



BOLLETTINO UFFICIALE

REGIONE ABRUZZO

L'AQUILA, 24 FEBBRAIO 2006

PALAZZO CENTI



Spedizione in abbonamento postale - 70% Div. Corr. D.C.I. - AQ

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO - FINANZIARIA REGIONALE 2006-2008

(Deliberazione del Consiglio Regionale n. 23/2 del 28.12.2005 – L.R. 25.3.2002, n. 3, art. 5)

BOLLETTINO UFFICIALE

INFORMAZIONI

Il Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo è pubblicato in L'Aquila dalla Presidenza della Giunta Regionale presso cui ha sede il servizio Bollettino che ne cura la direzione, la redazione e l'amministrazione.

Le uscite sono differenziate a seconda del contenuto.

Il Bollettino Ordinario si compone di 3 parti:

I° PARTE: dove vengono pubblicate le leggi e i regolamenti della Regione, i decreti del Presidente della Giunta e del Consiglio e gli atti degli Organi regionali - integralmente o in sintesi - che possono interessare la generalità dei cittadini.

II° PARTE: dove vengono pubblicate le leggi e gli atti dello Stato che interessano la Regione.

III° PARTE: dove vengono pubblicati gli annunci e gli altri avvisi di interesse della Regione o di terzi la cui inserzione - gratuita o a pagamento - è prevista da leggi e da regolamenti della Regione e dello Stato (nonché quelli liberamente richiesti dagli interessati).

Nei **Supplementi** vengono pubblicati tutti gli atti riguardanti il personale regionale, gli avvisi e i bandi di concorso interno. Questa tipologia di bollettino non è inclusa nell'abbonamento.

In caso di necessità si pubblicano altresì numeri **Straordinari** e **Speciali**.

ABBONAMENTO E PASSWORD

E' possibile sottoscrivere abbonamenti in qualunque periodo dell'anno. Il **costo annuale è di € 77,47** da versare sul **c.c.p. n° 12101671** specificando nella causale: "Nuovo abbonamento". L'attivazione dell'abbonamento decorrerà non prima della ricezione da parte della Redazione dell'attestazione di pagamento. Al fine di velocizzare la pratica è consigliabile inviare copia del versamento effettuato alla Redazione tramite fax al numero **0862 364665**.

L'abbonamento al cartaceo offre anche la possibilità di consultare i bollettini sul sito della Regione Abruzzo tramite l'apposita password da richiedere compilando la scheda sul sito <http://bura.regione.abruzzo.it> oppure specificando tale richiesta nel fax inviato.

Dopo questa operazione, il Servizio provvederà ad inviare tramite posta ordinaria una user e una password strettamente personali che consentiranno l'accesso al Bollettino on-line limitatamente al periodo di validità dell'abbonamento al bollettino cartaceo.

INSERZIONI

La pubblicazione di avvisi, bandi, deliberazioni, decreti ed altri atti in generale (anche quelli emessi da organi regionali) per conto di Enti, Aziende, Consorzi ed altri soggetti è effettuata a pagamento, tranne i casi in cui tali atti siano di interesse esclusivo della Regione e dello Stato.

Le richieste di pubblicazione di avvisi, bandi ecc. devono essere indirizzate con tempestività ed esclusivamente alla:
Direzione del Bollettino Ufficiale - Corso Federico II n. 51 - 67100 L'Aquila

Il testo da pubblicare deve pervenire:

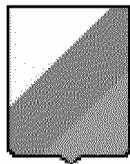
- in originale o copia conforme regolarizzata ai fini del bollo;
- munito della ricevuta del versamento sul c.c.p. n. 12101671 intestato a: Regione Abruzzo - Bollettino Ufficiale - 67100 L'Aquila, per un importo variabile in relazione all'atto da pubblicare e calcolato in base a quanto di seguito riportato:
 - per titoli ed oggetto che vanno in neretto pari a € 1,81 a rigo (foglio uso bollo massimo 61 battute)
 - per testo di ciascuna inserzione pari a € 1,29 a rigo (foglio uso bollo massimo 61 battute).

Per le scadenze da prevedere nei bandi è necessario che i termini vengano fissati partendo dalla "data di pubblicazione sul B.U.R.A.".

AVVERTENZE

- Gli abbonamenti e le Inserzioni vengono effettuati esclusivamente tramite **c.c.p. n° 12101671** intestato a:
Regione Abruzzo - Bollettino Ufficiale - 67100 L'Aquila. - n. fax 0862 364665
- Costo fascicolo: **€ 1,29** - Arretrati, solo se disponibili, **€ 1,29**.
- Le richieste dei numeri mancanti non verranno esaudite trascorsi 60 giorni dalla data di pubblicazione
- Unico punto vendita: Ufficio B.U.R.A. - Corso Federico II n° 51 - 67100 L'Aquila
- Orario per il pubblico: dal lunedì al venerdì dalle **ore 9.00** alle **ore 13.00** ed il martedì e giovedì pomeriggio dalle 15.30 alle 17.30

Regione Abruzzo



DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA REGIONALE 2006-2008

Dicembre 2005

INDICE

1	Una nuova stagione di sviluppo	pag.	1
1.1	I principali indirizzi strategici	pag.	6
1.2	Le politiche	pag.	7
	<i>La competitività</i>	pag.	7
	<i>La coesione sociale e territoriale</i>	pag.	14
	<i>La crescita delle Istituzioni</i>	pag.	17
1.3	Il metodo e gli strumenti della programmazione	pag.	19
1.4	La Gestione Finanziaria	pag.	23
1.5	Il Piano Regionale di Comunicazione	pag.	26
2	Il contesto del DPEFR	pag.	27
2.1	Il quadro delle riforme del Governo e della UE	pag.	27
2.1.1	<i>L'evoluzione del contesto istituzionale ed amministrativo</i>	pag.	27
2.1.2	<i>La strategia di Lisbona</i>	pag.	31
2.1.3	<i>Le nuove regole per la politica di coesione (2007-2013)</i>	pag.	34
2.2	La congiuntura economica e le previsioni	pag.	37
2.2.1	<i>L'andamento dell'economia italiana nel 2004 e nel 2005</i>	pag.	37
2.2.2	<i>La politica economica e la finanza pubblica</i>	pag.	39
2.2.3	<i>La politica del Governo nazionale per il Mezzogiorno</i>	pag.	41
2.2.4	<i>L'andamento dell'economia abruzzese nel 2004 e nel 2005</i>	pag.	42
2.2.5	<i>Le previsioni per il periodo del DPEFR</i>	pag.	47
3	Le linee di programmazione 2006-2008	pag.	49
3.1	La competitività del sistema Abruzzo	pag.	49
3.1.1	<i>Le azioni trasversali per la competitività del sistema produttivo</i>	pag.	49
	<i>Ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico</i>	pag.	49
	<i>Infrastrutture e logistica di impresa</i>	pag.	51
	<i>Infrastrutture industriali</i>	pag.	52
	<i>Lo sviluppo del credito</i>	pag.	53
	<i>Semplificazione delle procedure</i>	pag.	55
3.1.2	<i>Le politiche per le PMI e le specificità settoriali</i>	pag.	55
3.1.3	<i>La politica agricola e dello sviluppo rurale</i>	pag.	59
3.1.4	<i>La politica per il turismo</i>	pag.	60
3.1.5	<i>La politica per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile</i>	pag.	65
3.1.6	<i>Beni ed attività culturali</i>	pag.	82
	<i>Le attività culturali</i>	pag.	82
	<i>I beni culturali</i>	pag.	84
3.1.7	<i>Le politiche per il territorio e le infrastrutture</i>	pag.	85
3.1.8	<i>La politica dei trasporti e della mobilità</i>	pag.	97

3.2	Le politiche per la coesione sociale e territoriale	pag.	103
3.2.1	Politiche del Welfare	pag.	103
	Politiche sociali	pag.	103
	Politiche giovanili	pag.	106
	Politiche dell'immigrazione	pag.	107
3.2.2	Politiche attive del lavoro della formazione e dell'istruzione	pag.	108
	Il contesto e la strategia	pag.	108
	Le politiche	pag.	109
	La Governance	pag.	112
3.2.3	Le politiche per la sanità	pag.	114
3.2.4	La coesione territoriale e lo sviluppo delle aree interne	pag.	124
3.3	Le riforme dell'Amministrazione	pag.	131
3.3.1	La modernizzazione dell'Ente Regione	pag.	132
3.3.2	Il miglioramento dei sistemi di gestione e controllo dei programmi per la politica di coesione	pag.	142
3.3.3	Il miglioramento del partenariato	pag.	142
4	Gli indirizzi per la politica di bilancio	pag.	145
4.1	L'evoluzione del contesto della politica di bilancio	pag.	145
4.1.1	Le riforme e la transizione verso il federalismo fiscale	pag.	145
4.1.2	L'attuale sistema ed il dibattito sul D. Lgs. 56/2000	pag.	148
4.1.3	I provvedimenti di finanza pubblica del 2004 e 2005	pag.	153
4.1.4	Le prospettive finanziarie nel periodo del DPEFR	pag.	155
4.1.5	Le risorse aggiuntive derivanti dalla politica di coesione	pag.	159
4.2	La realtà finanziaria regionale	pag.	161
4.2.1	La struttura di entrate e spese	pag.	161
4.2.2	Le misure di contenimento della spesa sanitaria ed il loro impatto	pag.	164
4.2.3	La gestione finanziaria	pag.	166
4.2.4	La manovra finanziaria 2005 e la struttura del bilancio	pag.	169
4.3	Gli indirizzi generali per la politica di bilancio nel periodo di riferimento del DPEFR	pag.	172
4.3.1	Politica delle entrate	pag.	172
4.3.2	Politica delle spese	pag.	173
4.3.3	Politica degli investimenti	pag.	174
4.3.4	Gestione finanziaria	pag.	175

Indice delle Tabelle e delle Schede

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

1 - UNA NUOVA STAGIONE DI SVILUPPO

Il DPEF 2006-2008 coincide con l'avvio di un nuovo grande ciclo di programmazione comunitaria e di una nuova Legislatura Regionale entrambi segnati da profondi cambiamenti nelle strategie, nei metodi e negli strumenti delle politiche di sviluppo.

L'obiettivo generale che si intende perseguire è quello di costruire, per tutti coloro che risiedono in Abruzzo, *la possibilità di lavorare e di realizzare i propri progetti di impresa, sistemi di comunicazione e di trasporto efficienti ed efficaci, interventi che facilitino la conciliazione tra la vita professionale e quella familiare, un'ideale formazione per restare al passo con le nuove tecnologie, servizi pubblici funzionanti, un buon sistema assistenziale, un ambiente sano in cui vivere.*

Non tutto può la Regione. Molto dipende dalle scelte del Governo in materia di politica economica e sociale; moltissimo dalla quantità e qualità delle politiche di coesione nazionale e comunitaria.

Ma la Regione può esercitare un controllo ed un utilizzo intelligente delle proprie risorse e mobilitare, insieme al partenariato istituzionale e sociale, quelle del territorio verso efficaci politiche di sviluppo.

L'Abruzzo sta attraversando ormai da qualche anno una fase critica, caratterizzata dal passaggio del sistema economico da un periodo piuttosto lungo di grande vitalità ad un altro in cui appaiono evidenti le difficoltà di tenuta. Stanno a testimoniare:

- i bassi tassi di crescita del PIL, inferiori anche a quelli del Mezzogiorno, e il conseguente aumento del divario nei confronti delle aree più forti dell'Italia;
- la modesta dinamica dell'occupazione;
- la crisi di difficile soluzione dell'industria del comparto dell'elettronica e delle comunicazioni ed il conseguente aggravarsi dello squilibrio tra le aree interne e le aree costiere e vallive.

L'Abruzzo ovviamente è cresciuto: rispetto al 1996, ultimo anno di Obiettivo 1, vi è un maggior dinamismo imprenditoriale e delle Amministrazioni Locali, una significativa minore dipendenza economica dall'esterno (minori sovvenzioni e importazioni nette), il consolidamento della presenza di alcune grandi e significative imprese industriali, una diffusione di servizi urbani anche eccellenti, una ricettività turistica cresciuta in quantità ma soprattutto in qualità, segnali incoraggianti sul versante del credito.

In Abruzzo c'è un forte dualismo demografico ed economico che peraltro produce

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

squilibri in tutto il territorio regionale, spopolamento, invecchiamento ed arretratezza all'interno e in particolare nei territori più montani, congestione con aree di degrado sociale sulla costa.

In Abruzzo l'armatura urbana, soprattutto nelle aree interne, è ancora troppo debole. Si tratta di una criticità particolarmente importante in una fase in cui in Europa le città, segnatamente le città medie, devono svolgere un ruolo trainante nella costruzione della competitività e della coesione dell'Unione; un ruolo propulsore dello sviluppo per sé, ma anche e contestualmente, per i territori di riferimento, guardando alle vocazionalità e opportunità locali, progettando e promuovendo reti di alleanze e di complementarità con altre città, nei contesti nazionali ed europei.

Troppi sono i lavoratori adulti che a seguito della crisi dell'industria hanno perso o rischiano di perdere irrimediabilmente il lavoro.

Un quarto della Forza Lavoro è precaria; così si riduce in modo sostanziale, a fronte di un apparente incremento degli occupati, la massa salariale, si intacca la sfera dei diritti, compresi quelli pensionistici, e la qualità della vita dei lavoratori.

In Abruzzo inoltre, c'è ancora troppa povertà.

Dall'indagine sui consumi delle famiglie che l'ISTAT svolge annualmente nell'anno 2003 l'incidenza di povertà (quota di famiglie povere sul totale delle famiglie residenti calcolata utilizzando parametri relativi ai consumi e al numero di componenti) è pari al 15,4% mentre la media delle regioni del Centro-Nord è di poco superiore al 5%.

Secondo l'ultimo aggiornamento risalente a dicembre 2004 della Banca Dati DPS-ISTAT *Indicatori regionali per le politiche di sviluppo*, anche molti *indicatori di contesto*, costruiti al fine di misurare i principali profili da cui deriva la convenienza a vivere, lavorare, fare impresa in un dato territorio, presentano un Abruzzo in ritardo.

Gli indicatori di contesto ad oggi sono 100 e sono articolati secondo i 6 Assi della programmazione comunitaria 2000-2006 delle Regioni Obiettivo 1. Ognuno è calcolato per Regione, ripartizione territoriale, Italia, Obiettivo 1 e per anno a partire dal 1995.

Dall'analisi degli indicatori emergono, infatti, le seguenti osservazioni:

- *trasporto delle merci*. Il trasporto delle merci è decisamente sbilanciato sulla modalità su gomma, mentre non risultano ancora adeguatamente utilizzate la modalità ferroviaria e quella via mare;
- *trasporto di medio-lunga distanza dei passeggeri*. Nonostante il forte recupero degli ultimi anni, che ha consentito di triplicare il numero dei passeggeri sbarcati nell'aeroporto d'Abruzzo, il trasporto aereo deve ancora essere adeguatamente potenziato;
- *trasporto di medio-breve distanza dei passeggeri e mobilità urbana*. E' ancora molto elevata la percentuale di famiglie che dichiara difficoltà a raggiungere supermercati, com'è bassa la percentuale di persone che per trasporti urbani o interurbani di breve distanza non utilizza mezzi pubblici alternativi al trasporto privato su gomma (treno o autobus, nonostante un buon grado di soddisfazione di coloro che invece

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- li utilizzano), con evidenti riflessi sul traffico e la congestione urbana (le emissioni di CO₂ sono a livelli praticamente uguali al resto d'Italia ed al Mezzogiorno);
- *efficienza dei servizi infrastrutturali di rete.* E' ancora molto elevata rispetto alla media nazionale la percentuale di famiglie che lamenta irregolarità ed interruzioni accidentali nell'erogazione dell'acqua e dell'elettricità;
 - *qualità ambientale.* L'elevato numero di chilometri di costa non balneabili sollecita interventi per il miglioramento delle reti e dei sistemi di depurazione delle acque fluviali. La bassa percentuale di rifiuti oggetto di raccolta differenziata sollecita l'adozione di opportune misure nell'ambito del nuovo Piano dei Rifiuti, mentre il basso numero di stazioni di monitoraggio della qualità dell'aria richiamano l'esigenza di un potenziamento dei sistemi di monitoraggio e controllo ambientale.

La tabella 1.1 riporta una selezione degli indicatori che segnalano evidenti segnali di ritardo nell'Abruzzo e chiamano la Regione ad interventi più efficaci ed incisivi nelle politiche per l'ambiente e per la mobilità.

Tab 1.1 Abruzzo: Indicatori di contesto				
	ANNI	ABRUZZO	MEZZ	ITALIA
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO PER LA LOGISTICA E LA MOBILITÀ DELLE MERCI				
Indice del traffico delle merci su ferrovia (Tonnellate di merci in ingresso ed uscita per ferrovia per 100 abitanti)	1998	15,1	21,8	52,4
Indice del traffico delle merci su strada (Tonnellate di merci in ingresso ed uscita su strada per abitante)	2001	21,6	8,9	19,4
Indice del traffico di merci in navigazione di cabotaggio (Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita in navigazione di cabotaggio per 100 abitanti)	2001	37,4	150,7	99,1
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO PER LA MOBILITÀ DELLE PERSONE				
Indice del traffico aereo (Passeggeri sbarcati e imbarcati per via aerea per 100 abitanti)	2002	22,8	95,9	159,2
Percentuale di famiglie che dichiarano molto o abbastanza difficoltà nel raggiungere i negozi di alimentari e/o mercati	2002	23,3	23,3	21,3
Percentuale di famiglie che dichiarano molto o abbastanza difficoltà nel raggiungere i supermercati	2003	39,5	34,9	32,4
Utenti di mezzi pubblici sul totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro ed hanno usato mezzi di trasporto	2003	20,4	23,0	23,3
Indice di utilizzazione del trasporto ferroviario	2002	18,1	25,0	28,7
Percentuale di persone di 14 anni e più che hanno utilizzato il treno almeno 1 volta nell'anno	2003	19,6	21,3	28,1
Grado di soddisfazione dell'utenza per i servizi di trasporto ferroviario	2002	54,1	46,8	53,0
INFRASTRUTTURE E SERVIZI DI RETE				
Percentuale di famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua	2003	16,6	28,5	15,8
Km di coste non balneabili per inquinamento su Km di coste totali	2003	7,9	6,0	5,5
Frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico (numero medio per utente)	2002	2,8	4,2	3,1
INFRASTRUTTURE E SERVIZI PER LA QUALITÀ AMBIENTALE				
Emissioni di CO ₂ (anidride carbonica) da trasporto su strada (tonnellate per abitante)	2002	1,9	1,9	2,0
Rifiuti solidi urbani oggetto di raccolta differenziata su totale rifiuti solidi urbani	2001	8,9	4,7	17,4
Dotazione di stazioni di monitoraggio qualità dell'aria (valori per 100mila abitanti)	2002	0,7	0,8	1,6

Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat

Oltre a tali indicatori, che esprimono un utile confronto con le medie nazionali e delle altre regioni, elaborazioni autonome svolte dalla Regione Abruzzo nella propria

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

attività di pianificazione individuano evidenti criticità nell'area della gestione del territorio e della *prevenzione dei rischi* (sismico, di esondazione dei fiumi, di movimento gravitazionali ed erosivi di suolo e costa), materie peraltro rientranti nelle nuove competenze regionali in materia di protezione civile, e per le quali la Regione Abruzzo sta già attuando programmi di intervento. La necessità di interventi di prevenzione, oltre che di una pianificazione sui comportamenti da tenere in casi di emergenza, riguarda 1.143 edifici scolastici, 2.240 edifici definiti "strategici", ancor più numerosi beni storico-monumentali di culto, 1.156 ponti e viadotti, ancor più numerosi elettrodotti e gasdotti (con attraversamento di fiumi e frane), dighe e sbarramenti fluviali.

A fronte di una situazione così critica la legislatura precedente è stata segnata da una desolante carenza di visione strategica degli interessi della comunità regionale e dei possibili percorsi di sviluppo.

Negli anni scorsi non sono state organizzate adeguate misure per contrastare questa situazione.

Un dato assai critico è, infatti, quello rilevabile dalla Banca Dati *"Conti Pubblici Territoriali"* del MEF-DPS, che ricostruisce per tutti gli Enti appartenenti al settore pubblico allargato i flussi di spesa e di entrata a livello regionale, pervenendo alla costruzione di dati consolidati per ciascuna Regione.

La ricostruzione dei flussi finanziari viene effettuata sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati, tenendo conto cioè dei dati definitivi delle spese effettivamente realizzate. Il Settore pubblico allargato (SPA) è costituito oltre che da tutti gli Enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione, dall'Azienda dei Monopoli di Stato, dall'Ente Tabacchi Italiano, dall'ENEL, dalle Poste Italiane, dalle Ferrovie dello Stato, dall'ENI, dall'IRI e dall'ENAV.

Per *spese connesse allo sviluppo* si intendono gli investimenti fissi, i trasferimenti alle famiglie e alle imprese e le spese correnti per istruzione e formazione. Secondo la suddetta rilevazione, in Abruzzo la spesa connessa allo sviluppo del SPA negli anni 1999-2002 è diminuita da 1.353,0 a 1.348,3 milioni di EURO. E' un fenomeno questo comune anche alle Marche ed al Molise, che non si spiega solo con l'impatto avvenuto effettivamente in queste annualità della diminuzione significativa di risorse comunitarie conseguente alla fuoriuscita dell'Abruzzo dall'Obiettivo 1.

La Regione insomma non ha colto per tempo che il modificarsi dello scenario competitivo degli anni novanta (cambiamenti nelle condizioni della domanda, nel più intenso livello di competitività e nel sistema tecnologico, nel ciclo dello sviluppo che è sempre più basato sull'innovazione, la qualità e l'internazionalizzazione) stava fortemente riducendo la spinta propulsiva di quei fattori che in passato avevano determinato lo sviluppo, vale a dire: la diffusione sul territorio di una rete endogena di piccole e piccolissime imprese e la presenza di grandi industrie esogene, attratte in Abruzzo non solo dagli aiuti finanziari ma anche dal contesto sociale.

Le piccole imprese regionali, operanti nei settori che producono beni tradizionali,

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

sono, infatti, oggi particolarmente esposte alla competizione di quelle dei paesi emergenti e, in generale, della concorrenza internazionale.

Il processo di globalizzazione inoltre, impone alla grande impresa multinazionale continui riposizionamenti strategici, cui conseguono processi di ristrutturazione che hanno avuto impatti rilevanti su alcuni dei grandi stabilimenti produttivi localizzati in Abruzzo. La crisi del polo elettronico e delle comunicazioni ha coinvolto, infatti, aree estese della nostra Regione (L'Aquila, Sulmona, Avezzano, la provincia di Pescara), ed è stata aggravata anche dalle scelte di grandi gruppi che hanno ridotto la loro presenza in Abruzzo (Telecom, Enel, Ferrovie dello Stato, Autostrade, ecc...).

Negli anni più recenti, con l'arresto del processo di crescita, alcune componenti, quali la moderazione salariale e la flessibilizzazione del mercato del lavoro, che in Abruzzo ha raggiunto livelli particolarmente elevati, non si sono dimostrate più sufficienti a sostenere adeguati livelli occupazionali.

Questi cambiamenti intaccano i pilastri sui quali l'Abruzzo aveva costruito lo sviluppo dei decenni passati, mettendo in evidenza gli elementi di criticità della sua economia:

- la polverizzazione del tessuto produttivo delle piccole imprese, che molto spesso lavorano per conto terzi, senza marchio e con un modesto profilo tecnologico e commerciale, in particolare con modesti livelli di internazionalizzazione;
- l'elevata dipendenza produttiva e occupazionale dalla grande impresa di proprietà esterna che determina, in caso di crisi, ricadute negative a catena su tutto il territorio, come sta attualmente avvenendo nella provincia dell'Aquila;
- la presenza di squilibri interni come elemento di fragilità dell'intero sistema economico.

Occorre avviare una nuova stagione di sviluppo che assicuri all'Abruzzo:

- una crescita del PIL pro-capite superiore a quella media dell'Italia;
- una diminuzione del tasso di disoccupazione almeno in linea con il dato medio nazionale;
- una riduzione dell'incidenza di povertà che lo avvicini almeno alla situazione delle regioni più povere del Centro-Nord;
- un aumento addizionale significativo degli indici di scolarità dei giovani;
- un aumento del tasso di internazionalizzazione attiva e passiva delle imprese;
- un miglioramento significativo, che li avvicini alla situazione media italiana, di tutti gli indicatori ambientali;
- un elevamento degli indici riferiti alla fruizione di cultura quanto meno al di sopra degli indici medi meridionali;
- un miglioramento, in tutte le città superiori ai 50mila abitanti o anche per reti di città equivalenti che intendano cooperare, di tutti gli indicatori che testano la qualità dei cosiddetti servizi urbani;
- un elevamento degli indicatori che danno conto della quantità e qualità delle infrastrutture di trasporto per portarli quanto meno al di sopra della media meridionale;
- il consolidamento dei dati relativi alle strutture ed ai servizi sociali e sanitari ed ai

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- servizi energetici ed irrigui in particolare per le imprese;
- un nuovo posizionamento del mercato turistico nazionale ed internazionale dell'Abruzzo e del suo marchio (*Brand*).

Per realizzare questi obiettivi la Regione deve concentrare su di essi tutte le risorse e tutte le forze e deve mobilitare con intelligenti politiche di comunicazione l'intero territorio.

- Le priorità:** Tutti dovranno convergere intorno a queste priorità:
- spendere bene e subito le risorse già attribuite all'Abruzzo per l'attuale periodo di programmazione dei Fondi per la coesione (2000-2006) e conquistarne il più possibile per il prossimo (2007-2013). Ci riferiamo in questo senso sia ai Fondi Strutturali, sia alle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate;
 - rinegoziare con il Governo centrale e sulla base degli indirizzi del Documento Strategico Preliminare per la programmazione 2007-2013, una nuova Intesa Istituzionale di Programma per superare il ritardo infrastrutturale; le scelte della legge Obiettivo dovranno essere raccordate all'Intesa;
 - riorganizzare la spesa della Regione e degli Enti Locali anche semplificando il sistema delle agenzie e degli Enti strumentali al fine di liberare il maggior numero di risorse proprie per politiche di sviluppo e per modernizzare le macchine amministrative. Nel bilancio dovranno crescere progressivamente le risorse regionali dedicate agli investimenti che dovranno qualificarsi verso le infrastrutture per l'accessibilità e l'ambiente, gli aiuti alle PMI cosiddetti orizzontali, la formazione, la ricerca, il rafforzamento dell'armatura urbana, gli eventi di qualità, il miglioramento del sistema della *governance*; all'interno delle spese correnti dovranno essere salvaguardate quelle necessarie per assicurare un moderno sistema di servizi sociali e gli interventi di contrasto della povertà, soprattutto il bilancio regionale dovrà caratterizzarsi come bilancio di trasferimento di risorse agli Enti Locali con ritmi progressivi in aumento;
 - realizzare con assoluta rapidità nuovi interventi legislativi e provvedimenti amministrativi in settori volano per l'economia regionale (formazione, ricerca e trasferimento tecnologico, internazionalizzazione, politiche ambientali). Tutti gli interventi dovranno darsi l'obiettivo del riequilibrio territoriale delle zone interne;
 - la Regione deve inoltre dotarsi di moderni strumenti di programmazione, monitoraggio e valutazione.

1.1 - I PRINCIPALI INDIRIZZI STRATEGICI

L'Abruzzo deve crescere ancora significativamente se vuole offrire a tutti coloro che vi risiedono occupazione nuova e stabile, benessere sociale, qualità ambientale.

Solo un'economia che cresce può generare, infatti, una crescita economica *sostenibile*, *un'occupazione elevata*, *un aumento del tenore di vita ed una maggiore coesione sociale*.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Il **primo indirizzo strategico** è quindi quello di stimolare la capacità dell'economia e delle imprese abruzzesi di competere con le altre economie e con le altre imprese.

La Regione intende aiutare tutti i territori e tutti i cittadini a partecipare con le proprie specificità a questa competizione. Il **secondo indirizzo strategico** è quindi quello di perseguire politiche di coesione sociale e territoriale.

Sia per competere che per aiutare le diverse specificità a convergere è fondamentale che crescano i beni pubblici e migliori la qualità dei servizi pubblici e privati. Il **terzo indirizzo strategico** è quindi quello di rafforzare la componente istituzionale del processo di sviluppo economico e sociale.

Questi tre grandi indirizzi strategici dovranno informare orizzontalmente tutte le politiche settoriali della Regione.

Indichiamo di seguito alcune politiche che dovranno vedere coralmmente impegnate tutte le strutture regionali, le altre istituzioni ed il partenariato.

1.2 - LE POLITICHE PRIORITARIE*La Competitività*

I principali punti di forza su cui l'Abruzzo può far leva per competere sono:

- un tessuto industriale molto articolato e con una presenza interessante di grandi imprese innovative e di luoghi della ricerca, anche nelle aree interne;
- le straordinarie risorse ambientali che connotano la montagna ma anche parti della zone costiera e collinare della Regione;
- la collocazione geografica che potenziata dalla vitalità del sistema delle PMI e dalla spiccata vocazione commerciale dei comuni della costa e dell'area marsicana ne può fare una tra le più interessanti porte dei Balcani;
- la vicinanza di due grandi mercati metropolitani (Roma e Napoli).

Ai fini del rilancio della competitività delle imprese ed in generale del Sistema Abruzzo la sfida più importante dei prossimi anni è quella di rendere il SUD e l'Abruzzo con il SUD, attore del grande processo di integrazione europea, far parte integrante delle dinamiche competitive in atto tra le diverse regioni d'Europa, renderla un'area capace di partecipare agli scambi internazionali, in particolare con i nuovi paesi dell'UE e dei Balcani e con quelli del bacino mediterraneo.

Con l'Unione Economica e Monetaria, le imprese abruzzesi possono fare affidamento su livelli stabili dei prezzi e dei tassi di interesse, che consentono di programmare il volume degli investimenti.

L'apertura
internazionale
del sistema
Abruzzo

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

L'allargamento dell'UE ai paesi dell'Est ha inoltre ampliato il quadro delle opportunità, consentendo la formazione di un nuovo *grande mercato*, composto da circa 450 milioni di abitanti, con spinte molto *dinamiche nella domanda interna*, da parte soprattutto dei nuovi Paesi membri (che mostrano tassi di crescita superiori al 3%).

Infine, interessanti opportunità si aprono per le PMI abruzzesi con l'istituzione di una Zona di Libero Scambio Euro-mediterranea (ZLSE) entro il 2010. Nella Dichiarazione di Barcellona (1995), i 12 Paesi che si affacciano sul bacino del Mediterraneo (Algeria, Turchia, Israele, Egitto, Territori Autonomi Palestinesi, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Malta e Cipro; questi ultimi due diventati membri dell'UE il 1 maggio 2004) ed i 15 Stati membri dell'Unione Europea, dopo 20 anni di intensi scambi commerciali su base bilaterale, hanno dato vita ad un vero e proprio "Spazio Euromediterraneo", una politica globale che riguarda tutti questi Paesi concepiti come un unico insieme politico geografico.

In particolare i *partners* euro-mediterranei hanno concordato di istituire una Zona di Libero Scambio Euro-mediterranea (ZLSE) entro il 2010. La ZLSE che includerà 40 Paesi e riguarderà 600-800 milioni di consumatori, vale a dire una delle più grandi entità commerciali del mondo, impone il libero commercio dei beni manifatturieri e la progressiva liberalizzazione del commercio dei prodotti agricoli.

Per il Sud d'Italia tutto ciò può costituire una grande opportunità che la politica estera italiana deve facilitare.

Per la posizione geografica e per la particolare vitalità delle sue PMI rispetto al resto del Sud, l'Abruzzo può diventare punto di riferimento privilegiato per l'interscambio con i *Paesi del Mediterraneo e dei Balcani*. La forte domanda di *know-how* imprenditoriale, di formazione, di abilità organizzative di questi paesi creano, infatti, nuove possibilità per le PMI abruzzesi.

Pur in un quadro di generale difficoltà, non sono poche, infatti, le PMI abruzzesi che hanno già saputo sfruttare positivamente le nuove opportunità di internazionalizzazione, riorganizzando il ciclo produttivo e riuscendo così ad affrontare la pressione competitiva dei paesi emergenti e mantenere livelli adeguati di presenza nei mercati internazionali. In prospettiva, d'altra parte, nel più generale contesto di redistribuzione dei vantaggi competitivi a livello internazionale, la delocalizzazione verso questi paesi a basso costo del lavoro può contribuire a ridisegnare il modello del distretto industriale, sviluppando nuovi posti di lavoro e competenze nei settori di maggiore livello qualitativo e più elevato valore aggiunto, quali il *design*, il *marketing*, la *progettazione*, la *logistica*, ecc..., ed abbandonando i segmenti produttivi caratterizzati da bassa qualificazione.

Al fine di definire accorte politiche di internazionalizzazione la Giunta Regionale definirà, attraverso un lavoro cooperativo tra tutte le strutture interessate e la concertazione con il partenariato un Programma di Internazionalizzazione (PRINT).

La politica per la conoscenza

Dovremo inoltre concentrare molti sforzi sulle politiche pubbliche per la conoscenza: formazione, istruzione, ricerca e innovazione.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Un sistema in grado di cogliere le nuove opportunità offerte dal mercato internazionale deve dedicare infatti molte risorse alla ricerca e sviluppo e alla formazione di capitale umano, per garantire la formazione di nuove figure professionali di eccellenza, favorire un aggiornamento professionale, migliorare la capacità di circolazione della tecnologia e di *know how* anche attraverso una maggiore collaborazione tra imprese e tra queste e istituzioni pubbliche, Università, scuole e centri di ricerca, in una visione della produzione di conoscenza definita sui caratteri della partecipazione e dell'interazione tra diversi soggetti.

Sotto questo profilo, l'Abruzzo si trova in una posizione di indubbio interesse rispetto ad altre regioni soprattutto del centro sud, perché al suo interno operano grandi imprese multinazionali, altamente innovative, PMI vitali, tre Università, centri di ricerca pubblica di grande rilevanza scientifica.

In particolare, le grandi imprese svolgono un ruolo importante nel contesto economico abruzzese, per il contributo occupazionale, ma anche e soprattutto perché in virtù del loro spessore internazionale sono in grado di diffondere cultura manifatturiera, processi innovativi, nuovi sistemi gestionali, e non solo per le PMI che operano in condizione di indotto. Obiettivi della politica regionale sono quelli di consolidare i processi di formazione e di sviluppo del *know how* delle grandi imprese, di favorirne la diffusione e lo sviluppo attraverso le sinergie con i centri di ricerca e con le Università regionali.

Fattore di competitività economica importante è l'investimento nelle risorse umane, nel lavoro, nel sapere e nella capacità professionale, elemento essenziale per lo sviluppo culturale dell'intera Regione e per la sua affermazione nei processi della conoscenza.

Se le politiche attive del lavoro dovranno potenziare gli strumenti che facilitino l'ingresso nel lavoro, riducendo lo squilibrio tra domanda ed offerta, i tempi di ingresso per i giovani e le donne e stimolino l'incremento dell'occupazione nelle aree interne della regione, le politiche dell'istruzione e della formazione punteranno a favorire la creazione di un sistema di formazione permanente e moderno, in grado di intercettare la domanda che la società esprime in termini di *nuovi saperi e di nuove conoscenze*, e finalizzato a migliorare competenza e qualità del capitale umano, come fattore di attrazione e competitività delle imprese.

Una migliore capacità dell'Abruzzo di competere passa anche attraverso il rilancio di una politica di forte valorizzazione della risorsa ambiente per la quale la nostra Regione esprime un vantaggio competitivo non ancora adeguatamente valorizzato.

**La risorsa
Ambiente**

Lavoreremo perciò alla definizione, in tempi rapidi, di un *Piano Regionale per l'Ambiente*.

Una politica di conservazione, da definire su base *ecoregionale* in cooperazione con altre Regioni, costituisce un importante strumento per legare le opportunità di sviluppo per l'uomo e la tutela della diversità biologica e stabilire le idonee sinergie tra la pianificazione di area vasta, la programmazione regionale e l'azione locale.

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Sarà dato un nuovo slancio alle *politiche delle aree protette*, per fondare la crescita sui principi ecoregionali e della sostenibilità ambientale, il turismo specialistico e innovativo di cui la Regione è ampiamente dotata. Al contempo, mentre si presterà attenzione a mitigare l'impatto dei processi di agglomerazione urbana e di concentrazione delle attività industriali e di consumo in determinate aree della regione, devono essere progettate e realizzate politiche di sviluppo sostenibili in tutti gli ambiti di intervento regionale.

Vogliamo rilanciare il progetto APE (Appennino Parco d'Europa) e svolgerne finalmente il ruolo che ci compete di Regione Capofila.

All'interno di questo Programma troveranno adeguato spazio le iniziative per valorizzare in modo organico le georisorse acqua e suolo. In particolare, per la prima vanno poste in essere tutte le azioni che, in un'ipotesi di sviluppo sostenibile, restituiscano la chiara percezione della natura pubblica del bene e della massima valorizzazione ambientale ed economica dei suoi usi. La difesa del suolo sarà correttamente valutata nell'ottica della protezione dell'incolumità dei residenti, ma anche, di conseguenza, come azione volta ad accrescere "sicurezza" ed "affidabilità", elementi che aumentano la capacità attrattiva di un territorio.

Intendiamo inoltre dare uno slancio decisivo alla valorizzazione dei Borghi di particolare pregio, in particolare delle aree interne della Regione e sulla base di piani comunali, per completare la riqualificazione del patrimonio pubblico ed ecclesiale, i piani colore, l'arredo urbano comprensivo, quando assolutamente necessario, dei sottoservizi.

Le politiche urbane

La valorizzazione della risorsa "ambiente" passa anche attraverso politiche mirate a difendere e rafforzare la qualità ambientale e sociale dei centri urbani.

Le città, infatti, danno visibilità all'intero territorio e cresce la qualità della vita dell'intero territorio solo se cresce la qualità della vita nelle città.

Occorre ancora molto lavoro per posizionare le nostre città nel territorio nazionale ed all'estero come città caratterizzate da una alta qualità dello stile di vita e/o dell'abitare e quindi veicoli di promozione turistica dell'intero territorio circostante e soggetti "appetibili" per politiche di attrazione degli investimenti.

Poiché consideriamo un punto di forza del sistema urbano abruzzese quello di essere un sistema urbano non polarizzato ageveremo politiche di formazione di rete (infrastrutture ma anche scambi commerciali e relazioni culturali), in particolare tra le quattro città capoluogo, ottenendo per questa via l'ottenimento di dimensioni soglia in genere riscontrabili solo nei maggiori agglomerati urbani nazionali.

L'accessibilità

L'altra componente fondamentale della crescita della competitività regionale è il potenziamento del patrimonio fisico ed immateriale delle infrastrutture economiche e sociali, attraverso una *moderna politica per le infrastrutture*.

Un sistema di trasporto efficace ed il potenziamento delle reti di telecomunicazione

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

sono il supporto indispensabile per una crescita economica forte ed in grado di creare occupazione e reddito, soprattutto in una fase in cui la mobilità diventa sempre più intensa e l'apertura ai mercati nazionali ed internazionali diviene l'elemento determinante dello sviluppo. I trasporti e le telecomunicazioni possono, infatti, favorire la localizzazione di attività economiche, creare connessioni con le altre regioni e con l'estero, restituire attrattività e potenzialità di crescita economica all'Abruzzo.

Ai fini dello sviluppo della competitività del sistema, dovrà essere rivista l'Intesa Quadro di Programma sulle infrastrutture della Legge Obiettivo che deve porsi l'obiettivo primario di ammodernare e completare le grandi opere, ma soprattutto di potenziare e differenziare i collegamenti della nostra regione di media e lunga distanza. Si tratta di collegamenti finora garantiti dalla rete autostradale, la quale, se da un lato ha migliorato l'accessibilità della nostra regione, dall'altro, attraendo la gran parte del flusso di passeggeri e merci, ha provocato *esternalità negative: problemi di congestione, di sicurezza della circolazione e dei connessi costi sociali, problemi ambientali*.

Mentre la dotazione di rete stradale e autostradale colloca le province abruzzesi tra le prime in Italia, l'Abruzzo presenta notevoli ritardi nella dotazione di infrastrutture per collegamenti ferroviari, aerei e via mare, modalità il cui potenziamento è fortemente auspicato anche nelle strategie tracciate dal Libro Bianco dell'Unione Europea: *"La Politica europea dei trasporti fino al 2010. Il momento delle scelte"*.

Il potenziamento dei trasporti ferroviari, aerei e via mare, e la loro interconnessione con i centri intermodali costituiscono la priorità per il rilancio della competitività del sistema produttivo regionale, in quanto, oltre a rispondere ad una crescente domanda di trasporto merci e passeggeri, eliminando le strozzature esistenti, riducendo e ripartendo in maniera più equilibrata il carico di traffico sulle attuali infrastrutture di trasporto, possono promuovere l'intensificazione dei flussi da bacini turistici a media distanza, contribuire allo sviluppo equilibrato del territorio e rafforzare assi di mobilità strategici per lo sviluppo dell'Abruzzo (si pensi alla direttrice Est Ovest, dai Balcani a Roma).

L'Abruzzo, infatti, può uscire dalla perifericità che oggi lo caratterizza, se si risolve, a vantaggio del Medio Adriatico e in particolare della nostra Regione, la partita aperta sul cosiddetto Corridoio 5.

Avvertiamo inoltre l'urgenza di definire un sostegno integrato della competitività dei comparti produttivi, sia tramite il riorientamento dei comparti stessi che tramite la ricerca di un sostanziale equilibrio nei rapporti tra le quattro componenti fondamentali rappresentate dal settore produttivo, dal terziario pubblico, dal terziario privato e dal settore del turismo-cultura-loisir.

**La Riforma
degli
incentivi**

Per questi ultimi due settori, in rapida e continua evoluzione, occorre promuovere una crescita dimensionale che sia imprescindibilmente preceduta e accompagnata da un intervento sulla qualità del prodotto agendo quindi su fattori non-prezzo quali nuovi beni e servizi e dal necessario rilancio e rinnovamento delle competenze professionali.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

SCHEDA 1A - POPOLAZIONE AMMISSIBILE AGLI AIUTI REGIONALI NEL PERIODO 2007-2013 (NON PAPER DI DICEMBRE 2004)

Per l'Italia il tetto di popolazione ammissibile agli aiuti più elevati sarà pari al 34,1% della popolazione. Entro questo tetto possono essere considerate anche le aree 87.3 c).

Le regioni 87.3 c) non sono più scelte dalla Commissione, ma sono ora individuate in due steps:

- la Commissione fissa il tetto massimo di popolazione per ogni Stato (vedi sopra);*
- ogni Stato decide come individuare le regioni 87.3 c), nel rispetto del tetto di popolazione e di criteri indicati nel documento (non paper).*

La Commissione ritiene che le seguenti regioni possano essere ammissibili per la concessione di aiuti a finalità regionale ai sensi dell'art. 87.3 c):

- regioni a "effetto economico";*
- regioni a bassa densità di popolazione;*
- regioni che formano aree contigue con almeno 100mila abitanti situate in regioni NUTS2 o NUTS3 e che abbiano PIL pro capite inferiore alla media EU-25 (nel periodo 2000-2002) o disoccupazione che supera di almeno il 115% la media nazionale (calcolata sulla media degli ultimi 3 anni – dati EUROSTAT);*
- isole o altre zone geograficamente isolate che abbiano PIL pro capite inferiore alla media EU-25 (nel periodo 2000-2002) o disoccupazione che supera di almeno il 115% la media nazionale (calcolata sulla media degli ultimi 3 anni – dati EUROSTAT);*
- regioni NUTS3 confinanti con aree 87.3 a) o con Stati non UE o EFTA.*

In base alla tabella annessa al documento della Commissione, sembrerebbe attribuirsi all'Italia un plafond di popolazione pari al 3,9% a titolo di 87.3 c).

Le regioni soggette ad "effetto statistico" resteranno ammissibili alla deroga art. 87.3 a) fino al 31 dicembre 2009. Nel 2009 la Commissione rivedrà la posizione di tali regioni sulla base della performance economica con la possibilità di estendere lo status di 87.3 a) fino alla fine del 2013. La Commissione permetterà agli Stati membri di continuare a supportare le regioni ad effetto economico per tutta la durata delle Linee Guida, ai sensi dell'art. 87.3 c).

Per realizzare questo obiettivo occorre rivisitare l'intera legislazione regionale in materia di aiuti.

E' stata, infatti, da tempo annunciata dalla Commissione una riforma degli Aiuti a finalità regionale che modifica radicalmente l'impianto attualmente in vigore.

Essa inciderà in particolare sui livelli di intensità, sulle spese ammissibili, sui tempi di mantenimento minimo dell'investimento che ha beneficiato dell'aiuto, sulle modalità per il recupero degli aiuti in caso di inosservanza degli obblighi.

Questa revisione è "parte integrante di una riforma generale delle politiche in materia

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

di Aiuti di Stato” che affronta, infatti, anche la materia dei cosiddetti aiuti orizzontali (formazione, ricerca e sviluppo, aiuti per la tutela dell’ambiente, capitale di rischio).

La Commissione, infatti, ha annunciato nel *non paper* di dicembre:

- una comunicazione sugli Aiuti di Stato e l’innovazione (metà 2005);
- la revisione della disciplina relativa alla ricerca e sviluppo (entro la fine del 2005);
- la revisione della disciplina sul capitale di rischio (entro la fine del 2005);
- la semplificazione di tutte le esenzioni per categoria esistenti (PMI, R&S, occupazione, formazione) al fine di riunirle e consolidarle in un regolamento unico (entro al fine del 2006);
- l’analisi della necessità di effettuare ulteriori riforme procedurali.

Nello stesso *non paper* si citano “*progetti di misure riguardanti gli Aiuti di Stato e i servizi di interesse economico generale*” e si anticipa la trasmissione, a tutti gli Stati membri, di una comunicazione in tema di “modifiche da apportare alle norme sugli Aiuti di Stato orizzontali”.

Mentre gli aiuti a finalità regionale manterranno un’intensità di qualche interesse solo nelle regioni più povere [aree 87.3 a) e 87.3 c)], per gli aiuti orizzontali è in forse che si mantengano *bonus* territoriali per interventi realizzati in queste aree.

L’Abruzzo quindi, come si evince dalla sottostante tabella, non dovrebbe beneficiare più per nessuna parte del territorio di aiuti particolari a finalità regionale mentre dovrà combattere ad armi pari con Regioni ben più attrezzate per quanto riguarda i cosiddetti aiuti orizzontali.

Tab. 1.2 Intensità massima degli aiuti nei due cicli di programmazione

TIPOLOGIE DI IMPRESE	2000 - 2006		2007 - 2013
	87.3.C	ALTRE AREE	
Piccole Imprese	20 ESN+10 ESL	15 ESL	20 ESL
Medie Imprese	20 ESN+10 ESL	7,5 ESL	10 ESL
Grandi Imprese	20 ESN	0	0

Andrà quindi condotto uno sforzo eccezionale, cui dovranno partecipare tutte le strutture che erogano aiuti per improntare il sistema delle agevolazioni a criteri di maggiore concentrazione, selettività e integrazione con gli obiettivi di crescita qualitativa/quantitativa.

In particolare entro il 2006 andrà rivisitata tutta la legislazione in materia:

- verso obiettivi orizzontali (ambiente, finanza, sostegno alla R&S, all’innovazione tecnologica e alla promozione delle politiche di internazionalizzazione);
- per aumentare la dimensione media delle imprese abruzzesi.

Nella nuova legislazione, per quanto riguarda il metodo, andranno privilegiate le procedure negoziali, rivedendole al fine di una maggiore trasparenza, poiché più consone ad accompagnare la strategia di produzione dei beni pubblici.

*Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008***Riduzione dei costi amministrativi**

Per elevare la competitività del territorio e delle imprese abruzzesi occorre inoltre intervenire nella riduzione dei costi amministrativi - per i quali PUE prevede di definire una metodologia di misurazione a livello comunitario - attraverso la semplificazione delle procedure amministrative, lo sviluppo degli sportelli unici e dei servizi di accompagnamento, e nel miglioramento delle condizioni di accesso al credito soprattutto da parte delle PMI.

Intendiamo, infine, spalancare le porte ad una maggiore competitività di tutti i principali settori dell'economia; siamo impegnati perciò a lavorare di più e meglio per rimuovere le barriere alle imprese e garantire la competizione leale tra operatori economici e incoraggiare la libera iniziativa imprenditoriale. Medesimo impegno chiediamo ai Ministeri ed agli Enti Locali.

Il tema dei mercati aperti e competitivi si collega peraltro fortemente alla questione della trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Infatti, un'Amministrazione Pubblica percepita come poco trasparente, autoreferenziale, inefficiente, parziale, non accessibile e non sollecita nel riconoscere le legittime aspettative, genera inevitabilmente un approccio culturale che facilita l'opzione all'illegalità, nel migliore dei casi con la ricerca del favoritismo, nel peggiore con l'espandersi di attività criminose.

Servizi essenziali per le politiche di sviluppo

Vogliamo porci infine con determinazione insieme agli enti locali ed in cooperazione con lo Stato Centrale l'obiettivo di dotare il territorio regionale di servizi qualificati.

Oggi parlare di servizi qualificati significa parlare di una gamma crescente di trattamenti nella Sanità; della disponibilità di scuole superiori anche nei centri urbani minori; di trasporti che consentano facile accesso a mercati e luoghi di lavoro più lontani; fornitura di acqua e luce che non subisca gravi interruzioni; di raccolta differenziata e di riuso dei rifiuti; di accesso di tutti al mercato del lavoro grazie a servizi per l'infanzia e di assistenza familiare; di servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione per facilitare l'avvio di attività imprenditoriali; di società dell'informazione.

La Coesione sociale e territoriale

Costituisce inoltre essenziale indirizzo di strategia politica e programmatica della Regione il rilancio attraverso un impegnativo confronto con le parti istituzionali, sociali ed economiche di politiche di coesione sociale e territoriale che accompagnino l'innovazione valorizzando le peculiarità storiche e ambientali dei diversi territori della Regione.

Inclusione sociale

Intendiamo promuovere un vero e proprio Patto tra tutte le istituzioni interessate perché a tutti i cittadini abruzzesi e residenti in Abruzzo vengano assicurati i fondamentali **diritti di cittadinanza** (istruzione, sicurezza, sanità e assistenza).

Vogliamo che le forti reti familiari e comunitarie che costituiscono un tratto di identità comune degli Abruzzesi non diventino un ostacolo all'apertura verso

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

l'esterno o l'estraneo e quindi un ostacolo allo sviluppo bensì un punto di forza per costruire nuovi modelli sociali.

In questa direzione occorrerà lavorare molto per elevare e qualificare i livelli di convivenza sociale, per contrastare i nuovi fenomeni di povertà, emarginazione e malessere sociale, con interventi mirati e attraverso il ricorso alla sussidiarietà sociale con un rapporto sistematico con il terzo settore.

Anche per queste politiche dovremo migliorare gli strumenti di programmazione a partire dall'esigenza di definire con priorità per le aree soggette a spopolamento, i valori di un sistema di indicatori di qualità della vita integrato nei contesti insediativi della Regione.

Una società moderna ed un'economia competitiva non possono tollerare discriminazioni tra i cittadini. A tutti e senza disparità di trattamento devono essere garantiti i fondamentali diritti di cittadinanza (istruzione, sanità, servizi sociali) e pari opportunità di accesso ai servizi pubblici. Intendiamo perciò completare nel prossimo triennio *il programma di sviluppo dei servizi e delle infrastrutture socio-educativo-sanitari* per offrire a tutti i cittadini e innanzitutto alle categorie svantaggiate *standard adeguati*.

All'interno di questo programma devono avere priorità, anche per l'importanza che questo obiettivo ha ai fini dell'integrazione internazionale della Regione e di tassi di natalità più competitivi, le politiche per una più stretta integrazione sociale dei residenti provenienti da paesi terzi con priorità a quelle per l'integrazione degli alunni con cittadinanza non italiana.

In materia di politiche del lavoro, la strategia di intervento della Regione si basa sul principio che un lavoro duraturo e di qualità può scaturire solo dallo sviluppo.

**Sviluppo e
occupazione**

La crescita occupazionale potrà essere garantita solo da un significativo aumento del Prodotto Interno Lordo. L'occupazione, però, deve essere capace di fornire sicurezza e stabilità nel tempo. La flessibilizzazione salariale ha svolto un ruolo significativo nel diminuire la disoccupazione e nel favorire l'ingresso di donne e giovani nel mondo del lavoro, ma si trasforma spesso in eccessiva precarietà del lavoratore, generando insicurezza, instabilità e frustrazione. Per evitare tutto questo, è necessario creare occupazione stabile e duratura, con interventi *strutturali* in grado di dare competitività al sistema produttivo.

A tal fine, non ci si deve limitare solo alle politiche di ampliamento dei *mercati delle imprese e della proiezione internazionale del sistema economico, e all'incentivo ai processi tecnologici*, con il potenziamento dei fattori della *conoscenza, della qualità, dell'imprenditorialità*.

È necessario, oltre che utile, stimolare anche la crescita dell'imprenditorialità, del lavoro autonomo e dell'**economia sociale**, per favorire la nascita di nuove imprese e di imprenditori nelle numerose attività connesse ai servizi personali, all'assistenza a domicilio (anziani, disabili, malati, ecc...), alla cultura, al tempo libero, alla tutela ed alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali che innalzano la qualità della vita.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Coesione territoriale L'Abruzzo cammina a due velocità.

Il dualismo territoriale rappresenta un freno allo sviluppo abruzzese. La politica per lo sviluppo delle aree interne è fondamentale per la coesione sociale in Abruzzo, ma anche per la crescita della competitività del sistema regionale nel suo complesso.

D'altra parte, la valorizzazione delle specificità territoriali della nostra Regione non può che partire dalle risorse culturali, storiche, enogastronomiche della tradizione delle aree interne e montane; l'innescare di percorsi endogeni di valorizzazione sostenibile di tali risorse sostiene la crescita turistica ed il miglioramento della qualità della vita anche nelle aree costiere, ed è in grado di improntare e qualificare l'immagine internazionale della Regione Abruzzo sui mercati turistici.

Ma nelle zone interne dell'Abruzzo c'è anche un importante apparato industriale ed al suo interno, non c'è solo la crisi del polo elettronico che costituisce comunque un tema su cui concentrare grande attenzione, sono presenti anche grandi gruppi industriali, nazionali e multinazionali, operanti in settori di grande prospettiva: chimico farmaceutico e delle biotecnologie (Aventis, Dompè, Menarini), elettronica e delle nanotecnologie (Micron), aerospaziale (Alenia, Telespazio), difesa (Marconi). Nella provincia dell'Aquila gli addetti nell'HI-Tech sono pari al 34% degli addetti del settore industriale (in Italia il 7,2% e nel SUD il 6,9%). Sono presenti inoltre facoltà universitarie di tipo scientifico di buona qualità, laboratori di ricerca e centri di alta formazione (Guglielmo Reiss Romoli e Accademia dell'Immagine) importanti.

Si tratta, in sostanza, di strutture fondamentali per il rilancio della competitività attraverso il percorso disegnato dalla Strategia europea di Lisbona, la cui presenza fa delle zone interne dell'Abruzzo un'area di eccellenza per le politiche della conoscenza e della innovazione, da organizzare attraverso la promozione di un Distretto Hi Tech dell'Appennino di cui può essere parte importante il Distretto tecnologico *per il miglioramento della qualità e della sicurezza nel sistema agroalimentare abruzzese*.

Lo sviluppo di un Distretto Tecnologico, facilitato anche dalla qualità ambientale e dall'alta coesione sociale del territorio ha bisogno però di infrastrutture di trasporto (collegamenti con Roma e con il Mare) e telecomunicazioni, energetiche e di una qualità dei servizi pubblici e privati anche alle persone di ben altra efficienza e qualità di quella che oggi si rintraccia.

L'organizzazione di politiche per il riequilibrio va pensata quindi all'interno di tutte le politiche trasversali e settoriali della Regione. Le azioni locali di sviluppo dovranno essere realizzate tramite azioni integrate. Un simile *modello di governance*, ormai nei fatti della politica della montagna e nell'evoluzione naturale delle politiche di settore per ciascuno degli ambiti interessati, consentirà di recuperare l'esperienza che in questo campo si è fatta e si sta facendo attraverso gli strumenti della "nuova programmazione" (dai patti territoriali ai PTT, al Leader ecc...), e consentirà, nella prospettiva del prossimo ciclo di programmazione, di integrare le specifiche politiche di sviluppo rurale (FEOGA) con quelle del FAS (accessibilità), del FESR (logistica per i prodotti della zootecnia, ricerca e trasferimento tecnologico relativo alle

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

produzioni tipiche della montagna, accessibilità attraverso vettori puliti, quali cremagliere, trenini della valle ecc...) e del FSE (autoimpiego, Master dedicati, bonus per formazione all'estero dei giovani residenti in montagna con incentivo per l'impiego successivo ecc...). Le azioni da intraprendere dovranno essere accompagnate da un adeguato sostegno formativo per i dipendenti delle Comunità montane e dei piccoli comuni montani.

Ma le azioni locali sono solo una parte delle azioni da intraprendere dovranno essere pensate all'interno di un sistema territoriale più vasto, l'Appennino Centrale e Meridionale, che costituisce una risorsa economica ed ambientale di notevole rilevanza per lo sviluppo della penisola italiana ed in particolare del Mezzogiorno.

Si tratta di un'area di 8,6 milioni di ettari, un quarto dell'intera superficie nazionale, fortemente caratterizzata dalla presenza di parchi naturali e di risorse ambientali, storiche e culturali diffuse, che da sola non solo può costituire un elemento caratterizzante l'immagine dell'intera parte peninsulare del territorio del nostro Paese, e quindi un'importante attrattiva per il turismo internazionale, ma anche un serbatoio di acqua e un polmone verde che può contribuirne all'equilibrio (o al riequilibrio) ambientale ed ecologico.

La Regione Abruzzo si sta pertanto facendo promotrice di una politica di valorizzazione e di sviluppo del sistema montano dell'Appennino centro-meridionale nell'ambito del prossimo ciclo di programmazione 2007-2013, con un'iniziativa mirata a politiche di sviluppo delle zone interne come "sistemi territoriali", superando la logica comunitaria che vede le zone interne (pur riconosciute dal regolamento CE 950/97, come *less favoured areas*, con handicap naturali permanenti che limitano il loro potenziale di sviluppo) come destinatarie di programmi "sperimentali" (Interreg e Leader) o di interventi non specifici, destinati a zone considerate solo di svantaggio "particolarmente accentuato" (nella produttività delle produzioni agricole, nell'accessibilità, ecc...) rispetto a contesti molto spesso già in ritardo di sviluppo.

La crescita delle Istituzioni

Nessuna delle azioni sopra delineate potrà essere posta in essere se non viene rafforzata la **componente istituzionale del processo di sviluppo** economico e sociale.

È in corso da tempo una riforma della Pubblica Amministrazione, in particolare di quella regionale e locale, che, poiché dilazionata in tempi necessariamente lunghi, realizzata in varie fasi e con differenti velocità nei vari ambiti dell'amministrazione, e più volte modificata in corso d'opera per cambiamenti del quadro politico ed istituzionale e delle congiunture economiche, rischia di perdere di vista il proprio obiettivo finale: quello di rendere la Pubblica Amministrazione un elemento attivo e propulsivo dello sviluppo e della coesione economica e sociale.

E invece l'efficacia delle politiche pubbliche e delle strategie di sviluppo dipende in grande parte dal funzionamento delle pubbliche amministrazioni. In tutta Italia i

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

servizi pubblici non funzionano bene, ma nel SUD e in Abruzzo dove occorre ancora costruire esternalità positive per le imprese e attivare azioni di promozione diretta dello sviluppo ciò produce un effetto assai più grave che nel Centro Nord.

Una nuova governance

A partire dai primi anni '90 sono avvenuti alcuni importanti cambiamenti nei processi di *governance*. L'innovazione legislativa recente più significativa è la revisione del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3/2001).

Le riforme istituzionali hanno configurato un rapporto di equiordinazione tra i livelli di governo nazionale, regionale e locale connettendoli secondo il principio di *sussidiarietà*. L'attribuzione di funzioni, competenze e responsabilità agli Enti Locali e il conseguente ridisegno dell'architettura istituzionale che regola numerosissimi ambiti di intervento pubblico hanno consolidato il processo di decentramento.

Inoltre, rilevanti modifiche si sono realizzate nel campo della gestione dei servizi pubblici, dell'ordinamento del personale pubblico, dei sistemi di programmazione e controllo, dei rapporti tra amministrazioni, cittadini e imprese, della qualità della regolazione pubblica in particolare nelle politiche per lo sviluppo (FS e FAS). Tra le innovazioni più importanti vanno altresì segnalate, per l'importanza strategica che hanno nella nostra Regione quelle che si sono prodotte nel campo della promozione del principio di pari opportunità e del *Mainstreaming* di genere nella programmazione e nella attuazione delle politiche regionali di coesione.

In generale, tutte queste innovazioni permettono al nostro sistema amministrativo di procedere verso un miglioramento delle sue *performance* complessive poiché promuovono un ruolo delle Amministrazioni Pubbliche finalmente integrato nei sistemi locali e nei loro processi di sviluppo.

Tuttavia, malgrado i progressi compiuti, non si rintracciano ancora nella vita delle Pubbliche Amministrazioni e in particolare del nostro ENTE i cambiamenti necessari.

Permangono criticità che impattano in modo significativo sul contesto, dall'*impasse* in cui versa il processo del decentramento allo scarso utilizzo da parte degli uffici delle tecnologie informatiche.

Modernizzare le istituzioni

Un tema di fondo degli anni che abbiamo davanti sarà quindi l'attuazione delle riforme e la diffusione delle innovazioni. Dovremo concentrarci molto investendo anche significative risorse finanziarie sulla modernizzazione delle istituzioni non tanto attraverso la produzione di nuove ulteriori riforme quanto promuovendo le condizioni culturali, organizzative e tecniche necessarie per poter dare piena attuazione alle riforme già avviate.

La Regione dovrà delegare molte attività ed in particolare, quelle legate ai temi dello sviluppo locale ed incrementare invece le attività di negoziazione, di programmazione, di studio, di ricerca, di comunicazione, di gestione delle risorse; attuare il *reengineering* delle procedure e dei metodi di lavoro, reggere il peso della corsa alla modernizzazione tecnologica, suscitare, incrementare, sorreggere culturalmente

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

fazione di innovazione e di introduzione nei processi di culture e scienze nuove, avvicinare le amministrazioni locali all'Europa in termini di sensibilità, culture, linguaggi.

Vanno rafforzate le funzioni preposte ai temi della programmazione e del controllo (controllo di regolarità contabile e amministrativa, controllo di gestione, valutazione della dirigenza e del controllo strategico), all'interno di una logica che promuova la separazione dei poteri politici, dalle competenze della gestione di pertinenza dei ruoli dirigenziali. E queste funzioni vanno rafforzate quanto più l'Amministrazione si orienta verso la esternalizzazione di funzioni. L'attività del soggetto esterno, infatti, non può superare il limite invalicabile della discrezionalità amministrativa, attribuita per legge alla Pubblica Amministrazione.

Gli obiettivi generali verso cui orienteremo l'azione dei prossimi tre anni sono:

- elevare la cooperazione interistituzionale (anche con lo Stato Centrale) e la partecipazione attiva delle parti economiche e sociali alla programmazione degli interventi;
- rilanciare il processo di decentramento completando nei prossimi tre anni almeno quello relativo alle politiche del lavoro e della formazione e consolidando definitivamente quello relativo ai temi dello sviluppo locale all'interno degli indirizzi di programmazione 2007-2013;
- accrescere la qualità e la produttività, in termini di efficienza, *accountability* e trasparenza, degli uffici regionali e degli uffici degli Enti Locali;
- migliorare la capacità di tutte le Amministrazioni interessate alla gestione ed alla implementazione della politica di coesione (Fondi Strutturali e Fondo Nazionale per le Aree Sottoutilizzate in particolare).

1.3 - IL METODO E GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE

Se è vero, come sostenuto nei nostri Statuti, che la programmazione è il *metodo ordinario* cui si ispira il governo del territorio, una Regione che governa è una Regione che programma.

La definizione di programmi strategici e l'organizzazione di un sistema di monitoraggio dei risultati, storicamente assente nella Regione con la parziale eccezione dei monitoraggi obbligatori dei programmi comunitari e nazionali, rappresenta una sfida particolarmente critica per la legislatura 2005-2010.

Una sfida di cui il presente DPEFR delinea i contenuti di fondo e per la quale offre un primo approccio, in attesa di una riformulazione degli stessi strumenti di programmazione, incluso il DPEFR, secondo gli indirizzi e le forme indicate nel Documento.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Negli ultimi anni, è mancato nell'attività di governo regionale un grande Piano Strategico.

L'esperienza recente

L'ultimo Piano di Sviluppo Regionale di cui l'Abruzzo si è dotato (1998-2000) non è stato mai aggiornato. Quel Piano ha ispirato i più importanti Programmi di spesa degli anni successivi:

- i programmi finanziati con le risorse dei Fondi Strutturali della politica di coesione della UE: POP 94-96; DOCUP Obiettivo 2 2000-2006; POR Obiettivo 3 2000-2006; PIC (LEADER +, URBAN 2, INTERREG 3, EQUAL); PSR 2000-2006; DOCUP Pesca 2000-2006; Azioni Innovative;
- i programmi finanziati con le risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e/o con altri fondi nazionali e regionali: Intesa generale Quadro; Intesa Istituzionale di Programma, APQ e Atti Integrativi; Patti Territoriali (CM Peligna; Trigno-Sinello; Marsica; Sangro-Aventino); Contratti d'area; PRUSST; Programmi di trasformazione e sviluppo urbano.

Quel Piano è ormai del tutto superato.

Pochi sono stati nella Legislatura che abbiamo alle spalle anche i Piani Settoriali di rilevanza strategica. Gli stessi programmi di carattere operativo appaiono ormai superati e comunque da aggiornare.

SCHEDA 1B - I PIANI SETTORIALI IN ATTO

Il "Piano Regionale per la Società dell'Informazione E-government", che risale ormai al 2001, deve essere aggiornato per poter garantire l'accesso alle nuove risorse nazionali e comunitarie. Nell'ambito della politica dell'energia la Regione ha approvato, e nel 2001, solo il Piano Regionale di Sviluppo delle Fonti di Energia Rinnovabile.

Nel settore dei trasporti solo recentemente si è pervenuti all'adozione del Piano Triennale dei Servizi Minimi del trasporto pubblico locale e del Piano Regionale Integrato dei Trasporti (PRIT), sui quali è stato solo da poco promosso il dibattito pubblico. Prima della definizione dei suddetti Piani la Regione ha operato sulla base delle linee programmatiche dettate dalla LR 13/2002 "Pianificazione e sviluppo del comparto trasporti. Norme di finanziamento e di organizzazione dei trasporti" e sulle linee guida del PRIT dettate da apposito atto di Giunta del novembre 2002.

Nel comparto della viabilità, le difficoltà connesse al trasferimento delle competenze dallo Stato alla Regione ed alle Province ha reso ormai superato il Programma Triennale della Viabilità Regionale (approvato dal Consiglio Regionale con decisione del 19/12/2002), con il quale la Regione ha individuato gli interventi da promuovere per la riqualificazione, ammodernamento e grande infrastrutturazione della rete viaria, nonché interventi di manutenzione straordinaria. Nulla è stato deciso per la strategia per il trasporto ferroviario, per il quale sono stati realizzati due Studi di fattibilità, per la velocizzazione della rete Roma-Pescara e per l'integrazione tra Corridoio Adriatico e Trasversali adriatico-tirreniche.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Di recente, inoltre, è stato adottato il Piano della portualità regionale, nel quale sono state delineate le strategie per il potenziamento del sistema dei porti abruzzesi nell'ambito del sistema marittimo, turistico e commerciale del Mediterraneo.

