



# BOLLETTINO UFFICIALE

della REGIONE ABRUZZO



Direzione, Redazione e Amministrazione: Ufficio BURA

## Speciale DPEFR n. 12 del 9 Febbraio 2011

Documento di Programmazione economico-finanziaria regionale 2011 - 2013

### Vendita e Informazioni

**UFFICIO BURA**

**L'AQUILA**

**Via Salaria Antica est n° 27**

**- edificio B2 -**

**Località S. Antonio - Pile**

URP/Bura: Tel. **0862/364211- 364221- Fax. 0862/364219**

Sito Internet: <http://bura.regione.abruzzo.it>

e-mail: [bura@regione.abruzzo.it](mailto:bura@regione.abruzzo.it)

Servizi online: Tel. **0862/364702 - 364223 - 364222**

dal lunedì al venerdì dalle 9.00 alle 13.00 ed il martedì e giovedì pomeriggio dalle 15.30 alle 17.30

### Avviso per gli abbonati

In applicazione della **L.R. n. 51 del 9.12.2010** il Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo **dall'1.1.2011** verrà redatto in forma digitale e diffuso gratuitamente in forma telematica, con validità legale. **Gli abbonamenti non dovranno pertanto più essere rinnovati.**

Per tutto il primo semestre 2011, l'invio del Bollettino Ufficiale in versione cartacea sarà assicurato solo alle principali istituzioni.

**Il Bollettino Ufficiale viene pubblicato nei giorni di Mercoledì e Venerdì**

## Articolazione del BURAT

Il BURAT serie “**ORDINARIO**” si articola in due parti:

### PARTE PRIMA

- a) Lo Statuto regionale e le leggi di modifica dello Statuto, anche a fini notiziali ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione;
- b) le leggi ed i regolamenti regionali e i testi coordinati;
- c) il Piano regionale di sviluppo ed i relativi aggiornamenti, il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria nonché tutti gli atti di programmazione degli organi di direzione politica disciplinati dalla normativa regionale in materia di programmazione;
- d) gli atti relativi ai referendum da pubblicarsi in base alle previsioni della normativa in materia;
- e) le sentenze e ordinanze della Corte costituzionale relative a leggi della Regione Abruzzo o a leggi statali o a conflitti di attribuzione coinvolgenti la Regione Abruzzo, nonché le ordinanze di organi giurisdizionali che sollevano questioni di legittimità di leggi della Regione Abruzzo e i ricorsi del Governo contro leggi della Regione Abruzzo;
- f) gli atti degli organi politici e di direzione amministrativa della Regione che determinano l'interpretazione delle norme giuridiche o dettano disposizioni per loro applicazione;
- g) le ordinanze degli organi regionali.

### PARTE SECONDA

- a) Le deliberazioni adottate dal Consiglio regionale e non ricomprese fra quelle di cui al comma 2;
- b) gli atti di indirizzo politico del Consiglio regionale;
- c) i decreti del Presidente della Giunta regionale concernenti le nomine e gli altri di interesse generale;
- d) i decreti del Presidente del Consiglio regionale concernenti le nomine e gli altri di interesse generale;
- e) i provvedimenti degli organi di direzione amministrativa della Regione aventi carattere organizzativo generale;
- f) gli atti della Giunta regionale e dell'ufficio di Presidenza del Consiglio regionale di interesse generale;
- g) gli atti della Regione e degli enti locali la cui pubblicazione è prevista da leggi e regolamenti statali e regionali;
- h) i bandi e gli avvisi di concorso della Regione, degli enti locali e degli altri enti pubblici e i relativi provvedimenti di approvazione;
- i) i bandi e gli avvisi della Regione, degli enti locali e degli altri enti pubblici per l'attribuzione di borse di studio, contributi, sovvenzioni, benefici economici o finanziari e i relativi provvedimenti di approvazione;
- j) i provvedimenti di approvazione delle graduatorie relative ai procedimenti di cui alle lettere h) e i);
- k) gli atti di enti privati e di terzi che ne facciano richiesta conformemente alle previsioni normative dell'ordinamento.

1. Gli atti particolarmente complessi, i bilanci ed i conti consuntivi, sono pubblicati sui BURAT serie “**SPECIALE**”.
2. Gli atti interni all'Amministrazione regionale sono pubblicati sui BURAT serie “**SUPPLEMENTO**”.
3. I singoli fascicoli del BURAT recano un numero progressivo e l'indicazione della data di pubblicazione.

### NOTA:

**Le determinazioni direttoriali e dirigenziali** per le quali non sia espressamente richiesta la pubblicazione integrale sul BURAT, ancorché non aventi rilevanza esterna o che siano meramente esecutive di precedenti determinazioni, **sono pubblicate per estratto** contenente la parte dispositiva, l'indicazione del servizio competente, il numero d'ordine, la data e l'oggetto del provvedimento.

Sul Bollettino Ufficiale sono altresì pubblicati tutti i testi la cui pubblicazione è resa obbligatoria dall'ordinamento nazionale e comunitario, anche se richiesti da privati.

# Sommario

## Parte I

Leggi, Regolamenti, Atti della Regione e dello Stato

### DELIBERAZIONI

- CONSIGLIO REGIONALE

DELIBERAZIONE 28.12.2010, n. 64/3:

**L.R. 25.3.2002, n. 3: “Ordinamento contabile della Regione Abruzzo”, art. 5. Documento di programmazione economico-finanziaria regionale 2011-2013.**

---



---

 PARTE I

 LEGGI, REGOLAMENTI, ATTI  
 DELLA REGIONE E DELLO STATO
 

---

 ATTI
 

---

 DELIBERAZIONI DEL  
 CONSIGLIO REGIONALE

## CONSIGLIO REGIONALE

*Omissis*

DELIBERAZIONE 28.12.2010, n. 64/3:

**L.R. 25.3.2002, n. 3: “Ordinamento contabile della Regione Abruzzo”, art. 5. Documento di programmazione economico-finanziaria regionale 2011-2013.**

## IL CONSIGLIO REGIONALE

Udita la relazione della 1<sup>a</sup> Commissione Permanente svolta dal Presidente Nasuti che, allegata al presente atto, ne costituisce parte integrante;

Vista la proposta di deliberazione della Giunta regionale n. 898/C dell' 23 novembre 2010 recante “L.R. n. 3 del 25 marzo 2002 “Ordinamento contabile della Regione Abruzzo”, art. 5. Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2011-2013;

Visto il Decreto Legislativo 28 marzo 2000, n. 76, recante “Principi fondamentali e norme di comportamento in materia di bilancio e contabilità delle regioni, in attuazione dell'art. 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208”;

Vista la Legge Regionale 25 marzo 2002 n. 3, recante “Ordinamento contabile della Regione Abruzzo”;

Visto in particolare l'art. 5 della citata L.R. 3/2002, che prevede che la Regione deve dotarsi di un Documento di Programmazione Economico Finanziaria Regionale (DPEFR), quale documento di programmazione cui vanno riferite le previsioni del bilancio annuale e pluriennale;

Visto il comma 2 dello stesso art. 5 della citata L.R. 3/2002, che dispone che il Documen-

to di Programmazione Economico Finanziaria venga presentato al Consiglio, e da quest'ultimo deliberato ai fini della predisposizione del bilancio annuale e pluriennale e della legge finanziaria regionale;

Visto il comma 4 dello stesso art. 5 della citata L.R. 3/2002, che prescrive che lo schema di DPEFR è inviato alla Conferenza Permanente Regione-Enti Locali di cui alla Legge Regionale 18 aprile 1996, n. 21 e ss.mm.ii. per l'espressione del parere, da rendersi entro il termine di 10 giorni dall'invio;

Dato atto che, ai sensi del citato art. 5 della L.R. 3/2002, il DPEFR costituisce il quadro di riferimento per la predisposizione dei bilanci e la definizione degli interventi nella Regione nel periodo compreso nel bilancio pluriennale, sulla base di valutazioni sullo stato e sulle tendenze della situazione economica e sociale regionale;

Vista la proposta di DPEFR 2011-2013 allegata alla presente Delibera, di cui costituisce parte integrante e sostanziale;

Rilevato dalla deliberazione n. 898/C del 23 Novembre 2010 che la Giunta regionale dichiara:

dato atto che:

- il Servizio Programmazione e Sviluppo presso la Direzione Affari della Presidenza, Politiche Legislative e Comunitarie, Programmazione, Parchi, Territorio, Valutazioni ambientali, Energia ha predisposto il Documento in raccordo con le Direzioni regionali;
- il documento è stato sottoposto alla discussione del partenariato socioeconomico ed al partenariato istituzionale in apposite sedute tenutesi in data 11 e 13 ottobre e 17 novembre 2010, e che in quelle sedi, nonché in seguito per iscritto, vari componenti del partenariato nonché Direzioni regionali hanno espresso pareri e apportato precisazioni, integrazioni e contributi alla redazione del documento, tutti risultanti agli atti del Servizio Programmazione e Sviluppo;
- che, pertanto, impostazione, contenuti e procedure di elaborazione del DPEFR, rispettano il metodo della concertazione, ai



sensi del comma 6 del citato articolo 5 della LR 3/2002;

- la Conferenza Permanente Regione-Enti Locali, nella seduta del 25 ottobre 2010, ha espresso parere favorevole, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 5, comma 4, della L.R. 3/2002 ad eccezione dei rappresentanti dell'ANCI e dell'UNCEM che non hanno espresso alcun parere;

Considerato che il documento di cui trattasi si compone di n. 3 capitoli:

Cap. 1 "L'evoluzione del contesto", contenente un'analisi della congiuntura economica e dell'economia abruzzese, una sintesi del contesto istituzionale e delle riforme nazionali ed europee, nonché una sintesi dell'evoluzione recente del quadro programmatico regionale;

Cap. 2 "La finanza regionale", che analizza l'evoluzione del quadro istituzionale della finanza pubblica e le tendenze di breve e medio periodo nelle entrate e nelle spese regionali, desumendone un'indicazione delle risorse disponibili per la manovra di bilancio triennale 2011-2013;

Cap. 3 "Le linee di programmazione 2011-2013", che traccia le linee strategiche di intervento per il triennio 2011-2013 nei vari ambiti della vita politica ed amministrativa regionale;

Condivisi i contenuti del documento, ed in particolare:

- l'impostazione metodologica;
- l'analisi della situazione economica nazionale ed abruzzese;
- le linee programmatiche della politica regionale definite nel documento per il periodo 2011-2013;
- la loro organizzazione in tre priorità tematiche (la modernizzazione delle istituzioni, le politiche per la competitività del sistema produttivo, le politiche per la persona e la famiglia);
- le indicazioni per l'utilizzo delle risorse del bilancio prevedibili per il periodo 2011-2013;

Ritenuto per quanto sopra di fare propri ed approvare i contenuti del documento quale documento guida dell'azione della struttura regionale e di accompagnamento del bilancio annuale e pluriennale 2011-2013 ai sensi dell'art. 5 della citata L.R. 3/2002;

Ravvisata la rispondenza del documento ai requisiti previsti per lo schema di DPEFR dall'art. 2, della L.R. 3/2002;

Rilevato che la Giunta Regionale ha dato atto che il Direttore della Direzione Affari della Presidenza, Politiche Legislative e Comunitarie, Programmazione, Parchi, Territorio, Valutazioni Ambientali, Energia, e il Dirigente del Servizio Programmazione e Sviluppo hanno attestato la legittimità e la regolarità tecnico-amministrativa della deliberazione n. 898/C del 23 novembre 2010;

Uditi gli interventi dei consiglieri: D'Alessandro Camillo, D'Alessandro Cesare, Acerbo, Di Matteo, Ricciuti, D'Amico, Saia, Menna, De Matteis, Sclocco, Gatti, Di Pangrazio, Ruffini, Castiglione e Caramanico;

A maggioranza statutaria espressa con voto palese

#### DELIBERA

Per quanto espresso in narrativa:

1. di approvare i contenuti dell'allegato Documento di Programmazione Economico Finanziaria 2011-2013 quale documento guida dell'azione regionale e di accompagnamento del bilancio annuale e pluriennale 2011-2013, ai sensi dell'art. 5 della citata L.R. n. 3/2002;
2. di trasmettere il presente provvedimento al Presidente della Giunta Regionale per i successivi adempimenti di rito a cura della Direzione Affari della Presidenza, Politiche Legislative e Comunitarie, Programmazione, Parchi, Territorio, Valutazioni ambientali, Energia;
3. di dare atto che la presente deliberazione non comporta oneri di spesa a carico del bilancio regionale.

*Segue allegato*

**CONSIGLIO REGIONALE D'ABRUZZO**  
1ª Commissione Consiliare



**n. 41/10**

RELAZIONE DELLA 1ª COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE  
(Bilancio, Programmazione ed Affari Generali)

RELATORE: Nasuti

Sul

**PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO**

**OGGETTO: P. A. n. 41/2010 – d’iniziativa della Giunta regionale – D.G.R. n. 898/C del 23/11/2010; L.R. n° 3 del 25 marzo 2002 “Ordinamento contabile della Regione Abruzzo”, art. 5: Proposta di Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2011-2013**

Trasmesso per l’inserimento all’o.d.g. del Consiglio Regionale il .....



**L.R. n° 3 del 25 marzo 2002 “Ordinamento contabile della Regione Abruzzo”, art. 5:  
Proposta di Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2011-2013  
(Deliberazione Giunta Regionale n. 898/C del 23 novembre 2010)**

### Relazione

Sig. Presidente, Colleghi Consiglieri,

la Legge Regionale n. 3, del 18 marzo 2002 “Ordinamento contabile della Regione Abruzzo” prevede, tra l’altro, la redazione del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale (DPEFR) come “quadro di riferimento per la predisposizione dei bilanci pluriennale ed annuale e per la definizione degli interventi della Regione”.

Sulla base del DPEFR, documento di base del bilancio, vengono costruiti i programmi operativi della macchina amministrativa regionale, attraverso la definizione degli obiettivi strategici e gestionali e la conseguente assegnazione dei budget alle singole Direzioni della Regione.

Al contempo, il DPEFR, come documento di programmazione, “costituisce l’aggiornamento annuale del programma regionale di sviluppo e ne integra le azioni programmatiche per il triennio di riferimento”.

Il DPEFR prefigurato dalla normativa regionale di riforma del bilancio e del sistema contabile svolge pertanto una triplice funzione:

- quella di documento di programmazione, che raccorda la programmazione strategica, di medio-lungo periodo (3-5 anni), espressa nel Programma Regionale di Sviluppo (LR 85/97), e la programmazione di breve-medio periodo della politica di bilancio;
- quella di documento di base per l’impostazione di quest’ultima, che si esplica nel bilancio annuale e pluriennale e nelle leggi finanziarie regionali annuali;
- quella di documento base per la trasposizione degli obiettivi definiti dagli organi politici all’attività gestionale.

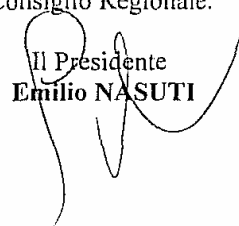
Il documento si compone dei seguenti capitoli:

- Cap. 1: “L’evoluzione del contesto”, contenente un’analisi della congiuntura economica e dell’economia abruzzese, una sintesi del contesto istituzionale e delle riforme nazionali ed europee, nonché una sintesi dell’evoluzione recente del quadro programmatico regionale;
- Cap. 2: “La finanza regionale”, che analizza l’evoluzione del quadro istituzionale della finanza pubblica e le tendenze di breve e medio periodo nelle entrate e nelle spese regionali, desumendone un’indicazione delle risorse disponibili per la manovra di bilancio triennale 2011-2013;
- Cap. 3: “Le linee di programmazione 2011-2013”, che traccia le linee strategiche di intervento per il triennio 2011-2013 nei vari ambiti della vita politica ed amministrativa regionale;

La 1<sup>a</sup> Commissione Consiliare Permanente ha esaminato, discusso ed approvato il provvedimento di iniziativa della Giunta regionale D.G.R. n. 898/C del 23 novembre 2010 nel corso della seduta del **22 dicembre 2010** esprimendo il proprio parere di merito favorevole a **MAGGIORANZA** dei Consiglieri. Hanno votato a favore: Nasuti, Di Matteo, Chiavaroli Federica e Petri; hanno votato contro: Di Luca, Caramanico e D’Alessandro Cesare.

Si trasmette in allegato lo schema di deliberazione per il Consiglio Regionale.

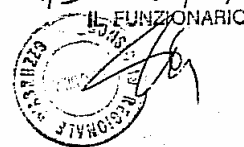
Il Presidente  
**Emilio NASUTI**



# Regione Abruzzo



Documento composto da n. 184 facciate  
ALLEGATO come parte integrante alla del-  
berazione n. 643 del 28/12/2010

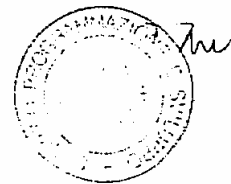


## DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA REGIONALE 2011-2013



L'Aquila, il 19 NOV 2010  
Per copia conforme all'originale in atti  
composta di n. 97 fogli e n. 194 facciate.  
IL RESPONSABILE  
*Walter Garleri*

L'Aquila, novembre 2010



Documento composto da n. 194 facciate.  
ALLEGATO come parte integrante alla del-  
berazione n. 898/c del 23 NOV 2010  
IL SEGRETARIO DELLA GIUNTA  
(Dott. Walter Garleri)  
*Walter Garleri*



## INDICE

<b>1 – L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO</b>		
<b>1.1</b>	<b>L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO DELL'ECONOMIA NEL 2009-2010</b>	pag. 4
	1.1.1. L'evoluzione dell'economia nel 2009 e nel 2010	pag. 4
	1.1.2 – Le prospettive economiche nel periodo del DPEFR	pag. 11
<b>1.2</b>	<b>IL CONTESTO DELLE RIFORME EUROPEE E NAZIONALI</b>	pag. 13
	1.2.1 – “Europa 2020”, la nuova strategia europea per l'occupazione e la crescita	pag. 13
	1.2.2 – Le riforme in Italia e l'attuazione del PNR	pag. 21
<b>1.3</b>	<b>IL CONTESTO PROGRAMMATICO REGIONALE</b>	pag. 25
	1.3.1 – La programmazione unitaria 2007-2013	pag. 25
<b>2. LA FINANZA REGIONALE</b>		
<b>2.1</b>	<b>IL QUADRO DELLE RIFORME IN CORSO</b>	pag. 30
	2.1.1 – Il federalismo fiscale	pag. 30
	2.1.2 – La riforma del bilancio e degli strumenti di controllo della spesa pubblica	pag. 39
<b>2.2.</b>	<b>IL DEBITO REGIONALE E LE POLITICHE DI RIENTRO</b>	pag. 46
	2.2.1- L'evoluzione del debito della Regione	pag. 46
	2.2.2- Costo annuale e limiti dell'indebitamento	pag. 56
	2.2.3- Le operazioni di copertura del debito sanitario	pag. 57
	2.2.4- Le operazioni di contenimento dei deficit sanitari	pag. 59
<b>2.3.</b>	<b>LE PROSPETTIVE NEL PERIODO DEL DPEFR</b>	pag. 62
	2.3.1 – La struttura del bilancio	pag. 62
	2.3.2 – La strategia del bilancio nel periodo del DPEFR	pag. 66
	2.3.3 – L'ipotesi di manovra	pag. 71



2.3.4 – Gli indirizzi generali della politica di bilancio pag. 75

### 3 - LE LINEE DI PROGRAMMAZIONE 2011-2013

<b>3.1. RIFORME, INVESTIMENTI, SVILUPPO: UNA STRATEGIA PER USCIRE DALLA CRISI</b>	pag. 80
<b>3.2 LA MODERNIZZAZIONE DELLE ISTITUZIONI</b>	pag. 92
3.2.1 – La Programmazione e la Politica Legislativa	pag. 92
3.2.2 – la Pianificazione e il Governo del territorio	pag. 101
3.2.3 - Le riforme istituzionali e la governance	pag. 106
3.2.4 –Le nuove tecnologie: l'organizzazione della PA, l'e-Government e la competitività del sistema produttivo	pag. 119
3.2.5 – La riorganizzazione del Sistema- Regione	pag. 126
<b>3.3 POLITICHE PER LA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PRODUTTIVO</b>	pag. 135
3.3.1 – Attività produttive, ricerca e innovazione	pag. 135
3.3.2 – Turismo e cultura	pag. 147
3.3.3 – Il lavoro e lo sviluppo dell'occupazione	pag. 151
3.3.4 – Il sistema educativo	pag. 154
3.3.5 – L'Ambiente e lo Sviluppo Sostenibile	pag. 157
3.3.6 – La manutenzione e la gestione del territorio	pag. 166
3.3.7 - Le infrastrutture di trasporto e la mobilità	pag. 173
<b>3.4 LE POLITICHE PER LA PERSONA E LA FAMIGLIA</b>	pag. 182
3.4.1 - Le politiche per la salute	pag. 182
3.4.2 – Le politiche sociali	pag. 186





## 1 - L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO

### 1.1 - L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO ECONOMICO 2009-2010

#### 1.1.1 - L'EVOLUZIONE DELL'ECONOMIA NEL 2009 E NEL 2010

Nella seconda metà del 2009, sotto lo stimolo delle politiche economiche dei principali paesi, la recessione dell'ultimo biennio, considerata la più rilevante dopo la Grande Depressione del 1929, è finalmente giunta a termine.

Nel corso del 2009, le principali economie europee hanno vissuto il punto di svolta della crisi in modi e tempi differenziati: Francia e Germania hanno raggiunto il tasso minimo di crescita nel primo trimestre del 2009; l'Italia e il Regno Unito nel terzo, la Spagna nel quarto trimestre. Nonostante ciò, il 2009 si è chiuso per l'economia mondiale con un bilancio negativo, con il PIL e il valore degli scambi internazionali in riduzione rispetto all'anno precedente (rispettivamente, -1,2% e -12,3%).

I primi due trimestri del 2010 hanno visto il consolidarsi della ripresa dell'economia mondiale. Rispetto ai corrispondenti periodi del 2009, la produzione è cresciuta del 3,2% nel primo trimestre e del 2% nel secondo, e il commercio rispettivamente del 5,4% e del 3,4%. I paesi emergenti fungono da traino alla ripresa mondiale, con tassi di crescita del PIL nei due periodi incomparabili con quelli dei paesi sviluppati (in Cina sono stati rispettivamente dell'11,3% e del 10,3%, in India del 3,3% e dell'8,8%, analoghi a quelli del Brasile). L'economia statunitense è cresciuta a tassi dello 0,8% e dello 0,4%, quella dei paesi dell'euro dello 0,3% e dell'1%. In Europa, permangono consistenti differenze tra tassi di crescita nei singoli Paesi, e la ripresa stenta ancora a creare posti di lavoro (il tasso di disoccupazione è del 10%). Pertanto, la politica monetaria della Banca Centrale Europea mantiene una linea espansiva, con tassi di interesse attestati al livello minimo.

Nel 2009 l'economia italiana ha risentito della crisi internazionale, facendo registrare un tasso di crescita del PIL fortemente negativo (-5,0%, inferiore anche al -4,8% stimato a novembre 2009 nel Patto di Stabilità), ma analogo a quello di economie avanzate esportatrici come Germania e Giappone. Il risultato è conseguenza della riduzione degli investimenti fissi (-12,1%),

**Il contesto  
nazionale**

soprattutto in macchinari e mezzi di trasporto (rispettivamente -18,4% e -15,2%), penalizzati dal persistere di evoluzioni ed aspettative negative nella domanda interna ed estera e dalla restrizione del credito.

A fronte della riduzione del commercio mondiale, le esportazioni italiane si sono ridotte del 19,1% e le importazioni del 14,5%, mentre la domanda interna per consumi è stata condizionata dalla debolezza del mercato del lavoro. Il settore industriale è stato il più colpito dalla crisi, mostrando una riduzione del valore aggiunto del 15,1%, accompagnata da cali meno vistosi nelle costruzioni (-6,7%) e nei servizi (-2,6%).

Nella prima metà del 2010, in linea con la ripresa dell'economia mondiale ed europea, la crescita del nostro Paese è andata gradualmente consolidandosi. Nel primo trimestre il PIL è cresciuto dello 0,4%, nel secondo dello 0,5%, per effetto dell'incremento della domanda estera e della ripresa degli investimenti, variabili che solitamente anticipano le altre componenti nelle fasi congiunturali di uscita dalle crisi. Nelle previsioni del governo centrale, la *Decisione di Finanza Pubblica* di fine settembre 2010 stima che l'anno dovrebbe chiudersi con un tasso di crescita del PIL dell'1,2%, abbastanza moderato, ma rivisto al rialzo rispetto a quello stimato nella *Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza* del maggio precedente.

**TAB. 1.1 ITALIA: CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI A PREZZI CORRENTI: VARIAZIONI PERCENTUALI RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE**

	QUANTITÀ			PREZZI			VALORE		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	1,6	-1,3	-5,0	2,4	2,8	2,1	4,0	1,4	-3,0
Importazioni di beni e servizi	3,8	-4,3	-14,5	2,6	6,8	-6,1	6,5	2,2	-19,7
<b>TOTALE DELLE RISORSE</b>	<b>2,1</b>	<b>-2,0</b>	<b>-7,2</b>	<b>2,5</b>	<b>3,6</b>	<b>0,4</b>	<b>4,6</b>	<b>1,6</b>	<b>-6,8</b>
Consumi nazionali	1,1	-0,4	-1,2	1,8	3,2	0,6	3,0	2,9	-0,6
- spesa delle famiglie residenti	1,2	-0,8	-1,8	2,2	3,2	-0,2	3,4	2,4	-1,9
- spesa delle AaPp e lsp	2,7	1,0	1,7	2,3	5,3	4,2	5,0	5,9	5,9
Investimenti fissi lordi	2,0	-4,0	-12,1	2,5	3,2	0,8	4,6	-0,9	-11,5
- investimenti fissi netti	2,1	-19,8	-58,0	2,4	3,4	-1,2	4,6	-17,1	-58,5
- ammortamenti	2,0	1,6	0,7	2,6	3,1	1,0	4,6	4,8	1,7
Esportazioni di beni e servizi	4,6	-3,9	-19,1	4,0	5,1	-0,4	8,8	1,0	-19,5
<b>TOTALE DEGLI IMPIEGHI</b>	<b>2,1</b>	<b>-2,0</b>	<b>-7,2</b>	<b>2,5</b>	<b>3,6</b>	<b>0,4</b>	<b>4,6</b>	<b>1,6</b>	<b>-6,8</b>

Fonte: *Relazione generale sulla situazione economica del paese 2009*

I risultati delle indagini congiunturali testimoniano che nel 2010 i sintomi di riavvio delle attività economiche si stanno registrando anche in Abruzzo.

L'Abruzzo

Secondo i dati ISTAT più recenti, diffusi a fine settembre 2010, il biennio 2008-2009 è stato caratterizzato, come nel resto d'Italia, da tassi di crescita del PIL negativi. Nel 2008 il PIL abruzzese si è contratto rispetto all'anno precedente meno della media nazionale e delle regioni più sviluppate (-1,1% contro -1,5% del Nord Ovest e -1,3% dell'Italia), grazie anche alla crescita di

...PIL...



alcune componenti della domanda (consumi privati +0,7%, investimenti +2%). La crisi si è invece manifestata in tutta la sua gravità nel 2009, quando, in un contesto di forte recessione nazionale (-5%; quello del Nord-Ovest del -6%, del Nord-Est del -5,6% del Centro del -3,9% e del Mezzogiorno del -4,3%), l'Abruzzo ha dovuto scontare anche l'impatto distruttivo del terremoto del 6 aprile 2009.

Come è noto, responsabile della crisi dell'economia nazionale è stata la caduta della produzione industriale (-13,2%), diffusa in tutte le regioni ma più intensa nelle aree industrializzate del Paese, ed in Abruzzo pari al 14%. La forte riduzione del valore aggiunto industriale, accompagnata da una contrazione del valore aggiunto dei servizi (intorno al 2,6%) e dell'agricoltura, ha avuto leggere ricadute occupazionali nel Paese, dove le unità di lavoro si sono ridotte dello 0,4%. In Abruzzo invece, l'impatto, nettamente amplificato dall'effetto del terremoto, è stato molto elevato: le unità di lavoro si sono ridotte del 5,8%, e i dati sulla cassa integrazione guadagni testimoniano un evidente rallentamento dei processi produttivi.

Il 2010 segna invece un deciso riavvio delle attività economiche della nostra regione, evidente dagli indicatori congiunturali del primo trimestre.

Indicatori  
congiunturali

TAB. 1.2	TASSI DI CRESCITA NEL PERIODO 2005-2009				
	2005	2006	2007	2008	2009
<b>PIL in milioni di euro correnti</b>					
Abruzzo	2,0	2,5	1,3	-1,1	-6,9
Nord-Ovest	0,7	1,8	1,5	-1,5	-6,0
Nord-Est	1,1	2,9	1,8	-1,0	-5,6
Centro	0,4	2,0	1,8	-0,6	-3,9
Mezzogiorno	0,4	1,6	0,8	-1,9	-4,3
Italia	0,7	2,0	1,5	-1,3	-5,0
<b>Abruzzo: Componenti della domanda</b>					
Consumi finali interni	0,3	0,6	0,0		
Spesa delle Famiglie	-0,1	1,2	1,1	0,7	-0,5
Spesa delle ISP e AA.PP	1,4	-1,0	-2,6		
Investimenti fissi lordi	-1,0	5,6	2,1	2,1	-0,2

Fonte: ISTAT, Database Conti regionali 2010

Secondo l'indagine congiunturale del CRESA sulle imprese manifatturiere, già a marzo 2010 la produzione industriale, il fatturato, le esportazioni e gli ordini delle imprese abruzzesi sono cresciuti in termini congiunturali (ovvero, sul trimestre precedente), e molto più in termini tendenziali (vale a dire, sullo stesso periodo dell'anno precedente). Il risultato, soprattutto in termini tendenziali, si rafforza nel secondo trimestre, quando la produzione delle imprese del campione CRESA è cresciuta del 17,7%, il fatturato del 19,1% gli ordinativi interni del 16,3% e quelli esteri del 41,4% rispetto ad un anno prima

pm

(un trimestre prima la produzione era cresciuta su base annua dell'8,7%, il fatturato del 6,8%, ed il fatturato estero del 12,2%.)

Protagoniste della ripresa sono le medie imprese (sopra i 250 addetti) nei settori dei mezzi di trasporto, dell'elettromeccanica, dell'elettronica e della lavorazione dei minerali non metalliferi, ma anche le PMI del tessile-abbigliamento-calzature, del legno e delle altre imprese manifatturiere. Segnali in qualche modo positivi, più tendenziali che congiunturali, arrivano praticamente da tutti i settori, meno intensi nelle piccole e medie imprese. Il riavvio della produzione è appena evidente, e stenta a riflettersi in un rilancio dell'occupazione: questa, infatti, nelle imprese del campione si è ridotta, dell'1,4% su base annua, in aggiunta al -2,3% del trimestre precedente, quasi esclusivamente nelle piccole imprese.

Da un punto di vista territoriale, le province collegate alle produzioni che hanno evidenziato dinamiche positive mostrano, in questo momento, i maggiori segni di vitalità: in provincia di Chieti si riscontrano, infatti, le migliori performance degli indicatori di produzione, fatturato e ordini; staccate la provincia dell'Aquila, sede prevalente dell'elettronica, e la provincia di Teramo.

**TAB. 1.3** INDICATORI CONGIUNTURALI DELL'INDUSTRIA ABRUZZESE - II TRIMESTRE 2010 (VARIAZIONI PERCENTUALI RISPETTO ALLO STESSO PERIODO DELL'ANNO PRECEDENTE)

Settore di attività	Produzione	Fatturato	Occupazione	Ordinativi	
				Interni	esteri
Alimentari, bevande e tabacco	0,4	3,0	-1,2	1,5	-0,3
Tessile abbigliamento e calzature	7,1	7,2	-3,5	7,4	15,6
Legno e Mobili	4,0	3,7	-6,3	2,6	-0,8
Lavoraz. minerali non metalliferi	13,3	5,4	5,3	4,8	6,7
Metalmecchaniche	1,3	2,3	-1,0	1,7	5,5
Elettromeccanica ed elettronica	29,2	20,6	-5,1	54,5	113,1
Mezzi di trasporto	75,7	90,7	1,6	60,0	133,6
Chimico - farmaceutica	6,9	4,2	-1,4	6,3	8,6
Altre imprese manifatturiere	6,2	15,0	1,4	16,8	18,0
<b>Totale</b>	<b>17,7</b>	<b>19,1</b>	<b>-1,4</b>	<b>16,3</b>	<b>41,4</b>
<b>Provincia</b>					
CHIETI	31,6	34,9	2,5	29,8	59,1
L'AQUILA	11,8	8,1	-3,8	11,8	11,3
PESCARA	4,6	14,1	0,8	7,2	10,3
TERAMO	8,1	10,0	-5,2	6,7	59,2
<b>Classe dimensionale</b>					
10 - 49 addetti	3,6	5,5	-4,4	4,2	8,6
50 - 249 addetti	6,9	9,4	0,3	8,9	29,6
Oltre 250 addetti	52,9	54,6	1,1	47,7	65,3

Fonte: CRESA - Congiuntura Economica Abruzzese







L'avvio della ripresa, stavolta generalizzato a quasi tutti i settori manifatturieri, è confermato dall'evoluzione nel trimestre degli ordinativi, interni e soprattutto esteri, nonché dalle previsioni a sei mesi (*cf. oltre, par. 1.1.2*).

I dati sulla crescita congiunturale e soprattutto tendenziale della domanda estera trovano conferma analizzando le esportazioni dell'economia abruzzese nella prima metà del 2010.

Esportazioni

Il 2009 è stato un anno di forte caduta delle esportazioni regionali. Rispetto all'anno precedente, queste si sono ridotte di oltre il 47%, per effetto del dimezzamento delle vendite nei paesi dell'area dell'euro, che ha penalizzato principalmente il settore dei mezzi di trasporto (-47,7%), che da solo esprime il 40% delle esportazioni regionali, ma anche la meccanica, i settori a media e alta tecnologia e tutti i settori del *Made in Italy*.

Nella prima metà del 2010 le esportazioni regionali hanno ricominciato a crescere, essendo aumentate del 22,6% su base annua. Il ruolo trainante è costituito dal settore dei mezzi di trasporto (+63%), ma anche i prodotti della chimica, della gomma e dei minerali non metalliferi, dell'agroalimentare e legno-carta appaiono dinamici. In netta ripresa, ma solo rispetto al trimestre precedente, le vendite all'estero in alcune produzioni caratteristiche di PMI, quali il metalmeccanico, l'abbigliamento e gli altri prodotti, coerentemente con quanto rilevato dall'indagine congiunturale del CRESA.

TAB. 1.4 ABRUZZO: ESPORTAZIONI REGIONALI 2007 - 2010							
PRODOTTI	MILIONI DI EURO				VARIAZIONE %		
	2007	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Prodotti dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca	34,7	42,6	34,1	21,0	20,1	-19,9	4,7
Estrattive minerarie ed energetiche	47,3	51,0	24,9	25,3	8,3	-51,2	153,7
Prodotti alimentari, bevande e tabacco	322,6	339,3	337,5	181,9	5,3	-0,5	11,5
Prodotti tessili, abbigliamento, pelli e accessori	772,8	723,7	532,4	265,3	-2,6	-26,4	-5,8
Legno e prodotti in legno; carta e stampa	181,5	155,9	152,3	76,6	-8,6	-8,2	3,5
Sostanze e prodotti chimici	469,6	525,5	432,4	239,4	4,5	-17,7	10,8
Articoli in gomma e materie plastiche, altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	685,7	654,6	585,9	320,8	-3,2	-10,5	13,5
Metalli di base e prodotti in metallo	453,2	520,2	351,6	168,8	14,3	-32,4	-4,3
Macchine e apparecchiature elettroniche, elettriche e meccaniche	1284,1	1300,5	965,7	492,3	1,4	-25,7	8,6
Mezzi di trasporto	2782,2	3026,0	1582,5	1146,2	8,8	-47,7	63,1
Prodotti delle altre attività manifatturiere	279,3	276,4	217,8	118,9	-1,1	-21,2	9,3
Altro	10,0	14,7	9,3	3,8	46,6	-25,7	-35,5
<b>Totale</b>	<b>7322,9</b>	<b>7640,2</b>	<b>5226,4</b>	<b>3060,3</b>	<b>4,9</b>	<b>-47,7</b>	<b>22,7</b>

Fonte: ISTAT\* Valori riferiti al 1 semestre 2010; \*\* Variazioni calcolate sulla base dei dati riferiti al semestre dell'anno precedente

J1411

Il 2009 si è chiuso con un bilancio fortemente negativo per il mercato del lavoro regionale. Il numero degli occupati si è ridotto in media di anno di 13 mila unità rispetto al 2008, per effetto di un'accentuata contrazione degli addetti all'industria (che spiega oltre due terzi della riduzione totale) e dei servizi (oltre cinquemila unità). Un'idea delle dimensioni della crisi industriale è data dal fatto che alla notevole riduzione dell'occupazione ufficiale (oltre diecimila unità) si devono aggiungere gli oltre 16mila 700 disoccupati "virtuali" che costituiscono il numero dei lavoratori equivalenti alle ore di cassa integrazione guadagni concesse fino a novembre 2009 e rappresentano il 3,4% degli occupati (dati DPS-MISE); altri 10 mila posti di lavoro sono stati salvaguardati attraverso l'istituto della mobilità in deroga.

Mercato del  
lavoro

Le tendenze negative proseguono nella prima metà del 2010. Su base annua, ovvero rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, alla riduzione degli occupati fa riscontro un forte incremento delle persone in cerca di lavoro (+25,3%), risultato probabilmente della re-immissione sul mercato di persone che in precedenza ne erano uscite scoraggiate dalla ricerca di occupazione, a fronte di una quasi stabilità delle forze di lavoro. In leggera ripresa i tassi di attività, che erano scesi di due punti percentuali negli ultimi due anni (dal 62,2% al 60,2% della forza lavoro complessiva tra il 2008 e il 2009). La situazione resta pertanto grave: il tasso di occupazione è sceso al 54,7% (era al 58% prima della crisi) e il tasso di disoccupazione ufficiale (che non considera i lavoratori che beneficiano degli ammortizzatori sociali) è salito al 9,4%, tra i valori più alti degli ultimi anni.

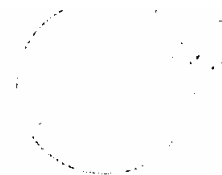
TAB. 1.5 EVOLUZIONE ED INDICATORI DEL MERCATO DEL LAVORO IN ABRUZZO: 2005 - 2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2 TRIM 2010	VAR % *
<b>VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA DI UNITÀ</b>							
Occupati	503	504	508	510	497	485	-0,0
In cerca di occupazione	37	35	33	36	38	50	25,3
Forze di lavoro	540	539	541	546	536	536	1,9
<b>INDICATORI</b>							
Tassi di attività	62,7	62,2	61,8	62,2	60,2	60,4	2,0
Tassi di occupazione	58,3	58,1	57,9	58,0	55,8	54,7	0,2
Tassi di disoccupazione	6,9	6,5	6,1	6,6	7,1	9,4	23,7
<b>OCCUPATI PER SETTORE (VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA DI UNITÀ)</b>							
Agricoltura	26	23	24	18	19	16	22,7
Industria	145	156	155	160	150	142	-2,9
Servizi	332	325	330	332	328	327	0,4
<b>TOTALE</b>	<b>503</b>	<b>504</b>	<b>508</b>	<b>510</b>	<b>497</b>	<b>485</b>	<b>-0,0</b>

Fonte: ISTAT - Rilevazione sulle forze lavoro

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





Nel corso dell'anno 2009, il terremoto dell'Aquila ha avuto effetti fortemente negativi sull'attrattività dell'Abruzzo nei confronti del turismo nazionale ed estero.

Flussi turistici

Mentre il 2008 si era concluso in maniera positiva, con un recupero dei flussi perduti l'anno precedente e il raggiungimento dei valori record di ogni tempo di attivi e presenze (abbondantemente sopra i 7 milioni e mezzo), nel 2009 il movimento turistico complessivo ha fatto registrare una riduzione rispetto all'anno prima di oltre il 17,5% degli arrivi e del 12% delle presenze.

TAB. 1.6 MOVIMENTO TURISTICO IN ABRUZZO							
ANNI	ITALIANI		STRANIERI		TOTALE		
	ARRIVI	PRESENZE	ARRIVI	PRESENZE	ARRIVI	PRESENZE	
<b>ESERCIZI ALBERGHIERI</b>							
2003	1.109.139	4.505.635	131.871	607.069	1.241.008	5.112.704	
2004	1.095.382	4.295.274	138.947	612.608	1.234.329	4.907.882	
2005	1.143.153	4.353.608	139.134	592.273	1.282.287	4.945.881	
2006	1.205.460	4.620.018	144.790	642.190	1.350.250	4.262.208	
2007	1.163.779	4.463.007	149.972	649.859	1.313.751	5.112.866	
2008	1.205.450	4.479.740	149.736	643.212	1.355.186	5.122.952	
2009	999.322	4.095.052	115.040	553.609	1.114.362	4.648.661	
<b>ESERCIZI EXTRA ALBERGHIERI</b>							
2003	149.781	1.673.555	37.230	333.991	187.011	2.007.546	
2004	153.261	1.692.260	36.031	318.838	189.292	2.011.098	
2005	165.804	1.659.122	39.916	328.109	205.720	1.987.231	
2006	187.359	1.836.020	40.978	353.885	228.337	2.189.905	
2007	207.376	1.923.491	39.679	338.288	247.055	2.261.779	
2008	228.069	2.059.623	43.151	377.430	271.220	2.437.053	
2009	193.525	1.732.158	33.638	278.289	227.163	2.010.447	
<b>TOTALE ESERCIZI</b>							
2003	1.258.920	6.179.190	169.101	941.060	1.428.019	7.120.250	
2004	1.248.643	5.987.534	174.978	931.446	1.423.621	6.918.980	
2005	1.308.957	6.012.730	179.050	920.382	1.488.007	6.933.112	
2006	1.392.819	6.456.038	185.768	996.075	1.578.587	7.452.113	
2007	1.371.155	6.386.498	189.651	988.147	1.560.806	7.374.645	
2008	1.433.519	6.539.363	192.887	1.020.642	1.626.406	7.560.005	
2009	1.192.847	5.827.210	148.678	831.898	1.341.525	6.659.108	
2010 (*)	1.235.789	6.316.695	165.181	900.945	1.400.970	7.217.640	
<b>VARIAZIONI PERCENTUALI</b>							
ANNI	ITALIANI		STRANIERI		TOTALE		
	ARRIVI	PRESENZE	ARRIVI	PRESENZE	ARRIVI	PRESENZE	
2004	-1,2	-4,7	5,4	0,9	-0,5	-4,0	
2005	4,4	1,4	0,1	-3,3	3,9	0,8	
2006	5,5	6,1	4,1	8,4	5,3	-13,8	
2007	-3,4	-3,4	3,6	1,2	-2,7	19,9	
2008	3,5	0,3	-0,1	-1,0	3,1	0,2	
2009	-17,1	-8,6	-23,1	-13,9	-17,7	-9,2	
<b>ESERCIZI EXTRA ALBERGHIERI</b>							
2004	2,3	1,1	-3,2	-4,5	1,2	0,2	
2005	8,2	-2,0	10,8	2,9	8,7	-1,2	
2006	13,0	10,7	2,7	7,9	11,0	10,2	
2007	10,6	4,7	-3,2	-4,4	8,2	3,3	
2008	9,9	7,1	8,7	11,6	9,8	7,7	
2009	-15,1	-15,9	-22,0	-26,2	-16,2	-17,5	
<b>TOTALE ESERCIZI</b>							
2004	-0,8	-3,1	3,5	-1,0	-0,3	-2,8	
2005	4,8	0,4	2,3	-1,2	4,5	0,2	
2006	6,4	7,4	3,8	8,2	6,1	7,5	
2007	-1,5	-1,1	2,1	-0,8	-1,1	-1,0	
2008	4,5	2,4	1,7	3,3	4,2	2,5	
2009	-16,8	-10,9	-22,9	-18,5	-17,5	-11,9	
2010 (*)	3,6	11,1	8,4	8,3	4,3	8,4	

(\*) dati riferiti al primo semestre, variazioni sullo stesso periodo dell'anno precedente.

Fonte Cresa - Rapporto sull'Economia Abruzzese 2009 e (\*) Banca d'Italia su dati delle Amministrazioni provinciali

I primi dati disponibili sul primo semestre 2010, provvisori e parziali, confermano anch'essi segnali di ripresa del movimento turistico: rispetto a giugno 2009, i giorni di presenza sul territorio abruzzese sono cresciuti dell'8,4%, sia nella componente nazionale che in quella estera. Gli arrivi sono aumentati rispetto ad un anno prima del 4,3%, grazie soprattutto all'incremento della componente estera (+11,1%) (+3,4%). A livello provinciale, i dati sono ancora negativi per L'Aquila, dove presenze ed arrivi di turisti si sono ridotti rispettivamente del 6,3 e del 5,3%.

### 1.1.2 - LE PROSPETTIVE ECONOMICHE NEL PERIODO DEL DPEFR

La *Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica per il 2010*, presentata dal Ministro dell'Economia a fine maggio, in considerazione del fatto che si assiste da qualche mese ad un'espansione del prodotto mondiale e che l'avvio della ripresa si è già consolidato in tutti i paesi europei, stima per l'economia italiana un tasso di crescita dell'1% nel 2010 (valore quasi analogo alla stima contenuta nel Programma di Stabilità di gennaio), ed un tasso medio dell'1,7% nel biennio 2011-2012.

Nel semestre che comprende la primavera e l'estate, come segnalano gli imprenditori nell'indagine congiunturale del CRESA sulle imprese manifatturiere, l'economia abruzzese dovrebbe giovare del consolidamento della ripresa della domanda estera di prodotti industriali, in particolare nei settori a media e alta tecnologia, e soprattutto del rilancio della domanda interna.

Dovrebbero trarne giovamento soprattutto le medie imprese, e quindi le aree di media e grande impresa. Nel complesso, l'incremento di produzione e fatturato stimolerà un aumento dell'utilizzo della capacità produttiva, con scarsi riflessi positivi sull'occupazione. Quest'ultima, nel breve periodo, è in attesa di riduzione ulteriore, in particolare nelle aree attualmente in sofferenza delle piccole e piccolissime imprese.



**TAB. 1-7** INDICATORI CONGIUNTURALI DELL'INDUSTRIA ABRUZZESE – PREVISIONI PER IL III TRIMESTRE 2010

Settore di attività	Produzione	Fatturato	Occupazione	Ordinativi	
				interni	esteri
Alimentari, bevande e tabacco	22,6	25,0	8,9	25,4	26,3
Tessile abbigliamento e calzature	-9,6	-7,8	-12,8	-6,4	-20,2
Legno e Mobili	16,4	20,3	-9,9	15,8	19,5
Lavoraz. minerali non metalliferi	1,3	2,5	-9,2	11,2	29,7
Metalmeccaniche	2,8	-1,1	-17,5	0,9	6,6
Elettromeccanica ed elettronica	13,6	4,8	2,3	-0,5	-10,7
Mezzi di trasporto	-32,3	-31,0	-26,0	-19,3	-10,2
Chimico - farmaceutica	-24,6	-24,6	-25,7	-20,6	-3,2
Altre imprese manifatturiere	3,5	1,8	-10,1	1,7	9,3
<b>Totale</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>	<b>-10,8</b>	<b>2,3</b>	<b>0,1</b>
<b>Province</b>					
CHIETI	0,2	-1,0	-12,6	2,9	-0,4
L'AQUILA	2,3	19,5	-0,8	4,0	10,2
PESCARA	21,2	19,6	6,7	14,6	10,6
TERAMO	-9,5	-7,6	-20,8	-4,3	-6,6
<b>Classe dimensionale</b>					
10 - 49 addetti	-2,2	-2,8	-10,5	0,6	-3,8
50 - 249 addetti	16,5	19,4	-11,6	10,9	13,2
oltre 250 addetti	8,3	-8,3	-16,7	-4,3	0,0

Fonte: CRESA - Congiuntura Economica Abruzzese 2010



## 1.2 – IL CONTESTO DELLE RIFORME EUROPEE E NAZIONALI

### 1.2.1 – “EUROPA 2020”, LA NUOVA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE E LA CRESCITA

La recente crisi economica è stato un fenomeno senza precedenti per la attuale generazione, che ha annullato i progressi costanti dell'ultimo decennio in termini di crescita economica e creazione di posti di lavoro: le analisi condotte dalla Commissione europea riportano che, nei Paesi dell'Unione, la produzione industriale è tornata ai livelli degli anni '90 e 23 milioni di persone, pari al 10% della popolazione attiva, sono disoccupate. I due anni di crisi, inoltre, hanno cancellato un ventennio di risanamento della finanza pubblica: i deficit medi dei Paesi dell'Unione sono pari al 7% del PIL e i livelli di debito superiori all'80% del PIL.

In questo contesto, negli ultimi mesi del 2009 la Commissione ha elaborato e sottoposto ad ampia consultazione pubblica una strategia di rilancio delle riforme nei Paesi dell'Unione che vada oltre le strategie di *Lisbona-Goteborg* che hanno ispirato le politiche di sviluppo nel decennio appena terminato, nella convinzione che *“uscire dalla crisi è certamente la priorità immediata, ma è ancora più importante non cercare di tornare alla situazione precedente alla crisi”*, quando nonostante i progressi conseguiti sul cammino segnato dalla strategia di Lisbona, *“c'erano molti settori in cui l'Europa non progrediva con sufficiente rapidità rispetto al resto del mondo”*. Infatti il tasso medio di crescita dell'Europa era strutturalmente inferiore a quello dei principali partner economici, a causa del divario di produttività che è cresciuto nell'ultimo decennio. Nonostante i progressi sono ancora molto accentuati gli squilibri del mercato del lavoro, con tassi di occupazione (69% in media per le persone di età compresa tra 20 e 64 anni) ancora nettamente inferiori rispetto ad altre parti del mondo; tra gli occupati ancora poche donne (il 63% contro il 76% degli uomini), pochi giovani e pochi lavoratori nella fascia di età tra i 55 e i 64 anni (il 46% di essi è ancora in attività in Europa, contro più del 62% negli Stati Uniti e in Giappone); l'invecchiamento della popolazione si sta accelerando (la popolazione attiva dell'UE inizierà a diminuire dal 2013/2014) aumentando la pressione sui sistemi assistenziali dei Paesi dell'Unione.

L'analisi

Il documento proposto dalla Commissione (COM(2010)2020), denominato *“Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva”*, è stato adottato dal Consiglio europeo di Bruxelles di giugno 2010 come la nuova strategia europea per l'occupazione e la crescita destinata a sostituire per

La strategia



il prossimo decennio la strategia di *Lisbona-Goteborg*, per segnare l'ingresso in una nuova economia caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale., che garantisca alla generazione attuale e a quelle future una vita in salute e di ottima qualità, sostenuta dai modelli sociali unici dell'Europa.

La strategia Europa 2020 si pone l'obiettivo di accelerare la ripresa economica e i processi di riforma nei paesi europei concentrandosi su tre priorità che si rafforzano a vicenda:

- la crescita *intelligente* - sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- la crescita *sostenibile* - promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- la crescita *inclusiva* - promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale.

*Crescita intelligente* - significa promuovere la conoscenza e l'innovazione come motori della crescita. Quindi, migliorare la qualità dell'istruzione, potenziare la ricerca, promuovere l'innovazione e il trasferimento delle conoscenze in tutta l'Unione, utilizzare in modo ottimale le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e fare in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita, creare posti di lavoro di qualità e contribuire ad affrontare le sfide proprie della società europea e mondiale. Per raggiungere lo scopo, l'azione dell'Unione deve essere associata a: imprenditoria, finanziamenti e attenzione particolare per le esigenze degli utenti e le opportunità di mercato.

A tal fine, il documento propone, attraverso politiche attuate a livello regionale, nazionale e dell'UE:

- di accrescere la spesa europea per la ricerca e sviluppo (attualmente è inferiore al 2% del PIL, contro il 2,6% negli Stati Uniti e il 3,4% in Giappone), concentrando gli interventi sull'impatto e sulla composizione della spesa pubblica e soprattutto migliorando le condizioni per la Ricerca & Sviluppo privata nell'Unione.
- di potenziare e migliorare gli interventi nel campo dell'istruzione, della formazione e della formazione continua ed i suoi legami con il mercato del lavoro. Attualmente, nonostante i progressi compiuti in attuazione della strategia di Lisbona in quest'ambito, sono ancora alti i tassi di abbandono della scuola e della formazione da parte dei giovani, e ancora bassi il grado di corrispondenza della formazione media con le esigenze del mercato del lavoro e la percentuale di laureati nei giovani tra i 25 e 34 anni (30%, contro il 40% negli Stati Uniti e oltre il 50% in Giappone).
- di sviluppare a pieno le potenzialità della società digitale: mentre solo un quarto della domanda globale di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (un mercato di 8 000 miliardi di euro), mentre il ritardo

11/11/11

europeo nell'internet ad alta velocità si ripercuote negativamente sulla capacità di innovare, anche nelle zone rurali, sulla diffusione delle conoscenze e sulla distribuzione online di beni e servizi.

*Crescita sostenibile* - significa costruire un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, sostenibile e competitiva, sfruttare il ruolo guida dell'Europa per sviluppare nuovi processi e tecnologie, comprese le tecnologie verdi; accelerare la diffusione delle reti intelligenti che utilizzano le tecnologie dell'informazione, reti su scala europea anche per aumentare i vantaggi competitivi delle imprese specie le manifatturiere e le PMI; fornire assistenza ai consumatori per valutare l'efficienza sotto il profilo delle risorse. In tal modo si favorirà la prosperità dell'UE in un mondo a basse emissioni di carbonio e con risorse vincolate, evitando al tempo stesso il degrado ambientale, la perdita di biodiversità e l'uso non sostenibile delle risorse e rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale.

A tal fine, la strategia propone di:

- rafforzare la competitività europea accrescendo la produttività. L'Unione Europea deve conservare la sua posizione di leader sul mercato delle tecnologie verdi per garantire l'uso efficiente delle risorse nell'intera economia, eliminando al tempo stesso le strozzature nelle principali infrastrutture di rete e rilanciando quindi la competitività industriale;

- accelerare la lotta al cambiamento climatico, riducendo le emissioni nel prossimo decennio in maniera molto più rapida rispetto al passato e sfruttando a pieno il potenziale delle nuove tecnologie, come le possibilità di cattura e sequestro del carbonio. L'uso più efficiente delle risorse contribuirebbe, oltre che a ridurre le emissioni, a consistenti risparmi di costi di produzione e al rilancio della crescita economica in tutti i comparti dell'economia. Inoltre, vanno rafforzate la resistenza delle economie europee ai rischi climatici e la capacità di prevenzione e di risposta alle catastrofi;

- rafforzare l'uso efficiente dell'energia pulita. Già il conseguimento degli obiettivi fissati in materia di energia al 2020 consentirebbe un risparmio di 60 miliardi di euro di importazioni petrolifere e di gas e il miglioramento della sicurezza energetica dell'Unione, così come la realizzazione dell'obiettivo del 20% di fonti rinnovabili di energia potrebbe creare oltre 600 000 posti di lavoro nell'Unione. Ulteriori progressi

nell'integrazione del mercato europeo dell'energia, nell'impegno di riduzione delle emissioni e negli obiettivi dell'efficienza energetica accrescerebbero risparmi, sicurezza energetica e posti di lavoro nell'Unione. La strategia propone quindi di cercare di scindere la crescita economica dall'uso dell'energia e di diventare un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, il che conferisce all'Europa un vantaggio competitivo riducendone al tempo stesso la dipendenza dalle fonti estere di materie prime e prodotti di base.





*Crescita inclusiva* - significa rafforzare la partecipazione sociale delle persone mediante livelli di occupazione elevati, investire nelle competenze, combattere la povertà e modernizzare i mercati del lavoro, i metodi di formazione e i sistemi di protezione sociale per aiutare i cittadini a prepararsi ai cambiamenti e a gestirli e costruire una società coesa. È altrettanto fondamentale che i benefici della crescita economica si estendano a tutte le parti dell'Unione, comprese le regioni ultraperiferiche, in modo da rafforzare la coesione territoriale. L'obiettivo è garantire a tutti accesso e opportunità durante l'intera esistenza. L'Europa deve sfruttare appieno le potenzialità della sua forza lavoro, anche favorendo la parità fra i sessi nella partecipazione al mercato del lavoro, per far fronte all'invecchiamento della popolazione e all'aumento della concorrenza globale e per favorire la crescita e la coesione sociale.

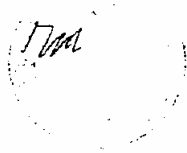
Le linee di intervento proposte dal documento sono:

- elevare il tasso di occupazione (attualmente al 66%, rispetto a oltre il 70% negli USA e in Giappone), anche in previsione del fatto che il cambiamento demografico provocherà prossimamente una diminuzione della forza lavoro, accrescendo la partecipazione delle donne, dei giovani, dei lavoratori più anziani e di quelle attualmente escluse dal mondo lavorativo;
- accrescere le competenze, adeguando quelle esistenti e sviluppando sistemi di apprendimento lungo tutto l'arco della vita;
- rafforzare i sistemi di lotta alla povertà: prima della crisi erano a rischio di povertà 80 milioni di persone, tra cui 19 milioni di bambini. L'8% della popolazione attiva non guadagna abbastanza e vive al di sotto della soglia di povertà. I disoccupati sono particolarmente a rischio.

Le misure adottate nell'ambito di questa priorità consisteranno nel modernizzare e potenziare le politiche in materia di occupazione, istruzione e formazione, riducendo la disoccupazione strutturale in applicazione dei principi della *flessicurezza* e consentendo alle persone di acquisire nuove competenze per adeguarsi alle mutate condizioni. Inoltre, per garantire una coesione sociale e una produttività più elevata, verranno modernizzati i sistemi di protezione sociale nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale e nella riduzione delle disuguaglianze in termini di salute per far sì che la crescita risulti vantaggiosa per tutti e per favorire un invecchiamento attivo.

Gli obiettivi enunciati in Europa 2020 non rappresentano un approccio unico, "valido per tutti". Il documento riconosce che ciascuno Stato membro è diverso, e, per garantire che ciascuno Stato adatti la strategia Europa 2020 alla sua situazione specifica, propone che gli obiettivi dell'Unione siano tradotti in obiettivi e percorsi nazionali che rispecchino la situazione attuale di ciascuno Stato membro nonché il livello di ambizione che esso è in grado di raggiungere, sostenuti da una serie di azioni aggiuntive a livello di Unione.

Le "iniziative-faro" e i percorsi di riforma



Anche a tal fine, la strategia, per ciascuna delle tre priorità di crescita (intelligente, sostenibile ed inclusiva), il documento individua due o tre "iniziative-faro" in grado di catalizzare gli obiettivi delle politiche europee e nazionali, enunciando per ciascuna le azioni operative che devono essere adottate a livello dell'Unione europea e degli Stati membri. Come è avvenuto per il processo di Lisbona, vengono così delineati gli obiettivi delle riforme nazionali per il prossimo decennio. La tabella seguente riassume le iniziative-faro ed i relativi obiettivi

Tabella 18	
Priorità, iniziative ed obiettivi di Europa 2020	
Priorità	Iniziative-faro e relativi obiettivi
<b>Crescita intelligente</b>  un'economia basata sulla conoscenza e l'innovazione	<b>"L'Unione dell'innovazione"</b> . Riorientare la politica di R&S e innovazione in funzione delle sfide che si pongono alla nostra società (cambiamento climatico, uso efficiente delle risorse e l'energia, la salute e il cambiamento demografico). Rafforzare tutti gli anelli della catena dell'innovazione, dalla ricerca "blue sky" alla commercializzazione.
	<b>"Youth on the move"</b> Aumentare l'attrattiva internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore e migliorare la qualità generale di tutti i livelli dell'istruzione e della formazione nell'UE, combinando eccellenza e equità, mediante la promozione della mobilità di studenti e tirocinanti, e migliorare la situazione occupazionale dei giovani.
	<b>"Un'agenda europea del digitale"</b> Trarre vantaggi socioeconomici sostenibili da un mercato unico del digitale basato sull'internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili, garantendo a tutti l'accesso alla banda larga entro il 2013 e l'accesso a velocità di internet nettamente superiori entro il 2020, e assicurando che almeno il 50% delle famiglie europee si abboni a connessioni internet di oltre 100 MbP.
<b>Crescita sostenibile</b>  promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva	<b>"Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse"</b> Favorire la transizione verso un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio, che usi tutte le sue risorse in modo efficiente. Contribuire a scindere la nostra economia dall'uso delle risorse e dell'energia, migliorare la competitività e promuovere una maggiore sicurezza energetica.
	<b>"Una politica industriale per l'era della globalizzazione"</b> Definire il quadro per una politica industriale moderna in tutti gli elementi della catena del valore (dall'accesso alle materie prime al servizio post-vendita) per sostenere l'imprenditoria, promuovere la competitività delle industrie primarie, manifatturiere e terziarie europee e aiutarle a cogliere le opportunità della globalizzazione e dall'economia verde.
<b>Crescita inclusiva</b>  un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale	<b>"Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro"</b> Porre le basi della modernizzazione dei mercati del lavoro onde aumentare i livelli di occupazione, migliorando la partecipazione delle persone mediante l'acquisizione di nuove competenze e garantire la sostenibilità dei nostri modelli sociali.
	<b>"Piattaforma europea contro la povertà"</b> Garantire la coesione economica, sociale e territoriale, la lotta alla povertà e all'esclusione sociale per consentire alle persone che ne sono vittime di vivere in modo dignitoso e di partecipare attivamente alla società.

Come nel caso della strategia di Lisbona-Goteborg, Europa 2020 pone un numero limitato di obiettivi principali, misurabili e che riflettano la diversità delle situazioni degli Stati membri che devono guidare gli sforzi ed i progressi per il 2020. Essi sono:

Obiettivi  
quantificabili





- il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni dovrebbe passare dall'attuale 69% ad almeno il 75%, anche mediante una maggiore partecipazione delle donne e dei lavoratori più anziani e una migliore integrazione dei migranti nella popolazione attiva;
- l'obiettivo dell'UE per gli investimenti in R&S deve essere mantenuto al 3% del PIL, e perseguito soprattutto migliorando le condizioni per la R&S privata, anche per renderla più mirata verso le operazioni commerciali e i fattori di produttività. Il documento propone, di conseguenza, di valutare tale obiettivo attraverso un indicatore tale da riflettere l'intensità in termini di R&S e innovazione;
- le emissioni di gas a effetto serra devono essere ridotte almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 (del 30%, se sussistono le necessarie condizioni); la quota delle fonti di energia rinnovabile sul consumo finale di energia deve essere portata al 20% e l'efficienza energetica deve migliorare del 20%;
- vanno fissati obiettivi di livello d'istruzione che affrontino il problema dell'abbandono scolastico, riducendone il tasso dall'attuale 15% al 10% e accrescano la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori, dall'attuale 31% ad almeno il 40% nel 2020;
- il numero di Europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali dovrebbe essere ridotto del 25%, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone.

Si tratta evidentemente, come ricorda lo stesso documento, di traguardi connessi tra di loro. Ad esempio, livelli d'istruzione più elevati favoriscono l'occupabilità, e i progressi compiuti nell'aumentare il tasso di occupazione contribuiscono a ridurre la povertà; una maggior capacità di ricerca e sviluppo e di innovazione in tutti i settori dell'economia, associata ad un uso più efficiente delle risorse, migliora la competitività e favorisce la creazione di posti di lavoro; investendo in tecnologie più pulite a basse emissioni di carbonio si protegge l'ambiente, si contribuisce a combattere il cambiamento climatico e si creano nuovi sbocchi per le imprese e nuovi posti di lavoro.

Se l'attenzione delle politiche europee e nazionali dovrà concentrarsi sul raggiungimento di questi traguardi, occorreranno una *leadership* forte, un impegno adeguato e un meccanismo di realizzazione efficace per modificare atteggiamenti e prassi nell'UE per ottenere i risultati sintetizzati negli obiettivi. A livello europeo, il documento prevede un sistema di *governance* analogo a quello delle principali politiche macroeconomiche e fissa le condizioni e le procedure per il coordinamento con queste ultime dei processi di riforma nazionali guidati da Europa 2020 (Cfr. Scheda 1 A).

