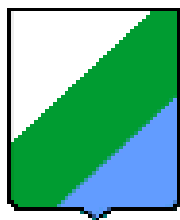


# Regione Abruzzo



## DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA 2004-2006

Settembre 2003



# INDICE

<b>PREMESSA</b>	<b>V</b>
<b>1 - Il contesto del DPEFR</b>	<b>1</b>
<b>1.1 - Il quadro delle riforme del governo</b>	<b>1</b>
1.1.1 - L'evoluzione del contesto politico-istituzionale	1
1.1.2 - L'evoluzione del contesto politico-amministrativo	8
<b>1.2 - L'economia abruzzese nel 2002 e nel 2003</b>	<b>15</b>
1.2.1 - L'andamento dell'economia italiana nel 2002 e nel 2003 e le previsioni	15
1.2.2 - Le tendenze di medio periodo nelle Regioni italiane	19
1.2.3 - L'evoluzione dell'economia abruzzese	20
1.2.4 - Le previsioni nel periodo del DPEFR	23
<b>2 - Le linee di programmazione 2004-2006</b>	<b>25</b>
<b>2.1 - Le Riforme dell'Amministrazione</b>	<b>25</b>
2.1.1 - Federalismo e sussidiarietà	25
2.1.2 - Sviluppo manageriale dell'Ente Regione	33
<b>2.2 - Il riequilibrio territoriale e lo sviluppo delle zone interne</b>	<b>41</b>
<b>2.3 - Il consolidamento del sistema produttivo</b>	<b>51</b>
2.3.1 - Le politiche sul contesto economico regionale	52
2.3.2 - Le politiche per i settori produttivi	57
<b>2.4 - Le politiche sociali</b>	<b>65</b>
2.4.1 - Politiche attive del lavoro, istruzione e formazione	65
2.4.2 - Politiche del welfare	71
2.4.3 - Le politiche per la Sanità	77
<b>2.5 - Le politiche per il territorio</b>	<b>86</b>
2.5.1 - La politica ambientale	87
2.5.2 - La politica dei trasporti e della mobilità	93
2.5.3 - La politica dell'energia	97
2.5.4 - Beni ed attività culturali	100
<b>3 - I principali programmi di investimenti pubblici</b>	<b>103</b>

<b>3.1 - L'evoluzione del quadro dell'intervento pubblico</b>	<b>103</b>
<b>3.2 - I programmi infrastrutturali a valere sulla finanza ordinaria.</b>	<b>105</b>
3.2.1 - La "Legge-Obiettivo" e l'Intesa Generale Quadro	105
3.2.2- Programmi di investimento nelle infrastrutture di trasporto	107
3.2.3 - Il Piano Straordinario di investimenti nella Sanità	107
<b>3.3 - La programmazione negoziata regionale</b>	<b>108</b>
3.3.1 - L'Intesa Istituzionale di Programma	108
3.3.2 - I contratti di programma	111
<b>3.4 - La programmazione comunitaria 2000-2006</b>	<b>112</b>
3.4.1 - Il DOCUP Obiettivo 2	112
3.4.2 - Il Piano di Sviluppo Rurale (PSR)	115
3.4.3 - Il Programma Operativo Regionale dell'Obiettivo 3	116
3.4.4 - Il DOCUP Pesca	119
3.4.5 - I Programmi regionali delle Iniziative Comunitarie	120
3.4.6 - I programmi comunitari a bando	123
<b>3.5 - La programmazione locale</b>	<b>125</b>
3.5.1 - I Patti territoriali	125
3.5.2 - I PRUSST	127
3.5.3 - Programmi di trasformazione e sviluppo delle realtà urbane	127
<b>3.6 - Gli aiuti alle imprese</b>	<b>128</b>
<b>4 - Il contesto e gli indirizzi per la politica di bilancio</b>	<b>131</b>
<b>4.1 - Il quadro istituzionale: federalismo fiscale e vincoli della finanza pubblica</b>	<b>131</b>
4.1.1 - Il Federalismo fiscale.	131
4.1.2 - La spesa sanitaria	134
<b>4.2 - La realtà finanziaria regionale dell'ultimo triennio</b>	<b>139</b>
<b>4.3 La Legge Regionale di Contabilità e le novità 2003 in tema di bilancio e controlli</b>	<b>142</b>
<b>4.4 - La struttura del bilancio 2003 e le previsioni di medio periodo</b>	<b>144</b>
<b>4.5 I vincoli agli impieghi delle risorse</b>	<b>146</b>
<b>4.6 - Le misure per il contenimento della spesa sanitaria</b>	<b>147</b>
<b>4.7 Gli indirizzi generali per la politica di bilancio nel periodo di riferimento del DPEFR</b>	<b>150</b>

## *PREMESSA*



# 1 - Il contesto del DPEFR

## 1.1 - IL QUADRO DELLE RIFORME DEL GOVERNO

### 1.1.1 - L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO POLITICO-ISTITUZIONALE

Il quadro di riferimento politico-istituzionale (federalismo), come quello politico-amministrativo, caratterizzato da un' "onda lunga" di innovazioni in corso nella Pubblica Amministrazione italiana ormai da un decennio, ha visto ulteriori modifiche nel corso del 2002 e soprattutto della prima parte del 2003.

E' noto come a fine 2001, con la Legge Costituzionale n. 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione, si era dato un forte slancio all'idea di riformare le istituzioni della Pubblica amministrazione nel senso di avvicinarne le sedi decisionali ai cittadini, affidando un ruolo a Regioni ed enti locali, che meglio possono rispondere alla richiesta di un'amministrazione più moderna, più efficiente ed in grado di interpretare efficacemente le istanze che provengono da parte dei cittadini anche in relazione alle singole esigenze territoriali.

Tale slancio si era espresso in cambiamenti, riassumibili in tre fasi:

- il cosiddetto "federalismo a costituzione invariata";
- la modifica del titolo V della Costituzione e la legge di applicazione della stessa;
- una terza ed ulteriore fase, in corso di svolgimento, nella quale si assiste ad un ulteriore slancio delle spinte al federalismo, sintetizzabili nelle nuove proposte di revisione del titolo V della Costituzione presentate dal Governo nel corso del 2003.