Sono state realizzate le attività di programmazione nel settore della gestione integrata delle risorse idriche, sebbene il Piano della qualità delle Acque, finalizzato alla realizzazione del sistema di monitoraggio della qualità delle acque, per perseguirne il miglioramento qualitativo, e la pianificazione delle reti infrastrutturali realizzata dai 6 Piani d'Ambito delle ATO siano ancora ben lontani dall'essere coordinati tra loro, per l'assenza di una strategia unitaria nella Regione nel recupero dei ritardi in quel settore.

E' stato infine aggiornato il Piano Sociale Regionale.

L'Abruzzo quindi non dispone di importanti piani strategici destinati a governare fondamentali settori della propria vita politica ed economica, dalla sanità (manca il Piano Sanitario) all'energia (manca un Piano energetico), al governo del territorio: manca ancora un Piano di assetto del Territorio e dell'Ambiente che contenga le *linee guida regionali di sviluppo del territorio cui dovranno conformarsi la pianificazione di settore e quella locale*, non esiste un Piano dei rifiuti, né un Piano di Bonifica dei Siti Inquinati.

L'Abruzzo ha bisogno urgentemente di un Programma Regionale di Sviluppo, quale si ritrova nelle regioni europee e italiane più attrezzate, che consenta di elaborare e gestire con una strategia unitaria i diversi piani di ambito e settore.

Il Programma Regionale di Sviluppo

Entro il primo anno di operatività del DPEFR, il 2006, la Regione intende perfezionare il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) che costituirà il riferimento programmatico per l'intera legislatura.

Il Piano verrà accompagnato altresì da uno strumento di monitoraggio, da idonee batterie di indicatori e da risorse organizzative e professionali per il controllo e la valutazione dei risultati.

Il Programma Regionale di Sviluppo costituirà per la regione un riferimento stabile ma duttile, verificabile e aggiornabile ogni anno attraverso il DPEFR strumento quest'ultimo che diverrà un supporto attuativo del PRS finalizzato al resoconto degli stati di attuazione dei piani e progetti, alla adozione degli opportuni correttivi e innovazioni, all'elaborazione della manovra finanziaria e di bilancio in rapporto al quadro aggiornato della spesa.

Il PRS costituirà altresì la necessaria cornice regionale per l'autonoma progettualità di sviluppo delle Comunità locali che la Regione intende non solo incoraggiare ma anche, ove richiesto, supportare attraverso le proprie strutture interne, gli enti e le agenzie controllate. A questo fine risultano di grande utilità le regole e gli spunti progettuali offerti dalla riforma della PAC.

Intendiamo incoraggiare e accompagnare la progettualità di sviluppo delle Comunità

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Locali poiché riteniamo che in questo modo sarà possibile elevare il livello generale della progettualità, attuare politiche anti-spolpamento e realizzare maggiori sinergie fra iniziative private e infrastrutture pubbliche.

La
programmazione
locale

Nell'ambito della programmazione territoriale e con riferimento ai processi di programmazione negoziata definiti a livello nazionale, la Regione Abruzzo ha già sperimentato importanti iniziative di programmi d'area, dai quattro programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST), ai Contratti di Quartiere; ai Patti territoriali (CM Peligna; Trigno-Sinello; Marsica; Sangro-Aventino), agli otto Progetti Integrati Territoriali ai quali è stata affidata una significativa parte delle Misure del DOCUP Obiettivo 2, destinandovi circa la metà delle risorse per ciascuna misura.

I PIT perfezionano l'approccio della programmazione negoziata locale, garantendo continuità alla programmazione territoriale, consolidando i partenariati e le sedi di concertazione politica, sociale ed istituzionale, e le capacità di analisi, programmazione ed attuazione di progetti complessi di sviluppo locale. Per questo motivo, tra tutti i programmi di sviluppo locale, estremamente variegati in termini di livello di coinvolgimento decisionale e finanziario degli attori, dei soggetti pubblici e privati, del ruolo degli Enti Locali e della Regione, intendiamo monitorare, valutare per riproporre con le necessarie correzioni anche per il prossimo periodo di Programmazione i *Progetti Integrati Territoriali*.

Nella tabella 1.3 sono evidenziati gli otto PIT approvati, nell'ambito delle procedure per l'attuazione del Docup 2000-2006.

SISTEMA LOCALE	IDEA FORZA DEL PIT	DOTAZIONE FINANZIARIA (in meuro)
L'AQUILA	Valorizzazione risorse locali attraverso la costruzione di una nuova organizzazione del territorio da attuarsi mediante la spinta all'innovazione produttiva e la costruzione delle reti materiali e immateriali nel sistema produttivo e delle PMI e nel sistema ambiente e cultura.	27,09
SULMONA-ALTO SANGRO	Creazione di offerte aggregate comprensoriali sulla base delle specificità territoriali, ambientali, culturali e produttive.	17,0
AVEZZANO	Qualificazione e innovazione delle PMI locali manifatturiere e turistiche, valorizzazione del territorio in termini di competitività, condizioni occupazionali, benessere sociale.	29,0
CHIETINO-ORTONESE	Ampliamento e modernizzazione delle infrastrutture di alcune aree territoriali, anche attraverso adeguamenti tecnologici, gestionali e normativi, allo scopo di favorire la crescita dello sviluppo locale di PMI e l'insediamento di nuove unità.	18,0
LANCIANO	Organizzazione delle risorse locali e creazione di un sistema capace di attrarre maggiore flussi di visitatori e, quindi, di determinare un incremento dei consumi legati alla fruizione ed alla vista del territorio.	11,2
VASTO	Organizzazione delle risorse locali per creazione di un sistema che sia in grado di attrarre maggiori flussi turistici.	11,97
TERAMO	Raggiungimento dell'integrazione economica e funzionale delle aree ob2 con i territori caratterizzati da maggiore dinamica di sviluppo, secondo un modello che coniughi innovazione e sviluppo ecocompatibile, potenziando le aree già ad elevato livello di industrializzazione e promuovendo flussi turistici nell'area Parco e nelle zone pedemontane e montane.	19,0
PESCARA	Accrescimento della competitività del sistema delle imprese facendo leva sulla valorizzazione delle risorse e delle energie sedimentate nell'area, per accrescere reddito e occupazione, ridurre gli squilibri territoriali e aumentare l'attrattività del comprensorio e degli insediamenti produttivi. Gli obiettivi specifici sono, dunque, legati all'innovazione, all'internazionalizzazione e allo sviluppo dei servizi per il sistema delle PMI, nonché al miglioramento del contesto locale e allo sviluppo delle aree interne.	23,1
TOTALE RISORSE		156,36

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Nei prossimi anni, le iniziative di sviluppo locale andranno adeguatamente valorizzate, coordinandole con le nuove norme di assetto e governo del territorio che vedono negli Enti Locali, e in particolare nelle Province, i veri attori dello sviluppo.

Per fare ciò, la Regione dovrà fornire agli Enti Locali un quadro certo di competenze, con poche regole molto chiare, all'interno delle quali esercitare la propria attività di pianificazione e di coordinamento dell'azione dei soggetti sul territorio.

Dal canto proprio, la Regione innoverà nei propri metodi di programmazione, anche passando, ove necessario, da un approccio "verticale" ad un approccio integrato che tenga conto della complessità, dell'articolazione e della complementarità delle azioni intraprese nei vari settori della vita politica ed economica regionale.

**Programmi
di settore'**

Di seguito elenchiamo i principali piani e progetti del PRS di carattere settoriale:

- *il piano di assetto territoriale e ambientale* con le linee guida regionali di sviluppo del territorio cui dovranno conformarsi la pianificazione di settore e quella locale;
- *il piano agricolo regionale*, con le priorità tematiche di sviluppo rurale e le linee di attività a favore dei territori rurali e delle filiere agroindustriali;
- *il piano sanitario*, improntato alla ottimizzazione dell'offerta di servizi nel territorio in rapporto alla domanda e al miglior rapporto fra costi e benefici entro rigorosi vincoli di bilancio;
- *il piano dello sviluppo turistico sostenibile*, che anche alla luce delle più recenti tendenze di mercato presenterà le opzioni di fondo per il recupero e la migliore valorizzazione delle tipicità ambientali e culturali regionali;
- *il piano di marketing* che conterrà un corpo organico di incentivazioni alla luce dei vincoli e delle strategie comunitarie e verrà realizzato con l'ausilio di un sistema di enti e agenzie di sviluppo razionalizzato e in collaborazione con le associazioni d'impresa;
- *un piano ordinario dell'istruzione e della formazione*, che partendo dall'analisi dei ritardi accumulati, definirà priorità e strumenti di intervento collegati a un sistema di indicatori di risultato;
- *il piano di bonifica dei siti inquinati, il piano dei rifiuti ed il piano energetico*;
- *il piano del rischio di inondazione della costa abruzzese* (piano per contrastare l'erosione).

Oltre a tali piani e progetti inediti, il PRS ricomprenderà la verifica e l'aggiornamento del piano dei trasporti, del piano delle acque, dei progetti per la società dell'informazione. Sarà elaborato il Piano di Gestione del Distretto Idrografico, conformemente alla direttiva quadro comunitaria in materia di acque (2000/60/CE).

1.4 - LA GESTIONE FINANZIARIA

La gestione della finanza regionale deve essere al servizio dello sviluppo e del benessere sociale.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Un essenziale elemento per inquadrare la natura del presente DPEF è dato dai vincoli di bilancio.

La legislatura in corso è, come non mai, una legislatura fondata su vincoli di bilancio inderogabili. L'ultima parte del DPEFR illustra i dettagli di una struttura delle entrate finanziarie, che si affianca a quello di una spesa stratificatasi nel tempo con l'ormai noto e rituale ricorso all'indebitamento.

Il controllo delle risorse è per l'Ente pubblico regionale una priorità assoluta, che riguarda ovviamente il lato delle entrate e quello della spesa.

I dati di bilancio illustrati nell'ultima parte del DPEFR evidenziano circa 196 Meuro di disavanzo reale nel 2003 rispetto ai 76 Meuro riportati nel rendiconto dell'esercizio 2002.

L'indebitamento complessivo (stock di debito) della Regione è cresciuto di circa il 96% dal 2001 al 2004 ed è pari a circa 986 Meuro di cui 84 Meuro circa a carico dello Stato. Gli oneri per il servizio del debito incidono per il 4% rispetto alle entrate correnti complessive; mentre lo stock di debito è pari al 38,3% delle entrate correnti.

Il Governo regionale, a fronte di tale situazione di bilancio emergenziale, effettuerà una politica di risanamento finanziario attraverso la capillare revisione delle voci di spesa e dei residui passivi, nonché attraverso la dismissione di proprietà e partecipazioni non strategiche. Tale opera di risanamento sarà condotta secondo criteri di gradualità, al fine di non penalizzare le politiche di sviluppo e la spesa sociale. Un dettagliato piano temporale di rientro dal debito sarà possibile nei prossimi mesi, non appena sarà chiarito e quantificato con certezza il quadro delle entrate finanziarie dello Stato a legislazione vigente, che attualmente presenta numerosi elementi di incertezza.

Verrà inoltre costituita in tempi brevi una *task force* sulle entrate per la puntuale definizione delle connesse problematiche e il monitoraggio dei dati.

Entro la Legislatura, inoltre, e inizialmente a partire dai fondi dell'Intesa e da quelli comunitari sarà realizzato un sistema unico di monitoraggio della spesa.

In questa situazione diventa urgente e importante anche mettere a fuoco la gestione del demanio e patrimonio regionale. Verrà effettuata una gestione più accorta del patrimonio immobiliare della Regione e degli Enti strumentali, provvedendo, ove necessario ad accelerare l'alienazione del patrimonio immobiliare non suscettibile di utilizzo per finalità istituzionali.

Una buona gestione delle risorse finanziarie si realizza anche attraverso un diverso modo di programmare la spesa per lo sviluppo.

Il periodo di programmazione 2007-2013 sarà caratterizzato da una contrazione delle risorse a disposizione per l'implementazione dei programmi di sviluppo a causa della sensibile riduzione delle risorse comunitarie destinate dalla politica comunitaria di

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

coesione all'obiettivo "competitività regionale e occupazione".

Si impone pertanto, al fine di conseguire in termini sostanziali, gli obiettivi generali e specifici individuati, la necessità di definire procedure tese all'utilizzo ottimale delle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea, dallo Stato centrale e dalla finanza regionale. Tali procedure passano attraverso un processo di integrazione programmatica, da realizzarsi mediante l'individuazione di obiettivi di sviluppo comuni e l'armonizzazione degli obiettivi specifici e delle linee di intervento a questi collegabili mediante la sinergica messa in opera dei programmi di sviluppo comunitari, nazionali e regionali; nonché attraverso l'integrazione finanziaria, attuata tramite il coordinamento delle risorse di fonte comunitaria (FESR, FSE) nazionale (FAS, L. 183/87, leggi di settore, fondo globale incentivi) e regionale.

Il Governo nazionale ha già provveduto a porre le basi per la realizzazione della necessaria integrazione programmatica e finanziaria mediante l'adozione dell'*Intesa sulla nota tecnica relativa alla definizione del Quadro Strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013*, recante in allegato le *Linee guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013*. Tale documento prevede, infatti, la definizione di uno strumento programmatico nazionale, il Quadro strategico nazionale (QSN) appunto, che determina gli impegni di politica regionale, nazionale e comunitaria per il futuro settennio, e individua, quali strumenti di attuazione della stessa, le Intese Istituzionali di Programma e gli Accordi di Programma Quadro (APQ) mediante i quali si realizza la collaborazione Stato-Regioni.

Il QSN, e il Documento Strategico Regionale che in esso confluirà, si configura pertanto come il momento di convergenza programmatica tra la politica comunitaria, nazionale e regionale.

Infine per un efficace conseguimento degli obiettivi di sviluppo definiti, in una situazione di ridimensionamento delle risorse, un'ulteriore via da praticare - oltre a quelle della integrazione programmatica e finanziaria - è sicuramente il ricorso al Partenariato pubblico privato (PPP), da attuarsi mediante il coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione e gestione degli interventi di sviluppo.

In proposito va rilevato che la mancata applicazione e sperimentazione di tale strumento nell'implementazione di programmi comunitari e degli APQ, nel periodo di programmazione 2000-2006, deve indurre a recuperare il ritardo ed a definire un'intensa attività di organizzazione e di formazione da parte delle strutture regionali per individuare e attivare concrete possibilità di finanziamento (totale e/o parziale) dei privati nella realizzazione di interventi pubblici e mettere a punto idonee procedure di attuazione per i programmi del 2007-2013.

La Regione intende a tale scopo attivare e rafforzare, all'interno delle strutture responsabili del bilancio regionale e della programmazione, un apposito coordinamento per la verifica delle fonti di finanziamento di ciascun investimento e la valutazione del possibile coinvolgimento di operatori e risorse private nella realizzazione e gestione di iniziative pubbliche gestibili economicamente. Nello stesso ambito vanno previste iniziative di formazione, per le strutture della Regione e degli

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Enti Locali in tema di “finanza di progetto”, al fine di fornire ai responsabili dell'attuazione della spesa pubblica la strumentazione e il *know-how* richiesto per la corretta applicazione di forme di finanziamento innovative degli investimenti pubblici.

Quanto sopra delineato - integrazione delle fonti finanziarie e coinvolgimento dei privati nel finanziamento degli investimenti programmati - sarà puntualizzato in sede di costruzione dei Piani finanziari dei programmi comunitari e di quelli finanziati con risorse FAS per il 2007-2013.

1.5 - IL PIANO REGIONALE DI COMUNICAZIONE

Per Governare bene occorre comunicare con chiarezza ai Cittadini.

Il nuovo corso della politica regionale in termini di governabilità, trasparenza ed efficacia della spesa esige un ripensamento del ruolo della comunicazione, anche attraverso un apposito piano, previsto del resto dalla legge 150/2000.

In particolare il Piano di comunicazione aiuterà la Regione ad anticipare le richieste, individuare i problemi, soddisfare i bisogni dei cittadini e degli utenti dei servizi.

Innanzitutto occorrerà definire gli strumenti telematici per la comunicazione interattiva all'interno degli Uffici della Regione. L'utilizzo della documentazione cartacea deve tendere a scomparire al massimo nell'arco del DPEFR 2006-2008.

Il Piano dovrà inoltre articolare le azioni per soddisfare altri tre Obiettivi Generali:

- il rafforzamento della *governance*, con un sistema di consultazione costante del Partenariato economico-sociale e di coinvolgimento del terzo settore; a questo fine la Regione attiverà un luogo permanente per la consultazione e gli approfondimenti in occasione dei principali appuntamenti della programmazione regionale (DPEFR, Programma Generale di sviluppo, singoli piani di ambito e settore);
- la razionalizzazione ed il miglioramento dei sistemi di diffusione dei dati inerenti la realizzazione dei diversi piani e progetti, in coordinamento con quanto previsto all'interno del Piano Regionale di Sviluppo e utilizzando il più possibile strumenti di interattività; a questo fine verrà potenziato il sito e riorientata una parte delle attuali risorse professionali dei propri URP (uffici di relazione con il pubblico). Tali funzionalità dovranno essere attive in occasione dell'elaborazione del PRS;
- la rilevazione di indicatori di soddisfazione del cittadino, così come prevista dalle logiche di sostenibilità locale e nell'ottica metodologica dei progetti di “indicatori comuni europei”.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

2 - IL CONTESTO DEL DPEFR

2.1 - IL QUADRO DELLE RIFORME DEL GOVERNO E DELLA UE

2.1.1 - L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO ISTITUZIONALE ED AMMINISTRATIVO

Nel precedente DPEFR si sottolineava come l'applicazione della riforma del titolo V della Costituzione stesse incontrando notevoli difficoltà. In effetti il contenzioso tra Stato e Regioni è stato e resta vastissimo.

Le sentenze della Corte Costituzionale, in merito, costituiscono un riferimento imprescindibile per chi opera all'interno o comunque con l'Amministrazione. Il *dossier* predisposto dal coordinamento dell'area Affari Istituzionali della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, relativo alle competenze legislative concorrenti delle regioni, ne dà puntuale rendiconto.

In particolare, due Sentenze della Corte Costituzionale si soffermano su questioni di carattere generale relative al rapporto Stato-Regioni. Per la loro importanza se ne riporta succintamente il contenuto.

Nella prima sentenza, la 219 del 2005 che prende in esame quanto disposto dall'art. 3 della legge finanziaria 2004 (commi 76 e 82), si sottolinea che *“ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa, si deve ricorrere al canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze”*.

Ancora più nettamente nella seconda, la 222 del 2005, si afferma che *“il legislatore statale non può porsi in contrasto con i criteri e i limiti che presidono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale (delineato dall'articolo 119 della Costituzione) che non consentono finanziamenti per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale”*. La Corte ha inoltre richiamato l'attenzione su due concetti già espressi in passato:

- il quinto comma dell'art. 119 della Costituzione autorizza lo Stato, *“per conseguire le molteplici finalità ivi espressamente indicate”*, o a erogare risorse aggiuntive rispetto alla ordinaria autonomia finanziaria regionale o locale, oppure a realizzare *“interventi speciali”* in favore di *“determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”*;
- poiché il finanziamento statale nel settore del trasporto pubblico locale *“interviene in un ambito di competenza regionale, la necessità di assicurare il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni impone di prevedere che queste ultime siano*

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

pienamente coinvolte nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi?

All'interno del percorso di attuazione della Riforma del Titolo V della Costituzione si pone anche la legge 4 febbraio 2005, n. 11 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", in attuazione dell'art. 117, quinto comma, della Costituzione prevede che "Le Regioni (.....) nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea", (cfr. scheda 2A).

SCHEDA 2A - LE NORME SULLA PARTECIPAZIONE AL PROCESSO NORMATIVO UE

La legge 4 febbraio 2005, n. 11 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", disciplina la partecipazione delle Regioni al processo di formazione degli atti normativi comunitari.

L'art. 2 della citata legge istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CLACE), con il compito di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione Italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione Europea. Ad esso, quando si trattano questioni che interessano anche le Regioni e le Province Autonome, partecipa il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome o un Presidente di Regione o di Provincia Autonoma da lui delegato.

L'art. 5 disciplina la partecipazione delle Regioni e delle Province Autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari.

L'art. 8 stabilisce che "Lo Stato, le Regioni e le Province Autonome, nelle materie di loro competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive comunitarie".

Sia nella fase ascendente che in quella discendente è posto in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le Politiche Comunitarie l'obbligo informativo nei confronti del Parlamento, delle Giunte e dei Consigli Regionali per il tramite delle rispettive Conferenze. La trasmissione alle Conferenze avviene contestualmente alla ricezione degli atti con l'indicazione della data presunta per la loro discussione o adozione. Tra gli atti da trasmettere sono compresi le proposte normative comunitarie e della U.E., gli atti preparatori e le modifiche ma anche documenti di consultazione tra cui i libri bianchi, i libri verdi e le comunicazioni della Commissione. Nei casi di atti e di progetti che rientrino nelle materie di competenza regionale la Legge specifica che le informazioni devono essere qualificate, tempestive e costantemente aggiornate.

Come il Parlamento anche i Consigli oltre alle Giunte, nei casi di materia di competenza regionale possono inviare osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri ai fini della formazione della posizione italiana sull'adozione di un atto comunitario tramite le rispettive Conferenze.

L'attuazione delle direttive deve essere tempestiva, in considerazione del termine entro il quale lo

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Stato è solitamente tenuto ad adottare i propri provvedimenti interni necessari al raggiungimento del risultato voluto dalla Direttiva stessa. Trascorso il termine indicato dalla Direttiva, infatti, la mancata adozione del provvedimento necessario, rende lo Stato inadempiente di fronte alla U.E. esponendolo ad un'eventuale procedura di infrazione basata sull'art. 226 del Trattato, non potendo lo Stato avanzare come giustificazione del proprio ritardo questioni di rilevanza interna.

L'art. 16 disciplina le modalità con cui le Regioni e le Province Autonome attuano le direttive comunitarie. In particolare viene disposto che i provvedimenti adottati dalle Regioni e Province Autonome per dare attuazione alle direttive comunitarie, nelle proprie materie di competenza legislativa, devono recare nel Titolo il numero identificativo della Direttiva attuata e devono essere immediatamente trasmessi in copia conforme alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le Politiche Comunitarie.

L'art. 17 infine, prevede la Sessione Comunitaria della Conferenza Stato-Regioni dedicata alla trattazione degli aspetti delle Politiche Comunitarie di interesse regionale e provinciale. Alcune Regioni italiane si sono già incamminate sulla strada di una sessione comunitaria annuale delle assemblee legislative regionali e di una legge comunitaria regionale.

Infine, in attuazione dell'art. 117 Cost. la Legge in più punti fa riferimento al potere sostitutivo statale per il caso di inadempienza regionale da esercitare, secondo quanto prevede l'art. 11 comma 8, nelle materie di competenza legislativa regionale, con atti sia legislativi che regolamentari, previo esame della Conferenza Stato-Regioni. Si tratta di un potere sostitutivo anticipato e cedevole in quanto l'atto adottato in sostituzione della Regione o Provincia Autonoma entra in vigore solo alla scadenza del termine indicato dalla normativa comunitaria e cessa di avere efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa regionale di attuazione. Si segnala che la Legge prevede, inoltre, che il suddetto atto recchi l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in esso contenute.

È inoltre intervenuta nel corso del 2005 una importante legge di riforma del procedimento amministrativo (cfr. scheda 2B).

SCHEDA 2B - LA RIFORMA DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

La Legge 11 febbraio 2005, n. 15 "modifiche ed integrazioni alla Legge 7 agosto 1990, n. 241 concernenti norme generali sull'azione amministrativa" ha aggiornato dopo 15 anni le disposizioni generali sull'azione amministrativa, adeguandole alle rilevanti riforme intervenute negli ultimi anni e introducendo norme del tutto innovative.

Infatti, la Legge 241/1990 ha subito un restyling, sia sotto il profilo sostanziale sia sotto il profilo formale che le consente di apparire più attuale e più conforme sia alla normativa nazionale, sia a quella comunitaria, sia alla riforma costituzionale che ha investito il nuovo Titolo V della nostra Costituzione.

In particolare la Legge 15/2005 dedica attenzione agli istituti della partecipazione della

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

comunicazione al fine di permettere un coinvolgimento del privato nell'esercizio della funzione amministrativa, nonché una possibilità di incidere mediante proposizione di memorie e documenti, sul contenuto del provvedimento stesso, facendo venir meno la tradizionale unilaterale del potere amministrativo. Rilevanti sono, altresì, le modifiche che inadono sull'istituto della Conferenza di Servizi, sul silenzio-inadempimento e sul diritto all'accesso ai documenti amministrativi.

La legge presenta diversi aspetti di privatizzazione del diritto amministrativo, esordendo con l'introduzione di un art. 1 comma 1bis che sancisce una presunzione di azione ex jure privatorum per le attività paritetiche delle P.A.: "La Pubblica Amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente".

Tante ed importanti le altre novità presenti nel corpo della legge di modifica: rimosso, innanzitutto, l'obbligo di preventiva diffida in caso di impugnativa del silenzio delle P.A. ex art. 21bis L. 1034/1971 prevedendo la possibilità del ricorso diretto "fintanto che duri l'inadempimento". Tale norma va correlata anche alle modifiche introdotte all'art. 8 laddove si prevede che nella comunicazione di avvio del procedimento sia indicata la data entro la quale lo stesso deve concludersi nonché i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'Amministrazione, rafforzando in tal modo gli istituti di partecipazione procedimentale e di trasparenza dell'azione amministrativa.

Sempre nell'ambito del principio di partecipazione procedimentale, la legge dispone che il responsabile del procedimento ovvero l'autorità competente, prima dell'adozione formale del provvedimento amministrativo negativo, deve comunicare tempestivamente i motivi che ostano all'accoglimento dello stesso, garantendo altresì al cittadino la possibilità di far valere le proprie ragioni. Con tale disposizione ci si propone di limitare il contenzioso tra cittadino e P.A. mediante la previsione di un ulteriore canale di comunicazione tra le parti precedente alla decisione finale.

La legge di riforma provvede a generalizzare l'uso degli accordi sostitutivi di provvedimenti disponendo la soppressione della clausola che prevede che tali accordi possano essere conclusi solo nei casi previsti dalla legge.

La disciplina della Conferenza di Servizi viene significativamente modificata prevedendo una più puntuale definizione della tempistica procedurale ed una specifica disciplina di ruoli e competenze delle autorità istituzionalmente competenti e coinvolte: Stato, Regioni, Conferenza Permanente per i rapporti Stato-Regioni e Conferenza Unificata.

Introdotta un Capo IV bis concernente e disciplinante efficacia e patologia del provvedimento amministrativo, oltre che revoca e recessa in primis, viene sancita la tassatività delle ipotesi di nullità dei provvedimenti amministrativi (art. 21 septies).

Risolto legalmente il contrasto giurisprudenziale sorto circa gli effetti delle violazioni procedimentali: "non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'Amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, (cd. prova di

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

resistenza)³⁹.

Risulta rafforzata ed arricchita di disposizioni di dettaglio finalizzate a garantire una maggiore tutela degli interessi del privato la disciplina del diritto di accesso agli atti della P.A.

Gli ultimi articoli della novella in esame si occupano, in modo esplicito e chiaro della esigenza del rispetto del mutato assetto delle competenze degli Enti territoriali determinato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, prevedendo che le Regioni e gli Enti Locali, nell'ambito delle rispettive competenze regoleranno le materie disciplinate dalla normativa in esame con propri atti di autonomia.

Particolare rilievo per l'attività regionale nella attuale Legislatura riveste l'elaborazione dello Statuto regionale. Nel corso della passata legislatura, il Consiglio regionale ha approvato la nuova Carta statutaria regionale in seconda lettura, il 21 settembre 2004. Sulla deliberazione legislativa statutaria è intervenuta l'impugnativa del Governo (deliberazione Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 2004), a seguito della quale, il Consiglio regionale ha ritenuto, sia di costituirsi in giudizio che di adeguarsi ai rilievi formulati dal Governo riapprovando solo in prima lettura il nuovo Statuto regionale, che, pertanto, è da ritenersi decaduto. Si è in attesa di conoscere la decisione della Corte prevista per il 13 dicembre p.v..

2.1.2 - LA STRATEGIA DI LISBONA

E' in corso proprio in questi mesi da parte delle Istituzioni comunitarie e di tutti gli Stati membri un'operazione di rilancio della Strategia di Lisbona incentrata sulla crescita e l'impiego, sull'incremento della competitività e sul rafforzamento della coesione sociale.

SCHEDA 2C - LA STRATEGIA DI LISBONA

La strategia, concordata nel Consiglio Europeo di Lisbona nel Marzo 2000, il cui obiettivo strategico (diventare, entro il 2010, "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo") richiedeva di intervenire per:

- *predispone il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza, migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di R&S;*
- *accelerare il processo di riforma strutturale e completare il mercato interno;*
- *modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale;*
- *sostenere il contesto economico sano e le prospettive di crescita favorevoli applicando un'adeguata combinazione di politiche macroeconomiche.*

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Il modello di sviluppo europeo è poi stato completato da due ulteriori fondamentali tappe:

- *la prima, con l'approvazione, nel Consiglio Europeo di Nizza del Dicembre 2000, dell'Agenda Sociale, per "realizzare la piena occupazione e mobilitare tutte le potenzialità occupazionali disponibili", affermando, tra l'altro, "la dimensione sociale della mondializzazione";*
- *la seconda, con la definizione, nel Consiglio di Göteborg del giugno 2001, di una strategia per lo sviluppo sostenibile, che ha aggiunto una dimensione ambientale al processo di Lisbona.*

Nel 2004, la Terza relazione sulla coesione economica e sociale ha posto le basi per una revisione delle politiche di coesione in atto a fronte del mutato quadro internazionale puntando su Convergenza - Competitività - Cooperazione.

Tale quadro complesso, che costituisce il corpus iuris di riferimento per la programmazione dello sviluppo da parte di tutti gli Enti Locali dello spazio europeo, è stato riaffermato e rielaborato negli ultimi due Consigli europei di Marzo e Giugno 2005.

Gli Assi fondamentali del rilancio, approvati, in particolare, nel Consiglio europeo del Marzo 2005, si declinano essenzialmente in:

- **conoscenza e innovazione** - *motori di una crescita sostenibile. "Lo spazio europeo della conoscenza deve consentire alle imprese di creare nuovi fattori di competitività, ai consumatori di beneficiare di nuovi beni e servizi e ai lavoratori di acquisire nuove competenze." Le politiche regionali per lo sviluppo passano quindi attraverso:*

- *la definizione di un sostegno integrato della competitività dei comparti produttivi, sia riorientando i comparti stessi, sia ricercando un sostanziale equilibrio nei rapporti tra le quattro componenti fondamentali rappresentate dalla produzione, dal terziario pubblico, dal terziario privato e dal settore del turismo-cultura-loisir;*
- *il ripensamento del rapporto tra informazione e conoscenza che si pone alla base dell'impostazione dei modelli formativi.*

La competitività per i comparti produttivi tradizionali sarà sostenuta con interventi nei settori della promozione di politiche di internazionalizzazione, della R&S, dell'innovazione tecnologica, valendosi di strumenti quali il VII Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo e il nuovo programma comunitario per la competitività e innovazione, che attiverà un dispositivo finanziario per il sostegno alle PMI innovative ad alto potenziale di crescita. Al pari del sistema trasportistico, il potenziamento delle reti di telecomunicazione è un aspetto fondamentale sia del processo di integrazione delle imprese in un vero "sistema europeo" competitivo che del percorso di creazione di una società dell'informazione e della conoscenza che connetta gli attori dello sviluppo socioeconomico;

- **uno spazio attraente per investire e lavorare** *"L'Unione Europea deve completare il mercato interno e dotarsi di un quadro normativo più favorevole alle imprese che, da parte loro, devono sviluppare la responsabilità sociale. Sono inoltre necessarie infrastrutture efficienti [...], servizi di interesse generale di qualità e a prezzi abbordabili e un contesto sano basato su un consumo e una produzione sostenibili e una qualità della vita elevata." Il territorio delle Regioni italiane deve diventare esso stesso un percettibile fattore di competitività. A tal fine, si dovrà favorire una riduzione dei costi amministrativi (l'UE prevede, in proposito, di definire una specifica metodologia di misurazione comunitaria) con la semplificazione delle procedure, lo sviluppo degli sportelli unici e dei servizi di accompagnamento, creando altresì le condizioni per migliorare*

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

l'accesso al credito delle PMI. A completamento dei fattori di competitività territoriale, si dovrà perseguire l'obiettivo di potenziare il "mercato interno fisico" quale spazio "libero da vincoli di interoperabilità", caratterizzato da adeguate strutture di trasporto e di gestione della logistica dei beni, come affermato nel Consiglio del Marzo 2005. Tale intendimento sarà realizzato in un'ottica di sviluppo sostenibile, operando per soddisfare i bisogni del presente, nel rispetto dei bisogni delle generazioni future ed ispirandosi alla Dichiarazione approvata in merito dal Consiglio Europeo del Giugno 2005;

- **la crescita e l'occupazione al servizio della coesione sociale.** "L'aumento dei tassi di occupazione e il prolungamento della durata della vita lavorativa, combinati con la riforma dei sistemi di protezione sociale, costituiscono il mezzo migliore per mantenere l'attuale livello della protezione sociale". *Si tratta dunque di realizzare quanto previsto nell'Agenda Sociale, determinando le condizioni perché un maggior numero di persone si inserisca nel mercato del lavoro, con particolare riferimento ai giovani, alle pari opportunità (il 2007 sarà l'anno europeo delle pari opportunità) e alle politiche di invecchiamento attivo, investendo sul capitale umano quale principale risorsa territoriale. Centrale sarà anche il processo di regolazione di nuove forme di lavoro, nel quadro di una nuova dinamica delle relazioni industriali, sia tramite l'evoluzione legislativa che attraverso lo sviluppo della responsabilità sociale dell'impresa*

Il Consiglio dei Ministri ha approvato il 14 ottobre u.s. il testo definitivo del PICO (Programma per la Innovazione, la Crescita e l'Occupazione) con il quale programma l'Italia dovrebbe partecipare al rilancio della strategia di Lisbona. Purtroppo esso nasce viziato da un grave limite, non essere stato concertato e quindi condiviso con le Regioni.

Tutto ciò è tanto più grave in quanto la Conferenza delle Regioni ha lavorato intensamente a redigere il Contributo delle Regioni italiane alla definizione del Programma Innovazione Crescita e Occupazione (PICO) chiedendo contestualmente di condividere con il Governo il documento nazionale da inviarsi alla Commissione europea e di potersi esprimere sul documento nazionale in occasione di una Conferenza Stato-Regioni.

In quella sede le Regioni hanno chiesto altresì che, affinché il programma italiano non resti un esercizio accademico, la prossima Legge Finanziaria chiarisca l'origine delle risorse con le quali attivare l'accelerazione del processo di Lisbona e la loro conseguente allocazione in chiave coerente e sinergica con le priorità regionali.

La Conferenza ha inoltre ritenuto necessario - proprio al fine di dare coerenza alla posizione nazionale e interpretando in una logica sinergica il rapporto Stato-Regioni - consolidare un tavolo negoziale che diventi un forte strumento di innovazione della governance nazionale e, quindi, costituisca il principale fattore di "lisbonizzazione" dell'azione pubblica, intervenendo nel rapporto Stato-Regioni in tema di rappresentanza presso l'Unione Europea e di codecisione nella programmazione delle politiche di sviluppo.

Ha ritenuto, inoltre, opportuno definire un metodo di lavoro condiviso per la

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

revisione periodica dei programmi di attuazione di Lisbona.

In questo quadro, la Conferenza ha condiviso l'urgenza di affrontare e risolvere con il Governo le seguenti criticità non ancora risolte degli assetti di *governance* nazionale:

- dare attuazione finalmente alle disposizioni contenute nell'articolo 5 della legge 131 del 2003, con la conclusione dell'accordo stato-regioni;
- dare avvio alla condivisione a livello nazionale della fase preparatoria delle politiche comunitarie attraverso l'attuazione della legge 11 del 2005;
- in questa dimensione di partecipazione, codecidere e corappresentare la posizione nazionale sui negoziati, sia a livello politico che tecnico, nei diversi settori delle politiche comunitarie attualmente in corso;
- tale condivisione, in particolare, deve riguardare al momento i negoziati sulle prospettive finanziarie dell'unione europea e quello parallelo e conseguente sulla riforma della politica regionale e di coesione comunitaria;
- con riferimento, in particolare, ai negoziati di cui al punto 4, concordare fin da ora un meccanismo di compensazione, garantito da risorse nazionali, da attivare nell'eventualità - che pare delinearsi - di una riduzione delle risorse comunitarie destinate alle politiche regionali e di coesione, per assicurare continuità degli interventi regionali per lo sviluppo;
- le stesse regioni hanno già avviato una riflessione su come salvaguardare gli attuali equilibri tra loro esistenti, in una logica di *safety-net*, anche e soprattutto in un quadro incerto di risorse disponibili.

2.1.3 - LE NUOVE REGOLE PER LA POLITICA DI COESIONE 2007-2013

In tema di politiche di sviluppo, è già stato da tempo avviato il processo di programmazione comunitaria per il periodo 2007-2013, ogni Regione deve definire in un Documento Strategico Preliminare (DSR) la propria *vision* relativamente ai contenuti della Programmazione 2007-2013.

Sulla base delle proposte dei nuovi Regolamenti sui fondi strutturali elaborate lo scorso anno, il Consiglio ha recentemente proposto una bozza di Orientamenti strategici, che dovranno essere applicati nelle programmazioni nazionali e regionali.

Gli Orientamenti confermano i principi chiave della programmazione, partenariato, cofinanziamento e valutazione, ma introducono altresì importanti innovazioni quali:

- la riunione dei programmi della futura generazione sotto i tre temi della convergenza, della competitività regionale e occupazione, e della cooperazione territoriale;
- la distinzione fra gli interventi dei fondi strutturali e quelli di pertinenza della PAC;
- la riduzione dei fondi strutturali a tre (FESR, FSE, Fondo di Coesione);
- la corrispondenza di ciascuno dei futuri programmi ad un solo fondo;
- l'articolazione della programmazione comunitaria, sia della politica di Coesione

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

che della PAC nei tre livelli degli Orientamenti del Consiglio Europeo, dei Quadri Strategici Nazionali, dei Programmi Operativi (Coesione) e dei Programmi di Sviluppo Rurale (PAC).

La riforma in atto della politica di Coesione per il settennio 2007-2013 prevede inoltre un approccio programmatico più strategico, un raccordo più organico di tali politiche con le strategie e gli indirizzi dei singoli Stati Membri dell'UE, un partenariato istituzionale più virtuoso e sistemico.

La Regione Abruzzo, probabilmente interessata ai temi della *competitività regionale e occupazione* e della *cooperazione territoriale*, sta collaborando con le altre Regioni italiane al processo di programmazione nazionale (*cf. scheda 2D*), ed ha predisposto una bozza di Documento Strategico, già sottoposta all'attenzione dei Tavoli di Concertazione.

Coerentemente con quanto previsto nelle *Linee guida*, la Regione ha partecipato ai Seminari organizzati con il governo nazionale su sei tematiche strategiche per la prossima programmazione:

- ricerca, Innovazione, Società dell'informazione e Sistemi produttivi;
- risorse naturali e culturali come attrattori;
- istruzione;
- occupazione e capitale umano;
- ambiente ed Energia;
- città.

Insieme alle altre Regioni del Mezzogiorno, la Regione Abruzzo partecipa anche alla redazione delle *“Linee per un nuovo Programma Mezzogiorno”*.

SCHEDA 2D - IL PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE PER IL PERIODO 2007-2013

E' già al lavoro da circa due anni il gruppo di contatto designato dalla Conferenza dei Presidenti, e formato da esponenti del Ministero dell'Economia e Finanze, Ministero delle Attività Produttive, Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, Ministero del Lavoro e del Welfare e delle Regioni per promuovere la cooperazione interistituzionale tra Stato e Regioni per la redazione del "Quadro Strategico Nazionale" e delle "Linee per un nuovo programma Mezzogiorno".

Il gruppo di contatto ha prodotto come primo risultato la proposta di intesa sul documento "Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013", che contiene il percorso procedurale, metodologico e temporale per la definizione, in ambito sia nazionale che regionale, di una strategia unitaria per la politica di coesione basata sulle risorse comunitarie a questo scopo deputate e su quelle nazionali destinate, ai sensi dell'art. 119 della Costituzione, attraverso il Fondo per le aree sottoutilizzate, alle Intese Istituzionali di Programma e agli Accordi di Programma Quadro. La Conferenza Stato-Regioni-Autonomie Locali, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della predetta Legge 131/2003, ha approvato la proposta in data 3 febbraio 2005.

Alla luce delle Linee Guida approvate, il Quadro Strategico Nazionale (QSN), che per la prima volta orienterà i Programmi cofinanziati di tutte le Regioni, rappresenta lo strumento per la

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

definizione di una strategia unitaria in un arco pluriennale (settennale) sia per la politica di coesione comunitaria che per la politica regionale nazionale di cui all'articolo 119, comma 5, della Costituzione.

Il gruppo di contatto ha elaborato l'indice che è utilizzato dalle Regioni e dalle Province autonome per la stesura dei loro Documenti Strategici Regionali (DSR).

La premessa del documento si concentra sul rapporto tra la Regione e i principi guida della nuova Europa così come declinati negli Orientamenti Strategici del Consiglio.

Il primo capitolo del Documento è dedicato alla valutazione del sistema Regione, concentrandosi sull'analisi del contesto generale (il sistema Regione nel suo insieme: caratteristiche strutturali, evoluzioni del contesto socio economico, contesto territoriale ed ambientale regionale; l'analisi dei punti di forza, di debolezza; delle minacce e delle opportunità) sulla valutazione delle scelte programmatiche in atto e degli effetti attesi, e sullo sviluppo della governance nel periodo di programmazione 2000-2006. L'obiettivo è estrapolare dall'esperienza le lezioni apprese.

Il secondo capitolo tratterà della politica regionale per il periodo 2007-2013. Viene elaborata un'analisi di scenario, con le prospettive al 2013, ottenute dai risultati attesi dalle scelte in atto e dalla simulazione di uno o più scenari per le scelte che dovrà compiere l'amministratore pubblico. Tali risultati saranno relativi al contesto generale e/o ai contesti specifici, con particolare riferimento ai tre "obiettivi" che sostituiranno quelli attuali (per l'Abruzzo, "competitività regionale", "occupazione", "cooperazione"). Le finalità strategiche regionali devono essere condivise dai partenariati locali e definite con il pieno coinvolgimento di tali testimoni privilegiati.

L'analisi di scenario è seguita dall'individuazione degli obiettivi della politica regionale di coesione, compatibili con quelli europei, in particolare quelli fissati nei Consigli di Lisbona e Göteborg, declinati nella loro generalità e corredati da alcuni pochi indicatori corrispondenti, specifici per ambiti (relativi a "competitività regionale", "occupazione", "cooperazione"); e relativi ai sistemi programmatici ("fondi strutturali", "Intese-APQ", "Sviluppo Rurale e Pesca).

Il terzo capitolo è dedicato all'individuazione delle priorità di intervento generali e specifiche comunitarie del prossimo ciclo di programmazione ("competitività regionale", "occupazione", "cooperazione"). Tali priorità dovranno chiaramente enunciare gli obiettivi della programmazione complessiva regionale nel periodo e le modalità con le quali verranno perseguite:

- l'integrazione finanziaria e programmatica tra i programmi dei vari fondi strutturali e nazionali (Fesr, Fse, Intesa-APQ, Sviluppo Rurale, Pesca); fra la programmazione economica e le forme di governo del territorio (il ruolo delle Province, ad esempio); con i programmi delle altre Regioni;*
- l'integrazione della politica regionale di coesione con le politiche ordinarie nazionale e comunitaria; (questo paragrafo ovviamente potrebbe soltanto presentare linee metodologiche ed auspici generali, perché i suoi contenuti operativi dovrebbero essere in gran parte il frutto della fase "confronto strategico Centro-Regioni").*

Il quarto capitolo verrà dedicato ai temi della Governance e del partenariato. Occorrerà esplicitare:

- il modo in cui si intende governare le politiche di coesione (iniziative di rafforzamento per un efficace governo delle politiche regionali di coesione, soluzioni istituzionali, amministrative, decentramento di responsabilità e ruolo dei soggetti istituzionali intermedi, iniziative di*

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- rafforzamento delle capacità istituzionale (ad esempio meccanismi di premialità e partenariato pubblico privato);*
- *i modi in cui si intende fare partenariato (obiettivi e modalità di partenariato e concertazione istituzionale, in particolare modalità di coinvolgimento degli Enti e Autonomie Locali e delle parti economiche e sociali, a livello regionale e nelle diverse fasi di programmazione e di attuazione);*
 - *come si intende la governance nazionale (soluzioni istituzionali e amministrative auspicate a livello nazionale e di interesse regionale).*

2.2 - LA CONGIUNTURA ECONOMICA E LE PREVISIONI**2.2.1 - L'ANDAMENTO DELL'ECONOMIA ITALIANA NEL 2004 E NEL 2005**

Il 2004 è stato uno degli anni più positivi dell'economia mondiale nell'arco degli ultimi tre decenni. Il PIL mondiale è aumentato del 5% (dopo il 3,5% ed il 2,7% dei due anni precedenti), sotto la spinta di una forte espansione del commercio internazionale (+10%). La ripresa è stata trainata principalmente dagli Stati Uniti (tasso di crescita del PIL a +4,4%) e dalla Cina (+9%), grazie alla forte dinamica delle rispettive domande interne, con effetti diretti sullo sviluppo dei Paesi emergenti dell'Asia (India), dell'America Latina (Argentina e Venezuela) e anche dell'Europa (Russia).

La crescita forte ha portato con sé l'acutizzarsi delle tensioni sui mercati internazionali delle materie prime e lo scaricarsi sui mercati valutari dell'instabilità statunitense. Continuano i rialzi delle quotazioni del petrolio, che tuttavia, almeno fino a fine 2004, non si sono riflessi in tensioni inflazionistiche nei principali paesi consumatori. Nel mercato dei cambi, la diminuzione del risparmio nazionale americano, accentuata dalla politica espansiva degli ultimi anni, ha alimentato il disavanzo della bilancia commerciale, l'accumulo del debito estero e la dipendenza dal finanziamento esterno degli Stati Uniti, che si è riflessa in una nuova caduta del dollaro.

L'insieme dei Paesi dell'Unione Economica e Monetaria, grazie alla ripresa della seconda metà del 2003 e della prima del 2004, sospinta in prevalenza dalla crescita degli scambi internazionali (a fronte di un andamento ancora debole della domanda interna), ha fatto registrare una dinamica positiva del PIL (2%; corretto per il numero di giornate lavorative, 1,8%), dopo due anni deludenti (rispettivamente 0,9% e 0,5% nel 2002 e nel 2003). La *performance* risulta differenziata tra Paesi, a seconda della crescita della domanda interna, più robusta per Francia e Spagna, meno per Germania e Italia.

Si attenuano leggermente nei Paesi europei le difficoltà nella finanza pubblica.

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Nonostante la Banca Centrale Europea non abbia ritoccato il tasso di interesse, l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche si è ridotto di un solo decimo di punto sul PIL (dal 2,8% al 2,7%). Con le solite eccezioni di Finlandia, Belgio e Irlanda, che hanno chiuso i conti pubblici con un segno positivo, tutte le economie hanno ridimensionato i propri *deficit*. Francia e Germania restano ancora sopra la soglia del 3% fissato per il rispetto del Patto di Stabilità.

In questo contesto, l'economia italiana nel 2004 ha mostrato, rispetto ai due anni precedenti, un'accelerazione dell'attività economica. Il tasso di crescita del PIL si è attestato all'1,2% (1% corretto, contro lo 0,3% del 2003 e lo 0,4% del 2002), rallentato dalla flessione nell'ultimo trimestre.

Il modesto risultato, inferiore a quello della zona euro, è stato ancora una volta conseguenza della debolezza dell'industria in senso stretto (tasso di crescita del prodotto negativo -0,5%). Positivo è stato invece l'apporto del valore aggiunto dei servizi (+1%), delle costruzioni (+2,7%), e soprattutto dell'agricoltura (+11%), che pone fine ad un quadriennio di continue riduzioni che avevano condotto ad una contrazione negativa della produzione di oltre l'8%.

Dal lato della domanda, lo stimolo alla crescita è provenuto sia dalle componenti interne che dalla domanda estera netta. Tra le prime, contrariamente all'anno precedente, sono ripresi gli investimenti fissi lordi (in prodotti in metallo e macchine ed in costruzioni), mentre sono frenati i consumi delle famiglie e collettivi. La riduzione è il risultato di una contrazione dei consumi di beni non durevoli, non compensata dall'aumento dei consumi di servizi e beni durevoli (in particolare, elettronica di consumo e mezzi di trasporto). Le esportazioni sono tornate a crescere per la forte accelerazione del secondo e del terzo trimestre dell'anno, sotto una forte spinta della domanda mondiale, e nonostante il freno posto dall'apprezzamento dell'euro sulle principali valute e la pressione competitiva delle economie emergenti nei prodotti maturi (principalmente tessile, abbigliamento e calzature).

La quota di mercato espressa a prezzi costanti dell'economia italiana si è comunque ulteriormente ridotta. A commento del dato, già l'anno scorso la *Relazione Generale sulla situazione economica del Paese* segnalava sintomi di perdita di competitività del nostro paese anche rispetto ai principali *partners* europei.

Il mercato del lavoro ha mostrato un andamento ancora favorevole. La dinamica delle unità di lavoro è stata positiva (+0,8%), anche se inferiore a quella del PIL. Ciò ha consentito che la produttività degli occupati tornasse nuovamente a registrare, dopo un triennio, variazioni positive.

Nel corso dell'anno, la rilevazione delle forze di lavoro ha evidenziato una riduzione del peso dei cosiddetti lavori atipici (a termine e a tempo parziale), a seguito di una diminuzione della quota di lavoratori temporanei, ed un contemporaneo incremento dei lavoratori indipendenti. Hanno trainato la crescita dell'occupazione i servizi, le costruzioni e l'agricoltura, mentre è risultata ancora in flessione l'industria in senso stretto, dove evidentemente continuano i processi di ristrutturazione delle imprese. L'aumento dell'occupazione ha consentito una riduzione dell'area dei *senza lavoro*, ed il

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

tasso di disoccupazione si è collocato (in media annua) all'8% (a fronte dell'8,4% del 2003), un valore inferiore a quello medio dell'area euro.

Pur mantenendo una dinamica superiore a quella dell'inflazione, le retribuzioni lorde pro-capite sono risultate in leggera decelerazione rispetto al 2003. Ciò, congiuntamente al recupero della produttività, ha fatto sì che il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) decelerasse in maniera netta rispetto agli ultimi tre anni.

Soprattutto durante la seconda metà dell'anno si è registrato un significativo rientro dell'inflazione. L'indice nazionale dei prezzi al consumo medio del 2004 ha registrato una crescita del 2,2% (contro il 2,7% dell'anno precedente e il 2,5% del 2002).

Nella prima metà del 2004, il quadro economico internazionale ha consolidato i segnali di ripresa registratisi nella seconda metà del 2003, e, nonostante gli interventi correttivi di contenimento della spesa pubblica che dovrebbero dimezzarne il tasso di crescita rispetto all'anno precedente, il DPEF di luglio 2004 stima per l'anno uno sviluppo del tasso di crescita del PIL pari all'1,2%, ipotizzando un tasso di crescita dei consumi analogo a quello dell'anno precedente ed una leggera ripresa degli investimenti e delle esportazioni nella seconda metà dell'anno.

Tab. 2.1 ITALIA: conto economico delle risorse e degli impieghi – prezzi 1995 (variazioni percentuali)

	2001	2002	2003	2004	2005
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	1,8	0,4	0,3	1,2	1,2
Importazioni di beni e servizi	1,0	-0,2	1,3	2,5	3,5
TOTALE DELLE RISORSE	1,6	0,2	0,5	1,5	1,7
Consumi nazionali	1,6	0,8	1,6	0,9	0,8
- spesa delle famiglie residenti	1,0	0,5	1,4	1,0	0,9
- spesa della P.A. e delle istituzioni	3,5	1,9	2,3	0,7	0,5
Investimenti fissi lordi	2,6	1,2	-1,6	2,1	1,9
- Macchinari, attrezzature e vane	2,2	-0,3	-4,2	1,3	1,2
- Costruzioni	3,2	3,3	1,7	3,1	2,7
Domanda finale	1,8	0,9	0,9	1,1	1,0
Impieghi	1,8	1,3	1,2	1,0	1,0
Esportazioni di beni e servizi	1,1	-3,4	-1,9	3,2	4,0
TOTALE DEGLI IMPIEGHI	1,6	0,2	0,5	1,5	1,7

Fonte: Relazione sull'andamento dell'economia e aggiornamento delle previsioni

2.2.2 - LA POLITICA ECONOMICA E LA FINANZA PUBBLICA

L'evoluzione negativa dell'economia nazionale nel 2003 ha costretto il Governo, come l'anno precedente, a rivedere più volte tra il 2003 e il 2004, i propri obiettivi di finanza pubblica.

Nel quadro del consolidamento della ripresa internazionale, a settembre 2003, la *Relazione previsionale e programmatica*, evidenziando comunque che l'economia europea non era ancora giunta al punto di svolta della fase bassa del ciclo, stimava bassi tassi

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

di crescita in Italia per il 2004 e il 2005 (rispettivamente 0,4% e 0,5%), che comportavano un disavanzo 2004 che si attestava al 2,5% del PIL (oltre l'obiettivo fissato). Nonostante ciò, il Governo aveva rinviato alla seconda metà del 2004 una parte consistente del programma di dismissioni immobiliari, preannunciando la manovra della finanziaria, con misure correttive per 16 miliardi di euro, per raggiungere l'obiettivo di indebitamento al 2,2% del PIL.

A maggio, l'Aggiornamento della Relazione Previsionale e Programmatica (*Relazione sull'andamento dell'economia nel 2003 e aggiornamento delle previsioni per il 2004*), nel riconoscere l'andamento deludente dell'economia, ed in particolare della fiducia di consumatori ed imprese, già rivedeva consistentemente le stime di crescita e gli obiettivi del rapporto debito/PIL, subordinandole però al pieno esplicarsi degli effetti della manovra finanziaria e del provvedimento connesso per il rilancio dell'economia (legge 24 novembre 2003, n. 326), nonché di un più attento monitoraggio e gestione della spesa corrente. Condizioni che non si sono verificate, facendo lievitare il tasso di crescita attuale e potenziale del *deficit*, e generando un'ammonizione per il Governo italiano da parte della Commissione europea (12 luglio 2004).

A luglio 2004 è pertanto intervenuta una manovra correttiva della finanza pubblica (D.L. 168/2004) che incide anche su provvedimenti già assunti nel corso dell'anno. Subito dopo, il DPEF 2005-2008 ha illustrato un nuovo quadro di obiettivi di finanza pubblica, che prevedono un rientro entro un quinquennio del *deficit* a livelli dell'1,2% del PIL, a patto di realizzare manovre correttive per 24 miliardi di euro nel 2005 e nei due anni successivi.

Tab. 2.2 Tendenze ed obiettivi programmatici nelle linee-guida del DPEF 2005/2008

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
SCENARIO						
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	1,2	1,2	1,5	1,5	1,5	1,6
Importazioni di beni e servizi	2,5	3,5	2,7	3,8	4,0	4,1
TOTALE DELLE RISORSE	1,5	1,7	1,8	2,0	2,0	2,1
Consumi finali nazionali	0,9	0,8	0,9	1,3	1,4	1,3
- spesa delle famiglie residenti	1,0	0,9	1,2	1,5	1,6	1,5
- spesa della P.A. e delle I.S.P.	0,7	0,5	0,1	0,5	0,6	0,6
Investimenti fissi lordi	2,1	1,9	1,9	2,4	2,6	2,7
- Macchinari, attrezzature e varie	1,3	1,2	2,6	3,5	3,6	3,7
- Costruzioni	3,1	2,7	1,0	1,0	1,2	1,4
Domanda finale	1,1	1,0	1,1	1,5	1,6	1,6
Esportazioni di beni e servizi	3,2	4,0	3,0	3,5	3,5	3,7
TOTALE DEGLI IMPIEGHI	1,5	1,7	1,8	2,0	2,0	2,1
Inflazione programmata	1,7	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6
Costo del lavoro	2,9	3,3	2,3	2,5	2,5	2,5
Tasso di disoccupazione	8,0	8,1	8,2	8,1	8,0	7,9
OBIETTIVI PROGRAMMATICI						
Indebitamento netto	- 3,2	- 4,3	- 3,8	- 2,8	- 2,1	- 1,5
Indebitamento netto strutturale	- 2,9	- 3,4	- 3,0	- 2,1	- 1,6	- 1,1
Indebitamento strutturale al netto di una tantum	- 4,3	- 3,8	- 3,0	- 2,1	- 1,6	- 1,1
Debito	106,6	108,2	107,4	105,2	103,6	100,9

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze. Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2006 - 2009

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

In coerenza con tali previsioni la legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311) tra l'altro riduce il margine di manovra di Regioni ed Enti Locali sul lato delle entrate tributarie e restringe ulteriormente i vincoli di spesa (*cf. cap. 4*).

2.2.3 - LA POLITICA DEL GOVERNO NAZIONALE PER IL MEZZOGIORNO

La politica per il Mezzogiorno e in generale per le aree sottoutilizzate del Paese si è rivolta dalla fine dello scorso decennio all'obiettivo di innalzare la qualità dei servizi.

La spesa media per cittadino per le infrastrutture risulta ancora però nel Mezzogiorno più bassa che nel resto del Paese. Nell'ultimo quinquennio, la quota destinata ad investimenti pubblici in infrastrutture, materiali e immateriali, sul totale della spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato è cresciuta, ma la progressione resta inferiore agli obiettivi. Pesa l'inadeguatezza delle Pubbliche Amministrazioni Nazionali, regionali e locali, che operano nel SUD e per il SUD a tradurre gli stanziamenti, significativamente cresciuti, in spesa effettivamente realizzata.

A partire dal 2002 sono emerse riflessioni, ma anche determinazioni importanti (in particolare la deliberazione CIPE 36/2002, e su quella linea le successive, n. 20/2004 e n. 35/2005) che vanno nella direzione di rafforzare l'efficacia delle politiche di sviluppo integrando le due politiche regionali di coesione (quella finanziata dai Fondi Strutturali e quella finanziata dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate) e di queste con il complesso della politica economica.

Si stanno, infatti, progressivamente adottando per il FAS regole e indirizzi simili a quelli che presiedono all'utilizzo dei fondi comunitari.

Il riparto del FAS 2004, avvenuto con grande ritardo (settembre) ha destinato un terzo delle risorse alle infrastrutture, a progetti di sostegno alla ricerca e a grandi progetti strategici nazionali di trasporto e idrici, selezionati dal CIPE in base ad una graduatoria connessa con la rapidità di spesa prevista, accompagnata da un meccanismo sanzionatorio dei ritardi.

Una questione che connota il dibattito ma anche l'impostazione delle politiche di coesione in Italia è la convinzione che un fattore decisivo di successo, in particolare nel SUD, è il rinnovamento istituzionale delle Amministrazioni e dei Mercati.

Oltre all'adozione sistematica di meccanismi premiali legata ad indicatori di avanzamento istituzionale, va segnalato per importanza il *Programma per la diffusione delle conoscenze*, che, come avviene per le politiche Comunitarie in Obiettivo 1, assiste Regioni ed Amministrazioni centrali nella attuazione della politica regionale nazionale con azioni di monitoraggio, produzione statistica, analisi, formazione, valutazione, verifica di criticità, realizzazione di progetti pilota di sviluppo locale e di cooperazione bilaterale.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

E' in corso, infine, una significativa azione di riforma degli incentivi (automatici, a bando e negoziali).

E' ripartito in particolare, dopo una lunga sospensione, l'incentivo all'autoimpiego che mira anche a favorire l'emersione del lavoro sommerso.

Per l'attrazione degli investimenti esteri, è stata sviluppata la strategia del "Contratto di Localizzazione" da parte di Sviluppo Italia, della quale si è già conclusa la fase sperimentale. E' stato anche definito un nuovo strumento di incentivazione, semplificato, che si affianca al contratto di programma.

Il Rapporto Annuale 2004 del DPS (Dipartimento per le Politiche di Sviluppo) sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, documenta, infine, primi segnali positivi nel rapporto banca-impresa. Si tratta di segnali quantitativi e qualitativi che sembrano indicare che la riforma del sistema creditizio stia dando frutti anche nel SUD. Tra questi, si evidenzia come una misura significativa della rischiosità dei prenditori di credito è scesa al SUD fino a raggiungere i valori del Centro-Nord, anche se ciò non si è ancora riflesso sul differenziale dei tassi.

2.2.4 - L'ANDAMENTO DELL'ECONOMIA ABRUZZESE NEL 2004 E NEL 2005

La revisione e l'aggiornamento delle serie storiche ISTAT dei dati di contabilità regionale confermano che i tassi di crescita dell'economia abruzzese nel periodo 1998-2003 sono stati costantemente inferiori alla media nazionale e a quella delle ripartizioni territoriali, tranne che nel 2000, anno di forte sviluppo, e molto più prossimi a quelli delle regioni del Nord-Est (macroregione nell'ultimo biennio in particolare sofferenza) che non del Centro o del Mezzogiorno.

Negli ultimi tre anni, in particolare, la recessione che ha colpito l'economia nazionale si è fatta sentire con maggiore intensità nella nostra Regione che non nel resto d'Italia.

Il 2003 si è concluso con un tasso di crescita del PIL negativo, e le stime SVIMEZ (diffuse a giugno 2005) sembrano indicare un consuntivo ancora peggiore per il 2004 (-1,7%). Per quest'ultimo anno, Unioncamere accredita invece l'economia abruzzese di un tasso di crescita leggermente positivo (+0,7%), comunque inferiore a quello medio italiano e di tutte le altre ripartizioni territoriali.

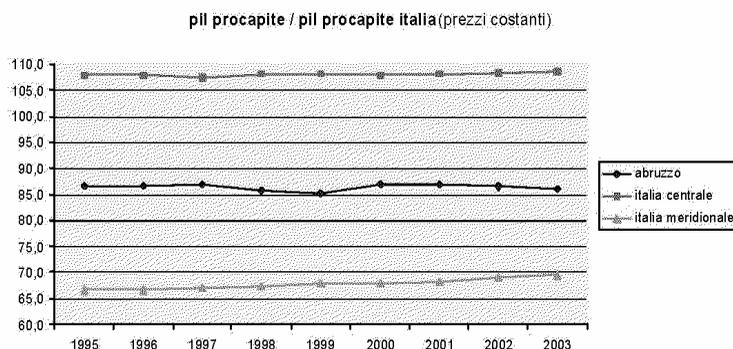
Dai dati disponibili, il cattivo risultato del 2004 sembra si possa addebitare sia a fattori legati alla domanda interna dell'economia regionale che alla *performance* complessiva di gran parte dell'apparato industriale regionale sui mercati esteri.

Dal lato della domanda, persiste la dinamica molto contenuta dei consumi interni, che, particolarmente negli ultimi tre anni, si è distinta in negativo persino da quella, notoriamente stagnante, delle altre aree del Paese: nell'ultimo quinquennio, i tassi di crescita annui dei consumi delle famiglie si sono costantemente mantenuti al disotto

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

dell'1%, ed i valori positivi delle componenti pubbliche e istituzionali (spesa delle istituzioni e della Pubblica Amministrazione) non sono sufficienti ad elevare il tono della domanda complessiva.

Grafico 1



Elaborazione dati ISTAT nuova serie (1996-2003)

Nel corso del 2004, secondo recenti valutazioni (Unioncamere), sembra essere ripresa, seppur contenuta, una tendenza alla crescita degli investimenti, dopo l'anno completamente negativo del 2003, e nonostante il consistente sostegno e gli impegni in programmi di investimenti pubblici. Questi ultimi (e quindi, la componente delle opere pubbliche e delle costruzioni), dovrebbero comunque già da quest'anno cominciare a far sentire i loro effetti.

Tab. 2.3 Abruzzo: conto economico delle risorse e degli impieghi 1996-2004

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TASSI DI CRESCITA A PREZZI COSTANTI (1995)									
Prodotto interno lordo	1,4	2,3	0,4	1,2	5,1	1,8	0,1	- 0,1	0,7
Consumi finali interni	1,3	2,6	1,4	1,1	2,3	1,7	0,6	1,3	
- spesa delle famiglie	1,2	3,7	1,1	1,9	0,9	0,1	0,6	1,0	0,8
- spesa delle ISP	2,6	5,1	5,7	- 3,3	8,4	0,7	1,2	1,5	
- spesa delle PP.AA.	1,6	- 0,2	- 0,2	1,1	3,5	4,1	1,5	2,4	
Investimenti fissi lordi	4,5	7,7	6,9	2,3	2,4	- 2,5	3,4	0,0	1,4
VALORI PERCENTUALI SUL PIL									
Importazioni nette / PIL	2,7	4,3	7,1	7,5	3,3	2,2	3,6	5,6	N.D.
Investimenti f. l. / PIL	19,4	20,4	21,8	22,0	21,4	20,5	21,2	21,2	N.D.

Fonte: ISTAT. I dati 2004 sono stimati da Unioncamere, Scenari di sviluppo delle economie locali italiane 2005-2008, aprile 2005

Le esportazioni regionali nel 2004 hanno fatto registrare consistenti segnali di ripresa, dopo che l'anno precedente, per la prima volta da tempo immemorabile, avevano mostrato tassi di crescita negativi (-2,1%), nel contesto più generale di perdita della competitività delle produzioni nazionali.

Esportazioni

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Le esportazioni sono, infatti, cresciute del 12,5%, grazie soprattutto alla ripresa delle esportazioni nell'intera branca metalmeccanica (industrie meccaniche ed elettroniche), del legno e dell'agroalimentare.

La tendenza positiva sembra essere continuata anche nella prima metà del 2005, nonostante una riduzione particolarmente accentuata delle esportazioni destinate agli Stati Uniti (-16,7%), mercato importante che assorbe almeno un quinto della produzione regionale, principalmente a causa del forte apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro, e la sostanziale stasi del mercato tedesco.

Lo slancio alle esportazioni regionali è stato fornito dalle imprese medio-grandi nei settori a media ed alta tecnologia (chimico-farmaceutica, industrie estrattive ed energetiche, gomma e plastica, industrie metalmeccaniche ed elettroniche, mezzi di trasporto), a fronte di incrementi molto più contenuti nell'agroalimentare e nella pelletteria e negativi nei minerali non metalliferi e nei settori tradizionali (prodotti agricoli, tessile-abbigliamento, legno e mobili, meccanica tradizionale e altra manifatturiera).