Finanza pubblica e  
interventi anti crisi



**SCHEDA 1 A**  
**LA GOVERNANCE DELLA STRATEGIA "EUROPA 2020"**  
**ED IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE**

*Il sistema di programmazione della strategia Europa 2020 assumerà ufficialmente la forma di un ristretto numero di Orientamenti "Europa 2020" integrati (che integrano gli orientamenti in materia di occupazione e gli indirizzi di massima per le politiche economiche), basati sulle decisioni del Consiglio Europeo e in seguito al parere del Parlamento europeo sugli orientamenti in materia di occupazione, che andranno a sostituire i 24 orientamenti esistenti e dovrebbero essere approvati a livello politico dal Consiglio europeo di giugno prima di essere adottati. Una volta adottati, gli orientamenti dovrebbero rimanere prevalentemente immutati fino al 2014, affinché l'attenzione resti concentrata sulla loro attuazione.*

*Europa 2020 propone un sistema di attuazione rafforzato rispetto a quello della strategia di Lisbona, con una strategia incentrata su un approccio tematico e su una vigilanza a livello di singoli paesi più mirata, partendo dai punti di forza di strumenti di coordinamento già esistenti.*

*L'approccio tematico dovrebbe far sì che l'attenzione si concentri sul raggiungimento dei 5 obiettivi principali, da perseguire attraverso il programma della strategia Europa 2020 e dalle sue iniziative faro, che, come detto, richiedono un'azione a livello tanto dell'UE quanto degli Stati membri. L'approccio tematico riflette la dimensione UE, mostra l'interdipendenza delle economie degli Stati membri e consente una maggiore selettività a favore di iniziative concrete che fanno avanzare la strategia e contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi principali a livello UE e a livello nazionale. Le Relazioni sui singoli paesi dovrebbero fornire un contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 poiché aiuterebbero gli Stati membri a definire e attuare strategie di uscita, a ripristinare la stabilità macroeconomica, ad individuare le strozzature a livello nazionale e a riportare le economie alla sostenibilità in materia di crescita e di finanze pubbliche. Le relazioni prenderebbero in considerazione sia la politica di bilancio, che le questioni macroeconomiche fondamentali relative alla crescita e alla competitività (cioè gli squilibri macroeconomici), garantendo un approccio integrato alla definizione e all'attuazione delle politiche.*

*Un'attenzione particolare dovrà essere rivolta al funzionamento dell'area dell'euro e all'interdipendenza tra Stati membri. A tal fine, le relazioni e le valutazioni concernenti la strategia Europa 2020 e quelle relative al patto di stabilità e crescita (PSC) verranno elaborate, simultaneamente, in modo da unificare mezzi e obiettivi, pur mantenendo, separati gli strumenti e le procedure e conservando l'integrità del PSC. Ciò significa che gli Stati membri dovranno proporre, allo stesso tempo, i programmi annuali di stabilità o di convergenza e i programmi di riforma, razionalizzati, per definire le misure da adottare. Ciò ed al fine di riferire*





*sui progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi, così come, nell'attuazione delle principali riforme strutturali volte ad eliminare le strozzature che ostacolano la crescita.*

*Entrambi i programmi, che dovrebbero contenere i necessari riferimenti incrociati, dovrebbero essere sottoposti alla Commissione e agli altri Stati membri nell'ultimo trimestre dell'anno. Il Consiglio europeo per il rischio sistemico (ESRB) dovrebbe presentare a scadenze regolari relazioni sui rischi macrofinanziari, quale contributo importante alla valutazione globale, mentre la Commissione europea valuterà i programmi e riferirà circa i progressi registrati nella loro attuazione. In questo modo, il Consiglio europeo disporrebbe di tutti gli elementi necessari per adottare decisioni (analisi della situazione economica e di quella occupazionale, quadro globale dei bilanci, delle condizioni macrofinanziarie e dei progressi compiuti nei programmi tematici per ciascuno Stato membro e rassegna dello stato complessivo dell'economia dell'Unione).*

*Nel contesto dell'elaborazione di relazioni per paese e in quello dell'approccio tematico della strategia Europa 2020 agli Stati membri possono essere rivolte raccomandazioni politiche. Nel quadro invece della vigilanza a livello di singoli paesi, le raccomandazioni integrano gli strumenti attualmente presenti: saranno infatti formulate sotto forma di pareri sui programmi di stabilità/convergenza (Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio), accompagnati da raccomandazioni formulate nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche (Trattato UE articolo 121, par. 2). La parte tematica dovrebbe includere raccomandazioni in materia di occupazione (art. 148 del Trattato) e raccomandazioni per paese relative ad altre questioni tematiche (clima imprenditoriale, innovazione, funzionamento del mercato unico, energia, cambiamento climatico ecc.); si tratta di tipi di raccomandazioni che, avendo implicazioni macroeconomiche, potrebbero egualmente essere formulate come raccomandazioni nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche sopra citate. Questa impostazione integrata delle raccomandazioni, pur nella differenza del loro contenuto e nelle implicazioni sulle politiche nazionali, contribuirà a garantire la coerenza tra il quadro macroeconomico di bilancio e i programmi tematici.*

*Come negli altri processi di sorveglianza, le raccomandazioni dovrebbero essere abbastanza precise e indicare, di norma, un lasso di tempo entro il quale si ritiene che lo Stato membro interessato debba agire. Lo Stato membro dovrebbe allora indicare le azioni che intende intraprendere per attuare la raccomandazione, e, qualora al termine del lasso di tempo indicato non abbia adeguatamente reagito o abbia condotto politiche contrarie al suggerimento ricevuto, la Commissione può formulare un avvertimento politico (art. 121, par. 4 del Trattato UE).*





### 1.2.2 - LE RIFORME IN ITALIA E L'ATTUAZIONE DEL PNR

Il *Programma Nazionale di Riforma dell'Italia 2008-2010* (PNR) realizzato in attuazione della Strategia di Lisbona per la Crescita e l'Occupazione, con l'approssimarsi della "scadenza" di quest'ultima, come visto rinnovata a Bruxelles da nuovi obiettivi (cfr. par. precedente), ha avuto per tutto il decennio che va a concludersi un peso molto rilevante anche nell'orientare le politiche di coesione regionale degli ultimi due cicli di programmazione comunitaria (2000-2006 e 2007-2013) verso gli obiettivi e le strategie delle riforme nazionali. Il *Rapporto Annuale sullo stato di attuazione* al 2009 della strategia di Lisbona riferisce infatti che, tra il 2000 e la fine del 2008, 40,5 miliardi di euro su 58,3 del totale della spesa dei fondi strutturali sono stati destinati alle sette priorità nazionali della strategia di Lisbona, ed in particolare alla tutela dell'ambiente ed all'adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali.

Il Programma, che rinforzato nei suoi obiettivi, guiderà presumibilmente l'azione del governo centrale anche negli anni a venire, è incentrato su 7 priorità:

- la stabilità delle finanze pubbliche;
- l'ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, attraverso la liberalizzazione dei mercati, la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi per imprese (in particolare, le piccole) e cittadini e la riforma della Pubblica Amministrazione;
- l'incentivazione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica;
- l'adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali;
- la tutela ambientale;
- il rafforzamento dell'istruzione e del capitale umano;
- l'introduzione nel mercato del lavoro di principi di *flexicurity*.

L'obiettivo della stabilità delle finanze pubblica, perseguito attraverso interventi strutturali di medio e lungo termine (dei quali si riferisce in altra parte del presente DPEFR; cfr. cap. 2), è stato rispettato nonostante il rallentamento dell'economia e la necessità di sostenere la domanda interna abbiano richiesto interventi di breve termine di risposta alla crisi per il rilancio degli investimenti, la salvaguardia dei livelli occupazionali, la difesa del potere d'acquisto dei consumatori, gli aiuti al sistema bancario.

Finanza pubblica  
interventi anti crisi

La legge 99/2009 (*legge sviluppo, cfr. oltre*) prevede una serie di misure a favore delle PMI e per il rilancio dell'occupazione. In attuazione della legge, inoltre, il decreto ministeriale di marzo 2010 ha previsto l'introduzione di un metodo di individuazione delle aree in crisi; la definizione delle *aree di crisi complesse* e la





disciplina del procedimento di sottoscrizione dell'accordo di programma per la loro soluzione, nonché un sistema di monitoraggio basato su analisi statistiche sugli interventi di reindustrializzazione. Le misure per l'occupazione consistono in un rafforzamento degli ammortizzatori sociali (Cassa Integrazione guadagni) e la mobilità in deroga, nonché l'estensione a lavoratori a termine, apprendisti e parasubordinati delle misure di sostegno al reddito applicabili ai lavoratori a tempo indeterminato. Già all'inizio del 2009, l'accordo Stato-Regioni ha posto le basi per dare vita ad un sistema coerente di regole, incentivi e tutele che promuova l'occupazione e l'occupabilità.

In tema di liberalizzazione dei mercati, la legge 99/2009 ha introdotto (art. 47) la legge annuale per il mercato e la concorrenza. Si tratta di un nuovo strumento legislativo, ad iniziativa governativa riservata ed obbligatoria, che è volto a rimuovere gli ostacoli amministrativi e normativi che limitano l'apertura dei mercati, a promuovere la concorrenza e la tutela dei consumatori. Inoltre, è stata ulteriormente innovata, recependo le indicazioni della Commissione Europea ed adeguando la disciplina all'ordinamento comunitario, la normativa dei servizi pubblici locali a rilevanza economica. Il recepimento, in atto nella legislazione statale e in varie legislazioni regionali, della Direttiva 2006/123/CE ("Direttiva Servizi") in materia di liberalizzazione dei servizi dovrebbe introdurre un maggior grado di semplificazione dei rapporti tra imprese ed amministrazioni, anche modernizzando il sistema degli sportelli unici.

**Liberalizzazioni  
e semplificazione**

Il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione, avviato con la legge delega, ha trovato con il decreto legislativo 150/2009 un provvedimento organico di riforma della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. Le nuove norme intervengono in materia di contrattazione collettiva, valutazione del personale, dirigenza, responsabilità disciplinare, con l'obiettivo di assicurare una migliore organizzazione del lavoro, consentire il raggiungimento di standard qualitativi ed economici elevati nello svolgimento delle funzioni e nell'erogazione dei servizi per i cittadini. La riforma è destinata ad avere profonde implicazioni nella riorganizzazione della regione (cfr. infra, cap. 3).

**Riforme della  
PA**

Nel campo della ricerca scientifica, è in fase di definizione il Programma Nazionale della Ricerca 2009-2013, che tra l'altro introduce criteri più rigorosi di valutazione e finanziamento dell'attività di ricerca e dell'efficienza ed efficacia dell'attività didattica sulla base di standard qualitativi di livello internazionale. L'Italia continua a partecipare a tutte le iniziative comunitarie in tema di ricerca.

**Ricerca ed  
innovazione**

La politica dell'innovazione è basata sui diritti di proprietà industriale, e si articola su tre iniziative di impatto di medio e lungo periodo, caratterizzate da



un forte grado di coinvolgimento delle istituzioni private, tale da favorire una relazione circolare tra mercato e politiche di governo: la valutazione economica e finanziaria dei brevetti, il Fondo Nazionale per l'Innovazione, la banca dati sui brevetti dell'università e dei centri pubblici di ricerca

L'adozione di progetti di innovazione industriale (PII) sulle aree tecnologiche dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile e delle tecnologie per il *Made in Italy* e l'attuazione delle relative azioni strategiche attraverso i bandi per la concessione di agevolazioni a favore di programmi di ricerca, sviluppo e innovazione, hanno caratterizzato l'attuazione del Programma di politica industriale *Industria 2015*. La legge 99/2009 "*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*" (cosiddetta *legge sviluppo*) ha inoltre adottato una serie di misure a favore delle PMI, che vanno da incentivi specifici, alla semplificazione normativa e procedurale, alla previsione di riforme degli enti di promozione industriale (Camere di commercio ed enti per l'internazionalizzazione).

In tema di ambiente, le finanziarie degli ultimi due anni hanno stanziato risorse a favore del fondo rotativo per il finanziamento delle misure finalizzate all'attuazione del protocollo di Kyoto (il cosiddetto *Fondo Kyoto*). In materia di energia, la citata legge 99/2009 definisce il percorso per il ritorno all'energia nucleare e prevede ulteriori incentivi alla produzione di energia eolica (in particolare *off-shore*) e da biomasse, nonché misure per l'efficienza del settore energetico e per la semplificazione dell'installazione e dell'esercizio delle infrastrutture energetiche, ivi inclusi gli impianti di microgenerazione e piccola cogenerazione.

Tutela  
ambientale e  
infrastrutture

Il *Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili*, presentato a giugno 2010 dal Ministero dello Sviluppo economico, in base a quanto previsto dalla direttiva 2009/28/CE, per poi trasmetterlo alla Commissione europea, illustra la strategia nello sviluppo di queste fonti, indicando le principali linee d'azione, delineate sulla base del peso di ciascuna area di intervento, cioè trasporti, elettricità, riscaldamento e raffreddamento, sul consumo energetico lordo complessivo.

Il Piano prevede che le energie rinnovabili dovranno coprire il 6,38% dei consumi legati ai trasporti, il 28,97% dei consumi nel comparto elettrico e il 15% nell'ambito del riscaldamento e raffreddamento. Le misure ritenute necessarie per il raggiungimento degli obiettivi sono sia di tipo economico, che di supporto e di cooperazione internazionale. Il Piano prevede, inoltre, di intervenire sul quadro esistente dei meccanismi di incentivazione, come i certificati verdi, il conto energia, l'agevolazione fiscale per gli edifici, l'obbligo della quota di biocarburanti, per incrementare la quota di energia prodotta rendendo più efficienti gli strumenti di sostegno.





Riforme del  
mercato del  
lavoro

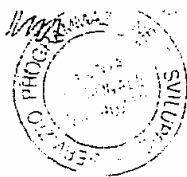
Le politiche del mercato del lavoro, oltre agli interventi di breve periodo sopracitati finalizzati al mantenimento dei livelli occupazionali in funzione anti-crisi, sono incentrate sulle riforme strutturali di medio e lungo termine, realizzati anche con il concorso del Fondo Sociale Europeo nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione.

Le priorità delle politiche del lavoro sono due: l'applicazione di approcci integrati in materia di flessisicurezza e il miglioramento e lo sviluppo delle competenze.

La prima priorità, ricerca di equilibrio tra flessibilità e sicurezza, ha valenza non solo come obiettivo in sé, ma anche in quanto strumentale all'obiettivo orizzontale della possibilità di creare occupazione (*l'occupabilità e l'adattabilità* dei lavoratori e delle imprese), e si ispira ai principi comuni sulla flessisicurezza approvati dalla Commissione europea a fine 2007.

In questo senso vanno le politiche di *contrasto al lavoro irregolare*, perseguito attraverso un mix di prevenzione, azioni di sensibilizzazione ed interventi sanzionatori, alleggerendo il carico di lavoro delle imprese e premiando i comportamenti virtuosi. Lo strumento del buono per le prestazioni occupazionali ed accessorie sta avendo in questo senso un buon successo.

Nel senso di ampliare l'area dell'*occupabilità* vanno anche le politiche volte ad incrementare il tasso di occupazione femminile, che intendono promuovere l'accesso delle donne alle posizioni di più alto livello ed attuare politiche di *welfare* che promuovano la conciliazione tra lavoro e vita privata, ovvero in un'ottica di genere. Il raggiungimento di questi obiettivi sarà agevolato da una serie di strumenti che il governo intende mettere in campo, che vanno dalla presenza di incentivi volti a rendere più flessibile l'organizzazione del lavoro aziendale, a strumenti che favoriscono la progressione di carriera, ad azioni di contrasto del differenziale salariale, a programmi di microcredito; dal sostegno dell'accesso ai congedi parentali all'attuazione del piano per incentivare la domanda e l'offerta di servizi integrati pubblici e privati da parte delle famiglie utilizzando il sistema di voucher come forma semplificata di pagamento dei servizi. Nell'ambito del potenziamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, l'impegno previsto dal "*Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*", in fase di attuazione, è rilevante: per il solo triennio 2007-2009 sono stati stanziati oltre 747 milioni di euro.



### 1.3 - IL CONTESTO PROGRAMMATICO REGIONALE

L'evoluzione del contesto programmatico regionale è fortemente influenzata da quanto si sta realizzando nell'ambito delle due principali emergenze regionali, la ricostruzione post-sismica ed i piani di rientro della sanità abruzzese.

#### 1.3.1 - LA PROGRAMMAZIONE UNITARIA 2007-2013

Come ricordato nel precedente DPEFR, a fine 2009 è stato completato il quadro dei programmi e degli strumenti previsti dal *Quadro Strategico Nazionale* (QSN) per la politica unitaria di coesione 2007-2013.

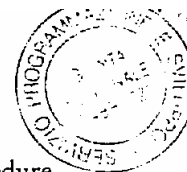
Ai primi di dicembre, la Giunta regionale ha approvato (DGR n. 739 del 4.12.2009) il *Documento Unitario di Programmazione per la politica di coesione 2007-2013* della Regione Abruzzo, che definisce la strategia di politica regionale unitaria per il periodo 2007-2013 esplicitandone gli obiettivi e il quadro di programmazione finanziaria, secondo l'articolazione delle politiche regionali nei tre "pilastri" definiti nei *DPEFR* (Competitività, Coesione sociale e territoriale e *Governance*). Il documento, accompagnato dal *rapporto di Valutazione ex Ante*, è stato trasmesso al Ministero per lo Sviluppo Economico - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (MISE-DPS), per la presa d'atto e la divulgazione alle altre Amministrazioni.

Programmi e  
strumenti

Nella medesima seduta, la Giunta ha approvato (DGR n 740 del 04.12.2009) il *Piano di valutazione della programmazione unitaria*, predisposta a cura dal *Nucleo di Valutazione degli Investimenti*. Come si ricordava nello scorso DPEFR, il Piano prevede tutte le attività valutative degli strumenti di programmazione nel periodo di programmazione 2007-2013: dalle valutazioni *ex ante* dei documenti di programmazione unitaria (già realizzate), a quelle *ex post* dei Programmi 2000-2006, alla definizione di percorsi di *autovalutazione* dei responsabili dell'attuazione delle misure dei diversi programmi operativi, alle valutazioni sul funzionamento dei sistemi di gestione e controllo preposti all'attuazione dei singoli programmi e sulla *governance* della programmazione unitaria, a ricerche valutative *ad hoc* per approfondire la conoscenza di specifici temi, strumenti di *policy* o segmenti territoriali.

L'attuazione del piano è affidata al *Nucleo regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici*. Nel corso dei primi mesi del 2010 (con la legge regionale numero 8 del 3 marzo 2010 "*Nuova organizzazione del Nucleo regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici*"), il Nucleo è stato riformato nei compiti e nella composizione, per far fronte a queste ed altre





attività connesse alla programmazione. Attualmente sono in atto le procedure di selezione per i membri del Nucleo, sulla base del disciplinare approvato dalla Giunta Regionale (DGR 486 del 21 giugno 2010)

Di fondamentale importanza ai fini della programmazione unitaria sono le azioni preposte al coordinamento di interventi di varia natura, volti a migliorare la capacità da parte di Regione ed Enti Locali di migliorare i livelli minimi di servizio forniti a cittadini ed imprese in quattro ambiti strategici per le politiche di sviluppo regionale: istruzione, servizi di cura per l'infanzia e gli anziani, gestione dei rifiuti urbani e servizio idrico integrato.

**Obiettivi di servizio**

Al perseguimento degli *Obiettivi di servizio, per il miglioramento della qualità di vita dei cittadini*, è collegato un consistente ammontare di risorse da assegnare come premi alle Regioni del Mezzogiorno che conseguiranno gli obiettivi fissati (*target*), per il miglioramento dei servizi essenziali. Per la nostra Regione, le risorse premiali ammontano a circa 139 milioni.

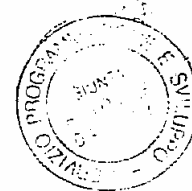
A giugno 2010, la Giunta ha aggiornato, il *Piano di Azione degli Obiettivi di servizio del QSN 2007-2013*, ed ha definito quello relativo all'istruzione (approvato con DGR 518/2010).

Nel corso dell'anno, sulla base del *Rapporto Annuale di Esecuzione degli Obiettivi di Servizio (RAOS)*, che esamina i risultati dell'esecuzione ed il conseguimento dei singoli targets, il MISE ha effettuato la verifica intermedia, così come previsto dalla delibera CIPE 82/07. Sulla base di tale verifica, la Regione Abruzzo ha maturato una premialità di oltre 37 Meuro, come si evince nella seguente tabella. Le risorse verranno trasferite alla Regione con apposita deliberazione CIPE.



TAB. 1.9 Premialità intermedia 2009 degli obiettivi di servizio							
Obiettivi di servizio	Indicatore	Valore base	Valore intermedio alla verifica (2009)	Target (2013)	Risorse potenziali al 2013	Risorse potenziali al 2009	Risorse effettive al 2009
ISTRUZIONE	S.01 % di popolaz. 18-24 anni con al più la licenza media	14,7	15	Non superiore al 10%	10,86		0,00
	S02 % di 15enni con scarse competenze in lettura				10,86	La verifica è stata effettuata solo per il MIUR	
	S03 % di 15enni con scarse competenze in matematica				10,86		
NIDI	S.04 % di Comuni con servizi per l'infanzia	23,6	58,7	Almeno il 35%	8,87	4,44	4,44
	S.05 % di bambini tra 0-3anni che usufruiscono dei servizi per l'infanzia	6,7	9,8	Almeno il 12%	8,87	4,44	4,44
ADI	S.06 % di popolaz. oltre 65 anni in assistenza domiciliare integrata	1,8	4,2	Almeno il 3,5%	17,74	8,87	8,87
RIFIUTI	S.07 Kg di rifiuti urbani in discarica per abitante	398,5	419,4	Non superiore a 230Kg/ab	13,30	0,00	0,00
	S.08 % raccolta Differenziata	15,6	21,9	Almeno il 40%	13,30	6,65	5,05
	S.09 % di frazione umida trattata in impianti di compostaggio	12,1	19,6	Almeno il 20%	8,87	4,44	4,44
IDRICO	S.10 % di acqua non dispersa	55,4	56,4	Almeno il 75%	17,74	8,87	1,42
	S.11 % abitanti equivalenti serviti da depuratori avanzati	54,5	56,8	Almeno il 70%	17,74	8,87	8,87
<b>TOTALE</b>					<b>139,01</b>	<b>69,51</b>	<b>37,53</b>





Le risorse premiali attribuite per l'avanzamento dei singoli indicatori, saranno utilizzate per investimenti nel rispettivo settore di competenza. Le risorse non attribuite alla scadenza intermedia rimangono invece appostate alla stessa Amministrazione, che potrà riceverle al raggiungimento del target previsto al 2013.

Per alcuni indicatori (quelli per i quali è disponibile la disaggregazione dell'informazione statistica a livello sub regionale, identificati dai codici S05, S06, S08, S10 e S11), la Giunta ha attivato un sistema di *premieria formale sub-regionale*, traslando la premieria regionale nei confronti degli enti attuatori del Piano, erogatori o responsabili del servizio, che realizzano avanzamenti in grado di sostenere in modo significativo il percorso verso il raggiungimento di *target* degli obiettivi di servizio fissati a livello medio regionale.

In particolare la Regione (con DGR 519/2010) ha stabilito criteri e principi sulla base dei quali sono stati individuati, per ciascun indicatore, il target individuale ed il relativo premio spettante a ciascun soggetto attuatore e/o ente erogatore. Il meccanismo andrà verificato tecnicamente per la sua conformità alle indicazioni del documento "*Meccanismo premiale di premieria per gli enti erogatori o responsabili del servizio del QSN 2007-2013*" elaborato dal Ministero.

A fine 2009 la Giunta regionale (DGR 759 del 21/12/2009) ha completato il quadro complessivo dell'attività di programmazione unitaria approvando il *Piano di Attuazione Regionale del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (PAR FAS)* ed inviandolo al Ministero dello Sviluppo Economico per l'approvazione. Come si ricordava nello scorso DPEFR, la programmazione del FAS ha subito dei ritardi anche a causa delle vicende che i fondi hanno vissuto tra il 2008 e il 2009, con il ridimensionamento delle risorse complessive e regionali attuato dal Governo centrale.

PAR FAS

Le risorse del PAR sono destinate a finanziare, in coordinamento con gli interventi previsti nei programmi operativi comunitari, tutti gli interventi infrastrutturali di rilevanza regionale per il periodo fino al 2013 (si veda la tabella 1.20 del DPEFR 2010-2012): dai programmi di edilizia pubblica e di sviluppo urbano, alla messa a norma ed in sicurezza di edifici pubblici ed infrastrutture, allo sviluppo dei servizi della società dell'informazione, alle azioni specificatamente volte alla realizzazione degli obiettivi di servizio, alle misure per la difesa del territorio (difesa del suolo e della costa, mitigazione del rischio sismico ed idrogeologico, gestione dei rifiuti) e per la tutela, la distribuzione e la depurazione delle acque.

Nel corso del 2010 è stato portato avanti un lavoro di revisione tecnica del documento in interlocuzione con il MISE, per la messa a punto degli indicatori di realizzazione delle azioni previste dal Piano. Attualmente, si è in attesa, così come altre Regioni, della deliberazione del CIPE per il trasferimento delle





risorse FAS e la concreta attuazione del PAR Abruzzo.

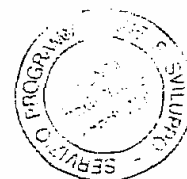
Infine, sempre nel corso del 2009, anche a seguito degli eventi sismici, la Giunta Regionale ha provveduto ad un ripensamento delle strategie dei Programmi regionali comunitari approvati in un'ottica di superamento della situazione di emergenza, per facilitare il tempestivo recupero delle attività produttive del sistema regionale. La revisione delle strategie è stata proposta, in sede comunitaria, in occasione della revisione intermedia dei programmi prevista per il 2010.

**Revisione  
intermedia dei  
POR comunitari**

A tal fine, sono state rimodulate le risorse destinate al POR FESR 2007-2013, attraverso la creazione di un nuovo asse prioritario (Asse V "Recupero e rivitalizzazione economica e sociale del territorio colpito dal sisma", pensato in maniera integrata con gli strumenti del *Temporary Framework* messi a disposizione dalla Commissione per far fronte ai danni creati dal terremoto), cui sono stati assegnati circa 83 milioni di euro per interventi volti al riavvio delle attività produttive, al recupero infrastrutturale delle aree urbane colpite dal terremoto, alla valorizzazione del territorio del cratere. La proposta è stata approvata dalla Commissione Europea con Decisione C(2007)3980 del 12 novembre 2009. Gli interventi ivi previsti rivestono una fondamentale importanza per il territorio e dai dati di monitoraggio, risulta un impegno del 50% delle risorse a poco più di otto mesi dalla revisione del programma.

Analogamente, la Giunta Regionale ha modificato la strategia del *Piano di Sviluppo Rurale*, attivando una nuova misura (Misura 126 "Ripristino del potenziale agricolo danneggiato da calamità naturali e introduzione di adeguate misure di prevenzione"), diretta a sostenere interventi di ripristino del potenziale di produzione agricola danneggiato dalla calamità naturale e favorire la ripresa economica delle imprese agricole. La proposta di rimodulazione del Piano di Sviluppo Rurale è stata approvata dal Comitato per lo Sviluppo Rurale della Commissione Europea ad ottobre 2009.





## 2- LA FINANZA REGIONALE

### 2.1. - IL QUADRO DELLE RIFORME IN CORSO

#### 2.1.1 - IL FEDERALISMO FISCALE

Come riferito nel precedente DPEFR, ai primi di maggio 2009 le Camere hanno approvato la legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale previsto dalla riforma costituzionale del 2001 (nuovo articolo 119 della Costituzione). La legge avvia un articolato processo di riforma della finanza pubblica che terrà conto delle esigenze di finanziamento delle funzioni nel frattempo assegnate a ciascuno dei livelli istituzionali ed amministrativi (Stato Regioni, Province, Comuni e città metropolitane; per le procedure e gli attori di tale processo di riforma, cfr. Scheda 2 A).

In sostanza, la riforma sarà attuata entro due anni, con la possibilità di revisione nei successivi due. Fino alla sua definizione, la legge prevede un "regime transitorio" di passaggio graduale al nuovo sistema, che dura cinque anni dall'entrata in vigore dei decreti delegati, e quindi interesserà l'intero periodo del DPEFR.

I principi ed i criteri direttivi generali per l'esercizio della delega del Governo nel disegnare le grandi linee del sistema di finanziamento delle Regioni, confermano in sostanza l'attuale struttura del sistema fiscale, che è venuta maturando nel corso degli anni con le norme del "federalismo fiscale" derivante dai decreti Bassanini (D.Lgs. 56/2000), e ricalcano i principi stabiliti dall'articolo 119 della Costituzione.

Essi sono destinati ad avere grande rilevanza e grande portata in quella che sarà la riforma del sistema fiscale e l'intera organizzazione regionale, interessando, in estrema sintesi, tre grandi campi:

- la definizione e la quantificazione delle risorse regionali (enumerate dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione: i tributi, il fondo perequativo, gli "interventi speciali" e il patrimonio regionale);
- la definizione dei processi di coordinamento della finanza pubblica ai vari livelli amministrativi;



- l'armonizzazione dei sistemi contabili, degli schemi di bilancio e delle procedure di presentazione e approvazione. Su questo punto si riferisce nel prossimo paragrafo, relativo alla riforma della contabilità e della finanza pubblica attuata nel frattempo con la legge 196/2009.

**Definizione  
delle risorse**

In tema di definizione delle risorse che vengono assegnate alle Regioni, i principi di carattere generale della delega (contenuti dell'articolo 7) sono:

- il principio dell'*integrale finanziamento delle funzioni assegnate per legge* alle regioni. E' stabilito, infatti, che "le regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in via prioritaria a quello dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza esclusiva e concorrente nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative";

- il principio della *territorialità*, per il quale le modalità di attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato devono tenere conto del luogo in cui si generano: del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi (per i servizi, identificato nel domicilio del soggetto fruitore finale), della localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio; del luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione; della residenza del percettore, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche;

- il connesso *principio della tendenziale corrispondenza* tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico e la previsione di strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva, variabile finora fuori dal controllo degli enti decentrati;

- il *principio della certezza delle risorse* e della stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite;

- il *principio di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti* (e di converso, di sanzione dei comportamenti inefficienti) nell'esercizio della potestà tributaria e nella gestione finanziaria ed economica. I decreti delegati prevederanno e disciplineranno meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni o l'esercizio delle funzioni fondamentali o presentino scostamenti dal *patto di convergenza* (cfr. oltre) di carattere permanente e sistematico, o non rispettino le procedure per il rispetto degli equilibri e del coordinamento della finanza pubblica (nei criteri di redazione dei bilanci, negli obblighi di comunicazione dei dati).





Ciò posto, la legge prevede i criteri attraverso i quali i decreti legislativi interverranno nel finanziamento di tutte le entrate regionali di cui all'articolo 119 della Costituzione, ovvero i tributi propri, il fondo perequativo per regioni con minore capacità fiscale pro capite, gli interventi speciali.

Sono tributi propri regionali tributi e compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in via prioritaria a quello dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), definiti in maniera da finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza esclusiva e concorrente e le spese di per materie di competenza esclusiva statale, per le quali le Regioni esercitano competenze amministrative;

... tributi propri...

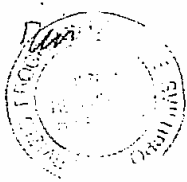
I tributi delle regioni sono classificabili in *tributi propri derivati* (ovvero, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni, come visto, in base al principio di territorialità), *addizionali* sulle basi imponibili di tributi erariali, *tributi propri istituiti dalle regioni* con proprie leggi per presupposti d'imposta non assoggettati già ad imposizione erariale.

La distinzione tra tipologie di tributi che verranno assegnati alle Regioni non è di poco conto, per almeno due aspetti. Il primo è relativo al *vincolo di destinazione della spesa* collegato ai tributi. Mentre sui tributi derivati e sulle addizionali è possibile sia posto un vincolo di destinazione, il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione. Il secondo è relativo al *regime ed al margine di manovrabilità*. Con propria legge, infatti, le Regioni possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni dei *tributi propri derivati* (istituiti e regolati da leggi statali), nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria. Per le *addizionali* sulle basi imponibili dei tributi erariali, possono introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali di propria competenza e possono disporre detrazioni (e non esenzioni) entro i limiti fissati dalla legislazione statale. Per tributi propri istituiti con legge regionale le Regioni hanno piena libertà di manovra e destinazione.

.finanziamento alle funzioni...

La legge si porrà il problema di adeguare le regole di finanziamento alla *natura delle funzioni* delle Regioni per le materie di loro competenza (quelle del 3° e 4° comma dell'art. 117 della Costituzione), stabilendo forme diverse di finanziamento per ciascun gruppo di funzioni (art. 8).

In particolare viene introdotta la distinzione tra le spese riconducibili alla determinazione dei *livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (vale a dire le spese per la sanità, l'assistenza e quelle per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti nel settore



dell'istruzione, fino a quando le singole regioni daranno seguito all'intesa con lo Stato in materia, le *altre spese* "ordinarie" e le spese finanziate con i *contributi speciali*, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali

Per le spese del primo gruppo, legate alla fornitura dei *livelli essenziali delle prestazioni*, il decreto legislativo definirà le modalità di finanziamento in base ai *costi standard* per la produzione dei servizi, da erogare in condizioni di *efficienza* e di *appropriatezza* su tutto il territorio nazionale. Tali spese dovranno essere finanziate attraverso le risorse proprie regionali (ovvero, il gettito di *tributi propri derivati*, dell'addizionale regionale all'IRPEF e della compartecipazione regionale all'IVA, e, in via transitoria, con il gettito dell'IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi), prevedendo, per le Regioni con capacità fiscale non sufficiente, di coprire le spese con quote specifiche del *fondo perequativo*, in maniera da garantire comunque il finanziamento integrale in ciascuna regione.

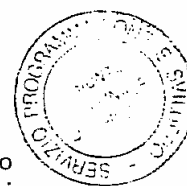
Costituisce eccezione, in questo senso, la spesa per il *trasporto pubblico locale*. Per esso l'ammontare del finanziamento è determinato, oltre che dai costi standard dalla fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale.

Le spese del secondo gruppo, ovvero delle funzioni regionali non riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni (ovvero, tutte le attività ordinarie delle Regioni) sono finanziate con il gettito dei *tributi propri derivati*, delle addizionali e dei tributi istituiti dalla Regioni, e, per le Regioni a minore capacità fiscale, con quote del fondo perequativo. L'importo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento di queste spese, ad eccezione di quelli già destinati al fondo perequativo, è sostituito dal gettito derivante *dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale IRPEF*, definita al livello sufficiente ad assicurare al complesso delle regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi.

La copertura finanziaria delle *spese per l'esercizio delle funzioni amministrative trasferite* dallo Stato alle Regioni sarà garantita, in maniera coerente, con i principi della legge e le modalità già fissate nella legge 131/2003 sul federalismo amministrativo.

La legge prevede che, per attuare la riforma, il decreto ridetermini le aliquote delle attuali imposte a parità di pressione fiscale, ovvero riduca le aliquote dei tributi erariali e corrispondentemente aumenti quelle di spettanza regionale. Per alimentare il fondo perequativo, il decreto aumenterà l'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, ovvero la compartecipazione all'IRPEF. Inoltre, la legge definirà le modalità di verifica periodica della





congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno standard, sia in termini di gettito, sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.

I decreti legislativi determineranno l'entità e il riparto del fondo perequativo statale di carattere verticale a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante (articolo 9).

...fondo  
perequativo...

Il fondo sarà alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA assegnata per le spese necessarie alla copertura dei costi dei livelli essenziali di assistenza e da una quota del gettito dell'IRAP. Per le spese regionali non destinate ai livelli essenziali di assistenza, le quote del fondo sono assegnate senza vincolo di destinazione.

Il fondo sarà destinato a finanziare: la differenza tra il fabbisogno necessario alla copertura delle spese per i livelli essenziali di assistenza e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati (escluse le variazioni di gettito deliberate dalle Regioni nell'esercizio della propria autonomia tributaria e quelle risultanti dal recupero fiscale), in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni. In materia di *trasporto pubblico locale*, le quote del fondo perequativo sono assegnate per le spese di parte corrente in modo da ridurre le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante e, per le spese in conto capitale, tenendo conto del fabbisogno standard di cui è assicurata l'integrale copertura.

La ripartizione del fondo avverrà a favore delle Regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante dell'aliquota media ricalcata dell'IRPEF è inferiore al gettito medio nazionale per abitante. Si terrà conto, per le regioni con popolazione al di sotto di una soglia, del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa.

Il principio di perequazione delle differenze delle capacità fiscali sarà applicato in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante, senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale.

...interventi  
speciali...

La terza voce delle risorse regionali è costituita dagli *interventi speciali*, intesi come le risorse straordinarie ed aggiuntive assegnate alle regioni oggetto di intervento della politica di coesione comunitaria e nazionale - il testo di legge parla infatti di *interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; l'azione*



per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate”.

I decreti delegati, oltre ad individuare le *specifiche realtà territoriali* cui gli interventi vanno applicati, definiranno il loro trattamento contabile ed il loro utilizzo ai fini del raggiungimento degli equilibri di finanza pubblica. I fondi confluiranno dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni. Il decreto disciplinerà anche le modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziato dallo Stato sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria. L'entità delle risorse è determinata dai medesimi provvedimenti.

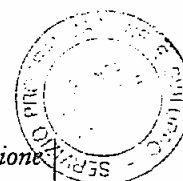
**SCHEDA 2 A**  
**IL PROCESSO DI RIFORMA DELINEATO**  
**NELLA LEGGE DELEGA SUL FEDERALISMO FISCALE**

*La Legge 5 maggio 2009, n. 42 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione” contiene le disposizioni necessarie alla riforma complessiva del sistema fiscale. Essa infatti delega la riforma al Governo stabilendo i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, quelli necessari a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante e l'utilizzazione delle “risorse aggiuntive” e gli “interventi speciali” previsti dall'articolo 119 della Costituzione. Inoltre, prevede la disciplina dei principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a regioni ed enti territoriali e norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.*

*In sostanza, la legge avvia il processo di riforma, stabilendone, oltre ai principali contenuti, ovvero i criteri della delega al governo (si veda il par. 2.1.1), anche le procedure ed i soggetti coinvolti nella predisposizione dei decreti legislativi, le procedure della approvazione di questi ultimi da parte delle Camere, e i tempi, in un percorso che dovrebbe durare al massimo due anni, e del quale è comunque prevista la possibilità di interventi legislativi correttivi anche nel biennio successivo.*

*Dal punto di vista dei contenuti, le norme che interessano la finanza regionale sono, oltre che nel Capo I Contenuti e regole di coordinamento finanziario, di interesse più generale, nel Capo II Rapporti finanziari Stato-Regioni, che definisce i principi ed i criteri direttivi relativi ai tributi regionali e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali (art. 7), sulle modalità di esercizio delle competenze*





*legislative ed i relativi mezzi di finanziamento (art. 8), sulla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale (art. 9), sul finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni (art. 10), nonché il Capo V che disciplina gli interventi speciali ed il capo VIII sul patrimonio di Regioni ed enti locali*

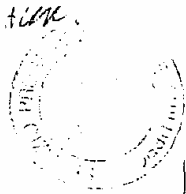
*Per quanto riguarda le procedure ed i soggetti coinvolti, la legge (art. 3) istituisce una Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da quindici senatori e da quindici deputati, che esprime pareri sugli schemi dei decreti legislativi in preparazione e verifica lo stato di attuazione della legge, riferendone ogni sei mesi alle Camere fino alla conclusione della fase transitoria di applicazione della legge, quando sarà sciolta. Il raccordo della Commissione con le regioni e gli enti locali è assicurato dal Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato nell'ambito della Conferenza unificata e composto da dodici membri (sei in rappresentanza delle regioni, due delle province e quattro dei comuni). La Commissione, ogniqualvolta lo ritenga necessario, procede allo svolgimento di audizioni del Comitato e ne acquisisce il parere.*

*A livello tecnico, invece, il processo di predisposizione dei testi dei decreti legislativi è supportato dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (prevista dall'articolo 4 e istituita successivamente con DPCM 3 luglio 2009 presso il Ministero dell'economia e delle finanze). La Commissione, formata da trentadue componenti (due rappresentanti dell'ISTAT, quindici dello Stato e quindici degli enti territoriali) ha il compito di acquisire ed elaborare i necessari elementi conoscitivi, condividere le basi informative finanziarie, economiche e tributarie e svolgere attività consultiva. La Commissione opera nell'ambito della Conferenza unificata e può trasmettere, su richiesta, informazioni e dati alle Camere e ai Consigli regionali.*

*Sempre in tema di soggetti, la legge prefigura anche quella che a regime dovrebbe essere l'architettura istituzionale del sistema.*

*I decreti delegati (art. 5) istituiranno e disciplineranno il funzionamento e la composizione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che opera nell'ambito della Conferenza unificata, come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo. La Conferenza ha il compito di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto e delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli stessi, promuovendo gli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza e verificando la loro attuazione ed efficacia. Inoltre, la Conferenza avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di*





*premierità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento. Infine, la Conferenza propone criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e verifica l'applicazione e l'utilizzo dei fondi per gli interventi speciali.*

*Fino all'entrata a regime della riforma, la Conferenza, avvalendosi della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui sopra quale segreteria tecnica per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto, assicura la verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di Regioni ed enti territoriali e delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo, nonché l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema. Inoltre, la Conferenza verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio e promuove la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale, oggetto di confronto e di valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata.*

*Infine, la legge (Art. 6.) amplia le funzioni della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, assegnandole il compito di "effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali, vigilando altresì sui sistemi informativi ad essi riferibili".*

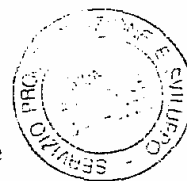
#### Patrimonio

L'articolo 19 della legge prevede che i decreti delegati stabiliscano i principi generali per l'attribuzione a Regioni ed enti territoriali di un proprio patrimonio a titolo non oneroso, commisurato alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali. I beni immobili verranno attribuiti sulla base del criterio di territorialità, attraverso la concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, città metropolitane e regioni, e non riguarderanno beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

#### Coordinamento della finanza ai diversi livelli di governo

Il meccanismo attraverso il quale il governo centrale attuerà il coordinamento della finanza decentrata prevedono il concorso all'osservanza del patto di stabilità e crescita attraverso il rispetto da parte di ciascuna Regione ed ente territoriale degli obiettivi del conto consuntivo, di competenza e di cassa, collegato ad un sistema di premierità per gli enti che rispettano gli obiettivi e di sanzione per gli altri, che devono dimostrare di aver messo in atto provvedimenti per rientrare negli obiettivi (tra i quali sono esplicitamente citati





l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari del patrimonio disponibile dell'ente e l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva).

...Premi e  
sanzioni ...

Un distinto sistema premiante agirà sui comportamenti virtuosi degli enti che assicurano *elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale* inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti; di quelli che garantiscono il rispetto degli obblighi di finanza pubblica e partecipano a *progetti strategici* mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale, ivi compresi quelli *di carattere ambientale*; degli enti che incentivano *l'occupazione e l'imprenditorialità femminile*.

Le sanzioni a carico degli enti meno virtuosi consisteranno nel divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di *iscrivere in bilancio* spese per attività discrezionali (ad eccezione dei cofinanziamenti per l'attuazione delle politiche comunitarie); ma anche meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario e di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

Le Regioni dovranno assicurare il rispetto degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica e a tal fine potranno adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni delle diverse regioni.

Infine, la legge prevede che, con leggi collegate alla manovra di finanza pubblica e previa concertazione in sede di Conferenza unificata, il Governo centrale proponga norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica finalizzate a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo ed un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni

...Patto di  
convergenza

Nel caso in cui il monitoraggio, effettuato in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato attiva a carico degli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, previa intesa in sede di Conferenza unificata, il «*Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza*», procedimento volto ad accertare le cause degli scostamenti e stabilire le azioni correttive da intraprendere.



Come sottolineato nel DPEFR dello scorso anno, il superamento del criterio della "spesa storica" e l'adozione del meccanismo dei *costi standard* per la copertura delle spese essenziali e della perequazione delle diverse capacità fiscali per il finanziamento delle altre spese, chiama le Regioni ad una sfida epocale, nella quale si evidenzierà la capacità di assumere le responsabilità della spesa e l'attuazione di percorsi virtuosi e comportamenti volti a perseguire obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità.

Si tratta di criteri di comportamento ormai non più procrastinabili, poiché alcune funzioni saranno finanziate a costi standard, ovvero in condizioni di efficienza, mentre per le altre sarà necessario far fronte con le proprie capacità fiscali e con la perequazione.

Dall'epoca della sua emanazione, la normativa è stata sviluppata con diversi decreti legislativi. Sono già stati approvati quelli sul federalismo demaniale e quello sulle funzioni e le risorse di Roma capitale, mentre lo schema di decreto sul fisco municipale è all'esame della Conferenza Unificata e delle Commissioni parlamentari. Il 7 ottobre 2010, il Consiglio dei Ministri ha proposto alla Conferenza Unificata ed alle Commissioni parlamentari uno schema di decreto legislativo che disciplina il fisco regionale, quello provinciale e i fabbisogni calcolati a costi standard del sistema sanitario.

Decreti  
attuativi

Gli effetti della riforma sulla finanza regionale potranno essere più precisamente definiti nel corso del 2011.

#### **2.1.2 - LA RIFORMA DEL BILANCIO E DEGLI STRUMENTI DI CONTROLLO DELLA SPESA PUBBLICA**

Dal 2010 è in vigore la legge n. 196/2009 che riforma la normativa in materia di contabilità e di finanza pubblica, abrogando la legge n. 468 del 1978. La riforma nasce dalla necessità di adeguare le disposizioni che presiedono al governo della finanza pubblica e del bilancio alle esigenze poste dall'adesione dell'Italia all'Unione monetaria, dall'evoluzione del sistema economico e dal nuovo assetto istituzionale tra Stato ed Enti decentrati.

La legge prevede l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio in un unico e coerente quadro normativo dell'intero aggregato delle amministrazioni pubbliche, da costruire attraverso una banca dati unitaria che dovrà raccogliere le informazioni di bilancio necessarie per dare attuazione al federalismo fiscale e all'attività di analisi e valutazione della spesa. La legge, anche modificando la legge sul federalismo fiscale (L. 42/2009, cfr. paragrafo precedente), delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi che





dovranno, tra l'altro, disciplinare il bilancio delle Regioni in coerenza con i contenuti della riforma del bilancio dello Stato.

Gli ambiti di riforma sono vari: si va dalla revisione del ciclo di programmazione economico finanziaria e di bilancio, al rafforzamento degli strumenti di monitoraggio, controllo e valutazione della spesa pubblica, alla miglioramento degli elementi informativi e di trasparenza alla classificazione delle voci di bilancio.

**Ciclo della  
programmazione**

Il ciclo della programmazione economico-finanziaria e di bilancio viene ridisegnato nelle sue fasi temporali e nei suoi documenti tipici, prevedendo un maggior coinvolgimento di tutti i livelli di governo nella definizione e condivisione degli obiettivi di bilancio e delle connesse responsabilità. La programmazione finanziaria e di bilancio è orientata al medio termine, attraverso una effettiva programmazione triennale delle politiche, degli obiettivi e delle risorse, nonché una maggiore attenzione alle grandezze strutturali del bilancio.

**Strumenti di  
controllo della  
spesa pubblica**

Il rafforzamento dei meccanismi e degli strumenti preposti al controllo della spesa è assicurato con l'istituzionalizzazione della prassi della copertura finanziaria su tutti i saldi di ogni iniziativa legislativa che reca nuovi o maggiori oneri, con l'istituzione di un programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, con disposizioni per la trasparenza ed il miglioramento delle informazioni contenute nel bilancio.

**copertura  
finanziaria delle  
leggi ...**

La legge istituzionalizza la prassi, adottata negli ultimi anni, di prevedere per ciascuna nuova iniziativa legislativa la *copertura dei tre saldi*. Per ciascuna disposizione che comporta maggiori spese o minori entrate la relazione tecnica deve evidenziare gli effetti sui tendenziali di finanza pubblica (*saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto della PA*), ed ogni nuova legge sarà corredata da un prospetto riepilogativo degli effetti derivanti da ciascuna disposizione sui saldi. Tali effetti dovranno essere compensati nell'ambito della copertura finanziaria indicata nella legge stessa.

Altre disposizioni di rilievo in materia di definizione della copertura finanziaria delle leggi prevedono: una diversa disciplina della clausola di salvaguardia, volta ad assicurarne l'effettività e automaticità nel caso in cui la quantificazione degli oneri derivi da una valutazione e non da una autorizzazione di spesa; una maggiore attenzione ai saldi strutturali attraverso la preclusione all'utilizzo di entrate in conto capitale per la copertura di nuovi o maggiori oneri correnti; l'obbligatorietà della copertura degli oneri recati dalle leggi e dei decreti delegati qualora non sia stato possibile quantificarli in sede di conferimento della delega stessa, da realizzarsi attraverso altri provvedimenti legislativi che dovranno



entrare in vigore antecedentemente all'adozione dei decreti legislativi di attuazione della delega (e non più nell'ambito dei decreti stessi).

Importanti innovazioni, che contribuiscono a rafforzare le procedure di controllo quantitativo delle entrate e delle spese e a garantire gli equilibri di finanza pubblica, sono introdotte in materia di monitoraggio dei conti pubblici e di copertura delle leggi di spesa.

..monitoraggio  
della spesa...

Al fine di migliorare il monitoraggio sull'andamento dei conti verranno utilizzate anche le informazioni contenute nella banca dati unitaria, istituita dalla legge (articolo 13). La banca dati renderà possibili anche il consolidamento dei conti delle amministrazioni pubbliche, la valutazione della coerenza dell'evoluzione delle grandezze di finanza pubblica rispetto agli obiettivi programmati e la verifica dell'efficacia delle misure adottate con le manovre di finanza pubblica.

Il potenziamento del monitoraggio si realizza anche mediante specifiche attività poste in essere dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. E' previsto infatti che esso effettui verifiche sulla regolarità amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle regioni. Per gli enti territoriali sono previste verifiche volte a rilevare eventuali scostamenti dell'andamento dei conti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica.

Al fine di potenziare il controllo sulla spesa, di aumentarne la qualità e di rendere maggiormente efficiente l'attività dell'amministrazione pubblica, la legge di riforma prevede la istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali. A tal fine, in collaborazione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le amministrazioni centrali dello Stato, sono istituiti appositi *nuclei di analisi e valutazione della spesa*, che devono verificare dei risultati conseguiti dalle amministrazioni rispetto agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dalla Decisione di finanza pubblica, nonché al monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza della gestione.

..  
valutazione  
della  
spesa...

I nuclei verificano anche l'articolazione dei *Programmi* (cfr. *oltre*) e la coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al loro contenuto, e possono proporre l'accorpamento e la razionalizzazione delle leggi al fine di rendere più semplice e trasparente il collegamento con il relativo programma e proposte di rimodulazione delle risorse tra diversi programmi. Sulla base dell'attività dei nuclei, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze elabora, con cadenza triennale, un Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato, che illustra la composizione e l'evoluzione della spesa e i risultati conseguiti.





Classificazione  
e  
presentazione  
del bilancio

La riforma, infine, istituzionalizza per il bilancio dello Stato, la classificazione funzionale delle spese per *missioni e programmi*, introdotta in via sperimentale a partire dal 2008. Maggiore evidenza è data anche al raccordo tra la rappresentazione per missioni e programmi e la classificazione funzionale COFOG adottata in ambito internazionale ed utilizzata per il controllo della spesa in sede comunitaria: per ciascun programma sarà indicata la corrispondente classificazione COFOG di secondo livello (gruppi), indicando, nei casi in cui detta corrispondenza non possa realizzarsi, la relativa percentuale di attribuzione ai diversi gruppi.

La nuova classificazione semplifica e rende flessibili sia la *decisione* di bilancio sia la sua *esecuzione*. Per quanto riguarda la prima, l'unità di voto per la spesa, è fissata a livello dei *programmi*, in coerenza con il nuovo schema ed al fine di rendere più trasparente e significativo il collegamento tra il ruolo di indirizzo del Parlamento e la funzione allocativa del bilancio. D'altro canto, in *esecuzione*, la realizzazione di ciascun *programma* è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, al fine di aumentare la responsabilità delle strutture amministrative e di consentire un più efficace coordinamento delle attività dirette a realizzare il programma stesso.

In sede di decisione, rispetto al passato, si riscontra conseguentemente alla elevazione dell'unità di voto dal macroaggregato al programma, l'aumento della *flessibilità del bilancio*. Flessibilità che è ulteriormente rafforzata dalla possibilità di effettuare con il disegno di legge di bilancio, in via compensativa, la rimodulazione delle spese classificate come fattore legislativo e come fabbisogno, all'interno di un programma o tra programmi nell'ambito della stessa missione, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica.

Per assicurare maggiore trasparenza, i contenuti informativi dei documenti programmatici di finanza pubblica e dei documenti di bilancio sono arricchiti attraverso l'ampliamento delle informazioni e dei dati in essi contenuti, nonché la previsione di specifici allegati (cfr. oltre).

In tema di *informazione e trasparenza*, la legge potenzia i contenuti informativi dei documenti programmatici di finanza pubblica: le previsioni di entrata e di spesa sono articolate per sottosettori, ed il bilancio è corredato da note esplicative delle metodologie di costruzione dei tendenziali e da allegati informativi sull'efficacia delle manovre di finanza pubblica e sul monitoraggio in corso d'anno delle entrate, delle spese e del fabbisogno del settore statale. Queste ultime informazioni potranno consentire al Parlamento di svolgere con maggior consapevolezza il proprio ruolo di indirizzo, potendo disporre anche di informazioni sull'effettivo impiego delle risorse negli esercizi precedenti e sui risultati raggiunti. Nell'ambito delle attività volte a garantire maggiore trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione pubblica si pone la delega per la

Informazione  
e trasparenza



razionalizzazione delle procedure di spesa in conto capitale finalizzata alla realizzazione di opere pubbliche. La delega mira in particolare a garantire l'introduzione della valutazione tecnico-economica *ex ante* ed *ex post* nella fase di pianificazione delle opere pubbliche e alla separazione del finanziamento dei progetti da quello delle opere.

In particolare, il contenuto informativo del bilancio come documento è notevolmente arricchito dalla riforma: allegate agli stati di previsione, in sostituzione della nota preliminare, si introducono una *nota integrativa* (contenente la descrizione di ciascun programma, i criteri utilizzati per la formulazione delle previsioni, il piano degli obiettivi correlati ed i relativi indicatori di risultato) e una *scheda programma*, illustrativa di ciascun programma, che indica le leggi che lo finanziano, e i corrispondenti stanziamenti del bilancio triennale, aggiornata semestralmente così; da evidenziare le modifiche apportate in corso d'anno alle previsioni iniziali del programma.

Il contenuto del *Rendiconto generale dello Stato* è uniformato a quello del bilancio di previsione: anche il Rendiconto è infatti corredato da una *nota integrativa* per ciascuna amministrazione, che espone i risultati e il grado di realizzazione degli obiettivi riferiti a ciascun programma e le relative risorse utilizzate, motivando gli eventuali scostamenti rispetto a quanto previsto con il bilancio di previsione. Sono illustrati i risultati finanziari dei Programmi ed evidenziati gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali e i risultati a consuntivo. Rispetto alla situazione previgente, si ampliano notevolmente le informazioni rese a consuntivo, con una maggiore attenzione verso le risultanze della gestione. L'obiettivo è quello di fornire informazioni utili alla valutazione dell'operato delle amministrazioni centrali dello Stato, nonché alla definizione del successivo bilancio di previsione, in termini di allocazione delle risorse e di valutazione della congruità degli stanziamenti assegnati a ciascun programma e agli obiettivi ad esso associati.

La riforma del bilancio dello Stato verrà completata nei prossimi mesi con l'attuazione di alcune deleghe contenute nel testo della legge. La legge delega il Governo ad emanare appositi decreti su: il completamento della riforma del bilancio, il potenziamento dei sistemi di controllo e delle attività di analisi e valutazione della spesa; la razionalizzazione delle procedure di spesa relative al finanziamento delle spese in conto capitale; il completamento della riforma del bilancio dello Stato e il passaggio alla redazione del bilancio in termini di sola cassa, previo un congruo periodo di sperimentazione. La legge prevede anche l'adozione di un testo unico, innovativo, in materia di contabilità di Stato e di tesoreria.

**Il completamento della riforma e la riforma del bilancio regionale**





Tra le deleghe al Governo, due sono particolarmente rilevanti in quanto destinate ad avere impatto sulla riforma dell'ordinamento contabile regionale: quella relativa all'armonizzazione degli schemi di bilancio contabili (cfr. Scheda 2 B) e quella del completamento della disciplina del bilancio dello Stato, cui nel futuro dovranno uniformarsi le Regioni in virtù proprio della prima delega.

#### **SCHEDA 2 B**

##### **L'ARMONIZZAZIONE DEGLI SCHEMI CONTABILI E DI BILANCIO DELLE PPAA**

*La legge 196/2009 di riforma del bilancio dello stato e degli strumenti di controllo della spesa pubblica delega il governo a predisporre uno o più decreti legislativi di armonizzazione degli schemi di bilancio di tutte le pubbliche amministrazioni.*

*La legge, modificando ed integrando i criteri della delega già contenuti nella legge 42/2009 per la disciplina del federalismo fiscale, individua le grandi linee sulle quali nel prossimo futuro dovranno essere innovati gli ordinamenti contabili delle Regioni. Tali linee, contenute nell'articolo della legge 42/2009, così come novellato dalla legge 196, sono:*

- *adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato;*
- *adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite;*
- *adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema comune;*
- *affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione; raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi;*
- *definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi;*
- *definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni ai diversi enti territoriali;*
- *individuazione del termine entro il quale regioni ed enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi, come approvati, e previsione di sanzioni in caso di mancato rispetto di tale termine;*
- *previsione dell'obbligo di pubblicazione in siti internet dei bilanci delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni, tali da riportare in modo semplificato le entrate e le spese pro capite secondo modelli uniformi concordati in sede di Conferenza unificata.*



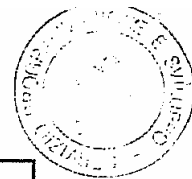


La disciplina e la struttura del bilancio dello Stato, e, di conseguenza delle Regioni, è destinata a subire evoluzioni per effetto dell'attuazione di due ulteriori deleghe: la prima riguarda il completamento della riforma della struttura del bilancio, la seconda il passaggio da una contabilizzazione delle entrate e delle spese in termini di competenza giuridica e di cassa, ad una di sola cassa.

La delega per il *completamento della riforma del bilancio dello Stato*, da esercitarsi entro due anni, riguarda la revisione del numero e della struttura delle missioni e dei programmi, in modo da garantire una migliore correlazione tra le unità di voto e le funzioni svolte dalle amministrazioni e la revisione delle unità elementari di entrata e di spesa, le prime in maniera da consentire una più chiara e corretta individuazione della fonte di gettito, le seconde introducendo le *azioni* quali unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione, affiancate da un piano dei conti integrato, in luogo degli attuali capitoli. La delega prevede innovazioni anche nella *programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi* (con identificazione di indicatori semplici e misurabili), individuando criteri e modalità concertate tra Ministeri per la fissazione di tetti di spesa risorse, obiettivi e tempi per il loro conseguimento e l'affiancamento al sistema di contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, di un *sistema di contabilità economico-patrimoniale*, finalizzato alla verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni.

La delega per il *passaggio al bilancio di sola cassa* dovrà essere attuata entro tre anni, e sarà accompagnata dalla rilevazione dei dati relativi alle posizioni debitorie e creditorie dello Stato e dall'istituzione di un sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile ed amministrativa dell'obbligazione assunta dal dirigente responsabile, che dovrà predisporre un apposito piano finanziario di ordinamento e pagamento le spese. L'attuazione del passaggio al bilancio di cassa sarà preceduta da una fase di sperimentazione della durata di due esercizi finanziari da condurre con alcune amministrazioni, al fine di valutare più efficaci modalità applicative e consentire lo smaltimento dei residui passivi esistenti. Lo stato di attuazione e le risultanze di tale sperimentazione saranno oggetto di un rapporto trasmesso dal Ministro dell'Economia e delle Finanze alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei Conti.





## 2.2. – IL DEBITO REGIONALE E LE POLITICHE DI RIENTRO

### 2.2.1- L'EVOLUZIONE DEL DEBITO DELLA REGIONE

Come noto, la situazione finanziaria complessiva della Regione è condizionata da un indebitamento elevato, generato principalmente dai disavanzi del Sistema sanitario regionale (SSR) e dal ricorso all'indebitamento effettuato negli anni scorsi per finanziare gli investimenti.

L'indebitamento regionale complessivo è stato rivisto nella sua determinazione rispetto alle modalità utilizzate nei documenti di programmazione degli anni precedenti. L'importo è stato rideterminato con particolare riferimento alle partite di debito del Servizio Sanitario regionale: la quantificazione dell'indebitamento netto del SSR è stato quantificato rilevando i debiti in valore assoluto, depurati dalle partite di credito presenti sui bilanci delle ASL, e tenendo conto delle risorse finanziarie disponibili in attuazione del Piano di rientro.

Il ripristino degli importi relativi al SSR relativo agli anni precedenti ha imposto il reperimento di 94,2 milioni di euro nel corso dell'anno 2009 e 101 milioni nel corso dell'anno 2010 (risorse per le quali è stato richiesto l'impiego delle risorse del PAR FAS in attuazione delle disposizioni del *Patto per la salute 2010-2012*). Ciò ha consentito di evitare possibili ulteriori incrementi delle imposte regionali e le conseguenti ripercussioni su un sistema economico e delle famiglie già debole a causa della situazione economica generale e delle conseguenze prodotte dal sisma del 6 aprile 2009.

L'indebitamento regionale complessivo a fine 2009 risulta pari a circa 2.464 milioni di euro, una cifra che ammonta al 9,1% del PIL, in netto miglioramento, nonostante la caduta del PIL nell'ultimo anno. Il valore assoluto del debito è in riduzione rispetto agli anni precedenti, dopo anni di continua crescita, e presenta valori a livelli inferiori a quelli del 2006. In termini percentuali, il miglioramento dei conti nel 2009 rispetto a quelli del 2008 è superiore al 4,6%, nonostante gli effetti della crisi economica e finanziaria e del sisma che ha colpito il capoluogo regionale e il suo circondario. Tale miglioramento risulta molto più corposo se si fa riferimento alle annualità precedenti.

L'indebitamento complessivo è determinato come risultante dalla somma del disavanzo di amministrazione regionale, dell'indebitamento netto del Servizio Sanitario regionale, come sopra definito, dal residuo dei debiti accesi direttamente dalla Regione negli anni precedenti per finanziare politiche di investimento o per ripianare i disavanzi del SSR maturati fino al 31.12.2000.

Negli ultimi anni, gli interventi di contenimento della spesa e di

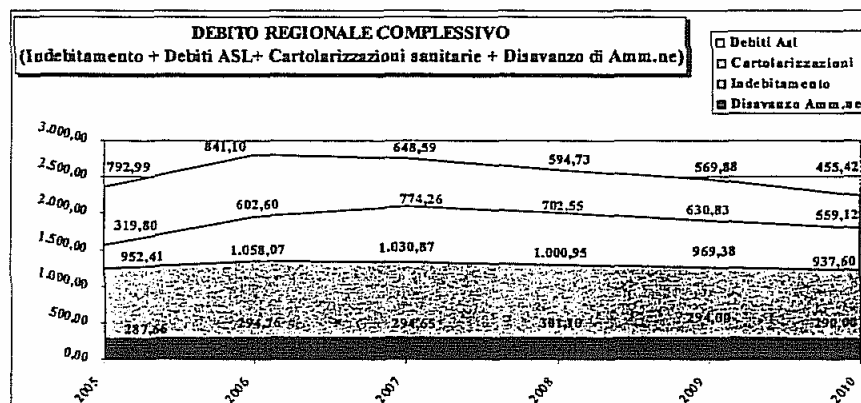


razionalizzazione e riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale, in sinergia con politiche di bilancio particolarmente virtuose, hanno innescato e consolidato il miglioramento dei conti pubblici regionali. La scelta operata di non ricorrere ad ulteriore indebitamento per il finanziamento degli interventi di spesa regionali ma di utilizzare con oculatezza e in modo mirato le risorse statali e comunitarie disponibili, consentirà di consolidare anche i dati positivi in tema di ripiano del bilancio regionale con possibilità di riportare il debito complessivo al di sotto del valore registrato nel 2005 già alla fine dell'esercizio finanziario 2010.

