito del massimo consentito dello 0,5%. Ciò comporterà di fatto un minor gettito;
- Il minor gettito dell'addizionale sul metano di fatto toglie ossigeno alla gestione corrente del bilancio;
- In termini temporali un'eventuale manovra tributaria dovrà essere pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale entro il 30 novembre.

Alla luce di tutto ciò l'elemento determinante per le decisioni in materia tributaria sarà l'andamento previsto a fine anno dei dati economici delle Aziende Sanitarie e Ospedaliere. Infatti l'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 prevede il ricorso a manovre tributarie qualora si verificano disavanzi gestionali.

L'obiettivo prioritario del governo regionale sarà quello di analizzare ed approfondire ogni possibilità ed ogni opportunità, al fine di delineare le componenti della pressione tributaria regionale, anche in forma diversificata rispetto all'impianto attuale, ma comunque con occhio particolarmente attento alle esigenze dell'economia e della società veneta.

4.6 L'evoluzione della spesa

Nella tav. 6.1 sono espone le spese ricorrenti da finanziare con risorse proprie a libera destinazione, il cui confronto con le entrate a libera destinazione della tabella precedente evidenzia di fatto l'azzeramento del margine per l'autofinanziamento delle spese di investimento.

Nel programmare gli interventi di spesa per il bilancio 2003 e pluriennale 2003 –2005 la Regione Veneto, in presenza del rinnovato quadro normativo secondo il quale alle Regioni, in quanto equiordinate allo Stato e altrettanto dotate di potere legislativo ed autonomia finanziaria di entrata e di spesa, compete la piena responsabilità politica e giuridica delle scelte adottate, intende avvalersi di tali nuovi strumenti per svolgere più efficacemente il proprio ruolo istituzionale.

Tale scelta nasce da un lato dalla difficoltà sempre maggiore di reperire disponibilità finanziarie tenuto conto sia dell'elevato livello raggiunto dall'indebitamento regionale anche in conseguenza dei conclamati disavanzi di amministrazione degli anni 2000 e 2001, sia dalla determinazione di non incidere ulteriormente sulla leva fiscale che colpisce le famiglie.

| TAV. 6.1 ANDAMENTO DELLA SPESA RICORRENTE FINANZIATA CON MEZZI REGIONALI | | | | | |
|---|---|--------------|--------------|----------------------------|--------------|
| IMPEGNI FINALI, AL NETTO DEI PAGAMENTI PERENTI, PER GLI ANNI 1999-2001 E STANZIAMENTO DI COMPETENZA INIZIALE 2002-2003 (valori in milioni di euro) | | | | | |
| | impegni finali al netto dei pagamenti perenti | | | stanziamenti di previsione | |
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| Spese regionali di amministrazione | 187,0 | 221,3 | 211,8 | 221,2 | 221,4 |
| Servizi e organi istituzionali | 28,7 | 32,9 | 33,8 | 39,8 | 39,9 |
| personale | 100,6 | 105,3 | 114,3 | 122,1 | 123,7 |
| acquisto beni e servizi | 48,3 | 65,5 | 51,8 | 56,7 | 55,7 |
| trasferimenti correnti | 9,3 | 17,5 | 11,9 | 2,7 | 2,1 |
| | | | | | |
| Spese regionali operative | 463,3 | 468,5 | 464,0 | 511,8 | 476,7 |
| politiche per l'ecologia | 8,4 | 7,4 | 6,5 | 6,8 | 6,6 |
| tutela della salute | 0,5 | 0,4 | 0,8 | 3,3 | 1,0 |
| interventi sociali | 72,7 | 71,8 | 71,2 | 63,5 | 60,3 |
| istruzione e formazione | 62,9 | 64,4 | 68,8 | 79,8 | 75,9 |
| mobilità | 214,1 | 212,6 | 208,1 | 218,9 | 197,6 |
| lavoro | 4,1 | 4,3 | 4,5 | 5,3 | 4,6 |
| turismo | 18,5 | 18,0 | 18,7 | 19,6 | 19,0 |
| abitazioni | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| cultura | 12,8 | 13,0 | 12,2 | 12,2 | 11,9 |
| altre spese operative | 69,0 | 76,6 | 73,2 | 102,5 | 99,7 |
| | | | | | |
| Rate mutui e prestiti | 60,4 | 92,7 | 100,1 | 146,8 | 180,3 |
| | | | | | |
| Limiti d'impegno | 46,7 | 48,1 | 46,0 | 53,1 | 48,5 |
| | | | | | |
| Totale spesa ricorrente finanziata con mezzi regionali | 757,3 | 830,7 | 821,9 | 933,0 | 926,9 |

Esiste altresì, l'esigenza di governare le anomalie che si stanno presentando, in modo significativo, sul versante della spesa corrente: si verifica infatti che, in presenza di decentramento di funzioni,

non si ha una corrispondente riduzione di spesa corrente di funzionamento, inoltre si verifica una tendenza a dirottare su spese correnti parte delle risorse assegnate per funzioni trasferite.