Tab. 2.4 Abruzzo: esportazioni regionali 2003-2005

PRODOTTI	MILIONI DI EURO			VARIAZIONE %		
	2003	2004	2005 [†]	2003	2004	2005 ^{††}
Agricoltura, silvicoltura e pesca	34,7	31,5	12,2	48,9	-9,2	-18,4
Estrattive minerarie ed energetiche	16,5	18,1	12,7	-25,0	9,5	39,8
Alimenti bevande e tabacco	234,3	264,0	137,6	-11,0	12,7	8,4
Tessili e abbigliamento	640,0	616,7	289,1	-2,0	-3,6	-3,6
Cuoio e prodotti in cuoio	99,4	92,7	47,3	-12,6	-6,7	1,6
Legno e prodotti in legno	20,2	22,7	10,2	-8,0	12,1	-8,3
Carta, stampa, editoria	124,6	130,1	66,5	-7,9	4,4	2,0
Chimici, fibre sintetiche e artificiali	431,1	433,2	272,6	16,5	0,5	28,7
Gomma e materie plastiche	256,1	259,4	148,1	-1,5	1,3	16,9
Lavorazione minerali non metalliferi	296,8	325,2	139,9	1,6	9,6	-16,3
Metalli e prodotti in metallo	339,9	378,3	190,3	1,3	11,3	-1,6
Macchine e apparecchiature meccaniche	575,7	637,0	376,1	-3,0	10,6	19,3
Apparecchiature elettroniche di precisione	748,2	922,1	406,8	-17,7	23,2	10,4
Mezzi di trasporto	1290,0	1705,7	935,2	4,1	32,2	13,4
Altri prodotti dell'industria manifatturiera	233,9	221,6	107,7	-5,1	-5,3	-0,7
Servizi	45,4	2,3	0,8	100,4	-95,0	-10,8
TOTALE	5.386,9	6.060,6	3.162,1	-2,1	12,5	9,0

Fonte: ISTAT

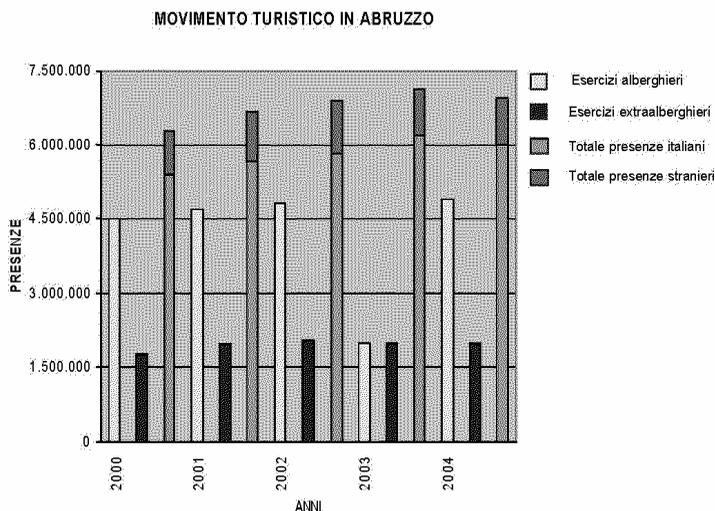
[†] Valori riferiti al 1° semestre 2005^{††} Variazioni calcolate sulla base dei dati riferiti al semestre dell'anno precedente

Movimento turistico

Il settore del turismo ha contribuito meno che nel recente passato alla crescita dei consumi regionali. Secondo i dati provvisori ISTAT, nel 2004 il numero dei turisti che hanno soggiornato nella nostra Regione si è, seppur di poco, ridotto rispetto al 2003. La riduzione ha riguardato più le presenze (-2,8%) che gli arrivi, rimasti pressoché costanti (-0,3). Al risultato ha contribuito la contrazione dei flussi di turisti italiani (-0,8% di arrivi e -3,1% di presenze), mentre, dopo un anno di rallentamento, è tornato positivo l'incremento degli arrivi dei turisti stranieri.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Grafico 2



Fonte Elaborazione CRESA su dati Regione Abruzzo – Settore Turismo

Il mercato del lavoro, che aveva fatto registrare nel corso del 2004 un certo peggioramento (sebbene non misurabile in confronto con gli anni precedenti, a causa del cambiamento della metodologia di rilevazione utilizzata dall'ISTAT), ha mostrato, nella prima metà del 2005, una netta ripresa.

Mercato del lavoro

Rispetto ad un anno prima sono aumentate la popolazione (+16mila unità) e le forze di lavoro (+18mila unità), ma la ripresa occupazionale sembra mostrare un certo vigore: gli occupati sono aumentati di 22mila unità (+4,7%), e si è consistentemente ridotto il numero dei giovani in cerca di prima occupazione (- 5mila, il 12,2%); il dato è evidentemente stimolato dalla presenza delle nuove forme di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, si accompagna comunque alle note situazioni di crisi che interessano le produzioni ad alta tecnologia con forte impatto sulle economie locali, in particolare delle zone interne.

Il risultato aggregato nell'ultimo anno, che non tiene conto delle sofferenze appena citate, è che sono aumentati i tassi di attività (1,3 punti) e di occupazione (1,9 punti), e di converso si è ridotto il tasso di disoccupazione ufficiale (-15%). Questo si attesta, nella rilevazione in oggetto, al 6,8%, contro l'8,0% di un anno prima.

Rispetto ad allora, l'occupazione complessiva è cresciuta di 22mila unità (4,7%). La crescita dell'occupazione è dovuta al forte incremento degli addetti del terziario (15mila unità, +4,9%), per oltre la metà concentrato nel settore del commercio (7mila unità, +9,2%). Buona anche l'evoluzione occupazionale dell'industria, che guadagna

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

oltre 6mila unità.

Tab. 2.5 Evoluzione ed indicatori del mercato del lavoro in Abruzzo: 2004 - 2005				
	2004	1 SEM 2004	1 SEM 2005	VAR **
VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA DI UNITÀ				
Popolazione presente	1.290	1.279	1.295	1,3
Occupati	484	472	494	4,7
In cerca di occupazione	45	41	36	-12,2
Forze di lavoro	529	512	530	3,5
INDICATORI				
Tassi di attività	61,6	60,4	61,7	2,2
Tassi di occupazione	56,3	55,5	57,4	3,4
Tassi di disoccupazione	8,5	8,0	6,8	-15,0
OCCUPATI PER SETTORE (VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA DI UNITÀ)				
Agricoltura	26	18	19	5,6
Industria	148	147	153	4,1
- di cui: Costruzioni	41	43	43	0,0
Servizi	310	307	322	4,9
- di cui: commercio	82	76	83	9,2
TOTALE	484	472	494	4,7

Fonte: ISTAT

** Variazioni calcolate sulla base dei dati riferiti al semestre dell'anno precedente

La recente crescita dei livelli occupazionali trova spiegazione negli effetti indotti sul mercato regionale del lavoro dalle recenti innovazioni legislative in tema di inserimento e flessibilità nel mercato del lavoro. Al di là dei dati numerici, si impone al riguardo un'attenta riflessione.

Secondo recenti dati ISTAT, dei 494mila occupati complessivi di giugno 2005, 120mila (un quarto del totale) sono lavoratori inseriti con i cosiddetti "contratti atipici". Si tratta cioè di lavoratori che prestano opera saltuariamente o a progetto (35mila di loro sono part-time, 33mila a tempo determinato, 55 con collaborazioni coordinate continuative e a progetto): oltre la metà di loro non ha mai conosciuto forme contrattuali stabili. La diffusione del "lavoro atipico", il basso livello di retribuzioni associato a tali forme contrattuali, la mancanza di garanzie di stabilità nei rapporti di lavoro hanno riflessi negativi non solo sulla loro propensione al consumo, sulla domanda di servizi, sulle prospettive pensionistiche, ma anche sulle scelte di vita dei lavoratori, con conseguenze sulla qualità e la dinamica dello sviluppo della società civile regionale, oltre che sull'economia e sulla domanda di politiche sociali.

Nuove imprese

I dati occupazionali trovano conferma nella nascita di nuove imprese, da un quinquennio costantemente attestata su valori positivi. Già nel 2003, il tasso di sviluppo delle imprese era stato del 15,1%, con un incremento della consistenza di imprese attive del 2,7%, valore notevolmente superiore alla media nazionale (1,9%) e che collocava l'Abruzzo tra le regioni più dinamiche. La tendenza è proseguita nel 2004, quando il tasso di sviluppo delle imprese è stato del 16,6% (grazie soprattutto alla *performance* dei settori delle costruzioni e del terziario avanzato ad elevato peso

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

relativo. Nella prima metà del 2005, il tasso di crescita complessivo si è mantenuto su valori sostanzialmente bassi (1,5% su base annua), a fronte però di una più equa distribuzione tra settori (quasi tutti positivi).

Tab. 2.6 Tassi di sviluppo delle imprese attive per settore di attività 2000-2005

SETTORE DI ATTIVITÀ	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Agricoltura, caccia e silvicoltura	- 13,7	- 36,3	- 36,4	- 24,3	- 22,5	- 1,0
Pesca	41,3	0,0	- 44,7	- 38,1	- 39,7	- 1,3
Attività manifatturiere	- 1,7	17,1	- 8,4	- 6,7	- 7,4	0,7
Costruzioni	22,5	32,7	5,8	23,3	25,2	5,2
Commercio	- 1,6	- 38,3	- 4,7	1,9	4,0	1,4
Alberghi e ristoranti	- 22,0	- 163,3	- 12,6	- 6,5	- 5,8	3,1
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	- 5,8	3,5	- 12,3	- 6,1	7,0	2,9
Intermediazione monetaria e finanziaria	48,1	83,3	6,4	- 3,5	- 9,3	2,1
Att. Immobiliari, noleggio, informatica, ricerca	7,2	8,4	0,8	18,7	10,3	6,8
Istruzione	13,6	66,7	- 23,7	- 14,3	11,0	4,8
Sanità e altri servizi sociali	12,0	0,0	- 21,4	- 30,4	- 9,5	7,4
Altri servizi pubblici, sociali e personali	- 5,3	6,3	- 13,0	2,0	- 7,5	2,3
TOTALE	16,0	9,2	4,4	15,1	16,6	1,5

Fonte: Cresca: Rapporto sulla economia abruzzese anni 2000-2001-2002-2003-2004

*Per il 2005 Fonte: UnionCamere-Infocamere: Movimprese: dati riferiti al 1 semestre 2005, in rapporto allo stesso periodo dell'anno precedente

2.2.5 - LE PREVISIONI PER IL PERIODO DEL DPEFR

Per il periodo del DPEFR, sulla base del proprio valore del PIL 2004 (come visto, ottimistico rispetto alle stime basate su dati ISTAT) Unioncamere stima per l'Abruzzo una buona ripresa già dal 2005, con una *performance* del tasso di crescita del PIL (+1,4%) tra le più positive tra le regioni italiane, destinato a crescere ulteriormente l'anno successivo.

A spingere la crescita non dovrebbero essere la componente estera, in quanto i tassi di crescita delle esportazioni nei prossimi anni sono stimati essere abbastanza modesti, seppur positivi, quanto il rilancio della domanda interna.

Questa è prevista fornire un notevole contributo allo sviluppo, grazie allo slancio impresso all'economia dalla dinamica degli investimenti (+4,6% nel 2005). Gli investimenti direttamente dipendenti dall'intervento pubblico (edilizia e costruzioni), grazie alla partenza dei lavori delle opere programmate nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro, dovrebbero mantenere un tono sostenuto per tutti i prossimi anni (Unioncamere ne valuta un apporto decrescente a partire dal 2007). Gli investimenti in innovazione (impianti e macchinari) delle imprese dovrebbero trainare domanda e crescita già a partire dal 2005, anch'essi con un apporto decrescente, prevedibile in quanto connesso alla riduzione (dopo il 2006) del peso relativo del cofinanziamento comunitario dei regimi di aiuto.

I consumi delle famiglie, grazie al recupero di reddito disponibile nel corso degli anni, dovrebbero mostrare dinamiche più elevate del recente passato, più o meno in linea

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

con quelle del prodotto.

Quest'ultimo è previsto crescere in maniera abbastanza contenuta per tutto il periodo (addirittura a tassi negativi nel 2005) nei settori dell'agricoltura e dell'industria. Le costruzioni ed i servizi nel prossimo biennio, poi soprattutto i servizi dovrebbero sostenere la crescita dell'economia regionale.

Una crescita che, prevista debole, ma basata su un settore (i servizi), ad elevato assorbimento di forza lavoro, potrebbe migliorare la situazione del mercato del lavoro regionale. I tassi di attività e di occupazione sono, infatti, previsti in aumento nel periodo del DPEFR (rispettivamente di 3 e 7 decimi di punto), e, di conseguenza, il tasso di disoccupazione potrebbe ridursi persino di un punto percentuale nel 2008; la differenza con i dati ISTAT è dovuta al diverso metodo di rilevazione.

Tab. 2.7 Abruzzo: previsioni 2004-2008 delle risorse e impieghi a prezzi costanti (1995)					
	2004	2005	2006	2007	2008
Prodotto interno lordo	0,7	1,4	2,3	1,8	1,4
Saldo regionale (% risorse interne)	-4,6	-5,0	-5,5	-5,6	-5,9
Domanda interna	0,8	1,9	2,8	1,9	1,7
Spese per consumi delle famiglie	0,8	1,3	1,8	1,7	1,5
Investimenti fissi lordi	1,4	4,6	5,8	3,1	2,3
- in macchinari e impianti	0,4	4,7	7,7	6,6	4,9
- in costruzioni e fabbricati	2,8	4,5	3,3	-1,9	-1,8
Importazioni di beni dall'estero	-5,6	12,4	10,7	9,6	9,7
Esportazioni di beni verso l'estero	8,4	2,0	0,4	1,6	1,8
Valore aggiunto ai prezzi base					
Agricoltura	14,1	-1,1	1,4	1,0	1,1
Industria	-0,5	-0,1	1,0	1,6	1,1
Costruzioni	2,5	4,7	3,5	-1,7	-1,8
Servizi	0,6	1,7	2,7	2,3	1,9
Totale	1,0	1,3	2,3	1,9	1,5
Tasso di occupazione	37,4	37,7	38,0	38,2	38,4
Tasso di disoccupazione	7,9	7,9	7,7	7,0	6,8
Tasso di attività	40,6	40,9	41,1	41,1	41,2

Fonte: Unioncamere, Scenari di sviluppo delle economie locali italiane 2005-2008

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

3 - LE LINEE DI PROGRAMMAZIONE 2006-2008

3.1 - LA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA ABRUZZO

3.1.1 - LE AZIONI TRASVERSALI PER LA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PRODUTTIVO

Le piccole imprese costituiscono la spina dorsale dell'economia abruzzese e sono fonte primaria di occupazione e di imprenditorialità, non mancano al loro interno situazioni di eccellenza, ma in generale, esse sono ancora connotate da: scarso potere contrattuale nei confronti del sistema creditizio, sottocapitalizzazione, eccessiva parcellizzazione, difficoltà nel collocare i prodotti all'estero.

In un quadro complessivo nazionale nel quale prevale l'esigenza non solo di garantire e proteggere il marchio italiano ma anche di adottare una strategia generale per rilanciare il *Made in Italy*, il *riposizionamento strategico e produttivo* dell'imprenditoria locale, sotto il profilo qualitativo, deve prevalere su ogni altro fattore di intervento. L'apparato produttivo regionale delle PMI deve uscire dal proprio isolamento ed essere competitivo nel mercato globale. Per far ciò necessita di consolidare la propria posizione finanziaria (superando la fase di sottocapitalizzazione) ed il proprio potere contrattuale nei confronti del sistema creditizio, e di aumentare la propria capacità di investimento in innovazione.

Ciò che deve migliorare è soprattutto il contesto all'interno del quale esse operano.

Nella costruzione di un ambiente regionale in grado di sostenere la crescita delle PMI locali e di attrarre imprese esterne, sono pertanto prioritari interventi nei seguenti ambiti:

- la produzione di conoscenza e di capacità innovativa del sistema produttivo;
- il potenziamento del sistema infrastrutturale, delle sue connessioni con i sistemi territoriali nazionali ed europei e della logistica di impresa;
- lo sviluppo del credito;
- la semplificazione delle procedure amministrative.

Ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico

Un nodo fondamentale della struttura produttiva regionale è la difficoltà per le PMI di sviluppare processi innovativi. La gran parte dell'apparato produttivo realizza

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

prevalentemente innovazioni di processo, incorporate nell'acquisto di macchinari, e non è in grado di ideare e proporre innovazioni in proprio, in parte per lo scarso stimolo proveniente dai mercati, ancora troppo poco differenziati, in parte per l'assenza di integrazione con i centri di ricerca regionali, in parte ancora per le scarse opportunità di finanziamento che i progetti innovativi trovano nel sistema bancario, in generale, e quindi anche in Abruzzo.

In queste condizioni, la politica industriale che la Regione si trova ad impostare dopo il passaggio delle competenze dallo Stato alle Regioni, qualora si limiti al pur necessario riordino degli strumenti "tradizionali" degli incentivi agli investimenti ed all'acquisto di servizi, che stimolano esclusivamente la *domanda* di innovazione da parte delle imprese, rischia di non essere efficace a risolvere il problema, affrontandone solo un aspetto.

Una moderna politica industriale deve anche agire dal lato dell'*offerta regionale di fattori di innovazione* va in sostanza organizzato e costruito un sistema regionale dell'innovazione, in grado di sviluppare in proprio e trasferire al sistema delle imprese metodi di produzione innovativi, necessari a sostenerne un adeguato livello di competitività.

Il sistema regionale della ricerca vanta notevoli punte di eccellenza. Tra le imprese presenti in Abruzzo ci sono poli produttivi operanti in settori ad elevato contenuto tecnologico, e imprese innovative di medio-grande dimensione che ospitano funzioni di ricerca e sviluppo, che affrontano significativi investimenti in ricerca e che a tal fine hanno sviluppato contatti con i laboratori ed i centri di ricerca pubblici e con il mondo universitario. Quest'ultimo vanta la presenza di tutte le facoltà tecniche, scientifiche, ed economiche, e un'esperienza di collaborazione con le imprese private e con la Pubblica Amministrazione in un ampio ventaglio di settori, dalla sanità, all'ambiente, alla qualità di prodotti e servizi, alle scienze gestionali, creando propri percorsi di ricerca e di innovazione, spesso di eccellenza ma, seppur di carattere puntuale, non si traducono in capacità innovativa e competitiva diffusa nel sistema produttivo.

Il patrimonio di competenze, esperienze, relazioni tra istituzioni costituisce la base di partenza per la creazione di una *rete regionale dell'innovazione*, che stimoli le attività dei centri esistenti e le coordini integrandole con il sistema produttivo regionale. Compito della Regione sarà proprio quello di garantire un'azione incisiva per stimolare l'attività di ricerca, ed in particolare quella finalizzata allo sviluppo del sistema produttivo, e per promuoverne, anche attraverso adeguati interventi legislativi, l'integrazione con il sistema produttivo regionale.

Obiettivi della politica regionale dell'innovazione sono pertanto:

- il potenziamento delle attività di ricerca svolta dalle Università, dalle imprese e dai centri di ricerca abruzzesi, sia nel campo delle conoscenze di base, sia nei molti settori di ricerca applicata che presentano ricadute potenziali sul sistema produttivo;
- la promozione della ricerca applicata nella fase precompetitiva, attraverso il sostegno a progetti specifici nei vari settori, progetti pilota e dimostrativi promossi

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- da centri di ricerca ed imprese e/o dai centri regionali a favore delle imprese;
- la promozione delle azioni di diffusione di conoscenze, *know-how* e buone prassi sulle nuove tecnologie di base e sui casi di successo della ricerca applicata.

In questi ambiti, dovranno rientrare tutte le esperienze avviate in Regione attraverso programmi di cofinanziamento dell'Unione Europea e del Governo Italiano. Una di queste azioni, cofinanziata con le risorse per la ricerca, nell'ambito della delibera CIPE 17/03, consiste nel progetto di azioni propedeutiche all'avvio di un Distretto tecnologico *per il miglioramento della qualità e della sicurezza nel sistema agroalimentare abruzzese*.

Un elemento di debolezza dell'attività di ricerca e dei processi innovativi è la carenza di finanziamenti, in genere tanto meno disponibili quanto più ricerca e innovazione sono di avanguardia. Per superare il problema, è necessario garantire la condivisione ed il coinvolgimento attivo del mondo delle banche regionali e facilitare i nuovi strumenti di accesso al credito per l'innovazione che vanno delineandosi nel quadro europeo.

Infrastrutture e logistica di impresa

È recentemente pervenuta a maturazione, ed è attualmente oggetto di concertazione e dibattito, la programmazione nel settore delle infrastrutture e dei trasporti regionali (*cf. oltre*). Nel quadro delle esigenze, dei fabbisogni e dei progetti espressi in quella sede, ai fini della promozione della competitività del sistema produttivo regionale si ritengono assolutamente prioritarie quattro linee di azione:

- la conclusione e la messa in rete del sistema interportuale regionale;
- il potenziamento e lo sviluppo di modalità di trasporto merci alternative o complementari al trasporto su gomma, e segnatamente il trasporto via mare;
- il miglioramento degli accessi e della mobilità delle persone di media e lunga distanza, attraverso il potenziamento dell'aeroporto regionale e del trasporto ferroviario sulla direttrice Est-Ovest;
- l'adeguamento dei servizi infrastrutturali forniti dalle aree attrezzate per la localizzazione industriale;
- il miglioramento della rete distributiva dell'energia.

In sostanza la strategia di sviluppo del trasporto merci e della logistica regionale prevede un approccio integrato, che, completando e migliorando da un lato, le infrastrutture (portuali ed intermodali) e dall'altro, i loro metodi e strumenti di gestione, le collochi in una rete integrata funzionale allo sviluppo dell'apparato produttivo.

**Intermodalità
e logistica**

In questa prospettiva, la priorità logica temporale delle azioni dei prossimi anni va assegnata alla realizzazione ed al completamento dei "nodi" (infrastrutture puntuali) del sistema, ovvero le piattaforme intermodali e le strutture portuali ed alla loro messa in rete. Verranno pertanto portate a compimento le azioni di potenziamento dei centri intermodali (interporto Val Pescara e centro smistamento merci della

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Marsica, autoporti di Roseto e San Salvo) e dei porti commerciali (in particolare, del porto di Ortona) ed opere connesse, in corso di realizzazione con gli strumenti di programmazione negoziata e finanzia straordinaria (Intesa Istituzionale di Programma e Docup Obiettivo 2). Verrà altresì promossa una Autorità Portuale Regionale.

Trasporto ferroviario

Nella prospettiva di collegamento e messa in rete di tali infrastrutture, il ruolo preponderante è rivestito dal potenziamento della rete ferroviaria. Tale potenziamento è peraltro esigenza di carattere più generale, in relazione all'orientamento strategico verso la diversificazione delle modalità di trasporto perseguito a livello europeo e nazionale. In tale ambito, nel quadro complessivo della programmazione in atto (in particolare, delle grandi reti viarie e ferroviarie, previste nel quadro delle infrastrutture strategiche di carattere nazionale, e nei piani regionali), assumono rilevanza prioritaria quelle che sono destinate a migliorare l'accessibilità delle zone interne integrandole nei grandi assi trasversali appenninici Est-Ovest, verrà pertanto, dato seguito in particolare allo studio di fattibilità per la velocizzazione della linea ferroviaria Pescara-Roma, avviando la realizzazione delle tratte interessate da maggior densità di domanda di trasporto merci e passeggeri.

Trasporto aereo

In termini di dotazione infrastrutturale e servizi di collegamento, il *trasporto aereo* ha fatto registrare notevoli progressi in Abruzzo, con evidenti benefici per il traffico merci, ma soprattutto per il turismo regionale. Nonostante ciò, il movimento dei passeggeri nella nostra regione resta notevolmente al di sotto della media nazionale e delle stesse regioni meridionali. Si evidenziano pertanto notevoli potenzialità nei prossimi anni per il lancio definitivo dell'Abruzzo sui mercati turistici internazionali, sviluppando in particolare i collegamenti con i Paesi ad elevato livello di reddito. Al contempo, l'accrescersi dei flussi commerciali con l'Europa dell'Est, come conseguenza dell'allargamento e degli investimenti delle imprese abruzzesi in quelle aree, richiede un potenziamento dei servizi di collegamento con quei mercati.

In sinergia con le politiche del trasporto merci e della logistica da un lato, e con quelle di promozione turistica dall'altro, verrà pertanto perseguita una strategia di potenziamento dei servizi di collegamento e di affermazione dello scalo abruzzese come aeroporto internazionale, con il duplice obiettivo di migliorare il sistema logistico e del trasporto merci ed al contempo di accrescere il potenziale della filiera del turismo regionale in tutte le sue componenti.

Infrastrutture industriali

E' da tempo espresso anche nella programmazione nazionale, che le infrastrutture per il territorio devono correttamente essere valutate in una prospettiva rivolta all'utente, che va oltre la disponibilità fisica dell'opera infrastrutturale per comprendere l'insieme degli elementi che contribuiscono alla fruizione della stessa, ovvero al servizio che rendono alla collettività. Intorno a questo nuovo concetto di *servizio infrastrutturale* si sono sviluppate le riforme istituzionali nei settori interessati alla realizzazione delle infrastrutture a rete (di trasporto, industriali, idriche, di distribuzione dell'energia, telematiche, sociali e di qualità della vita). Obiettivo della politica regionale in tutti questi ambiti è pertanto quello di coniugare la realizzazione

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

fisica delle infrastrutture, per superare i ritardi che la separano dai contesti più evoluti, con le riforme degli Enti che gestiscono le stesse, nonché la creazione di una struttura di coordinamento e monitoraggio, in maniera da garantire qualità del servizio ed efficienza, economicità nella gestione ed equità nel trattamento dei destinatari dello stesso.

La presenza di un soddisfacente livello di infrastrutturazione per la localizzazione industriale ha, nel passato, costituito in Abruzzo un fattore di attrazione di imprese anche non locali di grande dimensione. Ma i cambiamenti nella tecnologia dei processi produttivi delle imprese e negli *standards* qualitativi richiesti alle moderne infrastrutture, la crescita dell'apparato di imprese artigianali e di piccole dimensioni diffuse sul territorio, la necessità di realizzare politiche di rete e di distretto, hanno generato negli ultimi anni una notevole evoluzione quali/quantitativa della domanda dei fattori di localizzazione.

Problematica emergente è quella del riutilizzo delle aree industriali e commerciali dismesse: la loro presenza costituisce un tema ormai di rilevanza regionale, e, specie in alcuni contesti locali, costituisce un obiettivo ostacolo alla nascita ed all'espansione delle attività economiche.

Gli investimenti in corso sostengono il descritto processo, ispirandosi ad obiettivi di:

- potenziamento e diffusione sul territorio delle infrastrutture, e loro messa in rete di "*sistemi infrastrutturali locali*", attraverso il coordinamento delle azioni decise ed attuate a livello locale (con i patti territoriali, i PIT, gli strumenti di programmazione negoziata in genere);
- adeguamento delle infrastrutture industriali ed artigianali agli *standards* tecnologici ed ambientali più moderni, favorendo lo sviluppo e la messa in rete dei servizi connessi all'infrastruttura, ed in particolare quelli telematici e delle *aree ecologicamente attrezzate*.

Si tratta di interventi programmati da coordinare con quelli delle altre infrastrutture a rete (reti viarie e ferroviarie, di distribuzione idrica ed energetica) e l'allaccio con le infrastrutture puntuali (centri intermodali, porti, aeroporto, ecc...), in un'ottica più ampia di infrastrutturazione generale del territorio regionale. La realizzazione di tali interventi si avvale di un ampio insieme di programmi e di strumenti (dalla realizzazione dei "completamenti" previsti dalla delibera CIPE 70/98, alla Misura Docup Obiettivo 2, ad appositi APQ, a strumenti straordinari previsti dalle leggi finanziarie regionali con risorse di bilancio), nell'ambito dei quali sono stati finora attivati oltre 200 progetti proposti da attori e soggetti del territorio, con investimenti pubblici per circa 200 milioni di euro.

Lo sviluppo del credito

La difficoltà di accesso al credito rappresenta un altro elemento di debolezza delle PMI e delle imprese artigiane, che costituiscono l'ossatura portante dell'industria abruzzese.

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

In questa fase dello sviluppo regionale, la politica del credito per le PMI richiede un approccio più organico, che affronti con decisione il problema sia dal lato della *domanda* di credito, potenziando il sistema delle garanzie e le misure alternative per favorire l'accesso al credito ad Associazioni e Consorzi di imprese, che da quello dell'offerta di credito.

È noto come la domanda di credito espressa dal sistema produttivo regionale sia estremamente frammentata, e le PMI godano di scarso potere contrattuale nei confronti delle banche. Le restrizioni nelle condizioni di concessione dei crediti da parte del sistema bancario alle imprese che si registreranno con l'imminente entrata in vigore, nel prossimo gennaio, degli accordi interbancari di Basilea, mettono a rischio in Abruzzo persino l'operatività dei tradizionali strumenti di aggregazione della domanda (i consorzi di garanzia collettiva dei fidi), molti dei quali presentano ancora dimensioni troppo piccole e frammentate nei singoli settori per rispettare i nuovi *standard* di garanzia fissati dagli accordi sopra citati per la concessione di crediti.

In queste condizioni, diventa un importante (oltre che urgente) obiettivo di politica economica favorire l'aggregazione delle strutture che operano nell'organizzazione dell'offerta del credito, per aumentare il grado di operatività e la solidità finanziaria di tali forme di associazionismo di impresa nei confronti del sistema bancario.

Tale strategia, oltre all'effetto di lungo periodo di contribuire a migliorare e diffondere la cultura della collaborazione e dell'associazionismo tra imprese, risulta essere lungimirante rispetto alle evoluzioni delle politiche regionali prospettate nelle *Linee guida strategiche* della Commissione europea per il prossimo periodo di programmazione comunitaria (2007-2013).

Nell'evoluzione delle politiche comunitarie (e quindi nazionali) dei prossimi anni, infatti, la politica degli aiuti alle imprese farà minor utilizzo dei tradizionali strumenti degli incentivi agli investimenti (raccomandati per una serie di servizi infrastrutturali, quali gli uffici di trasferimento tecnologico, le reti di animazione, ecc...), mentre maggiori risorse saranno destinate a forme *non grant*, quali i prestiti partecipativi, gli strumenti convertibili, la partecipazione a capitale di rischio (*seed capital* e *venture capital*), e, appunto, il potenziamento dei sistemi di mutua garanzia, con particolare attenzione a quelli per i crediti di piccolissima dimensione.

In questa prospettiva, risulta importante, anche utilizzando le risorse che il Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) renderà disponibili, sviluppare fin da ora la linea di intervento che potenzia le risorse a disposizione dei consorzi di garanzia fidi delle imprese artigianali (L.R. 60/96), commerciali (L.R. 49/80), dell'agricoltura (L.R. 100/99) ed industriali (L.R. 59/80), per migliorare la capacità operativa dei consorzi stessi, creando un sistema di premialità dell'efficienza e della capacità gestionale.

Risulterà decisivo per la Regione un ammodernamento degli strumenti dell'*offerta di credito*, o alternativi all'accesso al credito, orientandosi verso tutte quelle forme di sostegno alla capitalizzazione delle PMI industriali, artigiane e dei servizi (*venture capital*, partecipazione temporanea al capitale di rischio, prestiti partecipativi) e di *finanza innovativa*, anche attraverso la creazione di appositi laboratori, nonché verso

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

pacchetti integrati di strumenti per l'avvio e la crescita delle imprese e per il finanziamento della ricerca e dell'innovazione (*private equity, venture capital*, fondi rotativi per lo *start-up* di impresa).

Tali esigenze richiederanno da un lato un rafforzamento del ruolo della Finanziaria regionale, dall'altro lo stimolo alla diffusione di tali strumenti nel sistema bancario regionale.

La riforma delle Fondazioni bancarie, introdotta dalla legge Finanziaria statale per il 2002, che vi aumenta le quote sociali di Regione ed Enti Locali, consentirà alla Regione di indirizzare le scelte di queste ultime verso il finanziamento delle iniziative di sviluppo economico, culturale e sociale che presentino rilevanti ricadute a livello locale.

Semplificazione delle procedure

Siamo impegnati insieme alle altre Regioni del Sud a verificare l'efficacia dell'attuale strumentazione nazionale, affidate a Sviluppo Italia, di marketing territoriale. Riteniamo infatti che il ruolo delle singole Regioni debba crescere e l'Agenzia Nazionale debba porsi effettivamente al loro servizio.

Vogliamo inoltre verificare l'effettivo funzionamento degli sportelli unici e riguardare la legislazione regionale per le imprese nell'ottica della semplificazione.

3.1.2 - LE POLITICHE PER LE PMI E LE SPECIFICITÀ SETTORIALI

Le azioni per il miglioramento del contesto economico regionale, sopra delineate, andranno definite ed attuate attraverso il coinvolgimento attivo degli attori del territorio, cui la legislazione nazionale e regionale e la programmazione delle politiche "di settore" (politica industriale, agricola e di sviluppo rurale, politica per il commercio, l'artigianato ed il turismo) assegnano adeguate responsabilità nella proposizione e nell'attuazione di programmi propri.

Rispetto alle tematiche precedentemente indicate (innovazione e politica del credito), di dimensione decisamente regionale, non c'è infatti, ambito di interesse per lo sviluppo del tessuto produttivo (dalle azioni di marketing e di attrazione di nuovi investimenti esterni, a quelle per la creazione di nuove imprese e la promozione della cooperazione tra le stesse) che non debba ormai essere definito sulla base di specifiche esigenze settoriali e territoriali.

Il sistema industriale è il principale destinatario degli interventi della politica per le infrastrutture, di quella per l'innovazione ed il trasferimento tecnologico e della politica del credito.

**Politica
industriale**

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Oltre a queste, la politica industriale regionale si pone l'obiettivo di rilanciare le aggregazioni territoriali di PMI (distretti), che, dopo un periodo nel quale hanno contribuito allo sviluppo economico della Regione, hanno recentemente visto ridursi consistentemente la loro spinta propulsiva. Il segmento endogeno dell'apparato industriale regionale è oggi sottoposto a tensioni crescenti, e la nuova divisione internazionale del lavoro, con la nascita di nuove piattaforme manifatturiere legata ai processi di *globalizzazione* ed alla *concorrenza* da parte dei paesi di recente industrializzazione nei confronti dei prodotti tipici del distretto, sta mettendo in discussione il futuro di molte piccole imprese regionali.

La politica industriale regionale, sostenendo gli investimenti delle imprese in *innovazione*, tende a valorizzare il modello di specializzazione al fine di collocarlo nella fascia alta della filiera produttiva. Tale politica, dovrà pertanto puntare a favorire i processi di:

- *crescita dimensionale*, incentivando la maggiore capitalizzazione delle imprese con interventi di capitale di rischio e favorendo l'accesso al credito attraverso il rafforzamento dei fondi di garanzia;
- *connessioni fra imprese*, stimolando la creazione di consorzi, l'appartenenza a gruppi di imprese, alleanze strategiche, azioni sinergiche;
- *internazionalizzazione dei distretti*, sviluppando la tracciabilità dei prodotti, la promozione del marchio di distretto, i servizi reali all'internazionalizzazione (garanzie, servizi informativi, assistenza tecnica, la conoscenza di nuovi mercati), *joint venture* e accordi di collaborazione ed il coordinamento dei vari soggetti e strumenti di intervento a favore dell'internazionalizzazione (ICE, Regione, Camere di Commercio, imprese).

Il sistema degli incentivi, nel quadro delle esigenze generali di adeguamento al nuovo sistema di aiuti alle imprese, verrà pertanto opportunamente modulato, coordinato e semplificato in maniera da renderne più flessibile l'uso. Ciò allo scopo di raggiungere obiettivi di medio periodo, quali:

- agevolare i rapporti di subfornitura a livello locale, per stimolare la creazione ed il consolidamento delle reti di imprese e degli effetti di distretto;
- valorizzare il ruolo dei consorzi e della cooperazione tra imprese, in particolare per specifiche tematiche (ricerca, servizi da realizzare in comune, prestazione di garanzie per il credito);
- garantire alle imprese semplificazione delle procedure e certezza dei tempi nella gestione del sistema degli incentivi.

La politica per l'internazionalizzazione dovrà sfruttare le opportunità e gli spazi offerti dall'applicazione del principio della *sussidiarietà orizzontale*, coinvolgendo le autonomie funzionali (in particolare, il sistema delle Camere di Commercio) e le associazioni di categoria, portatrici di esperienze specifiche, per progettare strumenti efficaci, rispondenti alle esigenze delle imprese, e diffusi sul territorio. In questa fase, dovranno essere superati i ritardi accumulati in questo settore, attivando con celerità i progetti già disponibili (convenzione con l'ICE, Progetto SPRINT), e studiando le forme più opportune di utilizzo e coordinamento degli strumenti già esistenti (la rete degli sportelli unici per le imprese, le agenzie che promuovono il partenariato e le *joint ventures* tra imprese) e delle nuove tecnologie (*e-commerce*).

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Nel settore del commercio, si conferma la necessità di mirare ad un ordinato governo della diffusione delle grandi reti di distribuzione commerciale, ed al contempo di favorire lo sviluppo, l'innovazione e la diversificazione delle PMI commerciali, in virtù della funzione sociale che esse svolgono ai fini della creazione del reddito, dell'occupazione, della ricchezza e della vitalità dei centri storici e soprattutto dei piccoli centri.

Commercio

L'obiettivo di frenare l'eccessiva espansione delle grandi reti di distribuzione commerciale, in particolare nelle zone già attualmente sovraffollate da tali strutture, ed incentivare la localizzazione del piccolo commercio (commercio di vicinato, attività commerciali nei piccoli centri) ispirerà la definizione della nuova legge quadro del settore, che andrà a sostituire la L.R. 62/99, *Indirizzi programmatici e criteri di insediamento delle attività di vendita al dettaglio sulle aree private in sede fissa, a norma del D.Lgs. 114/98*.

Gli strumenti agevolativi degli investimenti delle imprese commerciali sono in grado di sostenere gli investimenti in innovazione, nel rinnovo dei locali, nelle innovazioni di immagine, e, nei piccoli centri montani, nel consolidamento dei piccoli esercizi polifunzionali. Su questa linea generale e nell'ottica di una maggiore integrazione del commercio nello sviluppo turistico, azioni più incisive andranno previste per favorire la specializzazione degli esercizi commerciali in prodotti tipici, di qualità e in nicchie specifiche di mercato.

Anche gli strumenti della politica regionale per il settore dell'artigianato sono ormai obsoleti, alla luce delle trasformazioni strutturali del settore da un lato e del contesto economico generale e regionale, dall'altro. Il settore potrà trarre innanzitutto beneficio dal decentramento a livello locale di alcune competenze in materia di interventi per il sistema produttivo, che possono migliorare i singoli contesti locali (in termini di infrastrutture, sviluppo di relazioni e forme di cooperazione tra imprese per produzione e acquisto di servizi mirati, politiche di distretto).

Artigianato

Inoltre, verrà ripresa la concertazione con le associazioni di categoria e le parti sociali per la predisposizione del disegno della nuova *Legge Quadro sull'Artigianato*, destinata a sostituire la L.R. 60/96, ammodernandone gli strumenti di sostegno (accesso al credito, sostegno all'innovazione, alla formazione professionale e alla trasmissione delle conoscenze attraverso le *Botteghe scuola*).

In particolare, la nuova legge dovrà:

- ? migliorare il sistema di governo della politica dell'artigianato regionale, attraverso la definizione di nuovi meccanismi di partecipazione delle associazioni di categoria alla formazione delle decisioni (è allo studio una nuova composizione della Consulta del settore);
- ? adeguare l'insieme degli strumenti di accesso al credito, in particolare attraverso il sostegno sistema dei confidi e delle cooperative artigiane di garanzia, che si configurerà, in linea con le indicazioni comunitarie e nell'ambito della riforma del sistema complessivo degli incentivi, come complementare agli strumenti di partecipazione temporanea (prestiti partecipativi, capitale di rischio, ecc.);
- ? sostenere l'accesso ai servizi (in particolare quelli per l'internazionalizzazione,

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

l'organizzazione ed i *check up* aziendali, la certificazione di qualità, l'adeguamento alle normative di sicurezza sui luoghi di lavoro).

Di fondamentale importanza per lo sviluppo del settore è inoltre il potenziamento della formazione. Cruciale, ai fini della sopravvivenza e dell'internazionalizzazione delle imprese, è la formazione imprenditoriale, finalizzata a rafforzare le competenze gestionali degli artigiani e le conoscenze trasversali (sistemi informatici, lingue straniere), ma anche strumenti (formativi e non) per favorire la trasmissione di impresa ed accompagnare il passaggio generazionale degli imprenditori.

Semplificazione delle procedure

Per l'artigianato e la PMI, in particolare, ma in generale in ciascuno degli ambiti sopra delineati, l'attività regionale sarà orientata verso una più intensa attività di semplificazione delle procedure amministrative, che consenta una riduzione dei tempi di accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione e conseguentemente, a maggiore rapidità nell'attuazione delle azioni programmate e finalizzate al soddisfacimento delle esigenze delle PMI, e riducendo tempi e procedure di accesso a finanziamenti e servizi pubblici attraverso il sistema degli sportelli unici per le attività produttive.

Quanto espresso è di complemento ad una più moderna e funzionale organizzazione del sistema produttivo, anche con riferimento ad un rapporto più propositivo tra gli attori coinvolti nel sistema territoriale di riferimento.

Cave

Il settore delle cave è quello nel quale, nel quadro delle riforme istituzionali in corso, la confusione normativa risulta ancora tra le più elevate. Studi realizzati dalla Regione indicano come tale confusione abbia consentito nel passato, anche recente, a concessionari dello sfruttamento e non, di aggirare le prescrizioni di legge. La Regione dovrà pertanto pervenire alla definizione di una normativa organica del settore, che presti particolare attenzione all'impatto ambientale delle cave, da un lato, attraverso un maggior rigore in tal senso nelle nuove concessioni di sfruttamento ed il potenziamento delle misure di ripristino dell'ambiente da parte delle imprese concessionarie, dall'altro, rafforzando e migliorando gli strumenti di controllo del rispetto delle norme.

Acque minerali e termali

Nel settore della concessione delle acque minerali e termali, con la L.R. 10 luglio 2002, n. 15 "*Disciplina delle acque minerali e termali*" e successive modifiche ed integrazioni (che recepisce la normativa nazionale sul settore, legge 24 ottobre 2000, n. 323), la Regione ha attuato una riforma organica, con l'obiettivo non solo di definire il quadro istituzionale e la disciplina delle attività di ricerca e coltivazione delle acque minerali e termali, anche nei loro aspetti sanitari e terapeutici, ma anche di tutelare e valorizzare le attività e le risorse idrotermali ai fini della salute della popolazione e di qualificare e valorizzare il patrimonio urbanistico-ambientale, storico-artistico, ricettivo e delle attività legate al tempo libero nelle zone termali ai fini della promozione del loro sviluppo economico e turistico.

In fase di attuazione della legge, attraverso appositi tavoli di concertazione, sono stati definiti i confini del Distretto Termale del benessere, che oggi comprende 26 comuni nelle zone di Caramanico, Popoli, Canistro e Rivisondoli. Per il Distretto, attraverso

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

un apposito Accordo di Programma tra Regione e Sviluppo Italia, sono state definite, di concerto con gli Enti Locali, le opportune azioni di marketing, da realizzare con il supporto di strumentazione informatica avanzata.

3.1.3 - LA POLITICA AGRICOLA E DELLO SVILUPPO RURALE

In preparazione del nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013, è già stata avviata la riflessione con associazioni di categoria, operatori e parti sociali sulle linee del nuovo Piano di Sviluppo Rurale (PSR). Sono stati istituiti cinque tavoli tematici per la preparazione della Conferenza Agraria regionale, che fornirà elementi e temi di discussione sulle linee di politica agricola per il prossimo settennio.

L'agricoltura abruzzese con le sue 60mila imprese contribuisce al PIL regionale per 1,3 miliardi di euro. Sulle linee della nuova normativa che caratterizzerà il ciclo di programmazione comunitaria in partenza, la politica regionale di sviluppo del settore dovrà essere riveduta e resa più moderna. Punterà pertanto alla creazione di un sistema produttivo in grado di sostenere le sfide del mercato attraverso la competizione basata sulla qualità dei prodotti e del loro stretto legame con il territorio, in particolare sulla concreta possibilità per il consumatore di conoscere e riconoscere l'origine dei prodotti, e sulla modernizzazione e l'efficienza dei processi produttivi e distributivi.

Al settore agricolo, agroalimentare e forestale è riconosciuta una grande rilevanza strategica, ai fini della competitività e dell'immagine regionale in Italia e all'estero. La politica agricola e del settore agroalimentare dovrà valorizzare il legame tra le produzioni ed il territorio di loro provenienza, esaltando le diversità anche interne alla nostra Regione.

Caratteristica del nuovo ciclo di programmazione comunitaria, come lo è stato di quello che si concluderà nel 2006, sarà anche l'attenzione all'integrazione del mondo rurale e delle sue attività economiche (non solo agricole) nell'economia e nel contesto territoriale regionale. La diversificazione dell'assetto produttivo delle aree rurali, attraverso la loro integrazione con le attività industriali e terziarie a loro collegate in filiera (agroindustria, agriturismo, artigianato tipico e rurale, turismo culturale e naturalistico, forestazione), e la valorizzazione del ruolo multifunzionale dell'agricoltore anche come rilevante componente del presidio del territorio e di tutela e valorizzazione dell'ambiente, costituiscono la base per lo sviluppo dell'economia rurale nel suo complesso e soprattutto nella sua fondamentale dimensione sociale e territoriale.

Come nelle intenzioni comunitarie e nel recente passato, pertanto, la politica agricola e dello sviluppo rurale regionale agirà, con gli opportuni strumenti, in due campi distinti, ma strettamente complementari tra loro:

- la politica agricola in senso stretto, con l'obiettivo di migliorare le condizioni di competitività delle imprese e dei territori regionali;

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- la politica di sviluppo rurale, che punta ad inserire i vari contesti rurali regionali nell'economia complessiva attraverso percorsi di sviluppo endogeno progettati e realizzati dagli attori locali.

La politica agricola punta al miglioramento della competitività delle imprese agricole attraverso:

- il potenziamento delle capacità di commercializzazione delle aziende agricole e agro-industriali, attraverso la valorizzazione delle espressioni dell'associazionismo (consorzi di tutela, di produzione, di vendita);
- l'individuazione degli opportuni strumenti di valorizzazione della multifunzionalità dell'attività agricola (fornitura ed servizi ambientali e territoriali, ecc.);
- al miglioramento strutturale e tecnologico delle aziende e allo sviluppo della loro multifunzionalità, attraverso incentivi alla ricomposizione fondiaria, misure volte a favorire il miglioramento delle condizioni di accesso al credito, ed agli aiuti, agevolazioni creditizie settoriali, incentivi alla riorganizzazione ed al rilancio dell'associazionismo, ecc...).

Tali misure saranno adeguatamente accompagnate da azioni volte a migliorare le condizioni di contesto per la valorizzazione dei prodotti tipici e di qualità (sostegno alla creazione di marchi), in sinergia con le iniziative di *marketing* dei prodotti tipici e dell'immagine turistica della nostra Regione, e per la semplificazione degli adempimenti burocratici.

Gli interventi per lo sviluppo dell'economia rurale si avvarranno degli strumenti di programmazione locale, che garantiscono la partecipazione di tutti i soggetti a *progetti integrati di sviluppo*, finalizzati a diversificare l'assetto produttivo e ad integrare tra loro le attività economiche delle aree rurali. L'azione regionale in quest'ambito sarà complementare a tali forme di intervento, e finalizzata a sostenere, in particolare, le aziende dedite ad attività di manutenzione del territorio, attraverso convenzioni con gli imprenditori agricoli che promuovano opere di sistemazione, di salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, di cura dell'assetto idrogeologico e di tutela delle vocazioni produttive locali.

Particolare attenzione sarà poi rivolta al riequilibrio territoriale delle opportunità di sviluppo dell'agricoltura a favore delle zone interne, attraverso il miglioramento delle infrastrutture rurali (strade, metanodotti, acquedotti, elettrificazione rurale), incentivi e sostegni alla pluriattività, interventi di conservazione e miglioramento dei boschi.

3.1.4 - LA POLITICA PER IL TURISMO

L'organizzazione di grandi eventi sportivi, commerciali, spettacolari costituirà una forma alternativa e di più evidente ed immediato impatto economico, rispetto ai tradizionali investimenti in campo pubblicitario (televisivo, giornalistico, radiofonico sia sui mezzi di comunicazione rivolti al *trade* che su quelli dedicati al *consumer*) per garantire visibilità ad un territorio, una manifestazione o un prodotto. Essa è

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

generalmente il frutto di un intenso lavoro di relazioni con le associazioni, organi di informazione specializzati e non, di partecipazione alle manifestazioni fieristiche e di organizzazione dell'offerta di impianti sportivi, di servizi, di strutture tecniche e ricettive che richiedono un ingente investimento e sforzi organizzativi di notevole entità.

La promozione di eventi accompagnerà pertanto per tutto il periodo le politiche di promozione turistica che puntano a garantire alla Regione una maggiore visibilità soprattutto all'estero, sostenendone un'immagine unitaria come terra di qualità ambientale e Regione dei Parchi, con la solita attenzione a valorizzare le diversità e le specificità locali come elemento di ricchezza dell'offerta turistica regionale.

La politica di promozione turistica

L'organizzazione dei Giochi del Mediterraneo 2009, qualora finanziati dal Governo nazionale, potranno essere all'interno di questa strategia una importante occasione.

La specificazione e Particolazione degli obiettivi della politica di promozione turistica e l'individuazione degli specifici strumenti per la sua attuazione saranno affidati al programma di settore (*Programma Triennale di Promozione Turistica*). Il programma, proporrà una strategia di lancio dell'immagine turistica della Regione Abruzzo che, oltre agli eventi connessi all'organizzazione dei Giochi, punterà alla definitiva affermazione dei collegamenti internazionali aerei dall'aeroporto d'Abruzzo.

La presenza di collegamenti aerei con i principali mercati costituisce un importante fattore di competitività delle imprese regionali, in quanto migliora le condizioni di approvvigionamento di materia prime, semilavorati e servizi su scala mondiale, garantisce più rapidi ed efficaci canali di distribuzione e possibilità di interscambio di persone, l'apertura di nuovi canali di mercato, ecc..., ma soprattutto, incrementando gli arrivi dei turisti stranieri, può garantire il vero e proprio salto di qualità del turismo regionale, un allungamento della stagione turistica, ed una migliore integrazione tra turismo montano, rurale, culturale e turismo balneare.

Infrastrutture e contesto

Negli ultimi anni, l'istituzione dei voli di linea da e per le principali destinazioni europee ha consentito di incrementare notevolmente il flusso dei turisti stranieri nella nostra regione, e di sviluppare un certo impatto economico sull'attività aeroportuale, sia diretto, che indiretto (per le agenzie di viaggio e le imprese del settore turistico, ricettivo, e del commercio). Le potenzialità di crescita del movimento aereo dei passeggeri, tuttavia, restano ancora notevolmente superiori ai risultati già raggiunti.

La strategia di sviluppo del turismo punta pertanto decisamente all'affermazione definitiva dello scalo abruzzese come aeroporto internazionale, potenziando i servizi di trasporto aereo internazionale, e realizzando gli investimenti per le attrezzature necessarie al miglioramento dell'accessibilità alla struttura ed ai servizi aeroportuali, l'adeguamento e la messa a norma della pista.

Il secondo ambito infrastrutturale sul cui potenziamento punta la strategia regionale è quello delle infrastrutture per lo sport ed il tempo libero, la cui domanda è attualmente stimolata dalla necessità di realizzare infrastrutture sportive "di rango superiore" e adeguare e potenziare quelle esistenti, legata alla realizzazione dei Giochi

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

del Mediterraneo.

La dimensione dell'evento e dei relativi investimenti richiede di approntare gli adeguati strumenti legislativi, oltre che organizzativi e finanziari.

Del resto, la strategia di valorizzazione dell'immagine della Regione punta come visto verso l'utilizzo di eventi culturali, dello spettacolo e dello sport di richiamo mondiale come importante veicolo dell'immagine dell'Abruzzo sui mercati nazionali ed internazionali.

Oltre che legata al potenziamento delle infrastrutture necessarie ai Giochi del Mediterraneo, la realizzazione delle infrastrutture per lo sport ed il tempo libero risponde ad una crescente domanda degli Abruzzesi e dei turisti, come del resto quella di beni ed attività culturali legate all'immagine dell'Abruzzo, in grado di qualificare l'offerta regionale e locale agli occhi del potenziale turista, oltre che migliorare la qualità della vita dei residenti.

In questa duplice prospettiva, dovranno essere sostenute le iniziative volte a realizzare strutture ed infrastrutture dedicate allo sport-spettacolo che siano di impulso allo sviluppo del territorio regionale e dei singoli contesti locali, ed in particolare quelle volte a:

- rappresentare iniziative riconducibili alle operazioni di *marketing* territoriale e di promozione dell'immagine regionale (organizzazione di grandi eventi sportivi di richiamo internazionale);
- potenziare e diversificare l'offerta di infrastrutture sportive anche in nuovi segmenti, nella prospettiva della realizzazione dei grandi eventi sportivi previsti nella politica per la promozione turistica;
- migliorare il sistema dell'offerta turistica nelle aree vocate e diversificare l'offerta turistica di aree emergenti e/o non ancora adeguatamente valorizzate;
- attrezzare i contesti urbani e le aree a più elevata densità della domanda locale;
- diversificare e potenziare l'attuale offerta regionale di infrastrutture avanzate per lo sport ed il tempo libero, al fine di garantirne la fruibilità a più ampie fasce di popolazione, ed in particolare di avviare le giovani generazioni alla pratica sportiva e di favorire l'inserimento dei soggetti deboli e diversamente abili;
- utilizzare l'occasione per realizzare opere di ingegneria, in grado di rafforzare l'immagine di un Abruzzo moderno ed attuale, laboratorio avanzato di tecniche costruttive urbane e di opere pubbliche in linea con l'immagine di "regione verde".

Tali iniziative saranno adeguatamente affiancate da iniziative legislative, volte ad aggiornare il "Testo unico in materia di sport e impiantistica sportiva" (L.R. 20/2000). La legge, riconoscendo all'attività sportiva valore e funzione sociali per la sua capacità di aggregare gli individui, di svolgere un'azione educativa, terapeutica e culturale, di migliorare la qualità della vita dei cittadini, sostiene tutte le iniziative che possano diffonderne la pratica, ivi inclusa la promozione di manifestazioni sportive agonistiche ed amatoriali di livello internazionale, nazionale, interregionale o regionale. Inoltre, la legge favorisce i progetti proposti da Enti Locali per la qualificazione ed il potenziamento degli impianti destinati ad uso sportivo e ricreativo ed alle piste di sci da fondo, attraverso contributi in conto interessi per mutui

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

contratti con l'istituto per il credito sportivo.

È infine utile ricordare che la politica di valorizzazione delle risorse turistiche si avvale di programmi di investimento pubblici destinati a potenziare le risorse territoriali (storico-archeologiche, ambientali e naturalistiche, di miglioramento e ripristino della qualità urbana e sociale, ecc...), mirati alle esigenze di specifici ambiti locali e segmenti. Possono quindi essere ricondotti a interventi per il miglioramento dell'offerta turistica regionale quelli in corso di realizzazione attraverso le apposite misure infrastrutturali cofinanziate con fondi nazionali e comunitari. Questi, anche escludendo le misure specifiche per lo sviluppo dell'ambiente rurale incluse nel Piano di Sviluppo Rurale e nel Programma Leader +, stanno impegnando sui vari programmi investimenti pubblici per oltre 200 milioni di euro per l'ambiente (difesa del suolo, ciclo idrico integrato, patrimonio paesaggistico e ambientale), quasi un centinaio per la cultura (tutela e recupero dei centri storici, beni storico-archeologici e museali, promozione culturale), cui vanno aggiunti gli oltre 6 miliardi di euro di investimenti complessivi attivati dai vari programmi di riqualificazione e rifunzionalizzazione dell'intero sistema urbano.

Tali investimenti pubblici andranno adeguatamente accompagnati da azioni volte a qualificare l'offerta turistica regionale, attraverso i tradizionali strumenti di incentivo alle imprese turistiche e dei settori collegati (commercio, artigianato, ecc...). Un sostegno che è concepito come una "parte" di intervento inserita in un contesto più ampio di politica di settore (integrandosi con gli obiettivi di miglioramento degli *standards* qualitativi dei servizi turistici), di politica di promozione dell'imprenditorialità (nel turismo e nei settori collegati del commercio e dell'artigianato) e soprattutto in contesti specifici territoriali (nei quali si integra con interventi mirati di investimenti pubblici in infrastrutture).

**La qualità
dell'offerta
turistica**

Le risorse finanziarie destinate ad agevolare gli investimenti degli operatori del settore turismo in Regione saranno finalizzate nei prossimi anni all'ammodernamento e al miglioramento della ricettività e dei servizi, in maniera differenziata nei singoli sistemi locali e nei vari segmenti, e coordinate con quelle dei programmi pubblici di investimento (sopra citati), volti a migliorare le infrastrutture turistiche, a riqualificare le risorse storico-archeologiche, ambientali e naturalistiche ed a ripristinare la qualità urbana e sociale.

In questa prospettiva generale di ammodernamento e miglioramento della ricettività e dei servizi, obiettivi delle politiche di incentivo agli investimenti delle imprese sono:

- la riqualificazione dell'offerta turistica nelle zone interne, in particolare in specifici ambiti locali e segmenti;
- la diversificazione dell'offerta turistica, anche attraverso il potenziamento dei segmenti non adeguatamente sfruttati;
- l'ammodernamento e miglioramento qualitativo della ricettività nelle aree turistiche forti (quelle costiere), integrato con azioni di riqualificazione delle risorse locali ed ambientali e di miglioramento della qualità urbana e sociale.

In una prospettiva di medio e lungo periodo, l'intero assetto istituzionale delle politiche del turismo va riveduto sia a livello nazionale che regionale.

**Il riassetto
istituzionale**

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

La politica nazionale per il turismo deve tener maggiormente conto del ruolo che in materia turistica le riforme affidano alle Regioni ed agli Enti Locali. La Regione Abruzzo, quale capofila delle Regioni italiane per la tematica del turismo, è impegnata in questo senso ed ha già ottenuto importanti risultati con l'Accordo, siglato a Francavilla al Mare il 28 settembre 2005, tra Governo e Conferenza Unificata per la costituzione del nuovo Comitato Nazionale per il Turismo (*cf. scheda 3.A*).

SCHEDA 3A - PROGRESSI NELLA RIFORMA DEL SETTORE DEL TURISMO

L'accordo raggiunto a Francavilla al Mare il 28 settembre 2005, tra Governo e Conferenza Unificata per la costituzione del nuovo Comitato Nazionale per il Turismo costituisce un importante tassello nelle riforme del settore, di vitale importanza per lo sviluppo regionale.

Secondo la legge 135/2000 ("Riforma della legislazione nazionale del turismo", attuale legge quadro in materia di turismo), il Comitato ha compiti di orientamento e di coordinamento delle politiche di indirizzo nazionali del settore e per la sua promozione all'estero, nonché di coordinamento dei provvedimenti che interessano, in forma diretta o indiretta, l'economia turistica complessivamente intesa. Svolge pertanto un ruolo fondamentale nell'elaborazione delle linee programmatiche nazionali del settore.

La nuova composizione del Comitato Nazionale per il Turismo, approvata a Francavilla al Mare era stata definita in precedenti accordi con il Governo centrale, e da questo ufficializzata con il Decreto dell'8 settembre 2005. Il Comitato è presieduto dal Ministro delle Attività Produttive, e conta di una composizione praticamente paritetica tra Governo centrale (rappresentato, oltre che dal citato, Ministro, dai Ministri per gli affari regionali, per l'innovazione e le tecnologie; dell'economia e delle finanze; per l'ambiente e la tutela del territorio; delle infrastrutture e dei trasporti; per i beni e le attività culturali) e Regioni (con il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle regioni in funzione di vice presidente Vicario, il coordinatore degli assessori regionali al turismo e cinque rappresentanti delle regioni, indicati dalla Conferenza Stato Regioni). Nel Comitato sono inoltre rappresentate le principali associazioni di categoria (con tre rappresentanti di Confturismo-Confindustria, Federturismo-Confindustria, Assoturismo-Confercerenti), delle Camere di commercio, industria e artigianato e delle Autonomie Locali (con i presidenti dell'Associazione nazionale comuni d'Italia, ANCI e dell'Unione province italiane, UPI).

La partecipazione di Regioni ed Enti Locali all'elaborazione delle linee programmatiche nazionali sul turismo costituisce un notevole progresso nella partecipazione del territorio alla formulazione delle politiche nazionali di promozione turistica.

Essa consentirà inoltre di far sentire la voce delle Regioni e dei territori nella riforma organica del turismo. Si dovrà, infatti, presto pervenire alla ridefinizione dei compiti dell'Ente Nazionale Italiano per il Turismo (ENIT) ed al riassetto istituzionale complessivo del settore. L'attuale, incerta ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, infatti, è ormai da anni oggetto di un cospicuo contenzioso tra Regioni e Governo centrale di fronte alla Corte Costituzionale.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Parallelamente a tale azione, verrà condotta la riforma del sistema regionale di governo del turismo, conducendo ad unitarietà le politiche finora affidate alla competenza di vari segmenti dell'amministrazione regionale e locale. Elementi di questo sistema di governo saranno l'istituzione di un "Forum per il Turismo", quale sede istituzionale della concertazione tra Regione, pubblico privato, ed Enti Locali il principale strumento per la definizione e l'attuazione delle politiche del settore e la realizzazione di una legge quadro unitaria che recepisca le riforme nazionali e fornisca ad Enti Locali ed operatori un quadro legislativo ed istituzionale chiaro e certo.

Elemento cardine di tale quadro sarà una nuova divisione dei compiti tra Regione ed Enti Locali, che affida alla prima un ruolo di programmazione e coordinamento delle attività locali, ed ai secondi (Province, Comuni e loro associazioni) competenze di programmazione e promozione turistica su scala locale.

Lo strumento principe della programmazione decentrata sono i sistemi turistici locali, recentemente introdotto dalla L.R. 14 maggio 2004, n. 17 "Sistemi turistici locali". La legge definisce questi ultimi come "articolazione fondamentale dell'organizzazione turistica (...), strumento per l'attuazione della collaborazione tra pubblico e privato nella gestione delle attività di formazione del prodotto turistico, mediante la valorizzazione integrata delle risorse locali, di promozione e commercializzazione dell'offerta", aggregazione spontanea del partenariato locale di soggetti pubblici e privati operanti nel settore del turismo e collegati (beni culturali ed ambientali, agricoltura, commercio, artigianato, servizi). Ai sistemi locali la legge affida il compito di proposizione di progetti integrati di qualificazione e valorizzazione dell'offerta turistica sul territorio, nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale, ovvero di forme di auto-organizzazione del territorio, attraverso il partenariato tra Enti Locali e privati, e di organizzazione autonoma dell'offerta da parte di questi ultimi (ad es: consorzi locali di promozione e valorizzazione turistica).

3.1.5 - LA POLITICA PER L'AMBIENTE E LO SVILUPPO SOSTENIBILE

Nel modello di sviluppo sostenibile che si propone per la Regione Abruzzo, la politica per la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali e culturali riveste un ruolo di primaria importanza.

La Regione Abruzzo si è recentemente dotata di strumenti che hanno delineato il nuovo assetto istituzionale ed il nuovo scenario di gestione delle politiche ambientali, con la creazione dello Sportello Regionale Ambientale (SRA), e l'istituzione dell'Autorità Ambientale Regionale. E' intenzione della Regione proseguire su questa via, completando il quadro istituzionale ed il sistema di governo dell'ambiente e delle trasformazioni del territorio, attraverso la predisposizione delle nuove norme sulla pianificazione territoriale e di nuovi strumenti di programmazione.

Assetto
istituzionale

Il primo passo da realizzare in questo senso è la riorganizzazione della struttura destinata a governare le politiche all'interno dell'Ente Regione. L'obiettivo è quello di

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

integrare e migliorare il coordinamento delle politiche per la gestione del territorio e l'ambiente, prevedendo un uso corretto delle risorse naturali e la salvaguardia dell'intero ecosistema, con un modello organizzativo regionale che, in linea con quanto indicato nel *"Sesto programma di azione per l'ambiente"*, coordini le azioni regionali nei settori del cambiamento climatico, della natura e della promozione della biodiversità, della conservazione dell'equilibrio ambientale ai fini della salute della popolazione e quindi nella gestione delle risorse naturali, dei rifiuti e dell'energia. Si tratta di ambiti di azione tutti contemporaneamente pervasi dalle direttive e dai piani operativi definiti nelle politiche ambientali europee, nell'ottica di un governo complessivo del territorio coerente con lo sviluppo sostenibile, e che pertanto richiedono alla Regione un modello organizzativo in grado di interfacciarsi, riaccorpando l'organizzazione, rispetto alla struttura esistente, per materie omogenee.

La nuova struttura organizzativa consentirà una più efficace politica di gestione del territorio, attraverso un'azione coordinata che, partendo dalla definizione delle regole della pianificazione territoriale, dovrà perseguire gli obiettivi dello sviluppo sostenibile e dell'educazione ambientale, del miglioramento del sistema delle conoscenze sulla materia, del corretto uso e valorizzazione del paesaggio naturale e antropizzato, della protezione della natura e della tutela della biodiversità, anche regolando l'uso degli strumenti europei (valutazioni ambientali e strategiche), e coordinare gli interventi di tutela e recupero dei detrattori ambientali e dei siti inquinati con le strategie per la produzione dell'energia e per la gestione integrata dei rifiuti.

Un ulteriore importante elemento del nuovo assetto istituzionale è il potenziamento degli strumenti di controllo dello stato dell'ambiente. Nel corso degli ultimi anni, attraverso specifici progetti, è stato progressivamente realizzato il sistema informativo di acquisizione dei dati finalizzati alla programmazione (Sistema Informativo Regionale Ambientale, SIRA), che fa capo all'ARTA. Le funzioni di monitoraggio e controllo ambientale sono ormai competenze ordinarie regionali, per cui l'ARTA costituisce il naturale punto di riferimento per il controllo e la definizione degli obiettivi di qualità ambientale. Ma affinché l'Agenzia diventi il vero braccio tecnico-operativo della Regione in materia, è necessario garantire l'effettiva interazione ed il coordinamento con le strutture che programmano le politiche di tutela e l'intero insieme delle politiche ambientali regionali.

L'affidamento di missione e funzioni stabili all'ARTA consentirà di rilanciare il ruolo e l'operatività dell'Agenzia, ma anche di definire in maniera più chiara e certa le risorse da trasferirle per l'assolvimento dei compiti di istituto (a carico del fondo sanitario regionale e del bilancio regionale), in funzione dei programmi concordati con la Regione, e gli strumenti di controllo sui costi e la gestione. Per la realizzazione di tali programmi, vanno adeguatamente valorizzate le competenze e l'esperienza delle risorse umane dell'Ente, fortemente innovative rispetto a quelle tradizionalmente presenti nella Pubblica Amministrazione, come del resto il ruolo dello stesso.

L'attuazione di una politica di sviluppo sostenibile presuppone che la tutela dell'ambiente venga integrata nella definizione e nell'attuazione di tutte le altre

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

politiche di settore. Elemento centrale di tale strategia e della nuova concezione integrata delle politiche ambientali sarà pertanto la redazione di uno strumento innovativo di programmazione, il *Piano Regionale per l'Ambiente* (PRPA). Il PRPA si caratterizzerà come un "piano-programma", che da un lato verifichi ed indirizzi le politiche di settore e generali della Regione nella loro dimensione prettamente ambientale, e dall'altro, in ciascuno dei sub ambiti di interesse per le politiche ambientali (energia, aria, rifiuti, biodiversità, paesaggio, ecc...), recepisca gli indirizzi dei piani approvati a livello regionale, nazionale ed europeo, e preveda attività e sostegni finanziari con azioni trasversali (tra cui incentivi, comunicazione, educazione ambientale, fiscalità ambientale, ricerca e innovazione tecnologica, cooperazione internazionale, pianificazione territoriale, salvaguardia della biodiversità, valorizzazione del paesaggio, ecc...).

Il piano conterrà le linee principali di azione della regione in tema di snellimento e semplificazione dell'impianto legislativo in materia ambientale e governo del territorio, definendo i nuovi istituti di concertazione, valutazione e copianificazione, e contribuirà alla costruzione delle scelte strategiche per lo sviluppo sulla base di coerenza, compatibilità e sostenibilità.