**Tab. 2.1 Evoluzione delle componenti del debito della Regione Abruzzo (dati in milioni di euro)**

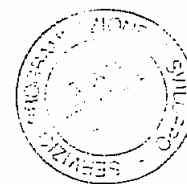
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(A) Disavanzo di amministrazione	287,6	294,7	294,6	301,0	294,0	290,0
Disavanzi del sistema sanitario regionale	473,0	399,9	163,5	107,6	43,3	68,9
(B) Indebitamento netto del sistema sanitario regionale	1.112,8	1.443,7	1.422,8	1.297,2	1.200,7	1.014,5
B.1: di cui per cartolarizzazioni	319,8	602,6	774,2	702,5	630,8	559,1
B.2: Indebitam. Netto S.S.R. al netto cartolarizzaz. (B - B1)	792,9	841,1	648,5	594,7	569,9	455,4
(C) Residuo capitale da rimborsare	952,4	1.058,7	1.030,9	1.000,9	969,3	937,6
Totale indebitamento (A + B + C)	2.352,8	2.796,5	2.748,3	2.599,3	2.464,0	2.242,1
Indebitamento (% sul PIL regionale)	12,9	10,4	9,9	9,2	9,1	n.d.

Fonte: Conti consuntivi. Per il 2009 dati di preconsuntivo, per 2010 dati stimati



(Nel grafico l'importo dell'indebitamento delle Asl è distinto tra debito residuo per cartolarizzazioni debiti sanitari pregressi e quota di indebitamento netto effettivo delle ASL)





Il miglioramento dei dati relativi ai conti regionali è stato ottenuto in ogni singola componente dell'indebitamento regionale (per una descrizione delle stesse, si veda la *Scheda 2C*, che riproduce, sintetizza ed aggiorna, per comodità di lettura le Schede degli scorsi DPEFR ).

**SCHEDA 2C**  
**LE COMPONENTI DEL DEBITO REGIONALE:**  
**DEFINIZIONI, NATURA ED EVOLUZIONE 2005-2009**

*In questa scheda si riportano e sintetizzano, per comodità di lettura, le descrizioni dei precedenti DPEFR, sulla struttura e le componenti del debito.*

*Il debito totale regionale è il risultato dell'evoluzione e dell'accumularsi annualmente di tre componenti, tra loro distinte, ma interrelate: il disavanzo di amministrazione, l'indebitamento finanziario e il debito sanitario.*

*La componente di debito legata al disavanzo di amministrazione costituisce la somma algebrica tra giacenza di cassa al termine dell'esercizio, incrementata dei residui attivi (crediti da riscuotere) e ridotta dei residui passivi finali (debiti da pagare). Il disavanzo di amministrazione, è conseguenza di un'erogazione di spesa superiore alle entrate effettivamente conseguite, e, per sua natura e per buona amministrazione, dovrebbe tendenzialmente essere riassorbito nel bilancio dell'anno successivo. Situazioni o componenti del disavanzo, per così dire, "fisiologiche" si riscontrano quando, per fondi trasferiti alla Regione con vincolo di destinazione alla spesa, il momento del sostenimento del costo è spesso dilazionato rispetto al momento della effettiva assegnazione. Nel bilanci regionali degli ultimi anni, si è riscontrata la presenza di una parte di disavanzo di natura prettamente contabile. In un processo di "pulizia del bilancio regionale", gli uffici regionali hanno proceduto al riaccertamento dei residui relativi ai trasferimenti di risorse comunitarie e statali con vincolo di destinazione di annualità pregresse, con l'obiettivo di eliminare dai bilanci residui sia attivi che passivi. Poiché il risultato di tale operazione ha visto la prevalenza dei primi sui secondi, si sono generati differenziali negativi che hanno inciso sul disavanzo di amministrazione, in particolare su quello relativo all'anno 2005.*

*La componente dell'**indebitamento** effettivo (oneri di natura finanziaria, o **componente finanziaria del debito**) della Regione è costituita da debiti residui da restituire al 31 dicembre di ciascun anno. Tale componente nasce dal ricorso che l'Ente Regione fa ai mercati finanziari per il finanziamento delle proprie attività, ed è costituita annualmente da rate di rimborso di mutui e prestiti. Pertanto, le voci più consistenti di tale componente del debito sono le rate di rimborso dei*



*prestiti obbligazionari emessi sui mercati finanziari internazionali per reperire risorse da destinare agli investimenti iscritti annualmente in bilancio.*

*L'evoluzione della componente finanziaria del debito regionale è stata discontinua nel tempo, essendo legata principalmente alla necessità di dover assicurare la copertura della spesa delle varie funzioni regionali. Negli ultimi anni la capacità di indebitamento regionale (pari al 25% delle entrate libere del Titolo I) è stata completamente impiegata e le rate di rimborso mutuo attualmente in corso di ammortamento assorbono quasi interamente la quota disponibile.*

*La componente dell'indebitamento netto sanitario è costituita dal cumularsi dei debiti legati alla gestione del Sistema Sanitario Regionale. L'importo dei debiti è comprensivo dei disavanzi annui del sistema sanitario regionale, ovvero della differenza negativa periodicamente registrata tra il fabbisogno sanitario definito annualmente dal CIPE e la spesa effettivamente sostenuta da parte del Sistema Sanitario regionale, ed è determinato al netto delle risorse finanziarie a disposizione della Regione per la realizzazione del Piano di rientro dai deficit sanitari (quota parte della fiscalità regionale, fondi di accompagnamento statali, risorse relative al pagamento dei disavanzi pregressi).*

*I flussi di disavanzo annuo all'origine del debito nascono dalla differenza tra fabbisogno sanitario, calcolato annualmente dal CIPE, e risorse utilizzate per la sua copertura, che, come previsto dalle regole del federalismo fiscale (D.Lgs. 56/2000), vanno interamente finanziate con risorse proprie regionali, ovvero con le entrate correnti del bilancio: i tributi propri e i proventi, e, nel caso dell'Abruzzo, anche con risorse del fondo perequativo (il fondo destinato alle Regioni dotate di minore capacità fiscale).*

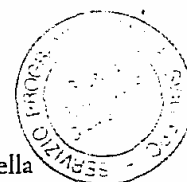
*L'entrata a regime delle disposizioni contenute nella legge delega 42/2009 (legge sul federalismo fiscale) comporterà nuove regole di copertura del fabbisogno del Servizio Sanitario e delle altre funzioni regionali. Per le funzioni legate alle prestazioni essenziali (sanità, istruzione, assistenza) è prevista la copertura integrale dei costi sostenuti dalle Regioni ma sulla base di costi standard da perseguire nella erogazione dei servizi.*

*Per le altre funzioni, la copertura risulterà collegata a costi standard di erogazione dei servizi e la copertura finanziaria sarà determinata sulla base della capacità fiscale delle regioni supportata, per le regioni fiscalmente non autosufficienti, dalle risorse del fondo perequativo trasferito dallo Stato.*

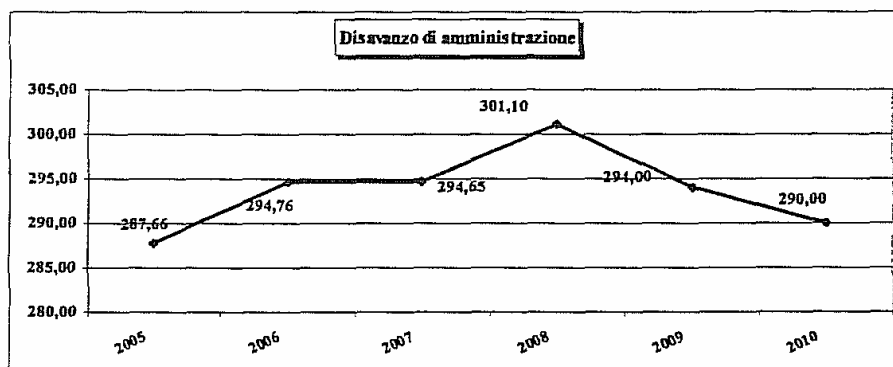
Le politiche di gestione del bilancio hanno consentito di migliorare o consolidare il risultato degli ultimi esercizi nel condimento del disavanzo di amministrazione.

Il disavanzo di amministrazione





La riduzione del disavanzo potrà e dovrà essere perseguita nella programmazione triennale regionale in modo progressivo ma moderato, a causa della particolare rigidità del bilancio regionale che impone di destinare pressoché tutte le risorse disponibili al pagamento di spese obbligatorie e di spese riguardanti obbligazioni comunque derivanti dalle gestioni precedenti, come più volte ribadito nel presente documento.



Risultati decisamente soddisfacenti sono stati raggiunti nel contenimento della *componente sanitaria* del debito regionale, che, come noto (cfr. anche Scheda 3 C) ha origine dai *flussi annui di disavanzo* del sistema sanitario regionale, ovvero dalle perdite di esercizio delle Aziende Sanitarie Locali, che accumulandosi, formano lo *stock* del debito.

**La componente  
sanitaria**

All'origine dei disavanzi annuali, e quindi dell'accumularsi dello stock di debito nel corso dell'ultimo decennio, come ricordato negli scorsi DPEFR, ci sono vari fattori:

- la crescita a livelli insostenibili dei costi complessivi del sistema sanitario, come effetto dell'aumento del numero, della tipologia e del costo unitario delle prestazioni erogate;
- la mancanza, fino a pochi anni fa, di un efficace sistema di monitoraggio, controllo e contenimento di spesa sanitaria nei limiti previsti dalle delibere annuali CIPE di determinazione del fabbisogno sanitario di ciascuna Regione, secondo il sistema previsto dal D.Lgs. 56/2000 (attuativo del federalismo fiscale) e dagli Accordi Stato-Regioni in materia di spesa sanitaria e livelli essenziali di assistenza;
- un insufficiente livello di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale, che, prima della riforma del federalismo fiscale (anno 2000), ha comportato che lo Stato integrava a posteriori il finanziamento della spesa



sanitaria degli anni precedenti, compartecipando, di fatto, alla copertura dei disavanzi registrati dalle Regioni nei vari anni;

- la scelta operata in precedenti esercizi di iscrivere in bilancio stanziamenti di spesa relativi al Servizio Sanitario regionale inferiori rispetto a quelli annualmente e successivamente definiti dalla delibera CIPE, in mancanza di misure di contenimento della spesa sanitaria. In queste condizioni, la spesa sanitaria effettiva, valutabile solo *a posteriori*, risultava sistematicamente più elevata di quella prevista. Solo negli ultimi anni il CIPE ha anticipato la tempistica della propria deliberazione sui fabbisogni sanitari, conferendo certezza sia alle risorse che alle spese da destinare al Servizio Sanitario regionale;
- la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione dei debiti sanitari pregressi. Fino al 2006, gli oneri finanziari derivanti dalle cartolarizzazioni erano a carico dei bilanci delle ASL regionali. Ne è conseguito un risultato doppiamente oneroso: le ASL erano costrette a distogliere risorse finanziarie dall'erogazione delle prestazioni per sostenere gli oneri finanziari, e, non riuscendo con il restante delle risorse ad erogare servizi, vedevano accrescere i loro deficit. Solo a partire dal 2007, con il Piano di rientro dai deficit sanitari, le rate delle cartolarizzazioni sono state poste a carico del bilancio regionale, consentendo alle ASL di ripristinare il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza sulla base della deliberazione CIPE di quantificazione del fabbisogno sanitario.

Negli ultimi anni, i disavanzi annuali generati dal Sistema Sanitario Regionale rilevano importi più contenuti, per l'effetto di una migliore programmazione e della attuazione del Piano di rientro.

Per quanto riguarda la *programmazione*, le leggi finanziarie nazionali dal 2006 in poi hanno determinato, in anticipo rispetto agli anni precedenti, i livelli di spesa del Servizio sanitario nazionale. Ciò ha consentito al CIPE di deliberare in anticipo il fabbisogno sanitario, e, di conseguenza, alle Regioni di programmare in sede di predisposizione del bilancio di previsione, la spesa del Servizio sanitario, rendendole maggiormente consapevoli.

Con il *Piano di rientro dai disavanzi sanitari*, intervenuto a seguito dell'Accordo Stato-Regione Abruzzo del 6 marzo 2007, come è noto la Regione si è impegnata a realizzare interventi virtuosi finalizzati al perseguimento dell'equilibrio economico nel comparto sanitario nel medio termine e alla estinzione dei disavanzi maturati alla data del 31 dicembre 2006, anche avvalendosi delle maggiori risorse garantite dallo Stato a seguito della verifica della puntuale applicazione delle prescrizioni indicate nel Piano.

Per effetto della puntuale attuazione del piano attraverso l'adozione di misure di contenimento e di razionalizzazione del Servizio Sanitario Regionale, nel

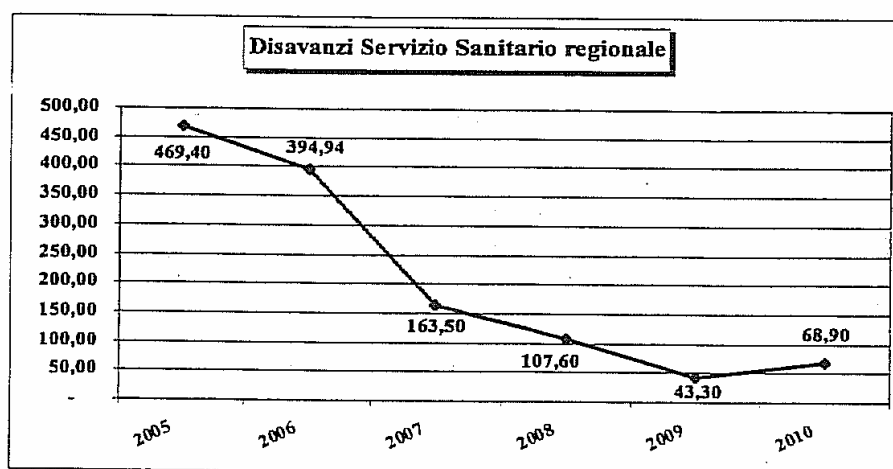




corso del 2009 si è raggiunto il minimo storico in materia di disavanzi sanitari. A fine 2009, i debiti delle ASL regionali, rilevati in sede di preconsuntivo, sono pari a circa 2.505 milioni di euro circa, i crediti delle ASL sono pari a circa 881 milioni, le risorse finanziarie destinate al pagamento dei debiti e deficit sanitari sono pari a circa 570 milioni.

Il minimo storico del deficit del Servizio Sanitario regionale è particolarmente significativo, soprattutto perché ottenuto in un anno in cui il sistema sanitario regionale ha sostenuto una prova particolarmente difficile, a seguito del sisma del 6 aprile.

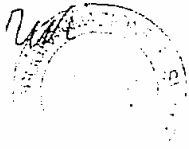
Nel corso del 2010 è emersa la mancata realizzazione di una delle misure di copertura finanziarie del deficit del Servizio Sanitario regionale per l'anno 2006 previste dal Piano di rientro e disposte dalla legge regionale 16 marzo 2007, n. 4, a causa della mancata realizzazione della cessione di immobili regionali e delle aziende sanitarie. Il Commissario alla Sanità ha pertanto richiesto al Governo centrale la possibilità di utilizzare fondi di competenza regionale del PAR FAS 2007-2013 a copertura dei debiti sanitari pregressi per 101 milioni di euro. Tale misura consentirà di evitare possibili incrementi dell'imposizione fiscale regionale, sostenendo, in modo indiretto, il sistema delle imprese e delle famiglie abruzzesi.



In conseguenza della riduzione dei disavanzi sanitari e della capacità dimostrata dalla Regione di fornire adeguata copertura finanziaria agli stessi, la componente dell'indebitamento netto del Sistema Sanitario Regionale mostra evidenti segni di miglioramento.

L'importo relativo al deficit maturato per ciascun anno con riferimento al Servizio Sanitario regionale è costituito dal disavanzo economico annuo, e cioè



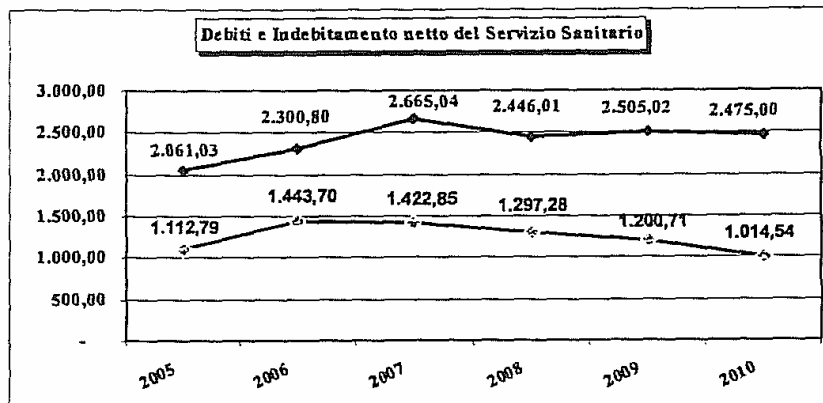
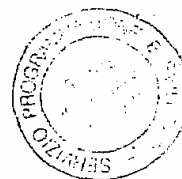


dalla differenza tra i costi e i ricavi relativi al comparto sanitario. Il disavanzo economico comporta la necessità di prevedere delle forme di copertura finanziaria, mediante reperimento di risorse aggiuntive, rispetto a quelle relative al Fondo Sanitario regionale annuale. Tali risorse aggiuntive sono costituite:

- dagli importi relativi al fondino transitorio di accompagnamento che lo Stato ha previsto di erogare fino all'anno 2009 quali risorse di sostegno a favore delle Regioni che si sono impegnate e obbligate alla realizzazione dei Piani di rientro sanitari. La Regione Abruzzo ha potuto beneficiare di risorse ex fondino pari a 31,3 milioni per l'anno 2006, 47,2 milioni per l'anno 2007, 40,1 milioni per l'anno 2008 e 73,0 milioni per l'anno 2009. A decorrere dall'anno 2010 non è più prevista alcuna erogazione a titolo di *fondino transitorio di accompagnamento*;
- dalle risorse annualmente provenienti dall'applicazione della leva fiscale regionale, al netto delle rate annuali delle cartolarizzazioni per i debiti sanitari pregressi che, come già indicato, sono pari a 98,0 milioni annui. L'importo della leva fiscale per l'anno 2010 è stimata in 134,0 milioni complessivi, di cui 56,2 per IRAP, 67,8 per Addizionale regionale all'IRPEF e 10 milioni provenienti dall'incremento della tassa di circolazione automobilistica. Le risorse della leva fiscale 2010 destinabili a copertura del deficit sanitario 2009, pertanto sono pari alla differenza tra 134,0 milioni e la rata delle cartolarizzazioni, pari a 98,0 milioni, e sono stimabili, pertanto, in 36 milioni.

Con riferimento all'indebitamento delle ASL regionali, il grafico che segue indica in modo distinto l'importo in valore assoluto dei debiti risultanti dai bilanci delle ASL e, in corrispondenza, il valore dei debiti effettivi da parte del Sistema Sanitario regionale determinato tenendo conto anche delle partite a credito e delle risorse regionali destinate al pagamento dei debiti medesimi in attuazione del Piano di rientro dai deficit sanitari, come illustrato nel prosieguo dell'esposizione.





*Dati 2005-2009 da bilanci delle ASL; Dati 2010 stimati*

Per l'anno 2009, i bilanci delle ASL Regionali evidenziano un valore assoluto di debiti pari a 2.505,02 milioni, a fronte di crediti per 881,56 milioni (827,7 dei quali verso la Regione, a titolo di saldo contributi in conto esercizio, erogabili solo dopo lo svincolo del MEF della quota del fabbisogno sanitario indistinto pari al 3% del Fondo Sanitario Regionale annuo). Al valore netto (pari a 1.620,7 milioni) vanno sottratte le risorse finanziarie erogate dallo Stato, in attuazione del Piano di rientro sanitario (in particolare fondino transitorio di accompagnamento) e quelle generate dalla leva fiscale regionale (al netto degli importi annualmente destinati al pagamento delle rate delle cartolarizzazioni), la cui somma ammonta a circa 422,7 milioni. L'indebitamento netto del Servizio Sanitario Regionale al 31.12.2009, risultante da tale differenza, è pari a 1.200,2 milioni. Le prime stime dei risultati di gestione del 2010 indicano che per l'anno in corso l'importo dell'indebitamento netto è intorno a 1.014,5 milioni.

Sui bilanci delle ASL Regionali, inoltre, sono ancora riportati i debiti per le cartolarizzazioni dei debiti sanitari pregressi. Tali debiti, in attuazione delle disposizioni del Piano di rientro dai deficit sanitari, sono ormai posti a carico del bilancio regionale e, infatti, a decorrere dal rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2007, sono riportati nel conto del patrimonio della Regione.

Lo stralcio dei debiti residui per cartolarizzazioni dai bilanci delle ASL è subordinato alle risultanze delle procedure di riconciliazione e certificazione dei debiti pregressi del Servizio Sanitario regionale e, tenendo conto delle procedure in corso di realizzazione, è presumibile che l'eliminazione dai bilanci delle aziende potrà essere disposta con riferimento all'esercizio finanziario corrente o, al massimo, con i bilanci dell'esercizio finanziario 2011.

L'importo dell'indebitamento netto del Servizio Sanitario Regionale sopra



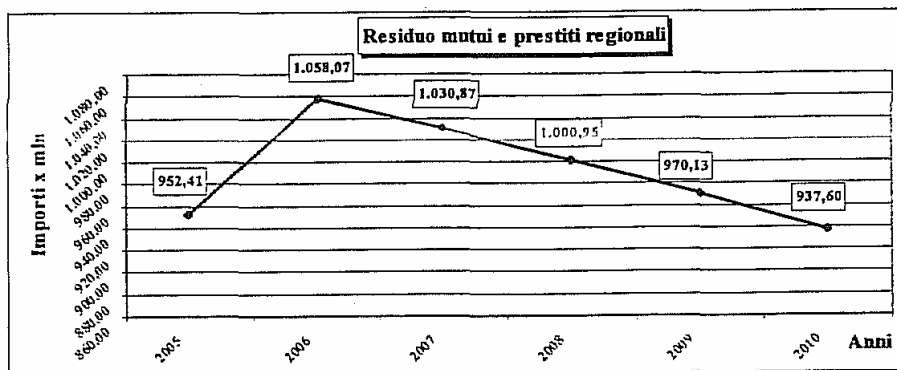
indicato al 31.12.2009, pari a 1.200,2 milioni di euro, pertanto, è comprensivo del debito residuo per le cartolarizzazioni, pari a 630,8 milioni, ormai di competenza della Regione. I restanti 569,8 milioni costituiscono la quota dell'indebitamento netto a carico delle ASL Regionali.

Infine, nel 2010 la politica di risanamento del bilancio ha consentito di registrare una riduzione anche della componente finanziaria del debito (o indebitamento regionale). Pur nelle difficoltà di reperimento di risorse, è stata in questo caso di particolare importanza la scelta di non contrarre mutui a finanziamento delle spese regionali, contribuendo a ridurre una componente finanziaria che continua a pesare in modo considerevole sulle limitate risorse finanziarie a disposizione del bilancio regionale.

Il debito finanziario residuo a fine 2009 è pari a 970,1 milioni di euro, circa 30 in meno rispetto all'anno 2008. Il valore del debito residuo regionale su mutui e prestiti diretti a fine 2010 sarà pari a 937,6 milioni di euro, e toccherà un livello inferiore anche a quello raggiunto nel 2005.

Le condizioni finanziarie dei mutui in corso di ammortamento evidenziano una possibilità di rimborso della quota capitale piuttosto modesta e una durata dei prestiti già particolarmente lunga.

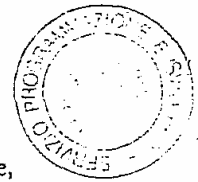
**La componente finanziaria (il debito regional)**



Le condizioni dei mercati finanziari sono attualmente caratterizzate da tassi di interesse piuttosto bassi, ma da rendimenti (*spread*) richiesti dagli operatori particolarmente elevati, rispetto agli anni precedenti. La volatilità dei mercati, che ha raggiunto l'apice nel pieno della crisi finanziaria registrata tra la fine del 2007 e i primi mesi del 2009, è risultata particolarmente forte anche nel 2010 a causa della crisi registrata in Grecia e delle situazioni particolarmente sensibili di altri paesi come Portogallo, Spagna, Irlanda e, in misura più contenuta, Italia.

Il contesto dei mercati finanziari e le leggi vigenti in materia di indebitamento regionale escludono la possibilità di rinegoziare le condizioni dei prestiti obbligazionari in corso di ammortamento (che, comunque, presentano valori di





riferimento molto competitivi rispetto a quelli espressi dai mercati) e, soprattutto, non consentono la rinegoziazione dei derivati correlati ai prestiti obbligazionari a tasso variabile per l'impossibilità di conseguire condizioni finanziarie più favorevoli da parte della Regione.

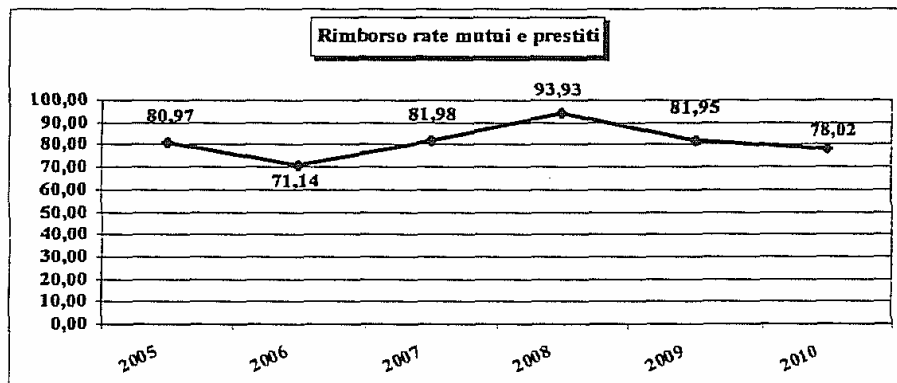
### 2.2.2- COSTO ANNUALE E LIMITI DELL'INDEBITAMENTO

Il livello di indebitamento esistente assorbe una parte rilevante delle risorse finanziarie del bilancio regionale.

Il costo del debito per i mutui contratti dalla Regione per il finanziamento, negli anni pregressi, degli investimenti e del ripiano dei disavanzi del Servizio Sanitario regionale maturati fino a fine 2000, è stato pari a 81,9 milioni di euro nel 2009, in riduzione rispetto al 2008, ed a 78 milioni nell'anno 2010.

Il costo annuale  
del debito

Il costo del debito si presenta tendenzialmente costante anche per gli esercizi finanziari relativi al triennio di programmazione del presente DPEFR, registrando solo lievi riduzioni: 77,4 milioni nel 2011, 77,1 milioni nel 2012, 76,4 milioni nel 2013. La rigidità della spesa per il costo del debito non si presta, pertanto, a consentire recupero di risorse finanziarie da destinare ad interventi di spesa regionale.



Il quadro di riferimento non evidenzia nella gestione del debito particolari obiettivi strategici o rilevanti da perseguire nel triennio. L'eventuale cambiamento delle condizioni dei mercati finanziari potrebbe suggerire di valutare la percorribilità di rivedere le condizioni dell'indebitamento regionale, in particolare per i derivati in essere.

Il costo delle  
cartolarizzazioni dei  
debiti sanitari

Le cartolarizzazioni dei debiti sanitari pregressi sono state poste a carico del



bilancio regionale, a seguito della stipula dell'Accordo Stato-Regione in materia sanitaria.

Le operazioni relative alle cartolarizzazioni sanitarie prevedono il rimborso annuale di una quota capitale costante pari a circa 71,7 milioni e di una quota interessi pari a circa Euro 27,3 milioni. Le relative rate annuali sono, pertanto, pari a 98,07 milioni di euro, e trovano copertura finanziaria mediante impiego dei proventi derivanti dall'applicazione delle maggiorazioni delle imposte regionali (IRAP e addizionale regionale all'IRPEF).

Il debito residuo per le cartolarizzazioni a fine 2009 è pari a 630,8 milioni, e raggiungerà 559,1 milioni a fine 2010. La prima cartolarizzazione ha scadenza 2015 e presenta un costo del debito annuale pari a circa 41,9 milioni (il 43% circa del totale dell'importo annuale corrisposto).

Non sono prevedibili, con le attuali condizioni dei mercati finanziari, manovre finanziarie sui debiti relativi alle cartolarizzazioni dei debiti sanitari pregressi.

I costi complessivi delle operazioni di copertura dei debiti pregressi del sistema sanitario sono evidenti nel bilancio regionale dall'aumento della corrispondente voce della "componente finanziaria", (in questa sede, per facilitarne la quantificazione, si è tenuto nel paragrafo precedente il loro valore separato dagli altri).

L'attuale costo del debito - come visto in riduzione ma tendenzialmente costante anche per il triennio di programmazione del presente DPEFR - non si discosta di molto dalla somma disponibile per l'accesso a nuovi mutui - ovvero la rata massima destinabile all'ammortamento del debito complessivo (calcolata come il 25% delle risorse proprie regionali a destinazione non vincolata). Al momento, lo scostamento è tale da non consentire un recupero di risorse finanziarie da destinare ad interventi di spesa regionale.

**Il limite della  
capacità di  
indebitamento**

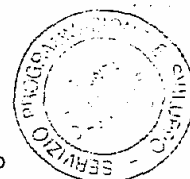
Nel passato, il limite del 25% della capacità di indebitamento (previsto dall'articolo 10 della L. 281/1970) è stato utilizzato per intero, e ciò ha imposto un innegabile elemento di estrema rigidità del bilancio regionale.

### 2.2.3- LE OPERAZIONI DI COPERTURA DEL DEBITO SANITARIO

Negli ultimi anni, dietro l'impulso delle politiche di risanamento concordate con il Governo centrale, sono state attuate varie operazioni di copertura del debito sanitario.

Del debito cumulato accertato del sistema sanitario regionale, che, come detto, a fine dicembre 2009 era pari a 2505 milioni di euro, 631 milioni di euro in





linea capitale sono stati oggetto di operazioni di ristrutturazione finanziaria o *cartolarizzazioni*. Per la restante parte del debito non ancora soggetta a transazioni, pari a 579 milioni, e per i debiti maturati dalle ASL nell'esercizio 2006, è in corso una procedura di riconciliazione e certificazione prevista dal *Piano di rientro*.

**Le operazioni  
realizzate**

Come è noto, le operazioni avviate e concluse di cartolarizzazione dei crediti commerciali, vantati da fornitori di beni e servizi nei confronti delle aziende USL in Abruzzo e maturati fino al 31 dicembre 2005, sono state attuate in tre distinti momenti (2004, 2005 e 2007) a copertura dei debiti sanitari.

La prima operazione, denominata *Cartesio* (autorizzata con DGR 1281/2004), che ha interessato i fornitori delle ASL abruzzesi che vantavano un monte crediti superiore a 50 mila euro a fine 2003, ha portato alla cartolarizzazione di crediti ed al collocamento di titoli sul mercato finanziario per 336,6 milioni di euro.

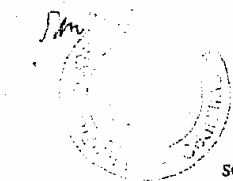
La seconda operazione, denominata *D'Annunzio* (autorizzata con DGR 1326/2005), ha portato alla cartolarizzazione dei restanti crediti maturati fino a fine 2004 ed al collocamento di titoli sui mercati finanziari per 327,3 milioni di euro e si è conclusa nel marzo 2006.

La terza operazione, denominata *Adriatica Finance e D'Annunzio 2* (autorizzata con DGR 786/2006 e 1384/2006), ha portato alla cartolarizzazione dei crediti fino a fine 2005 per un valore nominale di 243,3 milioni di euro ed al collocamento di titoli sui mercati finanziari per 393,8 milioni di euro, e si è conclusa nel corso del 2007.

**Debiti  
dal 2006**

I debiti commerciali relativi al 2006 sono stati invece oggetto di cessione pro soluto ad istituti finanziari per un importo nominale di 250 milioni di euro, con l'impegno da parte della Regione ad effettuare il pagamento in tre rate da 89 milioni circa ciascuna entro giugno 2008, per un onere complessivo per la Regione pari a 267,5 milioni di euro. La nuova modalità di copertura è stata imposta dalla legge finanziaria statale per l'anno 2007, che, considerando le cartolarizzazioni come operazioni di indebitamento utilizzabili solo per finanziare investimenti (ai sensi della L. 350/2003), dal settembre 2006, ha escluso la possibilità di utilizzarle per il pagamento dei debiti commerciali delle ASL, fatta eccezione per le operazioni già deliberate a quella data (come le tre già effettuate dalla Regione).

Per la completa copertura dei debiti sanitari pregressi e per la copertura dei disavanzi programmati per gli esercizi 2007 e seguenti, la Regione ha destinato quote di risorse proprie, derivanti dall'applicazione di aliquote fiscali al livello massimo consentito, come previsto nel Piano di rientro (*cf.* paragrafo



seguente).

#### 2.2.4 LE OPERAZIONI DI CONTENIMENTO DEI DEFICIT SANITARI

Gli interventi per frenare la tendenza del sistema sanitario regionale a creare ulteriori deficit e quindi ad accumulare ulteriore debito, perseguendo l'equilibrio finanziario nella gestione del sistema sanitario regionale, nonché per finanziare le parti di debito non ancora coperte, per il periodo 2007-2009 sono stati affidati, come noto, al *Piano di rientro dal debito* siglato nel marzo 2007 dal Governo e dalla Regione Abruzzo.

**Il Piano di  
rientro  
2007-2009**

Il Piano originario prevedeva che la gestione si sarebbe chiusa con deficit annui decrescenti, rispetto ai 408 milioni accertati per il 2006: i disavanzi programmati erano pari a 186 milioni nel 2007, 174 milioni per il 2008 e 163 milioni per il 2009.

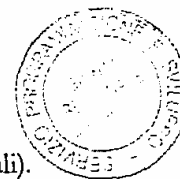
La copertura di tali deficit doveva essere garantita:

- dal gettito fiscale risultante dall'aumento dell'addizionale IRPEF e dell'aliquota regionale IRAP, al netto del pagamento delle rate della cartolarizzazione. La LR 4/2007 ha destinato il gettito dei due tributi alla copertura dei disavanzi annui, in attuazione dell'Accordo Stato-Regione del 6 marzo 2007. La stessa LR 4/2007 aveva previsto che il pareggio di bilancio del bilancio di previsione 2006 fosse assicurato mediante un piano straordinario di dismissione degli immobili della Regione Abruzzo e delle Aziende Sanitarie Locali per un valore non inferiore a 101 milioni;
- con l'introduzione dei *tickets* di compartecipazione alla spesa farmaceutica, imposta dalla Legge 296/2006 (finanziaria per il 2007), a partire dal 2007, per 12 milioni annui;
- dall'apporto statale attraverso l'utilizzo del cosiddetto "*Fondino*" alla copertura del deficit, pari a 32,8 milioni nel 2006, 31,3 milioni nel 2007, 40 milioni nel 2008 e 33 milioni nel 2009 (c.d.);
- con i minori costi indotti dalla manovra di contenimento degli stessi.

Come descritto negli scorsi DPEFR, a partire dalla Legge Regionale 20/2006, che fissava gli obiettivi di rispetto dei parametri programmatici in termini di posti letto e la tempistica della loro attuazione, nel corso degli anni successivi sono stati posti in essere i provvedimenti legislativi ed amministrativi destinati ad attuare il Piano di rientro, contenendo i livelli di spesa, e ad allineare la sanità abruzzese agli standard nazionali.

L'applicazione del Piano di rientro è stata monitorata con frequenza trimestrale dal Governo Nazionale e con frequenza mensile dagli organismi regionali





appositamente creati (la *Cabina di regia* ed il *Tavolo di monitoraggio* regionali). Durante i due anni di applicazione, si sono registrati andamenti anomali o imprevisti in tutte le voci di costo, ma soltanto per alcune di esse si è dovuto ricorrere alla definizione di nuove misure o all'inasprimento di quelle adottate per ricondurre l'andamento dei costi su quelli programmati nel Piano.

**Il Piano  
operativo 2010**

L'attuazione del Piano di rientro ha dimostrato risultati abbastanza soddisfacenti, in particolare per il contenimento della dinamica di alcuni costi del SSR. Tuttavia, il consuntivo 2009 evidenzia ancora un risultato economico negativo di 83 milioni di Euro al netto degli ammortamenti e dei costi capitalizzati (tale perdita si riduce a 44,5 milioni di Euro se ricalcolata secondo le metodologie del Tavolo di Verifica). Se ne deduce che la Regione Abruzzo non è ancora pienamente riuscita ad intraprendere un percorso di riqualificazione strutturale del SSR tale da garantire l'equilibrio economico-gestionale nel tempo e al contempo l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza.

Il Piano operativo 2010 parte dalla constatazione di tale mancata riqualificazione ristrutturazione, addebitandola al fatto che la riduzione dell'ospedalizzazione realizzata con il Piano di rientro non è stata affiancata da un efficace trasferimento dei volumi di produzione verso risposte assistenziali alternative. In sostanza, il Piano di rientro ha avuto effetti poco significativi in presenza di una struttura dei costi fissi sostanzialmente invariata, a causa dell'assenza di interventi di accorpamento e/o riconversione., e richiede pertanto ulteriori azioni di razionalizzazione dell'utilizzo dei fattori produttivi, in particolare ridisegnando il collocamento del personale tra ospedale e territorio. Il Piano Operativo 2010 si propone pertanto di avviare un processo di riordino strutturale del SSR volto a raggiungere l'equilibrio economico-finanziario del Sistema Sanitario Regionale (SSR) e riqualificare l'offerta ospedaliera e dei servizi territoriali, migliorando la qualità percepita da parte dei cittadini.

Come detto (*cf.* il paragrafo sulla politica della salute) tali obiettivi sono perseguiti attraverso interventi di prodotto, cioè orientati alla riorganizzazione e razionalizzazione dei servizi erogati, cui vanno affiancati interventi di processo, orientati alla riqualificazione e al potenziamento delle competenze necessarie per il governo del Sistema Sanitario Regionale.

In sintesi, gli interventi di processo saranno mirati a strutturare un processo di pianificazione strategica (Intervento 1), attivare e consolidare i flussi informativi necessari per il governo del sistema (Intervento 2), nonché un sistema di monitoraggio gestionale (Intervento 3), garantire la corretta gestione delle risorse umane (Intervento 4), sviluppare un sistema di monitoraggio della qualità delle prestazioni rese (Intervento 5).





Gli interventi di prodotto punteranno da un lato potenziare e migliorare i servizi attraverso la riprogettazione della rete di assistenza ospedaliera (Intervento 6), il potenziamento della rete di assistenza extra ospedaliera e domiciliare (Intervento 7), la riprogettazione della rete di emergenza-urgenza sul territorio (Intervento 8) e della rete dei laboratori pubblici (Intervento 9); dall'altro, a razionalizzare le voci di spesa, a fronte della riorganizzazione di cui sopra, ottimizzando l'impiego e l'approvvigionamento dei fattori produttivi, quali le prestazioni sanitarie acquistate dagli erogatori privati (Intervento 10), la farmaceutica convenzionata (Intervento 11), la farmaceutica ospedaliera (Intervento 11).

**Tab. 2.2** Previsioni e voci di costo previste nel Piano operativo 2010 (dati in milioni di euro)

	Tendenziale	Programmatico	Differenza
<b>Totale dei ricavi</b>	<b>2.317,0</b>	<b>2.316,7</b>	<b>-0,256</b>
<b>Totale dei costi</b>	<b>2.255,3</b>	<b>2.222,2</b>	<b>-34,0</b>
Personale + IRAP	836,8	832,7	-4,0
Prodotti farmaceutici	164,3	164,0	0,3
Altri beni e servizi	439,2	437,8	-1,2
Altre componenti di spesa	64,1	64,1	-0,6
Medicina di base	156,0	155,9	0
Farmaceutica convenzionata	251,9	256,1	-5,8
Prestazioni da privato	397,4	375,8	-21,5
Prestazioni da pubblico	0,9	0,9	0
Saldo intramoenia	-1,3	-1,3	0
Accantonamenti	73,7	73,7	0
Interessi e altro	10,7	10,7	0
Oneri straordinari	14,8	14,8	-0,1
<b>Totale componenti finanziarie e straordinarie</b>	<b>101,8</b>	<b>163,5</b>	<b>-52,0</b>
<b>Risultato economico</b>	<b>-101,8</b>	<b>-68,9</b>	
<b>Risultato economico per Tavolo di monitoraggio</b>	<b>-86,4</b>	<b>-53,3</b>	
Risorse regionali		46,7	
Risparmi per mancata erogazione di strutture private		8,3	
Disavanzo 2009		0,8	
Avanzo al 31.12.2010		0,9	

Le azioni previste dal Piano Operativo per l'anno 2010 consentiranno di contenere la perdita di esercizio per l'anno 2010, stimata intorno a 68,9 milioni di euro rispetto ad un valore "tendenziale" stimato a 101,8 milioni. Tale valore, a valle delle rettifiche per il "Tavolo di Monitoraggio", delle coperture regionali e dei risparmi derivanti dalla mancata erogazione delle prestazioni da parte delle strutture private sottoposte a *budget*, si stima consentirà alla Regione Abruzzo di chiudere l'anno 2010 in pareggio.

La tabella 2.2 riporta, per le varie voci di costo, il confronto tra valore tendenziale e valore programmatico previsto dal Piano operativo. I maggiori risparmi sono previsti nella spesa farmaceutica convenzionata (5,8 milioni e 4,7 milioni rispetto al corrispondente valore del 2009) e nelle prestazioni da privato (21,5 milioni rispetto al tendenziale e 14,2 rispetto al corrispondente valore del 2009).





### 2.3. - LE PROSPETTIVE NEL PERIODO DEL DPEFR

#### 2.3.1 - LA STRUTTURA DEL BILANCIO

L'elemento principale che caratterizza il bilancio regionale è l'incapacità strutturale delle entrate a poter finanziare le spese derivanti da obbligazioni già assunte o da spese aventi natura obbligatoria.

Un'incapacità che trova le sue origini in vari fattori:

- l'insufficienza delle risorse originariamente attribuite alla Regione per l'esercizio delle proprie funzioni;
- una modesta capacità fiscale che riscontra un calo continuo di gettito sui *tributi minori* (addizionale regionale sul gas metano, tributo regionale per conferimento in discarica dei rifiuti, accisa sulla benzina);
- un irrigidimento del bilancio generato da *interventi di spesa strutturali* non comprimibili e da obbligazioni pluriennali che si sono consolidate nel corso del tempo, tra le quali, come visto, anche quelle derivanti dall'indebitamento regionale.

Tra le risorse ordinarie del bilancio, le entrate, tenendo conto delle maggiorazioni delle aliquote per IRAP e addizionale regionale ed escludendo quelle relative alle partite di giro e all'avanzo di amministrazione interamente vincolato, ammontano a circa 2.732,7 milioni di euro.

Le entrate regionali

**Tab. 2.3** Struttura ed evoluzione delle entrate di bilancio (dati in milioni di euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tributi propri	1.507,9	1.715,0	1.970,2	2.061,6	2.621,6	2.699,6
Gettito maggiorazioni delle imposte (leva fiscale)	0,0	146,0	146,0	146,0	162,9	150,6
Fondo perequativo	711,4	800,2	586,3	610,3	0,0	0,0
Proventi	24,0	23,4	28,4	34,2	33,2	32,6
Totale delle entrate correnti (senza leva fiscale)	2.243,3	2.392,6	2.438,9	2.703,6	2.654,8	2.581,7
Totale delle entrate correnti (inclusa leva fiscale)	2.243,3	32538,6	2.584,9	2.708,8	2.794,6	2.732,3
Alienazione di immobili	0,0	0,0	0,0	10,0	0,0	0,0
Mutui e prestiti	115,0	138,0	0,0	25,0	0,0	0,0
Totale entrate c/capitale	115,0	138,0	0,0	35,0	0,0	0,0
Totale entrate proprie	2.358,3	2.676,7	2.584,9	2.703,8	2.654,8	2.732,3

Di queste, l'85-87% finanziano obbligatoriamente la sanità, ovvero:

- il fabbisogno del Servizio Sanitario regionale, quantificato dalla Deliberazione annuale CIPE e dal Piano operativo del Sistema Sanitario Regionale;

- il pagamento delle rate di cartolarizzazione dei debiti sanitari maturati fino a fine 2005, le perdite programmate del Servizio Sanitario regionale ed eventuali risorse aggiuntive da destinare alla copertura delle spese del settore (lo scorso anno, ad esempio, il ripristino degli stanziamenti pregressi del Servizio Sanitario regionale). A tali spese sono destinate le maggiorazioni rispetto alle aliquote-base delle aliquote IRAP e dell'addizionale IRPEF, applicate obbligatoriamente a partire dagli scorsi anni (la cosiddetta *leva fiscale*).

La tabella seguente riporta le stime del Ministero dell'Economia delle entrate fiscali ivi incluse le maggiorazioni IRAP e IRPEF e bollo auto, destinate a coprire le due voci di cui sopra, e del loro ammontare fino al 2010.

**Tab. 2.4** Struttura ed evoluzione delle entrate di bilancio (dati in milioni di euro)

Dati Bilancio di competenza	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Stime Dipartimento Politiche fiscali + Bollo auto</b>	<b>160.634</b>	<b>147.635</b>	<b>134.006</b>	<b>137.792</b>	<b>142.268</b>
<b>Stima manovre MEF-Dipartimento Politiche Fiscali:</b>					
Manovra IRAP	72.031	57.125	56.191	58.664	61.707
Manovra Addizionale regionale all'Irpef	65.703	66.680	67.815	69.128	70.561
Fondo "Cuneo fiscale" (compensazione minori gettiti)	12.900	13.830	-	-	-
<b>Totali risorse fiscali (dati Dipartim.to delle Finanze)</b>	<b>150.634</b>	<b>137.635</b>	<b>124.006</b>	<b>127.792</b>	<b>132.268</b>
Maggiorazione bollo auto regionale	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
<b>Totale gettiti fiscali da manovre per Piano di rientro</b>	<b>160.634</b>	<b>147.635</b>	<b>134.006</b>	<b>137.792</b>	<b>142.268</b>
Rate annuali cartolarizzazioni debiti sanitari pregressi	98.077	98.077	98.077	98.077	98.077
Residuo leva fiscale da destinare a copertura deficit annuali del Servizio Sanitario Regionale maturato nell'anno precedente	62.557	49.558	35.929	39.715	44.191

(Stime gettiti fiscali da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle Finanze)

Oltre a quelle destinate alla sanità, un'ulteriore, piccola, quota delle entrate (circa il 5% del totale), a termini di legge, presentano un *vincolo di destinazione alla spesa*, cioè sono destinate a particolari e specifiche spese (ad esempio, la legge regionale prevede che le entrate derivanti dalla tassa per l'abilitazione all'esercizio venatorio vengano destinate unicamente al Fondo per la tutela e l'incremento della fauna e per la disciplina della caccia).

Infine, iscrivibile in bilancio in quanto accertabile al momento della redazione dello stesso, un ammontare di entrate aggiuntive proviene da risorse specificatamente destinate agli investimenti dai programmi cofinanziati con fondi comunitari e nazionali (cfr.oltre). Le risorse per gli investimenti collegate





a questi programmi a circa 1 miliardo e 900 milioni di euro per il periodo 2007-2013.

A fronte di tali entrate, i bilanci, predisposti tenendo conto dei fabbisogni di spesa comunicati dalle Direzioni regionali, delle disposizioni dettate dal Piano operativo della sanità per il 2010 e delle obbligazioni gravanti sul bilancio regionale, evidenziano un'incapacità strutturale di soddisfare la domanda di intervento rivolta alla Regione.

La struttura  
delle spese

La discrezionalità nell'allocazione delle risorse di bilancio è fortemente limitata per la presenza di *oneri di natura obbligatoria* (quali le spese di funzionamento delle strutture regionali e il costo del debito), comprimibili solo in parte, e di *oneri di carattere pluriennale*.

...spese  
obbligatorie...

Tra le *spese obbligatorie* si annoverano le *spese per il funzionamento del Consiglio regionale*, il cui bilancio, approvato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio, costituisce un allegato a quello presentato dalla Giunta Regionale, in virtù dell'autonomia finanziaria del Consiglio (LR 3/2002); le *spese di funzionamento della Giunta Regionale*, iscritte in bilancio tenendo conto delle richieste formulate dai vari Servizi (centri di costo/responsabilità); le spese per il *servizio del debito regionale*, che dipendono (per la quota interessi) anche dall'andamento dei tassi di interesse conseguente alle misure finanziarie adottate dai Governi e dalla Banca Centrale Europea. Negli anni 2015 e 2016 giungeranno a scadenza i primi due prestiti obbligazionari regionali per i quali l'attuale costo del debito è pari a circa 20 milioni di euro.

...spese  
pluriennali  
...

Tra gli *oneri pluriennali* sono compresi i *contributi in conto rata mutuo*, iscritti nel bilancio 2009 per complessivi 32 milioni, che sono stanziamenti per il pagamento di contributi, principalmente a favore dei comuni abruzzesi, per pagamenti di rate di mutui che la Regione si è accollata con l'attuazione di diverse leggi regionali approvate nel corso degli anni. Esempi sono costituiti dai contributi che la Regione versa alla Cassa Depositi e Prestiti per i mutui assunti dai comuni per la realizzazione della rete di metanizzazione sul territorio regionale (le rate di ammortamento dei mutui sono pari a circa 11 milioni annui), i finanziamenti a consorzi industriali per il ripiano di perdite (ASI Val Pescara, Teramo) o per investimenti (Avezzano), le rate dei mutui per il risanamento dei Consorzi di Bonifica, la rateizzazione del trasferimento a favore dell'ARPA S.p.A. a titolo di saldo contributo in conto esercizi anni pregressi (le relative rate annuali sono pari a 6,5 milioni di euro). La presenza di spese pluriennali costituisce un elemento di forte rigidità nel bilancio regionale, non essendo comprimibili, ed è importante che non vengano assolutamente approvate norme che prevedano spese a carattere pluriennale o comunque con un effetto di trascinamento per gli esercizi futuri.

trasferimenti  
agli enti  
strumentali

Un ulteriore gruppo di spese è, infine, quello dei trasferimenti agli enti strumentali per il loro funzionamento ed i loro investimenti. Anche in questo caso si tratta di spese che, rispetto al loro valore consolidato, hanno già subito negli ultimi anni drastici ridimensionamenti.

La copertura  
delle spese  
correnti

Negli ultimi anni, a fronte di risorse regionali disponibili pari a circa 330 milioni annui, le esigenze di spesa molto elevate, legate molto spesso a spese per obbligazioni assunte negli esercizi precedenti, hanno generato disavanzi finanziari notevoli e crescenti. L'impossibilità di poter predisporre un bilancio regionale di previsione rispettoso del pareggio finanziario, ha imposto scelte particolari da parte della Giunta regionale, che ha impiegato nel bilancio di previsione disponibilità derivanti da economie vincolate.

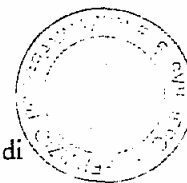
Le spese per gli  
investimenti e lo  
sviluppo

Gli investimenti in conto capitale e correnti, nelle condizioni del bilancio degli ultimi anni, sono stati finanziati, oltre che da risorse connesse alle leggi statali, la cui gestione è trasferita alla Regione dai Programmi Operativi Comunitari e dagli interventi del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS); la esatta quantificazione di queste ultime è conosciuta soltanto quando le risorse verranno iscritte in bilancio in corso d'anno, a seguito del decreto ministeriale di effettiva assegnazione. Le risorse della programmazione unitaria 2007-2013, che vede l'Abruzzo tra le Regioni dell'Obiettivo *Competitività e Occupazione*, sono state riprogrammate nel corso del 2009 (cfr. capitolo 1); tranne per il programma del FAS, i relativi programmi sono in fase di attuazione, ed il loro quadro finanziario ripartito per annualità è riportato nella tabella seguente.

Tab. 2.5 Piano finanziario dei programmi operativi regionali 2007-2013 (dati in milioni di euro)								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
POR FESR	46,4	48	48,2	49,2	50,2	51,2	52,3	345,5
POR FSE	42,6	43,4	44,3	45,2	46,1	47	48	316,6
PSR	51,4	51,4	49,9	50,6	60,6	59,8	59,9	383,6
PAR FAS			170,9	170,9	170,9	170,9	170,9	854,5
<b>Totale</b>	<b>140,4</b>	<b>142,8</b>	<b>313,3</b>	<b>315,9</b>	<b>327,8</b>	<b>328,9</b>	<b>331,1</b>	<b>1900,2</b>

Indicativamente, nel triennio del DPEFR la Regione Abruzzo potrà contare su risorse per lo sviluppo pari ad una media di circa 320 milioni di euro annui, oltre alle quote di risorse degli anni precedenti non ancora spese, che sosterranno il livello degli investimenti regionali. A tali risorse, vanno aggiunte quelle premiali ottenute nel 2009 grazie alla soddisfacente attuazione del Piano per il perseguimento gli Obiettivi di servizio pari a 37 milioni di euro (cfr. par. 1.3). In caso di raggiungimento degli Obiettivi di Servizio e/o di attuazione degli interventi cofinanziati da Stato e UE, secondo i profili temporali previsti dai rispettivi piani finanziari, la Regione potrà procurarsi ulteriori risorse aggiuntive. Le somme accantonate per il raggiungimento dei





soli Obiettivi di Servizio per la Regione Abruzzo ammontano a 139 milioni di euro, che eventualmente saranno resi disponibili nel 2013.

### 2.3.2 - LA STRATEGIA DEL BILANCIO NEL PERIODO DEL DPEFR

La situazione finanziaria regionale obbliga di destinare le *risorse correnti* disponibili al finanziamento delle spese di funzionamento, ivi compresi gli Organi regionali, del trasporto pubblico locale, del funzionamento degli enti strumentali e, in modo ancora cospicuo, del costo di rimborso dei mutui in ammortamento, sia diretti che indiretti (ovvero mutui degli enti locali regionali i cui oneri sono sostenuti direttamente dalle Regione).

Agli *investimenti* e agli interventi nei vari settori di competenza regionale, sono invece destinate le risorse relative al PAR FAS 2007-2013 e le risorse riguardanti la programmazione comunitaria 2007-2013 (FERS, FEASR e FSE). I programmi comunitari non prevedono quote di compartecipazione da parte della Regione. La scelta è stata quella di avere fondi immediatamente fruibili evitando che la scarsità di risorse regionali da destinare al cofinanziamento potesse creare ostacolo agli interventi di spesa. Per i fondi comunitari in materia agricola, gli unici che inizialmente prevedevano un cofinanziamento statale, la quota a carico regionale è stata presa in carico dal fondo di rotazione statale.

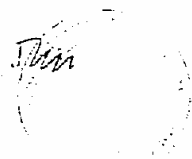
Facendo riferimento alla struttura del bilancio sopra evidenziata (cfr. par. 2.3.1), nel bilancio di previsione 2010, sono state riportate le seguenti risorse regionali (cioè risorse di gestione regionale, con esclusione, quindi, dei trasferimenti statali con vincolo di destinazione):

- Le entrate tributarie ammontano a 2.699,6 milioni di euro, cui vanno aggiunti ulteriori 37,05 milioni a seguito della definizione del fabbisogno sanitario regionale per l'anno 2010, e delle sue modalità di copertura, da parte del CIPE. L'importo complessivo di 2.736,7 milioni comprende anche le entrate tributarie derivanti dalla applicazione delle maggiori aliquote fiscali regionali da destinare al Piano di rientro sanitario per un importo pari a 150,6 milioni;
- Le Entrate extratributarie ammontano a 32,6 milioni;
- Non sono previste entrate derivanti da cessione di beni immobili o per accensione di prestiti.

Le entrate regionali complessivamente disponibili, pari 2.769,37 milioni di euro, sono destinate a finanziare:

- La spesa per il fabbisogno sanitario regionale ordinario, pari a 2.264,93 milioni di euro (81,8% delle entrate regionali al lordo delle manovre fiscali e pari all'86,5% delle entrate regionali al netto delle manovre

La struttura  
delle entrate e  
delle spese



fiscali);

- Le spese per le cartolarizzazioni (98,1 milioni) e per la copertura dei disavanzi del Servizio Sanitario regionale (52,5 milioni), pari all'intera manovra finanziaria di 150,6 milioni di euro. Rispetto al totale di entrate regionali, la spesa sanitaria complessiva (il fabbisogno di 2.264,9 milioni più il Piano operativo per 150,60 milioni, per un totale di 2.415,5 milioni) assorbe, nell'anno 2010, l'87,2% delle risorse.

Le entrate tributarie (2.736,7 milioni) al netto delle spese obbligatorie per il Servizio Sanitario regionale (come visto, pari a 2.415,5 milioni) forniscono circa 321,17 milioni da destinare alla generalità delle spese regionali correnti e di investimento.

Le principali spese regionali riportate nel bilancio di previsione 2010, con esclusione della spesa sanitaria, sono costituite principalmente:

- dalle spese per personale e funzionamento del Consiglio Regionale (28 milioni) e della Giunta Regionale (circa 114 milioni);
- dal costo per il rimborso del debito, pari a 92,9 milioni circa, di cui 12,15 a carico dello Stato e la restante parte a carico della Regione;
- dal costo per le rate mutuo autorizzate a favore di enti pubblici regionali con rimborso a carico del bilancio regionale (Enti Locali, consorzi industriali, consorzi di bonifica, ed altri) per circa 30 milioni;
- dal Trasporto Pubblico Locale, per circa 85,5 milioni;
- dai trasferimenti agli Enti strumentali regionali per 31,3 milioni circa.

La scarsità di risorse impone il ricorso all'utilizzo di economie vincolate trasferite negli anni precedenti per il perseguimento del pareggio di bilancio.

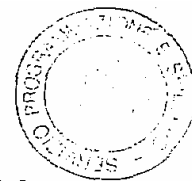
Gli obiettivi finanziari perseguiti dalla Regione nel corso del 2011 e degli anni successivi sono analoghi a quelli seguiti parallelamente dal Governo centrale, ed in particolare comportamenti decisi a non creare ulteriore indebitamento e a non creare ulteriore disavanzo di amministrazione.

**Le strategie di bilancio...**

Sono obiettivi strategicamente rilevanti in quanto sono finalizzati a ripristinare, nel lungo termine, condizioni di elasticità e capacità di programmazione ad un bilancio regionale che, particolarmente ingessato dalle spese pluriennali autorizzate in passati esercizi finanziari, non consente di poter gestire risorse finanziarie libere per nuovi interventi di spesa.

Tali considerazioni impongono una politica di gestione del bilancio particolarmente attenta alla verifica delle risorse effettivamente disponibili (vigilanza sull'attendibilità delle entrate) e alla verifica della compatibilità finanziaria delle spese, che, considerata la rigidità del bilancio, esclude la





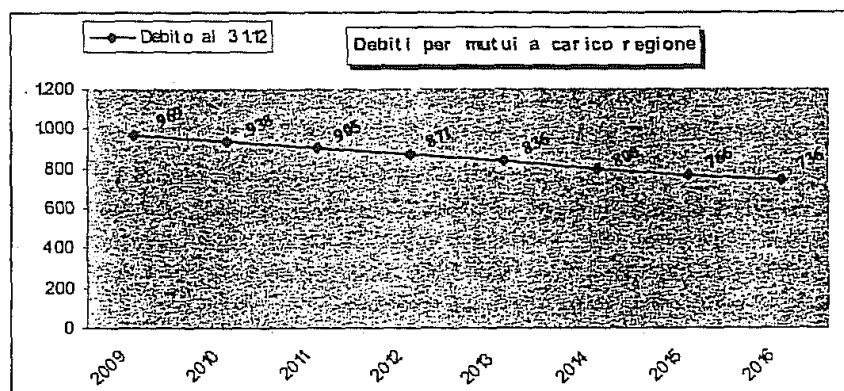
possibilità di poter autorizzare interventi di spesa a carattere pluriennale a carico del bilancio regionale.

Tali considerazioni impongono anche una attenta politica di gestione del debito, con l'obiettivo di ridurre la massa sia del debito diretto della Regione, che di quello indiretto, assunto a carico del bilancio regionale per finanziare interventi di spesa a favore di enti locali e pubblici regionali.

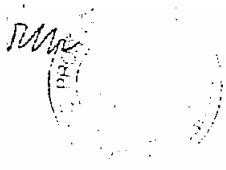
Le strategie attuate hanno consentito il perseguimento di risultati finanziari con riferimento a:

... e della  
gestione del  
debito

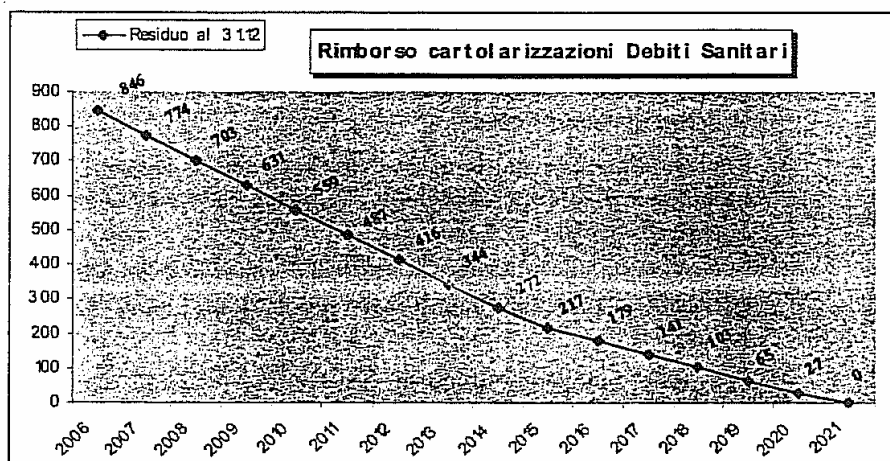
- *disavanzo di amministrazione*: l'obiettivo a breve termine di stabilizzare l'importo del disavanzo appare perseguito. Nel lungo periodo il ripiano del disavanzo sarà moderato, ma progressivo, al fine di evitare situazioni di criticità nella gestione;
- *l'indebitamento per i mutui e prestiti* assunti dalla Regione per le spese autorizzate nel corso degli anni precedenti, che oggi rendono particolarmente difficile la gestione delle risorse regionali, è finalmente sceso sotto al miliardo di euro nel corso del 2009 e continuerà a scendere nel 2010 e nel periodo di programmazione finanziaria: è particolarmente importante non ricorrere alla accensione di nuovi mutui a copertura delle spese del bilancio per ridurre, nel medio periodo, l'importo annuale delle rate dei mutui in ammortamento. L'indebitamento a carico della Regione, fatta esclusione delle cartolarizzazioni dei debiti sanitari, a fine 2009, è stato pari a circa 970 milioni, e a fine 2010 sarà pari a circa 938 milioni. L'andamento del debito residuo per mutui contratti per il pareggio di bilancio, qualora non si proceda all'assunzione di ulteriori mutui, è quello riportato nel grafico sottostante;





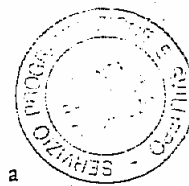


- si sta realizzando una *riduzione del deficit annuale del Servizio Sanitario regionale*, con un risultato atteso per il 2010 con disavanzo, come detto previsto nel Programma Operativo sanitario per l'anno 2010, pari a 68,9 milioni di euro, tenendo conto delle profonde innovazioni e razionalizzazioni che è necessario apportare al Servizio Sanitario regionale per renderlo compatibile con le capacità di spesa della Regione;
- le *rate delle cartolarizzazioni* dei debiti sanitari pregressi sono pari a 98,1 milioni annui. L'importo annuale delle rate si ridurrà solo nel 2015, quando arriverà a scadenza la prima cartolarizzazione che ha un peso annuale di 41,9 milioni. La mancanza di significative risorse aggiuntive obbligherà la Regione a dover utilizzare ancora la leva fiscale per il pagamento delle rate annuali. Il debito residuo delle cartolarizzazioni dei debiti sanitari pregressi è riportato nel grafico seguente;



- sempre nel comparto sanitario, alla riduzione dei deficit si accompagna l'attività di *riconciliazione e certificazione dei debiti sanitari pregressi* che consente di trasferire alle ASL regionali ulteriori fondi per ripristinare un'efficiente gestione delle risorse assegnate. Ciò ha determinato un duplice effetto:
  - ✓ quello di *ridurre l'indebitamento netto delle ASL regionali*, debiti per i quali il Piano di rientro ha previsto le risorse per l'integrale copertura dei debiti pregressi, lasciando alla Regione l'onere di pagare le rate delle cartolarizzazioni facendo uso delle maggiori imposte;
  - ✓ quello di *eliminare il ricorso alle anticipazioni di cassa* da parte





delle Asl regionali, anticipazioni che hanno contribuito a rendere ancora più cospicuo l'importo del deficit del Servizio Sanitario regionale;

- Nel corso degli anni 2009 e 2010 sono stati erogati fondi alle Asl regionali a titolo di ripiano delle perdite o a saldo di partite pregresse per circa 127,8 milioni di euro. Nel corso dello stesso periodo sono state reperite risorse per il Piano di rientro per un importo pari a circa 110 milioni di euro ed è stato proposto l'utilizzo di 101 milioni dei fondi FAS per sopperire alla mancata reale copertura del Piano di rientro sanitario con la LR 4/2007. L'utilizzo della somma, come già rilevato in precedenza, evita il ricorso ad ulteriori incrementi fiscali a carico dei cittadini e delle imprese abruzzesi altrimenti dovuti;
- sono state avviate iniziative finalizzate a ridurre i limiti di impegno a carico del bilancio regionale per i mutui indirettamente assunti nei confronti di Enti locali e di altri Enti pubblici regionali, al fine di recuperare risorse ordinarie e di ridurre il deficit strutturale oggi esistente tra entrate ordinarie e spese ordinarie. Diversi mutui con piani di ammortamento in scadenza 2010 e 2011 consentiranno di ridurre le rate mutuo in diversi settori:
  - a) *nella Sanità* per le Cliniche Universitarie: le rate 2010 sono pari a 1,9 milioni, per il 2011 a 1,16 milioni; alla fine del corrente anno i mutui saranno conclusi;
  - b) *in Agricoltura*, per il ripiano dei debiti dei consorzi di bonifica: le rate 2010 sono pari a 1,2 milioni di euro, per il 2011 e fino al 2017 a 0,16 milioni;
  - c) *nei Lavori pubblici* per interventi diversi, con riduzioni stimabili dal 2010 al 2011 in circa 2 milioni di euro.
- La necessità di dover ridurre il più rapidamente possibile le rate per mutui e prestiti indiretti impone di non poter più consentire operazioni di devoluzione dei mutui a favore degli enti locali beneficiari e, piuttosto, di procedere al recupero degli importi versati dalla Regione per interventi finanziati con mutui e non realizzati o realizzati parzialmente o in modo difforme dal titolo che ha originato la concessione del mutuo a carico della Regione.