Nella prima fase, a partire dalla legge n. 59 del 1997, è stato avviato un percorso di riforme che devolve alle Regioni e agli enti locali competenze amministrative che ancora oggi (nonostante la riforma del titolo V della Costituzione), sono attribuite allo Stato, ridisegnando in tale ambito i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, senza aggiungere nulla alla potestà legislativa delle Regioni (cosiddetto "federalismo a parità di Costituzione").

**Federalismo  
a  
costituzione  
invariata**

Tale percorso si avvale di una serie di provvedimenti legislativi e amministrativi di conferimento di competenze a Regioni ed enti locali, adottati in attuazione della legge n.59/97 tra il 1997 e il 2000, in materia di agricoltura (D.Lgs n. 143 del 1997), mercato del lavoro (D.Lgs. n.469 del 1997), trasporto pubblico locale (D.Lgs. n. 422 del 1997), sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente, infrastrutture, trasporti, servizi alla persona e alla collettività (D.Lgs. n. 112 del 1998). Quest'ultimo, il decreto legislativo n.112 del 1998, definisce il quadro complessivo della nuova suddivisione delle competenze amministrative tra Stato, Regioni e enti locali, e fissa alcune regole generali relative a rapporti internazionali, strumenti di raccordo, indirizzo e coordinamento, poteri sostitutivi, regime fiscale del trasferimento di risorse finanziarie, riordino o soppressione di strutture statali, criteri e procedure per l'identificazione delle risorse.

L'esercizio delle nuove funzioni da parte di Regioni, Province e Comuni è stato condizionato (art. 7 dalla legge n. 59/97 e art. 7 del D.Lgs 112/98) all'effettivo trasferimento alle stesse dei

beni e delle risorse finanziarie, strumentali e umane che i Ministeri utilizzavano per svolgere le attività conferite. Tale trasferimento è stato effettuato con provvedimenti amministrativi (decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri) tra il 2000 e il 2001, ed ha interessato nel complesso per i settori dello sviluppo economico, delle attività produttive e delle politiche agricole e forestali circa 10.000 miliardi di lire e circa 5.700 impiegati dei rispettivi Ministeri; per i settori territorio, ambiente e infrastrutture circa 15.000 miliardi di lire e circa 9.000 dipendenti delle amministrazioni statali; per il settore servizi alla persona e alla collettività quasi 1.100 miliardi di lire e circa 7.200 dipendenti dei Ministeri del lavoro, della salute, dell'interno e dell'istruzione.

**Tabella 1.1** - Competenza legislativa regionale secondo i nuovi artt. 117 e 118 della Costituzione

AMBITO	POTESTÀ CONCORRENTE	POTESTÀ ESCLUSIVA
Politica estera	Rapporti internazionali e con l'UE delle Regioni	
Organizzazione		Organi della Regione e relative leggi elettorali, referendum regionali
Organizzazione amministrativa		Organizzazione amministrativa degli uffici regionali e degli enti
		Istituzione di nuovi enti locali
Attività produttive	Commercio con l'estero	Agricoltura
	Ricerca scientifica e tecnologica a sostegno dell'innovazione dei settori produttivi	Industria
	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario ed agrario a carattere regionale	Commercio, fiere e mercati
		Artigianato
	Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	Energia, produzione e distribuzione
		Miniere, cave e torbiere
		Turismo e industria alberghiera
	Caccia e pesca nelle acque interne	
Lavoro, istruzione e formazione	Ordinamento delle professioni	Istruzione e formazione professionale
	Tutela e sicurezza del lavoro	Politiche del lavoro
	Istruzione (escl. Formazione professionale)	
Territorio	Governo del territorio	Edilizia e urbanistica
	Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	Musei e biblioteche regionali
	Protezione civile	Risorse idriche, acquedotti, acque minerali e termali
Trasporti e comunicazioni	Porti e aeroporti civili	Porti e aeroporti civili di rilievo regionale
	Grandi reti di trasporto e comunicazione	Reti regionali di trasporto e comunicazione, viabilità
	Ordinamento della comunicazione	Trasporto pubblico locale
Sanità e servizi sociali	Previdenza complementare ed integrativa	Servizi sociali
	Ordinamento sportivo	Polizia locale, urbana e rurale
	Tutela della salute	
	Alimentazione	



Come è noto, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, riformando il titolo V, parte II della Costituzione, ha dato una più ampia dimensione al federalismo, introducendone importanti principi nell'ordinamento costituzionale: il principio di *pari dignità* degli enti che costituiscono la Repubblica (Comuni, Province, Regioni, Città metropolitane e Stato: art. 114 Cost.), visti come articolazioni istituzionali della comunità italiana; il principio di *sussidiarietà* (art. 118 Cost., comma 1), secondo il quale le funzioni amministrative spettano alla istituzione più vicina ai cittadini cui sono dirette e possono essere affidate ad una istituzione superiore solo quando ciò sia giustificato dalla complessità o dalle dimensioni delle funzioni da realizzare; il principio della *riserva di competenza*, su cui si fonda il sistema delle relazioni intercorrenti tra i diversi livelli di governo (art. 117, Cost.). Importanti conseguenze di tali nuovi principi sono: l'*abolizione dei controlli* su regioni ed enti locali (nuovo art. 127 Cost.), sostituita dalla possibilità il Governo e per le Regioni, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza di chi la emana, di promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale; e il riconoscimento a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, dell'*autonomia finanziaria* di entrata e di spesa (nuovo art. 119 Cost.), fatte salve le possibilità che un fondo perequativo possa pareggiare le minori risorse che un territorio ricavi dall'imposizione fiscale dei suoi abitanti e che lo Stato possa intervenire per integrare le finanze regionali in conseguenza di un "programma" (promozione dello sviluppo economico e coesione economica e sociale) o per interventi speciali (calamità, gravi crisi, ecc.).

**Federalismo  
"costituzionale"**

Cruciale, ai fini della definizione del quadro politico-istituzionale nel quale devono muoversi le Regioni, è la ripartizione delle competenze legislative attuata dal nuovo art. 117 della Costituzione. Quest'ultimo prevede che lo Stato eserciti, oltre che poteri sostitutivi in caso di mancato rispetto da parte degli enti territoriali di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, di gravi pericoli per l'incolumità o la sicurezza pubblica, ovvero a tutela dell'unità giuridica e/o economica nazionale, o per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, il proprio potere normativo in via esclusiva in una serie di materie elencate (nuovo comma 2). In altri ambiti (comma 3 dell'art. 117 Cost.) è prevista una potestà concorrente, per la quale lo Stato definisce i principi fondamentali, mentre alle Regioni è demandata la normativa di dettaglio.