Strumento essenziale di supporto legislativo alla nuova politica regionale per l'ambiente è la riforma del sistema di pianificazione. Il disegno di legge "*Norme in materia di pianificazione per il governo del territorio*" (Testo Unico sull'Urbanistica Regionale), predisposto in collaborazione con l'Istituto Nazionale di Urbanistica e già sottoposto nei mesi scorsi alla concertazione istituzionale, è destinato a ridisegnare l'assetto istituzionale e le metodologie di pianificazione territoriale, alla luce delle esigenze emerse dalle modifiche costituzionali e dalle tendenze della pianificazione su scala europea.

Riforma del sistema di pianificazione

Elementi qualificanti del disegno sono infatti:

- un assetto istituzionale che si ispira al principio di *sussidiarietà*, avvicinando i centri decisori al livello territoriale dell'utenza;
- un modello di pianificazione partecipato ai diversi livelli territoriali (nazionale, regionale, provinciale e comunale), che permetta a ciascuno di essi, nell'ambito delle proprie competenze, di esercitare autonomamente il proprio potere pianificatorio, contribuendo, al contempo, a quello di livello superiore, secondo il principio della *copianificazione istituzionalizzata*;
- notevoli innovazioni negli strumenti tecnici a supporto dei processi di piano, con l'utilizzo della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e della Valutazione di Incidenza (riferita alle aree SIC e ZPS), ad integrazione ed interpretazione della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), nell'analisi della fattibilità di politiche antropiche in aree più o meno sensibili. In linea con i principi e le indicazioni comunitarie e la nuova normativa da essi derivata, nuove realizzazioni saranno autorizzabili solo destinate a migliorare la qualità ambientale.

Il disegno di legge è già stato presentato alla Conferenza Regione-Enti Locali, e sarà a breve sottoposto, insieme alla bozza di regolamento, a nuove consultazioni per apportare nuove modifiche, necessarie per assicurarne la piena condivisione e l'applicabilità da parte degli Enti Locali.

Piano Regionale per l'Ambiente

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Nel frattempo, in tema di pianificazione, si vanno completando importanti tasselli nel mosaico regionale della pianificazione delle aree protette e della rete ecologica regionale. Nei mesi scorsi, grazie anche ad importanti intese raggiunte con l'Ente Parco Gran Sasso e Monti della Laga per la realizzazione dei Progetti Speciali Territoriali (*Piani d'area dei bacini sciistici*) si è perfezionato il *Piano del Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga*, approvato nel 2004 dal Consiglio regionale, come il *Piano del Parco Nazionale della Maiella*. E' inoltre in fase di predisposizione il *Piano del Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise*, mentre dovrà essere avviata la redazione del *Piano del Parco regionale del Sirente-Velino*.

**Piano
demaniale
marittimo**

Un'ulteriore, fondamentale innovazione sarà legata all'attuazione del *Piano Demaniale Marittimo*. Il Piano si pone, tra gli altri, gli obiettivi di garantire una gestione integrata dell'area costiera, della tutela ambientale ed ecosostenibile del demanio marittimo, di assicurarne l'uso per fini sociali e di favorire lo sviluppo omogeneo di tutte le aree demaniali marittime destinate all'uso turistico-ricreativo. Il Piano, individua le funzioni amministrative facenti capo ai Comuni e le loro modalità di attuazione, e regolamenta le concessioni demaniali ad uso turistico-ricreativo, detta le norme tecniche (criteri e parametri) per la redazione dei piani comunali. In applicazione del Piano, nell'immediato, saranno valutati gli aspetti naturalistici ed ambientali delle aree dismesse in seguito all'arretramento della ferrovia adriatica nella tratta a sud di Ortona.

**Piano
paesaggistico
regionale**

Nel breve periodo, è prevista una rivisitazione delle normative vigenti in tema di pianificazione paesistica, sulla base delle esigenze emerse con l'entrata in vigore (dal 1 maggio 2004), del *nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio* (D.Lgs. 42/2004). Il codice, nel ribadire il principio della cooperazione tra Amministrazioni Pubbliche per la definizione di indirizzi e criteri riguardanti la tutela, la pianificazione, la riqualificazione e valorizzazione del paesaggio, nella sua terza parte indica quali nuovi obiettivi principali della politica dei "beni paesaggistici":

- un'adeguata pianificazione estesa a tutto il territorio regionale, alla quale dovranno conformarsi tutti gli strumenti di pianificazione e di settore;
- il controllo e la gestione dei beni soggetti a tutela;
- le sanzioni in caso di violazione degli obblighi previsti;
- la costituzione di un osservatorio per il paesaggio naturale e costruito.

Ne consegue la necessità di rivedere la normativa regionale (la L.R. del 12 febbraio 2003, n. 2, che detta disposizioni in materia di beni paesaggistici ed ambientali), attraverso l'abrogazione e la sostituzione di norme, e integrandola con disposizioni transitorie che garantiscano il coordinamento della pianificazione con altri strumenti di piano e definiscano le procedure di autorizzazione.

La nuova legge, oltre a soddisfare le citate esigenze di adeguamento alla normativa nazionale, potrà particolare attenzione agli obiettivi di valorizzare la qualità architettonica ed urbanistica del territorio regionale, anche per mezzo della promozione di concorsi di progettazione ed idee, e di realizzare politiche attive per la valorizzazione del paesaggio agricolo e del patrimonio storico-architettonico peculiare della nostra Regione (i trabucchi, le case agricole, i mulini ad acqua, ecc...).

L'attività di pianificazione sarà opportunamente affiancata dal supporto a progetti per

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

lo sviluppo sostenibile e l'educazione ambientale. Proseguirà l'attività di promozione a livello regionale di attività educative, divulgazione e sensibilizzazione, ed il supporto alle iniziative degli Enti Locali.

**Promozione
delle
iniziative
locali**

Tra queste ultime, un'importanza particolare riveste *Agenda 21*. Dal lancio dell'iniziativa ad oggi, in Abruzzo sono stati attivati 12 processi di *Agenda 21 locale*, che coinvolgono città medie e grandi, Province, Comunità montane, Parchi nazionali e riserve naturali. Tali processi stanno ottenendo ottimi risultati in termini di coinvolgimento della popolazione, dei portatori di interesse, delle Amministrazioni Pubbliche, creando una capacità operativa diffusa e accrescendo la familiarità con tale strumento di *governance*. In considerazione di ciò, la Regione è pervenuta a fine 2004 alla sottoscrizione di un accordo di programma con le quattro Province, finalizzato a garantire il radicamento a livello regionale dei relativi processi. In linea con tali intendimenti, è obiettivo della Regione rafforzare le iniziative intraprese nell'ambito dell'Accordo citato, per favorire l'aumento del numero di amministrazioni ed Enti che aderiscono ai processi di Agenda 21 Locale e organizzare una *Rete regionale di coordinamento delle Agende 21 Locali*, con il compito di coordinare le attività che gli Enti Locali propongono sul territorio abruzzese. La rete consentirà di consolidare il metodo di lavoro basato sul dialogo ed il rapporto continuo con le Province, e la diffusione delle buone pratiche.

Il nuovo quadro istituzionale e programmatico delle politiche per l'ambiente va ad innestarsi in un contesto di pianificazione di medio periodo maturato negli ultimi anni, anche sotto la spinta delle direttive comunitarie e della legislazione nazionale, in tutti gli ambiti rilevanti, dalla bonifica e il ripristino dei siti degradati, all'inquinamento acustico, atmosferico e luminoso (*cf. scheda 3B*).

**Politiche di
tutela e
risanamento
ambientale**

La legge finanziaria regionale per il 2004 (L.R. 15/2004, art. 225) ha previsto e disciplinato lo strumento del *Piano Regionale di Tutela e Risanamento Ambientale*, per l'attuazione del quale ha stanziato oltre 27,7 milioni di euro. Il Piano, che costituirà l'aggiornamento e la "cornice" per gli interventi previsti dai piani "di settore", sarà a breve sottoposto alla prevista concertazione istituzionale, prima dell'invio al Consiglio regionale per l'approvazione.

Nell'ambito del Piano troveranno spazio, adeguatamente aggiornati e adeguati alle nuove normative, i *Piani "di settore"* per l'inquinamento elettromagnetico, atmosferico ed acustico.

In tema di tutela della salute e dell'ambiente dall'*inquinamento elettrico, magnetico ed elettromagnetico*, la Regione si è recentemente dotata di una nuova normativa organica, con la L.R. n. 45 del 13 dicembre 2004 "*Norme per la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico*".

Obiettivi della legge sono molteplici:

- mitigare l'impatto ambientale, paesaggistico, architettonico ed estetico degli impianti fissi di emittenza radio e televisiva e degli elettrodotti, chiedendo una maggiore sensibilità alle aziende ed alle Amministrazioni Locali che spesso prevedono nuovi insediamenti proprio nei pressi degli elettrodotti esistenti;

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- realizzare certezza dei tempi nel rilascio delle autorizzazioni, trasparenza delle procedure ed efficaci controlli;
- attuare nel contempo un'adeguata opera di delegificazione delle norme esistenti, molto frammentarie e contraddittorie.

SCHEDA 3B - I PROGRAMMI DI TUTELA E RISANAMENTO AMBIENTALE

Sono in fase di attuazione i programmi di tutela e risanamento ambientale realizzati negli scorsi anni, che hanno costituito i primi tentativi di attuare azioni organiche per la riduzione dell'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico, e che, opportunamente aggiornati, costituiranno le sezioni del Piano regionale di Tutela e Risanamento Ambientale.

Il Piano Regionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati (discariche abbandonate e/o abusive) costituisce una sorta di piano integrativo di quello della gestione dei rifiuti, e propone soluzioni di ripristino dei siti degradati, che sono stati censiti nel corso degli ultimi anni, anche attraverso accordi operativi con le forze di polizia.

Il Piano Regionale di Risanamento e tutela della qualità dell'aria rende organica una serie di interventi già in corso per il contenimento delle emissioni inquinanti (incluso sostegno e promozione dell'estensione del Bollino Blu a tutto il territorio regionale). Esso prevede le azioni di semplificazione delle procedure per il rilascio delle autorizzazioni per la tutela ambientale (IPPC - L. 351/99) e in generale, pone le basi per la definizione di regole operative, incentivi e accordi da mettere in atto con Enti Locali, associazioni di categoria, organismi di controllo e di ricerca scientifica per adottare provvedimenti mirati sul territorio e mitigare tutte le fonti di inquinamento atmosferico (da attività produttive, da traffico e da riscaldamento domestico).

Il Piano Regionale di bonifica dell'inquinamento acustico è parte integrante di una proposta di legge regionale di attuazione della Legge 477/95, che detta i criteri per la redazione dei piani comunali di omologazione acustica, per la regimentazione delle emissioni acustiche e per il riconoscimento delle professioni commesse.

Il Piano Territoriale Regionale delle Antenne ha costituito il riferimento per gli interventi in materia di inquinamento elettromagnetico. Il Piano, tra l'altro, individua i siti e le aree idonee alla realizzazione degli impianti ricetrasmittenti, e si è accompagnato ad uno "Schema di regolamento per l'installazione degli impianti di telefonia mobile" (DGR 23 luglio 2003, n. 570), che disciplina l'installazione, le caratteristiche, l'esercizio ed il controllo degli impianti di telefonia mobile (ai sensi del D.Lgs. 198/2002), e che andrà rivisto in funzione di quanto previsto dalla nuova normativa regionale.

In tema di inquinamento elettromagnetico è, infatti, recentemente intervenuta una normativa organica regionale del settore (L.R. 45/2004), che ha recepito le indicazioni della legge quadro nazionale (L. 36/2001), coordinandola con la pianificazione urbanistica e stabilendo le modalità di risanamento degli impianti esistenti (cfr. testo).

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

La legge prevede, nel caso degli impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva, piani provinciali di localizzazione, un catasto regionale, i criteri per l'individuazione delle aree, i divieti, e le funzioni dei Comuni. Vengono inoltre dettate le norme per il rilascio delle autorizzazioni, i divieti e le condizioni di risanamento dei siti.

Nei prossimi mesi, verrà data completa attuazione alla L.R. 45/2004, predisponendo gli atti e i regolamenti previsti, attivando tavoli di lavoro con i titolari delle emittenti e degli organi territoriali regionali e nazionali competenti all'applicazione della legge.

In tema di *inquinamento atmosferico* sono invece intervenute, rispetto al precedente Piano (DGR 749/ 2003) esigenze di adeguamento al nuovo quadro legislativo nazionale. Il nuovo *Piano di Risanamento e Tutela della Qualità dell'Aria*, oltre ad una nuova normativa tecnica di attuazione, dovrà essere affiancato da sistemi di monitoraggio più efficienti e da supporti informativi (Banca dati degli impianti, Catasto delle autorizzazioni) più moderni ed adeguati alle attività di gestione delle istanze di autorizzazione.

Anche in materia di *inquinamento acustico* verranno proposti adeguamenti ed integrazioni della Legge Regionale di riordino in applicazione della L. 447/95, richiesti dalla normativa intervenuta (DPR 14 del 30 marzo 2004 *Disposizioni per il contenimento e prevenzione dell'inquinamento acustico derivante da traffico veicolare, a norma dell'art. 11 della L. 447/95*) sui Piani di bonifica e riduzione del rumore proveniente da traffico veicolare. Verranno nel frattempo attuati gli investimenti previsti dal *Piano per gli interventi di contenimento e abbattimento del rumore delle infrastrutture ferroviarie* presentato da Rete Ferroviaria Italiana (DM 29.11.2000), e valutate le opportunità di estensione del relativo accordo di programma siglato con RFI all'intero tracciato ferroviario regionale. Sempre in relazione alle emergenze locali, verranno definiti la zonizzazione dell'intorno aeroportuale e il *Piano di risanamento dell'intorno aeroportuale* previsto dalla normativa nazionale (art. 5 DM 31.10.1997).

L'intera attività di pianificazione regionale si gioverà dell'adeguamento e del potenziamento del *sistema di monitoraggio ed informativo regionale* e della sua connessione con il sistema nazionale. Verranno implementati il Sistema Informativo della Regione Abruzzo (SIRA) ed il Sistema Cartografico, coordinando i sistemi dei vari Servizi regionali e dell'ARTA (Sistema SINANET Regionale), e verrà attuata la connessione con il sistema nazionale di gestione e fornitura delle informazioni ambientali.

Nel settore della *gestione dei rifiuti* si impone una revisione della normativa vigente, alla luce delle recenti innovazioni legislative comunitarie e nazionali. Il vigente *Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti* (L.R. 83/2000) ha recepito il DLgs. 22/97 (cd. *"Decreto Ronchi"*). Una nuova proposta di *Piano Regionale di Gestione dei rifiuti* era stata trasmessa dalla Giunta Regionale nella precedente legislatura (DGR n.837/C/2003) al Consiglio Regionale come parte integrante di un disegno di legge regionale sulla normativa organica per la gestione dei rifiuti.

Gestione dei
rifiuti

Le esigenze di rivedere le scelte inerenti la programmazione impiantistica e di recepire le nuove normative entrate, nel frattempo, in vigore ed interessanti il settore (cfr. scheda 3C) richiedono oggi una rivisitazione dell'intero impianto normativo. La

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

riforma si accompagnerà al nuovo Piano di Gestione dei Rifiuti, che mirerà ad organizzarne l'intero ciclo riducendo la quantità di rifiuti a monte del processo produttivo e recuperando a valle le risorse energetiche dai rifiuti stessi.

SCHEDA 3C - LE RIFORME ED IL PIANO REGIONALE DEI RIFIUTI

Dalla prima metà degli anni 70 la politica dell'Unione Europea si è orientata verso la tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, inserendo tra le proprie priorità i principi dello sviluppo sostenibile e di un elevato livello di protezione ambientale e potenziando le misure legislative e gli strumenti finanziari.

Le strategie e la legislazione di gestione dei rifiuti si inseriscono in questo quadro, e il VI Programma d'azione per l'ambiente (COM-2001-31 def.) ne definisce i principi e la gerarchia delle priorità. In attuazione delle linee del Programma di Azione, la Commissione ed il Consiglio hanno emanato negli ultimi anni varie direttive, recepite nella normativa nazionale. Tra queste, si segnalano:

- D.Lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 "Attuazione della direttiva 1999/31/Ce - discariche rifiuti";
- D.Lgs. 24 giugno 2003, n. 209 "Attuazione della direttiva 2000/53/Ce relativa ai veicoli fuori uso";
- DPR 15 luglio 2003, n. 254 "Regolamento recante la disciplina della gestione dei rifiuti sanitari";
- D.Lgs. 18 febbraio 2005, n. 59 "Attuazione integrale della direttiva 96/61/Ce relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento";
- D.Lgs. 11 maggio 2005, n. 133 "Attuazione delle direttive 2000/76/Ce - Incenerimento dei rifiuti";
- D.Lgs. 25 luglio 2005, n. 151 "Sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche - Rifiuti di apparecchiature elettriche e elettroniche";
- D.M. 3 agosto 2005 "Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica".

I suddetti decreti impongono la ridefinizione di molte delle scelte operate in precedenza, a partire dalla quantità e qualità delle tecnologie dedicate al trattamento, recupero e riciclaggio dei rifiuti, alle competenze istituzionali, alla bonifica dei siti inquinati, all'organizzazione dei modelli delle raccolte differenziate, alla definizione di nuovi obiettivi e tempi di realizzazione degli stessi.

E' inoltre in preparazione da parte del Governo uno schema di Decreto Legislativo contenente un nuovo Testo Unico in materia di gestione di rifiuti, in attuazione della Legge 15 dicembre 2004, n. 308 "Delega al governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione". Il Decreto nelle linee generali dovrebbe introdurre numerose novità, che modificherebbero l'organizzazione delle competenze dell'intero sistema di gestione, proprio nelle parti della normativa nazionale che sono state applicate con buoni risultati (ad es. Consorzi di filiera per imballaggi, COBAT, COOU, ecc...).

Pertanto, nel breve periodo, verranno introdotte modifiche ed integrazioni alla L.R.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

83/2000, che delineava scenari coerenti con le normative comunitarie e le esigenze del territorio abruzzese, al fine di risolvere problematiche che richiedono un quadro normativo chiaro ed aggiornato, consentire la realizzazione di un sistema di gestione integrata dei rifiuti e dargli maggiore operatività.

In particolare, si dovranno perseguire alcuni prioritari obiettivi:

- prevenzione e riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti (*minimization of waste*), con l'obiettivo di scindere l'aspetto della produzione dei rifiuti da quello della crescita economica;
- riduzione della quantità di rifiuti destinati allo smaltimento finale, tenendo conto delle "linee guida" nazionali e regionali relative alla riduzione dei Rifiuti Urbani Biodegradabili (RUB) come previsto dall'art. 5 del Decreto Legislativo 13 gennaio 2003 n. 36;
- potenziamento delle raccolte differenziate, privilegiando modelli integrati "porta a porta" con l'introduzione di incentivi;
- sviluppo del mercato dei materiali recuperati dai rifiuti (GP e GPP);
- organizzazione di un sistema impiantistico, in grado di "chiudere" il ciclo di gestione integrata dei rifiuti, in cui il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero di materia sono da considerare in modo preferenziale rispetto alle altre possibili forme di recupero, tra di loro funzionalmente integrate e coordinate, utilizzando le migliori tecnologie disponibili (BAT);
- emanazione di "direttive tecniche" e "linee guida" per la più funzionale implementazione delle normative di settore, in particolare per la realizzazione di sistemi integrati di raccolte differenziate, l'utilizzo delle frazioni organiche stabilizzate per ricoperture giornaliere di discariche e ripristini ambientali;
- razionalizzazione del sistema di gestione attraverso una riduzione dei consorzi di gestione, con un sistema a rete destinato, oltre che a rendere più economiche le operazioni di trasporto e trattamento dei rifiuti, a ridurre l'impatto ambientale;
- istituzione di un Osservatorio Regionale Rifiuti (ORR) in grado di funzionare da "anello di congiunzione" operativo tra gli organismi nazionali e regionali (Ministero dell'Ambiente e tutela del territorio, Osservatorio Nazionale Rifiuti, APAT, ecc...), coinvolti a vario titolo nella filiera del rifiuto oltre ai Comuni, i Consorzi Intercomunali e/o Società SpA, le Comunità Montane, le Aziende di gestione dei servizi di raccolta e trasporto, le Associazioni di categoria, ambientaliste e del volontariato, ecc...;
- adozione di accordi volontari tra i vari soggetti, pubblici e privati, interessati alla gestione dei rifiuti e le filiere (accordi di programma per i rifiuti agricoli, rifiuti da C&D, rifiuti sanitari, imballaggi, ecc...), al fine di realizzare obiettivi ambientali e gestionali più avanzati.

Al fine di valorizzare lo strumento di fiscalità ecologica, modificandolo ed al contempo facilitando l'applicazione dei meccanismi incentivanti e disincentivanti, sarà inoltre predisposto un testo unificato della L.R. 146/98 (*"Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi"*) e delle successive modifiche ed integrazioni.

Il quadro istituzionale del settore della produzione, del trasporto e della distribuzione

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Politica dell'energia

di energia è stato riformato soltanto a metà 2004, con l'approvazione del disegno di legge di iniziativa governativa *“Riordino del settore energetico, nonché deleghe al Governo in materia di produzione di energia elettrica, di stoccaggio e vendita di GPL e di gestione dei rifiuti radioattivi”* (cosiddetta *legge Marzano*).

La riforma coniuga le esigenze di liberalizzazione del mercato di produzione e distribuzione dell'energia con quelle della riforma istituzionale e della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, prevedendo:

- il completamento della liberalizzazione dei mercati con l'unificazione della proprietà e gestione delle reti e della loro terzietà rispetto agli operatori;
- l'incremento dell'efficienza del mercato interno, attraverso procedure di semplificazione e interventi di riorganizzazione del settore;
- lo stimolo alla diversificazione delle fonti energetiche, a tutela della sicurezza e dell'ambiente al fine della riduzione dei costi energetici per il consumatore;
- la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, trattandosi di materia di potestà legislativa concorrente.

Per quanto riguarda quest'ultima, lo Stato mantiene competenze di programmazione (definizione degli obiettivi generali della politica energetica, anche attraverso la predisposizione di un Piano nazionale) e funzioni amministrative, finalizzate sia alla gestione delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica, del gas naturale e degli oli minerali (rilascio di concessioni, stipule di convenzioni, ecc...), sia ad assicurare uno *standard* qualitativo unitario di produzione e servizio (definizione di norme tecniche impiantistiche, ecc...). Sono in fase di predisposizione, concertati in sede di conferenza interregionale e di Conferenza Unificata, i regolamenti applicativi della riforma.

Il nuovo quadro di politica energetica che ne emergerà vedrà comunque il coinvolgimento degli Enti Locali nella definizione e nell'attuazione di politiche in grado di coniugare, nei singoli ambiti locali, efficaci interventi per il risparmio energetico rispetto del territorio e dell'ambiente e quindi, della qualità della vita, realizzando una rete regionale di trasporto e distribuzione dell'energia adeguata alle nuove necessità delle aree industriali ed abitative, attuando il sistema tariffario di vendita e rendendo più razionali i consumi nel rispetto dell'esigenza della salvaguardia ambientale e del territorio.

Un obiettivo dell'azione regionale, al di là delle previsioni del stesso Piano, è quello di far sì che la politica energetica fornisca un fattivo contributo allo sviluppo della produttività del sistema industriale regionale, anche attraverso il miglioramento della dotazione di servizi infrastrutturali per la localizzazione industriale. A tal fine, si valuterà l'opportunità di realizzare a servizio delle aree industriali impianti di generazione dell'energia di medio-bassa potenza, in grado di aumentare il rendimento e ridurre i costi di trasporto dell'energia a carico delle imprese.

La programmazione del settore, nel quadro del redigendo Piano Energetico Nazionale, sosterrà gli obiettivi, in coerenza con quelli fissati dagli accordi di Kyoto, di razionalizzazione nell'uso di energia e di forte riduzione del *deficit* elettrico, attraverso l'utilizzo di cicli combinati ad alto rendimento e l'ampio impiego di fonti

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

rinnovabili (mini-idroelettrico, biomasse ed eolico) ed assimilate (rifiuti, cogenerazione, industriale e teleriscaldamento), in maniera tale che la loro incidenza sulla copertura del fabbisogno energetico complessivo raddoppi entro il 2010.

Anche in questa prospettiva, si impone, nel breve periodo e fino alla completa definizione del quadro di competenze e della programmazione nazionali, di contribuire al conseguimento degli obiettivi sopra citati attraverso la prosecuzione delle azioni già avviate nel settore della *produzione di energia da fonti rinnovabili*, l'unico nel quale vi sia stata una delega di competenze amministrative alla Regione (con il D.Lgs. 112/98 e il D.Lgs. 79/99).

Sulla linea del precedente, si perverrà ad un aggiornamento del *Piano Regionale di Sviluppo delle Fonti di Energia Rinnovabile*, che si incentrerà su tre grandi linee di intervento:

- il potenziamento e l'estensione dell'attuale sistema degli incentivi all'installazione di impianti fotovoltaici per usi domestici e produttivi;
- lo sviluppo di azioni di incentivo alla realizzazione del risparmio energetico nell'industria e nelle abitazioni civili;
- azioni di sviluppo di quelle fonti di energia rinnovabile con maggiori prospettive di crescita in Abruzzo, quali biomasse e biodiesel, l'energia eolica e l'idroelettrica.

Per quanto concerne il primo punto, l'obiettivo è di potenziare ed estendere all'intero sistema industriale, terziario, professionale e scolastico, l'attuale sistema degli incentivi per il sostegno e la diffusione dell'utilizzo delle energie rinnovabili, attraverso la gestione dei bandi, finanziati con risorse regionali e nazionali, nei comparti '*solare termico*' per la concessione di contributi all'installazione di impianti a pannelli solari per la produzione di acqua calda e *fotovoltaico*.

Le azioni di incentivo al risparmio energetico trovano attuazione anch'essi nei relativi bandi (recentissimo è quello per il risparmio energetico nelle industrie, DGR n. 1379 del 29 dicembre 2004), ma soprattutto in azioni di carattere sperimentale nei settori dell'autotrazione e dell'edilizia residenziale pubblica. Nel campo dell'autotrazione, ad integrazione delle azioni ministeriali realizzate negli scorsi anni per incentivare gas metano e gpl nei 33 comuni della Regione Abruzzo a rischio di inquinamento atmosferico, si è recentemente pervenuti (DGR n. 775 del 6 settembre 2004) ad un Accordo di Programma tra l'Assessorato all'Energia e l'Assessorato ai Trasporti per la realizzazione di centri di distribuzione del metano destinato all'approvvigionamento dei mezzi di trasporto pubblico. Nel campo dell'edilizia residenziale pubblica, la Regione ha stipulato protocolli di intesa con l'ATER di Lanciano e la Provincia de L'Aquila per il miglioramento della coibentazione negli edifici di edilizia residenziale pubblica realizzati da Azienda ed Ente. Un ulteriore possibile passo sarà quello di promuovere e sostenere azioni di piccola e straordinaria manutenzione per realizzare obiettivi di risparmio energetico nell'illuminazione e nel riscaldamento degli ambienti interni.

L'ambito delle azioni di sviluppo si avvale dell'attività e dell'esperienza dell'Agenzia Regionale per l'Energia (ARAEN), che la legge finanziaria per il 2004 ha trasformato in Ente Strumentale della Regione Abruzzo. L'Agenzia, nata e sviluppata

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

nell'ambito dei programmi comunitari SAVE, realizza, anche attraverso una consolidata rete di relazioni con le Agenzie provinciali, programmi per la promozione delle energie prodotte da fonti rinnovabili e per la riduzione dei consumi, ed ha promosso vari progetti a finanziamento comunitario. Le azioni di sviluppo in corso sono diverse, sia nel campo della riduzione e della mitigazione delle principali fonti di inquinamento, in sinergia con le azioni in campo ambientale, e quindi, del turismo e del territorio, sia nella sperimentazione e nella diffusione del risparmio energetico e delle energie rinnovabili (cfr. tab. 3.1).

Tab 3.1 Elenco dei progetti attivati nel campo energetico		
PROGETTO	PROGRAMMA	CONTENUTI
"Forest management and clean energy"	INTERREG IIIB	valorizzazione energetica delle biomasse
Progetto sperimentale FISR	in partenariato con l'Università dell'Aquila-Dipartimento di energetica	sviluppo della produzione di idrogeno attraverso la gassificazione delle biomasse, c
Vari progetti	finanziamenti ministeriali ad hoc	sfruttamento energetico delle biomasse in agricoltura
Progetto	INTERREG IIIA	utilizzo delle fonti rinnovabili di energia in agricoltura e nello sviluppo rurale
Vari progetti	Programma del Ministero dell'Ambiente	sostegno all'utilizzo delle fonti rinnovabili di energia
Centro Eolico per le Tecnologie Energetiche-CETE		Centro realizzato in cooperazione con Edison Energie Speciali- EDENS
progetto sperimentale HYVALLEY nel bacino idrografico del fiume Trete;	programma Comunitario di ricerca CONCERTO	utilizzo integrato delle diverse fonti di energia rinnovabile, e di misure di efficienza energetica
	Convenzioni con ex IACP e ATER (Azienda Territoriale per l'Edilizia e il Territorio)	azioni per la riduzione dei consumi energetici sul patrimonio residenziale pubblico
studio per la rilevazione	in Accordo quadro con l'Università degli Studi dell'Aquila	utilizzo potenziale delle fonti di energia rinnovabile e regolamento per le buone pratiche di autoapprovvigionamento energetico
	Convenzioni con l'APTR, e uffici periferici del turismo (IAT)	azione sistematica di sviluppo delle fonti di energia rinnovabile nei servizi della filiera turistica, svolta

In quest'ultimo ambito, sono pervenute a maturazione varie iniziative innovative. La prima è l'Accordo di programma previsto tra l'Assessorato Regionale all'Energia, quello all'Agricoltura e il Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio per la valorizzazione energetica delle biomasse nella Regione Abruzzo (DGR 1233/2003).

Un'ulteriore iniziativa è quella del protocollo d'intesa tra l'Assessorato all'Energia e Edison Energie Speciali S.p.A. (EDENS) per la realizzazione di un Centro Eolico per le Tecnologie Energetiche (CETE), con l'obiettivo di studiare e divulgare la tecnologia di produzione energetica da fonte eolica nonché le sue implicazioni ambientali ed economiche (DGR 288/2003).

Politiche per la valorizzazione delle risorse ambientali

Le politiche per la valorizzazione delle risorse endogene nelle aree di maggiore pregio ambientale devono attivare flussi costanti di investimenti ed iniziative progettuali che siano in grado di aumentare il valore ambientale e turistico delle stesse, facilitare la loro fruibilità, attrarre risorse private e diversificare quindi le fonti di reddito per i residenti. Come è noto, questa è la logica che permea i due grandi progetti in corso in Abruzzo di respiro europeo, il Progetto APE e la realizzazione della rete delle riserve naturali regionali (cfr. scheda 3D).

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

L'obiettivo della Regione è quello di rilanciare decisamente questi strumenti, ampliandone l'ambito di intervento e riempiendo di contenuti la "cornice" programmatica costituita da queste due iniziative, attraverso lo stimolo e la promozione della progettualità propria e del territorio.

SCHEDA 3D - IL PROGETTO APPENNINO PARCO D'EUROPA (APE)

Il Progetto APE - Appennino Parco d'Europa, è il primo intervento diffuso di infrastrutturazione ambientale dell'Appennino: esso interessa 14 Regioni, 51 province, 188 Comunità Montane e 2.300 Comuni e coinvolge numerosissimi partners istituzionali e associazioni private ed ambientaliste, sotto il coordinamento delle Regioni Toscana, Abruzzo e Calabria.

Obiettivo del progetto è quello di definire ed attuare per l'intero Appennino un modello di sviluppo che superi la contrapposizione tra vincolo/tutela e crescita per articolare una politica che, coniugando i valori naturalistici con quelli storici, culturali ed economici, organizza una "offerta" di qualità del territorio.

Nella sua prima fase, che potremmo definire di avvio (1995/2000) e sperimentazione (2000 - 2005), il Progetto si è concretizzato in una serie di studi e di iniziative tese a definire i percorsi operativi, tema di rilevante complessità stante la vastità del territorio interessato, la consistenza e rilevanza delle risorse ambientali da gestire e, non ultimo, l'estrema articolazione del network istituzionale coinvolto. La sperimentazione progettuale è stata avviata con la Deliberazione CIPE del 4 agosto 2000, che ha stanziato circa 18 milioni di euro, successivamente destinati da un protocollo d'Intesa tra Ministero dell'Ambiente, Regioni capofila (Toscana, Abruzzo e Calabria) e rappresentanze degli Enti Locali (ANCI e UNCEM) del gennaio 2001 al cofinanziamento di 4 progetti pilota. La successiva deliberazione CIPE del 1 febbraio 2001, ha attribuito al Ministero dell'Ambiente il monitoraggio dei quattro progetti pilota ed ha istituito presso il CIPE un tavolo di lavoro, composto dalle Amministrazioni centrali, regionali e locali interessate al problema, per la ricognizione delle iniziative in essere e la predisposizione del Piano integrato di sviluppo del sistema territoriale appenninico, programma, atto a fronteggiare gli svantaggi strutturali delle aree coinvolte nell'intervento.

Il Tavolo ha attuato per la prima volta un metodo di lavoro, fondato sulla programmazione territoriale (adozione di programmi intersettoriali aventi effetti sinergici sulle diverse linee di sviluppo di un dato territorio) e sulla condivisione delle strategie e delle azioni (le decisioni in merito alle politiche territoriali e di spesa vengono assunte con il concorso di tutti i soggetti interessati - istituzionali e non). L'attività di programmazione è stata supportata da studi realizzati in convenzione con Università, enti ed associazioni in vari ambiti tematici: dalla conservazione della biodiversità in Appennino (Università di Roma "La Sapienza"), alle metodologie di pianificazione e gestione delle aree protette e l'infrastrutturazione ambientale (Politecnico di Torino), ai rapporti tra sistema delle aree protette, rete ecologica e sistemi economici locali in Appennino (Università di Ancona), al quadro sinottico della pianificazione esistente (UPI, UNCEM e Federparchi), all'Atlante dei prodotti tipici e tradizionali del sistema nazionale delle aree protette (Slow Food e Arcigola).

La conclusione di tale fase coincide con un passaggio di fondamentale importanza per l'affermazione

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

dell'idea originaria del progetto APE: l'individuazione di un livello di coordinamento e riconoscimento generale che, raccogliendo i contenuti del progetto, lo inserisca in un contesto programmatico di portata europea in rapporto alla prospettiva mediterranea, che costituisce la naturale vocazione della dorsale appenninica. Il passaggio non può che essere realizzato con la redazione di una Convenzione degli Appennini, carta istitutiva e programmatica che definisca un insieme di obiettivi strategici di infrastrutturazione ambientale in una prospettiva euromediterranea.

La Convenzione dovrà costituire uno strumento capace di rendere organiche azioni rivolte:

- all'identificazione di un quadro programmatico delle azioni da intraprendere per uno sviluppo compatibile diffuso nei territori appenninici inserito nel contesto europeo;
- alla definizione di un modello di collaborazione in grado di coinvolgere tutti i soggetti interessati, anche attraverso lo scambio di idee ed esperienze;
- alla definizione di un quadro di sviluppo territoriale integrato con le problematiche ambientali e le vocazioni specifiche delle singole aree, secondo modelli di sviluppo locale trasversali e condivisi;
- alla creazione di modelli di partenariato capaci coordinare tutti i soggetti che a livello locale e nazionale siano in grado di contribuire alle fasi programmatiche, progettuali, esecutive e gestionali degli interventi e delle azioni.

Per quanto concerne APE, è in corso di realizzazione il progetto pilota "Le vie materiali ed immateriali della transumanza", cofinanziato dal CIPE nella prima fase del Progetto.

Fin da subito, la Regione, in qualità di capofila nazionale, sarà impegnata ad avviare e stimolare lo sviluppo della seconda fase del Progetto APE, che porterà alla redazione e all'attuazione della *Convenzione per gli Appennini*. Nel contempo, trasferirà le modalità di intervento ed i modelli di *governance* sviluppati nel contesto di APE alle iniziative regionali di sviluppo locale, per renderle sistematiche e farne la modalità di intervento ordinaria in Abruzzo, in particolare nella propria strategia di sviluppo delle zone interne (*cf. oltre, par. 3.2.4*).

Tale strategia punta in sostanza a lavorare per promuovere *tre livelli di integrazione complementari*:

- *integrazione a livello di APE*, che comporta il riconoscersi di tutti i soggetti istituzionali coinvolti in una strategia comune, costruita su obiettivi condivisi che da un lato assicurino unitarietà di *modus operandi*, dall'altro garantiscano la possibilità di tener conto delle specificità territoriali proprie di un territorio così vasto;
- *integrazione a livello regionale*, che dovrebbe concretizzarsi nell'inserimento omogeneo (e dunque in una adeguata considerazione) del Progetto APE negli strumenti di programmazione e pianificazione regionale;
- *integrazione a livello locale*, che significa utilizzare in ogni realtà dell'APE un approccio omogeneo nell'individuazione e gestione dei singoli progetti che concretizzeranno il Progetto APE (e dunque, ad esempio, l'applicazione di requisiti quali il coinvolgimento delle amministrazioni locali, dei cittadini e di altri

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

soggetti, la selezione delle proposte in base a criteri quali la sostenibilità, la trasversalità, l'innovatività, ecc...), tenendo conto delle *geometrie variabili* (sia istituzionali che territoriali) richieste da ciascuna iniziativa.

La predisposizione della “*Convenzione degli Appennini*” contribuirà a consolidare la rete istituzionale e di soggetti pubblici (*integrazione a livello di APE*) che agisce all'interno del territorio di APE (Ministero dell'Ambiente, Regioni, Province, Comunità Montane, Comuni, Enti parco, UPI, UNCEM, ANCI, Federparchi) intorno al progetto di individuazione degli obiettivi strategici. Essa sarà resa operativa partendo dalla previsione dello strumento all'interno della programmazione regionale (*integrazione a livello regionale*, cfr. par. 2.3) utilizzando lo strumento dei “*Progetti integrati d'area*”, che garantisce sul territorio a livello locale il collegamento istituzionale e culturale capace di assicurare percorsi di valorizzazione del patrimonio di autoimprenditorialità, dell'ingegno e delle specificità ambientali, storiche e culturali locali (*integrazione a livello locale*), per promuovere un processo di sviluppo basato sulla tutela delle risorse naturali esistenti e processi di utilizzo misurato del territorio.

L'approccio basato sui *Progetti integrati di area* consentirà di introdurre elementi di forte innovazione sotto due distinti profili: quello del modello organizzativo di intervento (*governance*) e quello degli strumenti specifici di politica economica per lo sviluppo dell'Appennino.

Sotto il primo profilo (*modello di governance*), il Progetto di area:

- rafforza il grado di sensibilità delle Amministrazioni regionali e locali alle problematiche dello sviluppo attraverso strumenti per la creazione di impresa e la valorizzazione delle risorse locali; in tal senso, opera in sinergia con gli altri strumenti di programmazione negoziata (patti territoriali, PIT, ecc...), per diffondere la cultura del “progetto” in ambiti territoriali finora ancora poco coinvolti;
- consente di attivare reti di cooperazione tra soggetti e regioni in tutti gli ambiti possibili per lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse locali: si pensi alle reti turistiche tematiche legate ai Parchi ed all'ambiente (turismo storico-culturale, turismo escursionistico, ecc...) o ad altri segmenti del turismo (*sciistico*, temale, museale, ecc...).

Il progetto costituisce in sostanza un'occasione per potenziare le politiche di sviluppo locale sulle tematiche di vocazione dei singoli territori e per costruire reti di cooperazione tra sistemi locali per la valorizzazione delle risorse ambientali, culturali e storiche.

Sotto il secondo profilo (strumenti), lo spettro degli ambiti di intervento di APE, che potrebbero essere formalizzati anche nella *Convenzione degli Appennini* dovrà essere ampliato e calibrato in maniera da ricondurre ad unità e rendere sinergiche le numerose politiche “*di settore*” interessate (aree protette e da proteggere, tutela della biodiversità, costruzione della rete ecologica, agricoltura di montagna, forestazione, trasporti pubblici, infrastrutture viarie e ferroviarie, turismo e ricettività, promozione dell'imprenditorialità locale e delle produzioni tipiche, valorizzazione dei beni architettonici, difesa del suolo e tutela dagli inquinamenti).

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Dal punto di vista formale, la *Convenzione dell'Appennino* si potrebbe configurare come una "*Intesa di programma*" tra le Regioni, lo Stato e F.U.E., sulla quale potranno essere stipulati singoli *Accordi di Programma Quadro e protocolli attuativi*. Ciò conferirebbe continuità di azione ad APE (come auspicato dal CIPE, attraverso la selezione di nuove iniziative e la ricerca di adeguati canali di finanziamento), definendone al contempo requisiti e modalità per diventare strumento di sostegno allo Sviluppo Sostenibile della Montagna, anche nella prospettiva del prossimo ciclo di programmazione comunitaria.

Il secondo progetto di valorizzazione delle risorse ambientali parte dall'esperienza regionale di realizzazione della rete europea "*Natura 2000*" delle aree SIC (Siti di interesse Comunitario) e ZPS (Zone di Protezione Speciale), ispirata dalla direttiva "*Habitat*" dell'Unione Europea, ed è il progetto della "*Rete delle Riserve Naturali Regionali*".

La Regione Abruzzo ha sul suo territorio, oltre ai Parchi nazionali e regionali, ventuno Riserve Naturali in zone di grande importanza naturalistica. Ciascuna di esse, singolarmente considerata, non ha le dimensioni adeguate per dotarsi di servizi qualificati, né per sviluppare un programma di promozione che ne valorizzi le potenzialità. Gli stessi Comuni che le gestiscono, pur sensibili ai problemi ambientali, non sono sempre in grado di costituire il supporto necessario per valorizzarne e potenziarne le ricadute sul territorio. Pertanto, il sistema delle piccole riserve, pur potendo vantare esempi di eccellenza ambientale apprezzati anche fuori dei confini regionali, risulta dal punto di vista organizzativo e gestionale troppo frammentato.

L'inserimento delle riserve in un circuito (o rete) di dimensioni regionali consente di migliorare al contempo la fruibilità delle loro risorse e la gestione delle singole riserve. Una visione programmatica complessiva dell'insieme della rete consente di pianificare lo sviluppo con la dovuta visione integrata nell'ottica di una valorizzazione delle aree interne e dell'Appennino (anche all'interno del Progetto APE).

La "rete", proponendo un'immagine unitaria delle Riserve regionali, consente di valorizzare l'intero sistema come "*parco diffuso*", facendone, in sostanza, il quinto Parco d'Abruzzo. Sarà così possibile una più efficiente valorizzazione e promozione dell'attività delle Riserve Naturali Regionali, sia nel campo della conservazione che in quello dello sviluppo. Il confronto costante all'interno del sistema tra le stesse Riserve, anche con il supporto regionale, favorisce lo scambio e la diffusione di buone pratiche e capacità per progetti di valorizzazione delle risorse naturali e di servizi mirati. La stessa produzione di servizi e l'investimento in infrastrutture ambientali, realizzati ad una scala più ampia, possono svolgersi in condizioni di maggiore efficienza.

Inoltre, lo scambio di pratiche all'interno della Rete consente alle Riserve attualmente meno attive di elevare la loro capacità gestionale ed il loro livello di visibilità, infatti, una stima complessiva del movimento turistico ed economico prodotto dalle Riserve valuta in circa 130mila il numero dei visitatori all'anno, con particolare concentrazione in quelle più attive. Ne deriva che se tutte le Riserve pervenissero agli stessi standard qualitativi i benefici economici sul territorio potrebbero aumentare in

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

maniera consistente, ponendo la Regione Abruzzo in una posizione più forte nel circuito del turismo naturalistico.

In conclusione, la messa in rete delle riserve naturali, creando una struttura unitaria dal punto di vista gestionale e diffusa sul territorio dal punto di vista delle risorse ambientali, consente di perseguire contemporaneamente l'obiettivo di migliorare, da un lato la fruibilità delle loro risorse, dall'altro, l'efficacia e l'efficienza gestionale delle riserve di piccola dimensione, per avviare un percorso di crescita che, oltre che dal punto di vista ambientale, sia sostenibile dal punto di vista organizzativo, gestionale ed economico. Una possibilità di migliorare la capacità di attrazione e drenaggio delle risorse per gli investimenti può essere fornita incentivando opportune forme di collaborazione tra attori dello sviluppo locale (Comuni, ma anche banche, camere di commercio e fondazioni bancarie).

Su molte delle tematiche dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, la Regione si sta adoperando per effettuare investimenti ed azioni di cooperazione che sfruttano le opportunità finanziarie e tematiche offerte dalle iniziative specifiche che l'Unione Europea ha attivato nell'ambito del Programma Quadro per l'Ambiente.

**Lo sviluppo
della
progettualità**

Si tratta di progetti che, mobilitando le risorse umane, le competenze in materia di ambiente e le istituzioni locali (Università, associazioni imprenditoriali e ambientaliste, enti locali, parchi naturali, imprese singole, agenzie di tutela dell'ambiente e per l'energia) realizzano, in Abruzzo ed in altre regioni del Mediterraneo e dell'Europa, azioni sperimentali e dimostrative, replicabili in vari contesti locali, finalizzate al contempo a migliorare le conoscenze ed il livello di consapevolezza delle popolazioni locali in tema ambientale, a sfruttare le potenzialità delle tecnologie di produzione dell'energia da fonti rinnovabili e le capacità di governo di articolati processi di sviluppo sostenibile di Regioni ed enti locali.

Tra gli obiettivi di questi progetti:

- il miglioramento della capacità di progettazione e di governo dei progetti complessi in tema di sviluppo sostenibile e tutela ambientale, raccordando i soggetti e le competenze locali in una logica di rete;
- il potenziamento delle capacità di ricerca e sviluppo in tema di sviluppo sostenibile e produzione di energia rinnovabile nelle Università e nei centri di ricerca;
- il rafforzamento del momento di connessione tra ricerca e applicazioni territoriali, attraverso l'organizzazione delle reti di attori locali, negli ambiti della prevenzione e tutela dell'inquinamento nelle aree a più elevato rischio;
- la valorizzazione delle biodiversità, la tutela ed il ripopolamento faunistico degli animali a rischio di estinzione nei parchi naturali e nelle aree di particolare pregio ambientale;
- la promozione dell'educazione ambientale e la diffusione di comportamenti sociali ecocompatibili presso le popolazioni;
- la sperimentazione di strumenti e strutture per lo sviluppo turistico ecosostenibile, l'adozione e la diffusione di costruzioni e tecnologie a basso impatto ambientale;
- l'utilizzo e lo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili e di approvvigionamento idrico;

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- la salvaguardia e la tutela idrogeologica e l'ottimizzazione dell'uso delle risorse idriche a fini di sviluppo economico del territorio;
- l'adozione di politiche e buone prassi in tema di riduzione dell'inquinamento e di raggiungimento di adeguati standard di qualità ambientale.

Per quanto concerne quest'ultimo ambito, in particolare, si perverrà a breve alla firma di una convenzione tripartita tra Regione, Comune di Pescara e Ministero dell'Ambiente per lo sviluppo di sistemi di mobilità sostenibile e l'introduzione di automezzi a basso impatto inquinante in ambiente urbano, finalizzato alla riduzione ed al raggiungimento dei limiti di inquinamento atmosferico e degli *standards* fissati dalle direttive comunitarie.

3.1.6 - ATTIVITÀ E BENI CULTURALI*Le attività culturali*

In questo campo la Regione si prefigge di realizzare una riforma generale improntata ai criteri della programmazione e della trasparenza.

Si avvierà una programmazione pluriennale così caratterizzata:

- partecipare direttamente e sostenere la partecipazione degli Enti Locali e degli operatori culturali ai bandi comunitari;
- promuovere il multiculturalismo sia nelle scuole che diffusamente nella società come strumento di integrazione e di confronto e mescolanza tra culture ed etnie diverse;
- incentivare la creazione di reti di operatori culturali per progetti multidisciplinari così da non disperdere risorse tra tante piccole proposte, ma dare vita a manifestazioni prestigiose e destinate a durare nel tempo;
- promuovere esperienze di formazione con la creazione diffusa di nuove professionalità e competenze e la costituzione di un osservatorio regionale sul lavoro culturale;
- valorizzare le migliori esperienze sul territorio attivando interventi di sostegno su scala regionale all'industria e all'imprenditoria culturale e favorendo lo sviluppo delle nuove tecnologie digitali ed informatiche nel settore.

Si intende inoltre rivedere dopo un approfondimento delle norme esistenti ed un confronto con altri sistemi culturali regionali tutta la legislazione regionale. I criteri a cui comunque si intende informare la revisione sono:

- facile accesso alle informazioni (con l'istituzione di infopoint e servizi di tutoraggio alla progettazione);
- omogeneità formale nella presentazione delle domande;
- sistema di accreditamento certo e trasparente per le cosiddette "istituzioni culturali della regione" (Enti e Associazioni che da più di 10 anni realizzano una attività continuativa e certificata all'interno del territorio, le cui iniziative sono di carattere

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- nazionale od internazionale);
- valutazione chiara, certa e trasparente dei progetti presentata sulla base di criteri già in essere in sede europea e di linee guida espresse in sede di programmazione culturale dall'assessorato stesso;
- distinzione formale e tecnica tra progetti culturali relativi alla produzione e alla creazione (laboratori, produzione di spettacoli, film, video, ecc...) e quelli basati sulla fruizione (rassegne, festival, mostre, premi, iniziative varie) in quanto la loro durata, preparazione e valutazione si basa su criteri completamente dissimili;
- monitoraggio dei progetti e delle iniziative finanziate con il contributo della Regione Abruzzo come strumento di programmazione culturale e razionalizzazione delle spese.

Infine occorrerà portare avanti alcuni progetti specifici:

- recepimento della Legge Quadro sull'associazionismo di promozione sociale (siamo una delle poche Regioni in Italia a non averlo già fatto) con l'istituzione di un albo regionale delle associazioni e la promozione di iniziative *ad hoc*;
- promozione dell'associazionismo giovanile;
- rilancio e valorizzazione del Teatro Stabile Abruzzese su alcuni assi principali: competenza e autorevolezza artistica e culturale di direzione; potenziamento della diffusione su tutto il territorio regionale; sviluppo dell'attività di coordinamento e di rete delle realtà teatrali operanti sul territorio a vario livello; sostegno alle produzioni locali, alle scuole e alla sensibilizzazione del pubblico; riassetto economico-finanziario;
- costituzione dell'Abruzzo *Film Commission* come servizio in grado di promuovere e incentivare le produzioni video, digitali e cinematografiche in Abruzzo offrendo consulenza, management, assistenza, tutoraggio e conoscenza delle risorse del territorio sia come *location scout* che come professionalità e servizi esistenti. La realizzazione di tale strumento è possibile o attraverso l'attivazione come servizio interno della regione oppure con l'istituzione, tramite legge regionale, dell'AFC e affidamento ad esterni con bando regionale.

Due grandi obiettivi infine orienteranno la politica culturale della Regione:

- il mercato solidale, la partecipazione ed il consumo critico;
- le politiche per la pace.

La Regione Abruzzo individua nella promozione presso tutti i cittadini abruzzesi della partecipazione attiva alla società e alle istituzioni, un nuovo compito istituzionale che si esplica a partire dalla sensibilizzazione, informazione e responsabilizzazione a comportamenti e consumi solidali e consapevoli. In tal senso sarà prioritario per la Regione promuovere azioni educative sugli stili di vita e sui consumi finalizzate al rafforzamento del diritto del consumatore ad essere informato sul prodotto e alla valutazione dell'impatto ambientale e sociale dei comportamenti di vita e di consumo. Parallelamente alle azioni di promozione e sensibilizzazione del cittadino (anche attraverso l'istituzione di una giornata regionale del Mercato solidale e del Consumo critico), sarà compito della Regione incentivare l'utilizzo dei prodotti del commercio equo e solidale sia nelle proprie strutture (es. mense) che in strutture private, e sostenere le imprese solidali, ovvero le organizzazioni senza scopo di lucro

**Il mercato
solidale, la
partecipazione
e il consumo
critico**

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

che commercializzano, distribuiscono o producono prodotti equi, o che si occupano di risparmio etico. Per realizzare tutto ciò si provvederà, come già è stato fatto in alcune regioni (es. la Toscana), a redigere innovativi strumenti normativi per la promozione e diffusione del mercato solidale, della partecipazione attiva e del consumo critico.

Le politiche per la pace La Regione Abruzzo individua nel sostegno per le Politiche di pace un nuovo compito istituzionale che risponde ad interessi generali dei propri cittadini e che si esplica attraverso:

- la promozione di politiche che, interpretando l'identità e la vocazione storica del nostro territorio, facciano della pace l'impegno principale delle nostre Pubbliche Amministrazioni, (una cultura di partecipazione, di incontro, di rispetto della diversità, di cooperazione, di equità, di responsabilità nei confronti delle persone, delle generazioni future e dell'ambiente);
- un impegno costante nella progettazione di azioni che si sviluppino "vicino" ai cittadini, attraverso iniziative di "diplomazia dal basso" che, con l'impegno delle associazioni, dei singoli cittadini e degli Enti Locali, diano un contributo alla crescita di una cultura di pace e di incontro fra identità diverse; attraverso il sostegno a progetti di cooperazione decentrata, gemellaggi e la costruzione di un'identità europea che promuovano un nuovo modello di globalizzazione basato sulle pari dignità fra culture e popoli e nel rispetto del diritto internazionale.

I beni culturali

Le azioni di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale rivestono una notevole importanza ai fini della qualità della vita dei cittadini, dello sviluppo della conoscenza e del modello di sviluppo turistico prefigurato per l'Abruzzo, ed in particolare, per le sue zone interne.

La conservazione e la valorizzazione integrata del sistema dei beni culturali può favorire interessanti investimenti imprenditoriali nelle attività di gestione e promozione e aiutare la crescita di microfilieri imprenditoriali nei settori dell'artigianato tipico, della piccola ricettività turistica, dei servizi turistici e connessi alla gestione del bene, delle attività commerciali connesse alla fruizione dell'offerta culturale, della comunicazione in particolare multimediale, dell'edilizia del recupero e del restauro.

Per sistema dei Beni Culturali intendiamo il patrimonio archeologico, monumentale, paesaggistico, archivistico-bibliotecario, storico, etnografico, archeologico-industriale, dei giardini e dei parchi storici.

Le competenze regionali di programmazione nel settore, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, sono condivise con lo Stato nel campo del recupero e della promozione dei siti archeologici e delle testimonianze storiche ed architettoniche, ma sono praticamente esclusive in ambiti importanti della filiera (restauro, sviluppo e tutela dei centri storici minori, interventi sulle emergenze, organizzazione della fruizione dei beni culturali, promozione della stessa, ecc...), nel coordinamento

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

dell'attività di restauro e promozione delle emergenze cosiddette "minori", affidato agli Enti Locali.

Per il futuro intendiamo concentrare gli interventi di concerto con le Province e con le Sovrintendenze e utilizzando lo strumento dell'Accordo di Programma Quadro attraverso progetti integrati e su itinerari culturali.

Interverremo sulle strutture solo a seguito di accorti Piani di Gestione.

Interverremo anche sui borghi di particolare pregio, in particolare delle aree interne della Regione e sulla base di piani comunali, per completare la riqualificazione del patrimonio pubblico ed ecclesiale, i piani colore, l'arredo urbano comprensivo, quando assolutamente necessario, dei sottoservizi.

Interverremo altresì per promuovere fuori dell'Abruzzo le risorse culturali della Regione e la cultura della conservazione.

3.1.7 - LE POLITICHE PER IL TERRITORIO E LE INFRASTRUTTURE

Nel modello di sviluppo sostenibile che si propone per la Regione Abruzzo, la *qualità del territorio*, inteso nel suo insieme di elementi fisici e naturali, ma anche antropici ed artificiali, costituisce una risorsa unica (in quanto non riproducibile altrove) e sempre più importante per lo sviluppo economico, la qualità della vita, e quindi il benessere sociale. Aree caratterizzate da un'alta qualità dello stile di vita e/o dell'abitare risultano appetibili per i flussi turistici, per le imprese e i residenti, generatori anche di sviluppo economico, soprattutto a fronte del crescente deterioramento degli stili di vita e del grado di congestione delle grandi conurbazioni e dei centri metropolitani.

Gli elementi chiave della qualità del territorio sono la conservazione dell'integrità ed il miglioramento della qualità dei suoi elementi naturali ed antropici. Il rischio per l'incolumità del territorio, sia esso di origine naturale o artificiale (rischio sismico, di frane, alluvioni e dissesto idrogeologico, di erosione della costa, ecc...) corrisponde al rischio per la sicurezza e l'incolumità dei cittadini, che si riflette a sua volta sulla qualità della vita e del territorio stesso. La capacità di tenere sotto controllo e prevenire in maniera sistematica i rischi o di renderne minimi i possibili danni, costituisce uno dei compiti più delicati dell'amministrazione pubblica.

Si tratta di un ambito nel quale pertanto, non a caso, negli ultimi anni il dibattito politico e culturale (e, di conseguenza, la stessa azione dell'Amministrazione), si è sempre più orientato verso una logica di *sistematica prevenzione* del rischio attraverso un'ordinaria manutenzione dell'ambiente naturale e costruito. La conservazione dello stock infrastrutturale esistente, la prevenzione dei danni attraverso la fissazione di standards costruttivi degli edifici (pubblici e privati), il controllo sistematico sullo stato del territorio e delle infrastrutture sono considerati nei documenti di programmazione statale come interventi per infrastrutture (al pari dei servizi) che si

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

realizzano in un'ottica di sviluppo sostenibile, e ne viene sempre più sottolineata l'esigenza di assicurarle attraverso programmi organici di intervento, basati sulla reale conoscenza del territorio fisico e funzionali alle scelte strategiche delle Pubbliche Amministrazioni.

Se la "sicurezza" di un territorio costituisce il primo, e fondamentale, elemento, la disponibilità e la qualità di servizi per gli abitanti ed i turisti, dalle risorse *primarie* o *commodities* (risorse idriche, elettriche, energetiche, ecc...) a quelle di rango più elevato, in genere disponibili in ambienti urbani, costituiscono altrettanti elementi della *qualità* delle risorse di un territorio, in grado di qualificarlo e condizionarne nel bene e nel male la qualità della vita ed i percorsi di sviluppo economico. Si tratta, anche in questi casi, di ambiti di politiche pubbliche (politiche per le i servizi infrastrutturali e politiche urbane) nei quali l'azione della Pubblica Amministrazione è di fondamentale rilevanza.

Sistema di governo e di programmazione

L'insieme delle politiche sopra citate richiede un sistema di governo unico, in grado di coordinare le azioni e gli investimenti pubblici sul territorio nei vari ambiti di azione interessati (dalla manutenzione sistematica degli edifici, dei ponti e dei manufatti in genere, ad interventi di protezione civile, alle opere di difesa e tutela del suolo, della costa e delle acque, alla realizzazione di infrastrutture di rete, alle politiche urbane, ecc...), indirizzando e coordinando i vari programmi "di settore" verso l'unico obiettivo del miglioramento della qualità di risorse, servizi e funzioni del territorio.

Il primo passo che la Regione ha già compiuto in questo senso è stato pertanto quello della riunificazione in un unico sistema di governo di tutte le competenze che la Regione ha nel campo delle politiche interessate, per garantirne il necessario coordinamento. Le funzioni in materia sono state organizzate in un'unica Direzione, che, in una visione strategica unitaria, applichi il più avanzato ed emergente modello di interpretazione e gestione del territorio, nelle sue componenti fisiche, antropiche e organizzative, in una logica di integrazione delle politiche, delle competenze e delle risorse umane, tecniche e tecnologiche, di condivisione di informazioni, competenze ed ottiche di lettura delle dinamiche territoriali e socio-economiche.

Un obiettivo di medio periodo che il nuovo sistema di governo si troverà a realizzare è il consolidamento delle riforme realizzate in ciascuno degli ambiti di politiche pubbliche sopra citati. Si tratta, in sostanza, di politiche di medio e lungo periodo, volte a tutelare l'incolumità delle popolazioni residenti, a conservare e salvaguardare il patrimonio infrastrutturale esistente ed a valorizzarne le risorse fisse, ad attrezzarlo con capitale fisso sociale (infrastrutture, in particolare servizi di rete, beni ambientali e culturali in senso lato), nelle quali le recenti riforme assegnano alla Regione il ruolo di principale decisore, in un sistema di programmazione caratterizzato da:

- un *modello istituzionale* caratterizzato dalla competenza legislativa esclusiva o, qualora ripartita con lo Stato, tale da garantire alla Regione, attraverso l'esercizio della potestà legislativa e regolamentare, il completo controllo ed indirizzo dei processi di trasformazione sul territorio regionale;
- un *modello decisionale* decentrato e "a due livelli" (Regione ed Enti Locali), che trova nel *programma regionale* l'elemento unificante e qualificante gli interventi proposti

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- dal territorio;
- la disponibilità di *strumenti finanziari*, generali (Intesa Istituzionale di Programma e relativi APQ), e di settore che garantiscano la possibilità di intervento, attraverso programmi e progetti pluriennali di investimenti.

In ciascuno dei settori interessati, negli anni scorsi è maturata una analisi delle problematiche del territorio, che ha consentito di avviare programmi di intervento di carattere ordinario, come anche quelli strategici (o straordinari) all'interno di strumenti decisionali e di governo (conoscitivi, normativi e tecnico-operativi), capaci di ottimizzare la spesa pubblica. Sulle priorità o le urgenze segnalate in quella sede, sono stati avviati programmi operativi pluriennali, nei quali è possibile inquadrare gli interventi del periodo del presente DPEFR.

Rispetto a tali azioni ed alla programmazione strategica maturata nel corso degli anni più o meno recenti, si apre pertanto una fase che potremmo definire di *consolidamento e sviluppo* delle riforme, caratterizzato dalla necessità di consolidare il sistema di governo decentrato, rafforzando da un lato la capacità e l'attività di programmazione della Regione, dall'altro la partecipazione attiva ai processi di programmazione degli Enti Locali. La fissazione di regole e *standards* di programmazione e di realizzazione dei programmi di valorizzazione e sviluppo del territorio.

Il campo della prevenzione dei rischi in generale e della protezione civile è quello nel quale è più evidente la nuova concezione sopra citata nell'approccio dell'Amministrazione alle problematiche del territorio.

**Prevenzione
dei rischi e
protezione
civile**

Il territorio abruzzese presenta elevati livelli di pericolosità sia per quanto riguarda il rischio sismico, che per quello geomorfologico, idraulico e di incendi boschivi.

Nell'ambito della programmazione regionale, è stato censito e schedato un patrimonio infrastrutturale e di edifici pubblici, potenzialmente esposto a tali rischi, di notevole entità (oltre che pregio, 1.143 edifici scolastici, 2.240 edifici strategici, 1.156 ponti e viadotti), e sono in corso analoghe operazioni per i beni storico-monumentali di culto, gli elettrodotti e gasdotti (con attraversamento fiumi e frane), le dighe e gli sbarramenti. Il patrimonio informativo regionale sulle tematiche dell'esposizione al rischio ed in generale di conoscenza degli aspetti fisici ed antropici del territorio si arricchisce continuamente, grazie anche alle informazioni provenienti da Enti Locali o da privati su situazioni di dissesto, danno, o di generico pericolo.

Questi ed altri flussi informativi, da sistematizzare per vari aspetti, hanno consentito di definire vari strumenti conoscitivi e di programmazione, dalla *Carta del rischio sismico* ed alla riclassificazione del grado di sismicità dei Comuni abruzzesi, ad uno studio sui pericoli di caduta dei massi, al monitoraggio della sicurezza degli edifici scolastici, al miglioramento dei sistemi di rilevazione e prevenzione dei rischi derivanti da eventi atmosferici, alla redazione di una mappa per la messa in sicurezza delle infrastrutture.

Partendo da tale patrimonio informativo, verranno definiti programmi organici di intervento che prevedano azioni di adeguamento e messa a norma, di tutela e di manutenzione ordinaria, e fornendo strumenti di governo sia dal punto di vista

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

normativo che da quello operativo. Il *Piano* fornirà anche linee di indirizzo per rendere operativi gli interventi per affrontare le emergenze ed il sistema regionale di protezione civile.

Il ridisegno e la coerente realizzazione di un sistema compiuto di protezione civile, ovvero di prevenzione e gestione delle emergenze e di mitigazione delle perdite umane e patrimoniali a fronte di eventi catastrofici resta l'obiettivo principale da perseguire nel medio periodo.

Il sistema dovrà coordinare l'insieme di soggetti pubblici e privati che operano nel settore (Prefetture, Province, Comuni, Comunità Montane, Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, Corpo Forestale dello Stato, Organizzazioni di Volontariato, Università, Enti di Ricerca, Telespazio, Collabora Engineering, Telecom Italia Learning Services), ciascuna con proprie eccellenze, ottimizzando l'uso delle risorse umane, tecniche, logistiche e finanziarie disponibili e valorizzando da un lato le sinergie tra le strutture regionali deputate alla difesa di suolo e acque, dall'altro il patrimonio conoscitivo e relazionale che la Regione Abruzzo ha consolidato svolgendo per 10 anni il ruolo di capofila delle Regioni italiane in materia di Protezione Civile.

La creazione del sistema potrà trovare il supporto del Dipartimento della Protezione Civile, in ragione del Protocollo d'Intesa recentemente sottoscritto, finalizzato al miglioramento del modello di integrazione delle attività e delle forme di collaborazione e coordinamento delle risorse tecnico-scientifiche e operative presenti sul territorio.

Principi-cardine del nuovo modello organizzativo saranno quelli della *cooperazione* e della *sussidiarietà*, con il pieno coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali e la progressiva apertura ad altri soggetti. Lo *strumento operativo* rispondente alle esigenze diversificate del territorio ed all'integrazione degli aspetti istituzionali, organizzativi, logistici, tecnologici e lavoristici, è l'*Agenzia Regionale di Protezione Civile*, prevista dal modello.

Lo sviluppo del modello sarà accompagnato dall'aggiornamento dell'apparato normativo, regolamentare, pianificatorio e procedurale di supporto alla protezione civile, adeguando la normativa regionale esistente, elaborando le linee guida per la pianificazione d'emergenza delle Province e dei Comuni, portando ad approvazione il *Piano Strutturale Regionale per l'Emergenza*, e realizzando la pianificazione connessa (*Piano Operativo Regionale per l'Emergenza*, *Piano Regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi*).

Per renderla più rispondente al mutato contesto normativo ed operativo, l'organizzazione della struttura regionale della protezione civile sarà adeguata, ottimizzando i procedimenti e puntando alla certificazione di qualità sui processi chiave, in modo da fornire al "cittadino-utente", e agli altri enti di riferimento, standard qualitativi e tempi certi dei servizi forniti.

Nel breve periodo, l'organizzazione del sistema, ai fini della più efficace gestione di

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

possibili fasi emergenziali, punterà alla revisione, di concerto con le Prefetture e le Province, del *Modello Integrato d'Intervento*, alla infrastrutturazione dei centri operativi individuati sul territorio e, secondo gli indirizzi del Dipartimento della Protezione Civile, alla realizzazione della *rete integrata di comunicazione* per le attività di protezione civile.

La gestione delle emergenze, e più in generale le attività di controllo e monitoraggio del territorio, sarà resa più efficace anche attraverso il potenziamento degli ambienti operativi integrati che svolgono funzioni a forte componente tecnologica. E' in fase di realizzazione a Coppito (presso il *campus "Reiss Romoli"*) la sede della *Sala Operativa Integrata Regionale* e del *Centro Funzionale d'Abruzzo*, nucleo tecnico-scientifico di eccellenza in vari settori della protezione civile (dalle previsioni meteorologiche alla previsione degli effetti al suolo derivanti da eventi severi, con competenze in progressivo ampliamento). La *Sala Operativa Integrata Regionale*, dotata di elevati standard e contenuti tecnologici, potrà rivestire un ruolo strategico per le attività di *knowledge management* delle intero spettro delle politiche per il territorio, fornendo un sistema informativo che integra gli aspetti conoscitivi, di pianificazione, gestione e monitoraggio delle attività in svolgimento.