### 2.3.3 – L'IPOTESI DI MANOVRA

L'obiettivo fondamentale nel periodo del DPEFR resta quello di portare a compimento la manovra di risanamento finanziario della sanità regionale, consolidando i dati importanti rilevati dal Tavolo di verifica per gli adempimenti dei Ministeri dell'Economia e delle Finanze e delle Politiche per la Salute nel 2009 e nel 2010. Il perseguimento di risultati positivi e comunque dell'equilibrio economico oltre a quello finanziario già raggiunto, consentirà di poter valutare l'impiego di una parte della leva fiscale per azioni di sviluppo, oppure di poter programmare una possibile azione di riduzione delle maggiorazioni delle aliquote, pur tenendo conto della necessità di coprire fino a scadenza le rate annuali delle cartolarizzazioni dei debiti sanitari pregressi.

Obiettivi finanziari  
Servizio Sanitario  
Regionale

La leva fiscale 2011 costituisce fonte di copertura finanziaria per le rate di cartolarizzazione 2011 e per i disavanzi del Servizio Sanitario Regionale per l'anno 2010, come previsto nel *Programma Operativo sanitario per l'anno 2010*. Qualora si raggiungesse l'equilibrio economico nel comparto sanitario nel corso dell'anno 2011, sarà possibile poter dare programmazione alle risorse relative alla quota di tributi non necessaria per le rate delle cartolarizzazioni. Si libererebbero importi pari a circa 40/50 milioni di euro a partire dal 2013, con incrementi rilevanti a partire dal 2016/2017.

Manovra della  
leva fiscale

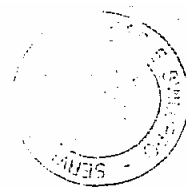
Accanto all'obiettivo del perseguimento dell'equilibrio economico nel Servizio Sanitario Regionale, altra componente fondamentale da mantenere è la riduzione dello stock complessivo di debito, sia diretto che indiretto, a carico dei bilanci regionali.

Azioni  
sull'indebitamento

La rimodulazione dei mutui assunti direttamente dalla Regione non presenta, al momento, condizioni finanziarie che consentano azioni proficue finalizzate alla riduzione degli oneri. Resta di notevole importanza seguire l'andamento delle condizioni espresse dai mercati finanziari al fine di sfruttare, ove rilevabili, reali opportunità di miglioramento rispetto alle condizioni contrattuali oggi vigenti.

Un'attività che esprime un valore positivo da ricercare e quantificare debitamente, riguarda la possibilità di poter recuperare risorse, a favore del bilancio regionale, con l'attività di revisione delle posizioni debitorie indirette che vede, come interlocutore unico, la Cassa Depositi e Prestiti. La Giunta Regionale ha avviato gli incontri finalizzati a rivedere le posizioni riguardanti mutui erogati per importi inferiori a quelli concessi o, in alcune situazioni, addirittura mai erogati per inerzia degli enti beneficiari delle risorse. L'azione intrapresa ha l'obiettivo sia di recuperare somme nei confronti di chi non ha adeguatamente utilizzato le risorse, sia di verificare ipotesi di rinegoziazione o rifinanziamento dei mutui vigenti.



**Il federalismo fiscale**

Il periodo di programmazione, ricompreso nel DPEFR, riguarderà la fase di attuazione del federalismo fiscale previsto dalla legge delega 42/2009. Le risorse finanziarie e le regole di erogazione sono in corso di definizione proprio mentre si scrive il DPEFR e risulta, al momento, ancora non pienamente definibile il sistema che, insieme alla riforma dell'ordinamento contabile delle Regioni, potrebbe trovare una prima attuazione a partire dal 2012.

La fiscalizzazione dei trasferimenti statali, principalmente con una quota di compartecipazione all'IVA, la previsione dell'addizionale all'IRPEF, quale tributo principale regionale e la ipotizzata eliminazione dell'IRAP, rappresentano le principali innovazioni in materia di entrate. Resta la previsione del fondo perequativo, con il quale lo Stato procede ad integrare le risorse per le regioni con capacità fiscale insufficiente (perequazione verticale). Sembra, al momento, scomparire la previsione di un fondo perequativo regionale da destinare alla "perequazione" a favore degli enti locali, nonostante la L. 42/2009 ne faccia espressa previsione.

Dal punto di vista delle spese, le norme sul federalismo impongono la copertura integrale delle funzioni "essenziali" inerenti diritti civili e sociali (salute, istruzione, assistenza sociale) e prevedono la copertura sulla base della capacità fiscale nelle altre funzioni. Il tutto a seguito della definizione dei cosiddetti "costi standard", per i quali, in alcuni settori, sono state formulate ipotesi dettagliate e proposte di provvedimenti, a partire dalle prestazioni sanitarie, in corso di esame da parte delle Regioni.

La reale attuazione del federalismo fiscale, tuttavia, risulta condizionata dai drastici tagli sui trasferimenti disposti dallo Stato con il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122, che, oltre a prevedere misure di contenimento di spesa non obbligatoriamente applicabili alle regioni, ma che, se non applicate, prevedono riduzione di risorse, dispone anche misure di tagli rilevanti sui trasferimenti a favore delle Regioni, a valere sulle funzioni di cui le stesse sono titolari.

**Provvedimenti statali (DL 78/2010)**

In particolare, il D.L. 78/2010 prevede un *accantonamento del 10% dei trasferimenti* relativi alle deleghe ex Bassanini, pari complessivamente a circa 313,8 milioni di euro (*stima Tavolo Affari Finanziari Regioni*), per un importo a carico della Regione Abruzzo pari a 11,8 milioni di euro. L'accantonamento operato dallo Stato, in applicazione del principio della premialità ormai largamente adoperato dal Legislatore nazionale dopo l'approvazione della legge delega n. 42/2009, è destinato a favore delle Regioni che, "spontaneamente" adottano le misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, previste dal D.L. 78/2010.

Lo stesso decreto, inoltre e soprattutto, prevede una *drastica riduzione dei trasferimenti* a favore delle Regioni, per lo svolgimento delle funzioni loro



delegate, per un importo complessivo pari a 4 miliardi per l'anno 2011 e 4,5 miliardi a partire dall'anno 2012, rispetto alle risorse attribuite alle Regioni nel corso dell'anno 2010.

Il taglio sui trasferimenti incide sulle risorse che la legge delega n. 42/2009 considera come oggetto di attuazione e finanziamento del federalismo fiscale, nonostante lo stesso DL 78/2010 preveda che i tagli previsti non avranno incidenza sull'attuazione del federalismo fiscale, la cui effettiva entrata in vigore è prevista a partire dall'anno 2014. Risulta quindi difficile interpretare le modalità di attuazione del federalismo.

La riduzione dei trasferimenti statali per le funzioni regionali alla Regione Abruzzo sono riportati nella tabella seguente:

**Tab. 2.6 Trasferimenti statali oggetto di riduzione in attuazione del DL 78/2010 (dati in milioni di euro)**

TABELLA TRASFERIMENTI L. 59/1997 (EX BASSANINI)		
Descrizione	Capitoli Bilancio Stato	Importo
TPL art. 9	2856	31.570.752
TPL art. 8	7547	1.927.934
Mercato lavoro	2856	1.494.651
Polizia amm.va	2856/7547	39.856
Incentivi imprese	2856/2857/7547	20.298.709
Protezione civile	2856/7547	276.168
Serv. Maregrafico	2856/7547	1.115.682
Demanio idrico	2856/2857	142.672
Energia e miniere	2856/2857	0
Trasporti	2856/2857/7547	336.208
Invalidi civili	2856/2857	542.311
Salute umana	2856/2857/7547	4.948.007
Opere pubbliche	2856/7547	1.039.715
Agricoltura	7547	9.341.938
Viabilità	7547	35.597.920
Ambiente	7547	10.639.920
<b>Totale trasferimenti Abruzzo</b>		<b>119.312.442</b>
<b>Totale trasferimenti Regioni</b>		<b>3.176.408.795</b>
<b>Percentuale incidenza Abruzzo/Regioni</b>		<b>3,76%</b>

(Dati forniti dai Ministeri alla Conferenza delle Regioni, Tavolo Affari finanziari, novembre 2010)





<b>TABELLA ALTRI TRASFERIMENTI</b>		
<b>Descrizione</b>	<b>Capitoli Bilancio Stato</b>	<b>Importo</b>
Rimborso tasse automobilistiche	2760	845.947
Difesa incendi	2820	180.154
Borse di studio	3044	2.099.811
Contratti TPL	7554	3.979.866
Politiche sociali	3539	3.469.527
Lavoro disabili	3892/3893/3975	948.486
Consiglieri di parità	3971	63.880
Procreazione assistita	2440	78.765
Prevenzione della cecità	4400	32.138
Lotta al randagismo	5340	90.745
Celiachia	5399	3.164
Lattanti	4835/1	918
Formazione del personale sanitario	4385/3	7.635
Prestiti d'onore	1695	1.925.466
Miglioramento qualità dell'aria	8405	1.262.383
Risanamento atmosferico ed acustico	8433	11.955
Edilizia residenziale agevolata	2858	9.097.363
Sostituzione autobus	7241	5.532.671
Sviluppo TPL	7254	2.624.850
Fondo affitti	1690	1.795.885
Trapianti	4380/4387	50.543
Sicurezza sul lavoro	7984	1.196.267
Fondo politiche per la famiglia e servizi educativi	2102/858/859	2.560.797
Turismo	2107/990	667.264
Politiche giovanili	2106/853	0
Edilizia sanitaria pubblica	7464	17.529.500
<b>Totale trasferimenti Abruzzo</b>		<b>56.055.980</b>
<b>Totale trasferimenti Regioni</b>		<b>1.928.306.319</b>
<b>Percentuale incidenza Abruzzo/Regioni</b>		<b>2,91%</b>

(Dati forniti dai Ministeri alla Conferenza delle Regioni, Tavolo Affari finanziari, novembre 2010)

<b>Importo complessivo trasferimenti Abruzzo</b>	<b>175.368.422</b>
<b>Totale trasferimenti Regioni</b>	<b>5.104.715.114</b>
<b>Percentuale incidenza Abruzzo/Regioni</b>	<b>3,44%</b>



Sulla base di tali dati, i tagli a carico della Regione Abruzzo, riparametrati ai tagli complessivi di 4 e 4,5 miliardi rispettivamente per il 2011 e per il 2012 e seguenti), sono stimati al totale di 137,416 milioni al 2011 e 154,593 per il 2012. Si tratta di quote pari al 78,36% nel 2011 e all'88,15% nel 2012, rispetto alle risorse trasferite dallo Stato alla Regione Abruzzo, per lo svolgimento delle funzioni delegate nell'anno 2010.

Attualmente (metà novembre 2010), i dati concernenti i tagli sui trasferimenti sono oggetto di intenso dibattito tra governo, regioni ed enti locali e potrebbero subire modifiche sia nella tipologia di trasferimenti (con l'esclusione parziale o totale di alcuni trasferimenti a discapito degli altri), sia nell'importo complessivo. I provvedimenti normativi che modificano tali tagli potrebbero essere contenuti nella Legge di Stabilità per l'anno 2011, in corso di approvazione da parte del Legislatore statale. La Conferenza delle Regioni sta lavorando alacremente per governare al meglio sia i tagli immediati previsti dal D.L. 78/2010, mediante adozione di apposite norme di modifica nella legge di stabilità, sia i flussi relativi alle risorse finalizzate all'attuazione del federalismo fiscale ex L. 42/2009. Le norme prevedono la realizzazione del federalismo con riferimento alle risorse assegnate alle Regioni nel corso dell'anno 2010, non tenendo conto, quindi, dei tagli previsti dal D.L. 78/2010.

#### 2.3.4 – GLI INDIRIZZI GENERALI DELLA POLITICA DI BILANCIO

La situazione finanziaria regionale impone, per il periodo del DPEFR, la prosecuzione delle strategie di forte rigore nella predisposizione e nella gestione del bilancio regionale, insieme ad una attenta ed efficace riallocazione delle risorse.

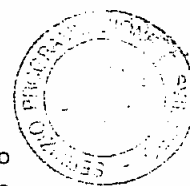
La struttura attuale delle entrate regionali non consente margini di manovra fiscale.

Le principali voci di entrata sono caratterizzate da aliquote già attestate sui livelli massimi, che, in caso di mancato rispetto degli obblighi previsti dal *Piano operativo sanitario 2010*, potrebbero essere ritoccate verso l'alto, anche oltre i limiti massimi previsti dalle norme fiscali vigenti, ma solo per la copertura dei deficit maturati nell'ambito del servizio sanitario regionale.

Politica  
delle  
entrate

Nel corso del 2010, il mancato e puntuale rispetto degli adempimenti ha visto l'applicazione di incrementi di aliquote, oltre il limite massimo, per Calabria, Campania, Lazio e Molise. In tali regioni sono state applicate ulteriori maggiorazioni delle aliquote IRAP (+ 0,15%) e dell'addizionale regionale all'IRPEF (+ 0,30%).





I positivi risultati ottenuti rispetto alle disposizioni del Piano di rientro sanitario hanno consentito una posizione di privilegio per la Regione Abruzzo che, tuttavia, ha corso il medesimo rischio a causa delle mancate risorse legate alla legge regionale 4/2007, pari a 101 milioni di euro, per le quali è stato però necessario richiedere la copertura mediante impiego dei fondi FAS, così come previsto nel Patto per la salute 2010-2012.

Un aumento dell'imposizione fiscale, del resto, rischia di penalizzare i cittadini e le imprese abruzzesi, comprimendo la domanda interna, ed avere effetti controproducenti anche sugli sviluppi della capacità contributiva futura di imprese e cittadini stessi.

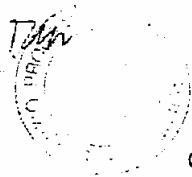
Sulle entrate, pertanto, si proseguirà nel miglioramento delle azioni di accertamento e riscossione delle entrate non tributarie. Saranno inoltre verificate le condizioni ancora sussistenti di reperimento delle risorse finanziarie previste dalla L.R. 4/2007, attraverso la dismissioni di immobili regionali e delle Aziende sanitarie. Le cessioni realizzate consentiranno di reintegrare le risorse eventualmente prelevate a valere sui fondi FAS.

La politica delle spese sarà improntata al rigore ed alla selettività della spesa, con i seguenti obiettivi, alcuni dei quali costituiscono degli obblighi di legge, altri risultato di azioni già in corso:

**Politica delle  
spese**

- la destinazione prioritaria delle risorse disponibili dalle entrate correnti (entrate fiscali proprie e fondo perequativo) alla copertura del fabbisogno del sistema sanitario regionale, definito dalla annuale delibera CIPE e degli eventuali deficit aggiuntivi;
- un attento monitoraggio dei costi e la rigorosa attuazione delle indicazioni delle leggi finanziarie statali in tema di obiettivi di risparmio e di strumenti di intervento;
- la riduzione dei costi che gravano sul bilancio regionale, attraverso un programma di riorganizzazione degli enti dipendenti dalla Regione, la riduzione dei costi amministrativi ed il contenimento delle spese;
- il contenimento dei costi per il personale, con una più attenta programmazione degli organici, funzionale al nuovo ruolo dell'Ente Regione, e la progressiva dismissione delle funzioni oggetto del passaggio di competenze agli Enti Locali, nel quadro delle riforme della Pubblica Amministrazione;
- in generale, la riduzione e razionalizzazione dei costi di funzionamento delle strutture, da perseguire mediante applicazione di maggiori controlli negli interventi di spesa autorizzati, verificando efficienza e efficacia dei fondi erogati.





Obiettivo finale di tale azione è la riduzione del rapporto disavanzo regionale/PIL e del rapporto indebitamento/PIL, al fine di generare progressivamente un flusso di economie di gestione da destinare ad interventi di investimento.

**Patto di stabilità  
(DL 78/2010)**

Le politiche di spesa della Regione saranno sicuramente condizionate dai tagli a valere sui trasferimenti statali e saranno, di pari passo, condizionate dalle nuove norme in materia di rispetto del *patto di stabilità* introdotte dal D.L. 78/2010.

L'articolo 14 del decreto legge prevede che le regioni partecipino alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel triennio 2011-2013, mediante riduzione dei fabbisogni e indebitamento netto per valori corrispondenti a 4.000 milioni di euro nel 2011 e per 4.500 milioni a decorrere dall'anno 2012.

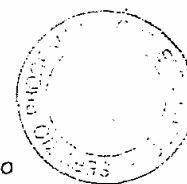
I provvedimenti in corso di adozione da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze, al momento all'esame del tavolo finanziario delle Regioni, prevedono riduzioni di spesa particolarmente significative, collegate anche alle riduzioni sui trasferimenti di risorse a carico delle regioni, con riduzioni percentuali ipotizzate pari, per l'anno 2011, al 12,1 % sugli impegni e al 14,3% sui pagamenti rispetto alla media delle spese finali 2007-2009, del 14,4% sugli impegni e del 17,0% sui pagamenti nell'anno 2012, del 15,3% sugli impegni e del 17,9% sui pagamenti nell'anno 2013.

Le misure di contenimento della spesa, sia in termini di impegni che di pagamenti, potranno subire possibili modifiche in sede di approvazione della legge di stabilità per l'anno 2011.

E' all'esame della Giunta Regionale l'ipotesi di attuazione della regionalizzazione del patto di stabilità, mediante coinvolgimento degli Enti Locali. L'ipotesi tende a verificare la possibilità, da parte della Regione, di poter assegnare agli Enti Locali un importo, seppur necessariamente contenuto, del proprio patto di stabilità, in particolare a favore di quegli enti che si faranno carico del personale delle Comunità Montane, per le quali lo Stato ha del tutto eliminato i trasferimenti, per il loro funzionamento, già a partire dall'anno 2010. L'ipotesi allo studio, inoltre, prevede la possibilità di poter realizzare una camera di compensazione tra gli Enti Locali Regionali, al fine di poter consentire agli Enti in difficoltà di poter sfruttare eventuali importi concernenti il patto da parte di Enti Locali, che dovessero presentare margini inutilizzati rispetto ai limiti previsti.

La regionalizzazione del patto di stabilità deve tener conto della differenza di determinazione delle modalità di calcolo dei limiti per il rispetto del patto di stabilità tra Regioni ed Enti Locali, differenza imposta dalla normativa vigente. Per le Regioni, infatti, il rispetto del patto di stabilità è previsto con riferimento esclusivo al contenimento della spesa, in termini di competenza e di pagamenti, mediante applicazione di percentuali di riduzione, a valere sul totale delle spese





correnti e delle spese per investimento. Per gli Enti Locali, invece, è utilizzato un sistema di calcolo mediante la determinazione di saldi finanziari di competenza mista, cioè di differenziali tra accertamenti ed impegni, a valere sulla parte corrente e di riscossioni e pagamenti a valere sulle spese di investimento. Le norme vigenti prevedono la sperimentazione del sistema dei saldi per le Regioni, per cui non è da escludere una possibile uniformità di determinazione delle regole di determinazione del patto di stabilità futuro per le Regioni e gli Enti Locali.

**Politica degli  
investimenti**

Considerato che nel triennio 2011-2013 la Regione potrà procedere all'utilizzo dei fondi PAR-FAS 2007-2013 e dei fondi comunitari con programmazione 2007-2013, è opportuno che nelle procedure di spesa venga data debita priorità alla erogazione di tali spese, rispetto ad altre finanziate da risorse regionali o statali con vincolo di destinazione, al fine di evitare che possano determinarsi ipotesi di disimpegno di somme a valere sulla programmazione 2007-2013, causa il raggiungimento dei limiti di spesa previsti dalle disposizioni concernenti il patto di stabilità interno

Nella politica degli investimenti verrà proseguita la linea di rigorosa selettività del finanziamento di opere di interesse strategico per la Regione, ricercando tutte le sinergie possibili con la finanza statale.

Tra le azioni che si intendono proseguire o avviare in quest'ambito:

- la promozione e la progressiva diffusione delle forme innovative di investimento, che coinvolgono i privati nell'organizzazione e nella gestione delle infrastrutture di interesse regionale (finanza di progetto);
- la ricerca di tutte le opportunità di reperimento di risorse aggiuntive legate alla partecipazione ai programmi nazionali e interregionali, migliorando la progettualità della Regione e degli Enti Locali partecipanti;
- il miglioramento della capacità attuativa dei programmi operativi comunitari e nazionali, nel rispetto dei tempi e delle regole previste, al fine di evitare i disimpegni ed accedere alle risorse premiali dei programmi stessi.

Il tema del miglioramento del funzionamento della macchina amministrativa è di fondamentale importanza per accrescere, al contempo, la tempestività della sua azione e la qualità degli investimenti che mette in campo. A tal fine, è necessario adottare tutte le misure organizzative che consentono un miglioramento dei sistemi di valutazione di progetti e programmi, di monitoraggio, di controllo e verifica dei risultati, estendendoli a tutti i programmi di investimento regionali, compresi quelli, per i quali, non sono previsti nelle regole della programmazione 2007-2013. In linea con le indicazioni del Governo Centrale e con le azioni attivate in questi ultimi anni, l'attenzione al miglioramento della qualità degli investimenti in tutti i loro aspetti, verrà attuata potenziando ruolo ed attività del Nucleo di Valutazione e



Verifica degli Investimenti Pubblici e, per gli aspetti conoscitivi e contabili, del Nucleo dei Conti Pubblici Territoriali e la loro partecipazione alle rispettive Reti nazionali.

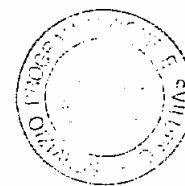
Il pieno ed integrale rispetto degli obblighi intrapresi nel Piano di rientro sanitario costituisce il presupposto necessario per sbloccare le risorse per gli investimenti di potenziamento di strutture e servizi del sistema sanitario regionale (previsti dal programma ex art. 20 della Legge /67/88), ed al contempo di ottenere le risorse concordate con il Governo Centrale, anche per la copertura dei debiti pregressi del sistema sanitario regionale.

**Gestione  
finanziaria**

La gestione finanziaria è caratterizzata da un indebitamento elevato e le politiche di sviluppo, nel breve periodo, devono essere affrontate mediante le risorse aggiuntive dello Stato e dell'Unione Europea. Il livello dello stock di debito, pur se in fase decrescente, comporta ancora un onere per il servizio piuttosto alto, rispetto alle entrate proprie disponibili, e la "capacità di indebitamento" è particolarmente compressa.

L'azione di risanamento del bilancio regionale intrapresa deve trovare necessaria continuità attraverso politiche di investimento, che escludano il ricorso ad ulteriore indebitamento e che valorizzano al meglio le opportunità di spesa offerte dalla programmazione comunitaria e statale.





### 3 - LE LINEE DI PROGRAMMAZIONE 2011-2013

#### 3.1 - RIFORME, INVESTIMENTI, SVILUPPO: UNA STRATEGIA PER USCIRE DALLA CRISI

Il DPEFR 2009-2011 ha enunciato, ad inizio della legislatura, il programma del governo presentato nel discorso dell'insediamento da Presidente della Giunta al Consiglio Regionale.

Il programma fissava una strategia di medio e lungo periodo, volta a trasformare profondamente la Pubblica Amministrazione in una fase di grandi riforme di ruoli e compiti dei livelli istituzionali delle amministrazioni presenti sul territorio regionale. La trasformazione è destinata a dare impulso alla competitività del sistema produttivo regionale, introducendo i cambiamenti e le riforme dei settori produttivi attesi da lungo tempo e mai attuati e migliorando la capacità delle stesse amministrazioni di utilizzare sinergicamente le risorse comunitarie e nazionali disponibili per gli investimenti, finalizzati anche a stimolare lo sviluppo e le riforme nei settori delle politiche sociali (mercato del lavoro e politiche per la famiglia).

Di qui le tre priorità nelle quali è articolato il programma di Governo e sulle quali sono incentrati i documenti di programmazione regionale: la modernizzazione delle istituzioni regionali, le riforme necessarie al miglioramento della competitività del sistema produttivo, le politiche per la famiglia e la persona.

Le riforme per *modernizzare le istituzioni* operanti sul territorio regionale si pongono l'obiettivo di rendere la pubblica amministrazione un elemento di impulso e sostegno allo sviluppo produttivo ed economico regionale. In tutti i campi dell'attività politica ed amministrativa della Regione, le riforme si pongono l'obiettivo della *modernizzazione*, ovvero del miglioramento della capacità e dell'efficacia della programmazione, della legislazione, del governo del territorio, del coordinamento dell'attività degli enti locali, e della capacità di

**Modernizzaz  
le istituzioni**



risposta alle istanze del territorio, attraverso un'organizzazione flessibile e moderna delle proprie strutture.

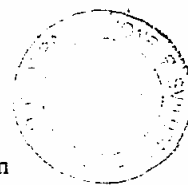
Ed esattamente in questa direzione vanno le azioni avviate in questo biennio e che troveranno prosecuzione fino a conclusione della legislatura.

Nel campo della *programmazione*, superando le difficoltà conseguenti al terremoto che ha colpito la Regione dopo poco più di due mesi dall'insediamento di Consiglio e Giunta, sono stati completati i processi di Programmazione Unitaria del ciclo 2007-2013, con la predisposizione del Documento Unitario di Programmazione (DUP), il completamento del Piano Attuativo Regionale del FAS e con l'avvio dei programmi operativi comunitari (i POR del FESR e del FSE ed il Piano di Sviluppo Rurale) e la loro revisione di medio periodo, calibrata alle esigenze di intervenire su un territorio danneggiato dal sisma. Sono cioè state programmate ed avviate azioni attuative per utilizzare le risorse nazionali e comunitarie, alle quali, in assenza di risorse proprie regionali e di bilancio, sono affidati gli investimenti infrastrutturali e gli aiuti agli investimenti delle imprese in tutti i settori della nostra economia.

Ma, a proposito di programmazione, non si può dimenticare che nel frattempo sono stati portati a compimento articolati e complessi processi di *pianificazione territoriale* e di *programmazione di settore*. I principali strumenti di pianificazione del territorio e dello sviluppo urbano predisposti o in fase di ultimazione (i Piani Paesistici, i Piani strategici delle città, i Piani Integrati di Sviluppo Urbano) sono destinati a tutelare e valorizzare le peculiarità del nostro territorio, a rafforzare l'armatura urbana e migliorare le funzioni terziarie, mentre la riforma del sistema di pianificazione urbanistica, proposta dalla Giunta ed in discussione al Consiglio, chiamerà anche gli Enti Locali ad avere un ruolo di protagonista nei processi di pianificazione, di valorizzazione e trasformazione del territorio.

Ancor più articolate e complesse, in quanto interessano importanti settori della vita amministrativa e tutti i cittadini della nostra Regione, sono le riforme ed i piani di settore che si stanno ponendo in essere. A partire dalla *riforma del sistema idrico integrato*, proposta dalla Giunta ed in discussione al Consiglio, che dovrà restituire alla Regione la capacità di investimento ed adeguamento delle infrastrutture ma anche la capacità di governo del sistema per raggiungere elevati livelli di qualità e di disponibilità delle acque per tutti gli usi, potabili *in primis*, con tariffe accessibili. Per passare poi al nuovo *Piano Energetico Regionale*, che pone le basi per una politica energetica verde, interamente basata sullo sfruttamento delle fonti rinnovabili di energia e delle potenzialità che la tecnologia presenta in tal senso. Per passare alla *politica edilizia*, per la quale è pronto il nuovo Testo Unico, che sarà discusso a breve in Consiglio, che ammoderna gli standard costruttivi ed al nuovo *Piano di edilizia residenziale* in





partenza, atteso anche questo da anni, che rilancia gli investimenti pubblici in questo importante ambito della politica sociale regionale.

A proposito di governo del territorio, è importante rilevare che le riforme appena citate attuano anche “una riforma nella riforma”, ovvero uno spostamento del baricentro istituzionale verso il livello regionale o il livello locale. Le regole dei documenti operativi di programmazione che governano gli investimenti sul nostro territorio (il POR FESR con i *Progetti Integrati Territoriali*, il PAR FAS con i *Piani di Attuazione Territoriale*) puntano su strumenti da definire e attuare su base provinciale, affidando alle comunità locali la definizione dei loro destini futuri. Al contempo, si stanno seguendo con estrema attenzione le riforme costituzionali che stanno prendendo corpo con provvedimenti nazionali, che sono destinati a modificare l’assetto istituzionale e le relazioni tra Stato e Regioni e tra Regioni ed enti locali. A questi ultimi, comunque, nelle riforme di settore si stanno affidando importanti compiti amministrativi.

E, infine, ma non ultima in ordine di importanza, la modernizzazione delle istituzioni sta interessando la Regione *in primis*, nei suoi comportamenti e nella sua struttura

I comportamenti interessano innanzitutto l’attività legislativa. Anche questo è un ambito nel quale si è intervenuto molto recentemente, creando i presupposti per un ordinato processo legislativo e per un miglioramento della qualità della legislazione. Basti citare la legge di recepimento della Direttiva Servizi, la legge sulla qualità della regolazione, la istituzione della legge comunitaria regionale, i nuovi Testi Unici, tutte iniziative frutto peraltro di una costante cooperazione degli uffici della Giunta con quelli del Consiglio.

Le riforme di settore interessano anche quelle degli enti collegati alla Regione. Il commissariamento degli organi di vertice prelude alle riforme degli stessi enti, che avverranno secondo le linee già delineate lo scorso anno con la L.R. 4/2009. Le riforme, prima ancora di essere attuate, hanno già prodotto consistenti risultati in termini di riduzione dei costi della politica e di risparmio di risorse pubbliche, e troveranno compimento con l’assegnazione di precisi compiti e missioni agli enti stessi che dovranno restituire efficacia ed efficienza all’intervento pubblico sotto lo stretto controllo da parte della Regione.

La modernizzazione delle istituzioni passa, per quanto possibile, attraverso l’uso generalizzato in tutti gli ambiti della vita amministrativa, delle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione, le cosiddette ICT o TIC. Per esse si scontano anche dei ritardi infrastrutturali da colmare. Si sta predisponendo un nuovo piano di investimenti, dal quale ci si attende, non solo, un miglioramento della produttività degli uffici regionali e una



modernizzazione dei loro comportamenti, secondo i più recenti orientamenti della legislazione nazionale (il codice dell'Amministrazione digitale), ma soprattutto, a proseguire il dialogo ed a migliorare i rapporti della Regione con le Amministrazioni locali.

Di grande rilevanza, in quanto di notevole portata, infine, sono gli interventi sulla struttura amministrativa regionale. I processi di riorganizzazione dell'Ente Regione e dei suoi Enti collegati, la razionalizzazione delle strutture burocratiche ed amministrative, che hanno già dato consistenti risultati in termini di risparmi di costi di gestione, proseguiranno anche nel futuro. E anche il processo di modernizzazione è destinato ad andare avanti nei prossimi anni, dietro l'impulso della attività legislativa statale (il decreto *Brunetta*) con l'applicazione della riforma del pubblico impiego e dei sistemi di valutazione delle performance delle organizzazioni pubbliche.

La scelta della modernizzazione nell'Amministrazione come prima priorità della strategia di governo regionale non è stata certo casuale. Tutte le innovazioni che si innescano nei comportamenti dell'amministrazione regionale sono destinati ad avere impatto, diretto o indiretto, sull'attività amministrativa e sull'efficacia delle politiche economiche e sociali: le risultanze dei processi appena citati di programmazione, pianificazione del territorio, miglioramento della legislazione, semplificazione normativa ed amministrativa, revisione dell'organizzazione del sistema di intervento e delle politiche in vari settori sono destinati a modificare sostanzialmente il quadro nel quale si muovono gli operatori economici, industriali e dei servizi, e la qualità della vita e dei servizi per i cittadini (ovvero, le altre due priorità del programma di governo).

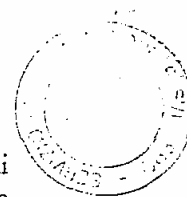
La strategia per restituire *competitività al sistema produttivo regionale* trova solide fondamenta proprio nella pianificazione territoriale, nella programmazione e nella politica legislativa.

La  
competitività  
del sistema  
produttivo

Le regole di uso del territorio sono destinate a garantire un uso rispettoso dell'ambiente, la principale risorsa della nostra regione, e degli spazi naturali, rurali ed urbanizzati. I piani ed i programmi, quelli ambientali *in primis*, stabiliscono le condizioni per la piena valorizzazione delle risorse del territorio. La legge di riforma del sistema di pianificazione è finalizzata a rendere ordinato il governo del territorio stesso e l'uso delle sue risorse, coinvolgendo le istituzioni locali nelle strategie di definizione e nell'attuazione di percorsi di sviluppo collegati alla valorizzazione delle risorse stesse, di miglioramento della qualità della vita e dell'attrattiva del nostro territorio.

La politica legislativa, che punta alla qualità della normazione, alla semplificazione ed allo snellimento dei procedimenti amministrativi sta





progressivamente migliorando, anche nell'ambito delle riforme dei singoli settori, lo sfondo delle regole e di rapporti con la Pubblica Amministrazione sul quale tutte le attività economiche regionali devono muoversi. Uno sfondo che si sta cercando di rendere sempre più semplice, chiaro e certo, caratterizzato da procedure snelle che non costituiscano più un intralcio ed un aggravio di costi per gli operatori economici, e ne siano anzi di impulso.

Nel contesto generale stabilito dalla pianificazione territoriale, la strategia regionale è volta a rendere competitivo l'intero territorio regionale, in termini di qualità ambientale, delle risorse territoriali e della qualità della vita. La qualità dell'ambiente è garantita proprio dai processi di pianificazione, attenti da un lato alla valorizzazione delle risorse del territorio nelle aree protette e negli ambiti meno compromessi, dall'altro alla compatibilità ambientale dei processi di produzione dell'energia e di smaltimento dei rifiuti, dall'altro ancora al recupero ed al miglioramento della qualità delle georisorse (acqua, suolo, costa, aria). I programmi di investimento pluriennali già predisposti ed in attuazione in ciascuno di tali ambiti (gli investimenti di infrastrutturazione ambientale ed i progetti per le aree protette; quelli previsti dal nuovo Piano Energetico Regionale, tutti incentrati sull'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile; quelli in corso nell'ambito del piano dei rifiuti e del Piano triennale dell'Ambiente, di disinquinamento e di recupero dei detritori ambientali; quelli avviati per la difesa del suolo e della costa, ecc.) puntano tutti in maniera coerente a prevenire o eliminare le situazioni di compromissione ambientale, confermando l'immagine complessiva dell'Abruzzo come regione verde.

Un'immagine sulla quale coerentemente punta la strategia per il turismo, valorizzando i beni e gli eventi culturali che costituiscono l'offerta caratteristica del nostro territorio e i collegamenti della nostra regione con i principali mercati turistici nazionali e soprattutto esteri. Fondamentale, ai fini del miglioramento dell'attrattività turistica della nostra regione, è anche la strategia volta a favorire gli investimenti che migliorano la qualità dell'offerta ricettiva, nel quadro complessivo delle riforme dei settori produttivi.

E, a proposito di questi ultimi, un pilastro della strategia di miglioramento della competitività, come di quella della modernizzazione dell'amministrazione, è quello delle riforme strutturali, in grado di cambiare le regole di funzionamento del sistema economico regionale nei suoi vari segmenti, e di stimolare la competitività delle imprese.

Il commercio e l'artigianato sono i due settori che probabilmente sono più immediatamente collegati al modello di sviluppo ecosostenibile sopra sintetizzato, esprimendo le tipicità delle quali si nutre lo sviluppo turistico. Si tratta appunto di due settori nei quali si è finalmente prevenuti a riforme attese





da anni.

Come è noto, nel settore del commercio, con l'obiettivo di promuovere un equilibrato rapporto tra commercio diffuso, media e grande distribuzione, sviluppo dei centri commerciali naturali, e sviluppo di una rete logistica fondata sulla tipicità e la peculiarità, per semplificare e riordinare il quadro normativo, nel corso del 2010, si è consistentemente modificata la recente Legge Regionale di riforma del settore (L.R. 11/2008), nella direzione di una maggiore chiarezza normativa, di una maggiore libertà di concorrenza tra imprese e un sostegno alle piccole attività commerciali.

La riforma dell'artigianato, avviata con la nuova legge varata verso la fine del 2009, interviene su tutti gli aspetti più importanti del settore, dalla formazione agli incentivi, ai servizi per le imprese al loro finanziamento, ed è in corso di completamento con una serie di provvedimenti attuativi, cui è affidata la disciplina di dettaglio. Si tratta di una riforma fortemente richiesta dagli operatori e attesa da anni, destinata a fornire un nuovo ed aggiornato quadro di riferimento per gli artigiani della nostra regione.

Ma il segmento nel quale resta indispensabile un intervento riformatore è quello dell'industria, settore trainante dello sviluppo economico ed occupazionale della nostra regione. La politica industriale è sicuramente l'ambito nel quale la Regione Abruzzo, dai tempi delle riforme costituzionali che hanno sostanzialmente modificato le competenze delle Regioni in materia, non ha ancora legiferato, e quello pertanto nel quale più gravoso è l'impegno riformatore. La riorganizzazione territoriale complessiva dell'intero sistema di intervento, con la revisione del ruolo e dei compiti dei vecchi consorzi industriali, la creazione dei poli di innovazione e delle reti di impresa costituiscono le priorità per restituire competitività all'apparato produttivo regionale ed attrattività al nostro territorio nei confronti delle imprese esterne. L'intera normativa riformata avrà nella legge quadro per l'industria lo strumento legislativo di riferimento.

Parte integrante della citata riorganizzazione territoriale del sistema è la revisione, già avviata in linea con le riforme comunitarie e nazionali, dell'intero sistema degli *Sportelli Unici per le Attività Produttive* (SUAP). La riforma semplificherà i rapporti delle imprese con la Pubblica Amministrazione, con grandi risparmi di costi, particolarmente per le aziende di piccola dimensione.

Le riorganizzazione territoriale non è certamente l'unico ambito di politica industriale nel quale la Regione sta intervenendo. Gli altri due importanti campi nei quali vengono poste le condizioni di fondo per il miglioramento della competitività del sistema produttivo sono le politiche per la ricerca,





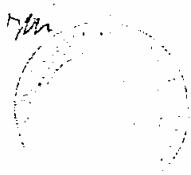
sviluppo e trasferimento tecnologico e le politiche per il sostegno alla finanza di impresa.

Nel primo ambito, azioni sono in corso nel quadro dei programmi operativi regionali, con l'obiettivo di medio periodo di pervenire ad un efficace coordinamento del lavoro delle università e degli enti di ricerca regionali ai fini del trasferimento delle conoscenze tecnologiche all'apparato delle PMI regionali di tutti i settori produttivi.

Quest'ultimo troverà supporto finanziario da un adeguato sviluppo della funzione "finanza". Il finanziamento dell'apparato produttivo regionale, anche attraverso la diffusione di strumenti innovativi è affidata alla riforma della Finanziaria Regionale (FIRA). Nel frattempo, importanti provvedimenti sono stati intrapresi per migliorare la capacità del sistema finanziario regionale di supportare lo sviluppo delle PMI e delle imprese artigianali regionali. Infatti, nel quadro delle trasformazioni del sistema bancario internazionale richieste dalla Unione Europea nella programmazione 2007-2013, si è innanzitutto riformato il sistema dei consorzi di garanzia dei fidi, ponendo le basi per la concentrazione dell'offerta delle garanzie imposta dalle nuove regole, in un processo che sarà perfezionato e intensificato nel tempo. Inoltre, importanti accordi sono stati raggiunti con la Banca Europea degli Investimenti (BEI) per il rafforzamento della capacità di offerta di credito da parte del sistema finanziario regionale; dall'accordo ci si attende un notevole sostegno ai processi di investimento delle PMI.

Presupposti fondamentali per la competitività del sistema produttivo regionale sono la presenza di un efficiente sistema di infrastrutture di trasporto e di mobilità e la disponibilità e la qualità del capitale umano regionale, garantite dalle riforme del mercato del lavoro e del sistema educativo.

La strategia di sviluppo delle infrastrutture di trasporto è concentrata sugli obiettivi di diversificare le modalità di trasporto e potenziare il sistema infrastrutturale: il completamento del sistema interportuale, la sua messa in rete con le altre infrastrutture puntuali e il potenziamento della direttrice ferroviaria Est Ovest e delle porte di accesso al sistema regionale (rete dei porti, delle infrastrutture logistiche e aeroporto) sono gli obiettivi cui sono stati indirizzati gli investimenti previsti in tutti i programmi operativi regionali. Il sistema del 6 aprile ha modificato le priorità a livello sub-regionale, richiedendo, nei comuni del cratere ed in particolare nella città dell'Aquila, interventi per migliorare l'accessibilità dei nuovi insediamenti dalle sedi stradali principali e dell'area attraverso la valorizzazione del vettore ferroviario ed il miglioramento della fluidità del traffico urbano, d'attraversamento e del traffico pesante funzionale alla ricostruzione. Tra gli interventi previsti, molti sono di interesse regionale, e verranno realizzati dall'ANAS (è il caso delle tratte della Variante



*Sud Città dell'Aquila*) e da RFI - Rete Ferroviaria Italiana (potenziamento della linea ferroviaria Sulmona L'Aquila nella tratta Sassa-Paganica).

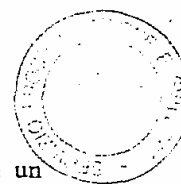
Le riforme del mercato del lavoro, delineate, nelle loro grandi linee, dalla Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) e finanziate con il Programma Operativo 2007-2013 del Fondo Sociale Europeo, puntano a qualificare il sistema regionale dell'orientamento, dell'istruzione e della formazione ed integrarlo con il mondo del lavoro, per garantire un costante supporto di conoscenza e aggiornamento al sistema produttivo, nonché ad integrare la formazione superiore, la ricerca, l'università con le imprese, per trasferire *Know how* al tessuto imprenditoriale.

Strumentali a tale obiettivo sono le riforme dell'organizzazione del settore, che da un lato sono tese a rafforzare la *governance* regionale dell'intero sistema di intervento, dall'altro promuovono una rete dei servizi per il mercato del lavoro a livello locale, che veda il soggetto pubblico (le province) svolgere una funzione di coordinamento e promozione di azioni specifiche.

L'istruzione e la formazione del capitale umano costituiscono un'importante leva per la crescita e lo sviluppo economico. L'obiettivo strategico, nell'ambito della strategia europea e regionale per l'occupazione, è quello di inserire i processi educativi lungo tutto l'arco della vita, a partire dall'infanzia, coniugando formazione delle risorse umane e maggiore competitività del sistema regionale e delineando azioni finalizzate a fornire alla popolazione di ogni classe di età le più ampie opportunità di apprendimento, miglioramento di conoscenze, specializzazioni e competenze spendibili sul mercato del lavoro. In questa materia, quella del sistema educativo territoriale, divenuta oggetto di competenza legislativa regionale in seguito alle modifiche del Titolo V della Costituzione, l'intento è quello di pervenire ad una normativa organica non appena saranno chiari finalità, tempi e modalità di attuazione del passaggio di competenze dallo Stato in materia d'Istruzione, ancora in fase di definizione.

La normativa regionale dovrà organizzare lo svolgimento delle funzioni amministrative e di servizio pubblico in materia d'istruzione e formazione professionale e in generale il quadro giuridico-istituzionale dell'istruzione scolastica a tutti gli ordini di scuola. Il sistema scolastico regionale rafforzerà le politiche contro la dispersione scolastica, punterà ad un ampliamento delle opportunità di apprendimento individuale e stabilirà le regole per qualificare ed innovare i sistemi di formazione, istruzione e orientamento, a partire dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita, dedicando particolare attenzione al rapporto tra scuola e mercato del lavoro ed all'integrazione tra istruzione e formazione professionale. Nel fare ciò, presterà attenzione al *miglioramento qualitativo delle strutture e dei servizi*, agendo sulle diverse criticità che ancora presenta il sistema dei servizi sociali regionali ed a riequilibrarne le attuali





tipologia e distribuzione territoriale dell'offerta, in modo da consentire un eguale sviluppo e una dislocazione uniforme in ambito regionale tenendo conto delle peculiarità del territorio.

Importanti riforme sono in fase di realizzazione anche nell'ambito della terza priorità regionale, quella delle *politiche per la persona e la famiglia*

Le politiche  
per la persona  
e la famiglia

Nel campo del diritto alla salute, gli interventi attuati finora con il Piano di rientro 2007-2009 hanno consentito soltanto di intervenire sulla "patologia finanziaria" del sistema sanitario regionale, quella per cui il sistema creava ogni anno deficit, che, accumulatisi nel corso degli anni, avevano generato un ingente ammontare di debito che si autoriproduceva. A conclusione del Piano, con il Piano Operativo 2010 si avviano le riforme più importanti di cui il sistema ha bisogno: il consolidamento di un sistema di gestione, ovvero di programmazione, monitoraggio e controllo dei costi e della qualità delle prestazioni erogate dal Servizio Sanitario regionale, ma soprattutto il miglioramento della qualità e la riorganizzazione dei servizi sul territorio. Si sta riprogettando l'intera rete dei servizi; nella rete di assistenza ospedaliera verranno potenziati i servizi per i pazienti cronici, che saranno curati in strutture più snelle dotate di elevati livelli tecnologici ed elevate competenze specialistiche, e, di conseguenza, la rete dei laboratori pubblici, con accentramento delle attività per raggiungere livelli di qualità adeguati; verranno spostati quanto più possibile sul territorio la cura dei pazienti ed i posti di emergenza ed urgenza per gli interventi meno gravi, che non richiedono un elevato livello di specializzazione e dotazione; si interverrà infine a razionalizzare di conseguenza le voci di spesa del sistema sanitario regionale, ottimizzando l'impiego e l'approvvigionamento dei fattori produttivi.

Nelle politiche per il *welfare*, il nuovo *Piano Sociale 2011-2013*, in fase di predisposizione, si qualifica, per una serie di innovazioni (negli ambiti territoriali di applicazione, e, come in quello sanitario, negli strumenti e metodi di governo, negli standard di qualità dell'assistenza ed all'accesso ai servizi).

Si stanno rivisitando gli ambiti territoriali di applicazione, facendoli coincidere con quelli dei distretti sanitari di base, per pervenire ad un'integrazione sociosanitaria su più livelli (programmazione, progettazione degli interventi, a gestione dei servizi e valutazione dei risultati) e per rendere più semplice e sostenibile a livello locale la programmazione ed il controllo dell'efficacia e dell'economicità dei sistemi erogatori. Le innovazioni di impatto più rilevante si avranno in materia di *standard qualitativi dei servizi*: verranno rivisitati i *Livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS)*, focalizzando l'attenzione sulle aree di maggiore bisogno e verrà promossa la *Qualità sociale regionale*, individuando standard minimi di qualità dei servizi a livello di sistema locale necessari alla formulazione dei piani di zona; verranno inoltre creati *sistemi di*

accesso e di fruizione dei servizi socio-assistenziali omogenei sul territorio regionale.

Non si può negare che la grande strategia di riforme in ogni campo è di vitale importanza per la modernizzazione e il funzionamento del sistema Abruzzo. In questa strategia ci sono i germi di un cambiamento radicale del modo di porsi della pubblica amministrazione, delle fondamenta e dei presupposti del sostegno allo sviluppo del sistema produttivo e dello sviluppo dei servizi per la persona e per la famiglia; in una parola, dallo sviluppo economico e sociale della nostra regione. E l'avvio e/o il completamento di queste riforme devono continuare ad essere gli obiettivi fondamentali, fino a fine legislatura, eventualmente da rimodulare nelle modalità e nei tempi attraverso i documenti di programmazione annuale, per tener conto dei cambiamenti di un contesto istituzionale ed economico in evoluzione.

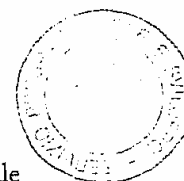
Affrontare la crisi

Ora, su questa strategia di riforme si innescano le problematiche connesse alla crisi economica, che nella nostra Regione è risultata particolarmente virulenta, in quanto unita agli effetti devastanti del sisma del 6 aprile 2009.

Per affrontare la crisi e salvaguardare l'occupazione nella nostra regione, sono stati messi in campo strumenti "difensivi", che hanno dato finora risultati accettabili.

Sono state adottate misure specifiche e si è rafforzata l'azione del *Comitato di Intervento per le Crisi Aziendali e di Settore (CICAS)*. Nel 2009 e nel primo trimestre del 2010, per contrastare gli effetti della crisi, sono stati spesi complessivamente, tra Cassa Integrazione Guadagni e mobilità in deroga, più di 100 milioni di euro, almeno la metà dei quali nell'area interessata dal sisma. L'utilizzo dei due strumenti è proseguito per tutto il 2010, in virtù dell'accordo del 14 aprile 2010 con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che ha destinato 30 milioni di euro di Fondi nazionali per la concessione o per la proroga in deroga alla vigente normativa di trattamenti di cassa integrazione guadagni ordinaria e/o straordinaria, mobilità, disoccupazione speciale ai lavoratori subordinati a tempo determinato ed indeterminato, ed ulteriori 30 milioni in favore dei lavoratori subordinati che dei Comuni del cratere del sisma. Ai primi di novembre 2010, a seguito dell'accordo con il Ministero per proseguire anche per il 2011 i finanziamenti per gli ammortizzatori sociali in deroga, il CICAS ha disposto nuovi interventi per una spesa di ulteriori 70 milioni di euro, di cui 30 a favore dei lavoratori dell'area del sisma e 40 milioni per i lavoratori operanti nel resto della Regione. Gli interventi interessano circa 7 mila lavoratori, in quanto, oltre a finanziare la cassa integrazione in deroga, sono destinati anche a coloro che operano in quelle aziende che hanno ultimato il periodo spettante di cassa integrazione ordinaria ed i lavoratori a cui scade la cassa integrazione straordinaria, che può essere così successivamente riattivata.





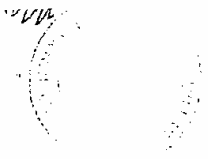
Di rilievo sono anche il programma "Lavorare in Abruzzo", attraverso il quale si è incentivata l'assunzione di occupati a tempo indeterminato o con contratto di apprendistato e la trasformazione di contratti atipici per centinaia di imprese, con una spesa complessiva di circa 30 milioni di euro, ed il *Programma Welfare to Work*. Si tratta di interventi che si accompagnano a quelli, di valenza più strutturale, di miglioramento della qualità del sistema formativo e di avvicinamento dello stesso alle esigenze del sistema produttivo regionale. Vanno in questa direzione le linee guida, recentemente proposte dalla Giunta, per il "Patto delle politiche attive del lavoro" a favore dei lavoratori colpiti dalla crisi, che introduce la "dote" per la formazione liberamente scelta dal lavoratore. La stessa programmazione del Fondo Sociale Europeo si è orientata, nell'ultimo periodo, verso il rafforzamento delle azioni di contrasto alla crisi occupazionale e degli incentivi alla creazione dell'occupazione, anche delle fasce sociali più deboli, attraverso la nascita di nuova imprenditorialità.

E' evidente che, per uscire dalla crisi, le strategie "difensive" poste finora in essere, pur affiancate da strumenti di politica attiva sul mercato del lavoro, devono necessariamente essere accompagnate da azioni che puntino più decisamente al rilancio degli investimenti e della competitività dell'economia regionale.

La strategia

Si tratta, in sostanza, di passare dall'epoca dei programmi a quella dell'azione, rendendo operative le azioni già programmate e sopra sintetizzate, in particolare nell'ambito del Master Plan e del programma regionale del FAS ed in sinergia con i programmi operativi comunitari, nei campi delle grandi infrastrutture e della ricostruzione post-sismica, e di migliorare i meccanismi di aiuto alle imprese attivando la Zona Franca e rafforzando il sostegno al sistema finanziario regionale.

Per attuare questo passaggio, tuttavia, la Regione è al momento in attesa di eventi legati quasi esclusivamente a tempi e modalità della politica e della finanza nazionale. Il Master Plan, strumento imposto dalla legge per la ricostruzione post-sismica (la legge 77/2009, di conversione del cosiddetto "Decreto Abruzzo", articolo 10) quale condizione per l'utilizzo delle risorse destinate alla nostra Regione, è già stato finanziato, e può destinare per ora, risorse solo ad interventi urgenti e di ricostruzione, ma non ancora ad interventi di sviluppo. Il Programma di Attuazione Regionale (PAR), come quelli di tutte le altre regioni italiane, superata l'istruttoria tecnica, è in attesa di approvazione da parte del CIPE. Lo strumento della Zona Franca troverà la sua possibilità di applicazione a breve, con l'apposizione del visto della Corte dei Conti alla deliberazione del CIPE, e nell'attesa, gli aiuti alle imprese e i provvedimenti sopra citati di sostegno al sistema finanziario non possono essere resi ancora operativi.



L'attivazione di tutti questi strumenti è sicuramente un impegno urgente da richiedere al Governo nazionale, e sbloccherà le risorse, dando finalmente attuazione ai piani di investimento programmati.

Per generare risorse proprie da destinare agli investimenti, la strategia della Regione non può che partire da una sola priorità ed un solo obiettivo: quello della riduzione del debito.

Il debito della Regione è cresciuto nell'ultimo decennio da 500 milioni a quasi quattro miliardi, ed assorbe risorse che non possono essere così destinate alle politiche di sviluppo. La riduzione di un debito così elevato, che, per effetto di alcune componenti, si autoalimenta nel corso del tempo, costituisce un obbligo nei confronti delle generazioni future ed una necessità, per le generazioni presente, per creare risorse per le politiche di sviluppo.

All'obiettivo della riduzione del debito, di carattere trasversale, devono improntarsi tutte le politiche di settore, operando secondo due indirizzi ben precisi: da un lato, la riduzione delle due componenti finanziaria e sanitaria del debito, dall'altro creando le condizioni per un'inversione dell'attuale tendenza della pubblica amministrazione regionale di creare deficit annui, da perseguire aumentando le entrate e soprattutto contenendo i costi in tutti gli ambiti possibili, anche in linea con gli interventi di finanza pubblica nazionale.

Per perseguire l'obiettivo della crescita, a partire dall'azione della riduzione del debito pubblico regionale, la Giunta regionale sta proponendo alle parti sociali ed istituzionali un *Patto per lo Sviluppo*, che sarà definito nei suoi termini e nelle sue linee di azione entro il primo trimestre del 2011.

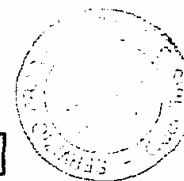
All'interno del Patto e delle priorità che in esso verranno definite, ed in continuazione delle strategie finora adottate, si confermano gli obiettivi del governo regionale per l'intera legislatura enunciati nel DPEFR 2009-2011, anche nel triennio di riferimento del presente DPEFR, che si chiude nel 2013.

Obiettivi del  
DPEFR 2011-  
2013

Come detto, le priorità sulle quali si basa l'azione di governo sono tre:

- la modernizzazione delle istituzioni operanti sul territorio regionale;
- le politiche per il rilancio e la competitività del sistema produttivo regionale;
- le politiche per la persona e per la famiglia.





### 3.2 - LA MODERNIZZAZIONE DELLE ISTITUZIONI

Le azioni per la modernizzazione delle istituzioni operanti sul territorio regionale risultano di fondamentale importanza, in considerazione della centralità che, per effetto delle riforme costituzionali, la Regione è destinata ad assumere nel sistema politico-amministrativo. Ad obiettivi di modernizzazione devono essere indirizzate le azioni in tutti i campi dell'attività politica ed amministrativa della Regione, al fine di migliorare la sua capacità e l'efficacia della programmazione, della legislazione, del governo del territorio, del coordinamento dell'attività degli enti locali, e la sua stessa capacità di risposta alle istanze del territorio, attraverso un'organizzazione flessibile e moderna delle proprie strutture.

Di seguito si indicano le linee di intervento e le azioni in corso in ciascuno degli ambiti interessati:

- la programmazione e la politica legislativa;
- la pianificazione dello sviluppo sostenibile e le regole per il governo del territorio;
- il governo delle riforme istituzionali ed il coordinamento delle istituzioni operanti nel territorio regionale;
- la riforma della pubblica amministrazione, del Sistema-Regione e dei suoi meccanismi organizzativi.

#### 3.2.1 - LA PROGRAMMAZIONE E LA POLITICA LEGISLATIVA

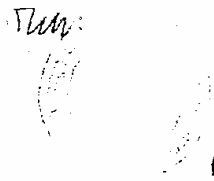
Il primo grande ambito nel quale lavorare per la modernizzazione delle istituzioni è quello della programmazione.

Sul tema, il DPEFR dello scorso anno ricordava come le emergenze imposte dalla gestione del terremoto hanno di fatto modificato radicalmente le priorità di breve periodo della programmazione regionale, imponendo una revisione dei programmi operativi, anche di quelli comunitari, avviati nel frattempo, per programmare gli interventi per la ricostruzione del terremoto, utilizzando tutte le risorse a disposizione.

Programmazione e  
ricostruzione

Nel nuovo Asse 5 del programma operativo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale sono previste risorse aggiuntive (20 milioni di euro) per la ricostruzione in opere pubbliche nella città dell'Aquila, e con il *Programma Jeremie* verranno finanziati interventi per il credito alle PMI. Inoltre, specifiche linee di intervento del programma del PAR FAS sono state destinate al





finanziamento di attività di messa in sicurezza del territorio, di adeguamento degli edifici pubblici, di difesa del suolo, di raccolta differenziata dei rifiuti.

Nel riprogrammare le risorse, secondo azioni di ricostruzione complementari a quelle poste in essere dal Governo centrale nella sua azione di ricostruzione, particolare attenzione è stata posta al finanziamento di azioni specifiche di pianificazione e di governo del territorio (vedi oltre paragrafo successivo).

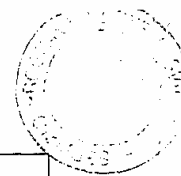
Lo strumento principale di programmazione degli interventi per la ricostruzione è il *"Master Plan degli interventi diretti a favorire la ripresa produttiva della Regione Abruzzo"* già definito nei suoi contenuti nello scorso DPEFR 2010-2012. Il Master Plan ha compiti di programmazione che vanno al di là della ricostruzione post sismica, individuando quale programma che *"persegue l'obiettivo di rafforzare e valorizzare le competenze e le produzioni territoriali, massimizzando l'impatto delle nuove tecnologie, favorendo la connessione a dinamiche di sviluppo internazionali, attivando reti lunghe e network in grado di superare il localismo delle imprese"*. ... il Master Plan  
... ..green econ

In sostanza, il documento, pur ritenendo che i problemi conseguenti agli eventi sismici siano prioritari, considerata la sofferenza in cui versa tutto il sistema produttivo abruzzese (che risente della congiuntura internazionale) punta su alcune *"idee forza"* di sviluppo per l'intera regione, trasformando il processo di ricostruzione in fattore di spinta propulsiva che, nel contesto di un modello coerente con gli orientamenti europei per la programmazione del periodo 2007-2013, esalti le peculiarità delle diverse aree. In quest'ottica, spicca l'idea della ricostruzione dell'ambito aquilano come laboratorio per la realizzazione di un modello di rinascita e sviluppo, comunque esteso anche al resto della Regione, ispirato al paradigma della *green economy*.

Le *idee-forza* individuate dal Master Plan sono infatti tre:

1. la *"Creazione di un Polo del costruire "sostenibile"*: architettura biologica, risparmio energetico, qualità della vita, turismo sostenibile, energia rinnovabile;
2. l' *"Attivazione di un sistema integrato per fornitura di beni e servizi"* per il recupero dell'immenso patrimonio artistico e culturale di L'Aquila e provincia, danneggiati dal sisma;
3. il *"Rilancio della filiera produttiva delle province costiere"*, incentrate sul settore metalmeccanico e dell'automotive (senza però trascurare il settore moda che ha ancora alcune sacche di eccellenza soprattutto nel Teramano) incrementandone il potenziale innovativo.



**SCHEDA 3 A****IL MASTER PLAN E I SUOI STRUMENTI ATTUATIVI**

*A febbraio 2010, dopo la concertazione con il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) e con il partenariato istituzionale e socio/economico regionale tenutosi nel mese di dicembre 2009, la Giunta regionale ha approvato (DGR n. 45 dell'8 febbraio 2010) il "Master Plan degli interventi diretti a favorire la ripresa produttiva della Regione Abruzzo", nel quale sono stati individuati, in coerenza con le previsioni del DPEFR 2010-2012 (si veda l'ampia descrizione del documento ivi contenuta), gli obiettivi prioritari, articolati in linee di intervento, e per ciascuna linea, misure ed azioni con le relative modalità attuative e la stima dei relativi costi da sostenere.*

*Il documento, oltre ai problemi della ricostruzione post-sismica, prende atto anche delle difficoltà in cui versa il sistema produttivo abruzzese, proponendo un modello di sviluppo per l'intera regione che parta dal processo di ricostruzione per generare una decisa spinta propulsiva alla ripresa dell'economia abruzzese. Partendo dalle tre idee forza risultanti dall'analisi della situazione economica aquilana e regionale (la "Creazione di un Polo del costruire "sostenibile", l' "Attivazione di un sistema integrato per fornitura di beni e servizi", il "Rilancio della filiera produttiva delle province costiere"; si veda il testo), il documento individua infatti due grandi linee di azione, i cui obiettivi prioritari sono affidati ad un uso coordinato di tutti gli strumenti operativi e finanziari possibili.*

*La prima linea di azione, denominata "LP1 - Azioni di sostegno allo sviluppo delle imprese", intende dare avvio ad interventi immediatamente cantierabili nei settori ritenuti strategici per il rilancio dell'economia regionale (Automotive, Agroalimentare, ICT, Farmaceutica, Chimica, Edilizia sostenibile). Per fare ciò il MISE, di concerto con la Regione Abruzzo, e con l'intervento tecnico di Invitalia, mette a disposizione delle imprese del territorio tutti gli strumenti già in essere rendendoli flessibili, in base alle esigenze del sistema produttivo, sia dal punto di vista dei contenuti, sia dal punto di vista delle risorse. Questa linea di azione sarà attuata attraverso due obiettivi prioritari: l'obiettivo "1.1. Azioni di sostegno ex Art.10 comma 3 del Decreto Legge Abruzzo" e l'obiettivo "1.2. Azioni di sistema per accrescere l'innovazione nei sistemi territoriali e sviluppare la competitività del territorio".*

*La seconda linea di azione, denominata "LP2 - Azioni di sistema per lo sviluppo e la competitività del territorio", vuole favorire da un lato il recupero produttivo tramite attività di bonifica e reindustrializzazione di alcuni siti industriali inquinati, dall'altro lo sviluppo di un ambiente economico e produttivo altamente ricettivo rispetto alle nuove esigenze produttive e di innovazione tecnologica, a partire dalle realtà economiche e produttive già esistenti. L'obiettivo prioritario è*



*1° Obiettivo 2.1. Migliorare l'accessibilità attraverso la realizzazione di infrastrutture materiali e immateriali".*

*Il sistema di finanziamento del Master Plan punta a massimizzare l'efficacia e l'impatto complessivo degli interventi sul territorio regionale. La dotazione finanziaria fa riferimento alle risorse statali stanziare per il sisma (art. 10 Decreto Legge. 39/2009 e relativa legge di conversione); ingenti ma distribuiti nel tempo, integrandole e potenziandole con nuovi strumenti finanziari (è nel frattempo stata attivata l'attivazione dei programmi JASPER, JEREMIE e JESSICA ed è stato stipulato un importante protocollo d'intesa con la Banca Europea degli Investimenti che andrà a sostenere i finanziamenti per le PMI regionali), in coerenza e complementarità con le iniziative regionali da avviarsi nell'ambito del POR e del PAR-FAS.*

Nel corso del 2010, nella zona del cratere del terremoto, anche in attuazione della previsione dell'articolo 10 della legge 77/ 2009, di conversione del cosiddetto "Decreto Abruzzo", è stato istituito lo strumento della Zona Franca. Lo strumento sarà regolato con atti del Governo centrale, di prossima emanazione: in occasione della visita ufficiale della Commissione Europea per il controllo della gestione dei fondi nel periodo 2000-2006 nel mese di ottobre 2010, il Presidente della Giunta ha di nuovo sollecitato alla Commissione la definizione degli atti di propria competenza per l'avvio materiale dello strumento. I provvedimenti statali diverranno operativi a breve, con il visto della Corte dei Conti. Nel frattempo, alla Zona Franca dell'Aquila sono stati destinati 45 milioni di euro a valere sulle risorse del FAS nazionale, quindi aggiuntive rispetto a quelle già destinate alla Regione Abruzzo

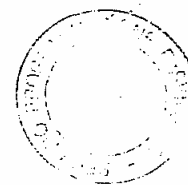
...la Zona Franca.