In assenza di un chiaro quadro legislativo, e perdurando i conflitti di attribuzione accennati e le molte difficoltà derivanti dalla lacunosa normativa costituzionale, per tutto il 2002 si è perseguita la logica di pervenire ad una graduale applicazione della riforma, attraverso un'ampia collaborazione del Governo con Regioni, autonomie locali e forze politiche. Questa transizione è stata segnata da tre momenti o fasi importanti:

**La transizione**

- l'accordo interistituzionale tra Stato, Regioni ed enti locali, del 20 giugno 2002;
- la predisposizione ed il dibattito sul disegno di legge per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica (disegno di legge "La Loggia", n. 3590), divenuto Legge 5 giugno 2003 n. 131, dopo un lunghissimo dibattito parlamentare, in sede politica ed in varie sedi istituzionali;
- l'avvio di un'attuazione concertata dell'autonomia finanziaria delle Regioni e delle autonomie locali, posta dalla Finanziaria per il 2003 (L. 289/2002, art. 3), attraverso l'istituzione di un'Alta Commissione di studio, con la partecipazione di rappresentanti statali, regionali e locali, (cfr. *infra*, par. 4.1).

L'*Intesa interistituzionale* tra Stato, Regioni ed enti locali, firmata il 20 giugno 2002 nella Conferenza unificata Stato-Regioni-Enti Locali (pubblicata nella GU n. 159 del 9 luglio

2002), prevede future intese tra Governo, Regioni e autonomie locali, volte a coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e a svolgere attività di interesse comune. A tale proposito, l'Accordo riconosce la necessità di un'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e della istituzione dei Consigli regionali delle autonomie, nuovi strumenti di consultazione, aggiuntivi a quelli già esistenti (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città-Autonomie locali, Conferenza Unificata), che consentano di raggiungere soluzioni condivise sulle questioni interpretative ancora aperte.

L'Accordo testimonia della volontà di creare le condizioni per una "leale collaborazione" tra gli enti che compongono la Repubblica, instaurando un "federalismo cooperativo", in cui, al rispetto degli ambiti di competenza dei singoli enti, faccia seguito il rispetto dei tre principi generali dell'azione comune:

- la scelta dell'interpretazione normativa che maggiormente consente il pluralismo delle autonomie locali;
- la centralità dei noti principi di *sussidiarietà*, *differenziazione* ed *adeguatezza* nel processo di attuazione della riforma costituzionale;
- il rispetto dei principi di *continuità* e *completezza* dell'ordinamento giuridico.

L'Accordo prevedeva inoltre l'inserimento nel DPEF di una Conferenza mista per la definizione del federalismo fiscale e l'avvio del trasferimento di parte delle risorse idonee a svolgere le competenze esclusive e le funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali. Infine, per quanto riguarda la determinazione delle funzioni statutarie, regolamentari ed amministrative, riconosciute dalla nuova Costituzione a Comuni, Province e Città metropolitane, l'accordo prevede che essa avvenga con legge dello Stato, che provvederà anche alla revisione del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, e che l'attuazione degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione verrà affidata a leggi regionali e statali.

**Legge  
131/03**

Il secondo, atteso momento di risoluzione dei conflitti di attribuzione era stato affidato al disegno di legge cosiddetto "La Loggia", che soltanto a metà 2003 ha concluso il suo lunghissimo iter, diventando Legge 5 giugno 2003, n. 131 "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*" (G.U. n. 132 del 10 Giugno 2003).

La legge, inizialmente destinata a disciplinare l'applicazione del nuovo Titolo V della Costituzione nell'ambito dei principi previsti dall'Accordo interistituzionale appena citato, ha visto nel corso del tempo arricchire i propri obiettivi, e si pone nei suoi 11 articoli come momento di avvio del processo di attuazione del nuovo ordinamento costituzionale, dettando norme in tre ambiti:

1. i vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, le modalità per la partecipazione delle Regioni in materia comunitaria e di attività internazionale, e le specifiche modalità di attuazione della Costituzione nelle materie di potestà legislativa concorrente (rispettivamente, artt. 1, 5 e 6 e artt. 1 e 3, in attuazione dell'articolo 117 Cost.);
2. la ridefinizione delle competenze degli enti locali, attraverso la enunciazione della potestà normativa che fa loro capo (art. 4, di attuazione del nuovo art. 114 e 117, sesto comma), e l'individuazione dei criteri per il conferimento delle funzioni amministrative (art. 7, in attuazione dell'art. 118 Cost.) e per l'adeguamento della normativa sugli enti locali (art. 2,

in attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p);

3. la definizione di nuove forme e strumenti di controllo e le modalità di attuazione del principio di sussidiarietà, con nuove attribuzioni alla Corte dei Conti (art. 7 commi 7, 8 e 9), le norme sul potere sostitutivo dello Stato (art. 8, in attuazione dell'art. 120 Cost.), sui ricorsi alla Corte costituzionale (art. 9, in attuazione degli artt. 123 e 127 Cost.), sull'organizzazione del nuovo sistema della rappresentanza del Governo centrale presso le autonomie territoriali (art. 10).

I limiti alla *potestà legislativa* esclusiva dello Stato e delle Regioni sono quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali. Nelle materie di *potestà legislativa concorrente* regionale, i limiti sono ricondotti nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o desumibili dalle leggi statali vigenti. Fino alla definizione con legge di tali principi, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi per settori organici di quelli che si traggono dalle leggi vigenti, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità, semplificandole, e considerando prioritariamente le disposizioni statali rilevanti per garantire l'unità del Paese (giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, il rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica).