Nel campo della *tutela delle georisorse*, andrà consolidato il sistema realizzato con la riforma del settore (legge 183/89), dando sempre più contenuti alle politiche di programmazione e gestione dei Bacini Idrografici che si articolano nei confronti delle variabili fisiche rappresentate dalle frane (ed erosioni del suolo), dei fiumi e della difesa della costa, ma integrandole maggiormente con la gestione della qualità e quantità della risorsa idrica.

**Tutela delle
georisorse**

La *Direttiva Comunitaria "Acqua"* (attuata in Italia con il D.Lgs. 152/99 e ss.mm.ii.) impone infatti una gestione unitaria dei concetti di *quantità e qualità* delle acque, connettendola direttamente di fatto alle politiche di gestione del *"Ciclo Idrico Integrato"*, dalla captazione alla depurazione, prefigurato dalla L. 36/94. Su questa linea si muove la normativa comunitaria più recente (Direttiva 2000/60/CE), che nel definire le linee strategiche dell'Unione nel settore Acqua/Suolo, in via di recepimento nelle norme nazionali, prevede l'individuazione dei *Distretti idrografici*, integrando ed ampliando i principi già sanciti nella riforma nazionale con la citata legge 183/89 e confermando la necessità di gestire e programmare unitariamente l'insieme delle politiche relative all'acqua e al suolo.

La gestione integrata dell'intero sistema consentirà inoltre di coordinare le politiche per le georisorse con quelle della prevenzione dei rischi e della protezione civile. Entrambe potranno utilizzare le strutture di monitoraggio dell'evoluzione dei fenomeni fisici sul territorio (Geni Civili, Servizio Opere Marittime, ecc...), che operano direttamente sui fiumi, sulle frane e sulla difesa della costa anche in tutte le situazioni di vigilanza e di emergenza, riducendo così le possibilità di incoerenze e disfunzioni (a volte nel passato verificatesi) ed aumentando efficacia ed efficienza d'azione del sistema regionale attraverso l'integrazione di uomini, mezzi, strutture e risorse.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

SCHEDA 3E - LA PROGRAMMAZIONE DELLA QUALITÀ DELLE ACQUE

In recepimento delle normative comunitarie, il D.Lgs. 152/99 e successive modifiche prevede che le Regioni predispongano un Piano di Tutela delle Acque (PTA), quale strumento tecnico e programmatico attraverso cui realizzare gli obiettivi di tutela quali-quantitativa della risorsa acqua, da raggiungere entro determinati intervalli temporali (2008-2016).

Presupposto per la predisposizione del Piano è la classificazione, attraverso l'analisi di parametri chimico-fisici e microbiologici, dello stato di qualità dei corpi idrici (superficiali e sotterranei). La prescrizione normativa ha colto impreparate le Regioni italiane, le quali, a monte della definizione del Piano, hanno dovuto porre in essere investimenti finalizzati a dotarsi di adeguati sistemi di controllo e monitoraggio della qualità delle acque, costruiti in funzione degli obiettivi di miglioramento qualitativo di queste ultime.

La Regione Abruzzo ha realizzato una rete di stazioni di monitoraggio dello stato quali-quantitativo delle risorse idriche superficiali e sotterranee, che, secondo le prescrizioni del Decreto, effettuano sulle acque il monitoraggio dello stato dei parametri definiti di base (pH, solidi sospesi, temperatura, conducibilità elettrica, durezza, azoto totale, azoto nitrico, azoto ammoniacale, Escherichia Coli, fosforo totale, ossigeno disciolto, BOD, COD, ortofosfato, cloruri, solfati) e degli inquinanti chimici (metalli pesanti, composti organo-clorurati, prodotti fitosanitari) e l'IBE. La Rete di monitoraggio sulle acque superficiali è attiva in Abruzzo da settembre 2000 su 85 sezioni dei corsi d'acqua significativi e di interesse ambientale. Dal 2003 è iniziata la fase a regime del monitoraggio, finalizzato alla verifica del mantenimento o raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale, che prevede un'intensificazione della tempistica dei monitoraggi ed un aumento del numero delle stazioni laddove si evidenzino necessità. Attualmente, il numero complessivo delle stazioni di monitoraggio è pari a 106. La rete di monitoraggio sulle acque sotterranee, finalizzata alla classificazione dei corpi idrici sotterranei significativi, è attiva da ottobre 2002 ed è costituita da 188 punti d'acqua (99 pozzi e 89 sorgenti).

Il monitoraggio eseguito ha portato ad una prima individuazione dello stato di qualità delle acque abruzzesi, evidenziando le aree di crisi e/o probabile crisi, con l'obiettivo di indicare il grado di priorità con il quale predisporre necessari e/o eventuali studi di approfondimento.

Il sistema di monitoraggio, inoltre, in attuazione della Direttiva 91/676/CE (cosiddetta Direttiva "Nitrati") ha fornito gli elementi per una prima individuazione delle aree vulnerabili da nitrati di origine agricola (DGR 332/2005 pubblicata sul BUR A n. 30 del 03 giugno 2005), utilizzata nella programmazione della politica agricola e dello sviluppo rurale regionale. Sulla base delle risultanze di tale studio, la Regione ha attivato da aprile 2005 un progetto volto alla realizzazione di monitoraggi e studi di maggiore dettaglio nelle aree classificate come "vulnerabili", o "potenzialmente vulnerabili", e al potenziamento della rete di monitoraggio attuale sulle altre aree caratterizzate comunque da un rischio di inquinamento elevato. Al termine del progetto, che ha durata di 38 mesi, sarà eventualmente possibile aggiornare l'attuale delimitazione delle zone vulnerabili da nitrati di origine agricola, intensificare, in funzione delle necessità emergenti, il programma di controlli analitici attivato, e soprattutto avere un quadro più completo e certo dell'attuale stato di "compromissione" dei corpi idrici superficiali e sotterranei.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Le politiche di intervento nei settori della tutela delle georisorse acqua e suolo si basano su una programmazione strutturale su basi scientifiche (*gr. schede 3E e 3F*) che ha consentito alla Regione ed agli enti competenti di attivare gli investimenti necessari a raggiungere buoni livelli di qualità delle risorse, idriche, del suolo e dei litorali.

È in fase di predisposizione, e sarà adottato nel breve periodo il *Piano di Tutela delle Acque* (PTA), strumento tecnico e programmatico che persegue gli obiettivi di tutela quali-quantitativa del D.Lgs. 152/99, e in particolare quelli di:

- ottimizzare il ciclo di captazione, trasporto, distribuzione e depurazione dell'acqua;
- valorizzare e tutelare quali - quantitativamente le risorse idriche;
- istituire un sistema di monitoraggio continuo del territorio;
- supportare le fasi decisionali nel pieno rispetto delle procedure operative di intervento.

Il *Piano* consentirà alla Regione di fissare obiettivi e misure di intervento per la riqualificazione delle acque superficiali e sotterranee classificate.

Nel frattempo, sulle linee di azione già individuate nelle preliminari al *Piano*, sono in corso numerose azioni di disinquinamento dei fiumi, inquadrare in azioni sistematiche di riqualificazione, nonché azioni di completamento e ammodernamento della rete di impianti di depurazione. Il sistema di monitoraggio della qualità delle acque si integra con il Sistema Informativo Regionale Ambientale (SIRA), realizzato in collaborazione con l'ARTA, che gestisce i sistemi regionali di rilevazione dell'inquinamento atmosferico, il censimento dei rifiuti e la tutela del mare, ed ha già contribuito all'azione organica di prevenzione e controllo della qualità ambientale, fornendo un sostanziale apporto conoscitivo all'intensa attività di programmazione realizzata anche per la riduzione dell'inquinamento da varie fonti (acustico, atmosferico ed elettromagnetico).

Nell'ambito della *difesa della costa* è stato adottato il *Piano organico per il rischio delle aree vulnerabili*, che dovrebbe portare i problemi di erosione della costa a soluzione definitiva con soluzioni a basso impatto ambientale ed alta tecnologia. L'obiettivo di medio periodo è quello di portare a compimento le azioni programmate, attivando tutti i possibili canali per reperire le ingenti risorse necessarie (96 milioni di euro) ed integrando questi interventi innovativi sia con le azioni più tradizionali in corso di sostegno alle opere realizzate dai Comuni per la manutenzione ordinaria delle scogliere e il ripascimento stagionale degli arenili, sia con le azioni preventive, dell'inquinamento marino, realizzate attraverso interventi a monte, sulle acque fluviali.

Le politiche per la *difesa del suolo* sono impiegate sui due *Piani Stralcio di Bacino* (rispettivamente, "*Piano Stralcio di Bacino Difesa dalle Alluvioni riferito ai bacini idrografici di rilievo regionale ed a quello di rilievo interregionale del Fiume Sangro*" e "*Fenomeni Gravitativi e Processi Erosivi*"), predisposti con un lavoro di oltre tre anni, formalmente adottati dal Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino, e attualmente nelle fasi di consultazione e concertazione previste dalla normativa.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

SCHEDA 3F - LA PROGRAMMAZIONE PER LA TUTELA DELLE GEORISORSE

In attuazione delle riforme che, durante gli anni novanta, hanno affidato alle Regioni importati competenze in tema di difesa del suolo e qualità delle acque, la Regione Abruzzo ha maturato nel corso degli ultimi anni vari documenti di programmazione.

La programmazione delle azioni di difesa della costa, a partire dal documento "Difesa o Gestione: indirizzi per la definizione di un piano organico dell'area costiera abruzzese", approvato all'unanimità dal Consiglio Regionale nel febbraio 1998, è maturata nel attraverso varie fasi da quella di studio e ricerca, con il progetto LIFE/RIC.AMA a quella operativa, che ha prodotto per l'Abruzzo, prima regione in Italia, la mappa della vulnerabilità di tutta la costa, ed ha trovato il suo strumento attuativo nel Piano organico per il rischio delle aree vulnerabili. Il Piano individua per ciascuna delle aree possibili tipologie e soluzioni tecniche di intervento per la soluzione definitiva dei problemi, in un approccio caratterizzato per il rispetto dell'ambiente ed il basso impatto visivo, e l'utilizzo delle più moderne tecniche di ingegneria ambientale, che privilegiano metodi di protezione "naturale" (con sabbia anziché barriere di massi). Il costo stimato degli interventi previsti dal Piano per tutti i comuni della costa abruzzese è di 96 milioni di euro.

La riforma organica del settore della difesa del suolo (L. 183/89, che istituisce, tra l'altro, i Bacini idrografici come ambito di programmazione territoriale, coordinato da un'Autorità di Bacino) prevede procedure di programmazione estremamente articolate e complesse, che sono state superate nei fatti dalla redazione dei Piani Straordinari, richiesti con urgenza dal D.L. 180/98 (cosiddetto Decreto Sarno) a seguito degli eventi calamitosi di quell'anno. I Piani Straordinari introducono il concetto di vincolo all'uso del territorio e di misure inibitorie, che costituiscono i contenuti del Piano di Bacino, riunificando gli ordinamenti della difesa del suolo e dell'urbanistica, e facendo opportunamente del primo il necessario presupposto del secondo.

Il Piano Straordinario della Regione Abruzzo, operativo da settembre 2000, contiene pertanto, per la prima volta, la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico classificato come "molto elevato" ed "elevato", ed impone, all'interno delle aree così perimetrate, l'adozione di misure di salvaguardia, coincidenti con vincoli temporanei alla trasformazione urbanistica (interventi non strutturali), nonché la programmazione delle opere necessarie per la mitigazione del rischio (interventi strutturali).

Il Piano Stralcio di Bacino Fenomeni Gravitativi e Processi Erosivi persegue ed amplia le azioni e le finalità del Piano Straordinario di perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico e di programmazione delle azioni strutturali al loro interno, ponendo, quale obiettivo prioritario, la salvaguardia della vita umana, delle attività antropiche, delle infrastrutture e dei beni culturali ed ambientali, ma anche, la prevenzione di una trasformazione del territorio non compatibile con le dinamiche naturali. Strumento di tale prevenzione è la perimetrazione delle aree pericolose, definite come quelle che, pur non presentando al momento rischio per persone o cose, qualora siano trasformate urbanisticamente potrebbero generare gravi problemi.

Il Piano Stralcio di Bacino Difesa dalle Alluvioni riferito ai bacini idrografici di rilievo regionale ed a quello di rilievo interregionale del Fiume Sangro" costituisce lo strumento per la programmazione delle azioni (opere, vincoli e direttive) necessarie a conseguire un

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

assetto fisico dei corsi d'acqua compatibile con la sicurezza idraulica, l'uso della risorsa idrica e del suolo e la salvaguardia delle componenti ambientali, nonché per l'individuazione delle misure da adottare nelle aree a rischio alluvionale e/o da sottoporre a salvaguardia. Il Piano, predisposto con un lavoro di oltre tre anni ed approvato dal Comitato Tecnico dell'Autorità di Bacino, sarà formalmente adottato dal Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino, e successivamente sottoposto all'iter di consultazione e concertazione previsto dalla normativa.

E' infine come detto (cfr. il testo), in fase di redazione il Piano della qualità delle acque, che individuerà gli investimenti che dovranno consentire di elevare progressivamente la qualità delle acque fluviali abruzzesi per raggiungere un livello "buono" entro il 2008 ed "ottimo" entro il 2016. In funzione di tali obiettivi è stato costruito il sistema di controllo e monitoraggio della qualità delle acque, progressivamente integrato con i sistemi di rilevazione dell'inquinamento atmosferico, del suolo e delle acque marine.

Le infrastrutture di rete (per la distribuzione dell'acqua e dell'energia) rappresentano le condizioni di contesto primarie per la qualità del territorio e la qualità della vita dei residenti, ma anche per lo sviluppo del sistema produttivo, in particolare in aree a vocazione turistica e nelle zone interne.

**Infrastrutture
e servizi di
rete**

In una prospettiva rivolta all'utente, le riforme dei settori interessati hanno concepito tali infrastrutture come *servizi infrastrutturali*, ovvero come qualcosa che, oltre alla disponibilità fisica dell'opera infrastrutturale, comprende l'insieme degli elementi che contribuiscono alla fruizione della stessa, ivi inclusa la gestione delle stesse, ovvero al servizio che rendono alla collettività. Obiettivo della politica regionale in tutti questi ambiti è pertanto quello di coniugare la realizzazione fisica delle infrastrutture, per superare i ritardi che la separano dai contesti più evoluti, con le riforme degli enti che gestiscono le stesse, in maniera da garantire qualità del servizio ed efficienza, efficacia, economicità nella gestione ed equità nel trattamento dei destinatari dello stesso.

Il comparto delle *reti di distribuzione delle risorse idriche* è, come è noto, quello nel quale l'Abruzzo sconta i maggiori ritardi, in quanto la vetustà delle reti di distribuzione comporta perdite durante il trasporto che, in ambiti locali, superano il 50% dell'acqua immessa.

Negli scorsi anni, con la predisposizione dei Piani d'Ambito, è divenuta operativa la riforma del settore (L.R. 2/97 in applicazione della legge 94/96, nota come *legge Galli*), che affida la programmazione e la gestione integrata delle risorse idriche (acque bianche e acque nere) ai 6 Enti d'Ambito regionali (ATO). In attuazione della riforma del settore, le reti di distribuzione e di collettamento delle acque reflue sono state conferite dai Comuni ai Consorzi, e di seguito alle S.p.A. di gestione del servizio idrico, che, attraverso la politica tariffaria, devono procurarsi risorse per investire nel potenziamento e nel riefficientamento delle reti stesse.

A tale ultimo fine, i piani d'ambito prevedono, tra l'altro, un consistente numero di interventi, che stanno trovando i loro strumenti di attuazione nell'ambito dell'Intesa

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Istituzionale di programma.

L'avvio dell'attuazione dell'accordo, che ha, tra gli altri, l'obiettivo di accelerare ulteriormente la riforma del settore, ha consentito di individuare nell'attuale sistema alcune anomalie:

- un'estrema differenziazione tra ATO nella politica tariffaria, come conseguenza di scelte strategiche, ma anche di inefficienze gestionali che si riflette, in ultima analisi, su un trattamento non equo dell'utenza sui singoli ambiti regionali;
- un'elevata vischiosità delle procedure di attuazione degli investimenti previsti da parte degli ATO e degli enti gestori delle reti, che si riflette in lunghi tempi di attuazione dei programmi di intervento.

Ne consegue la necessità di rivedere l'impostazione delle leggi regionali, pervenendo in tempi brevi ad una riforma del settore che preveda sistemi più stringenti di controllo delle S.p.A. di gestione delle reti, che consentano di valutarne l'efficacia dei risultati, nonché l'economicità e l'efficienza gestionale e la capacità di attivare ed accelerare i processi di investimento.

Per quanto concerne le *reti di distribuzione dell'energia*, con la L.R. 84/2001 si è restituito slancio al programma di realizzazione delle reti metanifere. La legge, che prevede la concessione di contributi regionali in conto rate per mutui accesi dagli Enti Locali per la realizzazione della rete con nuovi criteri e procedure, sta finanziando, con un impegno annuale sul bilancio regionale di 1,3 milioni di euro per 15 anni, il completamento della rete metanifera, con la realizzazione di oltre 353 Km di condotte e reti, per un investimento complessivo, diretto e indiretto, di circa 27 milioni di euro. Il completamento della rete consentirà di ampliare l'utenza nelle aree interne della Regione, attualmente non tutte servite, migliorandovi significativamente la vivibilità e la capacità di attrazione di flussi turistici.

Infine, sono già in corso e programmati investimenti per lo sviluppo delle *reti e dei servizi telematici* per il cittadino e le imprese, che consentiranno di migliorare le condizioni di lavoro, particolarmente dei residenti in aree svantaggiate, di diffondere in maniera capillare sul territorio alcuni servizi pubblici (grazie alla rete di sportelli unici ed all'accesso alle reti dell'Amministrazione), di migliorare le interazioni tra enti e livelli della Pubblica Amministrazione, di accrescere la visibilità dei prodotti locali ai mercati e l'accessibilità alle informazioni in tempo reale (*cf. infra, par. 3.3*). Sarà impegno della Regione continuare a sviluppare e migliorare la rete di infrastrutture telematiche, al fine di estendere i benefici della società digitale al maggior numero possibile di cittadini.

**Politiche
per la città**

Elemento fondamentale per la qualità del vivere e dell'abitare in un territorio è, come detto, la qualità dell'ambiente urbano e rurale, che in Abruzzo può ancora considerarsi mediamente accettabile, ma che, per essere adeguatamente preservata e migliorata, richiede politiche differenziate tra i vari ambiti e contesti locali.

Obiettivo generale della politica regionale è quello di conservare l'assetto storicamente equilibrato del sistema urbano, funzionale al perseguimento degli obiettivi di sviluppo ordinato e sostenibile del territorio e di equilibrio nelle

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

opportunità di crescita dei singoli contesti locali. Al contempo, affinché le realtà urbane e territoriali possano avere un ruolo propulsivo per l'apparato produttivo, è necessario valorizzare le peculiarità e le specializzazioni funzionali e favorirvi l'accumulo di funzioni, servizi, risorse umane ed infrastrutture di rango superiore.

La strategia complessiva di intervento mira pertanto al potenziamento dell'armatura urbana nel suo complesso, attraverso politiche in grado di sviluppare e qualificare le funzioni terziarie dei principali centri urbani (città capoluogo e centri intermedi) e metterle in rete, potenziandone le connessioni fisiche e funzionali, e al contempo di rafforzare (con misure coerenti e complementari con le prime) le funzioni di piccoli centri diffusi sul territorio e farne un sistema, nella prospettiva della piena valorizzazione delle loro vocazioni.

Nel fare ciò, si terrà in debita considerazione l'attuale differenziazione locale delle problematiche, e, conseguentemente, della domanda di politiche urbane mirate. La fascia costiera richiede interventi volti a ridurre il grado di congestione, attraverso l'alleggerimento del carico di traffico degli assi infrastrutturali che la percorrono, interventi di razionalizzazione e riequilibrio del sistema della mobilità e di riqualificazione di siti ed ambiti specifici. Le zone interne richiedono interventi di potenziamento delle infrastrutture, dell'accessibilità, di qualificazione dei centri storici e dei siti di interesse ambientale e culturale, che consentano di avviare processi di sviluppo di attività economiche connesse alla vocazione locale, valorizzandone le funzioni di poli di attrazione turistica e rinforzando l'attuale struttura produttiva, ancora troppo dipendente da grandi stabilimenti di imprese non locali.

Tenendo conto di queste esigenze, nel quadro complessivo di un assetto del territorio da equilibrare attraverso il potenziamento delle connessioni tra centri urbani, cioè del sistema infrastrutturale a scala regionale, obiettivo generale della politica di sviluppo e trasformazione urbana è quello di potenziare e migliorare la qualità delle funzioni direzionali e di servizio dei poli urbani e la loro organizzazione interna, al fine di migliorarne la competitività e la qualità della vita.

In quest'ottica, vanno in particolare favoriti quegli investimenti che i comuni e i singoli centri urbani attuano per sviluppare le proprie vocazioni e migliorare la propria efficienza interna, con particolare riferimento:

- allo sviluppo delle funzioni terziarie avanzate, quali quelle svolte dall'università, dall'alta formazione e dai centri di ricerca e sviluppo;
- al miglioramento della qualità della vita, in particolare nelle aree periferiche e in quelle dismesse, con maggiore attenzione ai bisogni dell'infanzia, all'integrazione sociale e alla lotta alla marginalità;
- alla riqualificazione dell'edilizia pubblica;
- alla realizzazione di infrastrutture urbane (parcheggi intermodali, centri direzionali, strutture universitarie e culturali) e al potenziamento del sistema di mobilità interna ed esterna, volto a ridurre congestione ed inquinamento acustico ed atmosferico;
- alla riqualificazione, al rinnovo e alla rifunzionalizzazione del tessuto edilizio urbano, nel rispetto delle tradizioni culturali e storiche, con particolare attenzione al recupero dei centri storici e dei centri minori.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Politiche specifiche saranno dedicate a sviluppare l'incremento dell'attrattività dei piccoli centri che costellano il territorio interno della nostra Regione, nella prospettiva di una più decisa azione per il riequilibrio territoriale. Sono allo studio misure che promuovano programmi comunali di riqualificazione e restauro del patrimonio edilizio nei suoi originari elementi urbanistici, architettonico-ambientali e storici e nel pieno rispetto delle tipologie delle tecniche costruttive tradizionali, al fine di migliorarne la qualità insediativa e la fruibilità turistica. Tali iniziative consentiranno di affiancare e sostenere l'azione in corso ad opera degli Enti Locali per la valorizzazione e l'affermazione dell'immagine turistica dei piccoli centri abruzzesi.

Ciascuno o l'insieme di questi ambiti è ormai oggetto di intervento nel quadro degli strumenti programmatici e finanziari dei quali, nel corso degli anni, si è arricchita la politica per le aree urbane. Si tratta di strumenti che si basano sulla predisposizione di *programmi integrati e complessi*, intesi come insiemi di azioni coordinate in vari ambiti che cercano di individuare percorsi di trasformazione e sviluppo finalizzati alla valorizzazione ed al rilancio del territorio, e sono pertanto in grado di attivare risposte all'ampia varietà delle problematiche dei singoli contesti (cfr. tabella 3.2).

Tab. 3.2 Interventi infrastrutturali nelle tematiche dell'ambiente e del territorio, in corso sul territorio regionale

SETTORE	AMBITO	STRUMENTO	INTERV.	INVESTI.
Reti infrastrutturali	Metanizzazione	L.R.	142	56,5
	Ciclo idrico integrato ed atti integrativi	IIP	126	118,8
	TOTALE		268	175,3
Tutela delle georisorse	Difesa del suolo e atti integrativi	IIP	44	91,3
	TOTALE		44	91,3
	Contratti di quartiere	DD.MM. 1071 e 1072/1994	3	67,3
Sviluppo urbano	Urban II	COM 94/C-180/02	1	28,2
	Programmi di recupero urbano	Legge 493/93	15	35,0
	Programmi integrati di intervento	Legge 179/92	26	95,0
	Programmi di riqualificazione urbana	L.r. 64/99	267	276,0
	Città lineare della costa		146	1.130,0
	Città diffusa dei parchi		315	1.265,0
	Fascia costiera e valorizzazione dei parchi	P.R.U.S.S.T. D.M. 1169/98	1.110	2.783,0
	Medio bacino del Tir		228	406,0
	Aree Urbane	IIP	24	33,6
	Tutela e recupero dei centri storici	PIT	39	7,1
	AZIONE 3.2.2	MONOSETTORIALE	12	5,2
	TOTALE		2.186	6.131,4
	TOTALI INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI		2.498	6.398,0

Tale insieme di strumenti di pianificazione urbana di area vasta dota di operatività immediata la *politica delle "città sostenibili"*. La loro attuazione dovrà accompagnarsi all'integrazione dei diversi canali finanziari finalizzati all'assetto urbano, attraverso un'attenzione a dare sistematicità, coordinamento, integrazione e, ove necessario, snellimento, dei programmi in corso (*Programmi di Riqualificazione Urbana* di cui alle L.R. 64/99, 7/00, 55/01 e 82/01, APQ "Valorizzazione Aree Urbane", *Contratti di Quartiere II*, Fondi DOCUP ABRUZZO 2000-2006) e di quelli di edilizia residenziale (*Programma sperimentale di edilizia residenziale denominato 20mila abitazioni in affitto* (Legge

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

21/2001, pregresse programmazioni di Edilizia Residenziale Pubblica, programma di ERP in attuazione degli Accordi di Programma stipulati ai sensi del D.Lgs 112/1992) e di incentivi all'abitazione (L. 431/98 "Contributi integrativi canonici di locazione", alla L.R. 74/2004 "Contributi ai Comuni per interventi con finalità sociali, culturali, economiche e di sistemazione del patrimonio" nonché L.R. 25/2001 "Contributi per acquisto, costruzione e ristrutturazione prima abitazione").

3.1.8 - LA POLITICA DEI TRASPORTI E DELLA MOBILITÀ

Gli interventi per l'assetto del territorio troveranno la loro base programmatica nel Piano Regionale Integrato dei Trasporti (PRIT), cui, come è noto, la nuova legislazione assegna il compito di strumento unico di programmazione, che copre la duplice dimensione che caratterizza la politica dei trasporti:

Il Piano
Regionale dei
Trasporti

- quella *strategica* di lungo periodo, che prevede la realizzazione delle grosse infrastrutture regionali viarie, ferroviarie, marittime e aeroportuali, e che, interessando l'assetto generale del territorio, deve necessariamente integrarsi con i piani territoriali (quali il Quadro di Riferimento Regionale, il Piano Regionale di Sviluppo ed i Piani Territoriali Provinciali);
- quella *strategica* di medio e breve periodo relativa al governo di gestione dei servizi di Trasporto Pubblico Locale, e della mobilità in genere, di competenza regionale (PTSM, SFMR);
- quella *tattica* di breve periodo, cui invece è affidata la realizzazione del sistema di gestione dei servizi di livello Provinciale o locale (Comunità Montana, Comunale o di area), raccordandosi con la pianificazione territoriale su scala ristretta (Piani Territoriali Provinciali, Piani della Mobilità, Piani del Traffico).

Il PRIT, nello scenario delineato nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGT) (DPR 14 marzo 2001), è destinato a stabilire gli obiettivi generali e specifici per singolo comparto (viabilità, trasporto ferroviario, trasporto merci e intermodalità, trasporto marittimo, trasporto aereo, sistemi di trasporto a fune), definendo gli obiettivi di sviluppo della rete infrastrutturale, di ammodernamento dei mezzi di trasporto pubblico, il livello qualitativo dei servizi, il grado di copertura dei costi e, quindi, i sistemi di tariffazione.

SCHEDA 3 G – IL PROGRAMMA REGIONALE INTEGRATO DEI TRASPORTI

Con la conclusione e la pubblicazione della bozza preliminare, sottoposta all'attenzione ed alla discussione pubblica, il processo di redazione del Programma Regionale Integrato dei Trasporti è pervenuto alla fase conclusiva, di definizione delle scelte strategiche e di proposta dell'assetto dei trasporti regionali a medio e lungo periodo - rispettivamente corrispondenti, nella terminologia del PRIT, al breve (anno 2010), e al lungo periodo (anno 2020).

La fase di analisi ha confermato la sostanziale funzionalità del disegno infrastrutturale esistente ed

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

in corso di integrazione, rilevando però come, per effetto delle trasformazioni intervenute sul territorio nell'ultimo decennio e sull'evoluzione della domanda di mobilità di merci e persone, si riscontri una crescente pressione sulle infrastrutture viarie, in alcuni ambiti territoriali non più sostenibile, a fronte di un evidente sottodimensionamento di reti e nodi infrastrutturali portuali, aeroportuali e ferroviari, il cui sviluppo consentirebbe di migliorare la mobilità interna e soprattutto l'accessibilità della regione anche da media e lunga distanza.

La bozza preliminare conferma pertanto la bontà della strategia di politica regionale dei trasporti in corso, da attuare nella misura più estesa possibile, attraverso:

- l'integrazione dei sistemi e degli esercizi di trasporto, con l'obiettivo di incentivare il più possibile le modalità di trasporto diverse da quello su gomma, oggi scarsamente utilizzate;*
- il miglioramento dell'accessibilità delle aree interne, potenziando e raccordando la viabilità principale esistente e promuovendo sistemi innovativi a basso impatto ambientale;*
- ove strettamente necessario, il potenziamento infrastrutturale connesso ai traffici prevedibili futuri.*

In termini di interventi infrastrutturali, vengono pertanto confermate le strategie di:

- potenziare e completare i nodi infrastrutturali portuali, intermodali e aeroportuali, indispensabili per il conseguimento dell'integrazione e della diversione modale;*
- rafforzare l'asse longitudinale viario della SS 17, sia quale collegamento interno alla regione, sia come porta di accesso dalle regioni contermini (Lazio, Marche, Molise, Campania);*
- completare il sistema delle varianti sulla SS 16 Adriatica, con l'obiettivo di catturare il traffico di attraversamento dei centri urbani di medio-lunga distanza per decongestionare i centri stessi;*
- sviluppare l'asse longitudinale viario pedemontano Marche-Abruzzo-Molise, potenziando l'attuale collegamento della SS 81, realizzando la cosiddetta "Mezzina" di connessione delle vallate del Tronto e del Tordino, e completandolo nel Chietino (tratte Guardiagrele-Casoli-Fondo valle Trigno), al fine di migliorare la mobilità locale su quest'asse e al contempo di fornire al traffico di transito percorsi alternativi a quelli costieri sovraccarichi;*
- potenziare l'accesso da Ovest all'area di Chieti-Pescara, approfondendo l'analisi delle varie soluzioni proposte;*
- considerare il nodo di Popoli quale centro dei flussi che confluiscono da un lato verso Sulmona nella direttrice L'Aquila-Castel di Sangro, dall'altro verso Pescara nella direttrice Pescara-Sulmona.*

Tali strategie devono essere armonizzate con l'evoluzione della domanda di mobilità di persone e merci, divenuta notevolmente più densa ed intensa nell'Abruzzo Adriatico e dall'intera regione verso Roma. Ai fini della soluzione dei problemi della mobilità, il PRIT ritiene pertanto strategica nel medio periodo l'attuazione dei due grandi progetti proposti dal Piano triennale dei Servizi, ovvero (cfr. testo e scheda 3 H):

- un servizio ferroviario metropolitano regionale le cui principali fermate sono: Teramo-Giulianova-Pescara e Lanciano-San Vito-Pescara, con diramazione da quest'ultima verso Chieti e Sulmona, con l'obiettivo di catturare la mobilità sistematica e non, sottraendo quote al trasporto su gomma;*
- un collegamento intermodale gomma-ferro con Roma, con scambio intermodale alle stazioni di Avezzano (per le autolinee provenienti da Vasto, Lanciano e Pescara) e Pereto (per le autolinee provenienti da Giulianova, Teramo e L'Aquila), con gli obiettivi di ottimizzare e velocizzare l'attuale sistema di mobilità (pendolare e non) verso Roma, e al contempo di valorizzare queste porte d'accesso ai fini turistici delle zone interne ed in particolare del sistema dei parchi naturali.*

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Per la realizzazione dei due progetti, si procederà alla stipula di un'Intesa Istituzionale sia per la realizzazione delle infrastrutture sia per l'acquisizione del materiale rotabile ferroviario necessario al funzionamento del Sistema, (Nuove Stazioni, treni).

Il perseguimento di tali strategie, oltre che con le priorità che dovranno emergere dal dibattito pubblico e dal differente orizzonte temporale e strategico sul quale per loro stessa natura sono proiettate, deve confrontarsi con il livello di avanzamento già raggiunto nella realizzazione di alcune direttrici, la disponibilità (effettiva e presunta) di risorse finanziarie ed il grado di fattibilità, tecnica ed istituzionale-amministrativa degli interventi previsti. In sintesi, il primo quadro che la bozza di Piano prospetta dall'analisi dei programmi in corso, delle linee strategiche e programmatiche generali e dei vincoli appena citati è il seguente:

Entro il 2010 è strategica la realizzazione delle opere che consentono l'attuazione dei progetti di rilevanza regionale contenuti nel Piano Triennale dei Servizi, ovvero: il sistema ferroviario metropolitano regionale, la realizzazione del nodo di scambio di Avezzano quale centro merci e scambio modale gomma ferro per il movimento dei passeggeri, e la rete dei terminali di scambio tramite la realizzazione di strutture a servizio del TPL. E' urgente e possibile inoltre realizzare il completamento dei lavori per il Porto di Ortona, il potenziamento dell'aeroporto d'Abruzzo, il raddoppio della A 25 nella tratta Villa Vomano-Teramo e il completamento della Teramo-Mare, il potenziamento della direttrice viaria appenninica (SS 17) ed il potenziamento della Pedenontana Abruzzo-Marche.

Entro il 2020 saranno possibili il completamento del sistema delle varianti della SS 16 nel tratto Ortona-Francavilla-Pescara-Montesilvano (con prosecuzione a Nord) e nell'area Vasto-San Salvo, il potenziamento dell'asse infrastrutturale Alanno-Pescara, il completamento dei potenziamenti dell'appenninica (SS 17), con particolare attenzione per il nodo di Popoli e la tratta Popoli-Sulmona, il completamento della fondovalle sangro e la messa in sicurezza della Fondovalle Liri.

La bozza preliminare del PRIT è alla discussione pubblica: al termine di questa, obiettivi, strategie e priorità ed interventi saranno ripresi ed enunciati nella bozza definitiva.

Come già enunciato nella bozza preliminare del PRIT (cfr. Scheda 3 G), gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto nei prossimi anni saranno concentrati negli ambiti che consentono di diversificare le modalità e potenziare il sistema infrastrutturale regionale, rendendolo un sistema in grado di sostenere la competitività del sistema produttivo. Come detto (cfr. *infra*, par. 3.1.1), a tal fine è necessario concentrarsi su due grandi priorità:

- il completamento del sistema interportuale regionale, e la sua messa in rete e connessione con le altre infrastrutture puntuali;
- il potenziamento della direttrice Est-Ovest, dai Balcani al Tirreno, attraverso il potenziamento delle connessioni ferroviarie Roma-Pescara, del sistema portuale ed in particolare del porto commerciale di Ortona, la messa a norma ed il potenziamento degli accessi per via aerea.

Tali obiettivi generali consentiranno, in particolare, di sviluppare ed integrare tra loro modalità trasportistiche per le quali l'Abruzzo presenta dotazioni in grave ritardo. Il

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

trasporto merci dovrà avvalersi della messa in rete degli interventi sulla portualità previsti dal *Piano della portualità regionale*, con priorità per il porto commerciale di Ortona, sui centri intermodali in via di realizzazione e sulle linee ferroviarie, ai fini dello sviluppo della logistica integrata. Nel *trasporto ferroviario* verranno perseguiti obiettivi di miglioramento di potenziamento e velocizzazione delle linee ferroviarie (in particolare, la linea Pescara-Roma) e lo sviluppo del trasporto merci in ambiti territoriali ad alta densità di imprese, ma anche di miglioramento dei servizi, anche al fine del trasporto urbano. Nel *trasporto aereo*, si destineranno investimenti al potenziamento dei servizi (collegamenti con le principali destinazioni nazionali ed europee) e alle infrastrutture, adeguando gli scali alle norme di sicurezza. Nel comparto della *viabilità* sono già in alcuni casi avviati gli interventi per il completamento delle direttrici longitudinali e trasversali, da integrare con quelli di riqualificazione, ammodernamento, sviluppo e manutenzione straordinaria della rete viaria di interesse regionale, che attualmente presentano vari nodi di impedenza, attraverso la revisione del *Programma Triennale della Viabilità Regionale*.

Al fine di coordinare i *programmi settoriali* con le strategie sopra delineate, cioè con gli investimenti infrastrutturali e di potenziamento dei servizi individuati dal PRIT e dal *Piano Triennale dei Servizi* (cfr. *infra*), si stanno realizzando studi di fattibilità per l'approfondimento di alcuni obiettivi strategici:

- lo sviluppo dell'intermodalità ed il coordinamento dei servizi ferroviari del Trasporto Pubblico locale su gomma, in particolare nell'area di Chieti-Pescara e nei collegamenti su Roma;
- la definizione di un sistema intermodale integrato, a basso impatto ambientale, finalizzato a migliorare l'accesso alle aree interne e quindi al patrimonio ambientale, turistico, culturale artistico ed archeologico della regione;
- l'implementazione delle infrastrutture e l'organizzazione delle stesse per facilitare l'accesso alle "porte" d'Abruzzo (aeroporto, porti, interporti);
- il miglioramento del grado di integrazione fisica, organizzativa e gestionale tra le infrastrutture e le diverse modalità di trasporto passeggeri e merci.

La dimensione *tattica* della pianificazione dei trasporti, ovvero quella relativa alla erogazione dei servizi per la mobilità, si esplica nel *Piano Triennale dei Servizi Minimi*, che, secondo quanto previsto con la riforma del trasporto pubblico locale (TPL), attuata dalla L.R. 152/98 "*Norme per il trasporto pubblico locale*" (e successive modifiche ed integrazioni), è finalizzato ad assicurare l'organizzazione, nell'ambito di ciascun bacino di traffico, della rete dei servizi minimi essenziali, determinando adeguati livelli qualitativi dei servizi nelle varie modalità di trasporto, emanando indirizzi alle Province per la pianificazione a livello di bacini di traffico, finanziando i servizi minimi essenziali attraverso il Fondo Regionale Trasporti (L.R. 152/98 art. 11).

Al primo "*Programma Triennale dei Servizi*" (cfr. Scheda 3 G), che sarà a breve adottato dalla Giunta, è affidato pertanto il delicato compito di attuare la riforma del TPL in Abruzzo, creando un sistema di programmazione decentrato a due livelli (Regione e Province), rispondendo in maniera efficiente ed efficace all'evoluzione della domanda di trasporto locale e individuando i sistemi di tariffazione più adeguati per garantire la sostenibilità economica e finanziaria dello sviluppo futuro del sistema regionale di TPL.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

A tal fine, il *Piano Triennale dei Servizi* (PTS) attraverso tre progetti in itinere (il Sistema Ferroviario Metropolitan Regionale, SFMR, denominato "Abruzzo in Treno"; il progetto di *Sistema Tariffario Integrato Regionale*, la redazione dei *Piani di Bacino Provinciali*, per la quale è in corso di stipula un'Intesa tra la R.A. e le quattro Province), persegue tre grandi obiettivi:

- contenere le risorse pubbliche destinate all'erogazione dei servizi, attraverso il passaggio alle nuove forme di organizzazione e gestione degli stessi, che prevedono la regolazione mediante contratti di servizio;
- migliorare la qualità dei servizi, attraverso l'innovazione tecnologica nei sistemi di gestione e controllo e la sistematica applicazione di sistemi di tariffazione integrata;
- tutelare l'ambiente e la qualità della vita nelle città e nell'intero territorio, con l'attenzione a tutte le misure di contenimento dei danni da congestione e traffico, (recupero di quote significative della mobilità sistematica al trasporto collettivo, interventi sulla qualità dei mezzi di trasporto, e sulle politiche di regolazione del traffico).

SCHEDA 3 H – IL PROGRAMMA TRIENNALE DEI SERVIZI

Il Programma Triennale dei Servizi, come stabilito dalla legge di riforma del Trasporto Pubblico Locale (TPL) e dalla LR 152/98, è definito sulla base delle risorse previste dalla programmazione finanziaria contenuta nei bilanci qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, con riferimento alle esigenze primarie del pendolarismo scolastico e lavorativo, alla garanzia dell'accessibilità delle strutture sanitarie, sociali, culturali e amministrative di bacino, all'integrazione tra le reti di trasporto, all'intermodalità, alla scelta delle soluzioni di trasporto soddisfino le esigenze all'interno dei vari bacini di traffico e comportino al contempo i minori costi per la collettività, mantenendo la qualità, il confort e gli standard qualitativi minimi.

La bozza di Piano è stata costruita partendo dal riconoscimento di tre differenti livelli di accessibilità: un primo livello corrisponde all'accessibilità alla rete del Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT) ed ai poli di valenza sovregionale (Roma e l'area Pescara-Chieti); un secondo livello, connesso alla messa in rete dei centri principali della regione ed all'accessibilità ai poli di eccellenza regionali (servizi, aree produttive, Università; un terzo livello, di accessibilità di zona e mobilità locale (servizi di zona, servizi areali).

A questi tre livelli corrisponde una suddivisione dei servizi di TPL, coerente con gli obiettivi della riforma istituzionale del settore, in due livelli di competenza amministrativa:

- *la Rete regionale portante, costituita da servizi ferroviari ed automobilistici di lunga percorrenza, dal Servizio ferroviario metropolitano di valenza regionale (SFMR), dai servizi ferroviari a scala provinciale, da coordinare con quelli automobilistici dei collegamenti portanti di bacino a competenza provinciale e dai servizi extraurbani ricadenti nell'area di integrazione tariffaria del progetto UNICO. La gestione di tale rete resta affidata alla competenza regionale (o nel caso dell'area UNICO, sovraprovinciale);*
- *la rete provinciale, gestita dalle Province e costituita dai servizi che garantiscono le connessioni tra bacini locali e quelli che garantiscono i collegamenti su scala locale. A questo livello si riscontra la pianificazione su due unità territoriali complementari, quella provinciale e quella di*

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

bacino. Il Piano, alla luce delle trasformazioni intervenute nel frattempo, rivede la definizione dei bacini di traffico facendoli coincidere con i confini provinciali.

*Il Piano fonda la sua fattibilità economica sull'impiego ottimale delle risorse attualmente disponibili per l'esercizio ferroviario ed automobilistico. Nella formulazione proposta, il Piano, con le attuali risorse, consente l'attivazione di 500mila treni*Km FAS aggiuntivi rispetto al contratto di servizio esistente con Trenitalia, la sostituzione e riconversione di vari servizi ferroviari ed automobilistici, ed economie derivanti dalla soppressione di oltre 1,3 milioni di Km dovute alla creazione del SFMR e al potenziamento del trasporto nell'area di UNICO.*

Tra i temi di rilevanza della bozza di Piano si citano:

- la proposta di riforma istituzionale del settore, che affida la pianificazione dei servizi di trasporto e delega una serie di competenze alle Province, snodo di coordinamento della pianificazione locale (a livello di bacino di traffico). In considerazione delle trasformazioni della domanda di mobilità degli anni recenti, la proposta prevede una riduzione del numero dei bacini di traffico previsto dalla LR 152/98;
- l'attenzione alla creazione di sistemi di trasporto integrato, sia a livello regionale che locale, ove con il termine "integrazione" si intende anche la definizione delle tariffe di trasporto pubblico locale;
- la definizione di sistemi di trasporto pubblico locale di rilevanza regionale e la loro connessione con i grandi sistemi di trasporto.

Relativamente a quest'ultimo punto, di importanza strategica sono ritenuti i servizi di trasporto nell'area di Chieti-Pescara e quelli dall'Abruzzo a Roma. Per il loro miglioramento, il Piano propone due grandi progetti: il servizio ferroviario metropolitano regionale ed il progetto di connessione intermodale ferro-gomma con Roma.

Il progetto del *Servizio Ferroviario Metropolitano Regionale* (SFMR) prevede la realizzazione di un sistema di trasporto ferroviario a breve cadenza (analogo appunto a quello di una linea metropolitana) sulle infrastrutture esistenti sulla "E rovescia" costituita dalla tre tratte Teramo-Giulianova-Pescara, Sulmona-Chieti-Pescara e Lanciano-San Vito-Pescara.

Il progetto di *collegamento intermodale gomma-ferro con Roma* si propone di rendere più agevole l'accesso alla capitale dall'Abruzzo, con benefici per la rapidità dei collegamenti e dei servizi e la decongestione degli accessi stradali orientali a Roma, facendo convergere i vettori automobilistici attualmente esistenti sulla linea ferroviaria. Sono previsti, infatti, scambi intermodali alle stazioni di Avezzano (per le autolinee provenienti da Vasto, Lanciano e Pescara) e Pereto (per le autolinee provenienti da Giulianova, Teramo e L'Aquila). Il miglioramento dei trasporti in uscita dalla capitale consentirà di valorizzare le nuove porte d'accesso ai fini turistici delle zone interne, ed in particolare del sistema dei parchi naturali.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

3.2 - LE POLITICHE PER LA COESIONE SOCIALE E TERRITORIALE

3.2.1 - POLITICHE DEL WELFARE

Politiche sociali

La Legge Quadro 328/2000 ha profondamente riformato il sistema nazionale delle politiche di *welfare*, affidando nuovi ed importanti compiti al livello regionale e locale. Compiti che si accrescono, in prospettiva, con la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha affidato in materia la competenza legislativa *esclusiva* alle Regioni.

Negli scorsi anni, in questa prospettiva, è stato avviato in Abruzzo un percorso di costruzione del nuovo sistema regionale di *welfare*, fondato su una visione non tradizionale delle politiche sociali e finalizzato a migliorare la qualità e la distribuzione sul territorio dei servizi sociali. Le azioni attuate, in parte hanno consentito di anticipare aspetti importanti della riforma introdotta nell'ordinamento nazionale con la legge 328/2000, introducendo nel sistema regionale importanti fattori positivi di cambiamento.

Tra questi:

- la preferenza accordata ai servizi territoriali, agli aiuti domiciliari, alla progettualità degli interventi, piuttosto che alla sola erogazione di prestazioni economiche e al sostegno finanziario "a pioggia", tipici dei modelli assistenziali precedenti;
- la progressiva assunzione da parte della Regione del ruolo di regolazione dell'azione degli altri soggetti pubblici e privati che operano nel mondo dei servizi alla persona, piuttosto che di intervento diretto, non rispettoso del principio di sussidiarietà;
- la scelta di attuare una nuova politica della spesa, ottenuta superando la frammentazione dei finanziamenti e collegando progressivamente il sistema di finanziamento agli obiettivi strategici della programmazione regionale.

Poco si è realizzato invece in direzione della integrazione socio-sanitaria.

Il tutto ha potuto giovare di una dotazione di risorse finanziarie regionali e statali di entità crescente, grazie anche alle quote del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali assegnate alle Regioni ed utilizzate in Abruzzo in modo consistente per il finanziamento dei Piani di Zona dei servizi sociali, adottati dai 35 Ambiti territoriali sociali in cui è suddiviso il territorio regionale.

La situazione odierna, è caratterizzata anche nella nostra regione da fenomeni di forte aumento e diversificazione dei bisogni sociali, cui deve necessariamente far seguito un'offerta adeguata e articolata di servizi ed interventi. Viceversa le risorse per far

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

fronte a questi bisogni si riducono a seguito dei tagli che il Governo sta apportando al Fondo Sociale nazionale.

In questo quadro di riferimento, l'azione della Giunta Regionale nel medio periodo è orientata verso i seguenti obiettivi prioritari:

- ammodernamento e sviluppo delle fonti normative regionali destinate sia a dare direzione e progetto al cambiamento in atto, sia ad assicurare una più efficace definizione di funzioni, ruoli e responsabilità dei diversi soggetti del sistema. In particolare:
 - legge di riforma complessiva del sistema di *welfare* regionale, tenendo conto della legge 328/2000 e del nuovo Titolo V della Costituzione;
 - nuova legge sul servizio civile a seguito della sospensione del servizio di leva;
 - adozione degli atti di recepimento e indirizzo in materia di integrazione sociosanitaria, al fine di facilitare l'integrazione e la convergenza tra gli interventi sociali e sanitari;
 - definizione di criteri e procedure generali di accesso ai servizi, finalizzati alla concreta esigibilità e fruizione dei servizi stessi, con criteri di omogeneità e di parità di trattamento, in particolare per i livelli essenziali di assistenza;
- incentivazione e perfezionamento della gestione unitaria dei servizi sociali attraverso il consolidamento del sistema degli Ambiti Territoriali Sociali, con dimensionamento adeguato e coerente con altre articolazioni territoriali (in particolare: Distretti Sanitari di Base e Comunità Montane);
- promozione, aiuto e sostegno verso il soggetto sociale "Famiglia", valorizzando la solidarietà familiare e l'apporto delle organizzazioni del Terzo Settore nelle diverse situazioni di bisogno;
- potenziamento dell'attività di programmazione sociale per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. In particolare:
 - approvazione del piano sociale regionale 2006-2008, partendo dai bisogni rilevati e prevedendo la nuova area di intervento della inclusione e tutela sociale, come risposta ai bisogni indotti dalle situazioni di forte emarginazione e di povertà;
 - approvazione del piano regionale annuale degli interventi a favore degli stranieri immigrati, in attuazione dell'articolo 5 della L.R. 46/2004;
 - approvazione del piano annuale degli interventi in favore della famiglia, previsti dalla L.R. 95/1995 ed attuati dagli Ambiti Territoriali Sociali, dai Consultori Familiari e dalle Associazioni di volontariato;
- incremento della capacità del sistema di conoscenza e monitoraggio dei fenomeni sociali e delle risposte che ad essi vengono date dalla rete dei servizi, anche attraverso il funzionamento a regime del sistema informativo sociale regionale (SIREs).

La sicurezza nelle città

Il problema della sicurezza nelle città si avvia ad occupare, condizionandola, l'attività del governo locale dei prossimi decenni. La concentrazione di persone ed attività ha sconvolto equilibri sociali e territoriali, scaricando sugli abitanti il peso dell'insicurezza: il divario crescente fra le diverse parti del paese; la crescente disoccupazione strutturale e l'emergere di aree sempre più consistenti di povertà ed emarginazione; l'incremento dei flussi migratori e l'affievolimento dei sentimenti di

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

solidarietà; l'espansione del mercato degli stupefacenti e lo sviluppo della criminalità indotta; la presenza diffusa e parcellizzata della microcriminalità; tutto ciò, ed altro, ha finito per generare nei cittadini un crescente sentimento di insicurezza e alimentare il progressivo distacco dalle istituzioni.

A correre il rischio di crisi è la legittimazione stessa delle istituzioni agli occhi della gente. Se le condizioni di vita nelle grandi città sono ormai critiche, anche nei centri minori, dove ancora si conservano livelli accettabili di vivibilità, il rapporto con la realtà urbana viene percepito in termini fortemente negativi.

La vera centralità delle politiche di sicurezza urbana non si deve riferire indistintamente alle città grandi o piccole che siano, ma più propriamente allo spazio pubblico delle città, alla possibilità per tutti di poterne fruire liberamente e serenamente. Anche in questa dimensione dunque, come in quella del rapporto tra sicurezza pubblica e libertà fondamentali, la sicurezza ha valore solo se produce maggiore libertà per tutti.

E' necessario pertanto intraprendere azioni politiche di riqualificazione del territorio e di riappropriazione di esso da parte di tutti i cittadini attraverso percorsi di cittadinanza attiva, di rafforzamento della democrazia, valorizzando diritti e doveri dei singoli, avendo come obiettivo quello di una diffusa crescita di un'idea condivisa di legalità.

E' questo uno dei motivi principali da cui deriva la necessità di rivedere radicalmente le politiche in materia, per indirizzarle verso interventi mirati a luoghi e tempi della vita quotidiana delle città e dei loro cittadini e cittadine, per rendere soprattutto competitivi i territori, anche in previsione dell'imminente approvazione da parte del Parlamento del disegno di legge sulla "Devolution" che trasferisce alle Regioni compiti e funzioni in materia di Polizia Locale.

In questa ottica, quindi, muove i primi passi il Forum regionale della Sicurezza Urbana che avrà lo scopo di raggiungere una maggiore coesione e condivisione nelle politiche di sicurezza e nelle strategie dei vari corpi di polizia locale. Il tutto senza interferire minimamente su quella che è l'attività ordinaria di tutti i corpi di polizia che operano sul territorio dello Stato.

Nel rispetto dei principi costituzionali, con riferimento agli obiettivi indicati nell'art. 1 dello Statuto e nella condivisione di quanto stabilito nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, la Regione Abruzzo concorre a garantire nel proprio territorio condizioni di sicurezza dei cittadini con la Legge Regionale 40/2004 concernente "Interventi Regionali per promuovere l'Educazione alla Legalità e per garantire il Diritto alla Sicurezza dei Cittadini", la cui attuazione è affidata al Servizio Sicurezza del Territorio - Legalità della Direzione Riforme Istituzionali Enti locali Controlli.

La L.R. 40/2004, prevedendo una stretta collaborazione tra Regione ed Enti Locali, intende contribuire a contrastare il crescente stato di insicurezza dei cittadini con contributi in favore di progetti per la sicurezza dei cittadini, sul versante della lotta

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

contro i fenomeni criminosi e con il raccordo con gli organi istituzionali dello Stato preposti alla difesa contro la criminalità.

Essa, inoltre, prevede **priorità per aree d'intervento**, per esempio, per i progetti presentati dai Comuni associati e dalle Unioni di Comuni in cui vi siano zone degradate che necessitano di recupero sociale o dove è maggiormente presente l'influenza della grande criminalità organizzata e **priorità per tipologie d'intervento**.

Possono essere definiti i punti di forza di questa legge:

- l'adesione al Forum Europeo per la Sicurezza Urbana;
- lo svolgimento annuale della Giornata Regionale per la Legalità, promossa dalla Regione Abruzzo in memoria delle vittime del dovere e della criminalità;
- l'esame ricognitivo sulle tematiche generali riguardanti i progetti e sulle modalità di interventi a livello territoriale, svolto in sede di Conferenza permanente Regione/Enti locali due volte l'anno, con una composizione integrata dai vari rappresentanti di livello regionale e locale delle forze o istituzioni preposte alla sicurezza.

Ci si attende che questa Legge regionale riesca a realizzare un coinvolgimento delle autonomie locali per un'efficace e attiva progettazione d'interventi di sicurezza nei settori individuati come prioritari in ambito regionale, l'avviamento di un processo d'integrazione nelle future politiche di programmazione e gestione della sicurezza sul territorio regionale e la sensibilizzazione della popolazione sui temi della legalità e della sicurezza, e sul ruolo importante di tutti i cittadini per la diffusione di una cultura generale della legalità.

La L.R. 83/97, denominata "*Ordinamento della Polizia Locale*", stabilisce norme qualificanti e di rilevante attualità, specialmente se essa viene collegata all'attuazione della Riforma del Titolo V della Costituzione e proiettata nel DDL costituzionale che va sotto il nome di "*Devolution*", in quanto tutta la materia legislativa della Polizia Locale diventerebbe di competenza esclusiva delle Regioni, coinvolgendo in essa la sicurezza dei cittadini sul Territorio.

A devoluzione costituzionalmente definita, il Servizio Sicurezza del Territorio - Legalità, dovrà preparare un nuovo DDLR sull'Ordinamento della Polizia Locale, che, oggi vigente, avrà bisogno di diversa impostazione giuridico-amministrativa, al fine di rendere la Polizia Locale conforme alle nuove funzioni operative.

Politiche giovanili

Un obiettivo importante nell'attuale legislatura è quello di valorizzare e sostenere quella grande risorsa per la comunità che sono i giovani. Un forte segnale di cambiamento rispetto al passato in questo senso va dato, in sintonia con le strategie già messe in campo a livello europeo, individuando e implementando fondi specificatamente destinati ai giovani. La Regione deve puntare a strategie finalizzate alla creazione di rete con Enti Pubblici e privati per incentivare, promuovere e stimolare l'attività e la partecipazione alla vita sociale, politica e culturale dei giovani.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Elemento cruciale di tale strategia sarà la fondazione *ex novo* di un sistema di governo delle politiche per i giovani. Le nuove politiche per i giovani dovranno essere rivolte a tutti i cittadini tra i 15 e i 35 anni europei o extracomunitari residenti o domiciliati in Abruzzo e saranno mirate a promuovere l'agio e il benessere tra i giovani.

La regione si dovrà dotare di una legislazione specifica per le politiche giovanili a partire dalle seguenti priorità:

- incentivare gli enti pubblici a destinare locali di loro proprietà ad attività e progetti gestiti da gruppi di giovani e/o associazioni giovanili;
- promuovere attività diffuse sul territorio e continuative di informazione sulle opportunità locali, nazionali ed europee offerte ai giovani;
- stimolare la mobilità giovanile come elemento di crescita e confronto multiculturale a livello europeo ed extraeuropeo, potenziando gli scambi internazionali fra i giovani di vari Paesi e il servizio volontario europeo. Questa priorità sarà messa in atto attraverso protocolli d'intesa stipulati dal Ministero Affari Esteri con vari Paesi esteri, e attraverso i programmi di azione comunitaria (Gioventù per l'Europa, Socrates e Leonardo);
- sostenere progetti volti a favorire l'inserimento e la partecipazione nella società, nella cooperazione, nell'aggregazione e nell'associazionismo, dei giovani anche come forma attiva di prevenzione di forme di disagio e marginalità. A tal fine, occorrerà innanzitutto ridisegnare la L.R. 77/01, superando l'idea, spesso verificatasi sterile anche in molte altre regioni, delle Consulte giovanili in favore di percorsi diretti di autopromozione sociale dei giovani;
- valorizzare le forme di partecipazione, i linguaggi e le diverse forme espressive delle nuove generazioni, anche con l'utilizzo delle nuove tecnologie digitali ed informatiche.

Il nuovo sistema di governo avrà un assetto fortemente decentrato. In tal senso sarà opportuno prevedere come azioni prioritarie interventi di accompagnamento e sensibilizzazione verso le politiche giovanili, troppo spesso sottovalutate, a Province e Comuni. Alla Regione sarà affidato il delicato compito di definire la Programmazione pluriennale, con la definizione di obiettivi, criteri e linee di intervento, che avranno responsabilità diretta nell'attuazione dei programmi e competenze adeguate alla realizzazione diretta di interventi a favore dei giovani.

Resta compito della Regione anche quello di dare impulso ed attuazione a progetti di rilevanza o di interesse regionale (o sovraprovinciale). Tra questi, un esempio è la realizzazione del Servizio Informagiovani (recentemente previsto dalla L.R. 06/05), che, anche con il sostegno alle singole realtà, prevede l'attivazione di una rete di strutture locali da integrare con il sistema informativo giovanile regionale e con i Servizi Provinciali per l'Impiego.

Politiche dell'immigrazione

L'integrazione degli immigrati è un obiettivo trasversale a tutte le politiche di settore della Regione. Al fine di definire gli indirizzi generali di queste politiche, stabilire le sedi in cui si concertano e finanziare le politiche per l'accoglienza e la promozione

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

della diversità culturale verrà elaborata nel corso del 2006 una nuova legge sull'immigrazione.

3.2.2 - POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO, FORMAZIONE ED ISTRUZIONE*Il contesto e la strategia*

Le riforme del mercato del lavoro introdotte dalla Legge 30/2003 hanno sicuramente prodotto l'effetto della rimozione delle rigidità che affliggevano il Mercato del Lavoro. Tuttavia, il ricorso indiscriminato alle nuove tipologie "flessibili" di rapporto di lavoro ha ormai trascorso gli obiettivi che si sarebbe dovuti prefiggere una riforma corretta e sostenibile, che avrebbe dovuto perseguire, cioè, essenzialmente lo scopo di facilitare il primo inserimento lavorativo. In Abruzzo, più che altrove, sono percettibili i guasti di un dettato normativo che ha allo stesso tempo consentito di precarizzare un quarto della Forza Lavoro e ridotto in modo sostanziale, a fronte di un apparente incremento degli occupati, la massa salariale, intaccando la sfera dei diritti, compresi quelli pensionistici, e la qualità della vita dei lavoratori.

Premesso che anche la strategia di Politica attiva del Lavoro della Regione Abruzzo, in tutte le sue articolazioni, co-finanziate e non da Fondi strutturali, deve trovare corrispondenza con gli obiettivi delineati nella Strategia di Lisbona per l'occupazione (1 e 2), dall'analisi della situazione emerge, *in primis*, che nel triennio 2006/2008 le azioni rivolte alle Risorse Umane perseguono il fine di:

- accrescere l'adattabilità della forza lavoro, in termini sia di formazione continua che di formazione permanente;
- sviluppare virtuosi percorsi di integrazione tra formazione, istruzione e sistema delle imprese, come fattore propedeutico all'inserimento dei giovani sul mercato del lavoro ed al reinserimento dei soggetti che ne siano stati espulsi.

Parallelamente alle azioni che intervengono sulla qualificazione dell'offerta di lavoro, è tuttavia necessario interagire anche con la domanda di competenze proveniente dall'apparato produttivo, al fine di rilanciare la competitività.

Sotto questo aspetto si ravvisa la necessità di:

- migliorare le capacità delle imprese di percepire in chiave anticipatoria i mutamenti del mercato, e dunque dei fabbisogni di qualificazione delle risorse umane, onde organizzarne per tempo il soddisfacimento;
- sviluppare opportune sinergie, territoriali e/o settoriali, tra le PMI, al fine di determinare una domanda aggregata di servizi riferibili al ruolo della "Risorsa Uomo" (anche al di là di quelli strettamente ascrivibili alla nozione di formazione), quali consulenza, ricerca, trasferimento ed implementazione di processi di innovazione in campo sia tecnologico che organizzativo.

Allo scopo di contrastare i processi di precarizzazione della Forza Lavoro nel triennio 2006/2008, in attesa di auspicabili correzioni di rotta del legislatore

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

nazionale, la Regione utilizzerà gli strumenti di intervento di cui dispone (in particolare la L.R. 55/98 per i profili che attengono agli incentivi all'occupazione, eventualmente modificandola *in parte qua*) concentrandoli sul sostegno alla trasformazione a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro atipici.

Il perseguimento delle suddette strategie passa necessariamente anche attraverso una contestuale operazione di qualificazione dei sistemi preposti alla loro implementazione; a tal riguardo, costituiscono obiettivi peculiari del triennio in esame:

- rivisitare i criteri ed i parametri di accreditamento degli Organismi formativi, sia al fine di qualificare maggiormente l'Offerta formativa, sia al fine di standardizzare appropriate procedure di verifica istruttoria ex ante e di controllo "manutentivo" *in itinere*;
- sviluppare la capacità di erogazione di servizi delle strutture pubbliche preposte ad agevolare l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro, anche attraverso l'implementazione di un Sistema Informativo Regionale Lavoro e l'implementazione della Borsa nazionale continua del Lavoro.

Le Politiche

L'elaborazione e la gestione di Programmi Operativi sorretti dal cofinanziamento di Fondi Strutturali, ed in particolare dal FSE, costituirà anche per il triennio 2006/2008 il fulcro delle strategie regionali in materia di Politiche della valorizzazione delle risorse umane.

Il POR Obiettivo 3 2000/2006 rappresenta al momento il principale Programma cofinanziato dal FSE, con una dotazione complessiva di risorse per l'intero settennio di circa 406 milioni di Euro. Esso è articolato in un sistema di interventi riconducibili a quattro macropolitiche:

POR Ob 3

- accrescere la base occupazionale attraverso il miglioramento dell'occupabilità delle persone in età lavorativa, l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone esposte al rischio di esclusione sociale ed il miglioramento dell'accesso al mercato stesso delle categorie svantaggiate e deboli (donne, giovani soggetti in condizioni di disagio sociale);
- sviluppare, ammodernare e qualificare il sistema della Formazione professionale regionale, creare processi e percorsi di integrazione tra esso ed il sistema dell'istruzione, anche universitaria; prevenire e contrastare le cause della dispersione scolastica e formativa; sviluppare un'offerta di formazione superiore post-diploma e post-laurea con caratteristiche di elevata qualità, flessibilità ed aderenza alla domanda di lavoro delle imprese, con una attenzione particolare ai segmenti più dinamici in termini di innovazione organizzativa e tecnologica, consentire ai lavoratori di combattere l'obsolescenza professionale intraprendendo percorsi di apprendimento durante tutto l'arco della vita;
- promuovere la competitività del sistema produttivo, attraverso lo sviluppo di una maggiore adattabilità delle imprese e dei lavoratori ai nuovi cicli produttivi, la qualificazione delle risorse umane, e lo sviluppo dell'imprenditorialità;

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- potenziare gli strumenti che promuovono la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

La realizzazione delle suddette macropolitiche esige che la Regione, e per essa la competente Direzione, migliori le sue capacità di governo del Sistema Lavoro-Formazione-Istruzione, affinando tecniche e procedure di monitoraggio, valutazione ed informazione, e portando a compimento la realizzazione di un Sistema Informativo Lavoro regionale che realizzi l'interconnessione di tutti i Centri per l'Impiego delle quattro Province e che costituisca anche base informativa della Borsa continua nazionale del Lavoro. Costituisce ovviamente obiettivo strategico della Regione la piena utilizzazione delle risorse finanziarie comunitarie.

EQUAL. Nel triennio 2006/2008 sarà sviluppata anche la fase 2 del Programma Equal. Premesso che nell'implementazione della prima fase sono stati raggiunti tanto gli obiettivi strategici, quanto quelli finanziari previsti, nel triennio 2006-2008 si procederà a dare seguito al Programma attraverso 47 progetti già selezionati con riferimento alle Misure dedicate all'Occupabilità, all'Imprenditorialità, all'Adattabilità ed alle Pari Opportunità, per un importo complessivo di Euro 31.746.291,01.

**Nuova
programmazione
2007-2013**

Il triennio in esame costituisce anche periodo di transizione tra le Programmazioni 2000-2006 e 2007-2013. In proposito sono note le difficoltà di ordine internazionale che impediscono al momento di avere una percezione sufficientemente compiuta delle strategie da attivare nella nuova fase. Tali difficoltà attengono tanto al profilo finanziario, quanto alla definizione delle Politiche realizzabili: sono, infatti, ancora da definire sia la quantificazione delle risorse comunitarie complessivamente disponibili che la loro suddivisione per Fondi strutturali e per territori; è inoltre ancora aperto il "cantiere" dei nuovi Regolamenti dei Fondi. Le uniche certezze attengono alla appartenenza dell'Abruzzo all'Obiettivo Competitività ed Occupazione ed alla sicura contrazione delle disponibilità rispetto al precedente periodo di programmazione: ciò richiederà prevedibilmente, non solo per il FSE, un maggiore sforzo di concentrazione delle risorse su obiettivi di peculiare interesse strategico. In ogni caso nel 2006 si provvederà a presidiare tutti i tavoli di lavoro, regionali, nazionali e comunitari, in cui si dibattono le questioni della nuova Programmazione, e ad elaborare e sottoporre all'approvazione comunitaria il Programma Operativo regionale che, salvo modifiche di Regolamento oggi imprevedibili, dovrebbe supportare l'utilizzo del FSE per il 2007-2013.