Com'è noto a partire dall'anno 2004 sarà a regime la riforma federalista che tende, come risultato finale, a dotare la Regione Veneto di un ammontare indistinto di risorse con cui fronteggiare tutte le spese. Non decadono, però, da tale anno i vincoli di gestione che, imposti con legge dello Stato ma concordati ed accettati anche dalle amministrazioni locali, impongono livelli di controllo proprio sul fronte della spesa corrente.

Il "patto di stabilità", così come è strutturato anche per il 2003, esclude dal novero delle spese soggette al vincolo gli interventi trasferiti in attuazione dei decreti "Bassanini"; gli stessi interventi, però, nel 2004, non avendo più quella notazione, entreranno nel calcolo della spesa corrente totale e determineranno quindi una eccedenza di spesa non ammessa. Per tale motivo, nell'utilizzare i trasferimenti derivanti dal conferimento di funzioni alla Regione Veneto, vi è l'esigenza di non generare nuova spesa corrente che rischierebbe poi, a partire dal 2004, di dovere essere soppressa o ridotta.

L'invito alla razionalizzazione delle attività risponde, inoltre, a quelle caratteristiche di efficienza e buona amministrazione fatte proprie dalla Giunta Regionale. In particolare l'attenzione è volta a concentrare le risorse verso importanti linee di spesa senza dispersione in mille rivoli.

L'esercizio 2003 viene, quindi, considerato come un esercizio di transizione al termine del quale molti degli istituti che hanno finora caratterizzato la gestione finanziaria saranno oggetto di revisione, tra questi il vincolo di destinazione dei diversi trasferimenti, fatti salvi quelli derivanti dai programmi comunitari e da accordi che costituiscono obbligazioni reciproche tra Stato e Regioni.

4.6.1 La spesa corrente

Dobbiamo partire dal presupposto che gli indirizzi programmatici contenuti nel DPEF nazionale 2003-2006, rivolti naturalmente anche alle politiche regionali, presentano un'ottica molto stringente.

Di conseguenza, da un punto di vista generale, anche per la Regione Veneto, si dovrà cercare, il più possibile, di operare in un quadro di contenimento della spesa corrente, proprio per raggiungere quel necessario equilibrio finanziario, indispensabile per una, non solo corretta, ma soprattutto oculata gestione del Bilancio.

In questo settore, pertanto, la politica regionale non può prescindere dall'obiettivo di rispetto dei vincoli del Patto di Stabilità.

E', inoltre, opportuno tenere conto anche del fatto che, sul fronte delle entrate tributarie a libera destinazione, continua a permanere una sostanziale situazione di staticità, a fronte, per contro, di un incremento degli oneri per il rimborso dei mutui.

Una particolare attenzione sarà dedicata ad una razionalizzazione delle spese di funzionamento puntando su un maggior controllo dei costi ed una maggiore efficienza nell'ottica del progressivo processo di decentramento di funzioni.

A fronte di queste osservazioni, dunque, il quadro che appare è sicuramente poco "malleabile", anche se l'ottica politica della Regione cercherà di mediare con le esigenze del territorio.

4.6.2 Le spese di investimento

Anche qui è indispensabile tener presente un presupposto fondamentale che deriva dal Patto di Stabilità interno.

Nei confronti delle Regioni, infatti, è tuttora in vigore il secondo obiettivo del Patto che prevede la riduzione del rapporto debito regionale /PIL.

Da questo si può facilmente evincere, anche per il 2003, alla presenza di una assai modesta risorsa ricorrente da destinare agli investimenti, come sia il percorso da affrontare per finanziare nuovi interventi.

E' un percorso sicuramente in salita, in quanto il ricorso all'indebitamento è limitato da un meccanismo governativo dal quale non ci si può allontanare.

Tuttavia le Regioni italiane e la nostra Regione in modo particolare, proprio per la sua vocazione, non possono dimenticare il ruolo per il quale sono state istituite: lo sviluppo del territorio in armonia con le sue peculiarità storiche, economiche, sociali e culturali.

E' proprio con questa filosofia che sarà data particolare attenzione e priorità al completamento dei programmi già in essere e a quelle spese di investimento in grado di attivare cofinanziamenti comunitari e statali e, più in generale, al finanziamento di azioni di investimento con un'ottica non solo annuale, ma anche pluriennale dell'intervento regionale.

Questa potrà essere una strada che, senza vincolare in maniera forte i bilanci futuri, permetta comunque alla Regione di esprimere con forza la sua presenza sul territorio quale volano di iniziative pubbliche e private.