In attuazione degli intendimenti espressi in sede di programmazione con il Master Plan, nel corso del 2010 si è pervenuti alla definizione degli strumenti sui quali, superando le difficoltà del sistema finanziario regionale, dovrebbero poggiare la ricostruzione dell'Aquila e il finanziamento dello sviluppo regionale.

...le risorse per lo sviluppo.

Nel corso del 2010, infatti, sono stati perfezionati gli accordi con la Banca Europea degli Investimenti (BEI) per l'attivazione di due importanti strumenti di finanziamento. Il primo è lo strumento JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*), che consentirà di utilizzare le risorse del POR FESR per gli investimenti sostenibili nelle aree urbane (*cf. oltre*). Il secondo strumento è stato definito con l'Accordo Quadro tra la BEI e la Regione Abruzzo per il sostegno alle PMI abruzzesi siglato a febbraio 2010. L'accordo prevede un sostegno finanziario della BEI al sistema bancario





abruzzese per 100 milioni di euro per il finanziamento dei progetti di PMI agricole, industriali e dei servizi.

Il DPEFR dello scorso anno ricordava che, oltre che al completamento dei programmi, attuato entro la fine dell'anno (del loro stato di realizzazione si riferisce in altra parte del documento: cfr. *supra*, par. 1.3), nel corso del 2009 erano state poste le basi per il *miglioramento qualitativo* della programmazione "*ordinaria*", necessari per razionalizzare ed ottimizzare le risorse disponibili per il sostegno ai processi di sviluppo e innovazione.

Qualità della  
programmazione

Tale linea di azione di miglioramento della qualità degli investimenti pubblici inseriti nei programmi ha avuto notevoli sviluppi nel corso dell'ultimo anno, quando gli interventi programmati sono stati concretizzati. La legge regionale numero 8 del marzo 2010 "*Nuova organizzazione del Nucleo regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici*", ha ampliato e modificato la missione del Nucleo, affidandogli il compito di riferimento per le azioni di programmazione della Regione, per il coordinamento e l'indirizzo metodologico della programmazione dei singoli settori, quello di valutazione *ex post* dell'attuazione e dei risultati dei programmi e di valutazione *ex ante* dei progetti di una certa dimensione finanziaria. Questo risultato va a potenziare gli altri strumenti per il miglioramento della capacità di programmazione da parte della Regione: l'*Osservatorio della finanza locale* e l'Unità Tecnica Regionale per la "*Finanza di Progetto*" (L.R. 29/06 "*Modifiche ed integrazioni alla L.R. n. 46/2005 e alla L.R. n. 47/2005*", art. 19 ).

Infine, come indicato dal *Documento Unitario di Programmazione*, risultavano decisivi per l'attuazione delle politiche 2007-2013, la definizione di piani di settore e di programmi di valenza strategica in alcune aree prioritarie, quali la fiscalità di vantaggio, i trasporti e le infrastrutture, i sistemi urbani, la società della conoscenza, l'internazionalizzazione delle imprese, la ricerca, sviluppo e innovazione, le politiche per la salute. In ciascuno di questi ambiti si sono registrati degli sviluppi, come riferito nelle varie parti del presente documento.

Programmi in  
settori strategici

L'attività legislativa è il secondo grande ambito nel quale lavorare per la strategia di modernizzazione della Regione, ed ha assunto importanza particolare dopo la riforma del titolo V della Costituzione, che ha ampliato notevolmente gli ambiti della vita economica e sociale nei quali le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva o concorrente con lo Stato.

Politica  
legislativa

Nel DPEFR dello scorso anno si ricordava come l'ordinamento regionale sia particolarmente complesso (le leggi regionali vigenti a fine 2009 erano ben 2.711), con norme poco aggiornate (ben 2.440 leggi regionali sono state emanate prima della riforma del titolo V della Costituzione), e spesso da riordinare o ridondanti (895 leggi prevedono l'abrogazione, la proroga o la

modifica di altre leggi; 246 sono leggi-provvedimento e 676 sono leggi di bilancio, leggi finanziarie o che comportano modifiche alle prime), e che ciò implica il rischio che le norme di legge da un lato perdano di efficacia rispetto agli obiettivi che intendono perseguire in attuazione delle politiche di governo regionale, dall'altro creino situazioni di incertezza e instabilità del diritto ed eccessivi costi di adempimento a carico dei destinatari (cittadini, pubblica amministrazione, imprese).

A fronte di ciò, il documento delineava una strategia regionale di politica legislativa che puntasse da un lato a decisi interventi di *riordino e semplificazione* della legislazione esistente, attraverso la redazione di testi unici e la contestuale abrogazione delle norme ridondanti., dall'altro, per l'emanazione delle nuove norme, ad un cambiamento nei comportamenti del Legislatore regionale, che ponga maggiore attenzione alla *qualità della legislazione*, alla *semplificazione dei processi amministrativi e gestionali* per ridurre i tempi di emanazione dei provvedimenti finali, alla definizione di procedure interne per il *monitoraggio ed il recepimento nell'ordinamento regionale delle direttive comunitarie* da applicare sul territorio regionale.

Tra il 2009 e il 2010, grazie anche ad una stretta collaborazione tra la Giunta ed il Consiglio, la strategia di politica legislativa regionale ha prodotto risultati concreti nel perseguimento di questi obiettivi.

A metà luglio 2010 è stata promulgata la legge regionale 26/2010, destinata a migliorare sensibilmente il processo di formazione delle leggi e la qualità della legislazione, introducendo nell'ordinamento abruzzese l'uso sistematico degli strumenti tecnici per migliorare la qualità della normazione e dettando disposizioni per un ordinato processo di semplificazione, di manutenzione e di riordino del sistema normativo regionale (cfr. Scheda 3 B).

... qualità e  
semplificazione  
la LR 26/2010..

#### SCHEDA 3 B

##### LA LEGGE REGIONALE SULL'ATTIVITÀ NORMATIVA E LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE

*La Legge regionale n. 26 del 14 luglio 2010 "Disciplina generale sull'attività normativa regionale e sulla qualità della regolazione" introduce nell'ordinamento regionale le norme e le prassi per migliorare la legislazione sotto il profilo della qualità della regolazione delle nuove leggi (in termini di qualità dei contenuti, del rispetto del rigore formale, della chiarezza, della semplicità e dell'omogeneità dei testi legislativi), della semplificazione delle procedure, e della pubblicazione e diffusione, e prevede un'attività programmata di riordino della normativa esistente.*





*Sotto il profilo della qualità della regolazione, la legge, oltre che prevedere la consultazione dei destinatari delle leggi (associazioni di categoria, parti sociali, beneficiari, ecc.) introduce l'utilizzo sistematico dei moderni strumenti di valutazione delle norme. La legge definisce (Capo II) gli strumenti di valutazione ex ante - l'Analisi Tecnico Normativa (ATN), che valuta le norme sotto il profilo della tecnica normativa; l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) e l'analisi di fattibilità, che valutano gli effetti socioeconomici e sul funzionamento della pubblica amministrazione delle norme - ed ex post dell'impatto delle norme (Valutazione dell'Impatto della Regolamentazione, VIR). Tutti i nuovi progetti di legge assegnati all'esame delle competenti Commissioni consiliari dovranno essere accompagnati (articolo 9), oltre che dalla consueta relazione illustrativa, da una scheda di Analisi Tecnico Normativa, da una relazione di Analisi di Impatto della Regolamentazione, nei casi in cui sia prevista, ed eventualmente da un'analisi tecnico finanziaria che dà conto dei metodi di quantificazione degli oneri implicati dalla legge e delle modalità della loro copertura con le conseguenti variazioni di bilancio. E' prevista, inoltre, la possibilità che le leggi contengano clausole valutative, attraverso le quali il soggetto attuatore della legge comunica le informazioni necessarie per conoscere tempi, modalità e principali criticità applicative della legge, fornendo così anche materiale per la Valutazione di Impatto della Regolamentazione.*

*Sotto il profilo invece della semplificazione, della manutenzione e del riordino del sistema normativo, la legge introduce due importanti strumenti, quello del programma annuale di riordino e semplificazione normativa e quello dei Testi Unici. I Testi Unici sono destinati a coordinare e semplificare la legislazione, nell'ambito di specifiche materie, anche abrogando le norme ridondanti ed obsolete. Le procedure per la predisposizione dei Testi Unici sono disciplinate dalla legge. Annualmente, attraverso il Programma di riordino e semplificazione normativa, il Consiglio regionale definisce le linee generali della politica di semplificazione, individua i settori e le materie da disciplinare con l'adozione di testi unici e individua gli interventi di riordino e manutenzione dell'ordinamento regionale. Il lavoro di riordino e semplificazione normativa è coadiuvato da una Banca dati delle leggi e dei regolamenti vigenti, che sarà pubblicata sul sito istituzionale del Consiglio Regionale e dal Rapporto Annuale sulla normazione*

*La legge contiene infine importanti disposizioni sulla pubblicazione e la comunicazione normativa a favore degli utenti e dei cittadini interessati per garantire la massima diffusione dell'attività legislativa della Regione.*

La trasparenza dei processi legislativi e dell'attività amministrativa regionale è tra gli obiettivi fondamentali della legislatura. Ad ottobre 2010, la Giunta

... trasparenza...

Regionale ha predisposto ed inviato al Consiglio un disegno di legge, sul Bollettino Ufficiale informatico, che rivedrà e snellerà le procedure e le modalità di diffusione degli atti amministrativi regionali. La legge utilizzerà al meglio le potenzialità delle tecnologie informatiche al fine di migliorare l'accesso agli utenti (cittadini, enti, associazioni ecc...) all'attività regionale e consentendo, inoltre, notevoli risparmi di materiale cartaceo.

Un altro importante obiettivo dell'attività legislativa ed amministrativa regionale è in realtà un comportamento da perseguire costantemente nel tempo: si tratta della semplificazione dei processi amministrativi e gestionali, finalizzata alla riduzione dei tempi di emanazione dei provvedimenti finali.

... semplificazione  
dei procedimen  
amministrativi.

Nel corso del 2010, la Giunta Regionale ha istituito un gruppo di lavoro interdirezionale con il compito di effettuare una ricognizione dei procedimenti amministrativi di competenza delle singole strutture regionali e degli eventuali atti formali adottati al fine di disciplinare i tempi per la conclusione degli stessi e di definire una modulistica per la loro rilevazione sistematica. Il lavoro di ricognizione dei procedimenti, estremamente articolato e complesso, impegnerà il gruppo interdirezionale per diverso tempo, e si concluderà con l'individuazione dello strumento più idoneo ad adeguare le leggi regionali ai nuovi termini di prescrizione (contenute nella legge 69/2009 di modifica della legge n. 241/1990) e con la predisposizione di un testo di legge organico contenente norme generali in materia di procedimenti amministrativi.

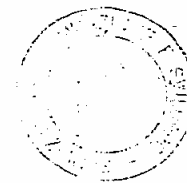
In tema di recepimento, nell'ordinamento regionale, delle direttive comunitarie, (si veda il DPEFR 2010-2012), la LR 22/2009 ha disciplinato la partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell'Unione Europea (cosiddetta *fase ascendente*) e le procedure interne regionali di esecuzione degli obblighi e di attuazione di norme, programmi e progetti comunitari (cosiddetta *fase discendente*), nel rispetto della Legge 11/2005, recante le norme generali nazionali in materia.

... normativa  
comunitaria: la  
LR 22/2009...

L'attuazione della legge è stata avviata, nel corso del 2010, con l'approvazione, da parte del Consiglio regionale su proposta dell'Esecutivo, di un atto di indirizzo per la predisposizione del progetto di legge comunitaria regionale 2010. Al disegno di legge sta lavorando un gruppo di lavoro tecnico interistituzionale Consiglio-Giunta, costituito per assicurare il massimo raccordo tra i due Organi (e previsto dall'articolo 8 della L.R. 22/2009).

La prima legge comunitaria regionale, quella del 2010, conterrà gli adeguamenti alla normativa europea, in esito alla verifica di conformità dell'ordinamento regionale, in riferimento ai settori indicati nell'atto di indirizzo del Consiglio Regionale (Attività Produttive: Commercio, Artigianato e Turismo; Ambiente, Aree Protette, Agricoltura e Trasporti).





... la LR 5/2010

Sempre in tema di adeguamento dell'ordinamento regionale alle normative europee, già ad inizio 2010 il disegno di legge regionale di attuazione della direttiva 2006/123/CE (direttiva Bolkestein o "*Direttiva servizi*", di cui parlava il DPEFR 2010-2012, par. 3.1.1 e scheda relativa), è divenuto legge regionale n. 5/2010 (*cf. Scheda 3C*). Con la legge comunitaria regionale 2010 sarà data ulteriore attuazione alla direttiva servizi, sulla base delle innovazioni legislative intervenute nel frattempo (il D.Lgs. n. 59/2010 ha tra l'altro anche novellato articolo 19 della L. 241/1990 che ha introdotto la *segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)*, in luogo della DIA, in vari ambiti del settore delle attività produttive.

A regime, saranno inoltre predisposti appositi *report* sullo stato di attuazione delle leggi comunitarie e della LR 22/2009.

Nel 2011 sarà dato avvio alla fase ascendente, previa definizione di un modello per il processo di partecipazione della Regione Abruzzo alla formazione degli atti europei elaborato dai referenti tecnici del Consiglio e della Giunta. Inoltre, sarà implementato l'utilizzo della procedura di notifica telematica (SANI - *State Aid Notification Interactive*) alla Commissione europea delle misure di aiuto.

### SCHEDA 3 C

#### LA LEGGE REGIONALE NUMERO 5 DEL 18 FEBBRAIO 2010 E L'ATTUAZIONE DELLA "DIRETTIVA SERVIZI"

*La Direttiva Servizi (altrimenti nota come "Direttiva Bolkestein") è nata dall'esigenza di superare gli ostacoli all'effettivo esercizio della libertà di stabilimento (art. 43 Trattato UE) e della libera prestazione dei servizi (art. 49 Trattato UE) negli Stati membri dell'Unione europea, che costituiscono ostacoli alla creazione del Mercato Unico nel settore dei servizi.*

*Per superare tali ostacoli, essa indica agli Stati membri (e quindi alle Regioni nelle materie di loro competenza legislativa) le azioni per l'adeguamento dei propri ordinamenti, delle procedure, nonché le misure per l'armonizzazione dell'organizzazione amministrativa.*

*Con la legge regionale numero 5 del 18 febbraio 2010 (recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento giuridico regionale agli obblighi derivanti dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, nonché, per la semplificazione e miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa della Regione e degli Enti locali per le attività aventi rilevanza economica, e per la*



Pm

manutenzione normativa di leggi regionali di settore”) la Regione Abruzzo ha avviato il processo di attuazione della direttiva europea, da un lato dettando i principi ai quali deve attenersi l’attività legislativa ed amministrativa regionale, dall’altro rimuovendo, con interventi legislativi puntuali, le norme dell’ordinamento della Regione Abruzzo incompatibili con la Direttiva.

I principi nel rispetto dei quali la Regione recepisce nel proprio ordinamento la direttiva ruotano intorno ai due concetti di adeguamento del sistema normativo attraverso l’abolizione delle misure incompatibili e di quelle restrittive in base ai criteri di non discriminazione, necessità e proporzionalità, e di semplificazione delle procedure amministrative, da perseguire sia nella legislazione sia attraverso l’implementazione delle procedure elettroniche e la cooperazione con altri Stati e Regioni. In materia di semplificazione, molto importante diventa, anche alla luce della normativa nazionale, l’organizzazione degli Sportelli Unici per le Attività Produttive, che devono diventare gli unici interlocutori istituzionali dei prestatori dei servizi, i quali devono poter espletare presso tali Sportelli, a prescindere dal luogo di stabilimento, tutte le procedure e le formalità necessarie per l’accesso alle attività di servizi e per l’esercizio delle stesse;

La seconda parte della legge contiene le misure di armonizzazione dell’ordinamento regionale, attuata eliminando, attraverso la modifica puntuale delle leggi regionali, le norme che ostacolano la libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, le procedure e le formalità applicabili ai prestatori dei servizi (per l’avvio, l’esercizio delle attività, ecc.).

I settori interessati dalle modifiche normative introdotte dalla legge sono: l’ordinamento regionale delle professioni di maestro di sci, di guida alpina ed accompagnatore, di guida speleologica, le attività produttive, con particolare riferimento ai servizi del turismo quali bed and breakfast, agenzie di viaggio e turismo, gli agriturismi, il commercio ed infine la formazione delle arti ausiliarie sanitarie e gli albi delle cooperative sociali.

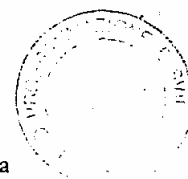
### 3.2.2 – LA PIANIFICAZIONE E IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Il terzo grande ambito nel quale si declina l’attività regionale, dopo quello della programmazione e della legislazione, è quello della pianificazione territoriale.

In quest’ambito, la fissazione delle norme che regolano i processi di governo e l’uso delle risorse del territorio continua ad essere la prima priorità. Già ad inizio legislatura, il DPEFR 2009-2011 sottolineava la necessità di pervenire all’approvazione della nuova *Legge Urbanistica Regionale*, predisposta dopo una

Gli strumenti  
del governo del  
territorio





lunga concertazione con le parti sociali e gli enti locali, e non ancora portata a compimento nel corso delle ultime due legislature.

Oltre che, per definizione, il *quadro fondamentale della pianificazione territoriale*, all'interno del quale devono necessariamente muoversi i principali strumenti di piano, la legge costituisce un importante strumento di *governance*, in quanto fissa il nuovo quadro giuridico entro cui collocare nuove prassi e nuove relazioni tra soggetti, riducendo la conflittualità sociale sulle scelte. La sua approvazione consentirebbe inoltre l'avvio di *processi di riforma* di vari settori connessi all'uso delle risorse del territorio, tra i quali l'edilizia, ma anche di programmazione e pianificazione dello *sviluppo sostenibile*, in quanto garantirebbe, in piena condivisione con i soggetti presenti sul territorio, una maggiore coerenza tra tutela e sviluppo.

### SCHEDA 3 D IL DISEGNO DI LEGGE URBANISTICA REGIONALE

*Il disegno di legge "Norme in materia di pianificazione per il governo del territorio", proposto dalla Giunta al Consiglio regionale (DGR 380/C del 21.07.2009) ridisegna l'assetto istituzionale ed introduce le innovazioni nelle metodologie della pianificazione territoriale che emergono dalle modifiche costituzionali e dalle tendenze della pianificazione su scala europea.*

*L'assetto istituzionale della pianificazione si ispira al principio di sussidiarietà, avvicinando i centri decisori al livello territoriale dell'utenza. Il modello di pianificazione disegnato è partecipato ai diversi livelli territoriali (nazionale, regionale, provinciale e comunale) in maniera da permettere, a ciascuno di essi, nell'ambito delle proprie competenze, di esercitare autonomamente il proprio potere pianificatorio, contribuendo, al contempo, a quello di livello superiore, istituzionalizzando il principio della copianificazione. Il disegno di legge assegna, a quest'ultimo principio una propria sede istituzionale: la Conferenza di Pianificazione che semplifica e sostituisce tutti i precedenti processi autorizzatori.*

*La legge definisce gli strumenti di pianificazione articolandoli su tre livelli: strategico, strutturale ed attuativo. Sono strumenti di pianificazione strategica il Piano Strategico Regionale e il Documento preliminare; quest'ultimo, in coerenza con l'insieme delle conoscenze condivise riassunte nella Carta dei Luoghi, definisce lo schema di assetto dell'armatura urbana e territoriale e fornisce una prima valutazione della sostenibilità ambientale del Piano. Importante strumento tematico di pianificazione a livello regionale è il Piano Paesaggistico regionale, che si basa sulla carta dei luoghi e dei paesaggi e sui quadri conoscitivi locali. La pianificazione strutturale è espressa dai Piani territoriali di coordinamento*

*provinciale, dai Piani generali dei Comuni e dai Piani di settore (tra i quali, si annovera il Piano per l'edilizia sociale pubblica). Il livello attuativo della pianificazione è espresso dai piani attuativi, dai Programmi Integrati di Intervento e dai Piani comunali dell'armatura urbana e territoriale.*

*Il disegno di legge recepisce nei processi di pianificazione le innovazioni negli strumenti tecnici a supporto dei processi di piano introdotti, soprattutto per effetto delle normative comunitarie, nell'ordinamento italiano. Viene infatti disciplinato l'utilizzo sistematico 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.*

Nonostante la mancanza di riferimenti certi, quali potrebbero essere quelli forniti dalla Legge Urbanistica, comunque l'attività di pianificazione sta procedendo, anche in considerazione della necessità di governare eventuali processi in corso sul territorio che potrebbero generare cambiamenti irreversibili all'ambiente. A tal fine, anche nell'ambito dei programmi attuativi della programmazione 2007-2013, sono state messe in campo risorse per la pianificazione, sia di area vasta (Piattaforme e piani strategici), sia in specifici contesti territoriali (aree protette ed aree urbane).

La pianificazione strategica nelle aree urbane abruzzesi si avvale delle risorse nazionali all'uopo destinate sui fondi FAS (*Riserva Aree Urbane*, delibera CIPE 35/2005).

...Piani strategici  
progetti strategici

In una prima fase, sono stati predisposti i Piani strategici delle quattro città capoluogo. Successivamente, è stata avviata la redazione dei piani strategici dei sistemi urbani di dimensioni medie (Avezzano-Celano, Vasto-San Salvo, Lanciano-Atessa, Giulianova-Roseto degli Abruzzi, Ortona-Francavilla al Mare, Montesilvano-Pinetto). I Piani dei comuni capoluogo sono nel frattempo entrati nella fase attuativa: sono state finanziate opere che la pianificazione definisce di *rilevanza strategica* (una per comune capoluogo, con cofinanziamento comunale) per complessivi 11,1 milioni di euro a valere sul FAS nazionale..

Per il finanziamento delle opere, si stanno attivando le più opportune modalità di utilizzo sinergico di fondi comunitari, nazionali e locali. Per i quattro progetti strategici dei comuni capoluogo (per il Comune di Teramo, il progetto di riqualificazione dell'ex ospedale psichiatrico; per il Comune di Chieti, la realizzazione di un sistema di trasporto per persone che colleghi la città alta con il centro urbano dello Scalo; per il Comune dell'Aquila, la riqualificazione e lo sviluppo del polo industriale; per il Comune di Pescara, la trasformazione



dell'area di risulta di fronte alla stazione ferroviaria), verranno utilizzate risorse dello strumento europeo JESSICA, che, tra cofinanziamento di Regione, enti locali e possibili partenariati pubblico privati, dovrebbe complessivamente attivare risorse per circa 400 milioni di euro.

La Regione Abruzzo ha previsto l'utilizzo dello strumento JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*), creato nel 2006 dall'Unione Europea con lo scopo di consentire una migliore utilizzazione dei fondi POR FESR destinati agli investimenti sostenibili nelle aree urbane, nel proprio POR FESR per l'attuazione dei PISU, i *Piani integrati di sviluppo urbano*. Sulla base di un apposito studio condotto dalla Banca Europea degli Investimenti (BEI), la Regione ha successivamente individuato due possibili forme di finanziamento da sviluppare attraverso il meccanismo JESSICA: la prima, definita *Fondo di partecipazione*, è la struttura in cui vengono verranno inserite le risorse FESR destinate a JESSICA, la seconda, chiamata *Fondo di sviluppo urbano* (FSU), investirà, attraverso *equity*, prestiti o garanzie, nelle strutture che realizzeranno le opere di sviluppo urbano inserite nei PISU. L'obiettivo dei due fondi è quello di creare i presupposti per moltiplicare le risorse, coinvolgendo direttamente le banche e le istituzioni finanziarie locali nel finanziamento dei progetti.

Lo strumento fondamentale nella pianificazione *di livello regionale* è quello del *Piano Paesaggistico Regionale* (PPR). Per la redazione del Piano, che recepisce le indicazioni del *Codice Urbani* (D.Lgs. 42/2004), si è conclusa la fase ricognitiva, ed è stata redatta una bozza di progetto, da definire in sede tecnica. I risultati della fase ricognitiva sono stati presentati in numerose sedute pubbliche, di informativa e condivisione. Nella fase di progetto sono valutate e condivise le proposte strategiche di salvaguardia, gestione e riqualificazione del territorio con soggetti terzi (il Ministero dei Beni e le Attività Culturali con cui è stata stipulata un'intesa, le Autorità con competenza ambientale, gli Enti territoriali, le Associazioni ecc.) e vengono accolti i suggerimenti derivati dalle valutazioni prescritte (Valutazione Ambientale Strategica e Valutazione di Incidenza) e dalle consultazioni che si riterranno necessarie. Infine, a conclusione di tale fase, la proposta di normativa viene ricondotta al progetto definitivo per giungere all'adozione del Piano. Dopo l'adozione, il Piano seguirà l'iter procedurale previsto per legge.

...Piano  
Paesaggistico...

Nel quadro complessivo che si va completando, un ruolo molto importante è rivestito dalla pianificazione, sovracomunale, come dimostra il fatto che nella predisposizione del PAR FAS, il processo di *governance* delle trasformazioni del territorio in conseguenza del terremoto è stato finanziato per 3,1 milioni di euro, che vanno a cofinanziare i circa 7 milioni messi a disposizione dal Ministero.

Pianificazione  
sovra-comunale

112

Agli ambiti tematici di rilevanza strategica dello sviluppo su scala locale, e quindi della pianificazione sovracomunale, sono state destinate risorse su programmi operativi nazionali. E' il caso delle aree parco e della rete delle aree protette da un lato, e delle aree urbane dall'altro.

Il processo di consolidamento della rete delle aree protette (che comprende i Parchi naturali, le riserve regionali e con i Siti di Interesse Comunitario) come sistema di luoghi di promozione di attività compatibili col territorio e di salvaguardia delle ricchezze naturalistiche, e quindi di attività di turismo di nicchia con alto valore aggiunto, trova il suo necessario presupposto nella pianificazione all'interno dei nodi della rete, ovvero dei singoli siti. Apposite risorse sono state pertanto dedicate alla redazione dei *Piani di Assetto Naturalistico* nelle aree parco.

...aree protette

Come noto, gli interventi di valorizzazione della rete delle aree protette si collocano nella strategia più ampia di sviluppo degli investimenti in infrastrutture, di incentivi alle attività economiche tipiche ed ecocompatibili e di marketing del sistema delle aree naturali dell'intero Appennino, prevista dal progetto APE (*Appennino Parco d'Europa*), che, dopo la sigla della Convenzione degli Appennini a L'Aquila nel 2006, potrebbe trovare possibilità di un effettivo rilancio da parte del Ministero dell'Ambiente, anche nell'ambito delle politiche nazionali per la montagna.

Un sostegno finanziario, analogo a quello delle aree parco, è stato previsto per la pianificazione nelle aree urbane. Per la redazione dei *Piani Integrati di Sviluppo Urbano* (PISU), per la programmazione delle azioni, per le azioni di ricostruzione sono stati destinati 8 milioni di euro nel complesso del POR FESR. Una specifica linea finanziaria i PISU nei quattro capoluoghi di provincia attingendo a risorse dei programmi comunitari Jessica.

...aree urbane

Nel frattempo, nel corso del 2009, come ricordava lo scorso DPEFR, è stato attivato uno strumento destinato al rinnovamento ed allo sviluppo complessivo delle città. La legge regionale numero 16/2009, "*Intervento regionale a sostegno del settore edilizio*" costituisce l'occasione di accompagnare il rilancio della domanda nell'intero sistema economico collegato al settore edilizio con gli obiettivi di innovazione e miglioramento della qualità abitativa, della qualità architettonica, della conservazione e della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente nel rispetto dell'ambiente, dei beni storici, culturali e paesaggistici, e con gli obiettivi di razionalizzazione e contenimento del consumo del territorio.

La legge, vista la natura degli interventi previsti dal Piano (di carattere straordinario sul patrimonio edilizio esistente: ampliamento di edifici, demolizione e ricostruzione con l'adeguamento agli attuali standard energetici,





tecnologici e di sicurezza, anche sismica), richiede il recepimento da parte dei singoli Comuni. La Giunta sta seguendo i processi di recepimento attraverso l'*Osservatorio regionale dei suoli* (istituito con LR 1/2010 ed all'uopo incaricato con la LR 14/2010), e sta sensibilizzando e supportando i Comuni, anche attraverso azioni formative *ad hoc*.

La legge, come quelle che l'hanno preceduta in tema di edilizia, ed in particolare di edilizia residenziale, contiene in sé tutti gli elementi per adeguare gli *standards* costruttivi delle nuove abitazioni. Sul tema la Giunta sta collaborando con la Commissione Consiliare competente per la predisposizione del nuovo *Testo Unico regionale*.

...regolazione e  
rilancio  
dell'edilizia

Il Testo Unico in elaborazione recepirà le indicazioni di quello nazionale (DPR 380/01), adeguerà la disciplina regionale dell'attività edilizia alle novità legislative *medio tempore* intervenute recentemente (Legge 73/2010) e semplificherà il tessuto normativo, con ampi ed espliciti richiami al Testo Unico nazionale. È previsto altresì il rinvio, degli aspetti di dettaglio della pianificazione e della disciplina, ai Comuni e la razionalizzazione in un *corpus* normativo unitario, organico ed aggiornato delle disposizioni contenute nelle numerose leggi regionali attualmente vigenti.

### 3.2.3 - LE RIFORME ISTITUZIONALI E LA GOVERNANCE

Un fondamentale obiettivo della legislatura, non finalizzato soltanto al contenimento della spesa pubblica regionale, è quello di accelerare il processo di conferimento delle funzioni amministrative agli Enti Locali, secondo le linee che sono in fase di definizione nell'ambito del processo di riforma nazionale.

Le funzioni  
degli Enti  
territoriali

Nel quadro dell'attuazione dei nuovi articoli 118 e 119 della Costituzione (rispettivamente affidate alla *legge La Loggia*, 131/2003, ed alla legge delega sul federalismo fiscale, la n. 42/2009), infatti, stanno progressivamente venendo a maturazione indicazioni sulle funzioni da assegnare agli enti locali, e sulle competenze delle Regioni in materia di riforme istituzionali nelle materie di loro competenza sulle loro modalità di finanziamento (cfr. *scheda 3 B*).

La legge 42/2009, in particolare, nel disegnare il sistema di finanziamento degli enti locali, individua un primo nucleo di funzioni essenziali di Comuni e Province (da finanziare per la gran parte con risorse proprie), che i decreti attuativi del federalismo fiscale devono assegnare agli enti locali, in via transitoria, e fino all'entrata a regime della riforma.

Inoltre, è stabilito che i principi sui quali sarà basata la riforma (anche in questo caso, da attuare attraverso appositi decreti legislativi), saranno gli stessi che caratterizzeranno la finanza regionale - la somma del gettito delle nuove entrate di comuni e province deve essere, per il complesso dei comuni ed il complesso delle province, corrispondente al valore dei trasferimenti finora in essere; nel processo di determinazione del fabbisogno standard, si terrà conto dell'esigenza di riequilibrio delle risorse in favore degli enti locali sottodotati in termini di trasferimenti erariali ai sensi della normativa vigente rispetto a quelli sovradotati; saranno determinati dei fondi perequativi di comuni e province pari, per ciascun livello di governo, alla differenza fra i trasferimenti statali soppressi destinati al finanziamento delle spese di tali enti per effetto della riforma; dovranno essere definiti regole, tempi e modalità della fase transitoria, in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di cinque anni, per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali e per le altre spese; ecc..

#### **SCHEDA 3 E -**

##### **LE RIFORME ISTITUZIONALI NEI RECENTI PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI**

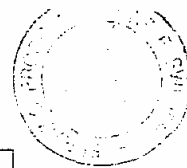
*La legge delega sul federalismo fiscale (legge 42/2009) e la legge 30 luglio 2010, n. 122 "Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" contengono indicazioni sulle funzioni da assegnare agli enti locali, e sulle competenze delle Regioni in materia di riforme istituzionali nelle materie di loro competenza sulle loro modalità di finanziamento.*

*L'articolo 14 della legge 122/2010, infatti, individua (provvisoriamente e in previsione di successivi accordi tra enti) un primo nucleo di funzioni e relativi servizi delle province e dei comuni considerabili "essenziali", cioè da finanziare integralmente e da considerare come base per il calcolo dell'entità e del riparto dei fondi perequativi in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale.*

*Tali funzioni sono (legge 42/2009 articolo 21, commi 3 e 4):*

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;*
- b) funzioni di polizia locale (per i soli Comuni);*
- c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione (per i soli Comuni), nonché l'edilizia scolastica;*
- d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;*
- e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione (per i soli comuni) per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;*
- f) funzioni del settore sociale (per i soli Comuni).*





- g) funzioni nel campo della tutela ambientale (per le Province);*  
*h) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro (per le Province)*

*La legge delega prevede inoltre che i decreti legislativi attuativi disciplinino la possibilità che l'elenco delle funzioni appena citate sia adeguato attraverso accordi tra Stato, regioni, province e comuni, da concludere in sede di Conferenza unificata.*

*In linea con quanto già definito nei percorsi di riforma, sia il Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, sia il disegno di legge n. 3118/2010, all'esame della Camera dei Deputati recante: "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo" disegnano il nuovo quadro delle competenze regionali in materia di riforme istituzionali.*

*In particolare, il disegno di legge n. 3118, in corso di approvazione, prevede che nell'ambito della definizione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province, le Regioni dovranno:*

- a) Definire il trasferimento a Comuni e Province delle risorse per l'esercizio delle funzioni fondamentali esercitate dalle Regioni e allocate dalla legge presso i medesimi enti locali;*  
*b) Adeguare la legislazione regionale alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione;*  
*c) Sopprimere e accorpate strutture, enti intermedi, agenzie e organismi titolari di funzioni coincidenti con quelle allocate ai Comuni e alle Province;*  
*d) Allocare le funzioni amministrative e relative risorse a Comuni e Province;*  
*e) disciplinare le forme associative di Comuni e Province;*  
*f) Conferire funzioni già spettanti ai Consorzi tra gli enti locali soppressi;*  
*g) Disciplinare gli effetti conseguenti alle soppressioni dei consorzi tra enti locali, con riguardo al trasferimento e alla ripartizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali.*

Infine, indicazioni molto importanti per l'organizzazione delle funzioni dei Comuni, provengono dai più recenti provvedimenti in materia di finanza pubblica statale (Art. 14 commi da 26 a 29, del D.L. 78/2010, convertito con modificazioni in L. 122/2010).



F.M.

I Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (per i Comuni montani il limite scende a 3.000 abitanti) sono obbligati, all'esercizio delle loro funzioni fondamentali (definite, provvisoriamente, dalla L. 42/2009, cfr. scheda 3 E) in forma associata attraverso convenzioni ed unioni.

Parimenti, nelle materie di competenza legislativa esclusiva e residuale regionale (di cui all'articolo 117, commi 3 e 4, della Costituzione), la Regione deve individuare con propria legge, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale, delle funzioni fondamentali. Si tratta in questo caso di stabilire non tanto la soglia da cui scatta comunque l'obbligo di gestione associata, bensì il dimensionamento minimo dell'ambito associativo complessivo.

Come ricordato nel precedente DPEFR, parte integrante dei processi di conferimento di funzioni e di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali è la promozione da parte della Regione di programmi e progetti che mettano in condizione gli Enti Locali di svolgere le loro nuove funzioni e contribuiscano ad accrescerne la qualità, la produttività, l'efficienza, l'*accountability* e la trasparenza degli uffici. Le azioni avviate agiscono contemporaneamente su tre fronti:

... il sostegno regionale

- rafforzando la *capacity building* in attuazione dell'art.118 della Costituzione in tema di sussidiarietà verticale ed orizzontale, rafforzando le sedi istituzionali di rappresentanza degli enti locali, potenziando le iniziative volte ad elevare l'attuale livello di cooperazione interistituzionale e di partecipazione alle scelte regionali che interessano il territorio;
- riformandone, ove necessario, le competenze e le modalità di funzionamento;
- rafforzando e sostenendo l'associazionismo fra enti locali per l'esercizio delle funzioni fondamentali, anche per elevare la capacità degli enti locali di fornire servizi al cittadino, migliorandone, nel contempo, gli standard qualitativi.

Alla luce delle disposizioni statali in materia di federalismo fiscale sopra citate, la riforma delle funzioni e delle relative modalità di finanziamento richiede di monitorare i costi sostenuti per l'erogazione dei servizi pubblici locali e rilevare i costi standard dei servizi, al fine di individuare le modalità e la dimensione ottimale per la gestione di questi ultimi.

... la strategia

Il conferimento delle funzioni a Comuni e Province è necessariamente subordinato ad una rivisitazione delle leggi regionali che governano la materia, la LR 72/98 e la LR 11/99. Tale rivisitazione, che comunque non può non tener conto del più generale processo di riforma dell'intera Parte II della





Costituzione sul quale si sta concentrando l'attenzione del legislatore statale, al momento presuppone la presenza di due condizioni:

- 1) la definitiva approvazione del d.d.l. n. 3118/2010, all'esame della Camera dei Deputati, che, definendo funzioni fondamentali, ruoli e competenze degli enti locali, permette alla Regione di avere una visione precisa del nuovo assetto istituzionale;
- 2) il necessario sostegno finanziario regionale, per superare le difficoltà istituzionali ed economiche, che al momento ostacolano la possibilità, agli enti locali, nell'assumere un ruolo determinante nella erogazione dei servizi ai cittadini.

Presso la Direzione "Affari della Presidenza", che ne organizza i lavori, è stato istituito (DGR n. 314 del 26 aprile 2010) un Coordinamento unitario delle Direzioni della Giunta Regionale per seguire e partecipare al processo di riforma in itinere in materia di federalismo fiscale, di cui alla L. 42/2009 e successivi decreti attuativi. A breve, sarà creato un analogo gruppo di lavoro e di studio congiunto con le parti sociali ed istituzionali.

Lungo la direttrici di riforma intraprese negli scorsi anni con la riforma costituzionale, le modifiche intervenute nella legislazione nazionale e nel Testo Unico sugli Enti Locali e con i recenti provvedimenti legislativi appena citati si muove il processo di riordino delle Comunità Montane.

... il riordino  
delle Comunità  
Montane e lo  
sviluppo delle  
zone interne

Avviato nel 2008 con la revisione della normativa regionale sugli aspetti più propriamente istituzionali e dell'organizzazione degli enti (LR 27 giugno 2008 n. 10 "Riordino delle Comunità Montane abruzzesi e modifiche a leggi regionali", abrogativa della L.R. 11/2003), il processo è proseguito con la revisione della loro articolazione territoriale (Deliberazione del Consiglio Regionale n. 44/2 del 29 giugno 2010). L'indagine sui servizi svolta attraverso l'Osservatorio regionale della montagna dimostra che, nel frattempo, la cultura dell'associazionismo si è andata sviluppando negli Enti locali, creando le basi per le funzioni che le Comunità montane possono svolgere nel quadro delle riforme in corso.

La medesima indagine sottolinea inoltre che, accorpando territori omogenei dal punto di vista storico, sociale ed economico, la nuova articolazione territoriale delle Comunità Montane potrebbe essere utilizzata per creare dei distretti a specializzazione differenziata, contesti di riferimento per le politiche di sviluppo e di programmazione, ponendo le basi per una effettiva politica di valorizzazione delle aree interne montane, nell'ottica di uno sviluppo che coniughi sostenibilità ambientale e crescita economica.

In tal senso andranno definiti la funzione ed il ruolo che questi Enti dovranno svolgere, che verranno formalizzati in una proposta di legge regionale in linea

con le ultime normative e le iniziative in corso a livello statale. Recentemente, la *Commissione Politica della Montagna* (capofila, la Regione Val D'Aosta), ha prodotto un documento, basato sulla verifica dei diversi testi di legge presentati in Parlamento e finalizzato alla predisposizione di una proposta legislativa di sintesi, del quale si tratterà in Conferenza delle Regioni.

Fino alla definizione del nuovo ruolo delle Comunità Montane, e nonostante le difficoltà di bilancio, la Regione Abruzzo mantiene alto l'impegno a favore di queste istituzioni e del loro ruolo per lo sviluppo delle zone interne (cfr. *Scheda 3 F*).

### SCHEDA 3 F

#### L'IMPEGNO DELLA REGIONE ABRUZZO NELLE POLITICHE PER LA MONTAGNA

*Nelle more della ridefinizione del loro ruolo e delle loro funzioni, e nel quadro generale di difficoltà della finanza pubblica nazionale, le Comunità Montane stanno incontrando notevoli problemi per il finanziamento delle loro attività ordinarie e di investimento, cui la Regione Abruzzo, nei limiti del possibile, sta cercando di dare risposta e continuità.*

*La Legge finanziaria statale 2010 ha soppresso tutti i trasferimenti erariali alle Comunità Montane, sia a titolo di Fondo Nazionale per la Montagna, destinato a finanziare attività ordinarie ed investimenti degli enti, sia a titolo di contributi per gli investimenti. A fronte di ciò, la Regione Abruzzo, con la LR 15/2010 (art. 5) è intervenuta con risorse proprie a favore delle Comunità Montane per permettere loro di adempiere alle obbligazioni previste per legge. Sono stati infatti anticipati i finanziamenti statali del Fondo per la Montagna 2009 e 2010, nonché le somme destinate alle rate di ammortamento dei mutui assunti con contributo concesso dallo Stato a valere sul Fondo sviluppo degli investimenti (art. 34 del D.Lgs. 504/1992). Inoltre, la Regione ha incrementato lo stanziamento in bilancio per le spese di funzionamento.*

*Per quanto riguarda gli investimenti, sono stati avviati alcuni progetti pilota (previsti dalla normativa regionale) destinati ai piccoli Comuni con popolazione inferiore ai 3000 abitanti appartenenti alle Comunità montane, nella considerazione che lo sviluppo economico e sociale della montagna è strettamente connesso alla tutela e alla valorizzazione degli elementi che le sono peculiari e che la differenziano dall'ambiente urbanizzato di pianura, quali la prevalente naturalità del territorio, il grande fascino del paesaggio montano, il permanere dei segni della storia e la vitalità delle tradizioni locali. In altri termini, il principale punto di forza di questi territori è la ricchezza e la diversità dei tanti piccoli "giacimenti" culturali e ambientali presenti. I progetti finanziano interventi su grandi assi*





*escursionistici, su zone rientranti in parchi e riserve e su aree che presentano valori naturalistico - ambientali, e che, essendo in stretta connessione geografica e funzionale con i parchi, acquisiscono e forniscono valore aggiunto ai luoghi di eccellenza se raggiungibili e inserite in una rete di relazioni. La caratteristica di questi progetti è che essi non sono soltanto sperimentali ma hanno come finalizzazione la verifica della fattibilità degli obiettivi da raggiungere.*

*Inoltre, la Regione ha dato continuità al progetto pilota denominato: "Abruzzo è Appennino - Sistema informativo per la valorizzazione e la promozione del territorio interno e montano ", realizzato nel 2008 - 2009 dalle Comunità Montane Peligna e Alto Sangro, avente quale finalità la promozione del territorio montano attraverso la pubblicazione e diffusione della rivista "Abruzzo è Appennino" e la diffusione dell'attività dell'Osservatorio Regionale della Montagna Abruzzese (ORMA), volta a supportare gli amministratori e le collettività locali nelle azioni di sviluppo delle zone interne.*

Rispetto a questa strategia, vi è da ricordare (cfr. *supra*, in questo stesso paragrafo) che i provvedimenti in materia di finanza pubblica statale (Art. 14 commi da 26 a 29, del D.L. 78/2010, convertito con modificazioni in L. 122/2010) obbligano i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (e i Comuni montani con meno di 3.000 abitanti) all'esercizio delle loro funzioni fondamentali esclusivamente in forma associata attraverso convenzioni ed unioni. Le Regioni sono inoltre obbligate ad individuare con propria legge la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica perché l'esercizio delle funzioni comunali in forma associata sia reso obbligatorio anche nelle materie di propria competenza legislativa.

In tali materie, la legge nazionale impone (art. 14, commi 28-30) che la legge regionale individui "la dimensione territoriale ottimale o omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale delle funzioni fondamentali", rispettando i principi di concertazione con gli enti locali interessati, di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese. In caso di assenza della legge regionale, da emanarsi entro un termine che lo Stato stabilirà con apposito DPCM, verranno applicate automaticamente le disposizioni statali.

E' evidente che l'applicazione delle nuove norme, ovvero la predisposizione della legge regionale, richiede un'attenta valutazione dei costi e dei benefici dell'attuale struttura istituzionale e di possibili soluzioni alternative, cui sono chiamati a contribuire tutti gli enti locali interessati. Il rispetto dei termini temporali ristretti suggerisce di avviare al più presto il confronto con il

territorio per pervenire ad una soluzione condivisa e che non pregiudichi l'efficacia delle misure già in essere per l'esercizio delle funzioni essenziali dei comuni, la fornitura di servizi a livello locale, e il perseguimento degli obiettivi di sviluppo in particolare nelle zone svantaggiate.

I prossimi mesi saranno pertanto dedicati allo studio congiunto con le Comunità montane e le autonomie locali delle possibili soluzioni ai problemi.

Come ricordato nel precedente DPEFR, la Regione interviene, attraverso la promozione e il coordinamento, a supporto degli Enti Locali nella fornitura di servizi per i cittadini e le imprese in vari ambiti cruciali per il miglioramento della qualità della vita: dalla sicurezza urbana e del territorio, ai servizi dello sportello unico per le attività produttive, alla politica per i tempi della città, alla politica per lo sport ed il tempo libero.

I servizi pubbl  
rilevanza locale

La qualità della vita dei cittadini è legata innanzitutto alla *sicurezza* come bene primario da garantire nei confronti dei fenomeni di criminalità organizzata e di illegalità, ma anche con riguardo agli aspetti di piccola criminalità, degrado urbano e sociale e mancanza di coesione sociale.

... sicurezza e  
polizia locale...

Sul tema, la Regione, in collaborazione con il sistema delle autonomie locali, sostiene le iniziative finalizzate ad integrare le politiche e sociali e territoriali in materia, di competenza regionale e degli enti locali, con le azioni di prevenzione e repressione della criminalità portate avanti dallo Stato.

Vengono pertanto sostenuti gli interventi di natura preventiva atti a favorire la cittadinanza attiva, la consapevolezza dell'appartenenza al territorio urbano e lo sviluppo della vita collettiva. Allo stesso tempo, anche con il supporto e nell'ambito dei programmi statali, sono rafforzati gli strumenti, le procedure e le iniziative che sovrintendono alle politiche della sicurezza urbana e della legalità, secondo le seguenti linee di azione:

- conoscenza ed analisi dei fenomeni criminosi e delle loro interazioni con le dinamiche economico-sociali;
- sostegno all'associazionismo degli enti locali territoriali per la promozione della legalità e del diritto alla sicurezza dei cittadini e della gestione associata del servizio di polizia municipale (incluso, come visto, tra le funzioni fondamentali che i Comuni devono gestire in forma associata);
- promozione dei patti locali per la sicurezza;
- realizzazione di attività di formazione integrata per favorire una maggiore interazione di conoscenze e cultura tra soggetti pubblici e privati (operatori di Polizia locale, nazionale, P.A., operatori del sociale), anche nell'individuazione delle priorità territoriali e tematiche nelle quali integrare il profilo della sicurezza.





Ai fini del raggiungimento di migliori condizioni di sicurezza urbana su tutto il territorio regionale, si conferma la necessità, sottolineata nel precedente DPEFR, di rafforzare le dotazioni strumentali e la professionalità della polizia locale e di potenziare l'attività della *Scuola regionale di polizia locale*, e dell'*Osservatorio della polizia locale e sicurezza urbana*.

L'azione della Scuola si svilupperà, oltre che attraverso l'attività ordinaria, anche mediante la proposizione di attività sperimentali, caratterizzate da innovazioni che riguarderanno tematiche ed approcci metodologici e culturali di utilità comune a tutto il settore della Polizia Locale. Lo scopo sarà quello di proporre una soluzione di offerta formativa che sia flessibile e facilmente adattabile alle esigenze che la categoria di riferimento va evidenziando.

L'*Osservatorio della polizia locale e sicurezza urbana* inteso, prevalentemente, come strumento di studio, analisi e ricerca sui fenomeni di illegalità e conflitto sociale, svilupperà attività di comunicazione con la finalità di offrire a operatori del settore, amministratori e cittadini, informazioni costanti ed aggiornate sulla sicurezza urbana e sulla polizia locale e sulle attività in corso o in via di progettazione, su base regionale.

L'intero quadro normativo dei servizi per la sicurezza del territorio, settore nel quale la Regione ha potestà legislativa concorrente con quella statale, troverà infine la propria sistemazione: è infatti in fase di predisposizione la nuova legge regionale in materia, che, in coerenza con la legge quadro nazionale in materia di polizia locale, è destinata a sostituire la LR 83/1997.

Un altro ambito cruciale nel quale la Regione svolge un importante coordinamento dell'attività degli Enti Locali è quello dei servizi alle imprese resi dagli Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP).

... sportelli  
unici per le  
attività  
produttive ...

Nel quadro più generale della semplificazione che dovrà caratterizzare gli interventi in materia, secondo le indicazioni provenienti dalle normative comunitarie, statali e regionali, verrà dato impulso al percorso (già avviato con i due Coordinamenti "SUAP" e "Utenti finali"), volto a porre i SUAP in condizione di svolgere il ruolo che è stato assegnato loro dalla *Direttiva Servizi* dell'Unione Europea e dalle normative nazionali e regionali (si veda il paragrafo 3.1.1 e la relativa scheda).

Tali normative prevedono, in sostanza, che i SUAP costituiscano gli *interlocutori istituzionali* attraverso i quali le imprese espletino tutte le procedure e le formalità necessarie per l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi. I SUAP, in sostanza, devono diventare gli *interlocutori istituzionali unici* attraverso i quali le imprese di servizi accedono ad autorizzazioni e servizi

della Pubblica Amministrazione, cosicché esse non abbiano bisogno di contattare più autorità o enti competenti per l'espletamento di tutte le procedure relative alle attività produttive. Il cambiamento di ruolo non è solo di carattere formale: i SUAP avranno il compito di garantire informazioni accessibili a distanza e per via elettronica; di garantire assistenza sulle procedure da espletare; di semplificare procedure e formalità applicabili ai prestatori di servizio; di assicurare la cooperazione amministrativa.

In questa fase, pertanto, Enti Locali e SUAP dovranno impegnarsi, insieme alla Regione, a garantire, attraverso attuazione della direttiva e delle normative nazionali e regionali di riferimento, l'importante passaggio ed il progresso costante verso l'obiettivo finale della riforma, che è la creazione di un vero mercato interno europeo dei servizi.

La Regione sarà impegnata, quindi, a proseguire il percorso, già avviato nei precedenti anni, diretto al perseguimento di importanti obiettivi quali la "Semplificazione" delle procedure, la riorganizzazione delle "Strutture SUAP" ed il "monitoraggio", a livello territoriale, dei SUAP che vanno attivati e di quelli che vanno rafforzati per svolgere pienamente i compiti loro affidati (cfr. Scheda 3G).

#### SCHEDA 3 G

##### **IL PROCESSO DI RIFORMA DEI SUAP NELLA REGIONE ABRUZZO**

*Rispetto allo "stato dell'arte" degli Sportelli Unici delle Attività Produttive, la Direttiva Servizi e le recenti normative nazionale e regionale di attuazione della stessa, tutte volte all'importante obiettivo della creazione di un mercato interno europeo dei servizi, hanno imposto in Abruzzo l'esigenza di una revisione del ruolo e del modello organizzativo dei SUAP.*

*In particolare, nell'immediato, tre sono le questioni fondamentali da affrontare:*

- *la riorganizzazione dei SUAP, alla luce in particolare della necessità che i loro sistemi informativi e telematici dovranno essere in condizioni di interoperare con gli altri sistemi informativi degli Stati membri, nazionali, regionali e locali;*
- *la semplificazione delle procedure, al fine di armonizzare i regolamenti degli enti locali alla "Direttiva Servizi," alla disciplina statale e a quella regionale evidenziando, anche, i punti critici e i "colli di bottiglia" finora incontrati dai SUAP;*
- *la necessità di pervenire, attraverso un monitoraggio territoriale dei SUAP regionali, all'attivazione di nuovi SUAP, nelle aree nelle quali non sono stati ancora istituiti, o al rafforzamento di quelli attivati da tempo. Ai sensi della*





*normativa vigente, nel caso in cui il Comune non avesse istituito il SUAP o questo non avesse i requisiti richiesti dalla normativa, l'esercizio delle relative funzioni è svolto dalle Camere di Commercio.*

*Per affrontare tali questioni la Regione ha previsto nel PAR/FAS 2007/2013 (DGR 759 del 21/12/2009), specifiche linee di azione per il finanziamento della creazione o rafforzamento di uffici unici/SUAP che i Comuni dovranno gestire in forma associata.*

*Inoltre la Regione ha istituito, presso la Direzione "Riforme Istituzionali e Rapporti con Enti Locali," un gruppo di lavoro dove sono presenti referenti degli enti locali, rappresentati dai SUAP, delle Camere di Commercio, degli Utenti finali (Associazioni di categoria e Ordini professionali). Il gruppo lavora su tre tavoli tematici:*

- un Tavolo "Semplificazione" con il compito di verificare l'adeguamento dei regolamenti comunali alla direttiva servizi, alla normativa statale e regionale ed evidenziare i punti critici delle procedure;*
- un Tavolo "Strutture SUAP", con il compito di individuare i requisiti minimi dei SUAP per adeguarli alla normativa europea, nazionale e regionale ed essere accreditati presso il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), che coordina l'intero processo di riforma a livello nazionale;*
- un Tavolo "Monitoraggio territoriale", con il compito di effettuare il monitoraggio territoriale dei SUAP, verificando quali di essi siano nelle condizioni di svolgere le funzioni richieste, quali debbano essere attivati o rafforzati o in quali casi debbano intervenire le Camere di Commercio.*

Un ulteriore ambito nel quale la Regione è impegnata a migliorare la qualità della vita dei cittadini è quello della politica dei tempi delle città. Come è noto, attraverso la LR 16 dicembre 2005 n. 40 "Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione dei tempi delle città", la Regione sostiene Province, Comuni singoli o associati e associazioni di privati che promuovono iniziative in materia di organizzazione temporale e progetti per armonizzare i tempi di lavoro con gli orari di servizi, scuole, negozi, trasporti pubblici ecc..., al fine di diffondere una nuova consapevolezza dei tempi sociali e favorire una buona qualità della vita.

... tempi delle  
città...

Compito della Regione nell'attuazione della legge è anche quello di inserire nei propri strumenti di pianificazione e programmazione generali e settoriali le proprie norme che garantiscano la più ampia e coordinata fruizione temporale dei servizi. Tra gli strumenti previsti a tal fine, si sta organizzando ed avviando l'attività dell'Osservatorio sui tempi. E' stato inoltre costituito il "Tavolo sulle politiche di conciliazione dei tempi", che, in collaborazione con l'Assessorato alla



Politiche di genere, potrà definire le politiche regionali volte a garantire le pari opportunità tra uomini e donne in ogni campo, valorizzando le differenze di genere e promuovendo l'uguaglianza di tutti i diritti. Il Tavolo costituirà un utile strumento anche per le attività del citato "Osservatorio" in quanto in grado di fornire una lettura organica e sistematica delle azioni in materia di conciliazione che possono essere sviluppate in ogni ambito di azione amministrativa.

Un'ulteriore iniziativa attuativa della legge che la Regione ha posto in essere è un progetto pilota destinato alle aree montane della nostra Regione. Il progetto, con l'obiettivo di promuovere, al fine di migliorare la qualità della vita della popolazione residente in tali contesti e ridurre il gap con le zone costiere, vuole valorizzare una progettualità innovativa, attraverso la redazione del "Piano territoriale dei tempi e degli orari" (PTO) da parte dei Comuni facenti parte della Comunità Montane. Il piano è lo strumento introdotto dalla Legge 8 marzo 2000, n. 53 (*"Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città"*). La sua predisposizione chiama i Comuni delle Comunità Montane ad attivarsi per l'avvio di un progetto diffuso di ricomposizione dei tempi della vita quotidiana che dia una dimensione più umana al vivere e al produrre, in un contesto territoriale, quello appunto delle aree montane, nel quale la gestione della vita quotidiana si deve confrontare anche con lo svantaggio geografico e con condizioni di marginalità che, interessando il territorio riverberano i loro effetti sulla persona.

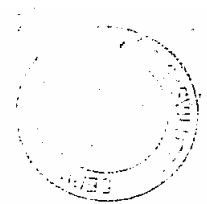
Infine, come ricordato nello scorso DPEFR, un ulteriore ambito di intervento per il miglioramento della qualità della vita dei cittadini è quello dei servizi per lo sport ed il tempo libero.

... attività del  
tempo libero

La strategia in questo settore punta a proseguire nell'organizzazione dei grandi eventi sportivi che da un lato consentano di utilizzare le esternalità positive che essi creano in termini di infrastrutture e di promozione dello sport di base per incentivare la diffusione della pratica sportiva tra i giovani, e quindi per migliorare la qualità della vita dei cittadini, dall'altro, attraverso un'opportuna scelta della localizzazione degli eventi, di esaltare le peculiarità del territorio regionale (costa e montagna, risorse naturali) per la promozione della sua immagine turistica e quindi per favorire lo sviluppo economico.

L'obiettivo della Regione è quindi non soltanto quello di favorire la diffusione della pratica sportiva tra i residenti, ma anche quello di utilizzare le infrastrutture e gli eventi sportivi di rilievo internazionale quale strumento di marketing territoriale, con possibili *effetti diretti*, quali la promozione dell'immagine del territorio, dell'attività sportiva e delle singole discipline, e *indiretti*, in termini di crescita sociale e culturale e di generazione d'indotto.





Quanto ad eventi di rilievo internazionale sarà presentata la candidatura della Città di L'Aquila e della Regione Abruzzo ad ospitare le "UNIVERSIADI del 2017", candidatura che è già stata approvata dal Comitato Federale del CUSI (Centro Universitario Sportivo Italiano) e per la quale è in via di approvazione una Legge Regionale di finanziamento e di costituzione del Comitato Organizzatore.

L'evento costituirà l'occasione per perseguire altri obiettivi fra i più immediati, ed in particolare quello della ricostruzione del patrimonio infrastrutturale sportivo del territorio colpito dal sisma dell'aprile 2009, andato in gran parte distrutto o danneggiato, e quello del recupero del tessuto connettivo sociale locale legato al mondo dello sport.

Una prima linea di intervento per perseguire questi due obiettivi è stata attivata: attraverso i fondi riprogrammati del POR FESR 2007-2013, che mirano a sostenere la coesione sociale nell'area colpita dal sisma attraverso due distinte azioni:

- l'incentivazione delle attività sportive (*Attività VI.1.3 c*, di cui beneficiano le imprese individuali, collettive e loro forme associate), per la quale sono stati stanziati oltre 3,7 milioni di euro;
- il recupero e il ripristino delle strutture pubbliche sportive danneggiate, tramite progetto/i significativi che contribuiscano alla ricostruzione della città Capoluogo (*Attività VI.2.1 b*, cui sono stati destinati 3 milioni di euro).

Il sostegno alle attività promosse dai vari attori del variegato universo della pratica sportiva (Enti Locali, Istituzioni Scolastiche, C.O.N.I., Società ed Associazioni Sportive, Enti di promozione sportiva) e degli eventi sportivi organizzati sul territorio regionale si avvarrà della normativa esistente, ovvero la LR 7.3.2000 n. 20 (*"Testo unico in materia di sport ed impiantistica sportiva"*), opportunamente rivisitata per semplificare e velocizzarne le erogazioni, e della LR 10.09.1993 n.56, per il quale ogni anno viene emanato apposito bando aperto alle società sportive, gli enti locali, le pro-loco e gli enti di promozione sportiva.

Ulteriori strumenti verranno messi in atto per migliorare la programmazione della pratica sportiva nel territorio regionale. Tra questi, oltre alla ricostruzione della *Consulta regionale dello sport* (contemplata dalla citata LR 20/2000), si stanno predisponendo un *censimento regionale degli impianti sportivi* e un *sito web* regionale dedicato allo Sport.

7/11

### 3.2.4 -LE NUOVE TECNOLOGIE: L'ORGANIZZAZIONE DELLA PA, L'E-GOVERNMENT E LA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PRODUTTIVO

Negli ultimi anni, attraverso articolati programmi di investimento, la Regione ha posto le basi per sfruttare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nell'organizzazione della Pubblica Amministrazione e nella fornitura di servizi alle imprese, anche riducendo i divari tecnologici che la separano dalle aree più sviluppate in termini di infrastrutture di comunicazione (cfr. Scheda 3H).

In linea con gli obiettivi della programmazione 2007-2013, l'obiettivo principale degli investimenti della Regione dei prossimi anni è quello di promuovere una reale trasformazione della realtà abruzzese verso una economia fondata sulla conoscenza, in cui gioca un ruolo fondamentale anche la capacità da parte del tessuto produttivo regionale di affacciarsi e di competere nei settori ad alta tecnologia ed a maggior valore aggiunto, per i quali il territorio regionale esprime elevate potenzialità.