E' garantita alle Regioni la possibilità, nelle materie di propria competenza legislativa, di svolgere attività internazionali, concorrendo alla formazione degli atti comunitari, attuando accordi internazionali, concludendo intese con enti territoriali e con altri Stati (applicativi di accordi internazionali, o di natura tecnico-amministrativa o programmatica), finalizzati a favorire lo sviluppo. Nel fare ciò, Le Regioni devono comunque garantire l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana e la possibilità per il Governo di valutare l'opportunità politica e la legittimità e di indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati.

Per quanto concerne il secondo punto di cui sopra (*competenze degli enti locali*), viene attribuita, a Comuni, Province, Città metropolitane, unioni di Comuni, Comunità montane e Comunità isolate, nei limiti della Costituzione e delle leggi statali e regionali, una potestà normativa, ovvero statutaria e regolamentare. Lo Statuto stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare, mentre i regolamenti disciplinano l'organizzazione, lo svolgimento e la gestione delle funzioni, secondo i requisiti minimi di uniformità assicurati da Stato e Regione, nell'ambito delle rispettive competenze.

Attraverso decreti legislativi, il Governo (art. 2) individuerà, sulla base di quelle storicamente svolte, le funzioni essenziali di Comuni, Province e Città metropolitane e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, attenendosi ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, valorizzando le forme associative e la leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, e tenendo presenti i nuovi principi che regolano il funzionamento delle pubbliche amministrazioni (sistemi di controllo interno che garantiscano efficienza, efficacia ed economicità, ordinamento finanziario e contabile degli enti locali che consenta, sulla base di parametri obiettivi e uniformi, la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie degli enti locali, cfr. *infra*, paragrafo

successivo). A tali principi dovrà poi adeguare le disposizioni in materia di enti locali (comprese quelle contenute nel testo unico, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

In attuazione dell'art. 118, che come detto, attribuisce tutte le funzioni amministrative e le relative potestà regolamentari in via di principio ai Comuni, lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze e nel rispetto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, conferiranno le funzioni amministrative da loro attualmente esercitate, sulla base dei principi di *sussidiarietà*, *differenziazione* e *adeguatezza*. Province, Città metropolitane, Regioni e Stato saranno titolari soltanto delle funzioni amministrative di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza, efficacia, funzionalità, economicità o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale. Fino alla data di entrata in vigore delle norme relative al nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, il relativo trasferimento delle risorse avverrà, sulla base di accordi stipulati con le Regioni e le autonomie locali in sede di Conferenza unificata, con uno o più disegni di legge collegati alla manovra finanziaria annuale, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica; fino all'approvazione di tali accordi, lo Stato può avviare il trasferimento di beni e risorse mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, analogamente a quanto fatto con le Bassanini e come previsto dall'Intesa interistituzionale del 20 giugno 2002, attenendosi al principio di invarianza della spesa.

Nell'esercizio delle funzioni amministrative, tutti i livelli competenti (Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e Comunità montane ed eventuali unioni di Comuni) devono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di *sussidiarietà* (cosiddetta *sussidiarietà orizzontale*).

Infine, per quanto riguarda il terzo gruppo di argomenti di cui sopra, alla Corte dei Conti è affidato il *controllo* del rispetto del patto di stabilità interno da parte di Regioni ed enti locali, ma anche, attraverso le proprie sezioni regionali, del rispetto degli equilibri di bilancio e del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma. Sono inoltre previsti (art. 8) tempi e procedure per l'esercizio del *potere sostitutivo* da parte del livello amministrativo superiore, da attuarsi anche attraverso intese interistituzionali che favoriscano l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il conseguimento di obiettivi comuni. Vengono stabilite (art. 9) le procedure per la promozione della questione di *legittimità costituzionale* da parte dello Stato, della Conferenza Stato-Città, delle Regioni su Statuti e leggi. Viene infine attribuita (art. 10) al prefetto preposto all'ufficio territoriale del Governo avente sede nel capoluogo regionale la funzione di *Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie*, che cura in sede regionale le attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione e le funzioni di raccordo tra le istituzioni dello Stato presenti sul territorio, e tra queste, gli enti locali e il governo Centrale.

Il chiarimento delle competenze e le complesse procedure di cooperazione interistituzionale previste dalla Legge 131/2003, lungi dall'essere conclusivi dell'ondata di riforme costituzionali, si basano su norme scritte in un momento del dibattito politico ed istituzionale nel quale la stessa dimensione del federalismo oggi garantita dalla Costituzione è ritenuta ancora insufficiente, e pertanto messa in discussione.

Nella prima metà del 2003, prima ancora dell'approvazione, da parte del Parlamento, del

disegno di legge (ora Legge 131/2003), vari progetti di legge costituzionale, due dei quali di iniziativa governativa, hanno di fatto avviato una nuova fase del federalismo, che porterà probabilmente in un futuro abbastanza prossimo ad un ulteriore forte impulso al processo di decentramento delle competenze dallo Stato alle Regioni.

Il primo progetto di legge costituzionale, approvato dal Senato ed attualmente in discussione alla Camera (n. 1187), ha titolo “*Modifiche dell’art. 117 della Costituzione*”, ed è meglio conosciuto come “*devolution*” o “*Disegno di legge Costituzionale “Bossi”*”. Come è noto, il provvedimento, che fa parte di un pacchetto di innovazioni composto da cinque proposte di legge costituzionale (relative alla riforma della composizione della Corte costituzionale, alla riforma della giustizia amministrativa, all’estensione dell’immunità parlamentare anche ai consiglieri regionali e alla istituzione di una Camera delle Autonomie) e di cinque proposte di legge ordinaria, prevede l’assegnazione alle Regioni di quattro nuove competenze legislative esclusive: l’assistenza e l’organizzazione sanitaria; l’organizzazione scolastica e la gestione degli istituti scolastici e di formazione; la definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; la polizia locale.

Il secondo disegno di legge costituzionale “*Nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione*”, approvato dal Consiglio dei Ministri l’11 aprile 2003, recepisce le proposte del disegno Bossi e punta al definitivo superamento di vari problemi interpretativi del nuovo Titolo V della Costituzione, rimasti per ora fuori dalla normativa, esclusivamente applicativa, introdotta dalla Legge 131/2003:

- la definizione della potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni;
- le incongruenze nate dall’attribuzione alle Regioni della competenza concorrente in materie incompatibili con la dimensione territoriale regionale (quali, ad esempio, la produzione e la distribuzione nazionale dell’energia, le grandi reti di trasporto, l’ordinamento della comunicazione, delle professioni, i porti e gli aeroporti civili),
- la omissione o la dimenticanza di alcune materie (lavori pubblici, procedimento amministrativo, sicurezza della circolazione e della navigazione, scorte strategiche, industria, spettacolo);
- la mancata previsione dell’interesse nazionale come clausola generale, per evitare possibili effetti negativi per l’unità e l’indivisibilità della Repubblica.