Nel triennio considerato troveranno ancora attuazione le politiche di promozione dell'autoimprenditorialità di giovani, donne e soggetti in condizioni di difficoltà sul mercato del lavoro che caratterizzano da tempo la Legislazione regionale. E' tuttavia indispensabile svolgere, fin dal 2006, una rilettura critica degli strumenti (L.L.RR. 55/98, 96/97, 136/96) che l'hanno veicolata per monitorare gli esiti delle azioni precedentemente svolte (anche sotto il profilo della perdurante vitalità delle aziende create col sostegno regionale), per verificarne la perdurante efficacia in termini di *spin off* occupazionale, per impiantare percorsi di accompagnamento alla stabilizzazione delle nuove imprese sul mercato, per accrescere la trasparenza e la rigorosità delle procedure applicative degli aiuti ed il sistema di valutazione delle istanze. Appare comunque opportuno individuare nuovi "bacini d'impiego", anche di nicchia, capaci

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

di moltiplicare le opportunità di occupazione autonoma, ed al tempo stesso di ingenerare (nei limiti di un intervento che resta ancorato al terreno delle politiche attive del lavoro) un effetto di “ricucitura” della rete produttiva regionale, in particolare attraverso l’offerta di servizi alle PMI nel campo del trasferimento delle innovazioni e della ricerca. Sarà anche avviata la ricognizione di eventuali casi di eccellenza, al fine di verificarne la trasferibilità in termini di buone prassi. Una particolare attenzione sarà prestata agli strumenti di promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro: ferma restando la L.R. 96/97, che sostiene la nascita di nuove imprese femminili, saranno messi a disposizione strumenti di accompagnamento che consentano alle lavoratrici di conciliare la vita professionale e la vita familiare (sostegno all’applicazione di congedi formativi, incentivi a favore delle imprese che accedano a modalità flessibili di applicazione dell’orario di lavoro, promozione dello *job sharing*, erogazione di *voucher* di servizi, ecc...), implementandone la conoscenza da parte del sistema delle imprese.

La Regione non mancherà, inoltre, di presidiare le situazioni di crisi, dotandosi fin dal 2006, in raccordo tra la competente Direzione e l’Ente Abruzzo-Lavoro, di specifici strumenti organizzativi che siano in grado da una parte di supportare l’azione di Governo e la Concertazione socio-istituzionale con una idonea base informativa, dall’altra di intervenire con gli eventuali ammortizzatori sociali che siano resi disponibili dal Ministero del Lavoro per l’utilizzo a cura della Regione.

Nelle Politiche della Formazione gli interventi saranno sviluppati tenendo presente l’esigenza di rafforzare le competenze del capitale umano all’interno dei sistemi produttivi locali e quella di recuperare i ritardi che affliggono le zone interne. In tale ottica, le azioni saranno modulate in coerenza con le seguenti priorità strategiche:

Politiche della
formazione

- accrescere la capacità di corrispondere con tempestività alla domanda di formazione espressa dal sistema delle Imprese ai fini della somministrazione degli interventi di Formazione Continua, anche attraverso la promozione di azioni di stimolo alla rappresentazione collettiva dei fabbisogni formativi promananti da aziende di uno stesso territorio e/o comparto produttivo;
- rafforzare le azioni mirate a contrastare la disoccupazione di lunga durata ed a favorire il reinserimento dei lavoratori espulsi, con particolare attenzione agli over 50, rendendo a tal fine disponibili anche interventi di *work experiences* e *voucher* formativi.

In materia di Politiche dell’Istruzione saranno poste in essere prioritariamente iniziative finalizzate a favorire:

Politiche
dell’istruzione

- la qualificazione dell’offerta scolastica, anche attraverso la somministrazione alle scuole di laboratori informatici e sussidi tecnologici;
- la crescente integrazione col sistema formativo, anche attraverso la previsione di moduli professionalizzanti, di percorsi in alternanza ed il riconoscimento dei crediti;
- la lotta alla dispersione scolastica, anche attraverso il concorso alle spese di acquisto dei libri di testo ed al pagamento delle tasse scolastiche a favore delle famiglie in condizioni di particolare disagio socio-economico;
- l’accesso ai percorsi di perfezionamento, specializzazione ed alta formazione attraverso lo strumento del *voucher* formativo, con particolare attenzione agli allievi

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

meritevoli che versino nelle cennate condizioni di disagio.

Quanto alle recenti riforme del sistema di Istruzione, con particolare riferimento alla previsione del trasferimento alle Regioni delle competenze in materia di Istruzione professionale, tenuto conto che l'implementazione della riforma "Moratti" è slittata al 2007, esse formeranno oggetto di approfondimento successivo, fermo restando che la struttura organizzativa della Direzione sarà attrezzata fin dal 2006 per sostenere gli impegni che ne deriveranno sul piano dell'azione amministrativa.

Diritto allo studio

La recente ridefinizione delle macro-competenze operata dalla Giunta regionale con Deliberazione n. 888 del 21 settembre 2005 impone che in questa sede, ancorché in modo succinto, in attesa della revisione degli obiettivi e dei programmi e, conseguentemente dell'assetto organizzativo della Direzione competente, si dia conto che per il prossimo triennio la strategia delle politiche regionali tese ad accrescere le opportunità di fruizione del Diritto allo Studio e di inclusione sociale per i giovani provenienti da famiglie che versano in difficoltà socio-economiche, per quelli afflitti da disabilità e per gli studenti extracomunitari, potrà contare sull'integrazione delle azioni a tal fine tradizionalmente sostenute con il FSE con quelle che attingono a finanziamenti di esclusiva provenienza regionale.

La Governance

Allo scopo di affrontare con credibili prospettive di successo le molteplici incombenze derivanti dal programma di lavoro sopra descritto, si rende necessario provvedere, a decorrere dal 2006, ad una profonda revisione organizzativa della Direzione Politiche attive del Lavoro, della Formazione e dell'Istruzione, del resto imposta dalla DGR sopra richiamata che ne ha parzialmente integrato le competenze e ridefinito la denominazione. In particolare è necessario passare da una struttura organizzativa articolata per macro-funzioni orizzontali ad una articolata, in tutto o in parte, per competenze materiali verticali, onde superare l'evidente gap di competenze al momento riscontrabile su materie topiche, quali il Lavoro e l'Istruzione. Una proposta deliberativa in tal senso sarà avanzata prevedibilmente entro il 31 gennaio 2006. Inoltre, per intuibili ragioni di efficienza e funzionalità dell'apparato regionale di governo del Sistema Lavoro-Formazione-Istruzione, è necessario procedere, contestualmente al riassetto della Direzione, alla speculare riorganizzazione dell'Ente strumentale di riferimento (Abruzzo-Lavoro), onde rendere effettivamente complementari le rispettive iniziative. A tal fine saranno impartite al Direttore di Abruzzo-Lavoro le necessarie istruzioni nel quadro degli indirizzi annuali di competenza della Giunta regionale.

Una gestione al tempo stesso efficace e corretta delle Politiche attive del lavoro esige, infine, la creazione di una rete di relazioni socio-istituzionali che valorizzi pienamente il metodo della Concertazione con le Forze sociali e massimizzi l'interazione con il sistema delle Autonomie locali, ed *in primis* con le Province, al fine di definire in chiave di partenariato strategie e programmi. Siffatto processo deve però estendersi, almeno con riferimento alle Province, anche all'azione amministrativa. In quest'ottica sarà riavviato, per essere portato a compimento entro

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

il 2008, il processo di delega delle funzioni formative di pertinenza provinciale, riservando alla Regione le corrispondenti attività di indirizzo e coordinamento.

L'obiettivo è quello di pervenire ad un'organizzazione efficiente ed equilibrata in grado di accompagnare l'ingresso dei giovani ed il reinserimento degli adulti nel mercato del lavoro e di salvaguardare e migliorare la qualificazione delle risorse già impegnate, supportando efficacemente le politiche di sviluppo locale.

I Centri dei Servizi per l'Impiego costituiscono snodo e terminale a livello locale di tali processi di accompagnamento. I 15 Centri esistenti hanno già attivato servizi in tutte le aree funzionali previste (accoglienza, orientamento, incontro domanda-offerta, gestione delle procedure amministrative, promozione e pubblicità), adeguando le sedi, le risorse umane, strumentali e relazionali, raggiungendo gli *standard* minimi di funzionamento. In molti di essi, si sono sviluppati nuovi servizi attraverso l'avvio di iniziative e progetti sperimentali, ed altri ne sono previsti nell'ambito del POR Obiettivo 3. La disponibilità a livello provinciale delle leve della Formazione non potrà che attribuire maggiore incisività e capacità di intervento mirato all'azione svolta attraverso i Centri per l'Impiego.

SCHEDA 3I - LA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE, STELLA POLARE DELLE STRATEGIE REGIONALI IN MATERIA DI POLITICHE DELLA VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE UMANE

L'intero strumentario della politica regionale per l'occupazione è finanziato con la partecipazione del Fondo Sociale Europeo e dei Governi nazionali attraverso gli strumenti predisposti nel quadro della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO).

La SEO, inaugurata con il Consiglio di Lussemburgo del novembre 1997, consiste in un processo concertato tra Unione Europea e Stati membri, attraverso il quale l'Unione Europea, coordina i processi di riforma dei mercati nazionali del lavoro per favorirne la convergenza normativa ed istituzionale. Nel corso degli anni, la SEO si è arricchita di contenuti e si è posta obiettivi sempre più ambiziosi. Il Consiglio Europeo di Lisbona nel Marzo 2000 aveva candidato l'Europa, entro il 2010, a "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". Al fine di raggiungere tali risultati si era stabilito di:

- predisporre il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di R&S, nonché accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione e completando il mercato interno;*
- modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale;*
- sostenere il contesto economico sano e le prospettive di crescita favorevoli applicando un'adeguata combinazione di politiche macroeconomiche.*

Il Consiglio Europeo di Nizza (2000) aveva poi avviato una decisa azione contro la povertà e l'esclusione sociale, affermando il principio della stretta connessione tra la politica per l'occupazione e la coesione sociale; quello di Göteborg del giugno 2001 aveva approvato una strategia per lo sviluppo sostenibile e aggiunto una dimensione ambientale al processo di Lisbona.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Nell'ultimo quadriennio, l'attività politica e programmatica delle tre principali istituzioni comunitarie ha ravvisato l'esigenza di un improrogabile riorientamento delle politiche di sviluppo in seguito al delinearsi di un quadro socioeconomico mondiale caratterizzato da una rapida evoluzione negativa.

In particolare nel 2004, la Terza relazione sulla coesione economica e sociale ha puntato l'attenzione sul trinomio Convergenza-Competitività-Cooperazione quale asse portante di una revisione delle politiche di coesione.

Di questa nuova strategia si fa conto nel paragrafo 2.1.2 – La Strategia di Lisbona.

L'implementazione dei centri proseguirà pertanto secondo le indicazioni del *Masterplan regionale* (DGR 17 gennaio 2002), che definisce direttive, tempi e caratteristiche dei servizi da attivare entro il 2006, ma si procederà dallo stesso anno ad approfondire, anche confrontandosi con esperienze e buone prassi realizzate altrove, le ulteriori tappe per lo sviluppo ed il potenziamento dei servizi esistenti e per l'attivazione di ulteriori nuovi servizi.

3.2.3 - LE POLITICHE PER LA SANITÀ

Negli ultimi anni l'intervento pubblico nel settore sanitario è stato caratterizzato dall'affermarsi e dal progressivo consolidarsi di un sistema di "programmazione cooperativa" di Stato e Regioni, che, avvalendosi di accordi interistituzionali recepiti in provvedimenti legislativi, tende a rendere omogenei tra Regioni i comportamenti organizzativi e di contenimento della spesa e gli *standards* quantitativi e qualitativi dei servizi, al fine di costruire gradualmente un sistema sanitario omogeneo su tutto il territorio nazionale e al contempo finanziariamente sostenibile.

Le basi per tale sistema erano state poste dall'Accordo tra Stato e Regioni dell'8 agosto 2001, che ha definito gli *standards* qualitativi e quantitativi dei servizi da erogare, ai fini della riorganizzazione complessiva del sistema sanitario ai due livelli, nazionale e regionale, ed ha precisato compiti e responsabilità economico-finanziarie dei due livelli nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, nella copertura dei *deficit* pregressi e futuri delle aziende sanitarie, nelle modalità specifiche di contenimento della spesa e della razionalizzazione nell'uso delle risorse.

Ne è emerso un percorso di riforma del sistema sanitario, costruito congiuntamente da Stato e Regioni che lavora in due grandi ambiti, tra loro interconnessi:

- la riorganizzazione dell'intero sistema dei servizi sanitari, volto alla razionalizzazione nell'uso delle risorse ed al contenimento della spesa;
- lo sviluppo di politiche per il miglioramento della qualità dei servizi assistenziali e l'organizzazione territoriale del sistema sanitario.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Negli ultimi anni, gli indirizzi di programmazione nazionale concertati con le Regioni hanno orientato il percorso della riforma del sistema sanitario regionale secondo le priorità fissate nell'Accordo del 24 luglio 2003 tra Stato e Regioni per le linee previste dal Piano Sanitario nazionale e la sua attuazione.

In sintesi, tale percorso prevedeva che, attraverso la revisione dei LEA, l'abbattimento dei tempi delle liste di attesa per l'accesso ai servizi, i provvedimenti in attuazione delle leggi finanziarie 2003 e 2004 (contenimento delle spese, azioni strutturali sul monitoraggio e il controllo delle ASL, norme per la decadenza automatica dei *managers* che non rispettino gli equilibri di bilancio ed il monitoraggio del sistema prescrittivo), venissero liberate le risorse necessarie alla riorganizzazione dei servizi sul territorio e al potenziamento dell'attività di prevenzione, che nell'ambito dei piani Sanitari Regionali deve tendenzialmente assorbire il 6,5% delle risorse complessive.

Più recentemente, al rispetto da parte delle Regioni degli obblighi posti dalle norme citate è stata subordinata la compartecipazione finanziaria statale alla copertura dei debiti progressi dai sistemi sanitari regionali.

Al contempo, il sistema sanitario persegue gli obiettivi di potenziamento e miglioramento qualitativo dei servizi erogati, attraverso l'attuazione dei progetti definiti dal Piano Sanitario Nazionale 2003-2005 (*cf. scheda 3M*).

Sul percorso segnato dagli Accordi Stato-Regioni, la Regione Abruzzo ha realizzato le proprie azioni e sono stati compiuti, nel corso del 2003, significativi passi in avanti.

Il momento iniziale è stato l'individuazione del grado di appropriatezza, in termini di *standards* qualitativi e organizzativi, dei servizi erogati, definito nei livelli essenziali di assistenza (LEA, individuati con DPCM 29 novembre 2001). La Regione Abruzzo in recepimento del decreto, ha individuato le prestazioni incluse nei LEA e le relative modalità di erogazione (con DGR 152/2002 e 413/2002 sono stati individuati 43 DRG - *Diagnosis Related Group* - potenzialmente inappropriati), quelle parzialmente escluse ed i relativi criteri di accesso ed erogazione, e quelle incluse che presentano un profilo organizzativo potenzialmente inappropriato (DGR 504/2003).

In precedenza (DGR 1585/2000) erano stati adottati provvedimenti per l'abbattimento delle liste di attesa, impartendo direttive alle ASL per l'organizzazione dei centri unici di prenotazione e per il monitoraggio dei tempi di erogazione e di attesa massima per l'esecuzione di visite e prestazioni.

Sono stati inoltre adottati vari provvedimenti per l'attuazione delle disposizioni normative per la riduzione della spesa farmaceutica, per il personale, per l'acquisto di beni e servizi e per la responsabilizzazione dei Direttori Generali nel rispetto dell'equilibrio economico.

In particolare, tra il 2003 e il 2004 si erano compiuti sostanziali passi avanti nella capacità di indirizzo e controllo della gestione delle ASL da parte della Regione, migliorando lo scambio dei flussi informativi (come previsto dalle Leggi 405/2001 e

**Contenimento
delle spese: i
provvedimenti
2002-2004**

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

289/2002) e l'interazione ASL-Regione con l'ingresso in operatività del sistema informativo contabile delle ASL, l'emanazione delle linee guida regionali sul controllo di gestione e contabilità (piano dei conti, nuovi schemi di bilancio e manuale di contabilità), che ha consentito il passaggio alla contabilità per centri di costo in tutte le aziende sanitarie regionali, ed è stato potenziato il sistema di controllo di gestione e di verifica dei bilanci di esercizio.

La riforma contabile delle ASL è stata completata con la L.R. 15/2004 (legge finanziaria regionale per il 2004) che ha all'uopo modificato la L.R. 146/96 di programmazione e contabilità delle aziende sanitarie si sono forniti ulteriori stimoli alla riorganizzazione delle stesse verso una logica privatistica nelle strategie, nei comportamenti e nelle responsabilità dei livelli dirigenziali. Le disposizioni contenute nella Quarta Sezione, infatti, oltre a potenziare e riorganizzare importanti segmenti del sistema (in particolare, l'urgenza ed emergenza sanitaria):

- obbligano le aziende sanitarie ad introdurre nuovi strumenti di programmazione e contabili (il bilancio di esercizio, la relazione del direttore generale con la valutazione analitica dei costi, dei rendimenti, dei risultati e degli scostamenti di aree e centri di responsabilità, la "adeguata rappresentazione" delle cause delle eventuali perdite di esercizio);
- ampliano i poteri di indirizzo (con la definizione di obiettivi, linee guida, criteri, vincoli e la definizione del budget economico, finanziario e patrimoniale) e di controllo (con l'approvazione del bilancio, ma anche delle relazioni trimestrali dei loro direttori sullo stato di avanzamento del budget generale e degli eventuali scostamenti dagli obiettivi) delle aziende sanitarie da parte della Giunta regionale.

Inoltre, la stessa legge finanziaria regionale per il 2004 ha previsto la creazione di un centro unico di acquisto di beni e servizi per tutte le ASL abruzzesi, al fine di razionalizzarne la politica degli approvvigionamenti, e della Tesoreria Unica Regionale, al fine di migliorare e rendere più tempestiva la gestione finanziaria delle aziende sanitarie. L'Ufficio Unico degli Acquisti (disciplinato con DGR 30 agosto 2004, n. 753) è competente a stipulare i contratti di fornitura di valore superiore a 15mila euro, a promuovere convenzioni ed aggregazioni di domande di acquisto delle ASL, ad effettuare consulenze per le aziende stesse, a dettare per conto della Giunta regionale atti di indirizzo e coordinamento alle aziende sanitarie sui criteri da seguire negli acquisti di beni e servizi. Alla Tesoreria Unica affluiranno tutte le somme riscosse per conto delle ASL, sotto la gestione ed il monitoraggio finanziario della FIRA, responsabile delle somme del fondo sanitario regionale assegnate per competenza alle singole aziende sanitarie.

Sono state infine intraprese azioni di contenimento della spesa - stati avviati numerosi accordi con le categorie interessate (farmacie, medici di famiglia, per la riduzione della spesa farmaceutica, cliniche e centri privati, case di cura ed aziende ospedaliere per il contenimento dei costi delle prestazioni, ASL), che hanno contribuito al contenimento della spesa già nel 2003.

L'insieme di tali azioni ha consentito di ottenere risultati positivi sul controllo e la dinamica della spesa sanitaria, evidenti già nei preconsuntivi delle ASL del 2004 e del 2005 (*cf. infra*, cap. 4).

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

A marzo 2005, in attuazione delle disposizioni della legge finanziaria per il 2005, Stato e Regioni hanno raggiunto un ulteriore accordo per la definizione delle azioni da intraprendere per il contenimento della spesa e il ripiano dei debiti pregressi delle ASL (cfr. scheda 3L).

SCHEDA 3L - L'ACCORDO STATO REGIONI DEL 23 MARZO 2005

Come è noto, la gestione della sanità è stata caratterizzata dalla necessità di contenere i costi per ricondurre la spesa sanitaria entro livelli accettabili. A tal fine, con gli Accordi Stato-Regioni del 3 agosto 2000 e dell'8 agosto 2001, le due parti, assumendo reciproci impegni, hanno definito la complessa situazione dei pregressi disavanzi in sanità, e previsto una serie di misure per limitare l'espansione della spesa, in particolare di quella farmaceutica (recepite dal D.L. 347/2001, convertito nella legge. 405/2001).

I due accordi hanno previsto meccanismi di adeguamento delle risorse destinate al settore sanitario, stabilendo in particolare un nuovo intervento finanziario statale per il ripiano dei debiti pregressi, e d'altro canto l'impegno delle Regioni - sin dagli eventuali disavanzi di gestione relativi all'anno 2001 - a coprire gli eventuali deficit di loro competenza (con misure di compartecipazione alla spesa sanitaria, con la modifica delle aliquote dei tributi propri o compartecipati e con altre misure di contenimento della spesa) e a contenere, entro il tetto del 13% della spesa sanitaria complessiva, il valore della spesa farmaceutica (per mezzo dell'introduzione di compartecipazione alla spesa, esclusione totale o parziale della rimborsabilità di alcune specialità farmaceutiche, nonché forme di assistenza diretta ai pazienti e adesione da parte delle ASL alle convenzioni per la centralizzazione degli acquisti).

Le leggi finanziarie statali per il 2003, 2004 e 2005 hanno ulteriormente integrato gli obblighi imposti alle Regioni con l'accordo dell'8 agosto 2001, muovendosi su una linea più ricollocativa, e legando l'accesso alle risorse aggiuntive messe a disposizione dallo Stato per il ripiano di disavanzi pregressi ad ulteriori interventi di contenimento della spesa a livello regionale ed aziendale e a nuovi adempimenti per le Regioni.

In particolare, con la manovra finanziaria 2005, da un lato, è aumentato il livello complessivo della spesa del S.S.N. al cui finanziamento concorre lo Stato, dall'altro sono inaspriti i controlli e le condizioni per accedere ai finanziamenti aggiuntivi, subordinandoli alla stipula di una specifica intesa tra Stato e Regioni e prevedendo la preclusione all'accesso al maggiore finanziamento previsto per gli anni 2005, 2006 e 2007, con conseguente immediato recupero delle somme eventualmente erogate, in caso di mancato adempimento agli obblighi.

Con l'Intesa Stato - Regioni, siglata lo scorso 23 marzo in attuazione dell'art. 1, comma 173 della legge finanziaria 2005, è stato approvato il nuovo Patto di Stabilità per l'applicazione delle norme della legge finanziaria 2005.

Con l'Intesa è stato approvato il riparto dei 90 miliardi di euro destinati alle Regioni (88 miliardi per il Fondo sanitario nazionale e 2 miliardi per la copertura dei debiti pregressi), con un aumento del 7% rispetto al 2004. Le Regioni, per adempiere ai loro obblighi, possono disporre, per il triennio 2005-2007, delle risorse stabilite dalla legge Finanziaria, in cui sono ricomprese le entrate proprie,

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

quantificate in circa 2 miliardi di euro.

Per l'accesso al maggior finanziamento previsto dall'Intesa, le Regioni si impegnano ad una serie di nuovi adempimenti, che impongono regole più rigide per la garanzia dell'equilibrio economico-finanziario e lo sviluppo del proprio sistema in almeno tre ambiti: il controllo della spesa sanitaria, la razionalizzazione della spesa ospedaliera e la realizzazione degli interventi previsti dal Piano nazionale della prevenzione e dal Piano nazionale per l'aggiornamento.

In tema di controllo della spesa, è istituito un sistema di monitoraggio trimestrale: le Regioni devono potenziare ed adeguare i loro sistemi di monitoraggio, in maniera da poter renderne conto al Governo centrale ogni tre mesi, trasmettendoli al Nuovo sistema informativo sanitario (Nsis), istituito presso il Ministero della salute.

Un punto importante dell'Intesa in quest'ambito è l'individuazione di precise responsabilità in capo ai direttori generali delle aziende sanitarie regionali. Il Governo provvede al controllo del rispetto degli obblighi, prevedendo la decadenza dei direttori generali delle ASL in caso di mancata presentazione dei dati di verifica trimestrale alla Regione, al Ministero dell'economia e al Ministero della salute. La decadenza dei direttori è prevista anche nei casi di mancata presentazione dei provvedimenti correttivi in caso di squilibrio e di mancata riconduzione della gestione nei limiti degli obiettivi assegnati al 30 settembre o al 31 dicembre dell'anno di riferimento.

Per quanto riguarda la spesa farmaceutica, con l'Intesa le Regioni si impegnano a prendere provvedimenti in caso di disavanzo e anche a ripianare il 40% del superamento del tetto per la propria spesa farmaceutica (tetto fissato al 13%, mentre è del 2% quello per la crescita dei costi complessivi, al netto dei costi del personale).

In tema di organizzazione dei servizi sono confermate le indicazioni degli anni scorsi relativamente alla garanzia dei livelli di assistenza, al rispetto del numero massimo dei posti letto.

Le Regioni devono comunque garantire l'erogazione dei LEA (livelli essenziali di assistenza), che sarà verificata da un apposito Comitato paritetico Stato-Regioni. La rete ospedaliera deve essere riorganizzata l'Intesa stabilisce il tetto dei 4,5 posti letto per 1.000 abitanti, comprensivi della riabilitazione e lungo degenza post acuzie, con una variazione del 5% al massimo, in ragione delle diverse condizioni demografiche.

Alle Regioni è inoltre chiesto di ricondurre a maggiore appropriatezza l'erogazione dei servizi, potenziando forme alternative al ricovero ospedaliero e promuovendo il passaggio dal ricovero ordinario al ricovero diurno. Sono previsti per tale obbligo provvedimenti da adottare in tempi brevi: un primo obiettivo di riduzione dell'assistenza ospedaliera erogata è stato fissato già al 30 settembre 2005, ed ulteriori targets sono da raggiungere per la fine degli anni 2005 e 2006. L'obiettivo finale, da raggiungere entro la fine del 2007, è il mantenimento dei tassi di ospedalizzazione per ricoveri ordinari e per ricoveri in regime diurno entro lo standard di 180 ricoveri per mille abitanti residenti, il 20% dei quali di norma in regime diurno. Tutti questi adempimenti sono oggetto di verifica da parte del Comitato paritetico.

Alle Regioni che a fine 2004 risultando in linea con gli adempimenti del rispetto dei livelli essenziali di assistenza e dell'Intesa, stipuleranno con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro per gli affari regionali, un apposito accordo che individuerà gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico e degli adempimenti di cui all'Intesa, saranno erogati i

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

finanziamenti aggiuntivi secondo le modalità previste dall'art. 8 dell'Intesa, che distingue fra Regioni in equilibrio e Regioni inadempienti.

La necessità di attuare gli obblighi previsti dall'Accordo, pone la strategia della Regione Abruzzo nella necessità di puntare su quattro grandi obiettivi:

- la copertura del debito accumulato per i disavanzi annuali della sanità abruzzese;
- il contenimento della spesa e il sistema di monitoraggio;
- la riforma normativa del sistema sanitario regionale;
- le riforme strutturali.

La strategia
2006-2008

La strategia di *copertura del debito* prevede la continuazione dell'articolata manovra finanziaria affidata alla Finanziaria Regionale (FIRA). Il disavanzo finanziario della sanità abruzzese ammonta a oltre 1,2 miliardi di euro, 681 dei quali di disavanzo economico, 194 di capitale circolante e 529 milioni di credito dello Stato a copertura dei disavanzi degli anni 2001 e seguenti. L'erogazione di queste ultime risorse è condizionata come visto (*scheda 3L*) alla realizzazione da parte della Regione delle azioni da porre in essere sia per la copertura del debito che per il contenimento delle spese.

Per quanto riguarda il primo ambito (*copertura del debito*) è in corso un'operazione di cartolarizzazione dei crediti che la FIRA ha rinegoziato ed acquistato negli anni scorsi dai creditori delle ASL abruzzesi. L'operazione è divisa in due *tranches*: la prima per 336 milioni è già stata realizzata con successo, la seconda *tranche* per complessivi 300 milioni è in corso di realizzazione (*gr. infra, cap. 4*). Il completamento dell'operazione consentirà di sbloccare le risorse statali per la totale copertura dei disavanzi 2001-2004.

La strategia per il *contenimento della spesa* richiede, in base agli accordi del 23 marzo 2005, la realizzazione del sistema di monitoraggio e di controllo economico-finanziario della gestione delle ASL. È importante, da questo punto di vista, che la Regione mantenga un maggior potere contrattuale nei confronti dei fornitori, garantita dal sistema centralizzato di acquisti delle ASL e dal nuovo sistema di contrattazione negoziale con gli erogatori di servizi principali, nonché il controllo dei flussi finanziari delle aziende sanitarie, garantito dal sistema di *Tesoreria Unica Regionale* presso la FIRA.

Il Sistema Informativo nazionale ha già consentito l'introduzione dello strumento della "*Tessera Sanitaria*", con l'obiettivo di migliorare il "*monitoraggio della spesa nel settore sanitario e di appropriatezza delle prescrizioni sanitarie*" per consentire allo Stato ed alle Regioni una verifica rigorosa dei punti di origine della spesa (farmaceutica e per prestazioni specialistiche), attraverso il monitoraggio dell'intero ciclo, dalla prescrizione all'erogazione dei servizi sanitari: la tessera è accompagnata a modelli di ricettari medici standardizzati a lettura ottica, che consentono la trasmissione al Ministero dell'Economia e delle Finanze dei relativi dati e quindi, l'alimentazione di "*banche dati sanitarie*" che consentono elaborazioni centralizzate di monitoraggio della spesa.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Il SIS si configura come un *sistema federato* di sistemi regionali, nell'ambito del quale le Regioni devono potenziare i propri sistemi di monitoraggio e controllo di costi e prestazioni della sanità. A tal fine, la Regione Abruzzo ha istituito (con L.R. 15/04, finanziaria regionale per il 2004), l'*Organismo di Gestione e Monitoraggio Finanziario* (OGMF) a supporto della Tesoreria Unica presso la FIRA, con compiti di monitoraggio economico, finanziario, e del sistema convenzionato privato, oltre che di gestione dei pagamenti. L'organismo ha già realizzato sistemi software in grado di monitorare in tempo reale le spese, i flussi finanziari delle ASL e le fatturazioni del sistema convenzionato privato, consentendo, oltre che l'erogazione materiale dei pagamenti, la verifica dell'appropriatezza delle prestazioni e gli interventi correttivi sugli scostamenti dal budget assegnato.

Inoltre, sono in corso di potenziamento gli strumenti per il controllo della spesa del personale: un apposito progetto di razionalizzazione dei flussi informativi inerenti la pianificazione, lo sviluppo e lo stato giuridico delle risorse umane delle aziende sanitarie regionali consentirà di garantire alla Regione di rendere omogenee, confrontabili ed attendibili le informazioni circa le professionalità presenti nel servizio sanitario regionale.

L'ulteriore passo nella strategia, da attivare tra il 2005 ed il 2006 è la ridefinizione ed il potenziamento del *Servizio Ispettivo regionale* sulle ASL: verranno migliorate le procedure di monitoraggio e verifica dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie pubbliche e private.

La riforma del sistema sanitario e la revisione della rete ospedaliera ai fini del rispetto dei parametri previsti in sede di Accordo Stato Regioni verranno realizzate tra il 2006 e il 2007, e culmineranno nella redazione del II Piano Sanitario Regionale.

Questa *strategia di riforma strutturale* dovrà affrontare i principali problemi strutturali della sanità abruzzese, che al momento, ai fini del rispetto degli obblighi sono, in sintesi l'alto tasso di ospedalizzazione, l'elevato livello di inapproprietezza delle prestazioni ed il sovradimensionamento degli organici.

Per quanto riguarda il primo punto (*alto tasso di ospedalizzazione*), in Abruzzo, ogni 1000 abitanti si rilevano 49,7 ricoveri in più rispetto alla media nazionale (208,02). La differenza riguarda in misura maggiore i ricoveri in regime ordinario (193,3 per mille contro i 146 in Italia), sia, in misura minore, quelli in regime di *day hospital* (64,4 per mille contro 61,9 in Italia). La differenza si localizza prevalentemente nel ricovero ordinario acuto (47,28).

All'origine del problema c'è l'*elevato livello di inapproprietezza delle prestazioni* attualmente erogate del servizio sanitario regionale. I dimessi con DRG classificati ad elevato rischio di inapproprietezza (dal DPCM del 29 novembre 2001) sono in Abruzzo 76,9 per mille abitanti (il tasso di gran lunga più alto in Italia), contro una media nazionale del 53,9 per mille, per una differenza di 22,9 per mille.

Il terzo elemento di criticità è rappresentato dall'*elevato numero di addetti del sistema sanitario regionale rispetto ai residenti*. Il numero complessivo di addetti al SSR è 16.194, che corrispondono ad un tasso di 12,7 per mille abitanti contro una media nazionale

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

di 11,5. Tale scostamento si traduce in termini di unità, in 1.559 occupati in più rispetto al tasso medio nazionale, che implicano un costo annuo stimato di circa 67 milioni di euro.

Su queste tre criticità dovranno impostarsi le riforme strutturali del settore. Di cruciale importanza è, a questo fine, l'attento monitoraggio, in collaborazione con l'apposito tavolo nazionale, sul grado di appropriatezza delle prestazioni, e l'adozione di misure che scoraggino o inibiscano i ricoveri impropri.

Nella conseguente ridefinizione della rete ospedaliera, ai fini del rispetto dei parametri fissati in sede nazionale, bisognerà tenere conto che l'attuale dotazione di posti letto in Abruzzo è di poco superiore alla soglia fissata nell'Intesa del 23 marzo 2005 (5,1 per mille contro 5 per mille). Il dato complessivo nasconde dati qualitativi che forniscono anche qualche margine di manovra nella riorganizzazione dei servizi sanitari abruzzesi: mentre, infatti, il numero dei posti letti dedicati alla cura di malattie acute è notevolmente più elevato della media nazionale (4,7 per mille contro lo standard nazionale di 4,0), risultano sottodimensionati i posti letto della post-acuzie (0,4 posti letto per 1000 contro uno standard nazionale di 1 per mille). Inoltre, rispetto alla media nazionale si riscontra un forte sovradimensionamento dei posti in centri di riabilitazione: in Abruzzo si riscontrano 99 posti ogni centomila abitanti, (prevalentemente privati: solo 40 posti su 1.261 fanno capo al settore pubblico), contro uno standard nazionale di 48 per centomila.

A fronte dei punti di debolezza e fattori da migliorare segnalati, la riorganizzazione della sanità abruzzese può fare affidamento su alcuni punti di forza ed elementi di qualità, quali la dimensione dell'intero sistema, che certamente è governabile e consente buone possibilità di controllo e di intervento, la buona dotazione infrastrutturale (abbastanza "giovane", cioè non obsoleta: il grado di ammortamento degli impianti e delle immobilizzazioni materiali è inferiore al 37%) ed una buona qualità delle prestazioni erogate, come dimostra l'indice di attrazione degli assistiti da altre regioni (saldo di mobilità) in forte attivo, e pari al 127%.

Nella ridefinizione della rete ospedaliera si terrà debitamente conto delle azioni di potenziamento e miglioramento qualitativo dei servizi che la Regione sta realizzando nell'ambito dei progetti coordinati dal Piano Sanitario Nazionale (*cfi. scheda 3 M*). E' in fase di predisposizione, attraverso gruppi di lavoro congiunti Stato-Regioni, il nuovo Piano Sanitario Nazionale 2006-2008.

I potenziamento
dei servizi

In sintesi, le linee di azione fissate a livello nazionale prevedono la creazione di centri di eccellenza, la diffusione dei servizi sul territorio e la conseguente riorganizzazione dei presidi esistenti, il potenziamento e la messa a norma delle strutture pubbliche.

Per il *miglioramento ed il potenziamento dei servizi*, sono già in fase di attuazione numerosi progetti, cofinanziati con risorse del Piano Sanitario Nazionale, con priorità alle aree funzionali che risultano sottodimensionate rispetto alla domanda e ai bisogni della popolazione: (materno-infantile, anziani, disagio, salute mentale, alimentazione e settore veterinario, nefropatici dializzati, servizi di educazione sanitaria). E' stata inoltre rafforzata la *rete di emergenza e di pronto soccorso* (Progetto n. 7 del PSN),

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

attraverso l'informatizzazione del servizio di emergenza "118", il potenziamento del servizio di elisoccorso e la riorganizzazione complessiva del sistema di urgenza ed emergenza, attuata con la finanziaria regionale per il 2004.

Inoltre, nel quadro della politica di individuazione dei Centri di Eccellenza e di alta specialità, sono state avviate le pratiche per aziendalizzare gli ospedali regionali, con evidenti benefici gestionali per gli ospedali minori, le ASL ed i servizi sul territorio. In particolare, l'aziendalizzazione degli ospedali clinicizzati di Chieti e L'Aquila collegati alle rispettive facoltà universitarie di Medicina e la loro trasformazione in Istituti di Ricerca Clinica Specializzata (IRCCS), consentirebbe di accedere a cofinanziamenti ministeriali per i centri di ricerca clinica applicata.

In tema di potenziamento delle strutture pubbliche regionali, è noto come il *Piano Straordinario di investimenti in edilizia sanitaria della Regione Abruzzo* (di cui alla L. 86/88, art. 20), approvato nel giugno 2002 dal Consiglio regionale, prevede la messa a norma e il potenziamento del sistema delle attrezzature e delle tecnologie avanzate di tutte le strutture pubbliche (distretti sanitari di base, residenze sanitarie assistenziali, ospedali e poli sanitari), attraverso investimenti per 257 milioni di euro. Per la realizzazione di un primo stralcio del piano è stato firmato un accordo di programma tra Regione e Ministero della Salute; le risorse nazionali per l'attuazione dei successivi stralci saranno rese disponibili con l'attivazione dei provvedimenti previsti per il ripiano dei deficit pregressi del sistema sanitario regionale.

SCHEDA 3M - IL QUADRO PROGRAMMATICO DELLA POLITICA SANITARIA

A fine giugno 2003 è stato approvato il nuovo Piano Sanitario Nazionale 2003-2005 (PSN), il primo dopo la riforma che attribuisce maggiori competenze ed autonomia organizzativa alle Regioni, che enuncia gli obiettivi di medio termine del sistema sanitario nazionale.

Essi sono sintetizzati in dieci "progetti":

- progetto n. 1: *attuazione, monitoraggio e aggiornamento dell'accordo sui livelli essenziali ed appropriati di assistenza (LEA), e riduzione delle liste di attesa;*
- progetto n. 2: *promozione di una rete integrata di servizi sanitari e sociali per l'assistenza ai malati cronici, agli anziani e ai disabili, dotata di una propria fonte di finanziamento per le popolazioni non autosufficienti ed in grado di adottare soluzioni organizzative opportune ed economicamente sostenibili;*
- progetto n. 3: *garanzia e monitoraggio della qualità dell'assistenza sanitaria e delle tecnologie biomediche, attraverso il coinvolgimento di operatori ed utenti in sistemi di benchmarking, di valutazione e controllo della qualità, informazione sui dispositivi medici e le procedure tecnico-terapeutiche e relativi costi; promozione della conoscenza sull'impatto clinico tecnico ed economico dell'uso delle tecnologie;*
- progetto n. 4: *potenziamento dei fattori di sviluppo (o "capitali") della sanità, attraverso la valorizzazione del medico e delle figure professionali, la manutenzione strutturale e tecnologica continua dei presidi sanitari (anche rilanciando il programma di investimenti per l'edilizia sanitaria), lo sviluppo della ricerca, la "deburocratizzazione" delle strutture pubbliche, lo sviluppo dell'educazione continua e dei valori sociali per avvicinare i cittadini ai servizi sanitari pubblica e privati;*

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- progetto n. 5: realizzazione di un sistema di formazione permanente di alto livello in medicina e sanità;
- progetto n. 6: promozione dell'eccellenza e della riqualificazione delle strutture ospedaliere, attraverso il sostegno alle Regioni nel loro programma di ridisegno della rete ospedaliera e di promozione di centri avanzati di eccellenza, l'attivazione di una forte azione di comunicazione con la popolazione sugli obiettivi di questa azione, e la messa a punto di una metodologia di definizione degli standards qualitativi;
- progetto n. 7: promozione del territorio quale primaria sede di assistenza e di governo dei percorsi sanitari e socio sanitari, e potenziamento dei servizi di urgenza e di emergenza;
- progetto n. 8: promozione della ricerca biomedica e biotecnologica e di quella sui servizi sanitari;
- progetto n. 9: promozione di stili di vita salutari, prevenzione e comunicazione pubblica sulla salute;
- progetto n. 10: promozione di un corretto impiego dei farmaci e farmacovigilanza, attraverso il rafforzamento della comunicazione e dell'informazione al pubblico sui farmaci, della farmacovigilanza e della sperimentazione clinica ed il supporto alle Regioni per garantire il controllo della spesa farmaceutica e l'appropriatezza delle prescrizioni e dei consumi.

In definitiva, tutti e dieci i progetti del PSN sono destinati ad influenzare ed indirizzare la programmazione, le strategie e i comportamenti delle Regioni, con impatti diretti sul territorio di queste ultime, in almeno tre ambiti, corrispondenti ad altrettante "missioni" affidate alle Regioni o obiettivi dell'azione regionale:

- l'organizzazione dei servizi sul territorio. Gli standards qualitativi ed organizzativi dei servizi, definiti individuando i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) (Progetto 1), forniscono il "contenuto" dei servizi di assistenza da erogare nella rete integrata di servizi sanitari e sociali "con soluzioni organizzative opportune e finanziariamente sostenibili" (progetto 2); tale rete deve promuovere il territorio quale "primaria sede di assistenza e di governo dei percorsi sanitari e socio-sanitari" che "potenzi i servizi di emergenza e urgenza" (progetto 7), e condurre le Regioni ad un programma di "ridisegno della rete ospedaliera e di promozione di centri avanzati di eccellenza" (progetto 6);
- la qualità dei servizi di assistenza e delle tecnologie utilizzate, da monitorare, valutare (progetto 3) e sviluppare potenziando le capacità delle risorse umane (personale medico e figure professionali) e tecnologiche impiegate (progetto 4), attraverso un sistema di formazione permanente di alto livello (progetto 5) e la promozione della ricerca biomedica e sui servizi sanitari (progetto 8);
- comportamenti finalizzati all'educazione sanitaria, alla comunicazione e al corretto impiego dei farmaci (progetti 9 e 10), anche al fine di contenere il costo delle prestazioni.

In linea con quanto previsto dall'Accordo Stato-Regioni del 24 luglio 2003 per l'attuazione del PSN, la strategia di riforma del Sistema Sanitario ai due livelli prevede che, sulla base dell'attuazione dei LEA (definiti con DPCM del 29 novembre 2001 e recepiti dalle Regioni) ed il loro costante monitoraggio ed aggiornamento tecnico-scientifico (realizzato da appositi organismi presso la Conferenza Stato-Regioni), le Regioni provvederanno alla riorganizzazione della rete ospedaliera pubblica e dei servizi territoriali. L'attuale organizzazione della medicina sul territorio, troppo incentrata sugli ospedali, non è più sostenibile per vari motivi (costi elevati e prestazioni inadeguate, liste di attesa, quindi inefficacia, utilizzo improprio di risorse, quindi inefficienze); è pertanto necessario reinterpretare il rapporto tra territorio ed ospedale, spostando sul primo risorse e servizi, ed in particolare l'assistenza di base, da riportare al centro della risposta sanitaria e di

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

governo dei percorsi sanitari in raccordo con le altre presenze nel territorio. In relazione a quest'ultimo aspetto, fondamentale nel processo di riordino, è raggiungere un elevato grado di integrazione tra servizi sanitari, sociali ed assistenziali, realizzato con il supporto del medico dell'assistenza sanitaria di base, per fornire prestazioni sanitarie e sociali, continuità tra azioni di cura e riabilitazione, percorsi assistenziali integrati.

Sn questo quadro di programmazione delle trasformazioni per così dire strutturali dei Sistemi Sanitari Regionali si innestano gli interventi volti a rendere compatibili le politiche della sanità con gli obiettivi di rispetto del patto di stabilità europeo, in un quadro di riforma della finanza pubblica.

La riorganizzazione della rete dei servizi sul territorio, come indicato nel Piano Sanitario Nazionale, dovrà seguire quattro grandi linee di azione:

- il riequilibrio, la riorganizzazione e la qualificazione professionale e tecnologica della rete dei presidi ospedalieri, secondo un principio di specializzazione e, come detto, di eccellenza e di alta specialità;
- il potenziamento della rete dei servizi territoriali (DSB e poliambulatori), in particolare nelle aree a forte criticità insediativa e produttiva (area metropolitana e aree urbane) ed in quelle geomorfologicamente più disagiate (aree montane);
- il potenziamento del sistema dell'offerta del servizio a livello territoriale (assistenza domiciliare integrata);
- il rafforzamento dei servizi di pronto soccorso, in linea con quanto previsto dal progetto n. 7 del PSN, già in corso in base alle disposizioni contenute nella finanziaria regionale per l'anno 2004.

3.2.4 - LA COESIONE TERRITORIALE E LO SVILUPPO DELLE AREE INTERNE

Le politiche per la valorizzazione delle zone interne dovranno prevedere un approccio *integrato*, che, poggiando sul modello di *governance decentrata*, e sulle politiche *"ordinarie"* previste sia dalla legislazione nazionale che regionale da essa derivate, volta a colmare i ritardi nella fornitura dei servizi essenziali in considerazione delle peculiarità delle aree montane, elabori una strategia di sviluppo, che:

- punti all'integrazione delle zone interne nell'economia complessiva, locale e globale;
- garantisca il necessario apporto di risorse, di coordinamento e di integrazione delle politiche locali in quelle di "settore" (per le infrastrutture, per l'ambiente ed il territorio, la valorizzazione delle produzioni di qualità, ecc...);
- valorizzi il supporto delle risorse della montagna ad obiettivi di politica economica regionale e nazionale (esempio, le politiche ambientali).

L'azione di tali politiche deve essere estesa a tutti gli ambiti trasversali e settoriali delle politiche per la competitività e la coesione sociale (*cf. scheda*) e deve dotarsi di strumenti specifici di governance.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

SCHEDA 3N - LE POLITICHE TRASVERSALI PER IL RILANCIO DELLE AREE INTERNE

Reti infrastrutturali

L'integrazione fisica ed immateriale delle zone interne deve essere garantita a livello locale e regionale, per inserirla in un contesto che sia coerente con le grandi linee infrastrutturali, di scala più ampia (nazionale) e volta a superare ritardi che caratterizzano in particolare il contesto sub-nazionale nel quale sono collocate (il Mezzogiorno). Pertanto, le politiche volte ad integrare le aree interne nelle rispettive economie locali devono essere sviluppate in maniera coordinata con quelle volte ad integrare i loro ambiti territoriali di riferimento più prossimo nell'economia globale.

Per le connessioni fisiche e le reti infrastrutturali, pertanto, gli strumenti esistenti (Legge Obiettivo, Intese Quadro, ecc...) devono garantire l'attraversamento e la connessione di e tra zone interne. Di rilevanza strategica per lo sviluppo delle zone interne è la disponibilità di reti per la distribuzione idrica, ed energetica, che migliorano la qualità della vita dei residenti e l'attrattività turistica nelle stagioni invernale ed intermedie. Per le connessioni immateriali (politiche della Società dell'Informazione e di sviluppo delle reti e dei servizi telematici), è di fondamentale importanza puntare, più che nel passato, a riduzione i divari su scala infraregionale, attraverso la creazione delle infrastrutture (rete a banda larga, ecc...) che consentano di superare la marginalità delle zone isolate e con handicaps territoriali. In questo senso, la Seconda fase dell'e-Government costituisce un'importante opportunità.

La delega agli Enti Locali delle azioni locali di sviluppo potrebbe avvicinare il settore pubblico agli operatori economici, creando o consolidando i partenariati locali esistenti, per motivarli maggiormente all'aggregazione intorno a progetti di valorizzazione e promozione congiunta delle produzioni.

Politiche per il territorio

Nell'ambito delle politiche per il territorio, non si può non convenire, sull'importanza e la priorità degli interventi per la difesa del suolo al fine della stessa sopravvivenza delle popolazioni in un'area fortemente caratterizzata dal rischio sismico e dal dissesto idrogeologico quale è l'Appennino. Ai fini dello sviluppo delle zone interne, è importante concentrarvi le azioni di prevenzione del rischio e di proseguire gli interventi che assicurino la soluzione delle situazioni di più elevato dissesto (le zone rosse), eventualmente destinandovi risorse di finanza straordinaria, in considerazione del fatto che la necessità di intervenire per assicurare l'incolumità delle popolazioni sottrae comunque risorse alle politiche più propriamente di sviluppo.

Nella politica per le zone interne, adeguato spazio dovranno trovare inoltre le politiche forestali, che incidono profondamente sugli equilibri sociali, economici ed ambientali delle zone montane, ma, vista l'estensione territoriale interessata, anche del resto del territorio. La politica statale di sostegno, indirizzo e coordinamento degli interventi regionali del settore forestale ha trovato molto recentemente una sistematizzazione, (a 18 anni dall'unico Piano finora realizzato) con l'approvazione di una prima bozza del nuovo Piano forestale nazionale presso la Conferenza Unificata. L'occasione è utile per rimodulare la politica forestale regionale, individuando linee di azione che perseguano un equilibrio tra gli sviluppi delle foreste ad usi protettivi (ad integrazione e rafforzamento delle politiche

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

ambientali e della difesa del suolo) ed usi produttivi (di sviluppo locale della filiera del legno nelle aree maggiormente vocate), e lo sviluppo di politiche energetiche ad alta compatibilità ambientale (produzione di energia attraverso le biomasse).

Valorizzazione delle risorse ambientali

Nel modello di sviluppo sostenibile proposto per l'Abruzzo, obiettivi e strumenti della politica per la valorizzazione dell'ambiente montano e delle zone interne coincidono con quelli delle politiche di valorizzazione delle risorse ambientali (cfr. infra, par. 3.1.10). In quest'ambito, nella rete ecologica dell'intera dorsale appenninica è in corso un rilevante tentativo ("straordinario" e per ora "sperimentale") di formulare politiche di sviluppo sostenibile attraverso azioni di infrastrutturazione ambientale. Il Progetto Appennino Parco d'Europa (APE), che ha terminato la fase dei progetti pilota interregionali, si avvierà a breve, dopo la predisposizione della "Convenzione degli Appennini", ad utilizzare lo strumento operativo dei "Progetti integrati d'area", che sul territorio garantiscono il collegamento istituzionale e culturale capace di assicurare percorsi di valorizzazione del patrimonio di autoimprenditorialità, dell'ingegno e delle specificità ambientali, storiche e culturali locali.

Il progetto è di particolare rilevanza ai fini dello sviluppo delle zone interne abruzzesi, in quanto rafforza il grado di sensibilità delle Amministrazioni regionali e locali alle problematiche dello sviluppo attraverso strumenti per la creazione di impresa e la valorizzazione delle risorse locali, lavorando in sinergia con gli altri strumenti di programmazione negoziata (patti territoriali, PIT, ecc...), per diffondere la cultura del "progetto" e attivando reti di cooperazione tra soggetti e regioni in tutti gli ambiti possibili per lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse locali (dalle reti turistiche tematiche legati ai Parchi, all'ambiente ed al turismo storico-culturale, escursionistico, sciistico, termale, museale, ecc...).

Il progetto costituisce in sostanza un'occasione per potenziare le politiche di sviluppo locale sulle tematiche di vocazione dei singoli territori e per costruire reti di cooperazione tra sistemi locali per la valorizzazione delle risorse ambientali, culturali e storiche.

Garanzia dei servizi essenziali

Uno sforzo di notevoli dimensioni, in questo periodo di riforme delle amministrazioni ai vari livelli e di ristrettezze nella finanza pubblica, dovrà essere dedicato alla garanzia, nelle zone svantaggiate, della fornitura dei servizi essenziali a cittadini ed imprese, la cui organizzazione nelle zone interne presenta, come è noto, problematiche del tutto particolari, legate alla struttura demografica e territoriale di tali aree (dalla garanzia stessa dell'assistenza, nelle particolari caratteristiche richieste alla stessa, all'integrazione socio-sanitaria), nonché costi economici e sociali più elevati connessi alla riorganizzazione dei servizi stessi.

Il miglioramento delle condizioni di sicurezza nelle zone rurali e montane, indispensabile per la salvaguardia e il mantenimento del tessuto economico e sociale indebolito dallo spopolamento e dalla rarefazione dei servizi pubblici essenziali, è attualmente minato dalle trasformazioni del tessuto sociale locale, come dimostra l'aumento negli ultimi anni delle azioni criminali a danno dell'ambiente (smaltimento illecito dei rifiuti, proliferazione di cave illegali, incendi boschivi, ecc...). Il

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

rafforzamento dell'attività di sorveglianza, presidio e monitoraggio del territorio e dell'ambiente, anche attraverso il potenziamento delle nuove tecnologie offerte nell'ambito del sistema informativo della montagna, la promozione dell'educazione ambientale cominciano a diventare esigenze che accomunano la montagna ad altre aree. Si rende pertanto necessario anche nella montagna appenninica un investimento pubblico per il miglioramento dei livelli di servizio in termini di facilità di accesso ai servizi per cittadini ed imprese, aumento della trasparenza e maggiore efficienza per il governo del territorio.

In generale, la definizione degli standard qualitativi dei servizi implicherà nelle zone interne e svantaggiate degli investimenti e dei costi di adeguamento, ai quali si sommeranno i costi di produzione e gestione dei servizi, in queste aree strutturalmente più elevati per le loro peculiarità demografiche e territoriali. La garanzia dei diritti uguali per tutti i cittadini (oggetto della politica di coesione sociale) richiederà pertanto sforzi finanziari ed organizzativi straordinari (per l'adeguamento) ed aggiuntivi (per la gestione) nelle zone interne, che possono essere perseguiti soltanto attraverso un sostegno di risorse esterne.

Si tratta peraltro di un sostegno aggiuntivo a quello che gli Enti Locali dovranno profondere per erogare tali servizi. Nelle zone interne, notoriamente caratterizzate da comuni di piccola dimensione, spopolati e abitati da popolazione a basso reddito, la finanza degli Enti Locali richiede una particolare attenzione. Dovranno, se possibile, essere continuati gli sforzi finora profusi dalla Regione nelle misure di "solidarietà fiscale" a favore dei piccoli comuni, sotto varie forme (sostegno per l'abbattimento delle aliquote ICI per favorire la residenza, contributi agli investimenti per la realizzazione di infrastrutture locali e di servizi essenziali) e nello stimolo all'esercizio associato delle funzioni amministrative di Comuni ed Unioni di Comuni. Si tratta, in ogni caso, di interventi che vogliono contribuire a superare i problemi di una situazione delle finanze locali che, nelle aree montane, appare poco idonea a garantire persino la fornitura di servizi essenziali.

Lo strumento più importante che definisce la politica regionale per le zone interne è la L.R. 95/2000 "Nuove norme per lo sviluppo delle zone montane" (di attuazione della Legge nazionale 94/97).

Le caratteristiche del modello che la qualificano sono: un assetto istituzionale che prevede il decentramento di compiti e funzioni di vitale importanza per lo sviluppo della montagna alle Comunità montane e la definizione di strumenti *ad hoc* per la valorizzazione dei prodotti e delle risorse tipici della montagna abruzzese.

Per quanto riguarda in particolare il primo punto (*assetto istituzionale*), la legge ha introdotto la programmazione locale come metodo ordinario per la definizione delle strategie di intervento nel territorio montano: i *Piani di Sviluppo Socio-Economico* pluriennali delle Comunità Montane ed i relativi *Programmi Operativi Annuali*, costituiscono la condizione per accedere alle risorse del Fondo regionale per la montagna. Un'importante innovazione è consistita nella stessa creazione del Fondo, canale di finanziamento specifico, cui sono destinate risorse aggiuntive a quelle del Fondo nazionale per la Montagna.

La delega di funzioni alle Comunità Montane che nella legge riguarda anche varie

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

politiche di tutela, gestione e manutenzione del territorio (forestazione, difesa del suolo, ecc...), ed il sostegno alla ristrutturazione ed al restauro dei borghi e dei centri storici e dei beni culturali in genere, ha incentivato le Comunità ad operare come referente per la fornitura di vari servizi "per la cittadinanza" di competenza comunale (istruzione e diritto allo studio, servizi sociali e sanitari, servizi di trasporto ecc...), in maniera da garantirne una dimensione economicamente sostenibile, migliorando le politiche ordinarie, che sono in parte state sostenute con fondi integrativi regionali di sostegno diretto alla finanza comunale e locale per la realizzazione di tali servizi e di investimenti pubblici. Un sostegno metodologico e finanziario è stato garantito anche ai processi di programmazione locale, con cui i comuni e i gruppi di comuni hanno avuto accesso al cofinanziamento nazionale ed europeo.

Infine, nei temi di *politica economica*, la L.R. 95/2000 prevede la possibilità da parte degli Enti e degli operatori locali, di attivare strumenti di politica economica, progettabili *ad hoc* per la valorizzazione dei prodotti e delle risorse locali.

Lo strumento fondamentale che ha invece ha orientato la maggiore quantità di risorse pubbliche per il riequilibrio delle zone interne in Abruzzo nel recente passato è stato il Docup Obiettivo 2. Con il programma comunitario, si è perseguita l'importante scelta programmatica di concentrare le risorse comunitarie nelle zone interne della Regione, per la realizzazione di infrastrutture di vitale importanza per le stesse. È attualmente in corso una valutazione dei risultati e dell'impatto del programma.

Tornando alla legge per quanto ricca di strumenti e potenzialità, presenta una serie di criticità, che riguardano, in sintesi:

- l'approccio complessivo al decentramento istituzionale proposto dalla legge. Esso è ormai superato alla luce delle modifiche introdotte dal Titolo V della Costituzione, e dalla stessa natura (di associazione volontaria) delle istituzioni "Comunità Montane", recepita nell'ordinamento regionale dalla L.R. 11/2003;
- la mancata o tardiva applicazione delle parti della legge che prevedevano la delega agli Enti Locali di varie funzioni di tutela e valorizzazione delle risorse del territorio (conservazione e tutela del territorio e dell'ambiente, valorizzazione del patrimonio artistico e culturale) ha privato gli Enti Locali di buona parte degli strumenti in quegli ambiti;
- un approccio alle politiche trasversali e settoriali superato;
- è mancato, infatti, un coordinamento degli interventi per la montagna previsti dalla legge nelle zone interne con quelli attuati a livello regionale per la tutela e la valorizzazione del territorio (difesa del suolo, forestazione, beni ambientali e culturali, ecc...) e in particolare quelli realizzati con risorse straordinarie (appositi Accordi di Programma quadro, Misure Docup, Progetto APE, Rete regionale delle aree protette, programmi di educazione ambientale, ecc...);
- è mancato inoltre un coordinamento degli interventi per la montagna previsti dalla legge nelle zone interne con quelli realizzati con risorse ordinarie, volti a garantire la presenza e la qualità di servizi essenziali nelle zone interne (politiche socio-sanitarie, trasporti, diritti di cittadinanza), per le quali i comuni montani soffrono di particolare ritardo rispetto alle aree relativamente più sviluppate;
- per quanto riguarda in particolare questi ultimi servizi, gli strumenti di solidarietà

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

fiscale a favore dei piccoli comuni, tutti ricadenti nelle zone interne (risorse di bilancio destinate ai contributi per l'abbattimento delle aliquote ICI, e per contributi agli investimenti ordinari, ecc...) non possono garantire un apporto di risorse tale da sostenere una produzione di servizi economicamente sostenibile nel medio periodo.

Una più compiuta strategia per lo sviluppo delle zone interne deve porsi quindi, tra i suoi obiettivi la revisione della legge per la montagna sia negli aspetti più propriamente istituzionali (con la correzione delle anomalie riscontrate nell'attuazione della legge, la previsione di più ampi margini di azione agli Enti Locali anche nel campo delle politiche per il territorio ed economiche), sia nelle politiche più propriamente definibili di sviluppo.

Una nuova
legge

SCHEDA 30 - IL NUOVO DDLR PER LA MONTAGNA

Il disegno di legge per la montagna in fase di predisposizione presso la Giunta regionale recepisce le tendenze delle riforme dell'Amministrazione, di nuovi modelli di governance decentrata dello sviluppo locale, e costituisce un tentativo di rendere sistematici i processi di programmazione e pianificazione alla base di tale nuovo sistema, basato sulla piena responsabilizzazione delle autorità locali nella definizione e nell'attuazione delle politiche di sviluppo delle zone interne.

Il sistema di programmazione prevede la redazione, da parte della Regione con il concorso degli Enti Locali interessati di un Piano Regionale per la Montagna, con il quale ogni tre anni sono definiti dal Consiglio Regionale gli obiettivi per lo sviluppo del territorio montano. La Giunta regionale, attraverso il Programma attuativo annuale, propone i progetti da realizzare e le relative risorse necessarie.

Il supporto all'azione programmatica della Regione è fornito da tre organi consultivi della Giunta Regionale di definizione e coordinamento della politica regionale sulla montagna:

- l'Osservatorio regionale per la montagna, con compiti, analoghi agli attuali, di ricerca e di studio sulle dinamiche socio-economiche, ambientali, territoriali e culturali del territorio montano, utili ai fini della programmazione regionale e locale;
- il Comitato tecnico regionale interdirezionale, cui partecipano anche i rappresentanti delle associazioni delle Autonomie Locali;
- la Consulta regionale per la Montagna.

Al fine di individuare politiche mirate alla varietà delle situazioni locali e di definire priorità nei territori che presentano situazioni di maggiore deficit infrastrutturale e di servizi, l'Osservatorio regionale per la montagna provvede alla classificazione del territorio montano, in aree di alta, media e bassa marginalità.

Lo strumento di finanziamento della politica regionale per la montagna è il Fondo Unico, nato dall'accorpamento dei Fondi per la montagna attualmente esistenti nelle varie fonti legislative (Fondo regionale della montagna per gli interventi speciali, fondo ordinario per le spese funzionamento delle Comunità Montane e Fondo nazionale ordinario per gli investimenti, di cui al D.Lgs. 504/92 ed alla L.R.29/97 e ss.mm.ii).

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

La programmazione locale si avvale di strumenti che devono essere coerenti con gli obiettivi previsti nella programmazione regionale e nella pianificazione urbanistica. Lo strumento principale è il Programma Integrato di Sviluppo Montano, di durata triennale, sostitutivo dell'attuale Piano di sviluppo socio economico. Il Programma può costituire, in tutto o in parte, proposta di patto territoriale o di contratto di sviluppo (art. 13 della L.R. 11/99) per lo sviluppo delle zone montane e, in quanto tale, rappresenta lo strumento di riferimento per gli atti di programmazione degli enti sottoscrittori e per l'allocazione delle risorse settoriali, comunitarie, nazionali, regionali e locali. Il Programma può essere attuato mediante il Programma Operativo annuale o da Accordi Quadro, redatti sulla base di proposte elaborate dalle Comunità montane con il concorso dei Comuni in esse compresi e del partenariato economico e sociale.

**Aspetto
istituzionale**

Un primo ambito nel quale si può intervenire in tempi relativamente ristretti è quello istituzionale. I tempi sono maturi perché sia varata una nuova legge regionale sulla montagna non solo in ossequio al principio di sussidiarietà, ma anche e soprattutto per la definizione e la realizzazione delle politiche regionali finalizzate allo sviluppo delle zone interne, che devono essere attuate attraverso la piena responsabilizzazione delle autorità locali. In questo contesto, è opportuno dedicare particolare attenzione alla problematica dei piccoli comuni, i quali, per la maggior parte, ricadono nel territorio montano regionale.

La Giunta ha predisposto un disegno di legge di revisione della L.R. 95/2000, con l'obiettivo di rendere più incisivi i processi di programmazione locale, rafforzando al contempo le capacità di coordinamento delle politiche regionali, finora pensate in un'ottica "di settore" e quindi con un approccio non adeguato ad affrontare in maniera integrata tutti i problemi del territorio montano.

I programmi ed i progetti promossi ed attuati a livello locale, nel quadro degli interventi di finanza straordinaria devono essere sostenuti ed accompagnati da una più incisiva azione regionale. La programmazione regionale per lo sviluppo delle zone montane deve pertanto dotarsi di strumenti concreti, partecipati ed efficaci, che sono ridefiniti nel disegno di legge (cf. scheda 30), insieme a quelli di programmazione locale, in maniera da consentire il coordinamento delle iniziative e delle azioni ai vari livelli amministrativi.

Intanto, l'assetto istituzionale previsto dall'attuale legge per la montagna è stato completato. Nel corso del 2004, infatti, con l'approvazione (DGR 1412/2004) del protocollo d'Intesa tra Regione e CRESA, è stata avviata l'attività dell'Osservatorio regionale della montagna, che nella legislazione regionale (art. 47 LR 95/2000) costituisce un importante strumento di programmazione, ovvero al contempo di studio, analisi e tenuta di una banca-dati informativa della realtà sociale ed economica delle zone montane della Regione e di monitoraggio e verifica quali/quantitativa delle azioni compiute e delle risorse investite nelle zone montane, in particolare nell'ambito della programmazione ordinaria locale. La Giunta ha recentemente approvato (DGR 1008/2005) il progetto di Osservatorio ed un programma operativo dello stesso. Nel corso dei prossimi mesi, l'Osservatorio, anche partendo dall'analisi e dai sistemi informativi esistenti, avvierà la creazione della banca dati ed una prima

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

ricognizione degli effetti delle politiche attuate a livello locale.

3.3 - LE RIFORME DELL'AMMINISTRAZIONE

Il funzionamento dell'Amministrazione non va letto solo relativamente al funzionamento delle strutture interne ma anche per la capacità di promuovere politiche di sviluppo, per i rapporti intercorrenti tra gli organi politici e quelli preposti alla gestione, i rapporti tra la Regione e i suoi Enti strumentali e tra la Regione e le altre Istituzioni e il partenariato in generale.

L'insieme di queste relazioni assume oggi il termine di *Governance*.

Negli ultimi 10 anni questo sistema si è andato profondamente modificando a seguito dell'adeguamento legislativo all'Ordinamento Comunitario e delle riforme istituzionali che dall'inizio degli anni '90 hanno interessato il nostro Paese culminate con la riforma del Titolo V della Costituzione ad opera delle leggi costituzionali 1/99 e 3/2001.

Il Decentramento Amministrativo in Abruzzo è stato normato dalla L.R. 72/98 "*Organizzazione dell'esercizio delle funzioni a livello locale*" e dalla L.R. 11/99 "*Attuazione del decreto legislativo 112/98*". Prima ancora, tra le prime in Italia, la Regione aveva istituito ed insediato la Conferenza Regione ed Enti Locali. La prima delibera attuativa del processo di decentramento è la 810/99.

**Decentramento
amministrativo**

Dopo una lunga interruzione, il percorso si è poi riavviato nel 2002 con una serie di protocolli d'Intesa tra Regione ed Enti Locali che hanno definito criteri e modalità per il conferimento delle funzioni amministrative e delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali in materia di formazione professionale, territorio, difesa del suolo, concessioni minerarie e sfruttamento di acque minerali, termali e di sorgenti, agricoltura e forestazione alle Province e alle Comunità Montane, in materia di demanio marittimo e commercio ai Comuni.

L'attuazione dei suddetti protocolli appare pressoché completata ma l'attuazione del processo di decentramento normato dalle LL.RR. 72/98 e 11/99 ha avuto un percorso lento, un contenuto incompleto ed ha interessato soltanto le funzioni organizzate in uffici che già presentavano una localizzazione diffusa sul territorio.

Nei prossimi anni occorrerà affrontare con decisione le problematiche collegate alla Riforma Costituzionale, dando piena attuazione all'art. 118 della Costituzione e alla Legge 131/03 (c.d. "*La Loggia*"). Occorrerà quindi procedere ad un trasferimento significativo di funzioni dalla Regione alle Autonomie locali e funzionali, con conseguente trasferimento di risorse finanziarie, umane e strumentali.

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Tale rafforzamento delle Autonomie locali passa non solo attraverso il conferimento di nuovi poteri e funzioni agli Enti Locali, ma anche attraverso una politica di incentivazione dell'associazionismo per la gestione ottimale dei servizi pubblici locali e di sostegno ai piccoli Comuni.