#### SCHEDA 3 H

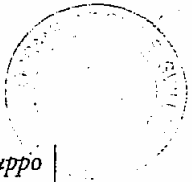
##### GLI INVESTIMENTI PER LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE IN ABRUZZO

*Al di là dell'importanza delle nuove tecnologie nella riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, lo sviluppo della società dell'informazione e della nuova economia riveste un ruolo cardine nelle politiche regionali, come previsto dagli orientamenti approvati dalla Commissione europea per le azioni innovative, per consentire la riduzione del "deficit d'innovazione" rispetto alle regioni più avanzate.*

*La Regione Abruzzo opera da alcuni anni per lo sviluppo della Società dell'Informazione con vari programmi di investimento che hanno preso le mosse nel 2001, nel quadro delle politiche nazionali per la diffusione delle tecnologia dell'informazione e della telecomunicazione (ICT), con l'approvazione del Piano di Azione per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella Regione Abruzzo (PASI-RA). In aggiunta agli interventi ivi previsti, e aderenza con la strategia del Piano d'Azione Regionale, nel 2002 la Giunta regionale ha anche avviato una serie di interventi finalizzati alla diffusione dei servizi telematici per i cittadini e le imprese in risposta agli avvisi pubblici emessi dal CNIPA per il "Piano Nazionale di e-government".*

*Per dare continuità alle azioni già intraprese, nel 2002 la Regione Abruzzo ha sottoscritto, con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'allora Ministero*





*dell'Innovazione e l'allora CNIPA l'Accordo di Programma Quadro 13 "Sviluppo della Società dell'Informazione nella Regione Abruzzo" e, negli anni successivi, i relativi I°, II° e III° Atti Integrativi, con cui ha dato concreta attuazione agli obiettivi previsti nel PASI-RA. Attraverso questi programmi, sono stati posti in essere oltre cinquanta progetti, per un investimento complessivo di quasi 87 milioni di euro. Ad essi, vanno ad aggiungersi i progetti attivati con i programmi comunitari ed altri programmi nazionali.*

*Nei programmi citati, consapevole che una moderna amministrazione è motore dell'innovazione di sistema, la Regione Abruzzo ha inizialmente aver avviato l'ammodernamento all'interno delle proprie strutture, estendendo successivamente questa esperienza al proprio territorio, attraverso il coinvolgimento delle Province, dei Comuni, delle Comunità Montane, delle Università e del Sistema Sanitario Regionale. Numerosi infatti sono i progetti e gli interventi che la Regione Abruzzo sta attuando sul territorio, promossi in collaborazione con altri Enti volti ad offrire agli utenti servizi basati sulle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione.*

L'azione complessiva per il superamento del divario digitale che separa l'Abruzzo dalle aree più sviluppate nei prossimi anni è articolata in tre linee di intervento:

**Gli obiettivi e linee di intervento**

- potenziare il sistema infrastrutturale nel segmento ICT attraverso la realizzazione di una *infrastruttura di comunicazione integrata a larga banda* diffusa capillarmente sull'intero territorio regionale per sostenere e diffondere l'uso e l'integrazione delle reti telematiche tra le amministrazioni pubbliche, i cittadini e le imprese;
- realizzare un *sistema completamente integrato di e-government (Electronic Government)* regionale che faciliti il collegamento al sistema dei servizi pubblici e ad alcune aree dei servizi ai cittadini. Il tutto collegato al concetto della centralità del cittadino utente ed orientato al modello di erogazione di servizi con livelli di qualità ed affidabilità operanti nel rispetto delle normative sulla sicurezza e sulla privacy;
- migliorare la disponibilità dei *servizi ICT alle imprese* attraverso la realizzazione di specifici servizi di comunicazione, integrazione ed interoperabilità che consentano di semplificare le interazioni con la Pubblica Amministrazione e permettano di facilitare l'introduzione all'interno delle aziende ed in particolare delle PMI di quegli strumenti ICT che consentono di progredire nel segmento dell'innovazione tecnologica.

**Le infrastrutture di comunicazione**

A partire dagli anni '90 le tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (ICT, *Information and Communication Technologies*) hanno pervaso la nostra

società con ritmi e progressioni irrefrenabili, divenendo le vere protagoniste del cambiamento e del rinnovamento. Ma alle cosiddette *digital opportunities*, ovvero le opportunità offerte dalle tecnologie – possibilità di comunicare a costi bassi e in tempi ridotti; per le pubbliche amministrazioni tempestività e completezza dell'informazione e dei servizi forniti a cittadini ed imprese - si contrappone il fenomeno del *digital divide*: la diffusione pervasiva delle ICT può causare forme di disuguaglianza ed esclusione sociale, ampliando le fratture tra chi sa gestire e utilizzare proficuamente i nuovi strumenti di informazione e comunicazione e ha facile accesso ad esse e chi, al contrario, è privo di tali mezzi e ne resta quindi escluso.

E' ormai consolidata, la convinzione che la dotazione di infrastrutture e servizi di telecomunicazioni a banda larga sia una precondizione per l'affermazione della Società dell'Informazione, e che la loro carenza sia la principale causa del *digital divide*.

In Abruzzo l'estensione delle infrastrutture di comunicazione a "banda larga" è al di sotto della media nazionale e lontanissima dalla media dell'UE, ed il dato si aggrava evidenziando disparità all'interno della regione tra le zone costiere e i centri urbani da un lato e le zone interne ed i piccoli Comuni dall'altro: secondo i dati dell'Osservatorio Banda Larga e del *Master Plan della Banda Larga universale* predisposto dalla Regione Abruzzo, fatto cento il valore per l'Italia il valore indice per l'Abruzzo risulta essere inferiore ad 80. Inoltre, nella provincia dell'Aquila meno del 50 per cento della popolazione è coperta dalla banda larga, contro un valore che varia tra il 50% ed il 75% nelle altre province abruzzesi.

La Regione nei prossimi anni dovrà pertanto completare il progetto, già avviato, per la realizzazione di una propria infrastruttura di comunicazione per la Pubblica Amministrazione locale, utilizzando le migliori tecnologie in grado di operare con livelli di qualità e sicurezza e per il *servizio universale in banda larga*, ricercando e sviluppando tutte le sinergie possibili con gli interventi previsti dal Ministero per lo Sviluppo Economico.

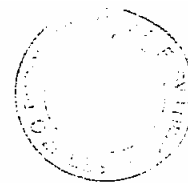
La seconda linea di intervento regionale, quella della creazione d un *sistema completamente integrato di e-government* passa attraverso tre distinti campi di azione, che si stanno sviluppando contemporaneamente: l'ambito *organizzativo* della singola amministrazione, quello dei servizi avanzati e quello della integrazione tra sistemi regionali.

E-Government

Il primo ambito è connesso con l'insieme delle applicazioni che comunemente vengono definite della Pubblica Amministrazione digitale, processo destinato a mutare radicalmente l'assetto delle pubbliche amministrazioni, sia a livello di organizzazione interna, sia nei rapporti tra i vari enti, sia nelle relazioni con gli utenti esterni.

... la PA digitale .





Alla base di tale processo si colloca il concetto di “*dematerializzazione*” (così definito anche nel D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 - Codice dell’Amministrazione digitale), intesa come l’estensione dell’uso degli strumenti ICT per il trattamento automatizzato dell’informazione nei processi produttivi. La dematerializzazione dei processi consiste nell’applicazione delle tecnologie in tre grandi tipologie di attività della P.A.:

- la *gestione corrente*, nel quale rientrano tutte le applicazioni legate a piattaforme *EDMS*, *content management*, *repository documentali*, sostituzione dei flussi cartacei, protocollo informatico, etc.;
- la *conservazione del deposito e degli archivi*, nel quale rientrano i temi legati alla realizzazione di poli archivistici federati, centri servizi, depositi digitali, applicazioni per la conservazione ‘notarile’ dei documenti, etc.;
- le *filiera verticali legate ai singoli processi/procedimenti amministrativi*, nel quale rientrano le applicazioni quali soluzioni di *e-procurement*, mandati elettronici, fatture elettroniche, *e-democracy*, gestione del personale, etc..

La piena realizzazione del processo di *dematerializzazione* richiede il coinvolgimento del maggior numero di soggetti e di tutte le dimensioni di un ente. Sotto quest’aspetto, la Regione, nella sua duplice veste di ente e di realtà territoriale composta da più soggetti interagenti tra loro, costituisce il livello più adatto a svolgere il ruolo di traino e coordinamento nell’ambito dei percorsi di dematerializzazione per se stessa e per il proprio territorio. La Regione Abruzzo, con i progetti CADRA, CAD1 e CAD2, ha già avviato iniziative finalizzate alla realizzazione delle infrastrutture informatiche necessarie a gestire il complesso processo della “*Digitalizzazione della PA*”, e, per rendere fattiva l’innovazione, programmerà azioni sinergiche anche in ambiti non prettamente informatici.

Gli interventi specifici che ricadono all’interno del secondo ambito, quello dei *servizi pubblici avanzati*, sono diretti a migliorare l’efficienza con cui le singole amministrazioni erogano servizi alle imprese ed ai cittadini, attraverso l’automazione dei procedimenti amministrativi ed il rafforzamento delle dotazioni informatiche, con particolare riferimento a progetti di informatizzazione dei *flussi documentali*, ossia a quei progetti che si prefiggevano lo scambio di documenti elettronici sia con altre amministrazioni sia con cittadini ed imprese.

... i servizi pubblici  
innovativi ...

In questo ambito sono ricompresi interventi specifici connessi alla dotazione diffusa dei sistemi di *Protocollo Informatico*, *Posta Elettronica Certificata*, *Firma Digitale*. Ma sono in fase di realizzazione anche interventi più complessi, come quelli connessi al *Portale Integrato Multicanale*, che ha l’obiettivo di realizzare un portale telematico informativo ed interattivo della pubblica amministrazione regionale come strumento di *front office*, attraverso il quale vengano erogati, ai cittadini e alle imprese, informazioni e servizi da parte dei diversi uffici della Pubblica Amministrazione. Particolare importanza in tale

ambito assume lo *Sportello Unico* SUAP, come previsto dalla Direttiva Servizi (*cf. supra*), che modificherà profondamente il rapporto tra cittadini, imprese e PA, per cui il cittadino/impresa non richiederà tutte le autorizzazioni ai differenti Enti che li rilasciano, ma ad un unico interlocutore, lo sportello unico appunto, che si fa carico di attivare le diverse Amministrazioni e coordinarne il lavoro.

Due ambiti applicativi delle nuove tecnologie di estrema rilevanza, e nelle quali la Regione sta realizzando importanti investimenti, sono quelli della salute dei cittadini (sanità elettronica o E-Health) e delle pianificazione ambientale (*cf. Scheda 3 I*).

Nel primo ambito, l'impegno nell'immediato futuro è di raggiungere la completa interoperabilità dei sistemi di sanità elettronica a livello nazionale ed europeo; da qui la necessità di definire un insieme di linee guida per assicurare un minimo livello di compatibilità e di interoperabilità tra i differenti sistemi informativi sanitari. Tale interoperabilità potrà:

- garantire una migliore qualità del trattamento, grazie alla presenza contestuale di numerose e dettagliate informazioni riguardanti il paziente;
- migliorare l'efficienza in termini di costi del trattamento medico, impedendo, così, un ulteriore crescita dei deficit dei bilanci sanitari;
- fornire i dati necessari per il controllo qualitativo, statistico e per la pianificazione del settore pubblico della sanità, con ricadute positive sui bilanci pubblici sanitari.

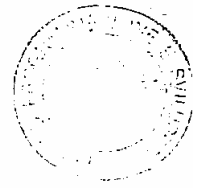
#### SCHEDA 3 I

##### SERVIZI DIGITALI INNOVATIVI DELLA P.A.:

##### **E-Health e Servizi di gestione dell'ambiente e del territorio**

*E' noto come le nuove tecnologie presentano potenzialità di applicazione e di miglioramento della qualità dei servizi in tutti i settori della vita amministrativa. L'esperienza degli ultimi anni Due ambiti nei quali la Regione è stata e continua ad essere impegnata con importanti investimenti sono quelli della Sanità Elettronica (E-Health) e dei servizi per la pianificazione e la gestione dell'ambiente e del territorio. Negli ultimi anni, nel Settore Sanitario si assiste da un lato ad una sempre maggior specializzazione degli interventi, dall'altro ad una crescita esponenziale dei costi: entrambi i fenomeni impongono una riorganizzazione dei processi ed un rinnovamento delle soluzioni assistenziali. Le ICT possono risultare cruciali per migliorare l'efficienza e la qualità dei modelli organizzativi, in quanto le soluzioni informatiche offrono la possibilità di condividere le informazioni cliniche individuali in modo da facilitare la cooperazione tra operatori sempre più*





*specializzati e per normalizzare e standardizzare interventi che spesso risultano frammentati a causa del numero crescente di strutture sanitarie che un paziente si trova ad affrontare nel suo percorso clinico. Le ICT, insomma, sono accessibili, possono favorire un più diffuso, capillare ed efficace accesso alle informazioni sanitarie e semplificare le interazioni tra il sistema sanitario ed i cittadini, garantendo, cioè la possibilità di scambiare e condividere informazioni cliniche tra sistemi informativi eterogenei.*

*Il secondo ambito nel quale le applicazioni dell'elettronica hanno assunto crescente importanza viene incontro all'esigenza, sempre più avvertita dalle amministrazioni locali, regionali e nazionali di migliorare la pianificazione territoriale, la gestione e la protezione ambientale, la sicurezza del territorio e delle persone, nonché l'attuazione di piani di intervento per situazioni di emergenza.*

*Le tecnologie informatiche e telematiche rappresentano gli strumenti fondamentali per realizzare un sistema di elaborazione, interconnessione e integrazione di informazioni e dati ambientali, provenienti da varie fonti, consentendo di porre in essere le misure più idonee per il governo delle azioni di monitoraggio, prevenzione e protezione nonché quelle connesse alla cooperazione organizzativa con i vari organi di controllo a livello regionale e interregionale.*

Nel secondo ambito sopra citato (i servizi per la pianificazione e la gestione del territorio), la Regione Abruzzo, in considerazione delle particolarità e della ricchezza del suo territorio ed al fine di assicurare una maggiore protezione all'ambiente ed ai cittadini, intende continuare quanto già avviato negli anni precedenti investendo ulteriormente nei servizi connessi alla protezione ambientale e dei cittadini, in particolare predisponendo, in aderenza ai contenuti della Direttiva CE INSPIRE e della normativa nazionale, piani finalizzati al telerilevamento del territorio regionale, alla diffusione dei sistemi di gestione dei Data Base Geografici, dei sistemi di gestione delle informazioni web based (i Web GIS) e dei sistemi di accesso alle informazioni in ambito secondo gli standard Open Source definiti dall' *Open Geospatial Consortium*.

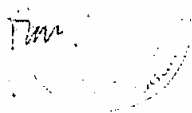
Il terzo ambito di azione dell'e-Government, è quello della integrazione tra sistemi regionali

...integrazione tra sistemi

Garantire l'*interoperabilità* e la *cooperazione applicativa*, tra i sistemi informativi - ovvero, la possibilità di scambiarsi informazioni e di attivare processi elaborativi nelle rispettive applicazioni - delle pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali, è diventato un requisito di primaria importanza al fine di realizzare il pieno ed efficace sviluppo dell'e-government, in quanto risponde a due esigenze principali:

- integrare i processi automatizzati di *back-office* per l'erogazione di servizi interni (da una PA all'altra) ed esterni (dalle PPAA verso i cittadini);





- erogare servizi finali integrati in rete al cittadino in modo trasparente ed unitario.

L'obiettivo è garantire al cittadino la possibilità di rivolgersi ad un unico sportello (on-line) per la fruizione di un servizio, senza avere la percezione del coinvolgimento di più amministrazioni nell'erogazione del servizio richiesto, ove ciò sia necessario (secondo il modello di servizi di e-government "one-stop").

Ciò comporta la necessità di realizzare delle infrastrutture che permettano ai sistemi ed applicazioni di e-government di interoperare, secondo le esigenze dei vari domini applicativi (ad esempio servizi anagrafici e, come visto, sanitari). L'urgenza di tali problematiche ha spinto le rappresentanze delle PPAA centrali, regionali e locali, sotto il coordinamento del CNIPA, a dar vita a dei gruppi di lavoro per la definizione di *standard comuni di connettività ed interoperabilità e cooperazione applicativa in rete*, che, tra l'altro, sono pervenute alla pubblicazione delle linee guida per la realizzazione del *Sistema Pubblico di Connettività*, per l'interconnessione sicura tra tutte le Pubbliche Amministrazioni, e la definizione dei servizi di interoperabilità e cooperazione applicativa.

La Regione Abruzzo, con le altre Regioni e Province Autonome, è impegnata nel Progetto ICAR (acronimo di "*Interoperabilità e Cooperazione Applicativa in rete tra le Regioni*"), che ha l'obiettivo di sviluppare un ambiente strumentale ed operativo della *Community Network interregionale* ed abilitare l'interoperabilità e la cooperazione applicativa in rete tra i sistemi informativi di diverse amministrazioni pubbliche. La Regione Abruzzo intende attivare una struttura cooperante sul modello ICAR anche tra gli enti del territorio Regionale.


Con la terza linea di intervento sopra indicata, la Regione intende dare supporto ai processi innovativi della struttura produttiva regionale migliorando la disponibilità di servizi ICT alle imprese.

I servizi alle  
imprese

Nell'utilizzo delle ICT, le PMI abruzzesi, come quelle italiane, si trovano ancora in una posizione di retroguardia rispetto alle PMI europee, in particolare per dotazione di reti aziendali (LAN e intranet), per l'utilizzo nel lavoro quotidiano del *personal computer* e delle connessioni ad internet e per le connessioni alle reti di comunicazione veloce.

Queste ultime, in particolare (ADSL e HDSL) presentano ormai numerose applicazioni ad alta potenzialità (VPN - Virtual Private Network; Sistemi di *data e disaster recovery*; Sistemi VoIP, di videocomunicazione e di *streaming*; Sistemi di *document management*, di *e-learning*, di *Supply Chain Management*, di *codesign* con fornitori e clienti Commercio elettronico), ma la loro diffusione trova ostacoli di natura *organizzativa* (ovvero, per mancanza di competenze





interne aziendali in grado di utilizzare le applicazioni), *economica* (in quanto gli investimenti sono percepiti come di costo troppo elevato o che eccede il beneficio atteso) e *tecnologica* (come detto, la copertura geografica delle connessioni a banda larga non è soddisfacente).

Pertanto, le attività di sostegno alle PMI in corso di programmazione da parte della Regione Abruzzo, mentre si gioveranno delle azioni di sviluppo delle infrastrutture di rete a banda larga, saranno finalizzate al miglioramento della professionalità dei dipendenti delle PMI, al supporto al Management per le scelte strategiche relativamente alle applicazioni avanzate e all'implementazione delle stesse.

### 3.2.5 – LA RIORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA- REGIONE

Nell'azione da sviluppare nell'arco dell'intera legislatura, assoluta priorità rivestono gli interventi volti a modernizzare la macchina amministrativa regionale, attraverso interventi a largo raggio sull'organizzazione, sulle capacità del personale interno e sui comportamenti dell'intero sistema Regione, con ciò intendendo l'Ente e dei suoi bracci operativi nei vari settori.

A proposito di questi ultimi (nel linguaggio comune, genericamente definiti *enti dipendenti dalla Regione ai sensi degli articoli 55 e 56 dello Statuto*), come lo scorso DPEFR ricordava, già a marzo 2009, con la LR 4/2009, sono stati definiti i principi generali per il loro riordino. In particolare, la legge definisce le modalità organizzative degli enti (agenzia, azienda, anche consortile, istituto e società di diritto privato), quelle di nomina degli organi di vertice, di amministrazione e di controllo, le incompatibilità e le condizioni di non cumulabilità degli emolumenti dei componenti gli stessi, le modalità e le procedure di controllo sugli atti e la gestione degli enti.

Il riordino  
degli enti  
strumental

L'obiettivo della legge 4/2009 è quello di contenere e razionalizzare la spesa pubblica, attraverso il riordino, la fusione o la soppressione degli enti, secondo criteri di economicità, efficacia ed efficienza. Le prime riforme di settore (ciclo idrico integrato, aziende sanitarie, edilizia pubblica) operano in tal senso.

Inoltre, nei settori nei quali si sta predisponendo la riforma, per minimizzare i costi del cambiamento verso la stessa, nel corso degli ultimi due anni si è proceduto al commissariamento di 24 tra enti e agenzie regionali ed a varie misure di contenimento dei cosiddetti "*costi della politica*" e dei costi amministrativi degli enti dipendenti dalla Regione.

Sul versante dei *costi della politica*, provvedimento di rilievo è la riduzione dei

compensi dei consiglieri di amministrazione (è il caso di *Abruzzo Engineering e FIRA*). Una ulteriore riduzione destinata ad avere impatto indirettamente sui costi degli organi di vertice anche dopo le riforme, è quella dei compensi dei consiglieri regionali (attuata con LR 40 del 10.08.2010 "*Testo Unico delle norme sul trattamento economico e previdenziale spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari*"), cui in genere sono legati gli emolumenti degli amministratori di enti ed aziende regionali.

Sul versante dei *costi dell'amministrazione*, la Giunta ha esteso a tutti gli enti dipendenti (DGR 2009, in attuazione dell'art. 26 della legge finanziaria regionale per il 2009) le disposizioni finalizzate alla riduzione delle strutture amministrative nel frattempo applicate all'Ente Regione (*cf. oltre*), quali l'applicazione generalizzata della mobilità tra enti con personale in esubero e l'istituto dell'esonero dal servizio per il personale prossimo al collocamento a riposo e il pensionamento obbligatorio per i dipendenti che abbiano superato i quaranta anni di servizio.

Il programma della legislatura propone una riforma della struttura organizzativa e delle modalità di funzionamento dell'Ente Regione, con l'obiettivo finale di accrescere la qualità, l'efficienza, la snellezza, l'*accountability* e la trasparenza, degli uffici regionali.

Riorganizzazione  
dell'Ente  
Regione

Nello scorso DPEFR si ricordava l'impegno nelle politiche delle risorse umane al rinnovamento dei comportamenti della Regione, anche attraverso un rinnovato dialogo concertativo con il Sindacato, con tre obiettivi, coerenti anche con le indicazioni del Governo centrale:

- una maggiore trasparenza in generale e nel sistema delle assunzioni in particolare. Passi in questo senso sono stati intrapresi con la pagina "*Operazione Trasparenza*" sul sito della Regione, dove chiunque può accedere e vedere i nomi di tutti i dirigenti regionali, la loro retribuzione, la loro assiduità sul posto di lavoro e quali sono i loro collaboratori esterni.
- Reale meritocrazia nella gestione delle carriere e degli incarichi, a partire dall'individuazione di moderni criteri di valutazione del merito e del lavoro del personale, in preparazione dell'attuazione del D. Lgs. 150/2009.
- Maggiore efficienza e miglioramento della qualità dei servizi, riorganizzando gli organici, valorizzando le competenze e ponendo in essere un moderno programma di riqualificazione del personale, che tra l'altro ne aiuti e ne sostenga la progressione nella carriera.

La riorganizzazione delle Direzioni regionali, ovvero della *macrostruttura*, secondo linee coerenti con le deleghe assegnate agli Assessori della Giunta è stata attuata fin dall'insediamento della stessa.

...processi in  
atto...



Il processo è tra l'altro fortemente guidato dagli indirizzi statali, contenuti nelle leggi finanziarie ed in leggi di settore intervenute anche di recente, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Nonostante impegni ed obblighi di natura normativa e organizzativa non consentano azioni drastiche, l'obiettivo resta quello di *ridimensionare* il personale di livello dirigenziale, che al 30 giugno 2010 ammonta a 88 unità, facendo quindi registrare ancora una riduzione rispetto agli anni precedenti. I *concorsi attuati per posti di qualifica dirigenziale stanno innovando i ruoli* dirigenziali, e la contemporanea applicazione degli istituti del pensionamento e dell'esonero dal servizio, sta consentendo all'Amministrazione regionale di operare ulteriori riduzioni in pianta organica dei posti di qualifica dirigenziale. Tali interventi consentono, inoltre, di proseguire nell'azione di risparmio ed efficienza, riducendo ancora il numero dei dirigenti, migliorando l'azione amministrativa e legislativa e liberando risorse utili anche ad assunzioni di giovani qualificati.

Nella ridefinizione organizzativa e funzionale che seguirà ai citati processi che riguardano la dirigenza, tenendo sempre presenti gli obiettivi di una diversa e maggiore efficacia, *efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa*, si dovrà tenere debitamente conto delle esigenze di potenziamento e razionalizzazione di funzioni specifiche nella struttura organizzativa, quali quelle di programmazione, gestione, monitoraggio, controllo e valutazione dei programmi pubblici di investimento, le funzioni di gestione dei processi connessi al federalismo fiscale e dei servizi tributari, eventualmente da affiancare da Assistenza tecnica, e più moderne procedure informatiche che ne accompagnino l'avvio.

Nell'anno in corso, come per i dirigenti, è stato avviato un *percorso di razionalizzazione* anche per le posizioni non dirigenziali. La legge finanziaria regionale per il 2010 (L.R. 1/2010, all'art. 23), contiene disposizioni, quali il *pensionamento dei dipendenti con quaranta anni di servizio e l'istituto dell'esonero dal servizio*, che stanno consentendo all'Amministrazione regionale di operare lo snellimento degli organici.

Al contempo, è stato avviato un moderno programma di *riqualificazione del personale*, per migliorare la qualità dei servizi, che tra gli altri effetti avrà anche quello di aiutare e sostenere la progressione nella carriera dei nostri dipendenti.

Infine, un impegno di meno immediata attuazione è quello della predisposizione delle norme ordinamentali sull'organizzazione dell'Ente regione. E' in corso di revisione la Legge regionale 77/99, sulla quale si basa l'attuale organizzazione, che dovrà tra l'altro recepire il decreto legislativo

...riforma della  
struttura  
organizzativa ...

7/11

150/2009 (in attuazione della legge delega 4 marzo 2009, n. 15).

Il decreto, anche modificando il testo unico (decreto legislativo 165/2001) riforma vari profili della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di superare l'attuale organizzazione del lavoro per assicurare il progressivo miglioramento dei livelli di qualità delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni (ovvero, nei rapporti con l'utenza, ispirati alla *customer satisfaction* e alla trasparenza) e adeguati livelli di produttività del lavoro pubblico (ovvero, nei processi interni alle Amministrazioni e nei sistemi di valutazione della performance dei dipendenti, favorendo il riconoscimento di meriti e demeriti dei dirigenti pubblici e del personale).

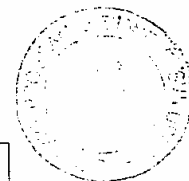
Rilevanti, in particolare, sono le innovazioni da introdurre nell'ordinamento regionale per sostituire le attuali strutture del sistema integrato dei controlli interni e di valutazione dei dirigenti con l'organismo unico di valutazione della performance, del quale vanno definiti nuovi metodi, nuovi strumenti e nuove regole di funzionamento (cfr. Scheda 3J).

Sotto quest'aspetto, il 2010 sarà un anno cruciale per l'attuazione della riforma. Essa infatti prevede che gli *Organismi indipendenti di Valutazione* (cfr. Scheda 3J) siano costituiti e definiscano i sistemi di valutazione della performance, sulla base degli indirizzi della *Commissione centrale per la valutazione*, entro il 30 settembre 2010 in modo da assicurarne la piena operatività dal 1° gennaio 2011. Inoltre, entro la fine dell'anno le Regioni e gli enti locali devono adeguare i propri ordinamenti ai principi generali del sistema di valutazione del decreto. Decorso il termine del 31 dicembre 2010, alle Regioni e agli enti locali si applicano direttamente le disposizioni del decreto fino all'emanazione della disciplina regionale e locale.

Per inciso, negli ordinamenti delle regioni e degli Enti Locali trovano diretta applicazione (e sono quindi già operanti) le disposizioni del decreto che definiscono la *trasparenza* come *accessibilità totale* e impongono alla Pubblica Amministrazione di garantirla in ogni fase del ciclo di gestione della performance.

La Giunta Regionale (DGR n. 40 del 1 febbraio 2010) ha istituito, in sostituzione del Nucleo Interno di Valutazione, l'*Organismo indipendente di valutazione della performance*, attribuendogli il compito di predisporre il nuovo documento sul "*Sistema di misurazione e valutazione della performance*" dei dirigenti entro il corrente anno e, in ogni caso, in maniera da consentirne la formale notifica al personale con qualifica dirigenziale entro il 31.12.2010.



**SCHEDA 3 J****LA RIFORMA DEI SISTEMI DI CONTROLLO INTERNO E DI VALUTAZIONE DEI DIRIGENTI**

*In risposta ad una pressante richiesta sociale di sviluppare meccanismi meritocratici realizzando una forte selezione nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera al personale dipendente, il D.Lgs. n. 150/2009 riforma vari profili della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ed in particolare dei sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture amministrative.*

*La riforma parte dal presupposto che il fallimento di molti degli sforzi volti a produrre un significativo miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche nasce dalla carenza di una cultura della valutazione, intesa come analisi sul se una azione intrapresa per uno scopo corrispondente ad un interesse collettivo abbia ottenuto gli effetti desiderati o meno e sul giudizio sullo scostamento che normalmente si verifica per proporre eventuali modifiche che tengano conto delle potenzialità manifestatesi. L'introduzione della valutazione dei comportamenti dell'amministrazione e dei suoi individui costituisce un passaggio fondamentale per assicurare le necessarie migliorie all'interno di un processo decisionale consapevole, è lo strumento attraverso il quale l'ente esprime "valori comuni" e promuove comportamenti ritenuti virtuosi e funzionali al raggiungimento delle finalità prefissate.*

*La riforma punta pertanto ad introdurre la valutazione all'interno di un processo che investe l'intera organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche: si avvia con il controllo e l'attività di verifica della gestione e, inserendosi, sulle risultanze del controllo, fornisce le informazioni necessarie all'attivazione del sistema premiante, assicurando, al contempo, l'orientamento dell'azione degli organi preposti alla realizzazione dei programmi generali di mandato e degli obiettivi definiti dalla programmazione di bilancio e gestionale promananti dagli organi di direzione politica. Inoltre, affinché la valutazione possa raggiungere i suoi effetti ed incidere positivamente sui processi gestionali interni all'amministrazione, è necessario che gli esiti della stessa vengano comunicati tempestivamente al fine di ridurre l'arco temporale intercorrente tra la valutazione ed il suo oggetto.*

*Il concetto che riassume tali processi indirizzando le amministrazioni pubbliche ad organizzare la propria attività in una ottica di continuo miglioramento della prestazione e dei servizi è quello del ciclo di gestione della performance. Il D.Lgs. 150/2009 (art. 4), nel delineare un sistema di valutazione che integra programmazione, controllo ed organizzazione delle risorse umane, definisce con un adeguato grado di dettaglio le fasi del ciclo di gestione delle performance:*

P.M.

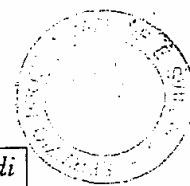
- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Il compito di verificare l'andamento delle performance rispetto agli obiettivi definiti, proponendo, ove necessario, interventi correttivi in corso di esercizio, spetta agli organi di indirizzo politico-amministrativo, che si avvalgono delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione già operanti all'interno dell'amministrazione (art. 6). Agli stessi organi, il legislatore delegato ha inoltre attribuito (art. 15) la responsabilità di emanare le direttive generali contenenti gli indirizzi strategici, la definizione, in collaborazione con i vertici dell'amministrazione, del Piano e della Relazione sulla performance, la verifica del conseguimento effettivo degli obiettivi strategici e la definizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (art. 11) nonché gli eventuali aggiornamenti annuali.

I soggetti che all'interno di ciascuna amministrazione svolgono la funzione di misurazione e valutazione delle performance e la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice (art. 7, comma 2) sono gli Organismi indipendenti di valutazione della performance dei dirigenti.

Ogni amministrazione deve dotarsi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di un Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV), che sostituisce i servizi di controllo interno (di cui al D.Lgs n. 286/1999), nonché l'attività di controllo strategico, per la quale riferisce direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo. L'OIV, che opera in una posizione di autonomia e di indipendenza rispetto agli altri uffici, con una propria struttura tecnica permanente, svolge un ruolo di monitoraggio della performance e del funzionamento complessivo del sistema dei controlli interni, di "accompagnamento" alle varie fasi del ciclo di gestione della performance, dalla pianificazione fino alla rendicontazione, con compiti essenzialmente di auditing. Inoltre, al contrario dei Servizi di controllo interno operanti a livello di amministrazioni centrali, gli OIV non valutano la dirigenza apicale, ma più semplicemente formulano al vertice politico-amministrativo una proposta di valutazione (che riguarda anche l'eventuale attribuzione dei premi incentivanti) sulla base delle risultanze del Sistema di misurazione e valutazione.





*A presidio della qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le Amministrazioni devono redigere annualmente (art. 10) due documenti. Il primo, da produrre entro il 31 gennaio, è il Piano delle performance, documento programmatico triennale che, coerentemente con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, individua indirizzi e obiettivi strategici ed operativi (ivi inclusi quelli assegnati al personale dirigenziale) e definisce gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione. Il secondo, da adottare entro il 30 giugno, è la Relazione sulla performance, consuntiva dell'anno precedente, che evidenzia i risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.*

*La riforma sarà seguita dal governo attraverso l' Autorità preposta a garantire l'attuazione del sistema di misurazione e valutazione della performance, che è la Commissione centrale per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche. La Commissione indirizza, coordina e sovrintende all'esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli Organismi indipendenti, facilita, con le sue funzioni di definizione di standard e metodologie, la confrontabilità delle performance interne ed esterne delle amministrazioni e tra amministrazioni, e supporta le amministrazioni, fornendo loro in fase discendente, il know-how necessario, attraverso l'elaborazione di linee guida e requisiti minimi, e garantendo, in fase ascendente, la qualità della valutazione.*

*Nella riforma, un aspetto connesso alla valutazione della performance, necessario per rendicontare l'azione delle Amministrazioni ai diversi soggetti esterni è un elevato livello di trasparenza. L'intento è di allargare il controllo dall' "istituzionale" al "sociale": l'accento posto sulla valutazione delle performance da un lato e sulla trasparenza di dati, indicatori, misurazioni, valutazioni e risultati dall'altro, dovrebbe assicurare efficaci stimoli esterni al miglioramento continuo di processi e servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni, in sostituzione della concorrenza di mercato che anima il settore privato. Va peraltro precisato che in una accezione ampia, l'accountability, ovvero il "rendere conto" da parte di coloro che hanno ruoli di responsabilità nei confronti della collettività e/o delle parti interessate al loro operato e alle loro azioni, richiede non solo la disponibilità di informazioni ma anche la loro attendibilità, comprensibilità e diffusione.*

*La trasparenza è dunque intesa come "accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità".*



TMA

Presso la Giunta è stato costituito un gruppo di lavoro, formato da professionalità di vertice della Giunta e del Consiglio Regionale, che sulla base di competenze, esperienze e approfondimenti in materia, sta concludendo l'elaborazione di un disegno di legge regionale che, modificando la normativa attuale, sulla base dei principi ispiratori e le direttive date e con le necessarie integrazioni per le normative intervenute, andrà a formulare un nuovo testo di disciplina della organizzazione della Struttura amministrativa regionale e dei rapporti di lavoro della Regione Abruzzo.

La razionalizzazione delle strutture fisiche all'interno delle quali risiedono gli uffici regionali costituisce un altro obiettivo del programma di modernizzazione della Regione.

Le risorse  
strumentali

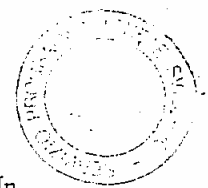
Nel corso del 2010 si sono compiuti passi nel processo di razionalizzazione dell'uso e del risparmio di spesa per le sedi regionali. Sono state chiuse, infatti, le sedi di rappresentanza all'estero della Regione Abruzzo (in Romania ed in Brasile), con un risparmio complessivo netto di quasi 800 mila euro annui. Inoltre, la sede di rappresentanza di Bruxelles, per la quale si sono ridotti i costi di struttura, con l'abolizione della figura dirigenziale. L'immobile ha trovato una migliore ed ottimale utilizzazione e valorizzazione come sede di incontro dell'AER (Associazione delle Regioni d'Europa, che raggruppa 277 regioni di 33 Paesi europei e 16 associazioni interregionali), accrescendo il prestigio della nostra Regione, al punto che molto recentemente il Presidente della Giunta regionale d'Abruzzo è stato eletto Vice Presidente dell'Associazione.

Il *Programma triennale delle opere pubbliche 2010-2012* prevede, per l'annualità 2010, interventi di ristrutturazione, rinnovo e manutenzione straordinaria degli edifici regionali per complessivi 1,63 milioni di euro; in particolare, l'adeguamento strutturale ed il miglioramento sismico delle sedi di Pescara di viale Bovio e via Raffaello. Per le annualità successive prevede lavori di sistemazioni edili ed impiantistiche presso le sedi di Sulmona, Lanciano, Chieti e Vasto.

Il Programma non prevede interventi all'Aquila, in quanto gli immobili danneggiati dal terremoto del 6 aprile 2009 saranno riparati e restaurati secondo specifici programmi e finanziamenti *ad hoc*. Nel corso degli ultimi mesi, per garantire la ripresa delle attività degli uffici, si è proseguito con interventi atti a razionalizzare le sistemazioni logistiche, ed a migliorarne le condizioni di funzionalità.

Attingendo ai fondi ordinari di bilancio per 1,1 milioni di euro, si sono allocate stabilmente le Strutture che, precedentemente, avevano trovato provvisoria





collocazione nel campo *container* realizzato a ridosso di palazzo Silone. In particolare:

- nell'immobile locato in via Salaria antica est, ove hanno trovato nuova collocazione le Direzioni precedentemente ubicate nel centro di L'Aquila, sono stati eseguiti, e sono tuttora in corso, interventi edilizi di rifunzionalizzazione ed adeguamento;
- nel Palazzo Silone sono stati realizzati il nuovo ufficio del Presidente, gli Uffici del Segretariato Generale e la nuova Sala Giunta (in precedenza, ubicati a Palazzo Centi). Il contemporaneo spostamento di varie altre strutture ha richiesto lavori di rifunzionalizzazione degli ambienti.

Tutti gli interventi sono stati realizzati attingendo ai fondi ordinari di bilancio, in quanto ancora non sono stati accreditati specifici fondi per le esigenze post sisma: ne consegue la necessità di adeguare gli stanziamenti, in quanto le risorse attualmente a disposizione, impegnate in larga parte per interventi dipendenti dal sisma, non consentono adeguati interventi manutentivi sulle altre Sedi regionali.

Nei prossimi anni, il programma relativo alle sedi degli uffici regionali prevede un piano di riorganizzazione ed acquisizione di spazi in funzione degli interventi di ristrutturazione e/o ricostruzione degli edifici di proprietà: in particolare il piano terrà conto degli interventi di adeguamento previsti per le sedi di Pescara e degli interventi di ricostruzione del patrimonio regionale danneggiato dal sisma del 2009 per le sedi in L'Aquila.

L'azione di razionalizzazione nell'uso del patrimonio immobiliare regionale prevede anche la prosecuzione del Piano straordinario di dismissione degli immobili regionali appartenenti al patrimonio disponibile ai sensi della legge regionale 4/2007 e dei conseguenti provvedimenti attuativi.

Dal punto di vista amministrativo, l'obiettivo di medio periodo, nell'ottica generale sopra enunciata di lavorare nella massima trasparenza e nella certezza di regole, resta quello di elaborare un testo unico delle norme che regolano la materia del Patrimonio.

### 3.3 - POLITICHE PER LA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PRODUTTIVO

#### 3.3.1 - ATTIVITÀ PRODUTTIVE, RICERCA E INNOVAZIONE

L'obiettivo generale che emerge dalle strategie del governo regionale, presente in tutti i documenti di programmazione delle politiche di sviluppo, è quello di definire e coordinare un modello integrato di sviluppo economico del territorio che sia compatibile con le agende di Lisbona e Goteborg e sostenibile nel tempo, cioè che abbia, al proprio interno, la capacità di auto-sostentamento e di consolidamento.

Gli ambiti di azione della politica di sviluppo delle attività produttive sono i seguenti:

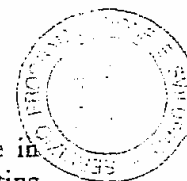
- la definizione di una nuova articolazione del tessuto economico industriale;
- la ridefinizione dei ruoli e della *mission* degli enti strumentali e delle società che compongono il sistema regionale di intervento nel settore;
- la definizione di una legge-quadro per la promozione e lo sviluppo del sistema industriale regionale, primo provvedimento organico di politica industriale nella nostra regione;
- l'innovazione nelle politiche di incentivo alle imprese attraverso l'attuazione della legge regionale di riordino dei consorzi fidi recentemente approvata;
- la rivisitazione della legge istitutiva del canone a carico dei concessionari di acque minerali e termali per l'imbottigliamento e la commercializzazione;
- la definizione di una legge per la tutela e la valorizzazione delle sostanze minerali che coinvolga le imprese operanti nel settore estrattivo alla riabilitazione e conservazione del territorio regionale.

Nelle more della predisposizione della legge di riforma organica, obiettivo di medio periodo, a giugno 2009 i Consorzi industriali sono stati commissariati. La riforma in fase di preparazione punta a fare dei consorzi uno strumento di un più generale "*modello integrato di sviluppo economico territoriale*".

Riforma dei  
Consorzi  
industriali

La riforma prevederà un passaggio di competenze agli enti locali territoriali; in particolare le attività amministrative dei consorzi (attribuzione dei suoli, realizzazione delle opere di urbanizzazione e servizi comuni) ed il relativo





personale, saranno attribuiti ai Comuni competenti per territorio, anche in forma associata. Le attività promozionali, di animazione e marketing territoriale ed attrazione degli investimenti saranno attribuiti a nuovi soggetti aggregati quali i costituendi *Poli di Innovazione* e le *Reti di Impresa*.

Al fine della promozione dello sviluppo economico e produttivo della Regione Abruzzo, un ruolo strategico rivestirà l'Accordo di Programma "Abruzzo 2015", il cui schema è stato recentemente approvato dalla Giunta Regionale.

Abruzzo 2015

L'Accordo, che sarà stipulato tra il Ministero dello Sviluppo Economico e la Regione Abruzzo, avrà una dotazione finanziaria complessiva di quasi 10 milioni di euro, proveniente, per la maggior parte, da finanziamenti ministeriali e, per una quota minore, da risorse regionali.

Il Programma Abruzzo 2015 mira a rafforzare il sostegno alle reti d'impresa e consentire l'utilizzo sinergico dei diversi fondi nello sviluppo di un nuovo sistema economico regionale. Esso si articola in tre Assi di programmazione, vale a dire l'Asse 1 "Azioni di sistema", l'Asse 2 "Aiuti ai progetti delle reti" e l'Asse 3 "Assistenza Tecnica". In particolare, gli aiuti ai progetti tenderanno a sostenere i progetti di *start up*, sviluppo e innovazione competitiva e sostenibile delle reti di impresa.

La Regione, nell'ambito degli obiettivi della programmazione economica regionale, favorisce e sostiene la promozione, lo sviluppo ed il consolidamento del sistema cooperativo abruzzese nelle sue varie espressioni. E' in fase di definizione un disegno di legge regionale riguardante " *Norme per la promozione della cooperazione in Abruzzo*" già condiviso dalle Centrali Cooperative.

All'interno del programma strategico di sviluppo delle attività produttive, fondamentale è il ruolo delle tre società ed agenzie che costituiscono il sistema di intervento regionale del settore: FIRA, Abruzzo Sviluppo e ARIT.

Agenzie e  
società di  
promozione

Anche la *mission* di FIRA Spa sarà profondamente rivista, modificandosi da organismo di gestione di agevolazioni a soggetto di sostegno finanziario al sistema economico regionale. In linea con la necessità di ridisegnare il sistema degli incentivi, la FIRA potrà gestire attività legate allo sviluppo della finanza delle PMI, quali, ad esempio, gli strumenti di finanza innovativa.

Abruzzo Sviluppo Spa, società partecipata dalla Regione Abruzzo al 100%, svolgerà funzioni di supporto alla Direzione Regionale Sviluppo Economico nelle attività di promozione industriale, di sostegno e qualificazione del sistema industriale regionale attuando azioni integrate e complesse che incrementino la competitività del territorio. Abruzzo Sviluppo, inoltre, in

N/A

forza della L.R. n. 29 del 20 luglio 2010, che ha modificato tra l'altro l'art. 10 della L.R. 58/93 in materia di fiere mostre ed esposizioni, potrà svolgere un ruolo di sostegno all'attività della Regione Abruzzo in materia di internazionalizzazione.

L'Agenzia Regionale per l'Informatica e la Telematica (ARIT) deve diventare il partner di riferimento sul territorio per il sistema economico nei settori dell'*Information Technology*, dell'Innovazione e della ricerca, in rete con i *partners* europei.

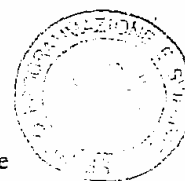
In generale, le società e le Agenzie di promozione costruiranno un rapporto concreto e continuativo con il territorio ed al servizio dei sistemi economici locali. Tali azioni e le politiche di settore in genere troveranno un nuovo scenario istituzionale, in fase di costruzione con la legge quadro per la promozione e lo sviluppo del sistema industriale regionale.

Tali azioni e le politiche di settore in genere troveranno un nuovo scenario istituzionale, in fase di costruzione con la legge quadro per la promozione e lo sviluppo del sistema industriale regionale.

Promozione e  
sviluppo del siste  
industriale

Nel 2010 è stato dato corso ad una riforma estremamente importante, costituita dall'approvazione della Legge Regionale 2 Agosto 2010 n.37 "Nuova legge organica in materia di *confidi*". La legge regionale pone una riforma normativa organica nella materia al fine di apprestare rimedi per superare la crisi finanziaria che ha fatto registrare difficoltà e maggiori costi nella erogazione del credito da parte degli istituti bancari alle PMI, alla luce della debolezza delle stesse PMI dal punto di vista della capitalizzazione, quale conseguenza anche dell'entrata in vigore della normativa su Basilea 2, che è un sistema di regole volte ad assicurare la stabilità patrimoniale delle Banche, a garanzia di coloro che vi hanno depositato i propri risparmi. La legge approvata intende rafforzare complessivamente il sistema *confidi*, il cui ruolo costituisce la chiave di volta per assicurare il credito alle imprese, in una situazione in cui, per ciò che concerne il rischio del credito, le banche sono obbligate a fare ricorso a sistemi di rating sempre più avanzati. La legge mira a favorire un percorso di crescita ed evoluzione degli stessi *confidi*, attraverso processi di aggregazione e fusione, intesi a rafforzarne la patrimonializzazione. In tal modo il numero dei *confidi*, nel periodo di tempo previsto per l'adeguamento, ovvero fino al 31/12/2012, dovrebbe ridursi drasticamente, passando da circa 78 a non più di 10, ponendosi poi come obiettivo finale quello della riduzione ulteriore e maggiore possibile del novero degli stessi, in maniera da rispettare i parametri dimensionali previsti da Basilea 2. Così si otterrebbe che le garanzie concesse dai *confidi* potrebbero essere utilizzate dagli Istituti di credito nella ponderazione del rischio ai sensi di Basilea 2, diminuendo, in presenza di tali garanzie, la quantità dei fondi che le banche devono accantonare a fronte dei





finanziamenti erogati, permettendo così alle imprese loro associate di accedere ad una maggiore disponibilità di credito a costi più convenienti. Occorrerà dare corso alla fase attuativa della L.R. n. 37/2010, nel senso che la Giunta Regionale dovrà adottare gli atti che stabiliscono criteri e modalità per disciplinare l'applicazione delle previsioni normative ai fini della concessione dei contributi in conto interessi e per integrazione di fondi rischi, per quest'ultima tipologia stabilendo, altresì, le quote percentuali alle quali commisurare gli indici per la concessione dei contributi.

Sempre in tema di finanza d'impresa, nel corso del 2011, proseguirà l'attuazione del *Programma Regionale di Consolidamento delle Passività a breve* e del *Programma Regionale di Microcredito*. In attuazione del primo Programma, sono state finora ammesse alle agevolazioni più di 160 imprese beneficiarie, con un contributo liquidato totale di circa 2 milioni di euro, a fronte di debiti consolidati complessivi di quasi 24 milioni di euro. Nell'ambito del Programma Regionale di Microcredito, sono state ammesse alla garanzia del fondo 16 istanze, mentre ulteriori 36 si trovano in istruttoria bancaria, per una garanzia complessiva che ammonta al momento, salve le risultanze delle istruttorie bancarie, a oltre 250mila euro.

In linea con quanto indicato nel DPEFR 2009-2011, con l'obiettivo strategico di creare un sistema economico basato sulla conoscenza, si è avviata una strategia di sviluppo che rafforzi le attività di ricerca e metta a sistema il mondo accademico, gli enti di ricerca e il sistema produttivo.

Il rafforzamento delle attività di ricerca deve coinvolgere tutte le fasi della filiera che parte dalla ricerca di base e l'intero comparto della ricerca scientifica e della ricerca applicata, che in Abruzzo vantano presenze di eccellenza (i tre Atenei, il Mario Negri Sud, il polo di ricerca Telespazio, il Laboratorio di fisica nucleare del Gran Sasso e l'I.N.F.N., l'Osservatorio di Astrofisica di Collurania, l'Istituto Zooprofilattico di Teramo, e tanti altri che operano nella ricerca applicata) e giunge fino al trasferimento tecnologico, sostenendo la nascita di nuove aziende innovative e migliorando il trasferimento di conoscenze alle aziende ad alto contenuto tecnologico, in particolare quelle in cui l'Abruzzo ha una naturale vocazione (ICT, biotecnologie, aerospazio).

In tema di ricerca, nel corso del 2011, sarà avviata, l'attuazione della recente legge regionale n. 46 del 27 ottobre 2010, che prevede il sostegno finanziario della Regione in favore di Università, Associazioni di categoria, Enti camerali ed imprese che presentino progetti per la partecipazione al Settimo Programma Quadro per la Ricerca e lo Sviluppo Tecnologico e al Programma Quadro sulla Competitività ed Innovazione dell'Unione Europea.

Ulteriori  
azioni di  
supporto alle  
PMI

Università e  
ricerca  
nell'economia  
della  
conoscenza

**SCHEDA 3 K****GLI STRUMENTI DI ATTUAZIONE DELLE STRATEGIE DI POLITICA INDUSTRIALE**

Tra gli strumenti operativi di attuazione delle strategie di politica industriale regionale il più rilevante è il Programma Operativo Regionale (POR) FESR 2007-2013, che persegue l'obiettivo dichiarato di favorire lo sviluppo del territorio regionale attraverso la concessione di aiuti al sistema imprenditoriale e il finanziamento di infrastrutture nel campo dell'informatica, del risparmio energetico e dello sviluppo turistico.

In particolare, l'Asse I del POR "R&ST, Innovazione e competitività" promuove le attività strumentali volte ad accrescere la competitività del sistema produttivo abruzzese a livello nazionale ed internazionale, mediante aiuti diretti sia ad incentivare reti di cooperazione tra PMI, Grandi imprese e Centri di Ricerca, sia a promuovere progetti di innovazione tecnologica, di processo ed organizzativi, anche mediante strumenti di ingegneria finanziaria.

L'Asse, di competenza della Direzione Sviluppo Economico della Regione Abruzzo è suddiviso in quattro attività:

- L'Attività I.1.1 "Sostegno alla realizzazione di progetti di Ricerca Industriale e di sviluppo sperimentale", la cui dotazione finanziaria è di circa 8,9 milioni di euro, intende sostenere progetti di Ricerca Industriale e di sviluppo sperimentale, al fine di migliorare l'organizzazione del sistema regionale della ricerca. Il Bando di riferimento troverà pubblicazione entro la fine del corrente anno.

- L'Attività I.1.2 "Sostegno alla creazione dei Poli di innovazione", che ha una dotazione finanziaria di 10 milioni di euro, sostiene l'interazione e lo scambio di conoscenze tra raggruppamenti di imprese e centri di ricerca, al fine di favorire il trasferimento di tecnologie. Il Bando di questa attività è stato pubblicato nel luglio scorso (approvato con Delibera di Giunta n. 559 del 19/07/2010 e pubblicato sul BURA n. 45 Speciale del 30/07/2010);

- L'Attività I.2.1 "Sostegno a programmi di investimento delle PMI per progetti di innovazione tecnologica, di processo e della organizzazione dei servizi" ha una dotazione finanziaria di poco superiore a 16 milioni di euro, e sostiene i progetti di innovazione tecnologica, di processo ed organizzativa da parte di PMI operanti in tutti i comparti produttivi. In seguito all'istruttoria delle domande presentate (la graduatoria è stata pubblicata a metà luglio 2010, e, per una delle due linee di intervento si è successivamente proceduto ad uno scorrimento della graduatoria, andando ad impegnare l'intero plafond attribuito all'Attività), sono state finanziate 165 aziende, su un numero di istanze istruite favorevolmente superiore alle 600.

- L'Attività I.2.3 "Promozione delle PMI attraverso servizi qualificati", ha una dotazione finanziaria di oltre 9,7 milioni di euro, e prevede il finanziamento di servizi atti a migliorare il trasferimento tecnologico per favorire il corretto posizionamento delle imprese rispetto alla frontiera tecnologica. Il Bando per





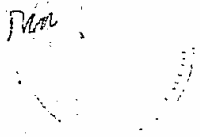
*L'Attività sarà pubblicato entro la fine del corrente anno.  
- Le Attività I.2.2 "Aiuti alle piccole nuove imprese innovative" e I.2.4 "Azioni per migliorare la capacità di accesso al credito da parte delle PMI": sono attualmente oggetto di valutazioni di ordine politico. I relativi bandi saranno pubblicati presumibilmente verso la fine dell'inverno.*

L'importanza assunta dalle esportazioni nei processi di crescita e la necessità di favorire la massima partecipazione delle imprese ai processi di apertura dei mercati attribuiscono al processo di internazionalizzazione un ruolo strategico e cruciale. Per raggiungere questi obiettivi sono stati siglati protocolli d'intesa, finalizzati a promuovere lo sviluppo e il consolidamento delle relazioni economiche e commerciali tra la Regione Abruzzo ed alcuni Stati dell'area Balcanica. Nell'ambito del Progetto FORUMED è stata siglata un'intesa con la Federazione di Bosnia-Erzegovina, mentre sono in fase di preparazione intese con la Repubblica del Montenegro e la Repubblica di Serbia. Un'ulteriore fase nel progetto di internazionalizzazione è stata la vetrina espositiva dell'Expo di Shanghai 2010 che ha visto la Regione Abruzzo tra i suoi partecipanti. All'interno del padiglione dell'Italia è stato riservato uno spazio per 15 giorni alla Regione Abruzzo, nel quale si è proiettato un video che ha mostrato il dramma del sisma del 6 aprile 2009 e la voglia di rinascita dell'intero territorio e "Il progetto Abruzzo:rete delle città sostenibili". Oltre 70 milioni sono state le persone che hanno visitato l'esposizione, tra cui la delegazione della regione Abruzzo costituita da rappresentanti della Regione, del Centro estero delle Camere di Commercio e della Facoltà di Architettura dell'università "G. d'Annunzio" di Pescara. La delegazione, inoltre, ha fatto visita alla sede della società ZTE di Shanghai, azienda leader nelle telecomunicazioni, ed in tale occasione si è confermato l'interesse dell'azienda a lavorare sulla rete dei servizi per favorire i collegamenti in fibra ottica anche su altre fasce del territorio regionale. Le ricchezze abruzzesi, infine, sono state esaltate con una degustazione di vini tipici ed una cena di gala con piatti che rispecchiano la tradizione regionale.

Politiche per  
l'internaziona  
lizzazione

Con il Protocollo Quadro Unitario, sottoscritto tra Il Ministero dello Sviluppo Economico, (Dipartimento per le politiche di Sviluppo e di Coesione), la Regione Abruzzo (Direzione Sviluppo Economico) e Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.) nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, onde intervenire con programmi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici e favorire contestualmente la ripresa produttiva della Regione Abruzzo, sono stati individuati gli ambiti prioritari di intervento dell'azione dei Programmi Operativi nel settore della Ricerca e Innovazione per la competitività, meglio distinti nei settori della integrazione





tra ricerca e imprese, innovazione digitale, sostenibilità ambientale, recupero economico e produttivo di siti industriali inquinati, pianificazione e studi per l'ottimizzazione del sistema dei servizi di trasporto e nell'ambito della legalità e sicurezza. In tali attività interverranno specifici cofinanziamenti delle Amministrazioni coinvolte.

Nel settore del commercio, l'azione di governo è stata impostata fin dall'inizio per intraprendere un percorso in grado di promuovere un equilibrato rapporto tra commercio diffuso, media distribuzione, grande distribuzione e misure finalizzate allo sviluppo dei centri commerciali naturali, attraverso opportuni e significativi interventi di sostegno.

Il commercio

In quest'ambito, un obiettivo importante è quello di favorire una rete logistica del commercio fondata sulla tipicità e la peculiarità, in modo da creare un tessuto unitario e riconoscibile della rete commerciale con una forte caratterizzazione identitaria.

Le azioni finora intraprese in tal senso consistono nel tentativo di dare voce al gran numero di piccole aziende commerciali, che rappresentano l'asse portante dell'economia regionale, semplificando e riordinando il quadro normativo, attraverso l'adozione di un testo unico di settore. Nel corso del 2010, la legge regionale di riforma del settore (LR 11/2008 "Nuove norme in materia di commercio"), entrata in vigore a luglio 2008, è stata oggetto di consistenti interventi di modifica (con la LR 17 del 12.05.2010 "Modifiche alla L.R. 16 luglio 2008, n. 11 "Nuove norme in materia di Commercio" e disposizioni per favorire il superamento della crisi nel settore del commercio"), volti da un lato a risolvere difficoltà di interpretazione e di applicazione da parte dei Comuni della L.R. n.11/2008, rendendone più chiare le norme, dall'altro migliorando la garanzia di libertà di concorrenza tra le imprese e l'accessibilità da parte dei consumatori ai prodotti sull'intero territorio regionale, dall'altro ancora, rilanciando le piccole attività commerciali, particolarmente colpite dalla congiuntura economica negativa, aggravata nella nostra Regione anche dal sisma del 6 aprile 2009.

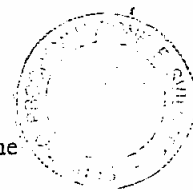
Come ricordato nello scorso DPEFR, a fine ottobre 2009 è stata varata la "Nuova legge organica in materia di artigianato" (LR n. 23 del 30 ottobre 2009), che aggiorna la disciplina del settore:

L'artigianato

L'obiettivo della legge è quello di aggiornare la disciplina del settore (finora basata sulla legge regionale 60/96), innovando almeno in quattro campi:

- gli incentivi alla creazione di impresa recuperando la tradizione artigianale abruzzese, e valorizzando, a tal fine, anche gli strumenti formativi quale quello della "bottega scuola"
- la revisione delle norme sugli interventi economici a sostegno delle





- imprese artigiane e loro forme associative, anche attraverso la creazione di nuovi strumenti agevolativi.
- la creazione di centri di assistenza tecnica e forniture di servizi alle imprese;
  - l'incentivazione dello sviluppo dell'associazionismo tra imprese.

**SCHEDA 3 L**  
**LA NUOVA LEGGE ORGANICA IN MATERIA DI ARTIGIANATO.**

*La legge regionale n. 23 del 30/10/2009 "Nuova legge organica in materia di artigianato" sostituisce la precedente legge, la LR 60/96. Oltre quindi ad assolvere a compiti definitivi e ad enunciare i principi dell'intervento regionale in materia di artigianato, per il quale la Regione ha competenza legislativa esclusiva, essa contiene le norme che definiscono l'architettura istituzionale del sistema di intervento.*

*In particolare, ripartisce compiti e funzioni tra Regione ed enti locali, ed effettua altresì la massima semplificazione dei procedimenti, nel senso che la legge contiene i soli principi ed elementi essenziali, rinviandosi alla Giunta Regionale l'adozione degli atti che contengono la disciplina di dettaglio.*

*Nel merito, la legge rivede in senso migliorativo la materia dei corsi di formazione professionale nel settore dell'artigianato di bottega scuola, promuove la trasmissione e creazione d'impresa o start -up, detta una disciplina intesa a rafforzare il sistema dei confidi, che, ai sensi dell'art. 9 della LR. 37/2010, "Nuova legge organica in materia di confidi" è già stata abrogata, pur continuando ad avere applicazione per il solo esercizio finanziario 2010, rivede l'impianto normativo anche in materia di incentivi alle imprese artigiane, così come in materia di interventi per favorire l'associazionismo tra imprese, attua una profonda modifica della disciplina degli interventi concernenti le aree artigianali e artigianali/industriali, configura una nuova impostazione della promozione e tutela dell'artigianato artistico.*

Ciascuno degli interventi agevolativi e promozionali previsti dalla legge richiede provvedimenti attuativi di Giunta. Il 2010 è stato l'anno dell'avvio in operatività, che si trova in fase relativamente avanzata, avendo la Giunta Regionale approvato già le disposizioni di attuazione concernenti le previsioni normative più rilevanti e necessitanti di immediata applicazione.

Gli atti approvati dall'Organo di Governo regionale concernono infatti:

- gli *“Interventi creditizi a favore e per lo sviluppo delle imprese artigiane e dell'occupazione”*, in attuazione degli artt. 43 e 44 della legge. A supporto di questo importante strumento sono state dettate anche le disposizioni operative concernenti il fondo regionale di garanzia;
- *“Corsi di formazione nel settore dell'artigianato - Bottega scuola”*, in attuazione degli artt. 24 - 27 della legge;
- *“Interventi a sostegno dei confidi”*, in attuazione degli artt. 36 - 42;
- *“Iniziative per favorire la commercializzazione dei prodotti e dei servizi dell'artigianato”*, in attuazione degli artt. 34 e 35;
- *“Incentivazione dell'occupazione giovanile”*, in attuazione dell'art. 23;
- *“Definizione delle lavorazioni artistiche, tradizionali della panificazione tipica abruzzese, delle produzioni alimentari tipiche e dell'abbigliamento su misura”*, di cui all'art. 50 della legge.

Per alcuni degli atti intesi a dettare le disposizioni applicative delle altre previsioni normative poste dalla citata legge regionale, ancora da approvare, è stata già curata la fase di studio ed elaborazione, per cui occorre procedere soltanto ad effettuare un'ulteriore riflessione, ai fini della redazione dei provvedimenti. Per la predisposizione degli altri atti che concernono l'applicazione di vari istituti previsti nella Parte Quinta della legge dedicata all'Artigianato Artistico, l'*Osservatorio Regionale per l'Artigianato* ha già avviato la fase di confronto con le associazioni di categoria.

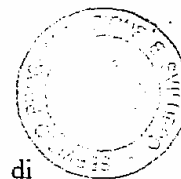
Nel settore estrattivo la Regione ha importanti competenze, regolate dalla normativa di settore. In applicazione delle competenze attribuite, la Giunta ha predisposto 2 proposte di legge regionale concernenti, rispettivamente, *“Intervento regionale in materia di acque minerali e termali -(Modifiche all'articolo 40 della L.R. 9 gennaio 2010, n. 1)”* e *“Intervento regionale in materia di attività estrattiva”*

Attivit  
estrativ  
minerar

Con la prima ha proposto un riallineamento dei canoni regionali al livello tariffario nazionale, in quanto la tariffa fissata di recente (1,00 euro al metro cubo) del canone regionale sull'acqua emunta rischia di fatto di mettere seriamente in difficoltà il settore degli stabilimenti di produzione di acqua minerale nella regione. Tale livello di tassazione, da ritenersi troppo elevato se confrontato con i canoni applicati dalle altre regioni, se mantenuto, non consentirebbe da un lato di poter trarre il maggior profitto dal bene demaniale a beneficio della collettività e dall'altro di rispettare il principio comunitario di libera concorrenza del mercato.

Il disegno di legge, inoltre, in considerazione della congiuntura economica in atto e al fine di garantire la difesa dei livelli occupazionali, propone un canone agevolato nei confronti dei concessionari che sottoscrivono un protocollo di intesa con la Regione Abruzzo recante patti finalizzati alla difesa dei livelli occupazionali.





Il secondo disegno di legge regionale, "Intervento regionale in materia di attività estrattiva", riguarda il comparto estrattivo di cava, la coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi.

Con l'obiettivo di far coesistere la corretta utilizzazione della risorsa mineraria, dal punto di vista tecnico-economico, con la tutela dell'ambiente e la fruizione ottimale delle altre possibili risorse del territorio, la Regione, nel rispetto degli indirizzi della politica nazionale nel settore minerario estrattivo, intende perseguire, nel preminente interesse generale, la tutela e la valorizzazione delle sostanze minerali, facendo partecipare finanziariamente le imprese operanti nel settore estrattivo alla riabilitazione e conservazione del territorio mediante l'applicazione di un contributo ambientale a titolo di indennizzo forfetario riferito agli obblighi facenti capo all'Ente Regione in materia di gestione del territorio. Il contributo terrà conto, a seconda delle tipologie di intervento estrattivo, non solo delle superfici interessate, ma anche di quantità e valore del minerale, e si applicherà, a partire dal 2011, in attesa dell'adozione della legge organica in materia di attività estrattiva, a tutti i titolari di autorizzazione per l'esercizio di attività estrattive in regime di cava, ai sensi della legge regionale del 26.7.1983, n. 54, e successive modifiche e ai titolari di permessi di ricerca e/o di concessioni minerarie per la coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, a qualunque titolo regolarmente autorizzati.