Inoltre, la proposta di legge procede a modifiche ritenute necessarie per consolidare le basi dell’ordinamento federalista, nella prospettiva (non ancora esplicitamente prevista nella disegno di legge) di avviare una Camera rappresentativa federale, destinata ad assicurare il coinvolgimento delle Regioni nell’attività legislativa nazionale e a garantirne le competenze, insieme con una nuova forma di governo diretta a riequilibrare al centro i più consistenti poteri attribuiti alle Regioni ed all’integrazione della composizione della Corte costituzionale.

Oltre, come detto, a reintrodurre espressamente l’interesse nazionale come base per l’unità di qualunque ordinamento confederale o regionalistico al di là di ogni assetto politico-istituzionale, proclamando la Repubblica quale garante dei principi sanciti dalla Costituzione, la proposta mira prevalentemente alla risistemazione a regime delle materie di competenza statale e regionale, in quanto:

- scioglie definitivamente il nodo della legislazione concorrente, basato sulla ripartizione delle attribuzioni legislative in senso “verticale”, proponendo che le materie già ricomprese nella stessa vengano ridistribuite tra le Regioni e lo Stato secondo criteri di *adeguatezza e proporzionalità*, e, laddove una separazione netta non è possibile o praticabile,

ricorrendo ad una separazione della materia che attribuisce la parte di rilievo nazionale o internazionale o la parte ordinamentale allo Stato e quella di dimensione regionale alle Regioni (art. 2). Ne consegue, tra l'altro, l'abolizione del particolare iter di verifica parlamentare attualmente previsto per le norme in tema di legislazione concorrente (art. 5);

- ricomprensive e distribuisce materie dimenticate nei testi precedenti (opere pubbliche, sicurezza della circolazione e della navigazione, protezione dei confini nazionali, censimenti generali, spettacoli, pesca in acque marine), secondo una legislazione ripartita sul modello canadese, del tipo di quella attualmente presente per l'istruzione e i beni culturali;
- esplicita, tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, la produzione, il trasporto, le scorte strategiche e la distribuzione nazionale dell'energia, le grandi reti di trasporto e navigazione, l'ordinamento della comunicazione, nonché le parti di rilievo nazionale di porti, aeroporti civili, valorizzazione dei beni culturali, emergenze e calamità nazionali, editoria;
- attribuisce allo Stato le norme ordinamentali in tema di armonizzazione di bilanci pubblici e di coordinamento del sistema tributario, il procedimento amministrativo, l'ordinamento sportivo, il commercio estero, le attività produttive, l'alimentazione, la tutela della salute, la tutela del lavoro, le professioni, il paesaggio (artt. 2 e 3);
- assegna alla competenza regionale le materie del disegno di legge costituzionale sulla devoluzione (sanità, istruzione e polizia locale), proponendo così un inquadramento organico di quel disegno all'interno dell'art. 117 Cost.;
- esplicita l'elenco, assente nell'attuale art. 117 Cost., di materie specifiche attribuite alla competenza esclusiva delle Regioni (istruzione e formazione professionale, cooperazione, artigianato, ricerca scientifica ed innovazione tecnologica di interesse regionale e locale, emittenza televisiva di ambito regionale, valorizzazione del paesaggio, dei beni culturali e ambientali e promozione di spettacoli e manifestazioni sportive di rilevanza regionale e locale, industria, agricoltura e turismo in ambito regionale, commercio e governo del territorio), peraltro confermando la clausola residuale di appartenenza alle Regioni di ogni altra materia non espressamente riservata allo Stato.

Inoltre, il disegno di legge, modificando l'art. 117 della Costituzione, riconosce potestà regolamentare anche alle Unioni di Comuni e prevede la previa consultazione delle Regioni nelle trattative internazionali quando si verta in materie di loro competenza legislativa. Infine (art. 4), prevede un regime particolare per Roma, demandando allo Statuto della Regione Lazio la disciplina delle sue particolari forme, e affidandone le condizioni di autonomia anche normativa alla competenza regionale, sentiti il Comune di Roma e la Provincia.

### **1.1.2 – L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO POLITICO-AMMINISTRATIVO**

Anche la seconda grande linea di cambiamento dell'amministrazione, generalmente conosciuta come "*modernizzazione*", volta a trasformare la burocrazia in una macchina amministrativa efficiente ed efficace, "aperta" nel rapporto interattivo con i cittadini e le imprese, ha vissuto alcune innovazioni nel corso del 2002.

Si possono sintetizzare le trasformazioni in atto riassumendole in tre grandi "filoni" di azione:

- la riforma del pubblico impiego, con la privatizzazione del rapporto di lavoro e, in

- particolare, la riforma della dirigenza;
- l'introduzione di nuovi modelli gestionali, basati sulla logica economica della misurazione di costi e della valutazione della qualità dei beni e dei servizi che si producono per la collettività e la conseguente introduzione di nuovi modelli organizzativi e di utilizzo e valorizzazione della forza lavoro;
  - un nuovo modo di porsi dell'amministrazione nei confronti di cittadini ed imprese, improntato alla trasparenza dei comportamenti, allo snellimento delle procedure, ad una maggiore attenzione al rapporto con l'utenza, anche attraverso la valorizzazione delle funzioni di comunicazione istituzionale.