Per realizzare forme di integrazione - mirate a favorire una gestione di servizi e compiti in scala strategicamente ed economicamente più congruente - non basta, infatti, ipotizzare, servendosi della leva legislativa, soluzioni istituzionali di accorpamento di Comuni (fusioni) o di collaborazione (Unioni di Comuni, Comunità montane, Comunità isolate o di arcipelago). E' necessario accompagnare questi processi di unificazione o di strutturata cooperazione fornendo, le risorse finanziarie per mettere in piedi poli di servizi specializzati.

Nel corso del 2006

- dovranno essere rivisitate le due LL.RR. 72/98 e 11/99 concernenti il processo di decentramento, nell'ottica dei principi definiti nella riforma del Titolo V della Costituzione;
- dovrà essere rilanciato, con un approccio integrato, il processo di decentramento già in atto attraverso una fase di concertazione con gli Enti Locali che vede nella Conferenza permanente Regione/EE.LL. la sede di confronto istituzionale;
- occorrerà infine insistere anche innovandole, con politiche che spingano in direzione dell'associazionismo per la gestione ottimale dei servizi pubblici locali e di sostegno ai piccoli Comuni montani.

Nell'immediato, occorrerà riesaminare e completare il trasferimento delle funzioni in materia di Formazione Professionale, Agricoltura, Viabilità, Interventi sismici, Idrografici, Acque termali e avviare, in un nuovo contesto, il trasferimento delle funzioni in materia di Artigianato, Industria, Trasporti, Turismo e Cultura.

Inoltre, nel quadro del processo di Riforme istituzionali e di rinnovamento e modernizzazione della P.A. va annoverata la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, contenuto nell'art. 118 della Costituzione, per cui "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale".

Occorrerà promuovere iniziative di formazione, organizzazione interna e regolamentazione per rafforzare la sussidiarietà orizzontale.

3.3.1 - LA MODERNIZZAZIONE DELL'ENTE REGIONE

La riforma che la Regione ha intrapreso da tempo, parallela alla precedente, volta a trasformarla in Ente di programmazione, legislazione, indirizzo e coordinamento degli Enti Locali e a modificarne i comportamenti per renderne l'azione più efficiente, efficace e prossima al cittadino ha bisogno di una consistente accelerazione in ciascuno degli ambiti di azione interessati, ovvero:

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- nel processo di sviluppo e messa a regime del nuovo modello gestionale;
- nello sviluppo dell'organizzazione connessa alle nuove funzioni ed attività che le sono affidate;
- nei nuovi rapporti con l'utenza improntati alla trasparenza, alla semplificazione delle procedure amministrative, al miglioramento dei servizi ed all'adeguamento degli orari di lavoro alle esigenze degli utenti;
- nella valorizzazione e qualificazione del capitale umano dell'Amministrazione;
- nell'utilizzo e nello sviluppo delle nuove tecnologie come strumento avanzato di fornitura dei servizi per cittadini ed imprese e di connessione tra Amministrazioni.

La prima verifica che occorrerà compiere attiene le modalità con cui si esplicitano i necessari distinti ruoli di indirizzo politico e di gestione per apportare loro ulteriori miglioramenti.

**Modello
gestionale**

La riforma della contabilità regionale, attuata con Legge Regionale 25 marzo 2002, n. 3, recante "*Ordinamento contabile della Regione Abruzzo*", ha implicato profonde trasformazioni oltre che di carattere tecnico (nella struttura dei documenti contabili, nelle procedure di predisposizione delle stesse, ecc...) anche e soprattutto di carattere politico-istituzionale ed organizzativo, nei collegamenti tra momento della decisione politica e gestione della Regione e nei sistemi di controllo.

Sono ormai evidenti i benefici della riforma in termini di leggibilità dei documenti finanziari, di miglioramento nei processi di programmazione, di semplicità gestionale e di governabilità dei processi di innovazione, e di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Un contributo fondamentale in questa direzione è venuto anche dal processo di *rating* cui ormai l'Ente si sottopone da 6 anni.

La Regione appare carente invece per quanto riguarda i sistemi di monitoraggio che anzi risultano obsoleti e comunque inadeguati se non per le attività obbligatorie richieste dai fondi strutturali e dall'Intesa Istituzionale di Programma.

Manca una ricognizione aggiornata delle istituzioni che hanno avviato i processi di Agenda 21 Locale o di Certificazioni ambientali del Bilancio e del Territorio. Stessa cosa per la questione dei Bilanci sociali. Occorre un monitoraggio delle esperienze in corso.

Per quanto riguarda il sistema di valutazione i compiti del NURVV (Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici), vanno implementati affinché siano di supporto alle attività di programmazione, sorveglianza ed attuazione di tutti i grandi programmi di sviluppo e dei processi di programmazione in generale.

Più avanzata è invece l'intera materia dei controlli. Va completato solo l'aspetto relativo al controllo strategico.

Occorrerà continuare ad assicurare l'integrazione tra i controlli interni della Regione Abruzzo e la connessione con i sistemi di controllo interno di Enti, Aziende ed

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Istituzioni che concorrono alla realizzazione di piani e progetti regionali.

Le strutture alle quali fanno capo i controlli interni della Giunta regionale, hanno realizzato un progetto di integrazione tendente, nell'immediato, a garantire lo scambio delle informazioni prodotte. Nelle annualità a venire è necessario proseguire tale processo di integrazione, dal momento che esso risulta indispensabile per:

- realizzare lo sviluppo progressivo di un sistema unitario di programmazione e controllo tale che, con un unico processo, gli indirizzi politici possano concretizzarsi in obiettivi gestionali per le Strutture ed i risultati possano essere misurati valutando sia il loro impatto e la *customer satisfaction*, sia l'efficacia, l'efficienza e l'economicità delle attività (controllo strategico da un lato, controllo di gestione dall'altro);
- integrare gli indicatori dei diversi tipi di controllo, sviluppandone la coerenza;
- razionalizzare i processi evitando adempimenti duplici richiesti da diverse strutture di controllo per le medesime attività;
- utilizzare basi conoscitive comuni composte di dati ed informazioni pienamente disponibili e condivisi.

A questo fine risulta di grande utilità il consolidamento dei conti pubblici territoriali.

La Regione Abruzzo, su proposta del Ministero dell'Economia, ha aderito insieme alle altre Regioni, al progetto "*Consolidamento conti pubblici territoriali*", finanziato dal CIPE (deliberazione 36/2002), assicurando il consolidamento dei conti 1998-2004 degli Enti del settore pubblico allargato operanti in Abruzzo. Sono stati consolidati, per ciascuno degli anni di detto periodo, i bilanci della Regione e di agenzie, aziende, società partecipate, Enti dipendenti, Enti strumentali, enti portuali, enti parco, consorzi, associazioni, camere di commercio e di altri enti ed istituzioni, il cosiddetto "universo di riferimento" che conta attualmente 68 enti ed è in via di ulteriore incremento.

Il consolidamento dei conti operato dal nucleo regionale conti pubblici territoriali risponde alle logiche della *governance* esterna ed è finalizzato a monitorare le risorse pubbliche che affluiscono in ciascun settore di intervento, attraverso le attività degli enti che vi operano. Esso costituisce un prezioso strumento di monitoraggio e produce utilissime informazioni per la programmazione regionale e nazionale.

Per le annualità a venire dovrà essere assicurata la prosecuzione delle attività anche in relazione alla rete dei nuclei CPT coordinati dal Nucleo centrale esistente presso il Ministero dell'Economia.

Le informazioni presenti nella banca-dati del consolidamento dei conti pubblici territoriali risulteranno di grande utilità anche per il controllo strategico che, com'è noto, costituisce un fondamentale strumento di conoscenza del grado di realizzazione delle politiche regionali e del loro impatto.

In generale i prossimi passi necessari per rafforzare il modello gestionale sono:

- l'avvio della prassi della *pianificazione strategica*, momento di connessione tra la programmazione e l'attività gestionale annuali, con il quale l'organo di direzione

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- politica (Presidente e singoli Assessori) formalizza le proprie direttive alla struttura organizzativa di riferimento. L'obiettivo è quello di facilitare l'attività di pianificazione gestionale di quest'ultima, migliorandone il collegamento con gli obiettivi politici definiti nei documenti di programmazione;
- il perfezionamento dei metodi di controllo strategico, ampliando la sperimentazione e lo sviluppo di indicatori (di risultato, di efficacia, di impatto) idonei a favorire sia il controllo, e quindi la valutazione dell'azione amministrativa, che la correzione degli scostamenti dagli obiettivi di efficacia ed impatto, e quindi la programmazione;
 - la connessione del sistema dei controlli della Regione con i sistemi di controllo degli altri Enti che concorrono a realizzare i programmi regionali dando concreto impulso all'introduzione dei controlli interni negli Enti strumentali, agenzie ed aziende regionali, definendo uno o più modelli che formalizzino i processi di programmazione, gestione e controllo degli Enti in questione e la loro connessione con il sistema integrato regionale. Detti modelli dovranno esplicitare le modalità attraverso le quali si realizza l'effettiva correlazione, per ciascun ente, agenzia ed azienda, tra gli obiettivi da perseguire, le risorse da impiegare ed i risultati attesi e, soprattutto, la loro congruenza rispetto agli obiettivi evidenziati dalla Regione in ciascun DPEFR. Per le materie di competenza dovranno inoltre essere definite le modalità attraverso le quali verificare come il grado di attuazione di piani e programmi da parte degli Enti strumentali, agenzie ed aziende contribuisca alla realizzazione degli obiettivi strategici della Regione;
 - l'integrazione, conseguente al perfezionamento appena citato dei metodi, del controllo strategico con quello di gestione e con il sistema di valutazione dei dirigenti, che consente da un lato di "chiudere il cerchio" dei meccanismi connessi al ciclo di programmazione (sia politica che gestionale, ovvero esterna ed interna) e controllo (appunto, a due livelli, strategico e gestionale) ed al contempo di perfezionare metodi e tecniche del sistema di valutazione dei dirigenti;
 - il completamento del processo di informatizzazione del sistema informativo contabile integrato, che produrrà notevoli benefici in termini di efficacia e rapidità gestionale e consentirà di colmare alcuni "tasselli" mancati per la definizione del regolamento di contabilità (definizione delle procedure di formazione delle previsioni di entrata e di spesa, di gestione di entrate e spese del bilancio, di elaborazione del rendiconto, ecc...);
 - l'adozione del nuovo sistema di contabilità, quello economico-patrimoniale, destinato ad affiancare quello della contabilità finanziaria, tradizionalmente utilizzato nei bilanci pubblici, che consentirà di svolgere analisi di tipo economico e verificare, ai fini della razionalizzazione della spesa, l'efficienza della macchina amministrativa e l'efficacia dell'attività svolta, permettendo il funzionamento del sistema dei controlli interni.

Ciascuna di queste azioni è caratterizzata da un differente livello di avanzamento; avrebbero dovuto tutte essere completate già dal 2005.

La ricognizione dello stato dell'arte suggerisce di spostare l'obiettivo temporale all'annualità 2006. Si ritiene anzi che per la connessione del sistema dei controlli della Regione con i sistemi di controllo degli altri Enti e per l'adozione del nuovo sistema di contabilità occorra ancora maggior tempo.

*Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008***Struttura
organizzativa**

Negli ultimi anni, la politica delle risorse umane ha risentito di forti vincoli imposti dalla normativa statale (legata all'obiettivo del controllo della spesa pubblica) all'assunzione ed al *turnover* di personale, che hanno limitato la possibilità dell'Amministrazione di pianificare lo sviluppo della propria organizzazione, limitando le capacità di espletamento delle nuove funzioni della Regione, non favorendo il ricambio e la progressione del personale e impedendo la valorizzazione delle risorse umane e delle competenze presenti.

In presenza di limiti alle assunzioni, e di un numero esiguo di personale trasferito dallo Stato (come detto, nella media nazionale inferiore alla metà del personale che le Amministrazioni statali utilizzavano per espletare le stesse attività), le nuove funzioni regionali sono state affidate alle forme contrattuali disponibili (assunzione su "progetti" specifici, contratti di collaborazione coordinata continuativa, contratti a tempo determinato); ciò, nell'immediato e nel breve periodo ha garantito alla Regione la possibilità di espletare le funzioni stesse, ma nel medio periodo, non avendo consentito di internalizzare nell'organizzazione le capacità maturate, determina, con l'estinzione dei contratti a termine un grave dispendio di conoscenze e competenze.

Il turnover di personale, fortemente vincolato, è stato garantito esclusivamente attraverso l'applicazione dell'istituto della mobilità da altri enti pubblici, con il risultato che spesso l'inserimento del nuovo personale ha richiesto fisiologici tempi di apprendimento e non ha sempre garantito nel breve e nel medio periodo incrementi di produttività e di capacità innovativa.

I vincoli all'espletamento dei concorsi, in assenza di specifici provvedimenti per la riqualificazione del personale interno, non hanno consentito alla frazione di quest'ultimo potenzialmente "matura" l'assunzione di nuove responsabilità e l'incremento di produttività, bloccandone di fatto le progressioni di carriera e mantenendo sbilanciata la composizione formale degli organici verso le professionalità medio-basse. Inoltre, d'altro canto, essi non hanno favorito il ricambio con professionalità nuove provenienti dall'esterno per le funzioni e i ruoli nuovi o per le mansioni che nel frattempo cambiavano di contenuto.

Il risultato complessivo di queste situazioni è che l'età media dei dipendenti di ruolo risulta elevata; la composizione per qualifiche funzionali (e, di conseguenza, l'apporto specifico di produttività) sbilanciato sul livello medio-basso, e, nonostante la presenza anche all'interno di idonee professionalità, l'espletamento di specifiche funzioni si scontra con carenze di personale di medio-alta qualifica.

Inoltre, contrariamente allo stesso spirito della legge di ordinamento degli uffici regionali (LR 77/99), l'organizzazione dell'Ente negli scorsi anni è stata imperniata sull'attribuzione di funzioni e mansioni stabili alle singole strutture (Servizi ed Uffici), anziché sull'affidamento di compiti flessibili e modificabili periodicamente in base agli obiettivi politici. Di conseguenza, il comportamento prevalente dell'organizzazione è stato quello di puntare alla progressiva stabilizzazione di norme e procedure interne di funzionamento anziché alla progressiva focalizzazione degli obiettivi politici e gestionali ed alla creazione di una conseguente capacità di risposta dinamica al cambiamento.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

In queste condizioni, nonostante l'uso significativo di forme contrattuali flessibili e gli spazi offerti dalle norme e dai contratti, la struttura non appare in grado di rispondere sollecitamente ai cambiamenti del contesto di riferimento e delle competenze che sono assegnate alla Regione.

E' intenzione della Giunta pervenire ad una proposta, concertata con le organizzazioni sindacali, che, tenendo conto di quanto sopra e di quanto consentito dalla normativa sulla formazione del personale, contenga una strategia organica di sviluppo dell'organizzazione, di utilizzo e valorizzazione delle risorse umane presenti sulla base della quale impostare l'azione dei prossimi anni.

Si sta chiudendo l'attuazione del primo *Piano Triennale di Formazione del personale regionale*. **Risorse umane**

Obiettivi del Piano nei primi due anni sono stati il consolidamento delle competenze dei dipendenti nelle aree di conoscenza trasversale (utilizzo degli strumenti informatici e della lingua inglese), e lo sviluppo delle nuove tematiche connesse alle riforme del modello gestionale della Pubblica Amministrazione. Con l'annualità in corso sono state estese le aree di formazione di base, per includere anche quelle giuridica, della gestione delle risorse umane e dell'organizzazione, e quelle diventate di attualità alla luce delle nuove competenze regionali (*marketing*, comunicazione, ecc...). Sono state inoltre sperimentate nuove modalità organizzative dell'attività formativa.

Si tratta adesso di impostare con urgenza e realizzare il nuovo Piano Triennale che dovrà porsi l'obiettivo centrale di collegare le attività formative con i sistemi incentivanti, con quelli di valorizzazione e sviluppo delle professionalità, e con quello delle progressioni di carriera.

All'interno dei percorsi di aggiornamento e di formazione del personale dovranno essere privilegiati gli interventi di accompagnamento e di supporto. La formazione frontale dovrà essere utilizzata solo in casi eccezionali.

In merito, i riferimenti normativi di maggiore interesse sono:

- la Direttiva Frattini sulla *formazione e valorizzazione del personale delle Amministrazioni Pubbliche* del dicembre 2001;
- l'art. 4 della legge 3/2003 che ha fornito una specifica indicazione per la pianificazione delle attività formative, attraverso una fonte normativa che viene ad assumere uno specifico carattere di coerenza per tutte le amministrazioni.

La norma che stabilisce per tutte le Amministrazioni dello Stato (con esclusione delle Università e degli Enti di ricerca) l'obbligo di predisporre un piano annuale di formazione del personale, pone tra gli obiettivi della pianificazione quello di:

- assicurare il diritto individuale alla formazione;
- soddisfare i fabbisogni che si rilevano nelle amministrazioni, attraverso la riorganizzazione delle loro strutture orientate verso una centralità dei risultati;
- migliorare le competenze professionali del personale considerato come "risorsa" per il cambiamento organizzativo;

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- gestire al meglio il personale in organico, programmandone la sua riqualificazione, attraverso l'implementazione di nuove competenze, soprattutto in considerazione del regime vincolistico per le nuove assunzioni;
- ottenere risparmi attraverso la gestione coordinata della formazione dell'Ente (economie di scala nell'effettuazione dei corsi, minori costi di missioni e trasferte, possibilità di coinvolgere più enti);
- ottemperare alle norme e a quanto previsto nei CCNL.

Gestione del patrimonio immobiliare

La politica di gestione del patrimonio immobiliare continuerà, sulle linee di lungo periodo, a migliorare la funzionalità e l'assetto logistico delle sedi degli uffici regionali. In tale direzione, la Regione ha da tempo avviato un programma di acquisizione in proprietà degli immobili (*cf. scheda 3P*) che ha già dato buoni risultati, ma che richiede ancora altre iniziative e interventi migliorativi su diverse sedi.

Il patrimonio immobiliare di cui si avvale la Regione, infatti, non è sufficiente a coprire il fabbisogno di spazi per postazioni di lavoro, archivi e servizi e a soddisfare i requisiti qualitativi imposti dalle recenti normative (D.M. del 14 marzo 2001). Inoltre, molti degli Uffici della Giunta regionale, in L'Aquila ma soprattutto in Pescara, risultano ospitati in diverse sedi in locazione, con evidenti svantaggi sia per gli utenti dei servizi regionali che per l'espletamento dell'attività amministrativa del personale (sovente costretto ad attraversare la città per recarsi da un ufficio all'altro, con evidenti perdite di efficienza) ed implicando maggiori costi di funzionamento (spese per fitti passivi a fondo perduto, manutenzione ordinaria, utenze, ecc...).

In tali condizioni, obiettivo della Regione è quello di razionalizzare l'uso del proprio patrimonio immobiliare, al fine di contenere i costi di funzionamento dell'Ente Regione. Nel fare ciò, ci si sta muovendo contemporaneamente su tre grandi linee:

- l'acquisizione di sedi proprie e la razionalizzazione logistica per l'accorpamento di uffici e strutture con le Direzioni cui fanno capo;
- l'ammodernamento e l'uso del patrimonio immobiliare utilizzato o utilizzabile per fini istituzionali;
- la dismissione del patrimonio inutilizzato e non utilizzabile per fini istituzionali.

Sulla prima linea di azione, la priorità assoluta è rappresentata dalla nuova sede di Pescara. In linea con la volontà espressa dal Consiglio Regionale, che aveva stanziato 2 milioni di euro nel bilancio del 2004, la Giunta ha valutato le problematiche urbanistiche e procedurali relative alla localizzazione nel sito indicato dal Comune di Pescara, e sta valutando le operazioni di finanza strutturata più idonee a rendere economicamente sostenibile il progetto e le possibili alternative. L'obiettivo della Giunta è quello di pervenire in tempi realisticamente ridotti ad una soluzione definitiva al problema della sede di Pescara.

Lungo la seconda linea di azione, negli ultimi anni sono stati predisposti programmi di ammodernamento dei beni del patrimonio immobiliare, con la prospettiva di un loro utilizzo per fini istituzionali, e vari lavori di ristrutturazione, adeguamento e manutenzione straordinaria degli immobili, sono arrivati a conclusione (*cf. scheda 3P*).

Attualmente, si stanno realizzando le opere previste dal Piano Triennale delle opere

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

pubbliche regionali 2003-2005, ed è in corso di realizzazione un Centro Archivistico Documentale in Salvaiezzi di Chieti Scalo, nell'ambito di un progetto rientrante nell'APQ "Sviluppo della Società dell'Informazione nella Regione Abruzzo".

Inoltre, in relazione alla terza linea di azione ed in attuazione dei piani economici ed organizzativi di acquisizione e alienazione dei beni immobili (recentemente normati dall'art. 47 della L.R. 7/2003, finanziaria per il 2003), sono stati individuati 12 compendi (dei 75 che fanno parte del patrimonio immobiliare della Regione Abruzzo) attualmente non destinati a funzioni istituzionali regionali o non vincolati da obiettivi e finalità di interesse pubblico; per essi, è stato dichiarato (DGR 9 gennaio 2004, n. 13) l'interesse non strategico per l'attività della Regione, ed è stato autorizzato l'avvio della procedura di alienazione.

SCHEDA 3P - REALIZZAZIONE DEGLI UFFICI E MANUTENZIONE DEL PATRIMONIO REGIONALE

Per migliorare la funzionalità e l'assetto logistico delle proprie sedi, la Regione ha da tempo avviato un programma di acquisizione in proprietà degli immobili, con il duplice obiettivo di risolvere il problema della carenza di spazi, trovando sistemazioni in linea con gli standards qualitativi per i propri uffici, e di razionalizzare ed accorpate le strutture centrali, riducendo i costi implicati dall'attuale configurazione logistica.

Un programma necessariamente di lungo termine, condizionato dai tempi dell'evoluzione strutturale del mercato immobiliare, che ha già conseguito notevoli risultati (attualmente, i contratti di locazione in essere risultano 41, 23 dei quali inerenti a sedi di funzioni per definizione "periferiche", contro gli 81 di dieci anni fa), ma che richiede ulteriori interventi.

Infatti, gli uffici "non periferici" della Giunta sono attualmente ubicati in 8 sedi a L'Aquila (di cui solo 3 in locazione) e 10 a Pescara. A L'Aquila, l'ulteriore accorpamento in un'unica sede degli uffici attualmente distaccate ed in locazione condurrebbe ad una soluzione totale dei problemi logistici, azzerando sia il deficit qualitativo/quantitativo di spazi, sia i fitti passivi. A Pescara, dove è molto elevato il deficit qualitativo/quantitativo di spazi per postazioni, archivi e servizi, e tra l'altro manca, com'è noto, un'aula per le riunioni del Consiglio regionale, gli uffici della Giunta sono ospitati in 3 soli edifici in proprietà ed in 7 ulteriori immobili, su cui gravano 17 differenti contratti di locazione, per un costo annuo di oltre 1 milione di euro. A fronte dell'assenza sul mercato locale di edifici idonei, la soluzione definitiva al problema logistico-organizzativo è quella della realizzazione o del reperimento di un edificio, che accorpi tutti gli Uffici pescarese in un'unica sede.

Contemporaneamente, negli ultimi anni si sono avviati e/o sono arrivati a conclusione lavori di ristrutturazione, adeguamento e manutenzione straordinaria del patrimonio immobiliare della Regione che hanno fornito o restituito alla collettività importanti sedi di attività culturali. Sono stati completati, infatti, vari lavori di edilizia universitaria (struttura polifunzionale del Polo Universitario aquilano a Coppito, casa dello Studente dell'Università di Teramo) e culturale (ristrutturazione dell'edificio Exe Enal in Chieti, ubicato nella centrale Piazza Trento e Trieste e dotato di una sala auditorium e del complesso ex GI di Chieti, adibito a sede dell'Agenzia per la Promozione Culturale), e sono stati ristrutturati immobili per uso istituzionale. Si rilevano in particolare la realizzazione, nell'ambito dell'immobile ex INAPLI a L'Aquila, di un Centro

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Permanente per la Formazione del personale regionale, e l'ultimazione dei lavori di restauro conservativo di Palazzo Centi a L'Aquila, dove verranno ubicati la Presidenza della Giunta con gli uffici ad essa collegati attualmente dislocati a Palazzo Branconi Farinosi e nell'immobile ex ISEF).

Sono infine in corso i lavori previsti dal Piano Triennale 2003-2005 (DGR 1053/2003), per un totale di 6,6 milioni di euro. Tra questi, è prossima alla conclusione la sistemazione della sede del Consiglio regionale di Via Iacobucci all'Aquila, con l'adattamento dell'attuale sede, destinata ad uffici e l'allestimento della nuova aula consiliare nell'attiguo Palazzetto ex GIL, è stata inoltre ultimata la ristrutturazione della biblioteca della Giunta nella sede di Via Leonardo da Vinci, finalizzata all'apertura al pubblico. L'intervento rientra, infatti, in un più ampio progetto, che prevede di ampliare gli spazi dedicati alla lettura del materiale librario presente in biblioteca e di potenziare le possibilità di consultazione, anche attraverso una connessione telematica con la Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze, che, in maniera semplice ed efficace, consentirà di accedere al ricchissimo materiale librario nazionale. L'obiettivo finale dell'intero progetto, una volta completato, è quello di aprire al pubblico la biblioteca, rendendo disponibili i suoi servizi anche a cittadini, studiosi e cultori. Si stanno realizzando inoltre lavori per ristrutturazione, rinnovo e manutenzione straordinaria di vari edifici regionali a L'Aquila, Pescara, Teramo e Sulmona per un totale di 3,5 milioni di euro.

Rapporti con l'utenza

Si sono riportati nell'introduzione sia gli obiettivi che le linee di lavoro. Qui giova precisare che entro i primi mesi del 2006 la Giunta intende approvare un programma unitario per la comunicazione. Cruciali da questo punto di vista sono:

- lo sviluppo delle attività di comunicazione istituzionale ad ampio raggio: verrà superata la classica funzione dell' "ufficio stampa" per orientarla verso la "comunicazione integrata", con più vaste competenze (*customer satisfaction*, sportello, comunicazione interna, comunicazione sociale, produzione multimediale) e figure professionali specializzate;
- il potenziamento delle attività tradizionali di informazione, da perseguire attraverso l'allargamento del bacino degli abbonati ai prodotti editoriali istituzionali, la progettazione di nuovi strumenti di comunicazione cartacea e lo sviluppo di collaborazioni esterne per il supporto giornalistico;
- lo sviluppo di una "collaborazione sinergica" con tutte le strutture e gli enti della Regione per la programmazione e realizzazione di azioni di *marketing* territoriale (promozione di eventi, di marchi, di prodotti tipici, di risorse o di politiche specifiche, azioni di sensibilizzazione, ecc...) che abbiano come volano e supporto fondamentale la comunicazione.

La strategia della comunicazione regionale sarà maggiormente orientata alla *customer satisfaction*: un'attenzione particolare sarà rivolta, sulla base della risposta dell'utenza, all'individuazione delle criticità dell'attuale sistema di diffusione dell'informazione e alla conseguente riprogettazione dello stesso.

semplificazione

Due obiettivi importanti per il prossimo anno sono la definizione della "Legge annuale di semplificazione normativa" e della "Legge comunitaria regionale" di recepimento delle norme comunitarie nei settori di competenza legislativa regionale.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Un'esperienza importante di semplificazione è quella che si fa negli *Sportelli Unici per le attività produttive* (SUAP) e nello *Sportello Regionale ambientale* (SRA, creato con L.R. 2/2003). Sia il sistema dei SUAP che lo SRA sono ormai a regime in un lavoro permanente di semplificazione, standardizzazione ed unificazione dei procedimenti per gli insediamenti produttivi.

L'obiettivo della Regione, che coordina l'attività degli sportelli unici e gestisce lo SRA, è quello di semplificare ed accelerare i procedimenti nel maggior numero possibile di settori che impattano sullo sviluppo economico e le attività produttive.

Occorre completare il processo di semplificazione relativo ai procedimenti inerenti agli insediamenti produttivi che trova nei Comitati degli Sportelli Unici, della Semplificazione, e degli Utenti finali, nonché nello Sportello Regionale Ambientale la sede istituzionale di confronto fra Regione e Autonomie locali.

Si ritiene utile studiare l'utilità, di un potenziamento anche attraverso incentivi, della struttura "*Sportello unico delle attività produttive*", in quanto essa oltre a rappresentare uno strumento di servizio al territorio, può anche diventare strumento di sostegno allo sviluppo del territorio; infatti, per la posizione centrale che riveste nei rapporti fra P.A. locale e imprese, lo Sportello unico ha le potenzialità per agire come strumento operativo di sviluppo locale.

Da una vocazione prevalentemente amministrativa, lo Sportello può trasformarsi gradualmente in strumento/opportunità per lo sviluppo dei sistemi locali, potenziando, fra l'altro, la sua funzione di attrattore di investimenti sul territorio, costituendo esso stesso "Agenzia di sviluppo locale" o interagendo efficacemente con Agenzie esistenti sul territorio, in modo da svolgere una funzione di coordinamento e indirizzo delle relazioni finalizzate allo sviluppo locale.

L'intero processo di riforma istituzionale ed amministrativa si avvale delle nuove tecnologie informatiche e di telecomunicazione (ICT), in grado al contempo di migliorare l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi dell'Amministrazione, le relazioni tra enti ed uffici, la stessa produttività del lavoro quotidiano.

**Le nuove
tecnologie**

Negli ultimi anni sono stati posti in essere cospicui investimenti in infrastrutture e servizi informatici e telematici. Gli interventi che si rende necessario realizzare saranno, dunque, in linea con le azioni contemplate dal P.A.S.I. ed, in particolare, verteranno su:

- sviluppo dell'infrastruttura a banda larga per la Pubblica Amministrazione Locale;
- servizi informativi per l'*e-government* e la diffusione territoriale dei servizi on-line per cittadini ed imprese;
- sistemi informativi geografici per la gestione del territorio.

Occorre inoltre una fortissima accelerazione in direzione dell'informatizzazione delle procedure formali che risultano ancora prevalentemente cartacee.

Entro il 2006 si ritiene necessario che entri a regime nelle strutture regionali il protocollo informatico, i Forum di Direzione e la firma digitale.

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Entro il 2007 gli atti formali (Delibere e Decreti dirigenziali in particolare) dovranno essere scambiati all'interno della Regione solo in procedura informatica.

Entro il 2008 lo stesso dovrà avvenire per la trasmissione da e verso gli Enti Locali della Regione.

**3.3.2 - IL MIGLIORAMENTO DEI SISTEMI DI GESTIONE E CONTROLLO
DEI PROGRAMMI PER LA POLITICA DI COESIONE**

Per quanto riguarda la gestione e l'implementazione della politica di coesione stessa, e quindi dei Fondi che la finanziano (compreso il FAS) si propongono di seguito le questioni da affrontare per migliorare ancora la capacità della Regione e delle altre Amministrazioni:

- rafforzamento delle strutture regionali dedicate con particolare attenzione a quelle che si interfacciano direttamente con i Beneficiari Finali;
- rafforzamento della struttura deputata alle certificazioni;
- internalizzazione delle competenze di audit;
- informatizzazione delle procedure gestionali e costruzione di un sistema di monitoraggio unico colloquante con tutti i sistemi nazionali;
- inserimento anche nei programmi finanziati dai fondi strutturali del meccanismo previsto dal FAS di definanziamento dei lavori e dei servizi pubblici non aggiudicati in una scadenza prestabilita;
- reperimento per il 2007 e il 2008 di tutte le risorse necessarie per il cofinanziamento; occorre altresì studiare di intesa con le altre regioni soluzioni alle attuali gravi restrizioni sull'indebitamento e sui flussi di cassa provocate dalla politica finanziaria del Governo centrale;
- miglioramento dei meccanismi di valutazione ex ante potenziando lo strumento dello studio di fattibilità, delle valutazioni ambientali e della VISPO; vanno infine definite le procedure e le strutture per attuare la VAS (valutazione ex ante sugli effetti ambientali dei Programmi aggiuntivi).

3.3.3 - IL MIGLIORAMENTO DEL PARTENARIATO

Un fattore determinante dell'efficacia della politica di coesione è la qualità della *partnership* fra tutti gli *stakeholders*, inclusi quelli di livello regionale e locale, nella programmazione ed implementazione dei programmi. La proposta del nuovo Regolamento generale dei Fondi Strutturali pone grandissima enfasi su questo tema.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

**SCHEDA 3Q - STRALCIO DELLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO
CONTENENTE DISPOSIZIONI GENERALI PER LA PROGRAMMAZIONE 2007-2013**

Considerando 21) *L'azione della Comunità dovrebbe essere complementare a quella svolta dagli Stati membri o mirata a contribuirvi. È opportuno rafforzare il partenariato prevedendo modalità di partecipazione dei diversi tipi di partner, in particolare le Regioni, nel pieno rispetto delle competenze istituzionali degli Stati membri.*

Art. 10 *Partenariato. L'intervento dei Fondi è deciso dalla Commissione nel quadro di una stretta concertazione, tra la Commissione e lo Stato membro. Lo Stato membro organizza, nel quadro delle norme nazionali e della prassi in vigore, un partenariato con le autorità e gli Enti che designa, e cioè:*

- *le autorità regionali, locali, urbane e le altre autorità pubbliche competenti;*
- *i partner economici e sociali;*
- *ogni altro organismo adeguato rappresentativo della società civile, dei partner ambientali, delle organizzazioni non governative, e degli organismi preposti alla promozione della parità tra donne e uomini.*

Considerando 42) *E' necessario che gli Stati membri, le Regioni e le Autorità di gestione, organizzino nei programmi operativi co-finanziati dal FESR nel quadro degli obiettivi "convergenza" e "competitività regionale e occupazione", la subdelega alle autorità urbane per gli assi prioritari che interessano la rivitalizzazione delle città.*

Art. 36§4 lett. b. I *Programmi operativi finanziati dal FESR comportano un'informazione sul trattamento della questione urbana, che comprende l'elenco delle città prescelte e le modalità di sub-delega alle autorità urbane.*

Art. 41 Disposizioni generali. *L'autorità di gestione può affidare la gestione e la realizzazione di una parte di un programma operativo ad uno degli enti intermedi compresi autorità locali, organismi di sviluppo regionale o organizzazioni non governative. Questa delega non pregiudica le responsabilità dell'autorità di gestione né la responsabilità finanziaria degli Stati Membri.*

Art. 41§2 *L'organismo intermedio incaricato deve presentare garanzie di solvibilità e di competenza in materia di gestione amministrativa e finanziaria.*

Le iniziative che si intende assumere:

- riorganizzare il sistema della concertazione distinguendo le sedi in cui si realizza il partenariato con le altre autorità pubbliche (potrebbe essere la stessa Conferenza Regione-Enti Locali opportunamente rivisitata) e quelle con i partner economici e sociali; allargando la concertazione anche a soggetti nuovi rappresentativi della società civile, dei partner ambientali, delle organizzazioni non governative e degli organismi preposti alla promozione della parità tra donne e uomini; mantenendo sedi unitarie in fasi del processo decisionale da formalizzare;

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- promuovere un maggiore investimento, sia nella definizione dei programmi che nell'attuazione, sulle Province, sui Comuni Capoluogo e sulle coalizioni di comuni nate con l'esperienza della programmazione negoziata ed in particolare dei P.I.T.;
- definire un protocollo con le Banche per concordare le azioni in materia di sovvenzioni alle imprese;
- organizzarsi con uno specifico programma formativo e con la costituzione di una unità operativa qualificata dedicata per affrontare in modo adeguato il tema del finanziamento denominato in sede comunitaria PPP, ovvero Partnership Pubblico-Privato, che affianchi tutte le strutture e gli altri enti interessati.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

4 - GLI INDIRIZZI PER LA POLITICA DI BILANCIO

4.1 - L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO DELLA POLITICA DI BILANCIO

4.1.1 - LE RIFORME E LA TRANSIZIONE VERSO IL FEDERALISMO FISCALE

Nel 2004 e nel 2005, non si sono registrati sostanziali cambiamenti nel quadro di fondo della finanza regionale, che continua ad essere contrassegnato, nella *fase di transizione verso il federalismo fiscale* connesso all'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, dalla stasi dei due processi connessi alla riforma:

- il trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni per l'esercizio delle funzioni conferite a queste ultime dal *federalismo amministrativo* (leggi Bassanini), avviato da appositi DPCM emanati dal 2000 ed il 2002;
- il trasferimento delle risorse dallo Stato alle Regioni per l'esercizio delle competenze esclusive del nuovo Titolo V della Costituzione, previsto dalla legge 131/2003 (art. 2 comma 5 e art. 7).

L'attuazione del primo processo (trasferimento delle risorse per il *federalismo amministrativo*) è da sempre oggetto di monitoraggio e critiche da parte delle Regioni, che, oltre a segnalare ritardi e incertezze, lamentano una mancanza di congruità tra l'entità delle risorse trasferite e le nuove funzioni da esercitare. Come già rilevato, solo il 45% dei dipendenti statali è stato trasferito a Regioni, Province e Comuni per l'esercizio delle nuove funzioni amministrative. Le Autonomie territoriali hanno dovuto affrontare notevoli costi di avvio dell'esercizio stesso di tali funzioni (per l'adattamento e la formazione del personale trasferito, l'approvvigionamento di nuove risorse umane, gli investimenti per l'adeguamento di uffici, arredi, reti telematiche, ai cambiamenti di attività gestionali, ecc...), con riflessi, nel medio periodo, sulla necessità di incrementare le entrate fiscali.

Federalismo
amministrativo

Nel corso del 2004, la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti alle Regioni per le funzioni attribuite ha subito un ulteriore rinvio. Si tratta di importi di rilievo: circa 4.500 milioni di euro nel 2004 (oltre 18.300 milioni tra il 2000 e il 2004) concentrati prevalentemente nel finanziamento di quattro settori (al trasporto pubblico locale va il 43,5% delle somme trasferite, all'edilizia pubblica residenziale il 14,4%, agli incentivi alle imprese il 14,3% e agli interventi per la viabilità l'11,3%), con una distribuzione in termini *pro-capite* tra Regioni che presenta forti disomogeneità: le Regioni minori del Centro-Sud (tra cui l'Abruzzo) presentano gli importi *pro-capite* più rilevanti, a fronte di valori di molto al di sotto della media nelle grandi regioni (Lombardia, Veneto, Campania e Lazio).

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Come rileva la Corte dei Conti nella sua *Relazione annuale*, lo slittamento nei tempi di trasformazione delle somme in entrate proprie ha avuto conseguenze sull'entità delle risorse stesse. La costanza degli importi nell'ultimo biennio ha sottoposto le somme riconosciute per le politiche trasferite ad una inevitabile erosione del loro valore in termini reali e inoltre il ricorso a trasferimenti non ha consentito l'adeguamento conseguente ad eventuali "indicizzazioni" o variazioni di aliquote, ad esempio, al gettito dell'IVA. La Corte stima approssimativamente la "perdita", in base all'andamento del gettito nell'ultimo biennio, in oltre il 9% delle somme trasferite.

In prospettiva, le differenze pro-capite nell'entità dei trasferimenti attribuite a ciascuna Regione, come ammonisce la stessa Corte: *"frutto dell'operare di differenti criteri di riparto e di andamenti della spesa storica poco omogenei, richiederanno una attenta valutazione in sede di trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie regionali. Il semplice riferimento alla capacità fiscale, anche se con elevati livelli di solidarietà, riuscirebbe al più a ottenere una distribuzione pro-capite più omogenea, ma non consentirebbe di garantire una distribuzione coerente con quella attualmente concordata tra Regioni e frutto di una analisi dei fabbisogni a livello di settore"*.

Federalismo e art. 119 della Costituzione Il secondo processo di trasferimento di risorse, quello per il finanziamento delle competenze esclusive derivanti dall'attuazione della Legge Costituzionale 3/2001, non è stato ancora avviato.

La legge finanziaria per il 2003 (Legge 289/2002) prevedeva l'istituzione di un'Alta Commissione di Studio per il federalismo fiscale che avrebbe dovuto, sulla base della ricognizione, predisporre una proposta di riforma. L'Alta Commissione avrebbe dovuto basarsi (art. 30) su una prima ricognizione dei trasferimenti erariali correnti necessari all'esercizio delle competenze da parte delle Regioni per farli confluire in un fondo unico in previsione dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, e su una proposta sui principi fondamentali della riforma, sancita da un Accordo in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni-Enti Locali.

La Legge 131/2003, che come è noto prevede un percorso di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, confermava la necessità di sancire la riforma del sistema fiscale attraverso un Accordo tra Stato ed Enti territoriali, sulla base di una proposta dell'Alta Commissione. L'obiettivo del lavoro dell'Alta Commissione di studio (e quindi del citato accordo a monte) è quello di analizzare e coordinare le esigenze di Governo, Regioni, Province e Comunità Montane per indicare al Governo i principi base del nuovo sistema fiscale, dando risposte, tra l'altro, sulle seguenti grandi questioni:

- la definizione dei futuri tributi regionali;
- la definizione delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali;
- le modalità di finanziamento delle nuove funzioni trasferite alle Regioni ai sensi del nuovo Titolo V della Costituzione;
- l'identificazione dei meccanismi di perequazione a favore delle regioni con minori capacità fiscali;
- i meccanismi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

SCHEDA 4A - IL DOCUMENTO DI INDIRIZZO SUL FEDERALISMO FISCALE DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Fin dai primi mesi del 2003, in previsione della ridefinizione degli strumenti del federalismo fiscale, era iniziato il confronto tecnico tra Stato, Regione ed Enti Locali per giungere all'elaborazione dell'Accordo in sede di Conferenza Stato Regioni, che avrebbe dovuto fornire indirizzi all'Alta Commissione di studio sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale prevista dalla Legge 131/2003.

Nelle more della definizione di una proposta, fin dall'indomani della pubblicazione della Legge 131/2003 Regioni ed Enti Locali (Conferenza dei Presidenti delle Regioni, UPI, ANCI ed UNCEM), in un accordo elaborato a giugno 2003, avevano avanzato una proposta secondo la quale il futuro documento di indirizzo della Conferenza Stato Regioni dovrebbe prevedere:

- *la tempistica dei lavori e la possibilità che l'Alta Commissione presenti un documento sugli elementi per il coordinamento tra Patto di stabilità, leggi finanziarie e federalismo fiscale;*
- *il contenuto degli stessi: la Commissione dovrebbe effettuare la ricognizione della finanza di ciascun livello di governo in rapporto alle funzioni esercitate, la proiezione dei fabbisogni per l'attuazione del processo di decentramento amministrativo e di attuazione del Titolo V, le modalità per garantire certezza di risorse finanziarie per ogni livello di governo in rapporto alle funzioni esercitate e le procedure di composizione degli eventuali conflitti;*
- *gli indirizzi sui contenuti della "legge statale di coordinamento della finanza pubblica".*

Riguardo quest'ultimo punto, in particolare, il documento propone che la legge contenga:

- *il riparto tra la competenza legislativa statale e regionale in merito ai tributi regionali e locali, come previsto dall'art. 119 della Costituzione. Le Regioni avranno competenza in materia di coordinamento dei sistemi tributari delle Regioni e degli Enti Locali nell'ambito dei principi fissati dallo Stato o desumibili dalle leggi vigenti, e con legge si limiteranno a delineare i soli principi generali dei tributi locali, lasciando a questi ultimi la facoltà di istituirli ed applicarli;*
- *l'autonomia impositiva di Comuni, Province e Città Metropolitane in materia di finanza locale. La legge disciplinerà soltanto in via di principio tributi, entrate e forme di compartecipazione ai tributi erariali, lasciando agli Enti la disciplina applicativa dei tributi. Un analogo discorso riguarda le leggi regionali che prevedano tributi locali;*
- *l'individuazione di un'adeguata proporzione tra tributi propri e compartecipazioni ai tributi erariali per ogni livello di governo, fermo restando il principio che Regioni ed Enti Locali devono poter finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite;*
- *la definizione del sistema di perequazione delle differenze dei territori con minore capacità fiscale per abitante, atto a garantire i principi costituzionali di solidarietà. I criteri del sistema saranno definiti con il concorso di Regioni ed Enti Locali;*
- *la previsione di un fondo per gli interventi speciali e le risorse aggiuntive destinate a colmare ulteriori disparità strutturali tra Regioni.*

A distanza di oltre due anni dall'istituzione dell'Alta Commissione, la riforma è ancora inattuata. Con varie disposizioni di legge, tempi di composizione, insediamento e modalità di funzionamento dell'Alta Commissione sono stati varie

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

volte rinviati e la stessa incognizione dei trasferimenti erariali correnti necessari all'esercizio delle funzioni degli Enti territoriali, sulla quale l'Alta Commissione avrebbe dovuto basarsi non è stata effettuata. Nel frattempo, fin dal giugno 2003, Regioni ed Enti Locali (Conferenza dei Presidenti delle Regioni, UPI, ANCI ed UNCEM) hanno avanzato una proposta sui contenuti che il documento di indirizzo della Conferenza Stato Regioni dovrebbe prevedere (*fr. scheda 4.A*).

L'assenza di un quadro certo della riforma ha comportato una accentuazione della conflittualità istituzionale, per la quale si è reso necessario l'intervento della Corte costituzionale. Le sentenze pronunciate dalla Corte hanno tutte sottolineato la necessità, per il concreto operare del nuovo assetto, di una normativa statale di attuazione, che individui i principi fondamentali del coordinamento dell'intero sistema tributario (anche in virtù del suo ruolo di verifica del rispetto del patto di stabilità interno), confermando, in sua mancanza, il limite dell'autonomia delle Regioni.

Nella sua analisi, anche la Corte dei Conti riconosce che le incertezze riconducibili alla mancata definizione del sistema di finanziamento in attuazione del nuovo testo costituzionale continuano ad avere un forte impatto sulla gestione (ed i relativi risultati) delle Amministrazioni locali.

4.1.2 - L'ATTUALE SISTEMA ED IL DIBATTITO SUL D.LGS. 56/2000

Mentre le proposte di riforma della finanza regionale restano ancora un obiettivo lontano, l'attuale sistema continua a vertere sul D.Lgs. 56/2000 "*Disposizioni in materia di federalismo fiscale*".

Come è noto, il Decreto costituisce il tassello fondamentale nel processo di abbandono del modello di "finanza derivata" tipica dell'esperienza degli anni '70 e '80, legato alla preoccupazione che una mancata corrispondenza tra responsabilità di spesa e onere di reperimento delle risorse potesse generare distorsioni nell'efficiente allocazione delle risorse pubbliche e contribuire all'estendersi del ricorso periodico di "ripiani a piè di lista". La riforma di fine anni '90 puntava così ad un graduale avvicinamento tra autonomia finanziaria e responsabilità di spesa, istituendo tributi propri regionali.

In sintesi, in linea con le indicazioni della Legge delega (legge 13 maggio 1999 n. 133 "*Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale*") il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario delineato dal D.Lgs. 56/2000 è caratterizzato:

- dall'abolizione dei trasferimenti erariali statali, con l'esclusione di quelli destinati a finanziare interventi per calamità naturali, o a specifica destinazione con rilevante interesse nazionale;
- dalla sostituzione di tali trasferimenti con risorse proprie regionali, reperite attraverso l'aumento dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale all'IRPEF,

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- l'aumento dell'aliquota della compartecipazione all'accisa sulla benzina, l'istituzione di una compartecipazione all'IVA;
- dalla previsione di meccanismi perequativi tra Regioni in funzione della capacità fiscale relativa ai principali tributi e compartecipazioni a tributi erariali (anche in considerazione della capacità di recupero dell'evasione fiscale e dei fabbisogni sanitari). In particolare, è istituito un fondo perequativo nazionale finanziato attingendo alla compartecipazione all'IVA;
- l'estensione dei meccanismi di finanziamento alla copertura degli oneri per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti trasferiti alle Regioni nel processo di decentramento amministrativo;
- la previsione di procedure di monitoraggio e di verifica dell'assistenza sanitaria erogata, in base ad appropriati parametri qualitativi e quantitativi.

La riforma della finanza regionale, realizzata in attuazione di tale delega con il D.Lgs. 56/2000 (all'art. 1) sopprime i trasferimenti erariali alle Regioni a statuto Ordinario, sostituendo ad essi compartecipazioni e addizionali su grandi tributi erariali, che si affiancano ad un preesistente tributo "proprio", manovrabile e ad ampia base imponibile (IRAP di cui al D.Lgs. 446/1997).

Tra i trasferimenti soppressi il peso finanziario preponderante riguarda il Fondo Sanitario Nazionale di parte corrente, cui si aggiungono trasferimenti per un ammontare decisamente inferiore (circa lo 0,5%) per compensare la soppressione di entrate minori regionali.

L'ammontare complessivo dei trasferimenti soppressi è compensato con:

- l'aumento della compartecipazione all'accisa sulla benzina, da lire 242 a lire 250 per ciascun litro di benzina venduta (art. 4);
- l'aumento dell'aliquota dell'addizionale IRPEF (art. 3), che passa dallo 0,5% allo 0,9%, lasciando invariata la manovrabilità delle amministrazioni;
- la compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto (IVA) la cui aliquota è stata inizialmente stabilita nel 25,7% (art. 2).

L'importo della compartecipazione all'IVA è attribuito alle Regioni in base alla media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'ISTAT nell'ultimo triennio (art. 2, comma 3), e confluisce in un Fondo perequativo nazionale per la realizzazione degli obiettivi di solidarietà (art. 7 comma 1). La solidarietà tra Regioni dovrà essere garantita con una perequazione basata su parametri obiettivi (art. 7 comma 2), e comunque in modo tale da assicurare la copertura del fabbisogno sanitario alle Regioni con insufficiente capacità fiscale (art. 7 comma 2), riferiti a: popolazione residente, capacità fiscale, le cui distanze rispetto alla media dovranno essere ridotte del 90%, fabbisogni sanitari corretti interamente, dimensione geografica corretta con un coefficiente pari allo 0,7%, modificabile a regime.

Per garantire un'applicazione non eccessivamente traumatica sono posti in essere tre "ammortizzatori" transitori:

- per il primo triennio di applicazione, con DPCM, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni è possibile modularne le aliquote di compartecipazione, fino alla definitiva determinazione (prevista entro il 31 luglio 2005 art. 5 commi 2 e 3). Il

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

finanziamento delle funzioni "Bassanini" dovrebbe avvenire dal gennaio 2006 (art. 6). La legge finanziaria per il 2005 (n. 311/2004) ha inoltre previsto che anche la compensazione per la perdita di gettito realizzata dalle regioni a statuto ordinario per gli anni 2003 e successivi, a seguito della riduzione dell'accisa sulla benzina non compensata dal maggior gettito delle tasse automobilistiche e il fondo per gli asili nido siano inseriti nel meccanismo di riparto del D.Lgs. 56/2000;

- per il periodo 2001-2004 è istituito un fondo di garanzia (art. 13, comma 3) per compensare le Regioni a statuto ordinario delle eventuali minori entrate dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF (0,5%) rispetto alle previsioni contenute nel DPEF;
- per 13 anni il riparto avviene tenendo conto della spesa storica, sebbene in misura decrescente (art. 7, comma 4).

L'iniziale vincolo circa la necessità di assicurare i livelli essenziali ed uniformi di assistenza (art. 8), previsto sino al 2003 è stato soppresso nel 2000 (dall'art. 83, comma 1, della Legge 388/2000, Finanziaria 2001) e sostituito con l'impegno per ciascuna regione per il triennio 2001-2003 a destinare al finanziamento della spesa sanitaria risorse non inferiori al riparto del fabbisogno sanitario nazionale. Per gli anni successivi il vincolo potrebbe essere rimosso, salvo verifica dell'assistenza sanitaria erogata e del sistema di garanzie prevista dal D.Lgs. 56/2000.

Fin da subito, in sede di definizione dei DPCM annuali delle aliquote di compartecipazione all'IVA, sono sorte numerose difficoltà applicative del Decreto, che hanno portato a continui rinvii delle scadenze previste per i diversi adempimenti (determinazione definitiva delle aliquote di compartecipazione; definizione dei DPCM relativi agli anni 2003 e 2004).

Per l'anno 2001, l'aliquota di compartecipazione IVA, originariamente stabilita al 25,7% è stata portata al 38,55% (DPCM 17 maggio 2001), ferme restando le quote di compartecipazione all'accisa sulla benzina e dell'addizionale regionale dell'IRPEF. Il riparto delle risorse, per un ammontare pari a 27,437 miliardi di euro circa, basandosi interamente sulla spesa storica, non ha avuto nessun effetto redistributivo.

Per l'anno 2002, l'aliquota di compartecipazione IVA è stata rideterminata (DPCM 14 maggio 2004), con aliquota pari al 37,39%. Il decreto di determinazione delle quote di compartecipazione all'IVA, per un ammontare pari a 30,790 miliardi di euro circa, dopo una lunghissima discussione, non ha ottenuto la prevista intesa in Conferenza Stato-Regioni. Il Governo ha ugualmente adottato l'atto, che alcune Regioni hanno impugnato sia per sospetti profili di incostituzionalità, sia per una possibile inadeguata attuazione.

Per l'anno 2003 l'aliquota di compartecipazione IVA è stata rideterminata al 38,69% (con parere della Conferenza delle Regioni) favorevole nella seduta della Conferenza Stato-Regioni del 26 novembre 2003), per un ammontare pari a 32,522 miliardi di euro, per il quale non si è ancora proceduto al riparto.

Per gli anni 2004 e 2005 non si è ancora definita l'aliquota di compartecipazione IVA. Durante il 2004, anno in cui sono venuti meno alcuni vincoli e garanzie al sistema di

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

finanziamento delle regioni previsto dal D.Lgs. 56/2000, con l'approvazione nel maggio 2004 di quello che può essere considerato il primo DPCM di attuazione del *federalismo fiscale*, si sono radicalizzate le obiezioni, da parte di alcune Regioni, sul sistema di finanziamento introdotto con il D.Lgs. 56/2000.

Molte Regioni hanno presentato istanze di illegittimità e di incostituzionalità presso il TAR del Lazio e la Corte Costituzionale, su diversi aspetti del provvedimento. La critica più rilevante è certamente quella che contesta la capacità della formula perequativa introdotta dal decreto legislativo di assicurare la copertura del fabbisogno sanitario.

SCHEDA 4B - IL DOCUMENTO DELLE REGIONI SUL D.LGS. 56/2000

In una seduta straordinaria della Conferenza delle Regioni convocata a Villa San Giovanni nel luglio scorso, le Regioni hanno fatto il punto sull'applicazione del D.Lgs. 56/2000 e sulla finanza regionale. A conclusione della seduta, la Conferenza delle Regioni ha reso pubblico il documento "Valutazioni e proposte della conferenza delle Regioni e delle Province Autonome sul D.Lgs. 56/2000. Disposizioni in materia di federalismo fiscale".

Nel documento, dopo aver ricordato le origini ed i meccanismi dell'attuale sistema fiscale, e confermato come le Regioni già a partire dalla metà degli anni '90 hanno espresso a più riprese il proprio orientamento in favore del superamento della finanza derivata e sulla necessità di pervenire ad una responsabilizzazione delle amministrazioni regionali in termini di reperimento delle risorse, sottolineano l'attualità delle "raccomandazioni" che avevano accompagnato il proprio parere sul D.Lgs. 56/2000 del 10 gennaio 2000.

Le principali preoccupazioni espresse all'epoca riguardavano principalmente:

- *la possibilità che oneri relativi al finanziamento di funzioni trasferite possano ricadere sui bilanci regionali;*
- *la tenuta del sistema rispetto alle dinamiche di crescita della spesa sanitaria: si legge testualmente nelle raccomandazioni che accompagnarono parere sullo schema di decreto legislativo del 10 gennaio 2000) "[il sistema]... potrà reggere solo se la spesa sanitaria definita dalla individuazione dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza seguirà la dinamica del PIL e invece prevedibile che i fabbisogni sanitari mostrino una dinamica più accentuata in relazione anche al progressivo invecchiamento della popolazione e all'aumento del reddito pro-capite".*

A tal fine, il documento ricorda come il D.Lgs. 56/2000 prevedeva la determinazione dell'aliquota di compartecipazione IVA una volta per tutte in sede di prima applicazione del decreto per gli anni 2001 e 2002 e conseguentemente la crescita della spesa delle Regioni sarebbe stata agganciata alla dinamica tributaria.

Nei fatti sono intervenuti gli accordi in materia di spesa sanitaria, che hanno rideterminato il livello di fabbisogno sanitario ed i relativi riparti per Regioni. Le problematiche emerse, nonché i ricorsi alla Corte Costituzionale e al TAR, una dinamica di spesa sanitaria eccedente le stime previste in sede di elaborazione del decreto legislativo e l'impossibilità di far confluire il finanziamento del

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

decentramento amministrativo nel sistema compartecipazioni hanno ulteriormente complicato il quadro di riferimento, inducendo il Governo a sospendere parte degli effetti del D.Lgs. 56/2000 in attesa di una ridefinizione della normativa coerente con l'art. 119 Costituzione. La sospensione, inizialmente prevista sino al 28 febbraio 2005 è stata più volte posticipata, da ultimo al 30 settembre prossimo.

Il documento ricorda inoltre le problematiche emerse nei DPCM applicativi del D.Lgs. 56/2000, in particolare legate alla rideterminazione annuale delle aliquote di compartecipazione IVA (cfr. testo).

In particolare, sullo schema di DPCM concernente la determinazione delle quote di riparto della compartecipazione IVA previste per l'anno 2002, il documento fa presente che le diverse posizioni regionali sono difficilmente sintetizzabili e spaziano da questioni di rilievo costituzionale alla applicazione tecnica. Si ricordano in particolare le seguenti osservazioni:

- il D.Lgs. 56/2000 potrebbe contenere profili di incostituzionalità in quanto non sarebbe pienamente coerente con le disposizioni dell'art. 119 Costituzione;
- gli effetti redistributivi cumulati della formula perequativa sarebbero insostenibili per alcune Regioni (con particolare riferimento al Mezzogiorno);
- potrebbe non essere garantito il finanziamento del fabbisogno sanitario per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza, nonostante la completa perequazione prevista nella formula di riparto;
- non risulterebbe garantito il finanziamento del 100% dell'ex fondo perequativo (L. 549/1995);
- i dati fiscali utilizzati per la determinazione del funzionamento del meccanismo perequativo, non sono quelli standardizzati, come previsto dalla legge, ma si riferiscono ai gettiti effettivi (al fine di non vanificare lo sforzo fiscale autonomo i dati sono al netto delle manovre fiscali regionali);
- la formula di riparto con parametri obiettivi potrebbe essere stata applicata in modo difforme da quanto previsto, in particolare per la componente relativa alla dimensione geografica, non tutelando sufficientemente le Regioni con ridotta popolazione.

A tali questioni, relative ai principi del D.Lgs. 56/2000 e alla sua applicazione pratica, il documento ricorda come si sovrappongano altre considerazioni più attinenti alla corretta valutazione finanziaria dei fabbisogni per il Servizio Sanitario Nazionale, tra cui in particolare l'osservazione di alcune regioni relativa ad un eccessivo rilievo assegnato alla "popolazione anziana", non controbilanciata da un peso attribuito a particolari situazioni territoriali previsti dalla legge 662/1996 art. 34 (segnatamente la povertà relativa), anch'esse causa di morbidità.

In considerazione di ciò, e delle notevoli difficoltà attuative che sono emerse anche per gli anni successivi al 2002, le Regioni convergono sulle seguenti richieste da avanzare:

- che sia iscritto all'Ordine del Giorno della Conferenza Unificata il punto sulle linee di indirizzo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale;
- che il Governo si faccia carico della compensazione dei "segni meno", sino all'attuazione del federalismo fiscale previsto dall'art. 119 della Costituzione, a valere su fondi non già destinati a finanziare spese regionali;
- che si tenga in adeguata considerazione, a partire dal 2004, la "questione" delle piccole regioni.

In seguito a tali atti, il Governo ha deciso di sospendere l'applicazione del D.Lgs.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

56/2000 per individuare le modifiche necessarie per il suo adeguamento al nuovo testo costituzionale. La sospensione chiude come detto una stagione di continui rinvii delle scadenze previste per i diversi adempimenti, mentre risulta ancora bloccato l'esercizio per le Amministrazioni locali dei margini di gestione ad esse riservati per l'IRAP e/o per l'addizionale all'IRPEF.

Come rileva la Corte dei Conti nella sua *Relazione annuale*, il blocco nella politica tributaria regionale ha inciso negativamente sul processo di responsabilizzazione delle Amministrazioni territoriali. Pur entro margini ancora limitati, molte Regioni avevano fatto ricorso, fino al 2002, alla leva fiscale, non solo per accrescere il gettito, ma anche per finanziare, ricorrendo a redistribuzioni del carico fiscale, trattamenti agevolati per settori o categorie economiche particolari. Così, alcune Regioni hanno ridotto l'aliquota Irap per determinate categorie di soggetti, compensando tale calo con l'incremento di altri tributi (tassa auto o addizionale IRPEF). Quasi tutte le Regioni hanno ridotto l'aliquota per le Onlus, molte hanno aumentato l'aliquota sul settore bancario, finanziario ed assicurativo. In alcuni casi l'IRAP è stata utilizzata a fini di incentivo e sostegno ad alcuni settori produttivi o di determinate aree territoriali. Anche quando gli incrementi sono stati mirati alla copertura del deficit sanitario non si è rinunciato a garantire trattamenti agevolati per alcuni settori o regimi di esenzioni. Non marginali e diversificati anche gli interventi relativi all'IRPEF. Sette Regioni hanno per il momento previsto l'introduzione di variazioni rispetto agli importi base. Nella maggioranza dei casi si è trattato di incrementi costanti di aliquota (estesi a tutti i soggetti di imposta o applicati solo sopra una certa soglia di reddito); solo in alcuni casi, invece, si è fatto ricorso ad un vero e proprio sistema di aliquote progressive in funzione del reddito.

4.1.3 - I PROVVEDIMENTI DI FINANZA PUBBLICA DEL 2004 E 2005

Con la manovra finanziaria per il 2004 (la legge finanziaria 350 del 2003 e il decreto-legge 269 del 30 settembre 2003) erano state previste misure per ricondurre l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 2,2%. Un risultato ottenuto attraverso misure di contenimento per circa 14 miliardi e di carattere espansivo per oltre 6 miliardi (maggiori spese per circa 3,7 miliardi di euro e sgravi fiscali per circa 2,5 miliardi). Più di un terzo delle maggiori spese risultava assorbito dagli oneri per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego. Agli altri interventi (sostegno della ricerca, sgravi all'agricoltura e interventi sociali) erano destinati circa 2 miliardi di euro.

La manovra non introduceva modifiche significative all'orientamento seguito negli ultimi anni in tema di politica finanziaria territoriale, confermando che *“lo scenario previsto per il 2004 si muove da un lato nel proseguimento del conferimento di funzioni e compiti in attuazione del D.Lgs. 112/1998 e dall'altro nel progressivo risanamento della finanza pubblica attraverso il patto di stabilità interno”* (Relazione previsionale e programmatica, settembre 2003).

Per la finanza regionale questo aveva significato:

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- la conferma delle norme introdotte con la finanziaria 2003 che prevedevano limiti alla crescita della spesa corrente (al netto di interessi passivi, programmi comunitari e sanità), sia in termini di competenza che di cassa, entro un valore del 7,6% tra il 2000 e il 2004;
- il mantenimento degli obiettivi assunti (con il decreto legge 347/2001, che recepiva l'accordo di agosto 2001) per una evoluzione della spesa sanitaria entro i limiti concordati, con la riconferma delle misure volte ad attivare le responsabilità e le sanzioni nel caso di formazione di ulteriori disavanzi;
- il potenziamento (contenuto nel D.L. 269/2003) delle norme previste per il rispetto del tetto alla spesa farmaceutica e per il monitoraggio di tutte le prestazioni farmaceutiche attraverso un controllo centrale informatizzato. A un nuovo organismo, l'Agenzia del farmaco, era stato, tra l'altro, affidato il compito di provvedere, in caso di superamento dei tetti previsti, ad una ripartizione della spesa eccedente, per il 60% ridefinendo le quote di spettanza del produttore (sul prezzo dei farmaci ammessi al rimborso), e per il 40% attribuendone l'onere del ripiano a livello regionale;
- la proroga di un ulteriore anno della sospensione degli aumenti delle addizionali all'IRPEF e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'IRAP, disposta dalla finanziaria 2003, e l'allungamento dei tempi necessari per la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti alle Regioni per il finanziamento delle funzioni ad esse trasferite con i decreti legislativi di attuazione della legge n. 59 del 1997;
- l'integrazione delle norme dettate dalla finanziaria 2002 sull'accesso degli Enti territoriali al mercato dei capitali, con la definizione delle modalità di interpretazione e di applicazione della norma costituzionale che prevede il ricorso all'indebitamento per Regioni ed Enti Locali solo per finanziare spese di investimento (art. 119, comma sesto della Costituzione). La norma introdotta nella finanziaria chiarisce, in particolare, tre aspetti: le tipologie di operazioni che costituiscono indebitamento, individuate in base alle regole di contabilità assunte al livello europeo in quelle di carattere finanziario che non hanno impatto sul disavanzo; le operazioni che rappresentano investimento, limitate a quelle che inducono realizzazioni di opere che rimangono nella disponibilità delle Amministrazioni pubbliche (vengono esclusi quindi i trasferimenti in conto capitale a famiglie o imprese); i limiti nel finanziamento di conferimenti o ricapitalizzazioni, escluse per aziende o società ai fini di ripiano delle perdite.

A fronte dei rilevanti scostamenti dagli obiettivi di crescita economica e di finanza pubblica, a metà luglio veniva adottato un intervento correttivo (D.L. 168/2004, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2004, n. 191), con un effetto atteso di riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche di oltre 7.500 milioni, ovvero tale da ricondurre, per il 2004, il rapporto indebitamento/PIL dal 3,5% al 2,9%. Il provvedimento disponeva che la spesa per consumi intermedi delle Amministrazioni territoriali già interessate dal patto di stabilità interno (al netto delle spese per prestazioni correlate a diritti soggettivi) nell'anno 2004 non potesse essere superiore a quella mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 10%.

Il provvedimento mirava, in sostanza, a fornire agli Enti territoriali un ulteriore strumento per consentire loro il raggiungimento degli obiettivi di saldo già fissati nel patto di stabilità interno, compensando gli elementi di criticità derivanti da una

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

dinamica delle spese per il personale superiore, in conseguenza dei rinnovi contrattuali, a quella programmata. Inoltre, si prevedeva, in deroga al divieto di ricorrere all'indebitamento per il finanziamento dei contributi agli investimenti in favore dei privati, un regime transitorio per gli impegni assunti al 31 dicembre 2003 e per quelli in corso nel 2004 derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, finanziati con ricorso all'indebitamento o per i quali fosse già stata autorizzata l'accensione di mutui.

Infine, la finanziaria per il 2005 conferma le misure intraprese negli anni precedenti ai fini del contenimento della spesa pubblica. Tra queste:

- il tetto della spesa in conto corrente e conto capitale (con alcune eccezioni) del 2% per il rispetto del Patto di Stabilità; la cui applicazione è estesa anche ai Comuni con popolazione superiore ai 3mila abitanti, ed il rafforzamento dei sistemi di monitoraggio trimestrale;
- il limite alle spese per incarichi di consulenza, studi e ricerche a soggetti esterni alle Amministrazioni, e quelli per il contenimento, a livelli inferiori agli anni precedenti, di altre spese correnti;
- il divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, con alcune eccezioni, il tetto alle assunzioni dopo il 2008, l'obbligo di rideterminare le piante organiche con una riduzione di almeno il 5% della spesa complessiva relativa al numero dei posti di ciascuna amministrazione, il disincentivo all'esplicitamento di nuove procedure concorsuali e lo spostamento degli oneri dei rinnovi contrattuali per il biennio 2004-2005 a carico delle amministrazioni di competenza;
- misure di controllo dei flussi finanziari in uscita degli Enti pubblici e di progressivo superamento della tesoreria unica attraverso l'introduzione di procedure informatizzate.