Un ulteriore ambito di azione per lo sviluppo delle attività produttive riguarda il comparto del Termalismo. In attuazione della L.R.15/2002, che si pone l'obiettivo di guidare un processo di riqualificazione del sistema termale abruzzese da un modello orientato alla cura ad un modello orientato anche al *wellness* ed al turismo, la regione sta rafforzando le realtà termali esistenti, investendo nella riqualificazione e nel potenziamento dell'offerta attuale (abilitazioni a particolari tipi di cura, abilitazioni a riabilitazione ecc.), e coniugandole con azioni per lo sviluppo delle realtà emergenti in una ottica di "sistema", in una logica di "distretto del benessere" e di interazione con gli altri settori produttivi e di promozione del territorio.

Sviluppo del  
Termalismo

Come ricordato nel DPEFR precedente, l'agricoltura abruzzese, è penalizzata, come l'intero sistema Italia, dalla burocrazia e da elevati costi di carburanti, energia e acqua.

L'agricoltura e  
lo sviluppo  
rurale

La strategia di sviluppo del settore punta: da un lato alla riduzione dei passaggi commerciali della filiera, in maniera da ridurre i costi per il consumatore finale; dall'altro sull'acquisizione di ulteriori quote di mercato, valorizzando i marchi, le tradizioni e le tipicità ambientali ed eno-gastronomiche di cui il nostro territorio è ricco.

Gli investimenti strutturali dell'agricoltura abruzzese sono affidati, per il periodo 2007-2013 al Programma di Sviluppo Rurale, approvato dalla

Commissione europea nel novembre 2007 e rivisto con Decisione del 17/12/2009. in corso di attuazione (cfr. Scheda 3 M), che impegnerà il lavoro della Giunta per tutto il periodo del presente DPEFR.

**SCHEDA 3 M**  
**IL PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE 2007-2013**

*Il Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Regione Abruzzo prevede investimenti nel periodo di attuazione per oltre 412 milioni di euro, di cui circa 186 di contributo comunitario e circa 226 di contributo statale.*

*Come gli altri strumenti della politica regionale unitaria 2007-2013, il PSR è incentrato sulle priorità del Piano Strategico Nazionale. In questo quadro, l'obiettivo generale della politica di sviluppo rurale è incentrata sul miglioramento della competitività del settore agricolo, la valorizzazione e protezione dell'ambiente, la diversificazione delle attività e i servizi alla popolazione. Il PSR intende, infatti, porre le basi per uno sviluppo dell'agro-alimentare e della ruralità del territorio abruzzese intervenendo sulla ristrutturazione, riconversione e riposizionamento del sistema produttivo e delle aree rurali.*

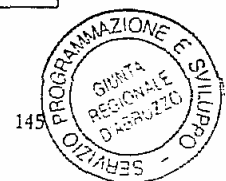
*La strategia del Piano è stata sviluppata sulla base di due elementi basilari: la territorializzazione dell'offerta di strumenti a sostegno dello sviluppo rurale, importante in una realtà come quella abruzzese dove la struttura socio economica presenta realtà diverse non solo tra zone interne e zone costiere, ma anche, nell'ambito delle stesse macroaree, e l'integrazione degli strumenti di sostegno, proprio perché il FEASR può offrire risposte parziali alle politiche tese al riequilibrio territoriale, attraverso percorsi di diversificazione economica nelle aree rurali ed il miglioramento delle condizioni di fruibilità dei servizi essenziali.*

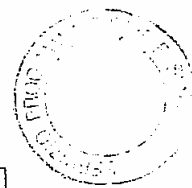
*L'obiettivo generale del programma viene perseguito attraverso tre obiettivi specifici, cui corrispondono i tre Assi principali, ed un obiettivo trasversale:*

*Obiettivo I: Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale attraverso il rafforzamento delle capacità imprenditoriali e professionali della manodopera; la promozione e diffusione dell'innovazione di processo e di prodotto nelle imprese e lungo le filiere; il consolidamento e sviluppo della qualità della produzione agricola e forestale;*

*Obiettivo II: Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale (Conservazione della biodiversità e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturalistico; Tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde; Riduzione dei gas serra; Tutela del territorio).*

*Obiettivo III: Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale.*





*Obiettivo IV: Implementazione dell'approccio Leader, che sostiene progetti di sviluppo rurale ideati a livello locale al fine di rivitalizzare il territorio e di creare occupazione, e miglioramento della governance locale.*

*L'Asse I rappresenta la parte più importante del programma che catalizza poco meno della metà delle risorse totali. L'Asse II raccoglie anch'esso una quota importante delle risorse, vicina al 40%. Asse III e IV convogliano rispettivamente il 14% ed il 5% delle risorse programmatiche.*

*Di un certo interesse per i processi di programmazione locale è l'approccio Leader, che trova spazio nell'ambito dell'attuazione dell'Asse IV, che riguarda un 5% delle risorse totali destinate al PSR. Le modalità di attuazione, che potranno anche essere differenziate nelle singole aree, in continuità con la passata programmazione dovranno essere definite nei Piani di Sviluppo Locale (PSL), che verranno attuati da partenariati locali (costituiti come GAL e selezionati tramite bando pubblico). I Piani di Sviluppo Locale (PSL) promuovono e realizzano interventi complessi diretti ad orientare, sostenere ed affiancare gli operatori locali nei processi di diversificazione economica, nonché ad implementare azioni di marketing territoriale sviluppando il capitale relazionale delle aree interessate. La strategia dei PSL viene definita sulla base di un principio di concentrazione su pochi temi e obiettivi fortemente ancorati al territorio.*

*I PSL verranno attuati prioritariamente nelle zone Collina interna e delle Aree montane (designate rispettivamente con le lettere C e D). Il territorio dei GAL potrà, tuttavia, ricomprendere anche territori comunali appartenenti alla Collina litoranea e all'Area del Fucino (rispettivamente, macroaree B1 e B2), quali ambiti di integrazione (e quindi di estensione e popolazione "minoritaria", rispetto agli ambiti principali inclusi nelle macroaree C e D), funzionali a specifiche esigenze chiaramente identificate nelle strategie dei GAL presentate nei PSL.*

Nel 2010, la Giunta ha predisposto ed inviato al Consiglio tre disegni di legge, importanti in quanto attesi da tempo e destinati a modificare il quadro istituzionale delle politiche di sviluppo rurale in Abruzzo.

Il primo è il disegno di legge regionale recante "Modifiche e integrazioni alla L.R. 1 giugno 1996, n. 29 - Istituzione dell'Agenzia Regionale per i Servizi di Sviluppo Agricolo", che si prefigge l'obiettivo di dotare l'ARSSA di un nuovo assetto organizzativo e di nuovi compiti, in linea con il complessivo processo di riordino degli Enti dipendenti della Regione Abruzzo.

Il secondo è il disegno di legge regionale recante "Disciplina delle attività agrituristiche in Abruzzo", che si prefigge l'obiettivo di recepire la normativa

nazionale vigente e riordinare la materia di agriturismo a livello regionale anche prevedendo procedure più snelle nell'ottica della semplificazione.

Il terzo è il disegno di legge regionale recante "*Interventi di sostegno della qualità e della tracciabilità delle produzioni delle aziende agricole della regione Abruzzo*", che si pone l'obiettivo di potenziare e qualificare i prodotti agro-alimentari abruzzesi attraverso l'istituzione di un marchio regionale di carattere collettivo.

Il quadro legislativo ed il modello complessivo di *governance*, della politica di sviluppo rurale regionale sarà completato con nuovi disegni di legge in materia di ittioturismo, forestazione e patrimonio verde.

Infine, resta un importante obiettivo quello del miglioramento dell'intero sistema di ricerca e diffusione dell'innovazione, attraverso il coordinamento delle attività dei centri di ricerca nazionali e regionali operanti in Abruzzo nel settore.

### 3.3.2 - TURISMO E CULTURA

La bellezza paesaggistica e la ricchezza culturale della nostra regione costituiscono un valore di assoluto livello che ha sofferto, negli anni, la mancanza di politiche volte al miglioramento della qualità dell'offerta e all'orientamento al mercato del prodotto "Abruzzo".

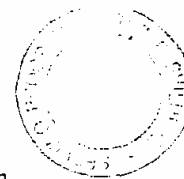
Il programma di legislatura prevede di aumentare la competitività in ambito nazionale ed internazionale della nostra regione, sviluppando le potenzialità offerte dai collegamenti aerei (con voli anche *low cost* e il potenziamento delle connessioni tra l'Aeroporto d'Abruzzo e i servizi di collegamento già esistenti, in particolare attraverso accordi che favoriscano il *pick-up* e i *transfer* da e verso l'aeroporto di Roma).

Come ricordato nello scorso DPEFR, gli interventi volti a valorizzare sinergicamente le risorse naturali, culturali e del capitale umano ed il turismo abruzzese si sviluppano su vari fronti: quello meramente *promozionale*, quello del *miglioramento dell'offerta* e degli *investimenti infrastrutturali*, quello dell'*innovazione tecnologica*, quello dell'*organizzazione degli eventi* come strumento di marketing e quello delle *iniziative culturali* volte a favorire lo sviluppo del territorio.

Sotto il profilo più propriamente promozionale, le azioni di marketing regionale saranno di carattere integrato e volte da un lato a migliorare la penetrazione dell'Abruzzo nei mercati di attuale provenienza dei flussi turistici

Promozio:  
turistica





(i bacini del Nord Italia e dell'Europa centrale), dall'altro di attirare la domanda di turisti di nuove aree (Centro e Sud Italia, Paesi dell'Est, Nord-Europa e Nord-America). In tal senso operano gli strumenti programmatici (Piano Triennale e Direttive annuali di promozione turistica: *cfr. Scheda 3N*), che, sono attualmente oggetto di un tavolo c confronto con gli operatori del comparto per delinearne le azioni per il 2011 ed individuare le relative risorse.

### SCHEDA 3 N

#### LE LINEE DI SVILUPPO DEL TURISMO IN ABRUZZO 2010-2012

*Ai primi di agosto, il Consiglio regionale ha approvato (Verbale n. 49/4 del 3.08.2010) Le linee di sviluppo del turismo in Abruzzo 2010-2012 proposte dalla Giunta.*

*Il documento costituisce un'importante innovazione nella politica regionale per il turismo. I suoi contenuti, infatti, vanno ben al di là di quelli dei tradizionali Piani di promozione previsti dalla legislazione regionale (LR 54/1997), nel senso che non si limitano ad individuare esclusivamente le azioni di promozione e di rafforzamento della "marca Abruzzo", ma forniscono indicazioni di metodo e fissano le linee strategiche per lo sviluppo del settore e le azioni, da attuare con provvedimenti annuali, necessarie per creare un reale sistema turistico competitivo.*

*Sul piano strategico, le linee principali di azione interessano l'intero sistema turistico regionale, oltre a quella tradizionale della promozione turistica: il miglioramento dei servizi, la formazione degli operatori, la riforma dell'intero sistema di governance del settore, dalla legge di settore, all'avvio dei sistemi turistici locali, al rafforzamento delle competenze dell'APTR, alla riorganizzazione degli LAT, dalle infrastrutture per la mobilità turistica, alla integrazione strategica con altri settori regionali.*

*Sul piano promozionale, il documento prefigura lo sviluppo di nuovi mercati obiettivo, quale quello scandinavo, oltre che il consolidamento dei mercati tradizionali dell'area germanica, della Gran Bretagna e quelli dell'area dei Paesi Bassi.*

*La più importante innovazione del documento è costituita dalla definizione delle linee della riforma dell'organizzazione del sistema turistico in Abruzzo, ed in particolare di un nuovo modello di governance. E' intenzione della Giunta formalizzare un protocollo d'intesa con le quattro province abruzzesi e i tre parchi nazionali allo scopo di ottenere una strategia turistica regionale unitaria e coordinata dalla Regione.*

Il programma triennale prevede una rivisitazione del sistema degli enti di promozione turistica, in maniera da consentire un'applicazione concreta del principio della sussidiarietà, per sfruttare a pieno le sinergie tra iniziativa



*Mu*

pubblica e privata nel campo della promozione turistica. A tal fine, ad esempio, sarà rivisitata la struttura societaria dell'Agenzia di promozione turistica (APTR di cui alla LR 54/97), aprendone la partecipazione al capitale alle associazioni di categoria.

La rivisitazione sarà l'occasione per avviare una riforma dell'intera normativa di settore, a partire dalla LR 19/2007 di modifica alla LR 54/97 in materia di "Ordinamento della organizzazione turistica regionale"

Gli interventi di miglioramento dell'offerta turistica mireranno ad agevolare gli investimenti delle imprese turistiche volti all'adeguamento delle strutture ricettive e dei relativi servizi a migliori *standard* di qualità (messa in sicurezza, eliminazione delle barriere architettoniche, riqualificazione urbana attraverso interventi infrastrutturali legati alla sostenibilità ambientale e sociale, miglioramento della qualità dell'accoglienza, dei servizi informativi resi all'utente/turista ecc.), anche partendo dagli adattamenti alla legislazione già effettuati per adeguarla alla nuova legislazione europea e nazionale. Verranno, inoltre, incentivate forme di collaborazione tra operatori pubblici e privati del settore turistico e complementare - dagli amministratori pubblici alle imprese, dai consorzi di operatori turistici alle camere di commercio, alle associazioni, finalizzate al miglioramento qualitativo dei servizi e alla realizzazione e commercializzazione di offerte integrate del "prodotto Abruzzo"

Miglioramento  
dell'offerta e  
innovazioni  
tecnologiche

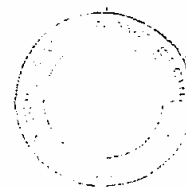
Nella strategia, già delineata nel Piano Triennale, l'innovazione tecnologica è considerata un fattore importantissimo a vantaggio delle ricerche di nuove destinazioni, di offerte sempre diverse e rinnovate, di servizi che possano presentare al turista la possibilità di essere parte attiva, a tutti gli effetti, del territorio che visita. Sono pertanto programmati interventi mirati a rendere l'informazione e la comunicazione del nostro territorio, "user friendly" attraverso l'utilizzo di sistemi e tecnologie di diffusione che sfruttino anche le potenzialità del web 2.0 (Social Network).

Gli eventi turistici, di portata locale, nazionale o internazionale, innovativi o tradizionali nella formula, rappresentano sempre più un'occasione per promuovere strategicamente il territorio e il turismo. La loro progettazione e la loro promozione perseguiranno obiettivi che sono quelli di comunicazione, di prodotto e di marketing.

Marketing  
degli eventi

- *Obiettivi di comunicazione*: far conoscere o migliorare l'immagine dell'Abruzzo; attirare l'attenzione e la curiosità dei target e dei media a seconda del grado di originalità e novità che caratterizza il territorio; attirare l'attenzione e gestire le relazioni con gli intermediari professionali; stimolare il processo di comunicazione interpersonale;
- *Obiettivi di prodotto*: arricchire l'offerta di elementi di attrattiva e di novità in modo da stimolare nuove e diverse forme di domanda,





animare, ringiovanire o riorganizzare la proposta del nostro territorio, trasformare la visita di un luogo in un'esperienza coinvolgente, supportare forme di relazione tra i partecipanti.

- *Obiettivi di marketing*: costruire un argomento di promozione, di conoscenza e di vendita non solo dell'evento o della location dove si svolge, ma della "destinazione Abruzzo", generare nuovi contatti, attirare flussi turistici, destagionalizzare il turismo, contribuire a rafforzare il posizionamento su alcuni mercati, attrarre investimenti, far riemergere la vocazione territoriale.

La cultura è una delle vocazioni naturali del nostro territorio ed una straordinaria risorsa per la promozione economica, per aumentarne l'attrattiva dell'Abruzzo, anche nel quadro degli eventi sopra citati per rafforzare la coesione sociale e per migliorare la qualità della vita in generale.

Iniziative  
culturali

E' innegabile che la valorizzazione del nostro patrimonio culturale costituisce uno dei fattori più importanti della nostra società, è per questo che si ritiene fondamentale promuovere la conoscenza delle ricchezze storico, artistiche, architettoniche ed archeologiche del territorio in cui viviamo sinergicamente con il settore turistico al fine di elevare il concetto di cultura anche ad elemento trainante della "marca Abruzzo" ed incorpori tutte le innovazioni nelle attività promozionali e di lancio aumentando così, l'attrattiva degli investimenti industriali e commerciali e coinvolgendo tutti i settori economici trasversali.

A tal fine, però, tale settore in Regione richiede una riforma strutturale, che punti a migliorare il dialogo degli operatori culturali con le istituzioni e l'accesso ai contributi. Pertanto, sarà realizzata un'accurata opera di revisione e semplificazione della normativa vigente, cercando in particolare di rimuovere le difficoltà burocratiche che ostacolano lo sviluppo delle iniziative meritevoli e di sostenerle sia attraverso la consueta via del contributo economico, sia, in modo innovativo, mediante l'erogazione di servizi.

Il riordino sarà l'occasione per proporre per la prima volta un *Piano Strategico Regionale per la Cultura*.

Si ritiene di particolare importanza la creazione, in collaborazione con gli Enti locali, di centri di eccellenza per lo studio, la documentazione e il restauro, che garantiscano una funzione propulsiva per il settore culturale.

Nel sostegno alle iniziative, la priorità verrà assegnata a quelle che favoriscono la conoscenza del patrimonio culturale territoriale e meglio rappresentano l'identità della comunità, nonché a quelle attività e quegli eventi di rilevanza locale, nazionale e internazionale e in grado di attrarre flussi di visitatori e

FM

turisti e di garantire un reale effetto di marketing territoriale che sviluppi un notevole indotto su tutti i comparti economici del territorio, andando a valorizzare le attività culturali legate al teatro alla musica, alla danza, al cinema, alla fotografia, alla multimedialità ed arti visive.

Il sostegno della Regione dovrà rispondere a un preciso interesse pubblico e sarà assegnato in base alla qualità dei programmi, rilevata con appositi parametri (risonanza extra-locale delle attività, impiego di risorse umane abruzzesi, sinergie fra enti in grado di garantire la massima copertura territoriale, evitando la dispersione delle risorse, ecc.).

Nell'organizzazione dell'offerta culturale, come di quella turistica, grande rilevanza sarà assegnata all'organizzazione spontanea del territorio. Si punterà alla creazione di poli e distretti culturali che coniughino il patrimonio artistico-culturale con il patrimonio paesaggistico ambientale e con la cultura e la tradizione eno-gastronomica, in modo da mettere a sistema le eccellenze e garantire un'offerta turistico-culturale competitiva a livello locale. Si favorirà inoltre l'utilizzo, da parte dei distretti turistico - culturali di servizi innovativi per la comunicazione, in grado di inserire l'offerta culturale territoriale in più ampi circuiti di mercato, anche non tradizionali, e di garantire la fornitura di servizi integrati (trasporti, accoglienza ecc.).

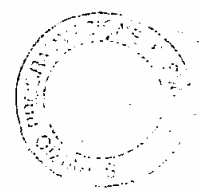
### 3.3.3 - IL LAVORO E LO SVILUPPO DELL'OCCUPAZIONE

Lo sviluppo occupazionale è evidentemente conseguente a quello economico del territorio, per cui le misure per il sostegno alla struttura produttiva costituiscono il presupposto per la crescita occupazionale.

In questa fase di emergenza legata alla recessione in atto, oltre alle misure specifiche che verranno adottate contro la crisi, per la salvaguardia dei livelli occupazionali è importante intensificare l'attività del Comitato di Intervento per le Crisi Aziendali e di Settore (CICAS). Nell'anno 2009 e nel primo trimestre del 2010, le misure poste in essere dal CICAS per contrastare gli effetti della crisi hanno determinato nella Regione Abruzzo, una spesa complessiva, tra CIG e mobilità in deroga, superiore ai 100 milioni di euro; per l'area sisma sono state presentate più di 3.000 istanze che hanno coinvolto almeno 2.500 aziende e 8.000 lavoratori per un numero di ore superiore ai 5 milioni e per una spesa complessiva stimata in 48 milioni di euro. Nel restante territorio della Regione Abruzzo, circa 400 aziende hanno prodotto istanza di cassa in deroga coinvolgendo n. 4.304 lavoratori per un totale di ore superiore ai 2 milioni.

Le misure per  
la  
salvaguardia  
dei livelli  
occupazionali





Gli interventi di mobilità in deroga della durata di 13 settimane, adottati in favore dei lavoratori nei confronti dei quali è venuta a scadere l'indennità di disoccupazione ordinaria, hanno interessato 2.834 disoccupati.

Il 14 aprile 2010 è stato sottoscritto l'Accordo tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Regione Abruzzo con il quale, nell'ambito della prima ripartizione di risorse, vengono destinati 30 milioni di euro a valere sui Fondi nazionali per la concessione o per la proroga in deroga alla vigente normativa di trattamenti di cassa integrazione guadagni ordinaria e/o straordinaria, di mobilità, di disoccupazione speciale ai lavoratori subordinati a tempo determinato ed indeterminato, con inclusione degli apprendisti e dei lavoratori somministrati. A questi si aggiungono ulteriori 30 milioni di euro da destinare all'erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga in favore dei lavoratori subordinati che svolgono la propria prestazione nei Comuni di cui all'art. 1 dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 aprile 2009, recante ulteriori disposizioni urgenti conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito la provincia dell'Aquila e altri comuni della Regione Abruzzo. Conseguentemente, il CICAS nella seduta del 28 aprile 2010 ha sancito l'accordo quadro che ha ridefinito i criteri per l'accesso agli ammortizzatori sociali, in deroga di cui alle risorse derivanti dagli accordi tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e la Regione Abruzzo sottoscritti sino alla data del 14 aprile 2010, nonché successivi ulteriori accordi integrativi.

Con DGR n. 26 del 25/01/2010 è stato approvato il Programma "Lavorare in Abruzzo", finalizzato alla promozione dell'occupazione attraverso l'erogazione di incentivi alle imprese/datori di lavoro che si impegnassero a:

- assumere a tempo indeterminato;
- assumere personale con contratto di apprendistato;
- trasformare in contratto a tempo indeterminato rapporti di lavoro in essere di natura atipica.

Le istanze pervenute sono state 2.580, quelle ammissibili a finanziamento sono state n. 1.275, quelle finanziate sono state n. 648, per una spesa pari a 20 milioni di euro al 30.06.2010. Entro l'anno si procederà allo scorrimento delle graduatorie delle istanze ritenute ammissibili per ulteriori 8 milioni di euro.

Di una certa rilevanza è stato anche il Programma P.A.R.I (Programma di azione per il reimpiego di lavoratori svantaggiati) proposto dal Ministero del Lavoro, realizzato dalla Regione Abruzzo nel 2009, mirato al reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori sospesi o licenziati, ma anche a strutturare e potenziare i Centri per l'Impiego, estendere buone prassi e monitorare crisi e ammortizzatori sociali. Il Programma di azione per il reimpiego di lavoratori svantaggiati continuerà nell'anno 2010 con il Programma Welfare to Work, sempre proposto dal Ministero del Lavoro e realizzato dalla Regione Abruzzo.

Gli interventi che la regione dovrà porre in essere per promuovere l'occupazione saranno finalizzati alla qualità del sistema formativo che dovrà essere concretamente funzionale alle esigenze dell'economia abruzzese e del sistema produttivo regionale. Gli investimenti sulla formazione dovranno, pertanto, essere il frutto di un'azione concertata con le Organizzazioni di categoria, al fine di selezionare i settori sui quali vi è maggiore richiesta da parte delle imprese.

Gli interventi di riforma del mercato del lavoro sono, come è noto, finanziati in gran parte attraverso il Fondo Sociale Europeo, e quindi perseguiti nell'ambito del Programma Operativo 2007-2013 e della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO).

**Le riforme del  
mercato del  
lavoro**

Il periodo del DPEFR sarà caratterizzato dalla implementazione del Piano Operativo 2009-2011, la cui strategia estende le modalità di azione della Regione verso un arco temporale programmatorio di più ampio respiro, triennale e non biennale come nel precedente periodo, al fine di perseguire un'adeguata sinergia tra gli obiettivi strategici indicati nel PO FSE Abruzzo e declinati nei singoli Assi prioritari.

La finalità che persegue il PO 2009-2011 si basa su due direttrici fondamentali: una volta a disegnare con chiarezza qual è il contributo del FSE nella direzione per lo sviluppo e il decollo regionale; l'altra ad eliminare quegli ostacoli che possono incidere sul raggiungimento degli stessi.

Con il Piano Operativo 2009-2011 si intende focalizzare l'azione sia su interventi con caratteristiche di innovatività e sperimentazione, anche a carattere integrato, sia su quelli che già in passato hanno registrato un positivo riscontro, in una logica di capitalizzazione e valorizzazione delle buone pratiche messe in campo dall'azione regionale.

Le aree identificate quali prioritarie ed entro le quali si collocano le operazioni da attivare sono riconducibili ai seguenti ambiti di intervento, ai quali si ricollegano gli obiettivi strategici indicati nel PO FSE:

- ottimizzazione del raccordo e dell'integrazione tra i sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro e sviluppo dell'alternanza istruzione/formazione - lavoro;
- introduzione di standard di qualità nel sistema regionale dell'orientamento, dell'istruzione e della formazione;
- potenziamento degli strumenti per lo sviluppo del sistema di formazione continua e permanente;
- potenziamento di reti fra mondo della formazione superiore, della ricerca, del sistema universitario e delle imprese, volte al trasferimento di





Know how al tessuto imprenditoriale e alla crescita della competitività del sistema nel suo complesso;

- sostegno e rafforzamento di misure di inclusione sociale per le categorie svantaggiate e a rischio di emarginazione;
- promozione di una rete dei servizi per il mercato del lavoro, che veda il soggetto pubblico svolgere una funzione di coordinamento e promozione, attraverso la realizzazione di azioni specifiche;
- rafforzamento e qualificazione della governance regionale, funzionale al presidio dei processi che incidono sulle politiche della formazione e del lavoro;
- rafforzamento delle azioni di contrasto alla crisi occupazionale;
- attivazione di strumenti di ingegneria finanziaria innovativi, finalizzati al miglioramento dei livelli occupazionali, anche delle fasce sociali più deboli, attraverso la creazione di nuova imprenditorialità.

Tali ambiti di intervento trovano concreta attuazione nella realizzazione di azioni progettuali monoassi e multiassi mirate al conseguimento degli obiettivi prefissati e di quelli che, *in itinere* e alla luce delle mutate condizioni del contesto regionale, sono stati individuati quali prioritari.

Ai fini della semplificazione della normativa per la creazione della nuova occupazione e la promozione dell'imprenditorialità, verranno rivisitate le norme regionali attualmente vigenti (LLRR 111/95, 55/98, 136/96, 143/95 e 96/97) per predisporre un testo unico delle leggi regionali sulle politiche attive del lavoro.

Ulteriori azioni saranno intraprese per la rivisitazione delle norme in materia di diritto allo studio ordinario e di quelle che riguardano il diritto allo studio nelle università.

### 3.3.4 - IL SISTEMA EDUCATIVO

Il nuovo ciclo di programmazione 2007-2013 dovrà costituire l'occasione per uno sviluppo del sistema educativo regionale, anche in considerazione dell'importanza, sottolineata nel documento conclusivo del vertice di Lisbona, dell'istruzione e della formazione per la crescita e lo sviluppo economico.

L'obiettivo strategico che si intende conseguire è quello di inserire i processi educativi lungo tutto l'arco della vita, a partire dall'infanzia, coniugando formazione delle risorse umane e maggiore competitività del sistema regionale e delineando delle azioni di carattere educativo, informativo, documentale, formativo e ricreativo, finalizzati a fornire alla popolazione di ogni classe di età le più ampie opportunità di apprendimento individuale, nell'intento di

MA

migliorare conoscenze, specializzazioni e competenze spendibili sul mercato del lavoro.

La Regione Abruzzo, come molte altre Regioni, non ha mai emanato una normativa organica sul sistema educativo territoriale, divenuto oggetto di competenza legislativa regionale in seguito alle modifiche del Titolo V della Costituzione. L'unica legge regionale vigente è la L. R. 17.5.1995, n. 111 (*"Formazione professionale"*), mentre, per quanto concerne l'istruzione, si fa ancora riferimento agli artt. 78 e 79 della L.R. 3 marzo 1999, n. 11 (*"Attuazione del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112: Individuazione delle funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale e conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali ed alle autonomie funzionali"*).

L'attuale stato dell'arte, nel passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni vede svilupparsi due fondamentali processi destinati a produrre ricadute dirette in ambito regionale:

Il passaggio delle competenze

- la determinazione delle finalità, tempi e modalità di attuazione del Titolo V, parte II della Costituzione in materia d'Istruzione, attraverso un Accordo - in via di definizione - fra Governo, Regioni, Province Autonome, Province, Comuni e Comunità Montane, per cui la Regione Abruzzo dovrà predisporre le condizioni normative e organizzative che le consentano di svolgere le funzioni amministrative e di servizio pubblico in materia d'istruzione e di istruzione e formazione professionale (cfr. la sentenza n. 13/04 della Corte Costituzionale).
- la riforma del quadro giuridico-istituzionale relativo all'istruzione scolastica, che sta toccando tutti gli ordini di scuola e che dovrà essere tradotta a livello regionale, nell'ambito del riparto di competenze stabilito dal suddetto Titolo V.

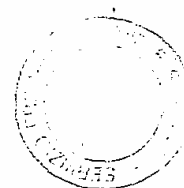
Nel medio periodo, le indicazioni dei tavoli nazionali costituiranno l'occasione per predisporre e adottare una normativa del sistema educativo regionale, con particolare riferimento a:

- l'individuazione delle linee portanti del governo territoriale del sistema educativo (forme, livelli e organismi), attraverso un percorso di condivisione con gli EE.LL.;
- la programmazione dell'offerta di istruzione e formazione sul territorio, con particolare riguardo alla funzione di organizzazione della rete scolastica;
- gli interventi per il diritto allo studio;
- l'anagrafe regionale degli studenti.

Alla normativa andranno ricondotte le indicazioni programmatiche, espresse nel DPEFR 2011-2013, di cui ai punti seguenti.

Integrazione dell'offerta





Al settore dell'infanzia le politiche europee prestano grande attenzione, vista la sua importanza anche ai fini delle politiche di conciliazione tra lavoro e vita familiare dei genitori. L'obiettivo prioritario è quello di favorire la diversificazione, il potenziamento e la generalizzazione delle attività della scuola dell'infanzia e la loro messa in rete, stimolando e favorendo l'integrazione fra interventi pubblici, privati e delle famiglie. In linea con quanto previsto dal *Piano regionale degli obiettivi di servizio* si punterà a raggiungere il *benchmark* europeo previsto dalla strategia di Lisbona, che prevede servizi per almeno il 33% dei bambini sotto i tre anni e di garantire il diritto per la totalità dei bambini (100%) da tre a sei anni, senza distinzione di origini o abilità, di usufruire dei servizi della scuola dell'infanzia.

Si rende poi necessario promuovere interventi di educazione non formale degli adolescenti e dei giovani, a livello informativo, documentale, formativo, consulenziale, finalizzati a fornire alla popolazione le più ampie opportunità di apprendimento individuale, allo scopo di migliorare le conoscenze, specializzazioni e competenze idonee ad accompagnare il percorso personale di apprendimento ed educazione con percorsi complementari ed integrativi dei momenti formali di istruzione.

Un ulteriore sforzo sarà dedicato al miglioramento qualitativo delle strutture e dei servizi, agendo sulle diverse criticità che ancora presenta il sistema dei servizi sociali regionali: la qualificazione degli operatori; l'aggiornamento della legislazione, in particolare sul piano della normativa relativa alle autorizzazioni e agli accreditamenti, sia delle strutture che dei servizi e la competitività delle imprese sociali regionali.

Questo ambizioso traguardo verrà conseguito attraverso le seguenti azioni positive finalizzate a:

- qualificare ed innovare i sistemi di formazione, istruzione e orientamento, a partire dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita, al fine di sostenere l'occupabilità e per contribuire a realizzare una società basata sulla conoscenza, secondo gli obiettivi di Lisbona;
- garantire la pari opportunità nei diritti e nell'uso dei servizi estendendone la diffusione nei territori che ne sono privi o carenti;
- sostenere l'esercizio della libertà di scelta degli individui nella costruzione di percorsi di sviluppo personale, culturale, formativo e professionale attraverso un'offerta integrata di attività e servizi nei settori dell'educazione, istruzione, orientamento e formazione, in un quadro di effettiva mobilità verticale ed orizzontale del sistema;
- implementare servizi per almeno il 33% dei bambini sotto i tre anni e di garantire il diritto per la totalità dei bambini (100%) da tre a sei anni, senza distinzione di origini o abilità, di usufruire dei servizi della scuola



*Mm.*

- dell'infanzia;
- superare l'iniziale rigidità dell'offerta di servizi (il nido) creando un sistema integrato di servizi che permettono di completare il quadro degli interventi nel settore;
- distribuire i servizi sul territorio in materia omogenea e ordinata in modo da consentire un eguale sviluppo e una dislocazione uniforme dei servizi in ambito regionale tenendo conto delle eventuali peculiarità del territorio;
- fornire alla popolazione le più ampie opportunità di apprendimento individuale, allo scopo di migliorare le conoscenze, specializzazioni e competenze idonee ad accompagnare il percorso personale di apprendimento ed educazione non formale, con percorsi complementari ed integrativi dei momenti formali di istruzione;
- sostenere l'autonomia scolastica ed a una programmazione scolastica pienamente condivisa;
- rafforzare le politiche contro la dispersione scolastica;
- dedicare particolare attenzione al rapporto tra scuola e mercato del lavoro ed all'integrazione tra istruzione e formazione professionale.

### 3.3.5 - L'AMBIENTE E LO SVILUPPO SOSTENIBILE

La politica per lo sviluppo sostenibile sta assumendo una rilevanza sempre maggiore, sia per la dimensione sovranazionale che assume, sia per l'importanza e la complessità delle azioni che il governo centrale e le Regioni stanno mettendo in campo per il raggiungimento di obiettivi fissati in accordi internazionali.

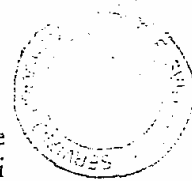
Nel caso dell'Abruzzo, la rilevanza risulta ancora maggiore alla luce della necessità di individuare, coordinare ed attuare le azioni operative nei vari settori interessati che consentano di superare i ritardi ed acquisire la premialità per il raggiungimento degli obiettivi di servizio come le altre Regioni del Mezzogiorno.

Componenti fondamentali di tale politica sono:

- la politica energetica regionale;
- le politiche di gestione dei rifiuti;
- Le politiche per la tutela ambientale e la riduzione dei livelli di inquinamento;
- Le politiche per la prevenzione e la difesa del territorio e la protezione civile.

Parte integrante della politica ambientale è la politica per l'energia, per la quale, **Politica per l'energia**





nonostante l'importate passaggio di competenze dallo Stato in seguito alle riforme istituzionali, poche regioni hanno finora predisposto i propri strumenti di programmazione, indirizzo e coordinamento degli interventi sul proprio territorio.

A fine agosto, la Giunta (DGR. 470/C del 31 agosto 2009) ha predisposto il primo *Piano Energetico Regionale* (PER), che, corredato dal Rapporto ambientale e dalla Valutazione Ambientale Strategica (VAS), è stato proposto all'attenzione del Consiglio Regionale per l'adozione.

### SCHEDA 3 O IL PIANO ENERGETICO REGIONALE

*A dicembre 2009, il Consiglio regionale ha approvato il primo Piano Energetico Regionale (PER), che, corredato dal Rapporto ambientale e dalla Valutazione Ambientale Strategica (VAS), era stato trasmesso dalla Giunta qualche mese prima (DGR. 470/C del 31 agosto 2009).*

*Il Piano è il risultato di un lunghissimo lavoro preparatorio, passato attraverso varie tappe amministrative che ora ne costituiscono elementi attuativi: basti pensare alle linee guida per la produzione di energia in vari settori, adottate negli ultimi anni, alle sperimentazioni su programmi europei o agli studi condotti dai vari enti strumentali ed in collaborazione con le Università che hanno migliorato la capacità di analisi e di programmazione e di individuazione e soluzione di problematiche tecniche.*

*Il Piano fissa gli obiettivi minimi da perseguire nella politica energetica regionale entro il 2010 per il contenimento delle emissioni inquinanti e la lotta ai cambiamenti climatici, per l'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili, per il risparmio energetico e l'incremento nell'uso dei bio-combustibili. Essi sono, rispettivamente:*

- la riduzione delle emissioni di gas serra del 6,5% rispetto ai valori del 1990;*
- l'incremento delle fonti di energia rinnovabili fino a coprire il 12% del consumo interno lordo di energia, seguendo l'obiettivo indicato dal Libro verde dell'Unione europea;*
- un risparmio energetico nel settore degli usi finali del 9% (mediamente, circa l'1% annuo) per le produzioni di fonti fossili ed energia elettrica, che coincide con l'obiettivo nazionale indicato nella Direttiva 2006/32/CE;*
- l'incremento della quota dei bio-combustibili sul consumo complessivo delle fonti fossili nel settore dei trasporti fino al 5,75% , in linea con la Direttiva 2003/30/CE).*

P. 166

La strategia proposta dal PER è quella di promuovere un uso sostenibile ed efficiente delle risorse energetiche, che è al contempo una condizione per una migliore qualità della vita e il criterio per orientare lo sviluppo sociale ed economico verso una maggiore sostenibilità ambientale. In particolare per quest'ultimo aspetto, la programmazione dello sviluppo del Quadro Strategico Nazionale individua l'obiettivo di promuovere le opportunità di sviluppo locale attraverso l'attivazione di filiere produttive collegate all'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili ed al risparmio energetico.

... il PER...

Il Piano è destinato a dare una risposta ai bisogni della collettività in quattro ambiti della politica energetica regionale, ovvero:

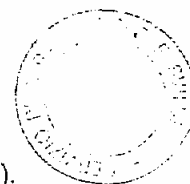
- La realizzazione delle reti per la distribuzione dell'energia: il PER prevede l'estensione della rete di distribuzione dell'energia elettrica sul territorio regionale ed interventi volti ad assicurare la stabilità della rete stessa a prezzi competitivi, in linea con i programmi del gestore Terna Spa;
- L'incremento della produzione regionale di energia, sviluppando le fonti rinnovabili (eolica, solare termico, solare fotovoltaico, energia da biomasse, idroelettrico) per i consumi residenziali ed efficienti processi di cogenerazione e rigenerazione dell'energia destinata ai consumi produttivi (industria, commercio, edilizia ospedaliera);
- il risparmio energetico, da perseguire attraverso la qualificazione energetica degli edifici e l'erogazione di incentivi nell'industria e nelle abitazioni civili;
- la sensibilizzazione degli utenti sull'uso razionale dell'energia.

Sulla realizzazione di impianti, le indicazioni del Piano sono coerenti, oltre che con la programmazione di settore, con le indicazioni operative per la realizzazione e la valutazione dei nuovi impianti che erano state emanate negli scorsi anni, durante il lungo lavoro di concertazione delle azioni del Piano stesso: la Giunta aveva infatti approvato le *Linee guida per i parchi eolici nel territorio abruzzese* (DGR 754 del 30.07.2007), per gli impianti fotovoltaici (DGR 244 del 22.03.2010), e quelli idroelettrici. Tali linee guida, anche in seguito all'approvazione del PER, sono state tutte precisate e modificate nel corso del 2010. Sono infine in fase di predisposizione, sulla base delle indicazioni fornite dal PER, le linee guida per gli impianti di produzione dell'energia da biomasse.

... e la sua  
attuazione

Nel corso del 2010, è stato introdotto un importante elemento di semplificazione per la realizzazione degli impianti di produzione dell'energia da fonti rinnovabili. Con la LR 11/2010, che modifica la precedente legge (LR 27/2006), è stato infatti introdotto lo strumento dell'Autorizzazione Unica (prevista dal D.Lgs. 387/2003), destinato a semplificare l'IPPC (*Integrated*





*Pollution Prevention and Control o Autorizzazione Integrata Ambientale, AIA*). L'Autorizzazione unica sostituisce tutti i pareri, autorizzazioni e nulla osta necessari e consente la realizzazione dell'impianto di rete con il potere di pubblica utilità e pubblico servizio. Vengono in tal modo a decadere tutte le procedure di pubblicità, di pareri e di autorizzazioni previste dalla legislazione precedente.

Intorno agli obiettivi di risparmio energetico fissati dal Piano energetico, attraverso un'azione di coordinamento svolta anche nell'ambito dei tavoli di concertazione, si è via via consolidato il consenso di tutte le Istituzioni presenti sul territorio regionale. L'Abruzzo è stata infatti la prima Regione in Europa nella quale è stato siglato il *Patto dei Sindaci*, per proseguire l'impegno di sostenibilità ed efficienza della politica energetica europea. Il Patto abruzzese, presentato a Bruxelles nel maggio 2010, ha l'adesione di tutti i sindaci e delle quattro province.

Il protocollo del Patto prevede che, sotto il coordinamento di una *cabina di regia* composta da Regione e Province, tutti i comuni del territorio regionale avviino la redazione di un *Piano di Azione per l'Energia Sostenibile*, che verrà finanziato con risorse della programmazione comunitaria e nazionale. Ad ottobre 2010, il Patto ha avuto dalla Giunta un primo finanziamento per 300 mila euro.

Il tema della gestione dei rifiuti va affrontato in un'ottica industriale ed europea. Il tema era considerato finora un problema sociale, economico, di sicurezza e di legalità. Tale concezione è ormai superata: la gestione dei rifiuti è da considerare una risorsa sotto il profilo occupazionale, sociale, economico e di trasparenza, nonché una nicchia per sperimentare ricerca ed innovazione anche al fine della riduzione a monte dei rifiuti, al riciclo ed alla produzione di energia.

La gestione dei  
rifiuti

Una maggiore valorizzazione dei rifiuti, in termini di recupero di materia e di energia e la diminuzione del loro conferimento nelle discariche, rivestono un ruolo fondamentale nel ridurre gli impatti ambientali esercitati dai crescenti quantitativi di rifiuti, come dimostrano le recenti esperienze.

Le più efficaci forme di gestione dei rifiuti prodotti dalla società moderna, in particolare dei rifiuti urbani, evidenziano il ruolo fondamentale del cosiddetto *approccio integrato*, in cui confluiscono le pratiche della riduzione del volume dei rifiuti e del recupero di materie prime e di energia. Tale approccio caratterizza la direttiva europea in materia di gestione dei rifiuti (direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio), che delinea una serie di azioni ordinate secondo una scala di priorità, all'interno di una logica di gestione integrata delle problematiche. La direttiva, inoltre, fissa nuovi obiettivi

D.W.

in materia di riciclaggio che gli Stati membri dovranno conseguire entro il 2020, stabilendo che i tassi di riciclaggio devono essere uguali al 50% in peso per i rifiuti domestici e simili e al 70% in peso per i rifiuti di costruzione e demolizione (C&D).

In attuazione del Piano Regionale Rifiuti (DGR 694 del 16.07.2007) la Giunta regionale (DGR n. 611 del 2.11.2009, avente per oggetto "L.R. 19.12.2007, n. 45 - Linee di indirizzo per l'aggiornamento della normativa regionale in materia di gestione dei rifiuti"), ha indicato le nuove direttrici nella gestione integrata dei rifiuti, delineando una strategia che prevede prioritariamente:

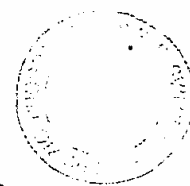
- di rafforzare tutta la filiera del ciclo integrato dei rifiuti;
- di realizzare una campagna di informazione e promozione per la prevenzione e riduzione dei rifiuti;
- di dare impulso alla raccolta differenziata prioritariamente secondo sistemi domiciliari;
- di creare una rete efficiente di impianti di smaltimento;
- di prevedere il recupero energetico dei rifiuti urbani, modificando la norma che prevede il vincolo del raggiungimento dell'obiettivo del 40% di Raccolta Differenziata su media regionale tenuto conto che con Delibera 694/97 era previsto un obiettivo del 30%.

Su tali linee, è stata elaborata una prima bozza di disegno di legge regionale, destinata ad adeguare la LR 45/2007, che ha approvato il *Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti* (PRGR), ed è stato insediato un "Tavolo di concertazione" per il confronto e la concertazione istituzionale sulla proposta. Gli indirizzi o obiettivi operativi che emergono dal disegno di legge e dal Tavolo sono:

- predisporre "Programmi straordinari" per la diffusione delle raccolte differenziate secondo "sistemi domiciliari" e di "prossimità";
- verificare il rispetto dell'obbligo, da parte degli Enti competenti, dell'attivazione di servizi di raccolta differenziata per la frazione organica, il verde, la carta ed il cartone, le pile ed i farmaci scaduti, come previsto dalle disposizioni regionali (Programma regionale RUB, Programma Regionale Imballaggi, ..etc);
- sviluppare la pratica del compostaggio domestico in particolari contesti territoriali;
- utilizzare gli ammendanti compostati dal recupero delle frazioni organiche stabilizzate per gli usi consentiti;
- realizzare, in collaborazione con gli Enti interessati, una rete regionale delle "stazioni ecologiche", "centri di raccolta" e "piattaforme ecologiche" per la raccolta differenziata;
- emanare direttive tecniche finalizzate all'implementazione della normativa nazionale e regionale.

In termini di gestione saranno attivati, nei limiti delle competenze regionali,





meccanismi di controllo su appalti di servizi ed affidamenti "in house" da parte dei gestori. La messa in rete di impianti e competenze, sviluppando opportune sinergie, dovrà tendere ad uniformare le tariffe sul territorio regionale. Sono già state emanate specifiche direttive regionali sull'"ecoristoro" (DGR 478 dell'11.06.2010) da riconoscere ai Comuni in cui sono ubicati impianti di gestione dei rifiuti urbani e direttive per la definizione di "tariffe di conferimento" (DGR 693 del 13.09.2010) dei rifiuti da avviare in impianti di smaltimento e recupero pubblici

Per l'intero insieme delle azioni nelle materie collegate alla tutela ed alla valorizzazione ambientale e allo sviluppo sostenibile, ad ottobre 2006 la Regione Abruzzo si è dotata del *Piano Regionale Triennale di Tutela e Risanamento Ambientale (PRTRTA)*, di cui all'art.225 della L.R. n. 15 del 2004) che riguarda i settori d'intervento della tutela e risanamento della qualità dell'aria, della gestione dei rifiuti, della bonifica dei suoli inquinati, della prevenzione degli inquinamenti fisici e dello sviluppo sostenibile, ed è attuato, a seconda dei casi, mediante concessione agli enti locali di contributi in conto capitale ovvero bandi per la concessione di contributi per la realizzazione di interventi collegati alle finalità del programma.

Azioni di tutela e valorizzazione...

... il PRTRTA...

Il PRTRTA. (2006-2008) è ancora in fase di attuazione. Stante la valenza triennale del documento si procederà, al suo aggiornamento, tenendo conto dei risultati ottenuti e delle risorse finanziarie rese disponibili, delle novità normative intervenute nel frattempo e dell'emergere di nuove priorità di carattere ambientale legate al concetto di *sviluppo sostenibile*.

Il nuovo Piano, oltre ad aggiornare il quadro normativo dei piani di settore collegati, rivedrà gli obiettivi specifici degli ambiti di intervento ed individuerà le azioni, la loro dotazione finanziaria, le modalità e le tempistiche degli interventi alla luce dell'esperienza maturata e delle criticità emerse con l'attuazione del precedente programma. Il Piano si avvarrà delle risorse trasferite dallo Stato per l'esercizio delle funzioni conferite dal D.Lgs. 112/1998, destinate a questo scopo dalla citata LR 15/2004, nonché da risorse recuperate nell'attuazione del precedente Piano.

La Regione Abruzzo ha realizzato l'anagrafe dei *siti a rischio potenziale di inquinamento*. Per affrontare la situazione in questo specifico settore è necessario prevedere, nelle diverse programmazioni economiche, risorse finanziarie a favore dei Comuni come contributo per la rimozione dei rifiuti abbandonati, o della bonifica dei siti (*es. fondo di rotazione*).

...la bonifica dei siti inquinati...

Sul territorio regionale sono presenti siti inquinati di grosse dimensioni e classificati di *interesse nazionale* (Fiume Saline, Fiume Alento, Bussi sul Tirino). Per gli interventi di bonifica delle aree interessate del Fiume Saline e del Fiume

Pm

Alento, a febbraio 2010 è stato sottoscritto un Accordo di Programma che consentirà di utilizzare le risorse messe a disposizione dal Ministero dell'Ambiente (MATTM) e il cofinanziamento regionale. Per il sito di Bussi sul Tirino, il Ministero è stato sollecitato a stanziare risorse per la realizzazione degli interventi individuati.

Per quanto riguarda invece la *bonifica dei siti contaminati*, sono in fase di attivazione:

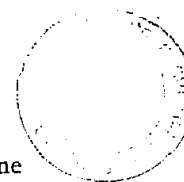
- l'aggiornamento dell'anagrafe dei siti contaminati;
- l'attivazione degli interventi e delle risorse previste nell'ambito del programma POR 2007 - 2013;
- l'adozione del *Programma Regionale delle Bonifiche (PRB)*, previa effettuazione della valutazione ambientale strategica (VAS);
- rafforzare le azioni in atto per garantire la bonifica e ripristino ambientale dei siti dichiarati contaminati ai sensi del D.Lgs. 152/06 e s.m.i.

In materia di riduzione dell'inquinamento luminoso e dei consumi energetici da esso derivanti, indicazioni molto importanti provengono dai dati sull'attuazione della LR 12/2005 (recante "*Misure urgenti per il contenimento dell'inquinamento luminoso e per il risparmio energetico*"), che fissa i requisiti tecnici e le modalità di impiego degli impianti di illuminazione esterna pubblica e privata e definisce le competenze della Regione e dei Comuni. In prossimità della scadenza del termine ultimo di cinque anni di attuazione e adeguamento degli impianti ai requisiti, infatti, si riscontra una percentuale molto bassa di iniziative attuative da parte dei Comuni, sintomo di una insufficiente informazione nei confronti della problematica, di una scarsa conoscenza della legge regionale, della mancanza di uffici comunali e di personale qualificato da dedicare alla gestione della problematica e, non ultimo, dell'assoluta carenza di risorse finanziarie.

...Inquinamento  
luminoso...

Per dare impulso alla applicazione della legge, i cui obiettivi sono più che mai validi, si procederà in due direzioni. La prima richiede modifiche alla legge 12/05, nel senso da un lato di prevedere il prolungamento dei termini per gli adempimenti a carico della Regione e dei Comuni, per poter consentire alla Regione di attivare le iniziative che ad essa fanno capo (attivazione corsi di formazione e reperimento risorse finanziarie a sostegno dei Comuni) e ai Comuni di provvedere ai propri adempimenti; dall'altro di garantire la possibilità di utilizzare le nuove tecnologie, in linea con gli indirizzi su risparmio ed efficienza energetica, e sempre nel rispetto degli obiettivi di contenimento dell'inquinamento luminoso. La seconda linea di azione consiste nell'attivare apposite linee di finanziamento all'interno del PRTRRA per l'informazione e la formazione specifica sulla materia e per il sostegno alle spese





sostenute dai Comuni per l'adeguamento degli impianti di illuminazione esterna pubblica.

Un ambito molto rilevante nelle politiche per la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali è infine quello dell'educazione ambientale, fondamentale per la sensibilizzazione e la consapevolezza del cittadino nei confronti del territorio e verso le problematiche ambientali.

...educazione  
ambientale...

Il *Programma Triennale Regionale di Educazione Ambientale* (strumento previsto dalla LR 122/1999) per il triennio 2008 -2010, è prossimo alla scadenza. La sua attuazione ha consentito, nel corso degli anni, di costruire una *rete regionale di centri di educazione ambientale (CEA)*, che promuovono, in stretta sinergia con la Regione, progetti ed azioni di educazione all'ambiente sempre più partecipati e di qualità, al fine di suscitare nei giovani maggiori attenzione e responsabilità verso le tematiche ambientali.

Nel corso del 2010, e nella prima parte del 2011, la materia dell'educazione ambientale, per la competenza regionale, sarà rinnovata in due dei suoi fondamenti.

Nell'immediato, si procederà alla redazione del nuovo *Programma Triennale di Educazione Ambientale 2011-2014*. La nuova programmazione, partendo dall'esperienza passata spingerà sempre più sulla qualità degli attori e delle attività da realizzare per l'educazione ambientale regionale e sull'ampliamento della rosa degli interlocutori, fino ad oggi costituita, per la maggior parte, dal mondo della scuola.

Il secondo elemento di innovazione è costituito dall'avvio, e dalla conclusione del relativo iter nei primi mesi del 2011, della riforma della legge che regola la materia dell'educazione ambientale in Abruzzo (la citata LR 122/99) e che nel tempo ha garantito una significativa e qualificata crescita di tutti gli attori del sistema regionale di educazione ambientale. Con il supporto ed il coinvolgimento di tutti gli attori del sistema, Regione, CEA, mondo della scuola, enti locali e cittadini, la nuova legge interverrà su quelli che l'esperienza indica come i punti in cui intervenire per migliorare la regolamentazione della materia e, in particolare:

- qualificare i requisiti strutturali, soggettivi e curriculari che i CEA, ed il personale che vi opera, dovranno avere per ottenere il riconoscimento;
- individuare, ai fini di un continuo miglioramento dell'intera rete, indicatori che consentano di valutare costantemente la qualità delle attività realizzate anche ai fini del mantenimento del "riconoscimento" regionale.

In materia di Protezione civile e difesa del territorio, la Regione si trova ad

Protezione civile  
e difesa del  
territorio



P. 172

operare in stretto contatto con le strutture nazionali, soprattutto per la gestione e la risoluzione delle emergenze collegate al sisma del 6 aprile 2009, ma anche per l'organizzazione del *sistema regionale di protezione civile*, oggetto di investimenti negli ultimi anni, sia per l'attività di *prevenzione e messa in sicurezza* del patrimonio edilizio regionale.

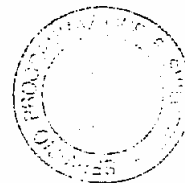
L'attività della Regione nel prossimo futuro sarà pertanto legata a questi tre grandi ambiti: mentre proseguirà la gestione operativa della *fase emergenziale* in corso, attraverso l'affiancamento al Dipartimento della Protezione Civile nazionale secondo gli indirizzi forniti dal Commissario Delegato, e la gestione operativa del polo logistico di Avezzano; verranno potenziate *l'organizzazione e le strutture* della protezione civile regionale, attraverso specifici progetti:

- un progetto nazionale coordinato dal dipartimento nazionale di protezione civile di una rete di comunicazione per l'emergenza e di sistemi integrati di monitoraggio del territorio con l'impiego di tecniche satellitari e di potenziamento della rete radio terrestre. Il progetto prevede di acquisire tecnologie e sviluppare metodologie per garantire il livello di comunicazione minima necessaria alla gestione delle emergenze quali incendi boschivi, esondazioni, siccità;
- il progetto che rivede ed aggiorna quello di realizzazione della Sala Operativa regionale e del Centro Funzionale d'Abruzzo, prevedendo anche una nuova localizzazione delle sedi operative.

Si provvederà inoltre alla revisione e all'aggiornamento della normativa sismica regionale ed al suo adeguamento alle disposizioni di carattere nazionale, mutate ed aggiornate anche a seguito degli eventi sismici del 6 aprile 2009.

Nel terzo ambito di azione sopra indicato, infine, verranno posti in essere *interventi di prevenzione e di messa in sicurezza* sul patrimonio esistente di scuole, edifici pubblici strategici, infrastrutture viarie e ponti, attraverso le opportune verifiche strutturali e l'accertamento dell'adeguatezza sismica (*vedi anche paragrafo successivo*).





### 3.3.6 – LA MANUTENZIONE E LA GESTIONE DEL TERRITORIO

L'attività di manutenzione e gestione del territorio costituisce uno degli obiettivi primari del programma amministrativo regionale soprattutto per effetto degli eventi sismici che interessano il territorio abruzzese. Nel periodo del presente DPEFR, la Regione sarà impegnata in sforzi di ricostruzione degli edifici e dei manufatti pubblici distrutti o danneggiati dal sisma e di messa in sicurezza in vari ambiti dei lavori pubblici: dall'edilizia scolastica all'edilizia residenziale, alle infrastrutture a rete (in particolare, agli acquedotti), alle infrastrutture di trasporto.

La necessità di garantire la ricostruzione delle zone danneggiate e al contempo di attuare azioni di messa in sicurezza e di sistematica prevenzione impone l'adozione di specifici programmi integrati di intervento (*Piani Organici Unitari*), di livello urbano. La gestione dei programmi è affidata, nell'emergenza e nell'immediata ricostruzione, al Governo centrale.

In tema di edilizia scolastica, le azioni di prevenzione e di messa in sicurezza degli edifici assumono particolare rilevanza alla luce dei dati emersi dall'Anagrafe dell'Edilizia Scolastica e dal Sistema Informativo dell'Edilizia Scolastica regionale. I dati confermano che il patrimonio scolastico pubblico abruzzese presenta ancora molte carenze in ordine sia alla qualità delle strutture sia al possesso dei requisiti di igiene, sicurezza ed agibilità.

Edilizia scolastica

L'obiettivo è quello di mettere in sicurezza le scuole dell'intero territorio regionale, con eccezione dell'Area del Cratere, per la quale si interverrà con i fondi messi a disposizione dal CIPE per la ricostruzione degli edifici danneggiati dal sisma (art. 4 del DL 39/2009, convertito con modificazioni nella Legge n. 77/2009). Il raggiungimento dell'obiettivo è correlato alle effettive risorse messe a disposizione dal PAR FAS e dai fondi nazionali e regionali.

Anche in tema di edilizia residenziale è necessario attuare azioni di messa in sicurezza e manutenzione di sistematica prevenzione delle strutture esistenti.

Edilizia  
residenziale

Opportunità in tal senso provengono dalla nuova fase che si è aperta recentemente nei rapporti tra Stato e Regioni per il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica. Con l'attuazione del "Piano nazionale di edilizia abitativa" si rende necessario definire gli obiettivi comuni e i percorsi programmatici da realizzare con risorse certe nazionali e regionali, coerentemente e conformemente con gli indirizzi concordati per stabilire priorità e forme d'intervento più rispondenti alle necessità dei singoli territori.

La programmazione del Piano prevede un processo di sviluppo articolato i cui obiettivi devono essere attuati mediante bandi. Uno degli strumenti è rappresentato dai Programmi Complessi (Programmi Integrati d'Intervento ecc.) che permettono di promuovere in modo sistematico accordi misti, in quanto capaci di conferire ai programmi d'intervento maggiori gradi di moltiplicazione delle risorse pubbliche disponibili, economicità, fattibilità e opportunità. Attraverso questi si intende fornire risposta ai bisogni sociali di edilizia abitativa, anche con la creazione di una offerta di alloggi ad accesso sostenibile, in locazione o in proprietà.

L'avvio del nuovo piano decennale e dei programmi regionali si intreccia in Abruzzo con la riforma del settore dell'edilizia residenziale pubblica e delle ATER, attualmente posti in gestione commissariale come tutti gli enti dipendenti dalla Regione in fase di riordino. La riforma dovrà restituire un ruolo centrale di programmazione alla Regione, che deve essere posta in grado di fungere da stimolo alle attività delle aziende non solo per programmi adeguati alle esigenze nei singoli ambiti locali, ma anche e soprattutto per il reperimento di risorse per finanziare le politiche del settore. In questo senso, stanno emergendo importanti opportunità anche dal livello europeo, con specifici programmi (ad esempio, Jasper, Jessica e Jeremie) o con fondi finora poco utilizzati. In tale ottica anche il riordino degli ATER attraverso una nuova Legge regionale diviene strumento per la crescita dell'efficacia ed efficienza del sistema.

Nella gestione del ciclo idrico integrato si darà continuazione al processo di riforma delle norme regionali che regolano la materia, in continuità con gli indirizzi del DPEFR del precedente anno. Lo scopo primario è costituito dalla razionalizzazione degli Enti di Gestione della rete distributiva, smaltimento/depurazione, regimentazione.

Il ciclo idrico

Il primo atto in tal senso è costituito dalla riforma degli enti di programmazione regionale (gli ATO), per pervenire ad un Ente unico regionale. Il disegno di legge presentato dalla Giunta sul tema a novembre 2009 è stato oggetto di emendamento presso la competente Commissione consiliare a Luglio 2010, in recepimento delle mutate norme statali di settore (cfr. Scheda 3P).

Gli obiettivi del disegno di legge sono la riduzione dei costi della politica e della gestione del servizio idrico, con la soppressione degli ATO e la costituzione dell'*Ambito Territoriale Unico Regionale* (ATUR), nonché la istituzione dell'*Ente Regionale per il Servizio Idrico Integrato* (ERSII), Ente pubblico regionale che svolgerà le funzioni degli Enti d'Ambito soppressi e le funzioni che sono già nelle competenze e nei compiti della Regione. La gestione dell'Ente sarà affidata a Regione, Province e Comuni secondo un articolato ed





equilibrato rapporto di compiti e ruoli, che permetta efficacia di azione e massima rappresentatività delle volontà.

Il Disegno di Legge è solo il primo passaggio utile a creare uno scenario certo in cui definire la nuova organizzazione, funzionale ed operativa, del sistema idrico integrato regionale.

L'obiettivo di rendere efficiente la rete idrica abruzzese, con la drastica riduzione delle dispersioni fisiche ed amministrative, è una priorità assoluta del Governo Regionale finalizzata a raggiungere per il servizio idropotabile i target di servizio nazionali.

Tale finalità dovrà coinvolgere e responsabilizzare tutti gli enti locali territoriali al rapido completamento degli investimenti programmati e in atto; allo stesso tempo dovranno essere messe in campo ulteriori risorse dagli strumenti della programmazione comunitaria e nazionale (a valere sui fondi FAS si stimano come necessari circa 80 milioni di euro nei prossimi anni).

### **SCHEDA 3 P**

#### **LA PROPOSTA DI RIFORMA DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO**

*Il disegno di legge su "Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo" che la Giunta Regionale (DGR. 628/C del 02.11.2009), è stato oggetto di emendamenti, presso la competente Commissione consiliare a luglio 2010, alla luce della recentissima legge statale di soppressione degli Enti d'Ambito (art. 1, comma 1 quinquies, della Legge 42/2010).*

*Il nuovo disegno di legge regionale prevede l'attribuzione delle funzioni degli Enti d'Ambito soppressi ad un nuovo Ente, denominato Ente Regionale per il Servizio Idrico Integrato (ERSII), il quale, non potendo più avere la forma del consorzio obbligatorio di funzioni tra i Comuni, avrà la forma di Ente pubblico regionale. In questo modo, in coerenza con la nuova perimetrazione regionale (Ambito Territoriale Unico Regionale), si devolvono ad un Ente regionale funzioni che in parte sono già nelle competenze e nei compiti della Regione. Il disegno di legge delimita inoltre un unico Ambito Territoriale Ottimale coincidente con i confini della Regione, l'Ambito Territoriale Unico Regionale (ATUR), in cui rientrano i 305 Comuni abruzzesi*

*L'ERSII svolgerà le funzioni degli Enti d'Ambito soppressi, succederà in tutte le loro posizioni giuridiche, facendo salvi i rapporti di lavoro attivi presso gli Enti d'Ambito e salvaguardando le competenze e le professionalità presenti negli enti soppressi. Il disegno di legge regionale individua gli organi dell'ERSII e rispettive competenze a regime, sancisce l'attiva partecipazione nelle forme di governo e controllo delle attività dello stesso a Regioni, Province e Comuni.*

17/11

*Il disegno di legge costituisce un primo importante momento della riforma complessiva dell'intero settore del Servizio Idrico Integrato (SII), costituito dall'insieme di servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, ed in parte degli usi industriali di fognatura e di depurazione delle acque reflue, ed ha l'obiettivo di assicurarne l'esercizio unitario, in attuazione della legge di riforma nazionale (Dlgs 152/2006).*

*In questa fase, il passaggio alla riforma e la costituzione del soggetto d'ambito individuato nell'ERSII, e alla nuova delimitazione dell'Ambito Territoriale Unico Regionale (ATUR) saranno garantiti da un Commissario Unico Straordinario, nominato con Decreto del Presidente della Giunta Regionale, che dispone dei poteri dell'assemblea dei sindaci, del presidente e del consiglio di amministrazione degli enti d'ambito commissariati. Per la liquidazione dei sei enti d'ambito tuttora esistenti verranno nominati uno o più liquidatori.*

*Il disegno di legge prevede inoltre sanzioni per i soggetti gestori che non adempiono o adempiono in ritardo gli obblighi previsti dalla legge.*

*Vengono inoltre dettate disposizioni per risolvere la problematica delle società del patrimonio vietate dalla legislazione vigente in materia di servizio idrico integrato. Infatti, entro il 30 dicembre 2010, i Comuni soci della società di patrimonio, a totale partecipazione pubblica, che hanno in dotazione le infrastrutture idriche inerenti al servizio idrico integrato di proprietà degli Enti locali soci, devono procedere alla liquidazione della società di patrimonio o, se economicamente meno oneroso, devono procedere alla fusione, anche per incorporazione, della società di patrimonio con la società che gestisce il Servizio Ciclo Idrico Integrato nel medesimo ambito di competenza della società di patrimonio. Nel caso in cui tale termine non venga rispettato, la Regione, entro trenta giorni, nomina un Commissario "ad acta", che, avvia, entro trenta giorni dalla nomina, le procedure per il conferimento delle infrastrutture idriche di proprietà degli Enti Locali al Commissario Straordinario, affinché le conferisca in concessione d'uso gratuita alla società cui è stata affidata la gestione del servizio nel medesimo ambito.*

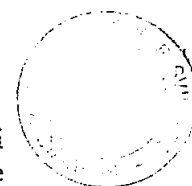
Interventi importanti sono previsti nel Piano d'Azione per il raggiungimento degli Obiettivi di Servizio, volti a tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato.