Il lavoro pubblico, negli ultimi dieci anni, è stato interessato da una significativa e complessa riforma volta a conseguire l'obiettivo dell'unificazione con la disciplina del rapporto di lavoro privato, vale a dire con un sistema normativo e contrattuale privatistico. Il processo di trasformazione, realizzato in due differenti ondate - la prima, sulla base della legge delega n. 421 del 1992 (ed il conseguente d.lgs n. 29 del 1993 e successive modifiche dello stesso anno), la seconda (sulla base della legge n.59 del 1997, cosiddetta "Bassanini 1", ed i conseguenti decreti legislativi di modifica del D.Lgs. 29/93, d.lgs n.396 del 1997 ed i dd.lgs n.80 e n.387 del 1998) - è culminato nel d.lgs n.165 del 2001, che, incorporando il complesso dei decreti legislativi citati, ha assunto il ruolo ed il significato di vera e propria norma base o "testo unico" del rapporto di lavoro "privatizzato" alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

**Pubblico  
impiego e  
dirigenza**

Il tendenziale avvicinamento delle pubbliche amministrazioni all'impresa privata - dal punto di vista delle logiche organizzative - ha comportato il conferimento ai dirigenti di una posizione di primaria importanza nell'attività delle amministrazioni pubbliche, introducendo principi innovativi nella regolamentazione della dirigenza pubblica, ma anche in direzione di una nuova cultura del management pubblico:

**Dirigenza  
pubblica**

- la distinzione di ruoli tra gli organi che hanno la responsabilità di indirizzo politico e quelli che hanno la gestione delle risorse per l'attuazione di quegli indirizzi. Al decisore politico spettano funzioni di indirizzo, programmazione, assegnazione ai dirigenti delle risorse, controllo, e valutazione. Ai dirigenti spettano invece la gestione e l'organizzazione delle risorse assegnate, e la realizzazione degli obiettivi previsti, con il potere di adottare tutti gli atti organizzativi di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa che impegnano l'amministrazione verso l'esterno e che consentono alla dirigenza pubblica di diventare titolare dell'azione amministrativa, assumendosi le correlative responsabilità per i risultati della gestione;
- il nuovo sistema retributivo, strettamente connesso alle nuove responsabilità, prevede che una larga parte della retribuzione sia collegata alla rilevazione delle funzioni ed ai risultati che si raggiungono;
- lo *status* del dirigente pubblico, viene modificato secondo un modello che considera i manager delle strutture dello Stato come una categoria unitaria, classificando i dirigenti pubblici in un'unica qualifica, suddivisa in due fasce di appartenenza, differenziate a seconda della rilevanza dell'incarico che ciascun dirigente è chiamato a svolgere;
- la *responsabilità* del dirigente non è più soltanto formale e legata alla sola correttezza giuridico-amministrativa o contabile del comportamento, ma più prossima a quella che gli inglesi chiamano *accountability*, e cioè "rendere conto". In caso di mancato raggiungimento dei risultati sono previste ipotesi di responsabilità del dirigente che influiscono sulla retribuzione, sul rinnovo dell'incarico, provocandone la sospensione o, nei casi più gravi, il recesso del rapporto di lavoro.

Nel corso del 2002, su questi principi si è recentemente innestata la nuova disciplina di riordino della dirigenza statale. La Legge 145/2002 (cosiddetta "Legge Frattini"), concernente: "*Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato*", riformando alcune parti del D.Lgs. n. 165/2001, che, mantenendo l'impianto della precedente riforma, in particolare rafforzando la distinzione tra indirizzo politico e responsabilità per la gestione amministrativa e tecnica, mira ad assicurare maggiore flessibilità nell'utilizzo dei dirigenti, a promuovere la managerialità della funzione dirigenziale con la relativa autonomia e responsabilità, ed a favorire lo scambio di esperienze amministrative ed il conseguente arricchimento professionale, attraverso una maggiore mobilità dei dirigenti e l'interazione tra pubblico e privato.

La legge ristabilisce alcuni elementi di diritto pubblico nell'incarico dei dirigenti. Essa, infatti, riordina il procedimento di attribuzione degli incarichi dirigenziali, stabilendo un netto discrimine tra il momento dell'affidamento delle funzioni pubbliche, realizzato attraverso atti amministrativi che indicano l'oggetto, gli obiettivi e la durata dell'incarico, e l'accordo tra le parti, riguardante la sola disciplina del trattamento economico. Vengono pertanto disciplinati separatamente l'aspetto organizzativo-funzionale degli incarichi, affidato ad un atto unilaterale del datore di lavoro, in quanto attività che afferisce alla sfera della titolarità della funzione pubblica, da quella concernente la definizione del rapporto economico, affidata ad un atto di natura privatistica.

Inoltre, vengono introdotte misure volte a favorire la mobilità dei dirigenti, quali:

- l'istituzione dei ruoli della dirigenza delle singole amministrazioni, demandando ad un apposito regolamento la definizione della normativa di dettaglio;
- la modifica della durata massima degli incarichi dirigenziali, distinguendo tra quelli di livello dirigenziale (tre anni), dagli altri (cinque anni), senza prevedere termini di durata minimi, essendo questi esclusivamente ancorati agli obiettivi che si devono raggiungere;
- la conferma la disciplina sostanziale della responsabilità dirigenziale legata ai meccanismi "patologici" (inosservanza delle direttive, risultati negativi della gestione, mancato raggiungimento degli obiettivi durante l'espletamento del mandato), che stabilisce un più forte legame tra la direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione, emanata dagli organi politici, e la verifica dei risultati conseguiti dai dirigenti;
- la garanzia della possibilità di ricambio nell'affidamento degli incarichi di livello dirigenziale generale, e della mobilità dei dirigenti tra il settore pubblico e quello privato: viene elevata la quota dei posti di funzione conferibili ai dirigenti di seconda fascia, ampliando la possibilità di ricorrere a professionalità esterne nella pubblica amministrazione, e viene consentito ai dirigenti delle pubbliche amministrazioni di chiedere il collocamento in aspettativa senza assegni per svolgere incarichi o attività presso amministrazioni diverse da quelle di appartenenza e soggetti privati;
- una nuova disciplina dell'accesso alla dirigenza pubblica.

Strettamente funzionale all'attribuzione degli incarichi, al sistema retributivo premiante o alla revoca anticipata del contratto individuale di lavoro è l'introduzione del sistema di valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti (di cui al D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286), che prevedono che direttive emanate da parte dell'autorità politica competente di direttive contengano le linee essenziali in un programma di obiettivi, qualitativamente e quantitativamente stimati come base per il lavoro di monitoraggio dei risultati effettuato dagli uffici per il controllo interno, aventi il compito di raccogliere le



indicazioni dai vari centri di responsabilità all'interno delle amministrazioni, al fine di costruire la direttiva annuale.