4.1.4 - LE PROSPETTIVE FINANZIARIE NEL PERIODO DEL DPEF

Il DPEF relativo alle manovre di finanza pubblica nazionale per il periodo 2006-2009, comunicato alle Regioni ed agli Enti Locali per il parere (di cui ai DD.Lgss. 281/97 e 468/78) il 15 luglio scorso, prevede, per il rientro che fa seguito alla raccomandazione formalizzata dalla Commissione Europea all'Italia per "deficit eccessivo", ulteriori politiche di contenimento delle spesa pubblica che ricadono sul comportamento di Regioni ed Enti Locali.

E' auspicato un maggiore coinvolgimento di Comuni, Province e Regioni nella lotta all'evasione e nel recupero della base imponibile, ipotizzando l'attribuzione alle autonomie locali di una quota parte delle maggiori entrate riscosse per effetto della loro azione.

Sono inoltre previsti un rafforzamento del monitoraggio della spesa ai vari livelli della Pubblica Amministrazione ed una revisione finalizzata alla crescita del Patto di Stabilità Interno, attraverso:

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- la previsione di tetti di spesa distinti per le spese correnti e per quelle in conto capitale, con l'intento di ampliare gli spazi per gli investimenti pubblici locali;
- l'incentivo alle Unioni di Comuni ed alla produzione di servizi in forma integrata, tenendo conto della dimensione dei Comuni e delle esigenze delle piccole isole, delle aree montane e delle aree a minoranza linguistica;
- l'introduzione nel Patto di Stabilità di un sistema di premi e sanzioni che migliori la qualità della spesa facilitando interventi strutturali in settori cruciali da questo punto di vista (trasporto pubblico, servizi di pubblica utilità, commercio e vari servizi a domanda individuale).

Regioni ed Enti Locali, nel documento di parere manovra di finanza pubblica prospettata dal DPEF, condividono sulla necessità di un rientro concordato a livello europeo in un sentiero di finanza pubblica sostenibile, e riconoscendo al Governo nazionale la volontà di agire sulle cause strutturali del *deficit* cercando al contempo di rilanciare la crescita ed assicurare il sostegno alle famiglie più deboli, e si propongono per un ruolo fattivo e propositivo secondo il *principio di leale collaborazione* tra livelli di governo, sancito dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

La Conferenza Unificata ha tuttavia ribadito ed aggiornato le critiche di metodo e di merito espresse lo scorso anno. Le questioni di *metodo* riguardano la prassi, ormai instauratasi da tempo, della mancata consultazione di Regioni ed autonomie locali nella definizione della manovra. Le questioni di *merito* richiamano la necessità di definire meccanismi strutturali della finanza regionale e locale, che consentano una volta per tutte di evitare di intervenire annualmente o periodicamente in maniera disorganica sul sistema finanziario regionale e locale al di fuori di un quadro generale di principi e regole. Le stesse critiche puntuali sul DPEF sono in qualche modo riconducibili all'assenza di tali regole (*cf. scheda 4C*).

I rilievi della conferenza Unificata, connessi ai meccanismi strutturali della finanza locale, trovano, nella sostanza, conferma nelle conclusioni della *Relazione annuale sulla finanza regionale* della Corte dei Conti, che recita testualmente: *"l'anno che si è chiuso ha visto venire al pettine i nodi di un sistema per troppo tempo sottoposto alle incertezze di un complesso e contrastato cantiere istituzionale. A distanza di oltre otto anni dai primi trasferimenti di funzioni e in attesa dell'operare delle nuove modifiche costituzionali all'esame del Parlamento, i nodi attuativi sono tutti ancora aperti o destinati a riaprirsi (sistema perequativo, regole di bilancio, modalità di gestione del patto di stabilità interno, sistema fiscale decentrato, finanziamento delle funzioni trasferite). Il prolungarsi di questa fase di indeterminazione rischierà oggi, tuttavia, in un quadro di disponibilità finanziarie sempre più ridotte, di risultare non più sostenibile. La mancanza di elementi e di strumenti di responsabilità fiscale, e di un quadro di riferimento per la gestione del coordinamento a livello territoriale, riduce le possibilità di predisporre una adeguata programmazione degli interventi delle Amministrazioni locali, incidendo per questa via anche sulla possibilità di intervenire sulla competitività del sistema economico complessivo"*.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

SCHEDA 4C - IL PARERE DELLE AUTONOMIE LOCALI SUL DPEF 2006-2009

Nel parere espresso sul DPEF dalla Conferenza Unificata il 28 luglio 2005, si rintracciano molte delle critiche mosse all'azione del governo centrale già negli scorsi anni. Si riassumono di seguito i temi e gli elementi delle critiche puntuali espresse nel documento della Conferenza.

Mancata attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale, che avrebbe dovuto dare certezza a Regioni, Autonomie Locali ed agli Enti Locali sulle risorse disponibili per impostare strategie di sviluppo di medio e lungo periodo. La Conferenza, a distanza di 4 anni dalle citate riforme, sostiene che il procedere secondo meccanismi e regole che intervengono in maniera disorganica sul sistema finanziario regionale e locale al di fuori di un quadro generale di principi e regole, non possa ritenersi un metodo accettabile. Nelle more della definizione delle nuove regole del federalismo fiscale che l'Alta Commissione avrebbe dovuto predisporre, rammentano la loro posizione sui "punti fermi" sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, proposti in un documento già nel giugno 2003.

Necessità di riformulazione del Patto di Stabilità Interno. La Conferenza ricorda come le amministrazioni decentrate si trovano (per effetto della L. 350/2003, cfr. oltre, par. successivo) nell'impossibilità di finanziare a debito i trasferimenti ai privati, perdendo spesso l'opportunità di utilizzare cofinanziamenti nazionali e comunitari, con effetti sul rallentamento della crescita, sottolineati dallo stesso Governo centrale. Pertanto, la Conferenza propone:

- di escludere dal tetto di spesa gli investimenti o alcune componenti di essi, privilegiando quelli coerenti con le finalità proposte nell'agenda di Lisbona;*
- di escludere dal patto di stabilità la contabilizzazione dei fondi connessi ai programmi comunitari;*
- di introdurre criteri di flessibilità che tengano conto delle spese sostenute per far fronte ad interventi straordinari e non ricorrenti,*
- di responsabilizzare il sistema territoriale, con forme di co-definizione degli strumenti di correzione del tendenziale, diversificate tra livelli istituzionali di governo;*
- di rivedere l'attuale sistema sanzionatorio, introducendo anche sistemi premianti a favore degli enti più virtuosi.*

Ripristino dell'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti Locali. Nonostante i provvedimenti che nel 2005 hanno sbloccato la possibilità per le Regioni di aumentare le aliquote dei tributi propri, i vincoli all'autonomia finanziaria non sono ancora del tutto rimossi, in quanto contemporaneamente interventi effettuati (e interventi già previsti) sulle basi imponibili dei tributi regionali hanno ridotto il gettito delle quote partecipate dei gettiti erariali e la capacità di finanziamento autonomo. La Conferenza propone pertanto di prorogare il fondo di garanzia per assicurare le risorse spettanti alle Regioni per i livelli essenziali di assistenza sanitaria. Viene di nuovo richiamata, inoltre, la necessità di portare a compimento il processo di decentramento amministrativo (e relativo finanziamento) previsto dalla L. 59/97 (Bassanini).

Razionalizzazione dei sistemi di riscossione dei tributi e di lotta all'evasione. La Conferenza chiede l'emanazione di indirizzi programmatici che prevedano la collaborazione di tutti i livelli di governo per il contrasto all'evasione fiscale e all'economia "sommersa", in maniera da recuperare le basi imponibili dei grandi tributi partecipati e rendere efficace il controllo di tutti i tributi erariali in collaborazione con l'Agenzia delle Entrate.

Contenimento della spesa per il personale. La Conferenza lamenta che nelle ultime

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

finanziarie in particolare, si è affermata una politica che considera il personale della Pubblica Amministrazione, a tutti i livelli, come un costo da contenere in maniera generalizzata, a prescindere da qualunque valutazione di ordine qualitativo. Al contrario, auspica che la politica di contenimento dei costi del personale tenga conto delle peculiarità di ciascun ente in termini di capacità di bilancio, servizi erogati, parametri di efficienza ed efficacia riferiti a ciascun comparto e lasci più spazio all'autonomia negoziale ed alla contrattazione delle singole realtà territoriali.

Istituzione di un tavolo di monitoraggio della spesa pubblica. Il Tavolo dovrà prevedere la partecipazione dei diversi livelli istituzionali, per dare trasparenza alla spesa della Pubblica Amministrazione ed avere uno strumento condiviso tra livelli amministrativi di verifica costante e puntuale delle spese degli enti: lo strumento dovrà vigilare anche sugli effetti di eventuali (e sempre probabili) micro-interventi che riducano le risorse disponibili sul territorio in settori spesso strategici (innovazione, ricerca e sviluppo tecnologico), e individuare i settori di intervento ed i possibili risparmi.

Semplificazione e delegificazione. La Conferenza propone di rendere più incisiva la semplificazione di provvedimenti legislativi e procedimenti amministrativi, individuando modelli che vedano paritariamente impegnati Stato e Regioni su un percorso a più fasi, a partire dalle regioni più pronte alla sperimentazione.

Welfare e sanità. Nelle politiche dei due settori, nonostante le maggiori risorse destinate nell'ultimo anno, restano ancora irrisolti alcuni nodi strutturali lamentati da anni. Tra questi, la Conferenza ricorda:

- la mancata ridefinizione dei Livelli di Assistenza Sociale (LIVEAS), ed il loro congruo finanziamento (almeno sui livelli del 2004). Già negli scorsi anni, nelle proposte iniziali del DPEF, le risorse destinate al Fondo per le Politiche Sociali ed al fondo per il finanziamento dei LIVEAS, utilizzate per il cofinanziamento statale dei sistemi regionali di welfare, non risultavano sufficienti a soddisfare i fabbisogni. In ogni caso, il loro stanziamento annuo di bilancio è soggetto a fluttuazioni e i trasferimenti delle somme sono soggetti a ritardi;
- la soluzione del pieno finanziamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA), che, nonostante gli aggiustamenti delle recenti leggi finanziarie, risultano ancora sottostimati, come del resto gli oneri contrattuali per il 2004.

Politiche del Mezzogiorno e dello sviluppo. La Conferenza sottolinea l'importanza strategica dei Fondi per le Aree Sottoutilizzate come strumento per garantire la perequazione tra tutti i territori e per favorire lo sviluppo tecnologico e di infrastrutture nel Mezzogiorno, anche in tema di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico e qualificazione del capitale umano. Ma, alla luce della previsione contenuta nel DPEF 2006-2009 di tassi di sviluppo dell'area inferiori alla media nazionale, e della difficile trattativa che il Governo nazionale sta sostenendo con la Commissione Europea per mantenere inalterati i fondi di coesione e competitività, chiede che il Governo si impegni a garantire con fondi ordinari una crescita superiore alla media nazionale ed europea del rapporto tra spesa in conto capitale e PIL. Per garantire un'elevata produttività del capitale investito, la Conferenza propone che l'analisi della spesa pubblica in conto capitale nelle varie regioni venga fatta in base alle potenzialità di un'area, ovvero alla sua capacità di raggiungere elevati livelli di sviluppo, misurata in base a parametri di offerta (tipologia e volume di affari, lavoro e PIL dei vari territori).

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

4.1.5 - LE RISORSE AGGIUNTIVE DERIVANTI DALLA POLITICA DI COESIONE

La tabella che proponiamo è un esercizio che sconta un significativo grado di aleatorietà per il protrarsi del negoziato e per la mancanza di regole certe definite a livello comunitario e nazionale, in relazione ai criteri di riparto sia tra i due Fondi Strutturali, sia tra le Regioni all'interno di ciascuno Stato membro.

I contenuti del dibattito in corso sulla quantità di risorse da attribuire in generale ai fondi strutturali in Europa sono noti. Ma non sono stati definiti:

- il criterio di riparto delle risorse tra fondi (FESR e FSE) da adottare a livello di ogni Stato membro; la Commissione ha proposto che le risorse assegnate agli Stati membri fossero costituite per un 50% dal FESR e per un 50% dal FSE, mentre la Presidenza Lussemburghese ha ipotizzato che tale rapporto fosse definito dallo Stato membro in consultazione con la Commissione. Sulla base della proposta della Presidenza lussemburghese, il Coordinamento delle Regioni italiane del nuovo obiettivo 2, nell'ambito del Gruppo di contatto, sta discutendo sulle possibili ipotesi di riparto percentuale tra i due Fondi;
- il criterio di riparto delle risorse tra Regioni in ambito nazionale; il Coordinamento tecnico delle Regioni del nuovo obiettivo 2, ha prospettato l'introduzione di un'operazione di *safety-net* che eviti di stravolgere gli attuali equilibri nella ripartizione delle risorse tra Regioni, e garantisca pesi percentuali analoghi a quelli attuali. Applicando tale soluzione la quota percentuale di risorse FESR e FSE che spetterebbe all'Abruzzo sul totale delle risorse nazionali sarebbe pari al 7,89% per il FESR e al 4,65% per il FSE, pari appunto alle percentuali di contributo FESR ed FSE sul totale nazionale vigenti nel periodo di programmazione 2000-2006.

Nella tabella 4.1, vengono quantificate, le risorse che verrebbero attribuite alla Regione Abruzzo.

Nella tabella vengono prospettate due alternative in relazione alla distribuzione tra i due Fondi per l'Italia: la prima è quella di riparto 50% FESR e 50% FSE; la seconda di riparto 40% FESR e 60% FSE. Per la quantificazione delle risorse da assegnare alla Regione viene invece seguita l'ipotesi di un *safety-net* al 100%. È stato applicato il tasso di partecipazione comunitaria del 50% previsto per l'Obiettivo Competitività sia per il FESR che per il FSE (Articolo 51 della Proposta di nuovo regolamento generale). Il totale delle risorse non comprende quelle destinate all'Obiettivo Cooperazione Territoriale.

Nella migliore delle due ipotesi descritte si passerebbe in termini di solo cofinanziamento comunitario dai 374.305.797 Euro (193.509.363 Euro di FESR e 180.796.434 euro di FSE) del periodo 2000-2006 ai 285 milioni di euro o addirittura 271 milioni di euro ipotizzati per il periodo 2007-2013.

Alle risorse calcolate per l'Abruzzo nella presente tavola devono essere aggiunte

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

quelle che saranno attribuite per l'Obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea".

Più difficile ad oggi è riuscire a fare una ipotesi di attribuzione alla regione abruzzo delle risorse derivanti dalla politica di coesione nazionale (FAS).

In ossequio al principio regolamentare dell'addizionalità gli stati membri sono chiamati a garantire il mantenimento nel tempo dei volumi di risorse destinate allo sviluppo socio economico.

Tab 4.1 Una simulazione sull'attribuzione di risorse della politica di coesione alla Regione Abruzzo (importi in milioni di euro)						
Contributo degli Stati membri al bilancio comunitario	1,06% del RNL dell'UE stanziamenti di impegno 1,00% del RNL dell'UE stanziamenti di pagamento					
Totale risorse bilancio comunitario	863.259					
Risorse destinate all'obiettivo "competitività regionale e occupazione" a livello comunitario	37.264					
Risorse destinate all'Italia per l'obiettivo "competitività regionale e occupazione" (dato fornito dal MEF-DPS)	4.550					
	I ^a IPOTESI			II ^a IPOTESI		
	FONDI COMUNITARI					
	FESR 50%	FSE 50%	Totale UE	FESR 40%	FSE 60%	Totale UE
Riparto risorse tra FESR ed FSE per l'Italia	2.275	2.275	4550	1.820	2.730	4550
Risorse destinate alla Regione Abruzzo	179	106	285	144	127	271
	TOTALE SPESA PUBBLICA					
	Totale UE	Cofinanziamento nazionale	Totale spesa pubblica	Totale UE	Cofinanziamento nazionale	Totale spesa pubblica
Risorse destinate alla Regione Abruzzo	285	285	570	271	271	542

L'Italia, da parte sua, ha inteso soddisfare principalmente i fondi destinati alle aree depresse, ora sottoutilizzate, del Paese, aggiuntive rispetto a quelle ordinarie destinate all'assolvimento delle funzioni ordinarie di ciascuna Amministrazione regionale e/o centrale.

Tali strumenti sono previsti dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, art. 2, commi 203 e ss. e dalla deliberazione CIPE 21 marzo 1997, n. 29, nonché in una serie di ulteriori atti emanati dall'Amministrazione centrale e, in particolare, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (in avanti MEF).

Il totale delle risorse CIPE attualmente viene ripartito come segue:

- il 15% della quota regionale, alle Regioni del Centro Nord;
- l'85% della quote regionale, alle Regioni del Mezzogiorno.

Nel riparto di queste risorse, a seguito del negoziato condotto per l'attuale programmazione (2000-2006) l'Abruzzo partecipa, e peraltro con l'intero territorio regionale, alle assegnazioni attribuite alle Regioni meridionali, per una quota pari al 4,31%.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

In Conferenza Stato Regione Autonomie Locali si è sancito il principio assai importante secondo cui l'Abruzzo continui a partecipare alle assegnazioni attribuite alle Regioni meridionali. Si sta invece discutendo se debbano rimanere le medesime la ripartizione di risorse tra Centro Nord e Sud e, all'interno della quota del SUD, quella tra le singole regioni.

Di seguito si riportano le risorse assegnate all'Abruzzo per le singole annualità a valere sulle singole deliberazioni.

Tab 4.2 Risorse attribuite dalle deliberazioni CIPE negli anni 1999-2005

DELIBERAZIONE CIPE	ANNUALITÀ DI RIFERIMENTO	RISORSE ASSEGNATE (in meuro)
142/99	1999	60,06
84/2000	2000	80,91
138/2000	2001	66,24
36/02	2002	68,59
17/03	2003	103,38
20/04	2004	102,31
35/05	2005	103,48
TOTALE FAS		584,98

4.2 - LA REALTÀ FINANZIARIA REGIONALE

4.2.1 - LA STRUTTURA DI ENTRATE E SPESE

La lettura dei conti consuntivi regionali dal 2000 al 2003 (ultimo disponibile, approvato nel gennaio 2005) mostra il consolidarsi degli effetti sulle entrate regionali della riforma del "federalismo fiscale" (tab. 4.3).

Entrate

L'incidenza delle entrate per tributi propri (Titolo I) nel corso dei tre anni della riforma si è consolidato intorno al 50% (nel 2000 rappresentavano il 33,8 % del totale). Di converso, il peso delle entrate per trasferimenti correnti (fondi di compensazione interregionale) si è stabilizzato resta intorno ad un quarto del totale (prima della riforma, era di oltre la metà del totale), ed il peso delle entrate extratributarie resta molto modesto (0,9% ed in riduzione).

Conseguenza della insufficienza delle risorse nella loro nuova struttura per finanziare le attività regionali è il valore costante (intorno al 10%) dell'incidenza delle entrate da prestiti, che testimonia la necessità di coprire il finanziamento di attività correnti, in settori che richiedono frequenti anticipazioni o esborsi di cassa (trasporti, ecc...) attraverso il ricorso al mercato finanziario ed a mutui.

A partire dal 2002, grande importanza rivestono tra le entrate (intorno al 15%) i

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

trasferimenti in conto capitale provenienti dallo Stato e dall'Unione Europea, come conseguenza dell'attivazione dei programmi cofinanziati.

La dinamica delle entrate proprie (tributarie ed extratributarie), nei due anni certi di federalismo fiscale, è stata molto contenuta, mediamente in linea con il tasso di inflazione, riflette la scelta di non modificare le aliquote del prelievo tributario di competenza regionale e di utilizzare, anzi, la leva fiscale come mezzo di promozione delle attività economiche sul territorio regionale o in settori ed ambiti locali particolarmente svantaggiati: a tale proposito, si ricorda come siano state ridotte al minimo le aliquote regionali IRAP (3,25%) gravanti sulle attività economiche localizzate nei comuni montani con popolazione inferiore ai 3mila abitanti, sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), sulle cooperative sociali, sulle nuove attività di piccola impresa e professionali.

I dati presentati (consuntivi fino al 2003) non evidenziano ancora gli effetti dell'incremento della tassa automobilistica regionale del 10%, disposto, a partire dall'esercizio 2005, con la legge finanziaria per il 2004 (L.R. 15/2004); l'incremento dovrebbe apportare un aumento delle "entrate tributarie" (Titolo I) di ulteriori 10 milioni di euro, gettito fiscale atteso del provvedimento.

Tab 4.3 Evoluzione e composizione delle entrate del bilancio regionale

TITOLO	DESCRIZIONE	2000	2001	2002	2003
VALORI IN MILIONI DI EURO					
1	Entrate tributarie	681	1.411	1.464	1.497
2	Entrate da contributi e trasferimenti correnti	1.058	743	658	665
3	Entrate extratributarie	116	395	23	25
4	Entrate da trasferimenti in conto capitale	0	0	516	451
5	Entrate da prestiti	157	371	319	280
	TOTALE	2.012	2.921	2.980	2.918
VARIAZIONE PERCENTUALE					
1	Entrate tributarie		107,2	3,8	2,3
2	Entrate da contributi e trasferimenti correnti		- 29,8	- 11,4	1,1
3	Entrate extratributarie		240,6	- 94,2	8,7
4	Entrate da trasferimenti in conto capitale				- 12,6
5	Entrate da prestiti		136,3	- 14,0	- 12,2
	Totale		45,2	2,0	-2,1
DISTRIBUZIONE PERCENTUALE					
1	Entrate tributarie	33,8	48,3	49,1	51,3
2	Entrate da contributi e trasferimenti correnti	52,6	25,4	22,1	22,8
3	Entrate extratributarie	5,8	13,5	0,8	0,9
4	Entrate da trasferimenti in conto capitale	0,0	0,0	17,3	15,5
5	Entrate da prestiti	7,8	12,7	10,7	9,6
	TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonti: Regione Abruzzo - Servizio Risorse Finanziarie e Consuntivi 2000 - 2001 - 2002 - 2003.

Spese Nel periodo dei consuntivi (2000-2003), l'incremento delle spese è sempre stato molto contenuto, e tale comunque da rispettare i vincoli posti dal Patto di Stabilità.

Non si può tuttavia non rilevare, come dimostra la recente esperienza, che con l'attuale struttura del bilancio regionale interventi di contenimento della spesa hanno,

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

nel complesso, una limitata efficacia sulla composizione della stessa, che mostra una qualche rigidità: l'incidenza delle spese correnti sul totale rimane molto elevata, da sempre intorno ai tre quarti del totale.

L'avvio della realizzazione dei programmi infrastrutturali cofinanziati da Stato ed Unione Europea ha contribuito a dare un forte slancio alle spese in conto capitale. Grazie infatti all'incremento tra le entrate, come appena visto, dei trasferimenti in conto capitale, il peso sul totale delle spese di investimento è aumentato dal 20,6% del 2001 al 25,4% del 2003, nonostante la dinamica di alcuni programmi di investimento si sia mostrata relativamente lenta (solo +8,8% nel 2003).

Tab 4.4. Evoluzione e composizione delle spese del bilancio regionale

TITOLO	DESCRIZIONE	2000	2001	2002	2003
VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO					
1	Spese correnti	1.743	2.075	1.812	2.133
2	Spese in conto capitale	514	569	678	738
3	Rimborso di prestiti	16	113	250	32
TOTALE		2.273	2.757	2.740	2.903
VARIAZIONE PERCENTUALE					
1	Spese correnti		18,0	-12,7	17,7
2	Spese in conto capitale		10,7	19,2	8,8
3	Rimborso di prestiti		606,3	121,2	-87,2
TOTALE			21,3	-0,6	5,9
DISTRIBUZIONE PERCENTUALE					
1	Spese correnti	76,7	75,3	66,1	73,5
2	Spese in conto capitale	22,6	20,6	24,7	25,4
3	Rimborso di prestiti	0,7	4,1	9,1	1,1
TOTALE		100,0	100,0	100,0	100,0

Fonti: Regione Abruzzo - Consuntivi 2000 - 2001 - 2002 - 2003

Tab 4.5 Evoluzione e composizione delle spese del bilancio regionale per funzioni obiettivo

F.O.	DESCRIZIONE	MILIONI €			
		2002	2003	%	VAR %
1	Organi Istituzionali	25,4	27,5	0,6	8,3
2	Amministrazione Generale	266,7	319,5	7,0	19,8
3	Politiche abitative e interventi nel settore edili	27,8	16,4	0,4	-41,0
4	Opere pubbliche	34,0	49,0	1,1	44,1
5	Difesa del suolo protezione civile e tutela ambientale	67,7	67,5	1,5	-0,3
6	Servizi e infrastrutture per la mobilità e il trasporto merci	176,9	179,6	3,9	1,5
7	Agricoltura, foreste ed economia montana	77,9	66,0	1,4	-15,3
8	Industria, artigianato, commercio ed energia	50,0	82,7	1,8	65,4
9	Turismo	23,0	20,5	0,4	-10,9
10	Istruzione, cultura ed attività ricreative	40,4	45,0	1,0	11,4
11	Formazione professionale e politiche del lavoro	104,6	141,8	3,1	35,6
12	Promozione e tutela della salute	1515,0	1770,9	38,8	16,9
13	Protezione sociale	42,9	38,8	0,8	-9,6
14	Politiche per lo sviluppo delle autonomie locali e federalismo	10,7	13,6	0,3	27,1
15	Fondi	0,0	0,0	0,0	
16	Gestione del debito	277,8	64,6	1,4	-76,7
17	Contabilità speciali	1452,0	1665,1	36,4	14,7
TOTALE		4192,8	4568,6	100,0	9,0

Fonti: Regione Abruzzo - Consuntivi 2002 - 2003

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Tra il 2002 e il 2003 (ultimo conto consuntivo disponibile), ciò si è riflesso in particolare in forti incrementi delle spese nei settori (funzioni-obiettivo) delle opere pubbliche, delle attività produttive e della formazione professionale e politiche del lavoro). La rigidità nella composizione del bilancio cui si accennava è evidente dal limitato peso relativo che tali settori continuano a rivestire nello stesso, a fronte di risorse molto consistenti della sanità (38%) e dei trasferimenti agli Enti Locali (contabilità speciali, 36%).

4.2.2 - LE MISURE PER IL CONTENIMENTO DELLA SPESA SANITARIA ED IL LORO IMPATTO

Notevole impatto sugli equilibri di bilancio, sia per il peso relativo della voce "sanità" tra le spese regionali che per i vincoli che la politica sanitaria impone ai comportamenti regionali, hanno le misure adottate e da adottare ai fini del contenimento della spesa sanitaria e del ripiano del debito pregresso.

Misure 2004 e prospettive

Sul fronte del contenimento della spesa sanitaria, nel corso del 2004, sulla linea delle direttive impartite dal Governo tra fine 2001 e per tutto il 2002, contenute nel D.L. 18 settembre 2001, n. 347, "*Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria*", noto come "*decreto legge salva-spesa*", convertito con modifiche nella Legge 16 novembre 2001, n. 405, e nella Legge 27 dicembre 2002, n. 189 (Finanziaria per il 2003), erano state assunte varie iniziative di carattere strutturale.

In particolare, nel corso del 2004 sono diventate operative le riforme previste dalla legge finanziaria regionale per il 2004 (L.R. 15/2004), vale a dire:

- la riforma degli strumenti di programmazione e contabili delle aziende sanitarie, con l'introduzione di nuovi strumenti a corredo del bilancio (relazione del direttore generale con la valutazione analitica dei costi, dei rendimenti, dei risultati e degli scostamenti di aree e centri di responsabilità, la "*adeguata rappresentazione*" delle cause delle eventuali perdite di esercizio);
- l'ampliamento dei poteri di indirizzo (attraverso la definizione di obiettivi, linee guida, criteri, vincoli e la definizione del *budget* economico, finanziario e patrimoniale) e di controllo (attraverso l'approvazione del bilancio, ma anche delle relazioni trimestrali dei loro direttori sullo stato di avanzamento del *budget* generale e degli eventuali scostamenti dagli obiettivi) delle aziende sanitarie da parte della Giunta regionale;
- la creazione dell'Ufficio Unico degli Acquisti (successivamente disciplinato con DGR 753/2004), competente a stipulare i contratti di fornitura di valore superiore a 15mila euro, a promuovere convenzioni ed aggregazioni di domande di acquisto delle ASL, ad effettuare consulenze per le aziende stesse, a dettare per conto della Giunta regionale atti di indirizzo e coordinamento alle aziende sanitarie sui criteri da seguire negli acquisti di beni e servizi;
- la creazione della Tesoreria Unica Regionale, alla quale affluiscono tutte le somme riscosse per conto delle ASL, sotto la gestione ed il monitoraggio finanziario della FIRA, responsabile delle somme del fondo sanitario regionale assegnate per

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

competenza alle singole aziende sanitarie al fine di migliorare e rendere più tempestiva la gestione finanziaria delle aziende sanitarie.

Tab. 4.6 Dati economici di Bilancio delle Aziende Sanitarie Abruzzesi							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*
VALORI ASSOLUTI (milioni di euro)							
Ricavi							
Fiscalità	350	503	414	463	479	546	569
Entrate proprie	37	46	41	45	47	60	58
Riparto FSN	912	882	1.052	1.137	1.186	1.170	1.271
IntFSN			86				
TOTALE RICAVI	1.298	1.431	1.592	1.645	1.712	1.776	1.898
Costi della produzione							
Personale	514	592	627	656	704	709	697
Farmaceutica	183	213	282	290	278	277	272
Beni e servizi	329	376	360	399	368	396	418
Ospedaliera convenzionata	276	186	137	152	162	181	206
Altro	81	249	293	315	451	369	381
TOTALE COSTI	1.383	1.616	1.699	1.812	1.963	1.932	1.974
DEFICIT	85	185	107	167	251	156	76
TASSI DI CRESCITA							
Ricavi							
Fiscalità	43,7	- 17,7	11,8	3,5	14,0	4,2	
Entrate proprie	24,3	- 10,9	9,8	4,4	27,7	- 3,3	
Riparto FSN	- 3,3	19,3	8,1	4,3	- 1,3	8,6	
IntFSN							
TOTALE RICAVI	10,2	11,3	3,3	4,1	3,7	6,9	
Costi della produzione							
Personale	15,2	5,9	4,6	7,3	0,7	- 1,7	
Farmaceutica	16,4	32,4	2,8	- 4,1	- 0,4	- 1,8	
Beni e servizi	14,3	- 4,3	10,8	- 7,8	7,6	5,6	
Ospedaliera convenzionata	- 32,6	- 26,3	10,9	6,6	11,7	13,8	
Altro	207,4	17,7	7,5	43,2	- 18,2	3,3	
TOTALE COSTI	16,8	5,1	6,7	8,3	- 1,6	2,2	
DEFICIT	117,6	- 42,2	56,1	50,3	- 37,8	- 51,3	
COMPOSIZIONE PERCENTUALE							
Ricavi							
Fiscalità	27,0	35,2	26,0	28,1	28,0	30,7	30,0
Entrate proprie	2,9	3,2	2,6	2,7	2,7	3,4	3,1
Riparto FSN	70,3	61,6	66,1	69,1	69,3	65,9	67,0
IntFSN	0,0	0,0	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTALE RICAVI	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Costi della produzione							
Personale	37,2	36,6	38,9	36,2	35,9	36,7	35,3
Farmaceutica	13,2	13,2	16,6	16,0	14,2	14,3	13,8
Beni e servizi	23,8	23,3	21,2	22,0	18,7	20,5	21,2
Ospedaliera convenzionata	20,0	11,5	8,1	8,4	8,3	9,4	10,4
Altro	5,9	15,4	17,2	17,4	23,0	19,1	19,3
TOTALE COSTI	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte FIRSA

* Dati previsionali non definitivi ed in corso di accertamento

Inoltre, nel fissare le linee negoziali per la regolamentazione delle prestazioni erogate dalla rete riabilitativa e dalla rete ospedaliera private convenzionate (DGR 30 agosto

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

2004, nn. 754 e 755), si sono fissati inderogabilmente i *budget* per il 2004, stabilite regole che non consentiranno rimborsi di prestazioni al di sopra dei tetti fissati, e migliorato il sistema dei controlli sull'effettiva applicazione di tali norme. Nei mesi successivi, si è proceduto alla stipula di accordi contrattuali in tal senso (cioè vincolanti ai fini del rispetto dei *budget* assegnati) anche con i medici di base e le farmacie convenzionate.

Risultati Tali azioni, accompagnate da misure adottate in sede nazionale e regionale per il contenimento della spesa farmaceutica, hanno cominciato a mostrare i loro effetti già nella prima metà del 2005.

Secondo i dati di preconsuntivo, le spese delle ASL sono diminuite dell'1,6% nel 2004 e sono aumentate del 2,2% nel 2005, comunque in misura inferiore alla dinamica delle entrate (rispettivamente +3,7% e +6,9%), a conferma che il percorso intrapreso con le riforme è maggiormente sostenibile nel tempo. Il *deficit* annuale, infatti, è così diminuito da 215 milioni nel 2003 a 156 milioni e 58 milioni negli ultimi due anni (rispettivamente - 37,8% e -51,3%).

Le voci di spesa in riduzione sono quelle del personale e della spesa farmaceutica (insieme incidono per oltre il 50%): è contenuta la dinamica dei costi per acquisto dei beni e servizi (legata alla tuttavia crescita strutturale della domanda di servizi sanitari).

4.2.3 - LA GESTIONE FINANZIARIA

La tardiva definizione delle misure di contenimento dei *deficit* annui ha consentito l'accumularsi nel tempo di un debito che al 2004 aveva superato i 1.300 milioni di euro.

**Ripiano
dei debiti
sanitari**

Nel corso del 2004 è stata intrapresa un'articolata manovra per la copertura di tale del debito, seguendo le indicazioni fissate dall'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 e dalle successive leggi finanziarie statali annuali.

Nel citato Accordo, si convenne che i disavanzi precedenti al 2000 erano, per una quota a carico dello Stato, per un'altra a carico delle Regioni. Come allora, per gli anni successivi lo Stato si è impegnato a coprire, nelle singole Regioni, la quota dei disavanzi annuali eccedente le previsioni, a condizione che le Regioni:

- adempiano agli obblighi informativi periodici sul monitoraggio della spesa, ivi inclusa l'anticipazione della verifica degli andamenti della spesa;
- adottino le misure di contenimento della spesa già decise (adeguamento alle prescrizioni sul Patto di Stabilità Interno, adesione alle convenzioni della CONSIP in tema di acquisti di beni e servizi, impegno a mantenere l'erogazione delle prestazioni ricomprese nei LEA);
- si impegnino ad adottarne altre, attraverso strumenti di controllo della domanda, riduzione della spesa sanitaria o in altri settori, o l'aumento delle fonti di copertura della maggiore spesa (addizionale regionale IRPEF o altri strumenti fiscali);

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- quantifichino i maggiori oneri a loro carico, individuandone i mezzi di copertura.

Posto che tali condizioni, dall'avviamento del processo di programmazione concertata a fine 2002, si sono, come detto, progressivamente verificate in Abruzzo, ne emerge la situazione seguente.

Per assicurare la copertura della quota di disavanzi dell'anno 2000 di pertinenza regionale, che complessivamente ammontavano a 281 milioni di euro, è stata effettuata un'operazione di sterilizzazione degli ammortamenti con effetto patrimoniale retroattivo, a seguito di cambiamento dei principi contabili di riferimento (gli ammortamenti influivano sulla determinazione dei disavanzi). Inoltre, le Regioni erano state autorizzate dalla legge finanziaria statale per il 2003 (L. 289/2002), anche in deroga alle disposizioni vigenti, a contrarre mutui con oneri a carico dei rispettivi bilanci. Secondo tali indicazioni, la Regione Abruzzo ha coperto un'ulteriore quota dei disavanzi degli esercizi precedenti il 2000 con un'emissione di BOR nel maggio 2003 per 173 milioni di euro (autorizzata dall'art. 62 della L.R. 7/2003, "Finanziaria regionale per il 2003").

Per gli anni successivi al 2001, considerato l' "anno zero" per la finanza regionale con l'ingresso in operatività dell'attuale configurazione di federalismo fiscale, la copertura finanziaria dei disavanzi di gestione accertati o stimati doveva essere garantita dalle Regioni con proprie risorse di bilancio, secondo modalità stabilite da norme regionali che (in base alla Legge 405/2001) prevedano simultaneamente o cumulativamente:

- misure di compartecipazione alla spesa sanitaria, ivi inclusa la "corresponsabilizzazione dei principali soggetti che concorrono alla determinazione della spesa";
- variazioni dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF o "altre misure fiscali previste dalla normativa vigente";
- altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa l'adozione di misure sui meccanismi di distribuzione dei farmaci.

La Regione Abruzzo ha optato, nel 2003, per interventi sulla distribuzione diretta di farmaci, e successivamente, come ricordato poco sopra, sul sistema delle prescrizioni e per i provvedimenti volti al contenimento dei costi del personale, dell'assistenza farmaceutica, ospedaliera, specialistica e delle altre prestazioni di assistenza sanitaria.

Tali interventi sono stati accompagnati come visto da misure che prevedono l'obbligo per le aziende sanitarie del pareggio di bilancio, possibile grazie anche alla riforma del sistema gestionale delle ASL, e ad un maggiore controllo dei costi, esercitato attraverso le misure viste per la verifica delle prescrizioni, la razionalizzazione dei costi e la fissazione dei tetti di spesa per le prestazioni erogate dalle cliniche private.

Il debito da ripianare, relativo agli anni 2001-2004, è pari a 681 milioni di euro, derivanti dalla somma dei disavanzi 2001-2003 (525 milioni di euro) e del disavanzo maturato nell'anno 2004, che dai preconsuntivi si aggira intorno a 156 milioni di euro.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Tab. 4.7 Disavanzi al 31 dicembre 2004					
	2001	2002	2003	2004	TOTALI
VALORI ASSOLUTI (MILIONI DI EURO)					
Totale ricavi	1.592	1.645	1.712	1.776	6.725
Totale Spesa per fattori di produzione	1.699	1.812	1.963	1.932	7.406
DISAVANZI ECONOMICI	107	167	251	156	681
COPERTURA DEI DISAVANZI (MILIONI DI EURO)					
Disavanzi economici quota Regione	107	167	251	156	681
Erogazioni di cassa da ricevere dallo Stato	86	170	184	89	529
DISAVANZI FINANZIARI TOTALI	193	337	435	245	1.210

Per i disavanzi accumulati nel periodo 2001-2004, è in corso di realizzazione un'articolata manovra finanziaria, avviata negli anni scorsi con la rinegoziazione dei debiti delle ASL con i creditori e l'acquisto degli stessi da parte della FIRA e sulla valutazione del patrimonio immobiliare delle ASL che prevede:

- la cartolarizzazione dei crediti acquisiti dalla FIRA, per 636 milioni di euro, in due distinte *tranches*: la prima, per 336 milioni di euro, si è già conclusa, mentre la seconda *tranche*, per ulteriori 300 milioni di euro, è in partenza;
- un'ulteriore copertura parziale del debito (45 milioni) attraverso la dismissione del patrimonio immobiliare delle ASL (autorizzata con l'art. 61 della L.R. 7/2003, "Legge finanziaria regionale per il 2003").

L'operazione di cartolarizzazione dei crediti acquisiti dalla FIRA per 336 milioni di euro permetterà la copertura delle perdite a carico della Regione in quote annuali di circa 33,6 milioni per un arco temporale di 10 anni, per i debiti accumulati fino nel 2001 (fino a 107 milioni), nel 2002 (fino a 167 milioni), e nel 2003 (fino a 62 milioni di euro).

La conclusione dell'operazione, realizzando la copertura dei disavanzi dei periodi 2001-2004, consentirà di accedere alle maggiori assegnazioni a favore delle Regioni per il finanziamento del Servizio Sanitario Regionale, previste negli Accordi con lo Stato.

Tab. 4.8 Copertura disavanzo economico	
DISAVANZI ECONOMICI	- 681,0
FONDI A COPERTURA DEL DEBITO	
Cartolarizzazione dei crediti (prima fase: Cartesio e seconda fase: D'Annunzio)	636,0
Cartolarizzazione degli immobili	45,0
TOTALI FONDI DI COPERTURA	681,0
DISAVANZI ECONOMICI ANCORA DA COPRIRE	0,0

I disavanzi programmati per il 2005-2006 (rispettivamente, 56-100 milioni e 50-75 milioni) saranno coperti attraverso un progetto di dismissione del patrimonio delle ASL (per 200-250 milioni), che consentirà anche di accedere allo svincolo delle quote statali previsto dall'Accordo del 23 marzo 2005.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Dopo un periodo di gestione più accorta, di miglioramenti nel sistema dei controlli, e di intensa attività di riordino dei conti, negli ultimi due anni il disavanzo finanziario del bilancio regionale è tornato ad aumentare in maniera significativa, passando da 76 milioni di euro del 2002 agli oltre 147 milioni di euro del preconsuntivo 2004.

Disavanzi di
amministrazione

Ne è un chiaro sintomo anche il peggioramento nelle valutazioni dei meriti di credito, effettuata da agenzie specializzate: i risultati del *rating* nella Regione Abruzzo, che in precedenza erano corrispondenti a quelli ottenuti dalla Repubblica Italiana, sono stati recentemente riveduti al ribasso.

Tab 4.9 Composizione ed entità del saldo finanziario

DESCRIZIONE	2000	2001	2002	2003	2004*
VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA DI EURO					
Fondo di cassa al 31.12	9	170	385	163	634
Avanzo di amministrazione	622	853	1.342	1.547	1.633
Fondi vincolati	824	973	1.417	1.743	1.780
Disavanzo di amministrazione effettivo	202	120	76	196	147

Fonti: Regione Abruzzo - Consuntivi 2000-2001-2002 - 2003

* dati prudenziali, non definitivi ed in corso di verifica date le operazioni di riaccertamento dei residui e dei fondi vincolati

4.2.4 - LA MANOVRA FINANZIARIA 2005 E LA STRUTTURA DEL BILANCIO

Nel quadro del peggioramento dei conti degli ultimi due anni si era innestata, nella prima metà del 2005, la manovra finanziaria elaborata prima della fine della precedente legislatura. (LL.RR. nn. 6/2005 e 7/2005 e successive leggi di variazione, intervenute in marzo ed agosto scorsi).

La manovra prospettava per il triennio di riferimento consistenti squilibri nella finanza regionale: il suo finanziamento era affidato ad un eccessivo ricorso all'indebitamento, e quest'ultimo peraltro interessava molte voci di investimento che la normativa nazionale (commi 16 e seguenti della legge 24 dicembre 2003, n. 350, finanziaria per il 2004) esclude da tale forma di finanziamento. Inoltre, non era congruente con gli obiettivi programmatici della nuova Giunta. Infine, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ne aveva impugnato alcune parti, relative alle norme riguardanti il personale, davanti alla Corte Costituzionale.

Pertanto, dopo una legge di variazione, intervenuta ad agosto 2005, che non ha modificato la struttura del bilancio (*gr. ultima colonna, tab. 4.10*), tra luglio e settembre (DGR 750/C e DGR 887/C) la Giunta ha trasmesso al Consiglio il disegno di legge regionale di modifiche ed integrazioni delle leggi finanziaria e di bilancio, che consiste in una vera e propria rimodulazione della manovra per il 2005 (*gr. scheda 4 D*).

Tali variazioni dovrebbero comunque consentire di contenere l'incremento delle spese regionali entro i tetti prevedibili (in quanto mediamente fissati dalle manovre annuali di finanza pubblica) fino al 2007.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

SCHEDA 4D - LA MANOVRA CORRETTIVA PER IL 2005

Il disegno di legge con la manovra correttiva proposta dalla Giunta a settembre 2005 ha tre obiettivi:

- *perseguire un maggiore equilibrio economico e finanziario e consentire l'effettivo impiego di risorse previste per molti investimenti, inutilizzabili perché bloccati in virtù della normativa sul finanziamento delle spese di investimento;*
- *recepire le osservazioni del Governo espresse nel ricorso alla Corte Costituzionale contro la legge finanziaria originaria;*
- *introdurre nuove norme sostanziali per garantire il raggiungimento degli obiettivi del nuovo Governo regionale.*

La manovra prevede un ridimensionamento ed una rimodulazione delle entrate previste nelle leggi originarie. Vengono ridotti il ricorso all'indebitamento (autorizzato dall'art. 26 della L.R. 7/2005) e le stime di alcune entrate, e aumentate, a parziale compensazione, alcune entrate tributarie (tassa regionale per il diritto allo studio), ed extratributarie (derivanti dai contratti di swap per le operazioni di emissioni obbligazionarie). Vengono inoltre riallineate alla normativa sulle modalità di finanziamento e rimodulate le spese per la realizzazione di importanti infrastrutture ed opere pubbliche, anche cofinanziate con risorse comunitarie e nazionali, nonché le spese di funzionamento di vari enti strumentali e società partecipate (ARS.A, ARTA, APTR, SAGA).

Sono disposti tagli alla spesa originariamente prevista dell'ordine di 70 milioni, con una consistente eliminazione di quei "contributi straordinari" (trasferimenti) non inquadrati in contesti programmatici specifici. A questi corrispondono incrementi di spesa per oltre 63 milioni, nei settori della viabilità e grandi infrastrutture, delle attività produttive (artigianato, pesca, ricerca), dell'ambiente e tutela del territorio (aree protette, protezione civile, difesa del suolo) e per le famiglie (edilizia pubblica, diritto allo studio, assistenza e trasporto scolastico). Le risorse sono reperite anche attraverso la citata rimodulazione delle spese in conto capitale che le LL.RR. n. 6 e 7/2005 coprivano con ricorso all'indebitamento, in forma non coerente con le norme (commi 16 e seguenti della legge 24 dicembre 2003, n. 350), in materia di spese di investimento.

Infine, vengono abrogate le norme sul personale, sia perché osservate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia perché la loro presenza in una legge finanziaria è comunque ritenuta non conforme agli obiettivi dello strumento.

**Struttura di
entrate e
spese**

Anche con questo intervento, la struttura complessiva del bilancio di previsione sul triennio potrà essere modificata solo parzialmente. Le entrate previste, al netto delle contabilità speciali, sono composte per il 63% da entrate tributarie, per un quarto circa da trasferimenti correnti, per l'8% da entrate derivanti da mutui e prestiti e per il 5% da altre entrate.

Le entrate di natura tributaria risultano composte per il 45% dalla compartecipazione all'IVA, per il 36% dall'IRAP, per il 7% dalla tassa automobilistica, per il 6% dall'addizionale IRPEF, per il 4% dall'accisa sulla benzina e per la rimanente parte da vari tributi minori. Come è noto, gran parte delle entrate deve essere destinata al finanziamento del sistema sanitario regionale, mentre, sebbene il cambiamento del

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

sistema di finanziamento delle Regioni abbia formalmente abolito alcuni vincoli nella destinazione di spese nel bilancio, attualmente il 30% delle risorse regionali è ancora oggetto di vincoli giuridici di destinazione dal lato della spesa.

Tab 4.10 Evoluzione e composizione delle spese del bilancio preventivo regionale

F.O	DESCRIZIONE	2005	1 VAR *	2 VAR **
VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO				
1	Organi Istituzionali	28,7	28,7	28,7
2	Amministrazione Generale	117,8	120,1	141,5
3	Politiche abitative e interventi nel settore edilizi	7,7	7,7	8,1
4	Opere pubbliche	59,1	59,1	60,3
5	Difesa del suolo protezione civile e tutela ambientale	26,1	26,1	28,6
6	Servizi e infrastrutture per la mobilità e il trasporto merci	222,9	222,9	222,9
7	Agricoltura, foreste ed economia montana	49,6	49,6	49,6
8	Industria, artigianato, commercio ed energia	20,7	20,7	20,7
9	Turismo	17,4	17,8	17,8
10	Istruzione, cultura ed attività ricreative	47,5	47,1	47,7
11	Formazione professionale e politiche del lavoro	37,0	37,0	33,1
12	Promozione e tutela della salute	1.690,0	1.690,0	1.690,0
13	Protezione sociale	23,8	23,8	23,7
14	Politiche per lo sviluppo delle autonomie locali e federalismo	15,0	14,3	16,2
15	Fondi	1.703,5	1.703,5	1.706,5
16	Gestione del debito	97,6	97,6	100,6
TOTALE		4.164,3	4.164,3	4.164,3

Fonti: Regione Abruzzo - Servizio Risorse Finanziarie. Preventivi

* Legge Regionale n. 21 del 19 marzo 2005

** Legge Regionale n. 28 del 12 agosto 2005

Tab 4.11 Evoluzione e composizione delle entrate nel bilancio pluriennale 2005 - 2007

TITOLO	DESCRIZIONE	2005	2006	2007
VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA DI EURO				
1	Entrate tributarie	1.433	1.373	1.318
2	Entrate da contributi e trasferimenti correnti	751	768	836
3	Entrate extratributarie	25	23	23
4	Entrate da trasferimenti in conto capitale	87	86	86
5	Entrate da prestiti	169	80	80
TOTALE		2.465	2.329	2.342
DISTRIBUZIONE PERCENTUALE				
1	Entrate tributarie	58,1	58,9	56,3
2	Entrate da contributi e trasferimenti correnti	30,5	33,0	35,7
3	Entrate extratributarie	1,0	1,0	1,0
4	Entrate da trasferimenti in conto capitale	3,5	3,7	3,7
5	Entrate da prestiti	6,9	3,4	3,4
TOTALE		100,0	100,0	100,0

Il bilancio pluriennale 2005-2007 delinea, nelle ipotesi di invarianza della pressione fiscale e di riduzione del ricorso all'indebitamento:

- una diminuzione delle entrate per tributi propri (dal 58,1% nel 2005 al 56,3% nel 2007);

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

- un progressivo aumento delle entrate per contributi e trasferimenti (intorno ad un terzo del totale delle entrate);
- una forte riduzione delle entrate da prestiti e valori relativamente costanti dei trasferimenti in conto capitale;
- un peso relativamente costante delle entrate extratributarie.

La struttura delle spese, al netto delle contabilità speciali, evidenzia una prevalenza delle spese correnti (pari ai tre quarti del totale) sulle spese di investimento (pari a un quinto).

Le prospettive di evoluzione delle spese riportate nel bilancio pluriennale 2005-2007, al netto delle contabilità speciali, nel periodo del DPEFR, nell'ipotesi di invarianza del livello di indebitamento, sono quelle di un contenimento del peso relativo delle spese correnti e delle spese per rimborso dei prestiti (1,4% del totale nel 2007) e di una tendenziale diminuzione del peso relativo delle spese in conto capitale (fino al 20,2% nel 2007).

Tab 4.12 Evoluzione e composizione delle spese nel bilancio pluriennale 2005 - 2007

TITOLO	DESCRIZIONE	2005	2006	2007
VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA DI EURO				
1	Spese correnti	3.209	3.307	3.364
2	Spese in conto capitale	897	846	887
3	Rimborso di prestiti	58	56	61
TOTALE		4.164	4.209	4.292
DISTRIBUZIONE PERCENTUALE				
1	Spese correnti	77,1	78,6	78,4
2	Spese in conto capitale	21,5	20,1	20,2
3	Rimborso di prestiti	1,4	1,3	1,4

4.3 - GLI INDIRIZZI GENERALI PER LA POLITICA DI BILANCIO NEL PERIODO DI RIFERIMENTO DEL DPEFR

4.3.1 - POLITICA DELLE ENTRATE

L'applicazione del D.Lgs. 56/2000 ha implicato per l'Abruzzo, a partire dal 2002, una lieve riduzione delle risorse trasferite. Sono attese le proposte normative del Governo per adeguare il D.Lgs. 56/2000 alle disposizioni del nuovo Titolo V della Costituzione, che, rispetto all'attuale normativa, dovrebbero assicurare maggiori risorse finanziarie anche per l'Abruzzo.

Margini di manovra fiscale

Oltre alla limitatezza intrinseca imposta dalle norme del federalismo fiscale alla struttura delle aliquote, il grado di manovrabilità delle entrate regionali risente dei

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

forti limiti introdotti dalle leggi finanziarie statali degli ultimi anni. Già a partire dal 2003 (art. 3, comma 1 Legge 289/2002, finanziaria 2003) è stata inibita alle regioni la possibilità di apportare aumenti all'addizionale regionale IRPEF ed all'IRAP. La disposizione è stata reiterata nel 2004 e nel 2005 (rispettivamente con l'art. 2 comma 21 della Legge 350/2003, Part. 1 comma 61 della legge 311/2004), e presumibilmente anche nel prossimo anno.

È l'intenzione della Regione evitare di aumentare il carico tributario su cittadini ed imprese abruzzesi, reperendo risorse per gli investimenti e lo stimolo alla crescita economica attraverso iniziative di contrasto all'evasione e le riforme di carattere strutturale ed istituzionale e le politiche di contenimento delle spese correnti. Sotto quest'aspetto, la manovra correttiva del 2005 ha fornito già un rilevante contributo, consentendo risparmi di spese correnti superiori ai 70 milioni di euro rispetto alle previsioni della finanziaria originaria. Resterà inoltre costantemente alta l'attenzione ad innovare le funzioni di ricorso al debito, con il continuo monitoraggio dell'onerosità delle esposizioni finanziarie e l'adozione degli opportuni provvedimenti di aggiustamento.

Nell'ambito della politica delle entrate, è indirizzo generale quello di ottimizzare l'uso e la gestione del patrimonio immobiliare regionale e di migliorarne la redditività, secondo gli indirizzi tracciati nel capitolo precedente (razionalizzazione delle sedi regionali e contenimento delle rendite passive legate ai fitti, valorizzazione del patrimonio utilizzato a fini istituzionali, dismissione di quello non utilizzato).

Gestione del
patrimonio
immobiliare

4.3.2 - POLITICA DELLE SPESE

In tema di controllo della spesa corrente, si continuerà a perseguire l'obiettivo di contenimento della crescita della spesa contenuto nel Patto di Stabilità Interno, che negli ultimi anni era già esteso, con appositi Atti di Indirizzo, anche agli Enti ed alle Aziende dipendenti dalla Regione (le tre Aziende per il Diritto agli Studi Universitari, l'ARSSA, l'APTR, l'Ente Abruzzo Lavoro, l'ARIT, l'ARTA).

Le misure in essere dovranno essere rafforzate, anche al fine di ridurre la spesa corrente, con un duplice obiettivo:

- il rispetto della revisione, ulteriormente restrittiva, del patto di stabilità, contenuta nel disegno di legge finanziaria statale per il 2006;
- indirizzare maggiori risorse verso forme allocative di tipo strutturale, evitando contributi correnti di carattere straordinario e non inquadrati in contesti programmatici specifici.

Al fine di garantire un costante controllo ed il contenimento delle spese, la Regione continuerà ad utilizzare i propri sistemi di controllo interno, che, attraverso il monitoraggio dell'impiego delle risorse, permetteranno di verificare sia l'adeguatezza della loro commisurazione rispetto agli obiettivi da perseguire, sia l'economicità del loro utilizzo.

Documento di Programmazione Economica Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Nel contenimento delle spese correnti, particolare attenzione sarà dedicata ai comparti di primario interesse per la razionalizzazione dell'impiego delle risorse regionali. In particolare nel settore della sanità, verranno ampiamente utilizzati i nuovi strumenti, dal monitoraggio sull'appropriatezza delle prestazioni erogate, al controllo delle prescrizioni, al rispetto dei tetti di spesa previsti dai *budget* per le varie categorie di prestazioni, alla razionalizzazione degli acquisti dei beni e dei servizi, attraverso l'Ufficio Unico degli Acquisti, al nuovo sistema di Tesoreria Unica in capo alla FIRA per la gestione ed il controllo dei flussi di cassa delle ASL.

Questi provvedimenti, ed in generale il miglioramento del sistema di direttive e controlli da parte della Regione sulle ASL, consentiranno di verificare in tempi brevissimi eventuali scostamenti che emergono tra l'andamento e la dinamica delle spese e gli obiettivi fissati e concordati, garantendo la possibilità, già in corso d'anno, di intervenire tempestivamente con azioni correttive.

Resta comunque confermata nel medio periodo l'esigenza di ridurre l'incidenza della voce "*sanità*" sul totale delle spese correnti del bilancio regionale, accompagnando le azioni di contenimento (di breve termine) con interventi di carattere strutturale, volti a ridimensionare l'attuale peso del comparto in maniera permanente e definitiva, perseguendo le indicazioni del Piano Sanitario Nazionale e delle linee programmatiche per il Piano Sanitario Regionale.

La manovra per il contenimento dei costi nella sanità è destinata ad avviare una fase di più accorta gestione delle risorse nel settore, e deve consentire il conseguimento dell'importante obiettivo di azzerare tendenzialmente il *deficit* delle aziende sanitarie regionali, e di inaugurare una prassi che vedrà queste ultime responsabilizzate al perseguimento di analoghi equilibri per tutti gli esercizi successivi.

4.3.3 - POLITICA DEGLI INVESTIMENTI

La politica per gli investimenti sarà orientata al perseguimento degli obiettivi strategici e programmatici delineati nel presente DPEFR, e in generale aggiornata e riveduta annualmente secondo le priorità enunciate nei prossimi DPEFR.

Nel breve-medio periodo, saranno portati a compimento gli investimenti previsti dai programmi operativi a cofinanziamento nazionale e comunitario in corso (Intesa Istituzionale di Programma e relativi Accordi di Programma Quadro, Docup Obiettivo 2, POR Obiettivo 3, Piano di Sviluppo Rurale, Programmi Regionali di Iniziativa Comunitaria), rivedendone le priorità secondo le specifiche procedure e metodologie previste dalle rispettive normative e concertate nei Comitati di Sorveglianza).

Verrà proseguito inoltre il supporto fattivo nella predisposizione dei programmi strategici ed operativi legati al prossimo ciclo di programmazione comunitaria e nazionale, che comincerà ad operare a partire dal 2007.

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

Anche nella prospettiva di preparazione del nuovo ciclo, obiettivo fondamentale della politica degli investimenti è quello di migliorare la *qualità* e la tempestività dell'attuazione dei progetti e dei programmi di investimento, ponendo in essere tutto l'insieme di azioni in grado di migliorare le capacità tecniche programmatiche, progettuali ed attuative dell'Amministrazione regionale e delle Amministrazioni locali.

Risorse saranno pertanto destinate all'adeguamento delle competenze ed al potenziamento delle relative strutture dell'Amministrazione regionale, anche nell'ambito dei piani di formazione del personale interno, ed al sostegno ai progetti delle Amministrazioni locali dedicati a tal fine.

Particolare attenzione sarà posta all'utilizzo sistematico ed alla diffusione delle tecniche di predisposizione e attuazione dei programmi, coinvolgendo e potenziando le strutture interne (Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici ex LR 86/2001, Struttura di Controllo Strategico, ecc...), attraverso:

- l'estensione e la diffusione nei vari settori delle pratiche e dei metodi di monitoraggio e correzione degli scostamenti già adottate per i programmi operativi cofinanziati con fondi strutturali e nazionali;
- l'adozione delle opportune misure di valutazione ex ante di progetti e programmi, ed in particolare di analisi della fattibilità;
- l'utilizzo sistematico, per quanto possibile, dello studio di fattibilità a monte dei grandi progetti di investimento;
- l'introduzione, nei programmi regionali dei vari settori, di sistemi di valutazione dei risultati, dell'impatto e degli effetti dei programmi stessi.

Per quanto concerne gli investimenti da realizzare con il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), il programma predisposto dalla Giunta per il 2006 (DGR 928 del 29 settembre 2005), in linea anche con gli indirizzi previsti dalla Del. CIPE 35/2005, da priorità a programmi integrati di intervento o settoriali che presentano:

- coerenza con programmi operativi con cofinanziamento nazionale e comunitario già in corso (precedenti Accordi di Programma, Azioni Docup, ecc.);
- un elevato grado di avanzamento e/o di fattibilità dei progetti in essi contenuti;
- opere che rientrano nel Programma delle Infrastrutture strategiche (Del. CIPE 21 dicembre 2001 e Legge Obiettivo), cui deve essere destinato almeno il 30% delle risorse CIPE.

Per tutto il resto del periodo del DPEFR, i programmi di investimenti cofinanziati con il FAS, secondo gli intendimenti della politica economica nazionale nella preparazione del prossimo ciclo di programmazione comunitaria, saranno coordinati con quelli a cofinanziamento comunitario, secondo le indicazioni che emergeranno dal Documento Strategico Regionale in fase di redazione.

4.3.4 - GESTIONE FINANZIARIA

Ai fini del miglioramento della situazione debitoria generale, notevole importanza

Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale 2006 - 2008

rivestono il risanamento finanziario e la copertura del debito cumulato per gli anni 2001-2004 delle aziende sanitarie regionali. Verrà proseguito ed ampliato come visto il pacchetto di misure proposto a tal fine (*mix* di cartolarizzazione della vendita dei beni immobili e crediti futuri ed emissione di titoli obbligazionari), e verranno poste le condizioni per il conseguimento dei pareggi dei bilanci annuali.

Verranno attivate specifiche attività di monitoraggio, finalizzate a contenere il debito e a verificare la possibilità di gestioni attive dello stesso, che possano liberare ulteriori risorse per gli investimenti pubblici.

INDICE DELLE TABELLE E DELLE SCHEDE**TABELLE****Capitolo 1**

1.1	<i>Abruzzo: indicatori di contesto</i>	pag.	13
1.2	<i>Intensità massima di aiuti nei due cicli di programmazione</i>	pag.	13
1.3	<i>Progetti Integrati Territoriali inseriti nel Docup Abruzzo 2000-2006</i>	pag.	22

Capitolo 2

2.1	<i>ITALIA: conto economico delle risorse e degli impieghi - prezzi 1995 (variazioni percentuali)</i>	pag.	39
2.2	<i>Tendenziali ed obiettivi programmatici nelle linee guida del DPEF 2006-2009</i>	pag.	40
2.3	<i>Abruzzo: conto economico delle risorse e degli impieghi 1996-2004</i>	pag.	43
2.4	<i>Abruzzo: esportazioni regionali 2003-2005</i>	pag.	44
2.5	<i>Evoluzione ed indicatori del mercato del lavoro in Abruzzo 2004-2005</i>	pag.	46
2.6	<i>Tassi di sviluppo delle imprese attive per settore di attività 2000-2005</i>	pag.	47
2.7	<i>Abruzzo: previsioni 2004-2008 delle risorse e degli impieghi - prezzi 1995</i>	pag.	48

Capitolo 3

3.1	<i>Elenco dei progetti attivati in campo energetico</i>	pag.	76
3.2	<i>Interventi infrastrutturali nelle tematiche dell'ambiente e del territorio, in corso sul territorio regionale</i>	pag.	96

Capitolo 4

4.1	<i>Una simulazione sull'attribuzione di risorse della politica di coesione alla Regione Abruzzo (importi in milioni di euro)</i>	pag.	160
4.2	<i>Risorse attribuite dalle deliberazioni CIPE negli anni 1999-2004</i>	pag.	161
4.3	<i>Evoluzione e composizione delle entrate del bilancio regionale</i>	pag.	162
4.4	<i>Evoluzione e composizione delle spese del bilancio regionale</i>	pag.	163
4.5	<i>Evoluzione e composizione delle spese del bilancio regionale per funzione obiettivo</i>	pag.	163
4.6	<i>Dati economico di bilancio delle Aziende Sanitarie Abruzzesi</i>	pag.	165
4.7	<i>Disavanzi al 31 dicembre 2004</i>	pag.	168
4.8	<i>Copertura del disavanzo economico</i>	pag.	168
4.9	<i>Composizione ed identità del saldo finanziario</i>	pag.	169
4.10	<i>Evoluzione e composizione delle spese del bilancio preventivo regionale</i>	pag.	171
4.11	<i>Evoluzione e composizione delle entrate del bilancio pluriennale 2005-2007</i>	pag.	171
4.12	<i>Evoluzione e composizione delle spese nel bilancio pluriennale 2005-2007</i>	pag.	172

SCHEDE**Capitolo 1**

1.A	<i>Popolazione ammissibile agli aiuti regionali nel periodo 2007-2013 (non paper di dicembre 2004)</i>	pag.	12
1.B	<i>I Piani di settore in atto</i>	pag.	20

Capitolo 2

2.A	<i>Le norme sulla partecipazione al processo normativo UE</i>	pag.	28
2.B	<i>La riforma del procedimento amministrativo</i>	pag.	29

2 C	<i>La Strategia di Lisbona</i>	pag.	31
2 D	<i>Il processo di programmazione per il periodo 2007-2013</i>	pag.	35

Capitolo 3

3 A	<i>Processi nella riforma del settore del turismo</i>	pag.	64
3 B	<i>I programmi di tutela e risanamento ambientale</i>	pag.	70
3 C	<i>Le riforme ed il Piano Regionale dei Rifiuti</i>	pag.	72
3 D	<i>Il progetto Appennino Parco d'Europa (APE)</i>	pag.	77
3 E	<i>La programmazione della qualità delle acque</i>	pag.	90
3 F	<i>La programmazione per la tutela delle georisorse</i>	pag.	92
3 G	<i>Il programma regionale integrato dei trasporti</i>	pag.	97
3 H	<i>Il programma triennale dei servizi minimi</i>	pag.	101
3 I	<i>La strategia europea per l'occupazione, stella polare delle strategie regionali in materia di politiche della valorizzazione delle risorse umane</i>	pag.	113
3 L	<i>L'accordo Stato Regioni del 23 marzo 2005</i>	pag.	117
3 M	<i>Il quadro programmatico della politica sanitaria</i>	pag.	122
3 N	<i>Le politiche trasversali per il rilancio delle aree interne</i>	pag.	125
3 O	<i>Il nuovo DDLR per la montagna</i>	pag.	129
3 P	<i>Realizzazione degli uffici e manutenzione del patrimonio regionale</i>	pag.	139
3 Q	<i>Stralcio della proposta di regolamento del Consiglio contenente disposizioni generali per la programmazione 2007-2013</i>	pag.	143

Capitolo 4

4 A	<i>Il documento di indirizzo sul federalismo fiscale di Regioni ed Enti Locali</i>	pag.	147
4 B	<i>Il documento delle Regioni sul D. Lgs. 56/2000</i>	pag.	151
4 C	<i>Il parere delle Autonomie Locali sul DPEF 2006-2009</i>	pag.	157
4 D	<i>La manovra correttiva per il 2005</i>	pag.	170

AVVISI

ERRATA CORRIGE E AVVISI DI RETTIFICA

L'avviso di rettifica è disposto quando, successivamente alla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale di un documento, vengono in esso riscontrati errori già contenuti nel documento originale. L'avviso di rettifica può essere disposto esclusivamente dall'autorità che ha disposto la pubblicazione dell'atto errato o dal suo superiore gerarchico, tramite nota scritta indirizzata alla Direzione del Bollettino.

L'errata corrige è disposta quando, successivamente alla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale di un documento, vengono riscontrate difformità tra il testo originale e il testo pubblicato. La Redazione del Bollettino può disporre autonomamente l'errata corrige, previa intesa con gli estensori dell'atto da correggere.

In caso di correzione di avvisi contenenti bandi di gara e di concorso con termine di scadenza, la Direzione del Bollettino, di concerto con l'autorità estensore dell'atto, dispone che la pubblicazione dell'errata corrige o dell'avviso di rettifica non risulti pregiudicibile di situazioni giuridiche soggettive degli interessati ai documenti medesimi.

PALAZZO I. SILONE



**DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA
POLITICHE LEGISLATIVE E COMUNITARIE, RAPPORTI ESTERNI**

SERVIZIO BURA PUBBLICITA' ED ACCESSO

**DIREZIONE - REDAZIONE E AMMINISTRAZIONE:
Corso Federico II, n° 51 - 67100 L'Aquila
Tel. 0862/3631 - 364662 - 364690 -364660 - Fax 364665
Sito Internet: <http://bura.regione.abruzzo.it>
e-mail: bura@regione.abruzzo.it**