Un'altra riforma di grande rilevanza in corso riguarda i controlli sulla qualità e gli investimenti necessari per raggiungere i livelli qualitativi delle acque per vari usi.

Qualità delle  
acque

Il Piano di tutela della qualità delle Acque, che definisce, in attuazione del D.Lgs 152/2006, gli obiettivi di qualità dei corpi idrici e le azioni necessarie per conseguirli entro il 2015, è stato adottato dalla Giunta Regionale prima delle





ferie (DGR n. 614 del 9 agosto 2010). Il Piano costituisce lo strumento di pianificazione regionale in materia di tutela quali-quantitativa delle risorse idriche (cfr. Scheda 3Q).

L'obiettivo immediato degli investimenti regionali sarà quello di portare a soluzione le criticità individuate all'interno del Piano, ottimizzando l'uso della risorsa e migliorando l'efficacia dei sistemi depurativi delle acque reflue. Per le acque potabili, la situazione maggiormente critica si è riscontrata nell'intera Val Pescara, con la nota situazione di inquinamento dei pozzi a valle del sito inquinato di Bussi sul Tirino. Per quanto riguarda l'uso delle acque a scopi agricoli ed industriali, le Direzioni regionali dei Lavori Pubblici e dell'Agricoltura stanno cooperando per definire un insieme di azioni comuni tese all'ottimale utilizzo della risorsa. Sono già in essere azioni in tal senso per il Bacino di Chiauci e per l'area del Fucino.

Per l'attuazione del Piano sarà creato un nuovo sistema di controlli sulla qualità delle acque, che potenzierà il ruolo dell'ARTA e metterà in campo una nuova procedura unica che evidenzia ruoli e responsabilità nelle situazioni di crisi, come quelle gravissime che si sono verificate di recente.

Un'attenzione particolare dovrà essere data alla depurazione, tema che vede ancora l'Abruzzo agli ultimi posti delle graduatorie nazionali. Gli interventi in corso interessano le situazioni più urgenti: la depurazione di acque reflue urbane, la realizzazione di fognature negli agglomerati superiori a duemila abitanti equivalenti e il riutilizzo delle acque reflue depurate. Seguono queste priorità i progetti già finanziati nell'ambito dell'Accordo di Programma Quadro "Tutela delle Acque e Gestione Integrata delle Risorse Idriche" (APQ n. 5), che prevedono una serie di interventi urgenti per la tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei (interventi prioritari relativi a fognatura, collettamento e depurazione, di ripristino e tutela dei corpi idrici pregiati (Lago di Barrea e Lago di Scanno), di riutilizzo delle acque reflue depurate.

TAA

### SCHEDA 3 Q- IL PIANO REGIONALE DI TUTELA DELLE ACQUE

Ad agosto 2010, la Giunta ha adottato (DGR n. 614 del 9 agosto 2010) il Piano di Tutela delle Acque (PTA) della Regione Abruzzo, strumento tecnico e programmatico attraverso cui realizzare gli obiettivi di tutela quali-quantitativa dei corpi idrici previsti dal D.L.vo 152/06 "Norme in materia ambientale", attuativo della Direttiva Quadro sulle acque 2000/60/CE.

Uno degli obiettivi primari definiti dal decreto di cui sopra è il raggiungimento o mantenimento, su tutti i corpi idrici, superficiali e sotterranei, dello stato di qualità ambientale definito "buono" entro il 2015. A tal fine, la pianificazione regionale di settore classifica i corsi d'acqua e i corpi idrici sotterranei abruzzesi, individuando le aree di crisi e di intervento e definisce i programmi di azione utili al raggiungimento degli obiettivi di qualità.

All'interno del piano complessivo di interventi assume un ruolo di rilievo la depurazione delle acque reflue. In quest'ambito, ed al fine di ottimizzare l'utilizzo della risorsa acqua, il PTA individua una serie di azioni:

- interventi prioritari in materia di depurazione di acque reflue urbane e fognatura negli agglomerati superiori a duemila abitanti equivalenti: le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), del periodo di programmazione finanziaria corrente, sono destinate al finanziamento di tali interventi;
- censimento e caratterizzazione degli agglomerati inferiori a duemila abitanti equivalenti e dei relativi impianti di depurazione e definizione di un programma per la graduale dismissione delle fosse imhoff a servizio degli stessi
- definizione di prescrizioni specifiche per gli scarichi di acque reflue urbane in termini di strumenti di misurazione di portata ed autocampionatori, limiti di emissione e sistemi di disinfezione dello scarico finale;
- riutilizzo delle acque reflue depurate per gli impianti immediatamente "eleggibili" a tali fini, e predisposizione di un programma a medio termine per l'adeguamento di tali impianti e delle infrastrutture necessarie per il riutilizzo delle acque reflue.

Le altre principali azioni proposte con il Piano per il perseguimento degli obiettivi di qualità sono individuabili nelle seguenti:

- Misure per la protezione delle acque sotterranee e superficiali destinate al consumo umano: in particolare vengono definiti i criteri per l'individuazione delle aree di salvaguardia delle acque destinate al consumo umano, la procedura amministrativa per tale definizione, le competenze e i tempi di definizione nonché, i vincoli da rispettare in tali aree;





- *Misure per le aree vulnerabili: sono individuate prescrizioni specifiche per gli scarichi in aree sensibili e in aree vulnerabili da nitrati di origine agricola*
- *Misure in materia di applicazione del Deflusso Minimo Vitale: vengono definiti i valori di Deflusso Minimo Vitale da garantire a valle delle derivazioni di acqua pubblica, le modalità, i criteri ed i tempi di applicazione del DMV, le deroghe e le modalità di revisione delle concessioni di derivazione d'acqua in atto ai fini del rilascio del DMV;*
- *Misure per l'equilibrio del bilancio idrico: vengono stabilite delle limitazioni al rilascio di nuove concessioni di utilizzo di acqua pubblica da corpi idrici superficiali o sotterranei per i quali, dalle analisi effettuate nell'ambito della redazione del PTA e riportate negli elaborati di piano, sia risultata una rilevante criticità in termini di disponibilità di risorsa idrica;*
- *Misure per il risparmio idrico nei settori civile, industriale ed agricolo.*
- *Misure volte all'approfondimento dello stato conoscitivo sulle risorse idriche (scarichi e depurazione, utilizzo delle risorse, stato quali-quantitativo degli acquiferi ecc.) ai fini gestionali.*

Le politiche di intervento nei settori della tutela delle georisorse acqua e suolo continuano a basarsi come è noto su una programmazione strutturale, che sta consentendo alla Regione ed agli enti competenti di attivare gli investimenti necessari a migliorare e raggiungere buoni livelli di qualità delle risorse idriche del suolo e dei litorali.

Difesa del suolo e della costa

Il Piano organico per il rischio delle aree vulnerabili dovrebbe portare i problemi di erosione della costa a soluzione definitiva con interventi a basso impatto ambientale ed alta tecnologia. Gli interventi del Piano, di carattere innovativo, vanno ad integrarsi da un lato con le azioni realizzate dai Comuni per la manutenzione ordinaria delle scogliere e il ripascimento stagionale degli arenili, dall'altro con azioni preventive dell'inquinamento marino, realizzate attraverso interventi a monte, sulle acque fluviali.

Gli interventi urgenti, previsti dalla delibera del Consiglio regionale n.36/3 del 13/06/2006 "Ricognizione interventi in essere e programma pluriennale degli interventi di straordinaria manutenzione del quinquennio 2005-2010" sono in fase di attuazione. L'obiettivo del Piano resta quello di portare a compimento le azioni programmate, attivando tutti i possibili canali per reperire le ingenti risorse necessarie (96 milioni di euro).

Le politiche per la difesa del suolo sono invece imperniate 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"). Con i due Piani,



*Tina*

definitivamente approvati dal Consiglio Regionale nei primi mesi del 2008 dopo una lunga e complessa procedura di predisposizione ed adozione, la Regione Abruzzo si è dotata di strumenti che superano la logica degli interventi estemporanei ed emergenziali, per programmare con criterio scientifico una gestione ordinaria del territorio fisico, compatibile con le dinamiche naturali del territorio stesso.

I Piani individuano e rappresentano le condizioni di pericolosità idrogeomorfologica e idraulica del territorio, perimetrano le zone di rischio dell'incolumità dei beni esposti all'interno delle aree pericolose e forniscono automaticamente il quadro delle necessità di intervento (finalizzato al risanamento e mitigazione del rischio) con criterio prioritario poiché riferito al valore delle esposizioni rilevate. Le Normative Tecniche di Attuazione dei Piani impongono vincoli allo sviluppo urbanistico nelle aree pericolose contemplate, impedendo il ricrearsi nel tempo di condizioni di rischio per persone e cose.

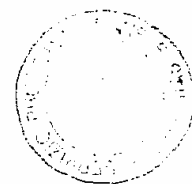
Le Programmazioni generali degli interventi strutturali successivamente predisposte dalla Giunta (DGR n. 542/C del 12.07.2010) e dal Consiglio (Verbale Consigliare n. 39/5 del 4 maggio 2010) forniscono le sintesi prioritarie delle necessità di risanamento per la mitigazione del rischio idraulico ed idrogeomorfologico. In attuazione di tale pianificazione, nel corso del primo semestre 2010 sono stati programmati gli interventi di risanamento e mitigazione realizzabili con le risorse finanziarie di cui al POR FESR Abruzzo 2007-2013, per complessivi 12 milioni di Euro.

### 3.3.7 - LE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO E LA MOBILITÀ

Come ormai universalmente riconosciuto, un moderno e diffuso sistema di trasporto rappresenta il presupposto per un equilibrato sviluppo territoriale, rispettoso della qualità di vita dei cittadini, della tutela del patrimonio ambientale, paesaggistico, urbanistico e architettonico, della qualità dell'aria, nonché imprescindibile fattore per la riduzione dei costi sociali connessi alla mobilità privata.

Compito di una buona politica dei trasporti è quello del raggiungimento di questi obiettivi nonostante le difficoltà che il sistema oggi attraversa, dovute sia alla necessità di pervenire alla liberalizzazione del comparto, sia ai tagli previsti dal decreto legge 78/2010.





**SCHEDA 3 R -  
LA PROGRAMMAZIONE DEI TRASPORTI E DELLA MOBILITÀ:  
STRATEGIE E STRUMENTI**

*Come più volte ricordato negli scorsi DPEFR, la legislazione assegna al Piano Regionale Integrato dei Trasporti (PRIT), il compito di strumento unico di programmazione, destinato ad operare a diversi livelli:*

- *quello strategico 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);*
- *quello strategico di medio e breve periodo relativo al governo di gestione dei servizi di Trasporto Pubblico Locale, e della mobilità in genere, di competenza regionale;*
- *quello tattico 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).*

*In sostanza, il PRIT, nello scenario delineato nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica e nel Documento delle Piattaforme Strategiche Territoriali dall'altro, 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.*

*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 della rete dei servizi minimi essenziali, determinando adeguati livelli qualitativi dei servizi nelle varie modalità di trasporto.*

*Negli scorsi anni, come più volte ricordato, la Regione Abruzzo ha gradualmente definito lo sfondo programmatico nel quale attuare gli interventi di rilievo sia*

*T.M.*

*strategico che tattico come sopra definiti.*

*Il quadro di scelte strategiche e di interventi infrastrutturali è illustrato nel Report n. 5 del PRIT, (Report Infrastrutture), che individua sei grandi linee di azione:*

- il decongestionamento dell'asse di trasporto adriatico, soprattutto per la modalità stradale, e sviluppo degli assi di collegamento interni paralleli alla direttrice adriatica;*
- la connessione della costa con le aree interne;*
- la realizzazione delle connessioni mancanti del sistema regionale e dei sistemi locali di trasporto con le infrastrutture dello SNIT;*
- lo sviluppo delle relazioni di traffico marittimo ed aereo;*
- l'integrazione modale e tariffaria di tutti i sistemi di trasporto ed informatizzazione della gestione del TPL attraverso l'organizzazione del sistema ferroviario regionale, sia infrastrutturale e sia gestionale, e l'incremento della rete dei trasporti a fune, con l'obiettivo di sviluppare ed integrare le zone interne e i centri turistici con le aree più fortemente sviluppate;*
- la razionalizzazione e lo sviluppo della rete interportuale e dei centri merci ed in generale della logistica e sviluppo della telematica nell'intero settore ed in particolare nel trasporto merci.*

*Il quadro delle scelte strategiche di breve-medio periodo utilizzando l'attuale assetto infrastrutturale per intervenire solo sui servizi, è definito nel Piano Triennale dei Servizi Minimi (PTSM). Come noto, oltre alla definizione del Sistema Tariffario Integrato Regionale, il PTSM si sta ponendo prioritariamente il problema del potenziamento dei servizi di trasporto tra la costa e le aree interne e quelli dall'Abruzzo verso Roma, attraverso due grandi progetti: il Servizio Ferroviario Metropolitan Regionale ed il progetto di connessione intermodale ferro-gomma con Roma.*

*Il progetto del Servizio Ferroviario Metropolitan 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 tratta Adriatica Martinsicuro- Vasto-S.Salvo e dalle tratte interne Teramo-Giulianova; San Vito-Lanciano e Pescara-Chieti-Sulmona-L'Aquila.*

*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 da est verso Roma, facendo convergere i vettori automobilistici attualmente esistenti sulla linea ferroviaria con uno scambio gomma/ferro tra l'Abruzzo ed il Lazio. Il miglioramento dei trasporti in uscita dalla capitale consentirà di valorizzare lo*





scambio intermodale quale porta d'accesso ai fini turistici delle zone interne ed in particolare del sistema dei parchi naturali.

Come riportato nello scorso DPEFR, i programmi operativi sui quali vengono finanziate le opere strategiche previste nel PRIT e nel PSTM sono l'Intesa Quadro ed il programma del FAS 2007-2013 - Asse Trasporti e Logistica, riprogrammati dopo il sisma del 6 aprile con l'obiettivo di rilanciare il processo di sviluppo regionale in sinergia con gli altri programmi da realizzarsi anche con le risorse delle politiche di coesione comunitaria.

L'Atto Aggiuntivo all'Intesa Generale Quadro (siglato tra la Regione Abruzzo ed il Governo Italiano il 28 maggio 2009, ed integrato nel 6° Programma delle Infrastrutture Strategiche allegato al DPEFR 2010-2012), individua 4 linee tematiche relative ai trasporti (stradale, ferroviario, portuale, aeroportuale), nell'ambito delle quali prevede la realizzazione di importanti infrastrutture finalizzate al rafforzamento della Piattaforma Territoriale Strategica Nazionale, che interessa la Regione Abruzzo, ed in grado di orientare la valorizzazione del tessuto socio-economico regionale nello scenario competitivo internazionale. Tra gli interventi più importanti previsti nell'Atto Aggiuntivo si citano la Pedemontana viaria Abruzzo-Marche, il Porto di Ortona, l'Aeroporto d'Abruzzo, e la velocizzazione della tratta ferroviaria Pescara Roma. I primi tre progetti (per la Pedemontana, solo quello relativo al tratto Nord) sono già stati trasmessi al CIPE per l'approvazione ed il finanziamento.

In linea con i programmi strategici sopra citati, i principali obiettivi individuati con il FAS 2007-2013 - Asse Trasporti sono:

- ✓ Promuovere la mobilità urbana sostenibile e la logistica urbana attraverso la realizzazione del Servizio Ferroviario Metropolitano Regionale e il miglioramento della accessibilità e della mobilità nei centri abitati e nelle aree montane attraverso modalità di trasporto sostenibili (filovie, funivie ecc.) e combinazioni intermodali;
- ✓ Favorire la connessione delle aree produttive e dei sistemi urbani alle reti principali, le sinergie tra i territori e i nodi logistici e l'accessibilità delle aree periferiche;
- ✓ migliorare i servizi di trasporto a livello regionale e promuovere modalità sostenibili potenziando la dotazione dei mezzi pubblici circolanti eco-compatibili.

La programmazione del FAS, insieme ai grandi interventi infrastrutturali dedicati al miglioramento degli accessi e della interconnessione, contiene anche misure in favore di quella che si può definire la "restante rete" dei trasporti, alla quale è affidato il miglioramento della mobilità della popolazione, e in particolare quella colpita dal sisma, attraverso interventi infrastrutturali "leggeri" che mirano ad implementare i trasporti rapidi di massa di tipo metropolitano. A tal proposito si è data priorità alla realizzazione di un trasporto metropolitano ferroviario sulla linea Sulmona L'Aquila nella tratta S.Gregorio-Sassa in modo da alleggerire il

TMA

*traffico sulla S.S. 17 e servire con servizi modali ecosostenibili, ed integrati con i servizi su gomma, sia i nuovi insediamenti del Progetto CASE, sia quelli scolastici (MUSP) e abitativi (MAP).*

Nel Report 5 del PRIT è illustrata una strategia di riassetto delle infrastrutture in grado di favorire l'utilizzazione del trasporto pubblico e di incentivare l'intermodalità, sia per le merci che per i passeggeri, in un'ottica di sistema, con indicazione delle strategie territoriali-transportistiche e degli interventi infrastrutturali necessari per lo sviluppo del sistema Abruzzo. Come ricordato nello scorso DPEFR, a seguito dell'evento sismico del 6 aprile 2009 e dei provvedimenti connessi (il D.L. 28 aprile 2009 n.39, l'Atto aggiuntivo all'Intesa Generale Quadro siglato in data 28.5.2009, il programma urgente per la risoluzione di criticità connesse con la viabilità della città di L'Aquila, di cui all'articolo 8 dell'OPCM 3 settembre 2009 n.3805), si è necessariamente proceduto ad una rivisitazione ed aggiornamento della programmazione strategica in materia di infrastrutture e mobilità, contenuta nel Report 5 del PRIT, e di alcuni programmi operativi, quali il PAR-FAS 2007-2013.

La pianificazio  
delle  
infrastrutture:  
PRIT ...

Alla luce dei nuovi documenti programmatici, ancora di più gli investimenti per la mobilità nei prossimi anni saranno concentrati negli ambiti che consentono di diversificare le modalità e potenziare il sistema infrastrutturale regionale, rendendolo un sistema interconnesso con la rete SNIT (*Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti*) e le reti TEN (*Trans European Networks*) europee finalizzato al rilancio socio-economico del "Sistema Abruzzo"; obiettivo questo prioritario soprattutto dopo il sisma del 6 aprile per il rilancio dell'economia abruzzese. Verso questo obiettivo sono stati indirizzati i due programmi operativi più importanti, quali l'Atto Aggiuntivo all'Intesa Generale Quadro ed il Fondo FAS 2007-2013 - Priorità 6 (cfr. Scheda 3R), che sottendono il perseguimento di due grandi priorità:

- il completamento del sistema interportuale regionale, e la sua messa in rete e connessione con le altre infrastrutture puntuali regionali, nazionali ed europee;
- il potenziamento della direttrice Est-Ovest, dai Balcani al Tirreno, attraverso l'ammodernamento della connessione ferroviaria Roma-Pescara ed il potenziamento delle porte d'accesso al "sistema Abruzzo" costituito dalla rete dei porti, delle infrastrutture logistiche e dell'aeroporto, in particolare del porto di Ortona, dell'Interporto Val Pescara e dell'Aeroporto d'Abruzzo.

Le emergenze infrastrutturali sorte nell'area del cratere a seguito del sisma hanno richiesto nell'ultimo anno uno sforzo comune di programmazione e di coordinamento tra la Regione Abruzzo e tutti gli Enti e le Aziende interessate (Protezione Civile, Comune e Provincia di L'Aquila, ANAS, Provveditorato

... l'aggiornamento  
del PRIT...





alle Opere Pubbliche, Trenitalia, Rete Ferroviaria Italiana), che ha trovato le proprie sedi istituzionali inizialmente nel Gruppo Tecnico Viabilità e, dal 1° febbraio 2010, a seguito del passaggio di consegne delle competenze per l'emergenza sisma al Commissario Delegato Presidente della Giunta Regionale, nella struttura operativa denominata "Struttura per la Gestione dell'Emergenza - SGE", Area Tecnica e Tavolo di Coordinamento per i Trasporti e la Viabilità"

Il Gruppo Tecnico e poi il Tavolo di Coordinamento, nella loro attività di programmazione e di coordinamento in grado di orientare e validare le scelte e le strategie necessarie alla soluzione dei problemi legati alla viabilità nonché alla mobilità in genere, hanno approvato in apposite Conferenze di Servizi una serie di interventi infrastrutturali finalizzati a:

- assicurare la piena funzionalità dei nuovi insediamenti abitativi attraverso la realizzazione degli interventi infrastrutturali volti a favorirne l'accessibilità dalle sedi stradali principali, anche attraverso la realizzazione, l'adeguamento e la manutenzione di rotatorie e svincoli;
- migliorare la fluidità del traffico lungo le direttrici principali interessate sia dal traffico urbano, che da quello pesante funzionale alla ricostruzione e quello d'attraversamento;
- migliorare l'accessibilità, lungo la principale direttrice della città di L'Aquila (Est - Ovest), anche attraverso la valorizzazione del vettore ferroviario, con le opere necessarie per consentire un vero Servizio Ferroviario Metropolitano nella tratta centrale Paganica - L'Aquila - Sassa della linea ferroviaria Sulmona - L'Aquila - Terni.

Molti degli interventi approvati sono di interesse regionale e verranno ricompresi nel PRIT. Tra questi: la Variante Sud Città dell'Aquila per il "Lotto A" (tratta da Sassa a Montelucio) e per il "Lotto C" (tratta da Bazzano a S.Gregorio), presenti nella programmazione dell'ANAS, che saranno realizzati dall'Azienda, e il potenziamento della linea ferroviaria Sulmona L'Aquila nella tratta Sassa-Paganica, che sarà attuata da RFI - Rete Ferroviaria Italiana.

In tema di viabilità, ai sensi della L.R. 12/1999, la Regione Abruzzo, attraverso il Piano Triennale della viabilità, svolge compiti e funzioni di programmazione della rete viaria di competenza regionale, anche ai fini del conseguimento degli standards di qualità e degli obiettivi di sicurezza, e di monitoraggio della rete stessa. Il Piano Triennale della viabilità è definito con la compartecipazione e la condivisione delle quattro Province, alle quali sono assegnati e trasferiti i fondi quali soggetti attuatori degli interventi inseriti nel Piano.

Per la predisposizione del Piano Triennale 2011-2013, per l'esame delle disponibilità finanziarie, la definizione dei criteri per la loro ripartizione e

La  
pianificazione  
dei servizi di  
TPL: il PTSM

Mw

L'individuazione degli interventi sono stati avviati degli incontri con le Province. Rispetto ai precedenti Piani Triennali, incentrati sulla manutenzione delle strade, il Piano per il triennio 2011-2013 individuerà come interventi prioritari e di rilevanza strategica per il territorio quelli ricompresi nell'*Atto Aggiuntivo all'Intesa Generale Quadro* e negli Studi di Fattibilità, fatti predisporre dalla Regione stessa con finanziamenti a valere su precedenti Piani. Una rinnovata Convenzione con le Province prevederà delle procedure semplificate e più snelle per l'erogazione dei finanziamenti da parte della Regione e per la realizzazione degli interventi da parte delle Province.

La dimensione *tattica* della pianificazione dei trasporti, ovvero quella relativa alla erogazione dei servizi di Trasporto Pubblico Locale (TPL), che si esplica nel *Piano Triennale dei Servizi Minimi*, con l'obiettivo di migliorare i servizi di trasporto tra la costa e le aree interne e quelli dall'Abruzzo verso Roma, propone due grandi progetti: il Servizio Ferroviario Metropolitan Regionale ed il progetto di connessione intermodale ferro-gomma con Roma (vedi Scheda 3P).

Per il progetto del *Servizio Ferroviario Metropolitan Regionale (SFMR)*, nella tratta interna Sulmona - L'Aquila, attraverso la programmazione FAS e le risorse stanziare per il cratere, si sta procedendo al rafforzamento dei servizi e ad interventi infrastrutturali per l'eliminazione dei passaggi a livello e realizzazione di nuove stazioni tra S. Gregorio e Sassa.

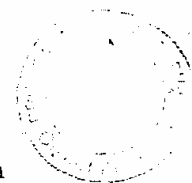
Come ricordato lo scorso DPEFR, nel 2009 la Regione era pervenuta con Trenitalia ad un'intesa per la sigla di un nuovo *Contratto di Servizio per il Trasporto Ferroviario* di importanza fondamentale per l'attuazione del progetto del SFMR, ed in particolare per il miglioramento della qualità del servizio (con nuovi standard di puntualità, affidabilità, pulizia, comfort), il potenziamento e il rinnovo del parco rotabile, per il quale Trenitalia investirà nei prossimi sei anni 56 milioni di euro..

Anche per il progetto di *collegamento intermodale gomma-ferro con Roma* come per il SFMR, sono previsti interventi infrastrutturali "leggeri" consistenti in nuove fermate ferroviarie e parcheggi di scambio modale/intramodale e pubblico/privato, alcuni dei quali tra i più importanti come le piattaforme di scambio ad Avezzano e Carsoli, necessarie per il collegamento intermodale con Roma.

Questa impostazione strategica della politica dei trasporti regionale rimane valida, in via di principio, anche per affrontare il quadro di emergenze derivante dal sisma del 6 aprile, emergenze che la Regione sta affrontando con strategie di breve e medio termine e di lungo periodo.

... e il suo  
aggiornament





Nell'emergenza post-sismica, la Regione ha gestito il sistema del trasporto in modo tale da dare una risposta immediata in termini di flessibilità dei servizi di mobilità, attraverso una vasta azione coordinata con le Aziende di Trasporto Pubblico Locale (AMA, ARPA e Sangritana) per intervenire sulla mobilità da e per L'Aquila con l'implementazione di servizi esistenti o con l'istituzione di servizi dedicati agli studenti della scuola primaria, secondaria e dell'Università.

Dopo questa prima fase emergenziale, si pone la necessità di programmare i servizi di TPL al fine di pervenire nel breve periodo, a livelli di servizio accettabili a fronte delle criticità conseguite all'evento sismico, e, nel medio periodo, ad una maggiore competitività ed efficienza del servizio verso il territorio.

La nuova dislocazione della domanda di trasporto (residenti) e dei poli attrattori di traffico (imprese, uffici, scuole, ecc.) richiede una nuova analisi ed una verifica dell'idoneità dello stato dell'offerta (transitabilità della rete stradale per le diverse categorie di mezzi) a soddisfare la domanda. Nell'immediato, e su base previsionale per i prossimi 18 mesi, occorrerà pervenire ad una ipotesi di riorganizzazione della rete di TPL prendendo in considerazione due possibilità:

- di minima: in cui il riassetto della rete del TPL garantirà la mobilità sistematica e discrezionale in relazione alla nuova geografia della domanda di trasporto;
- di massima: in cui il TPL è chiamato anche ad alleggerire la pressione del traffico su alcune zone della città di L'Aquila (quindi si ipotizzano anche alcune linee forti o navette) tra cui anche quelle attualmente interdette ai mezzi privati.

Nello sviluppo di questa nuova programmazione del TPL va riconsiderato il potenziale ruolo di tutte le aziende di TPL, ed in particolare quelle di concessione regionale, quali AMA, ARPA, Sangritana, Paoli Bus, ecc., per una migliore e più efficace calibrazione dei servizi (tempi di percorrenza, tempi di risposta nella creazione dei giri, incremento nella qualità del servizio, risparmio nei costi, etc, normalizzazione e codifica dei dati, etc.) anche attraverso l'utilizzo di tecniche informatiche e con l'obiettivo di creare un modello utilizzabile anche in pianificazioni future.

L'emergenza costituisce, pertanto, l'occasione per un aggiornamento del PRIT, ed in particolare il 3° Report, relativo al Piano Triennale dei Servizi Minimi che tenga conto delle nuove esigenze della mobilità, non solo nell'area del cratere ma in tutta la regione, venutesi a determinare dopo il sisma con la conseguente dispersione dei cittadini residenti nella zona del cratere in vaste aree del territorio regionale.

Questo passaggio è peraltro divenuto improcrastinabile anche in considerazione della necessità di configurare una rete regionale di TPL



*Filva*

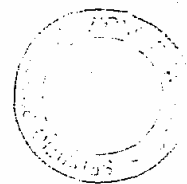
razionalizzata in maniera tale che tenga conto anche dei tagli operati per il comparto dalla recente manovra finanziaria statale, al fine di procedere alla liberalizzazione del Trasporto Pubblico Locale (prevista nell'art. 23-bis del D.L. 112/08 modificato dalla L. 166/09).

Il problema dei tagli delle risorse nazionali trasferite al comparto del TPL si configura come una nuova emergenza, per la portata degli stessi, che potrebbero configurarsi intorno all'ordine dei 50 milioni di euro annui, e per le ricadute negative sul sistema dei servizi di Trasporto Pubblico Locale nella nostra Regione.

**Il problema  
delle risorse  
per il TPL**

Per questa ragione, la Giunta (DGR n.654 del 31.agosto.2010) ha istituito un *Tavolo Permanente sul TPL*, presieduto dall'assessore ai Trasporti e che coinvolge 23 soggetti tra Società di TPL, sindacati e associazioni di consumatori, che, affiancato da una *Task Force* interna alla Regione, dovrà pervenire entro la fine dell'anno alla redazione di una bozza di riforma del TPL. La riforma, partendo dal complesso degli atti di programmazione posti fino ad oggi in essere e forse non più sufficienti ad affrontare le nuove tematiche poste dalle continue evoluzioni normative e finanziarie, dovrà evitare sovrapposizioni nella fornitura dei servizi, e quindi limitare i costi garantendo servizi minimi di TPL di qualità.





### 3.4 - LE POLITICHE PER LA PERSONA E LA FAMIGLIA

#### 3.4.1 - LE POLITICHE PER LA SALUTE

Nel periodo del DPEFR, ovvero nel prossimo triennio, lo sfondo della programmazione delle politiche per la salute, delle risorse e delle regole di comportamento del Sistema Sanitario regionale è fissato dal nuovo Patto per la salute siglato a dicembre 2009 (vedi Scheda 3S).

#### SCHEDA 3 S

##### IL NUOVO PATTO PER LA SALUTE ED IL GOVERNO DELLA SPESA SANITARIA

*A inizio dicembre 2009, il governo centrale e le Regioni sono pervenute alla sigla di un nuovo patto per la salute, valido per il triennio 2010-2012. Il Patto, in sostanza, conferma e rafforza il meccanismo di governo della spesa sanitaria in vigore, modificandolo in alcune parti.*

*Nel Patto, lo Stato si impegna a finanziare il SSN per il triennio 2010-2012 con risorse certe, pari a quelle derivanti dall'attuale legislazione ed incrementate in maniera tale da tenere in considerazione l'incremento dei costi che per i sistemi sanitari regionali derivano dai rinnovi contrattuali (o, attualmente, dalla vacanza contrattuale). Si tratta di un importante riconoscimento del fatto che tali costi non sono sotto il controllo diretto delle Regioni, in quanto stabiliti dalla contrattazione collettiva a livello centrale.*

*Inoltre, lo Stato si impegna a garantire maggiori risorse per il triennio da destinare agli investimenti infrastrutturali delle Regioni (ovvero, quelli previsti dal Piano dell'edilizia sanitaria ex art. 20 della legge 67/1988), da attivare tramite gli Accordi di Programma, e maggiori spazi di programmabilità per gli stessi (dagli attuali 23 a 24 miliardi di euro), destinandoli prioritariamente alle Regioni che hanno esaurito la loro disponibilità attraverso la sottoscrizione dei citati accordi di programma. Sull'edilizia sanitaria, Stato e Regioni convengono sulla possibilità di utilizzare le risorse FAS di competenza regionale.*

*Infine, lo Stato si impegna nel 2010 a garantire maggiori risorse per le politiche sociali, finanziando il fondo per la non autosufficienza ed incrementando le risorse per il Fondo sociale per le politiche sociali.*

*Plan*

*Il Patto prevede che il meccanismo di commissariamento delle Regioni in disavanzo venga rivisitato, potenziato e semplificato. Vengono infatti confermate le funzioni del Tavolo di verifica degli adempimenti e del Comitato per la verifica dei LEA in materia di monitoraggio trimestrali ed annuali e di verifica dell'attuazione dei Piani di rientro, ma sono rafforzati ed inaspriti alcuni automatismi.*

*In caso di verifica negativa dell'anno precedente, se il disavanzo regionale non è coperto in tutto o in parte, gli attuali automatismi (innalzamento delle aliquote IRPEF e IRAP) vengono rafforzati con il blocco del turn-over del personale sanitario e il divieto di effettuazione delle spese non obbligatorie. Inoltre, in caso di mancata presentazione del Piano di rientro entro il 30 giugno o di insufficienza del Piano, la regione viene commissariata e, a quelli appena citati, scattano altri automatismi (sospensione dei trasferimenti erariali a carattere non obbligatorio, decadenza dei direttori generali delle ASL e delle aziende ospedaliere).*

*Per i piani di rientro relativi alle regioni già commissariate resta fermo l'assetto della gestione commissariale vigente.*

In Abruzzo, le nuove regole si collocano all'avvio di una nuova fase della gestione commissariale della sanità, caratterizzata dalla chiusura del Piano di rientro. Al fine di dargli prosecuzione, in base a quanto previsto dal nuovo Patto per la Salute (art. 13, comma 14, così come recepito dall'art. 2, comma 88, della Legge 191/2009), è stato adottato dal Commissario Ad Acta il Programma Operativo 2010.

Il Programma Operativo deve configurarsi come l'occasione per avviare in modo strutturale un processo di riordino del SSR mirato a:

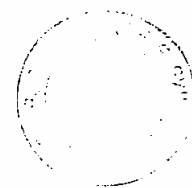
- raggiungere l'equilibrio economico-finanziario del Sistema Sanitario Regionale;
- riqualificare l'offerta ospedaliera e dei servizi territoriali;
- migliorare la qualità percepita da parte dei cittadini.

Il perseguimento di questi obiettivi richiede la progettazione di interventi (che di seguito chiameremo *di prodotto*) orientati alla riorganizzazione e razionalizzazione dei servizi erogati.

Tuttavia, la corretta progettazione, attuazione e monitoraggio degli interventi di cui sopra richiede necessariamente il potenziamento delle risorse e dei meccanismi organizzativi di Regione e di ASL, chiamati a supporto del governo del SSR. A tal fine, si evidenzia come, in risposta alle richieste da parte del Tavolo di Verifica di provvedere al potenziamento della struttura amministrativa regionale a supporto del Piano di Rientro e dell'azione

Il Programma Operativo 20





commissariale, la Regione ha indetto ed espletato alcuni bandi di selezione a tempo determinato, i cui vincitori sono stati assunti con decorrenza 01.04.2010 - 1^ gruppo -, 02.05.2010 - 2^ gruppo -, 01.06.2010 - 3^ ed ultimo gruppo - . Agli interventi di prodotto devono essere accompagnati quindi quegli interventi (che di seguito chiameremo di processo) orientati alla riqualificazione e al potenziamento delle competenze necessarie per il governo del SSR.

Sebbene logicamente tali interventi siano propedeutici agli interventi di prodotto, il carattere di straordinarietà del Programma Operativo ed i vincoli temporali del rientro dal disavanzo richiedono che il percorso di potenziamento delle competenze sia contestuale all'avvio degli interventi sulla rete di offerta, prevedendo che gradualmente task-force e nuove soluzioni gestionali si consolidino in veri e propri *domini organizzativi*.

Gli interventi di processo saranno orientati:

- strutturare un processo di pianificazione strategica in grado di individuare le azioni prioritarie da implementare nel sistema e orientare a cascata il comportamento dei singoli (a partire dai Direttori Generali) al perseguimento degli obiettivi (Intervento 1);
- attivare e consolidare i flussi informativi necessari per il governo del sistema (Intervento 2);
- attivare e consolidare un sistema di monitoraggio gestionale completo e omogeneo su tutto il territorio regionale (Intervento 3);
- garantire la corretta gestione delle risorse umane, in termini di coerenza tra attività e fabbisogno di personale e di competenze (Intervento 4);
- sviluppare un sistema di monitoraggio della qualità delle prestazioni rese dagli operatori dal SSR attraverso l'istituzione di Nuclei Operativi di Controllo coordinati dal livello regionale (Intervento 5);

...gli interventi di processo...

Gli interventi di prodotto saranno orientati:

- da un lato, alla riprogettazione della rete di offerta coerentemente rispetto ai rinnovati bisogni della popolazione abruzzese ed alle opportunità fornite dall'evoluzione della pratica clinica e dalle moderne tecnologie. Si prevedono quindi interventi focalizzati su:
  - riprogettazione della rete di assistenza ospedaliera, nell'ottica del potenziamento dei servizi per i pazienti cronici (avvicinando le cure a domicilio dei pazienti con la progettazione, rispetto ai "vecchi piccoli ospedali", di strutture più snelle dotate di elevati livelli tecnologici) e della concentrazione delle competenze per favorire la specializzazione per disciplina (Intervento 6);
  - potenziamento della rete di assistenza extra ospedaliera dimensionando sulla base di criteri oggettivi il fabbisogno di prestazioni del SSR per individuare risposte assistenziali graduali che consentano di garantire la cura dei pazienti cronici a domicilio (tutelando l'esigenza di questi di

.. gli interventi di prodotto...

Man

- non allontanarsi dal proprio nucleo familiare) e prevedano il ricorso all'assistenza residenziale solo per quei pazienti particolarmente fragili per i quali non è più possibile restare a casa (Intervento 7);
- riprogettazione della rete di emergenza-urgenza, individuando (consapevoli che un intervento non adeguato può compromettere gravemente lo stato di salute del paziente) gli ospedali di riferimento per i casi che richiedono un elevato livello di specializzazione e dotazione tecnologica e decentrando sul territorio i punti di primo soccorso per gli interventi meno gravi (Intervento 8);
- riprogettazione della rete dei laboratori pubblici, con accentramento delle attività per raggiungere livelli di qualità adeguati. I laboratori sono, infatti, nell'ambito della rete di offerta del Servizio Sanitario Regionale un servizio che può contemporaneamente garantire con l'aumento dei volumi di produzione maggior qualità e minori costi (Intervento 9);
- dall'altro, alla natura dei costi, per razionalizzare, a fronte della riorganizzazione di cui sopra, le voci di spesa del SSR, ottimizzando l'impiego e l'approvvigionamento dei fattori produttivi.

Le azioni previste dal Programma Operativo per l'anno 2010 consentiranno di contenere la perdita di esercizio per l'anno 2010, stimata intorno a 69,6 milioni di euro rispetto ad un valore "tendenziale" stimato a 101,8 milioni.

Il valore delle coperture regionali e dei risparmi derivanti dalla mancata erogazione delle prestazioni da parte delle strutture private sottoposte a budget, si stima consentirà alla Regione Abruzzo di chiudere l'anno 2010 in pareggio.

Nella attuazione del Programma Operativo la Direzione Politiche della Salute e le AA.SS.LL. della Regione Abruzzo saranno chiamate a porre in essere, in tempi certi e definiti, le azioni necessarie per l'attuazione dello strumento di programmazione regionale, cui seguiranno attività di monitoraggio e sorveglianza degli adempimenti relativi, attraverso sistemi di controllo già individuati nel Programma Operativo.

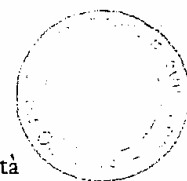
Particolare attenzione viene posta alla riorganizzazione della rete ospedaliera, per la quale la gestione commissariale deve elaborare ed adottare i documenti programmatici di riferimento.

..la  
riorganizzati  
della rete  
ospedaliera

Detto processo richiede:

- la definizione della metodologia con la quale bisogna individuare il fabbisogno delle prestazioni ospedaliere della Regione Abruzzo con l'indicazione dell'entità dei relativi posti letto;
- l'individuazione dei Presidi ospedalieri per acuti non coerenti con il fabbisogno individuato e relativo programma di riconversione;





- la definizione della nuova rete ospedaliera con razionalizzazione delle unità operative complesse e semplici nonché dimensionamento delle stesse ed individuazione delle principali reti cliniche, *Hub e Spoke*.

### 3.4.2 - LE POLITICHE SOCIALI

Alla centralità della persona e alla libertà di scelta si dovranno ispirare i principi di riferimento del *welfare* inteso come supporto allo sviluppo della persona, che va dai servizi all'impiego, alle politiche per la casa, a quelle per il sostegno e lo sviluppo della famiglia, fino alla formazione e all'accesso al mercato del lavoro.

Il sistema dovrà basarsi su un'attenzione al soggetto ed al suo bisogno (un modello orientato all'utente e non al prodotto). Per questo la Regione dovrà rendere l'accesso ai servizi sempre più trasparente per i cittadini, mettendo a disposizione di tutti e nel minor tempo possibile le informazioni che consentono di avere risposte efficaci ai bisogni.

Nelle politiche per l'infanzia, si promuoveranno supporti sanitari e sociali alle gestanti, alle coppie ed al nascituro con peculiare attenzione alle coppie particolarmente svantaggiate ed alle gravidanze a rischio per patologia o per diversa abilità.

Politiche per  
l'infanzia

Nel quadro degli interventi per la programmazione unitaria 2007-2013, verrà potenziata la realizzazione di scuole per l'infanzia ed asili nido per avvicinarsi agli *standard* europei. In particolare, la Regione Abruzzo sostiene il *Piano Straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*, in attuazione degli obiettivi fissati dal Consiglio Europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000, al fine di assicurare la copertura territoriale del servizio e di attenuare gli squilibri esistenti tra le diverse aree del Paese.

In questo stesso contesto, la Regione realizzerà gli interventi e le azioni di attuazione dell'Intesa sancita nella Conferenza unificata n. 51/CO del 20.09.2007 (la "*Sperimentazione di iniziative per l'abbattimento dei costi di servizi per le famiglie con numero di figli pari o superiore a quattro*"; i "*Progetti sperimentali innovativi per la riorganizzazione dei consultori familiari, comunque denominati ed articolati in sede regionale, al fine di ampliare e potenziare gli interventi sociali a favore delle famiglie*"; i "*Progetti sperimentali e interventi per la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari*").

Nelle politiche per l'infanzia, la Regione sta inoltre portando avanti una serie di progetti, in attuazione delle normative nazionali ed internazionali. Tra queste, in attuazione della Legge 31.12.1998, n. 476 "*Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione*

*Non*

*internazionale*”, coordinerà le attività delle 12 équipes territoriali e presiederà il Gruppo di Coordinamento Regionale delle équipes per le adozioni nazionali ed internazionali. Inoltre, la Regione Abruzzo aderisce, con altre 5 Regioni italiane, al Progetto di “*Sperimentazione di soluzioni professionali per la presa in carico di bambini/ragazzi e genitori, ove sia presente il rischio di allontanamento dei figli*”. Ancora, la Regione Abruzzo raccorderà le proprie attività in favore dell’infanzia con l’UNICEF regionale, per l’espletamento delle funzioni di Difensore dell’infanzia e dell’adolescenza, (in attuazione della L.R. n. 46 del 2 giugno 1988) e implementerà l’attività dei Nuclei Tutela Minori, nei quattro comuni capoluoghi di Provincia, previsti dalle “*Linee guida regionali in materia di maltrattamento ed abuso dei minori*”.

Le politiche per l’adolescenza hanno finora fornito risposte parziali alle difficoltà psichiche e relazionali di difficile identificazione degli adolescenti, in quanto polverizzate in servizi e funzioni non specifiche e poco orientate. Verranno quindi attivati programmi di “promozione” della salute e specifiche iniziative per prevenire e contrastare i disturbi psicologici, le tossicodipendenze, l’alcolismo e i suicidi, attraverso la promozione di una rete di servizi dedicati ai minori, con centri di ascolto per adolescenti e di supporto per individui e famiglie a rischio.

Politiche per  
l’adolescenza e  
i giovani

Obiettivo delle politiche in favore dei giovani è quello di collocare i giovani in una prospettiva di ottimale interazione con il tessuto sociale, al fine di coglierne le straordinarie potenzialità, valorizzarne le energie e incentivarne il protagonismo, in un percorso virtuoso che non può che imprimere, a tutto il contesto sociale, un’evoluzione positiva globale. I giovani sono da considerare una ricchezza, e pertanto vanno attivati tutti gli organismi istituzionali che, a vario titolo, sono coinvolti nelle tematiche giovanili e tutte le strategie possibili, per la proficua affermazione del protagonismo giovanile, quale risorsa irrinunciabile della Comunità regionale nel presente e nel futuro.

Pertanto, la Regione Abruzzo intende promuovere la creazione di organismi rappresentativi dei giovani, *Forum* e altri strumenti flessibili, idonei a dare impulso a processi di rete e connessione, per rimuovere le criticità della condizione giovanile, con assunzione di responsabilità sociale verso le tematiche giovanili. Inoltre, verranno sostenute le politiche in favore dei giovani, attraverso le iniziative previste dalle leggi regionali (LL.RR n. 28/1990 e n. 116/1997- *Iniziativa a favore dei giovani per la promozione di scambi internazionali*; L.R. n. 63/1997 – *Interventi regionale per la promozione di scambi culturali nella scuola secondaria di II grado*; L.R. n. 131/1999 – *Interventi per favorire la diffusione di strumenti informatici tra i giovani abruzzesi*; L.R. n. 6/2005, art. 154 – *Interventi a favore degli informagiovani*).





Una competenza recentemente assegnata alle Regioni (L. 64 del 06.03. 2001 ed il D.Lgs. 77 del 05.04.2002) è quella dell'attuazione degli interventi in materia di *Servizio Civile Volontario*. Le competenze regionali prevedono la tenuta di un Albo regionale degli Enti pubblici e privati che possono adire alla formulazione di progetti di servizio civile per giovani nella fascia d'età 18 -27 anni, che previa iscrizione all'Albo Regionale.

Servizio civile

La Regione, mediante accordi di collaborazione con altre Direzioni Regionali e un *protocollo di intesa* con organismi pubblici e privati ed istituzioni scolastiche, attraverso idonee strutture decentrate sul territorio, promuoverà l'*informazione e la promozione* del servizio civile sul territorio regionale. In ottobre 2010 è stato avviato un sito web dedicato al Servizio Civile. Il sito, interamente realizzato con l'impiego di professionalità interne al Servizio, sarà gestito in *housesourcing* dall'Ufficio preposto alla materia, in collaborazione con la struttura informatica. Sarà possibile svolgere sia un'azione di promozione e di sensibilizzazione ai valori del Servizio Civile, sia un'azione di permanente informazione su bandi, corsi di formazione e altre opportunità in favore dei giovani, con uno strumento interattivo di alta fruibilità. Verranno attivate azioni finalizzate al miglioramento della qualità dei progetti proposti dagli Enti e dalle associazioni, ottimizzando le fasi della valutazione dei progetti, di monitoraggio e della verifica degli stessi nella fase attuativa e della formazione degli attori impegnati nelle attività di servizio civile.

Un tema che sta diventando di rilevanza sempre maggiore in Abruzzo è quello delle politiche per l'immigrazione. Considerato il quadro generale di riferimento sul fenomeno migratorio a livello nazionale, con specificità emergenti dalla realtà abruzzese, la Regione dovrà sul tema fare proprie le indicazioni pervenute dal territorio, impegnandosi a sostegno degli stranieri immigrati.

Politiche per  
gli immigrati

Con lo strumento legislativo attualmente vigente (L.R. 13.12.2004, n. 46, recante "*Interventi a sostegno degli stranieri immigrati*"), la Regione Abruzzo garantisce agli stranieri (compresi gli apolidi, i rifugiati, i richiedenti asilo) ed alle loro famiglie, condizioni di uguaglianza con i cittadini italiani, nel godimento dei diritti civili e promuove la rimozione degli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che ne impediscono il pieno inserimento nel territorio abruzzese. Per il raggiungimento di tali finalità, pur nella consapevolezza della complessità e della continua evoluzione del fenomeno migratorio, è essenziale la più ampia collaborazione tra gli Enti di Ambito Sociale (determinati dalla Regione Abruzzo ai sensi della L. 328 del 2000), le Province, le organizzazioni che operano a favore degli immigrati e le Associazioni di immigrati.



Dm

Per favorire concretamente il processo di integrazione degli stranieri immigrati, la Regione riconosce e sostiene le funzioni di carattere assistenziale, culturale e sociale svolte dalle loro associazioni e federazioni e in attuazione dell'art. 23 della L.R. 46/04 cura la tenuta e l'aggiornamento del registro regionale nel quale le stesse associazioni e federazioni sono iscritte. Inoltre eroga contributi per favorirne la vita associativa e le attività sul territorio, anche al fine di evitare che vadano disperse le specifiche identità e per promuoverne l'integrazione con la comunità abruzzese.

In attuazione del *Fondo Politiche Migratorie*, verrà inoltre sostenuto il Programma di apprendimento della lingua e cultura italiana per gli stranieri immigrati regolarmente presenti sul territorio italiano. La conoscenza della lingua e cultura italiana rappresenta, infatti, un passaggio essenziale per facilitare il processo di integrazione nella comunità di accoglienza, nonché un indicatore del successo del percorso migratorio e della capacità degli immigrati di inserirsi professionalmente e socialmente nella società italiana, come evidenziato nel Libro Bianco sul futuro del modello sociale *"La vita è buona nella società attiva"*.

La Regione Abruzzo (in attuazione delle LL.RR. n. 6/2009 e n. 15/2009), eroga annualmente contributi, finalizzati al sostegno alimentare delle persone in stato di povertà e senza fissa dimora, alle Associazioni di Volontariato che svolgono attività di raccolta di generi alimentari e li distribuiscono a enti e associazioni, alle Associazioni di Volontariato che gestiscono mense per persone in stato di povertà estrema e senza fissa dimora, alle Caritas Diocesane attive nella Regione Abruzzo, che gestiscono mense per le persone che versano nel medesimo stato.

Politiche per la lotta alla povertà e la legalità

Le Politiche Sociali prevedono l'attività della Commissione Regionale per i problemi della Devianza e della Criminalità. Detta Commissione è stata istituita con DGR n. 895 del 01.03.1995, che ne prevede la composizione. I compiti attengono all'attuazione del *"Protocollo d'intesa tra la Regione Abruzzo e il Ministero di Giustizia e della Commissione Regionale per la Devianza e la criminalità"*.

Particolare attenzione sarà rivolta ai soggetti portatori di diversa abilità, promuovendo servizi di trasporto pubblico dedicato, dando puntuale attuazione alle leggi esistenti per l'eliminazione delle barriere architettoniche (in prima istanza dagli edifici pubblici). La Regione si impegnerà ad avviare un'indagine per verificare lo stato di attuazione di queste norme e l'effettiva fruibilità delle strutture, prima di tutto pubbliche, anche avvalendosi delle associazioni impegnate nel settore. La reale integrazione andrà ricercata soprattutto curandone la formazione e l'avvio al lavoro, attraverso progetti specifici e finalizzati. Periodiche analisi dei bisogni dei cittadini portatori di

Politiche per i diversamente abili ed i non autosufficienti





diversa abilità saranno attuate per verificare puntualmente l'efficacia e l'efficienza delle misure attuate.

L'attenzione della Regione nei confronti delle persone disabili si concretizzerà, come per gli anni precedenti, anche in contributi alle molteplici associazioni che le rappresentano, per quanto consentito dalla situazione di bilancio.

Le politiche per gli anziani assumono una crescente importanza per l'Abruzzo, in quanto la Regione, nei prossimi anni, registrerà un significativo aumento della percentuale di popolazione anziana. Tale fenomeno associato alla crisi finanziaria della regione, determinata in maniera rilevante dalla spesa sanitaria e dall'eccessivo ricorso all'istituzionalizzazione rende necessario un approccio nuovo alla non autosufficienza che favorisca la permanenza di tali soggetti nelle famiglie e nel proprio ambiente di vita. A tal fine occorre supportare le famiglie con interventi di concreto sollievo alle attività di cura di persone non autosufficienti. Per le persone non autosufficienti (anziani ultrasessantacinquenni e disabili riconosciuti tali ai sensi dell'art. 3, c. 3 L. 104/1992) verrà attuato il Piano Locale per la non Autosufficienza, che prevede l'erogazione di servizi, quali l'assistenza domiciliare integrata, l'assistenza domiciliare socio assistenziale, il telesoccorso-teleassistenza, il trasporto, il centro diurno, l'assegno di cura, a seguito di valutazione da parte dell'Unità di Valutazione Multidimensionale (UVM), che predisporrà uno specifico Piano Assistenziale Individualizzato (PAI) per ciascuna persona non autosufficiente, tenendo conto delle residue potenzialità e dei bisogni sia sociali che sanitari.

Politiche per  
gli anziani

I servizi per gli anziani parzialmente autosufficienti o non autosufficienti avranno come obiettivo prioritario, ove possibile, la loro permanenza in famiglia, integrando l'offerta pubblica con quella privata, per fornire servizi quali la pulizia, la spesa, la cucina ed anche il sostegno. La qualità della vita e il contrasto all'isolamento dei soggetti particolarmente fragili saranno favoriti anche sul piano della prevenzione, integrando le iniziative pubbliche con quelle offerte dal privato sociale, anche attraverso il coinvolgimento degli anziani in servizi di interesse sociale - relazionale.

Verrà, inoltre realizzata un'implementazione del sistema informativo regionale per la non autosufficienza, a seguito della adesione della Regione Abruzzo ad un progetto sperimentale nazionale.

Per accompagnare e sostenere le persone particolarmente fragili, che si trovano nella impossibilità anche parziale o temporanea di provvedere ai propri interessi (es. anziani non autosufficienti, disabili, malati mentali, tossicodipendenti, alcolisti, ecc.), sarà valorizzato l'«Amministratore di sostegno», nuovo istituto giuridico di cui alla L. 09.1.2004, n. 6. La Regione Abruzzo provvederà ad informare e sensibilizzare tutto il territorio regionale,

Dns

sull'istituzione della nuova figura giuridica, attraverso l'impegno congiunto dei settori sanità, sociale e giuridico e con il coinvolgimento delle Associazioni di Volontariato.

Nelle politiche per la famiglia, lo strumento fondamentale di riferimento restano i Piani annuali, approvati dal Consiglio Regionale, in favore della Famiglia, in esecuzione della L.R. n. 95/95 e in coerenza con il quadro della programmazione sociale e sanitaria regionale. Inoltre, verranno erogati i fondi per i minori allontanati dalla famiglia e per i minori stranieri non accompagnati.

Politiche per  
la famiglia

In attuazione delle prescrizioni derivanti dalla L. 27.12.2006, n. 296, art. 1, commi 1250 e 1251, lett. b) e c) "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) - Fondo delle politiche per la famiglia", si dà prosecuzione agli interventi previsti e finanziati per l'attuazione di programmi sperimentali di intervento a favore della famiglia.

L'Accordo attuativo dell'Intesa del 14.02.2008 tra il Governo, le Regioni e gli Enti Locali sottoscritto in data 8.04.2010 dal Dipartimento Politiche della Famiglia, dal Ministero della Salute e dalla Regione Abruzzo, prevede la realizzazione di progetti contenenti misure volte a contrastare il disagio delle famiglie, derivante dal progressivo impoverimento, determinato dal diffuso stato di precarizzazione del lavoro e dalle condizioni generali gravate dalla crisi economica in atto, a riorganizzare i consultori familiari, al fine di ampliarne e potenziarne gli interventi sociali in favore delle famiglie, a coadiuvare le famiglie che si avvalgono di collaboratori familiari, favorendo rapporti di lavoro improntati al rispetto della legalità, con l'ausilio di personale il più possibile competente e qualificato e garantendo, nel contempo, la salvaguardia della dignità e dei diritti degli assistenti familiari e a promuovere programmi sperimentali di intervento finalizzati a favorire la permanenza in famiglia e prevenire l'allontanamento dai nuclei familiari di persone in condizione di non autosufficienza.

Nell'ambito delle politiche per la casa e la famiglia, si promuoveranno, in accordo con gli enti territoriali, un *Piano per la costruzione e la manutenzione dell'edilizia residenziale pubblica* ed una generale opera di riqualificazione dei quartieri. Contestualmente, al fine di garantire adeguati strumenti di sostegno sociale in favore delle categorie meno abbienti, si incentiveranno iniziative di aiuto alimentare per le persone in stato di povertà e si adotteranno piani locali rivolti ad anziani non autosufficienti. Accanto a tutto questo è improcrastinabile la revisione della normativa regionale in materia di famiglia (L.R. 95/95), oltre alla gestione del Fondo per il sostegno sociale finalizzato ai nuclei familiari al di sotto della soglia di povertà annualmente individuata dall'ISTAT.





Tutte le misure di intervento sopra indicate saranno realizzate coniugandole con il vigente *Piano Sociale Regionale* ed implementando, comunque, tutte le azioni correttive che si rendessero necessarie per garantire la piena attuazione degli obiettivi strategici di legislatura.

Elementi qualificanti la revisione del piano e la redazione del nuovo Piano Sociale 2011-2013, sono:

- la zonizzazione degli Ambiti sociali territoriali in quanto il vigente Piano Sanitario Regionale, prevede - tra l'altro - la sincronia territoriale tra i Distretti sanitari di base e gli ATS, nella logica di una maggiore unitarietà e globalità dell'azione socio-sanitaria finalizzata al contrasto del disagio e della fragilità sociale. Questo obiettivo sarà perseguito nel corso del triennio 2011-2013;
- la revisione dinamica dell'area *Inclusione ed integrazione sociale*, al fine di qualificarne la spesa, che deve essere indirizzata al social outing e non ad inefficaci strumenti di mediazione che, spesso, non si correlano con le dimensioni esogene con le quali individuare le migliori strategie integrate di contrasto alla povertà e alla marginalità. Parimenti, il PSR 2011-2013 intende attivare una serie di progetti di inclusione sociale, caratterizzati anche dal ricorso alla formazione professionale ed alle politiche attive del lavoro, attraverso l'utilizzo di strumenti e di risorse comunitarie, al fine di reintegrare nel tessuto sociale e produttivo cittadini che risultano essere emarginati per handicap fisico e/o psichico, ovvero espulsi dal ciclo lavorativo, anche a seguito della scarsa competitività delle proprie competenze e conoscenze.
- la rivisitazione dei Livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS), focalizzando l'attenzione sulle aree di maggiore bisogno, al fine di evitare meccanismi di polverizzazione autoreferenziale che poco contribuiscono alla soluzione dei diversi livelli di disagio;
- la semplificazione e sostenibilità delle pianificazioni locali, incentivando gli attori sociali territoriali a modelli basati sulle evidenze di bisogno (*based evidences system*) e sulle capacità di fare sistema, utilizzando risorse attive dell'intero network;
- l'individuazione di sistemi di accesso ai servizi socio-assistenziali che coordinino la normativa vigente agli specifici obiettivi di equità sociale, mediante la regolazione concordata di regolamentazioni che garantiscano, erga omnes, meccanismi omogenei sul territorio regionale, in relazione all'accesso e alla fruizione dei servizi. Nello specifico, il PSR 2011-2013 si pone come obiettivo strategico - nel rispetto delle funzioni proprie delle autonomie locali - la regolamentazione dei principi e dei metodi applicativi minimi della regolamentazione di accesso ai servizi e alle prestazioni socio-assistenziali, anche attraverso l'indicatore I.S.E.E.;

Piano Sociale  
Regionale  
2010-2012 ed  
integrazione  
socio-sanitaria

- il Monitoraggio e controllo dell'attuazione degli strumenti di pianificazione territoriale, certamente finalizzati al riscontro dell'efficacia e dell'economicità dei sistemi erogatori;
- la definizione, dando seguito all'iter già avviato, di standard strutturali, professionali e organizzativi necessari per l'autorizzazione e l'accreditamento di strutture e servizi che erogano prestazioni sociali, con l'obiettivo, trasversale a tutte le tematiche assistenziali e di cura della persona, di migliorare la qualità dei servizi offerti e rendere omogenei i criteri su tutto il territorio regionale;
- promozione della Qualità sociale regionale, attraverso l'individuazione di standard minimi di sistema locale, necessari e concorrenti alla formulazione funzionale dei piani di zona.

L'integrazione sociosanitaria va perseguita su più livelli, dalla programmazione alla progettazione degli interventi, alla gestione dei servizi, fino alla valutazione dei risultati. Per la predisposizione del Piano, si ridefinirà la composizione del *Gruppo di lavoro regionale per l'integrazione sociosanitaria*, già operativo in una prima formulazione, nella fase di redazione del Piano sociale Regionale 2007-2009, con il compito di facilitare la definizione delle soluzioni e degli strumenti di lavoro da mettere a disposizione della Giunta Regionale, sia in merito al quadro di riferimento normativo, che per l'attività programmatoria e deliberativa in materia di integrazione sociosanitaria delle Direzioni interessate.

I soggetti del cosiddetto *Terzo settore*, cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato e organismi non lucrativi, rappresentano interlocutori di significativo rilievo per lo sviluppo delle politiche sociali, sia per la loro flessibilità organizzativa, sia per la capacità di lettura dei bisogni emergenti dal territorio e di elaborazione di strategie di intervento innovative, nella realizzazione del Sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Terzo settore

Allo stato attuale, la Regione Abruzzo non ancora è riuscita a definire compiutamente il quadro normativo di riferimento per tali soggetti in grado di riconoscerne e valorizzarne il ruolo, sebbene dal mondo del "*no profit*" si registrino continue e pressanti richieste di urgenti ed indifferibili politiche, volte alla definizione di una legislazione in grado di assicurare la dovuta tutela ed il necessario sostegno, tenuto conto che, in una logica di concreta attuazione del principio di sussidiarietà, i soggetti stessi svolgono attività di primaria importanza nell'affiancamento delle istituzioni pubbliche, in particolare per quanto riguarda: *tutela e promozione dei diritti di cittadinanza, istruzione e formazione, creazione ed implementazione di occasioni di lavoro, turismo sociale, promozione sportiva e tempo libero, promozione, organizzazione e distribuzione culturale, assistenza sociale e promozione della salute, tutela ed educazione ambientale.*



In particolare, la cooperazione sociale vive una fase di estrema sofferenza connessa alle carenze presenti nella disciplina regionale, sia in materia di iscrizione all'albo, sia di procedure per l'affidamento dei servizi, nonché nella mancata previsione di risorse economiche per l'incentivazione delle loro attività e per il necessario sostegno.

Risposte a tali problematiche potranno essere individuate nell'approvazione di apposite disposizioni legislative concernenti la revisione della disciplina delle cooperative sociali e l'attuazione, in campo regionale, della normativa statale in materia di registro delle associazioni di promozione sociale, materie queste per le quali sono stati predisposti i relativi disegni di legge, nonché, ove possibile, mediante il ricorso al Fondo Sociale Europeo.

Per le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (I.P.P.A.B.), presenti ed operanti sul territorio regionale mediante strutture che erogano servizi socio-assistenziali, socio sanitari ed educativi in favore di anziani, disabili e minori, risulta non più procrastinabile il riordino e la trasformazione in Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) ovvero in Fondazioni o Associazioni di diritto privato, a norma dell'art. 10 della Legge 328/2000 e del D.Lgs. 207/2001, mediante l'approvazione del relativo disegno di Legge Regionale già favorevolmente esaminato dalla competente Commissione Consiliare.

I.P.P.A.B.



PALAZZO I. SILONE



**DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA  
POLITICHE LEGISLATIVE E COMUNITARIE, RAPPORTI ESTERNI  
Servizio Affari della Giunta**

## **UFFICIO BURA**

**DIREZIONE - REDAZIONE E AMMINISTRAZIONE:  
Via Salaria Antica Est - Località S. Antonio - Pile  
67100 L'Aquila**

**centralino: 0862 3631  
Tel. 0862 36 4211/4221  
Fax 0862 36 4219**

**Sito Internet: <http://bura.regione.abruzzo.it>  
e-mail: [bura@regione.abruzzo.it](mailto:bura@regione.abruzzo.it)**