Quest'ultimo aspetto, in particolare, è il segnale delle nuove basi su cui si fonda il secondo grande "filone" del cambiamento: la creazione di un sistema che, partendo come visto dal modello di rapporto di lavoro privatistico, punti a riformare i comportamenti dell'amministrazione, per orientarli verso logiche aziendalistiche volte al raggiungimento di standard di prestazioni (*performance*) efficienti ed efficaci. In quest'ambito, negli ultimi anni sono stati attuati vari interventi (legislativi, di coordinamento, di programmazione, di stimolo, ecc.), per stimolare comportamenti delle amministrazioni, volti a far sì che ognuna autonomamente individui le proprie necessità di rinnovamento.

Organizza-  
zione ed  
efficienza

Tali interventi spingono in almeno tre direzioni:

- la creazione e l'utilizzo di strutture organizzative, che, utilizzando in maniera flessibile la forza lavoro e il personale, siano rapidamente in grado di rispondere al cambiamento;
- la formazione del personale alle nuove missioni delle amministrazioni;
- l'utilizzo delle nuove tecnologie.

Gli esempi di "**riorganizzazione**" negli enti pubblici a tutti i livelli amministrativi sono ormai già molto numerosi, e si muovono secondo grandi linee che conseguono al cambiamento di funzioni, legati ai passaggi di competenze tra livelli amministrativi, alla nuova logica o alla necessità di gran parte dell'amministrazione di operare per "programmi" e "progetti" anziché per gestione corrente.

In termini generali, tali linee sono individuabili come:

- il riordino, la fusione, la riduzione e la riclassificazione delle strutture per ambiti funzionali, da attuare attraverso la definizione delle funzioni "tipiche" di ogni struttura;
- il passaggio, nella riorganizzazione delle singole strutture, da una divisione verticale delle competenze (tipiche delle strutture ministeriali o assessorili) ad una pluralità di modelli all'interno di una tipologia articolata, ognuno dei quali ha condizioni di funzionamento definite, accorpate in strutture con area funzionale vasta, per grandi blocchi di competenze, che assicurino l'effettivo coordinamento delle funzioni svolte (dipartimenti o direzioni);
- il riordino o lo scorporo delle sezioni periferiche delle amministrazioni, tenendo conto dei processi di trasferimento di competenze tra livelli amministrativi;
- la specializzazione funzionale, attraverso l'attribuzione di specifiche missioni ad enti ed agenzie che svolgono funzioni di carattere prevalentemente tecnico-operativo, che richiedono particolari professionalità, competenze, modalità di organizzazione del lavoro e condizioni di autonomia.

Fondamentale è la determinazione delle regole di organizzazione e funzionamento necessarie per garantire la flessibilità e la funzionalità della struttura nel suo complesso e per dotarla della necessaria autonomia finanziaria e di bilancio, in maniera da dotare le amministrazioni di capacità innovativa e di risposta dinamica al cambiamento continuo.

Importante, a tal fine, è anche la possibilità di un utilizzo flessibile delle risorse umane nel contesto complessivo di modernizzazione del mercato del lavoro "privato" della pubblica amministrazione. Gli interventi per favorire la flessibilità nell'uso della forza lavoro hanno interessato negli ultimi anni, oltre il settore privato, anche il lavoro pubblico, nel quale si

stanno affermando modalità della prestazione di lavoro diverse da quelle tradizionali del lavoro a tempo pieno e indeterminato, attraverso l'utilizzo delle tipologie lavorative più adatte al mutare delle situazioni da fronteggiare (lavoro a tempo parziale, lavoro a distanza, e varie forme di lavoro diverse da quella ordinaria: contratti formativi, *job sharing*, lavoro temporaneo, collaborazione coordinata e continuativa, lavoro a termine).

La flessibilità è funzione del fabbisogno crescente di nuove professionalità. Le figure professionali pubbliche stanno subendo un profondo cambiamento: l'innovazione tecnologica, l'introduzione di culture e scienze nuove come il management, la comunicazione, il nuovo ruolo assunto dalle pubbliche amministrazioni nel sistema economico e la struttura "aperta" nel rapporto interattivo con i cittadini e le imprese, trovano la loro spinta propulsiva nella formazione del personale pubblico.

Nell'attuale contesto di modernizzazione, la **formazione** è finalizzata a favorire quella vera e propria "rivoluzione culturale", necessaria per valorizzare il principio di una nuova responsabilità per gli amministratori, per preparare dirigenti e funzionari pubblici all'utilizzo delle tecnologie informatiche, a fornire ai cittadini e alle imprese servizi innovativi, ad applicare sistemi di controllo della qualità, a gestire, valorizzare e motivare il proprio personale, ponendo l'accento su temi che vanno dalla gestione delle risorse finanziarie, sul modello aziendale, a quelli relativi alla gestione delle risorse umane, alla comunicazione e alle nuove tecnologie.

Sono ormai numerosi gli esempi nella pubblica amministrazione di programmi formativi, sempre più differenziati, di qualità e calibrati sulle specifiche esigenze, anche con il ricorso alle nuove metodologie formative (*e-learning* scambi tra amministrazioni per diffondere le *best practices*). Come nel settore privato, comincia a emergere l'idea della formazione come dimensione costante della vita professionale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che sono in grado oggi di affrontare il tema della formazione del capitale umano già prima dell'inserimento lavorativo, dialogando con il mondo delle Università e delle Istituzioni scolastiche e presentandosi per la prima volta come "mondo del lavoro" e come datore di lavoro esigente.

Il terzo elemento fondamentale per migliorare la qualità dei servizi pubblici e dunque a rispondere alla domanda di efficienza che proviene da cittadini ed imprese è l'**innovazione tecnologica**, che ha profondamente modificato il sistema produttivo privato e pubblico.

L'introduzione degli strumenti dell'*Information and communication technology* (ICT) evidenzia oggi un ruolo nuovo della pubblica amministrazione, quale soggetto non solo tenuto ad assicurare l'esercizio dei diritti, ma anche come soggetto promotore e facilitatore dello sviluppo economico. Il *Piano di Azione di e-government 2000/2002*, finanziato dal Governo italiano e dalla Commissione Europea nel quadro delle politiche di sviluppo della società dell'informazione promosse dall'Unione Europea con il programma *e-Europe*, vuole sostenere i processi di innovazione realizzati dalle pubbliche amministrazioni mediante l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e creare una padronanza degli strumenti tecnologici digitali da parte di cittadini, istituzioni, imprese, per facilitare la vita ai cittadini ed alle imprese nei loro rapporti con la pubblica amministrazione e per far crescere una cultura economica che sia pronta a finanziare e a sviluppare nuove idee.

Il Piano di Azione per il periodo fino al 2002 ha stanziato 400 milioni di euro, quale

contributo aggiuntivo agli investimenti che ogni amministrazione, centrale e locale, destina al miglioramento della propria efficienza interna e dei propri servizi agli utenti, per realizzare in tempi brevi, nelle pubbliche amministrazioni, un sistema G2C (*Government to Citizen*), equivalente a quelli B2C (*Business to Consumer*), che si stanno sviluppando nel settore privato. Le azioni regionali e locali in corso sono inquadrare in un'architettura informativa complessiva di carattere nazionale, nella quale il sistema di *front-office* distribuito sul territorio - gli sportelli degli Enti Locali - garantisce la immediata possibilità di accesso telematico ai servizi, da parte di cittadini ed imprese, senza implicare interventi significativi sul *back-office*.

L'ultimo "filone" di azioni in corso per la modernizzazione dell'amministrazione (probabilmente il primo ad essere avviato ed ad aver ottenuto già consistenti risultati) riguarda in generale il miglioramento dei rapporti con imprese e cittadini utenti dei servizi erogati dalle amministrazioni, e si sostanzia nella semplificazione di procedure amministrative e di leggi ed in una nuova concezione dei rapporto con il pubblico.

**Semplificazione**

La semplificazione amministrativa e normativa nasce dall'esigenza di rendere meno costosi (in termini di tempo e risorse) il portare a termine e il gestire i procedimenti amministrativi, facendo ordine nell'intero ordinamento giuridico italiano, estremamente complesso sia sul piano della quantità delle leggi e delle norme vigenti, e spesso fra loro contrastanti.

Partito con questa accezione di *riordino normativo* (e quindi di semplificazione dei procedimenti e "codificazione" delle norme), il termine si sta progressivamente estendendo ad indicare anche la *metodologia* del processo di produzione delle "regole" (analisi di impatto della regolamentazione, consultazione dei destinatari delle norme), aspetto che è considerato, nel contesto di riforma del sistema della regolazione che interessa i Paesi dell'area OCSE e l'Unione Europea, un importante elemento di *policy della buona regolazione* che l'Italia sta portando avanti da alcuni anni.

Nel campo della *semplificazione amministrativa*, è noto come negli ultimi anni, in particolare dal 1997 in poi, siano stati adottati numerosi provvedimenti che, spesso utilizzando le nuove tecnologie informatiche, alleggeriscono i procedimenti che più direttamente appesantiscono la vita del cittadino, delle imprese e delle amministrazioni pubbliche.

Tra le semplificazioni per le imprese, grande importanza per le problematiche connesse allo sviluppo del imprese localizzate in un determinato territorio, essendo affidati alla gestione degli enti locali, è svolta dagli Sportelli unici per le attività produttive (SUAP, DPR 447/98) e gli Sportelli unici per l'internazionalizzazione (DPR 161/2001), che affidano ad un interlocutore unico per le imprese, dando tempi certi e rapidi per la conclusione dei relativi procedimenti, le pratiche rispettivamente di autorizzazione per insediamenti, ristrutturazioni e ampliamenti, e di richiesta di agevolazioni, contributi, incentivi e benefici per il sostegno allo sviluppo delle esportazioni.

Anche il *riordino normativo* è stata una via sulla quale si sono compiuti passi significativi: accorpate e rendere omogenee norme che disciplinano i medesimi oggetti è ormai una sfida al governo della società complessa. In quest'ambito, l'utilità di un costante impegno alla redazione di Testi Unici è stata resa ancor più evidente dalle esigenze di risistemazione delle normative per varie materie la cui competenza legislativa è stata oggetto di passaggio dallo Stato alle Regioni.

Semplificazione e riordino normativo sono destinate ad entrare sempre più nel comportamento delle amministrazioni, ed in particolare di quelle regionali, in quanto sintomo di un'attenzione alle esigenze dell'utenza finale che certamente deve divenire ancor più capillare e vicina ai bisogni sociali e civili man mano che l'ente sede di erogazione dei servizi si approssima al cittadino.

**Rapporti con  
l'utenza**

Un ulteriore ambito di azione nel quale negli ultimi anni si è registrato un notevole cambiamento nei comportamenti della pubblica amministrazione è quello dei *rapporti con l'utenza*, che, dalla normativa sull'accesso ai documenti (la cosiddetta *legge sulla trasparenza* - L. 142/90) in poi, passando attraverso l'adeguamento degli orari di accesso e di apertura al pubblico e la creazione degli Uffici delle Relazioni con il Pubblico (URP), sono progressivamente assurti al rango di vera e propria funzione all'interno dell'amministrazione, come la stessa informazione sui servizi offerti.

Sintomo di questi cambiamenti (nei rapporti delle amministrazioni con l'utenza, paralleli a tutti le trasformazioni appena viste nell'azione delle amministrazioni), è il nuovo concetto di "comunicazione istituzionale". Il concetto, recentemente entrato nell'ordinamento giuridico italiano con la Legge n. 150 del 7 giugno 2000 "*Disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni*", nei fatti amplia ed integra quello dei rapporti dell'amministrazione con l'esterno, proponendosi come normativa quadro, punto di partenza per trasformare la comunicazione pubblica da attività residuale delle amministrazioni ad una vera e propria funzione, legittimata e riconosciuta alla pari delle altre linee di attività. Con il termine "comunicazione istituzionale", infatti la legge indica "*l'attività di comunicazione (e quindi non solo di informazione) delle istituzioni pubbliche per quanto riguarda le funzioni e i compiti svolti, nonché la promozione dell'immagine dell'istituzione stessa, destinata ai cittadini*".

Obiettivo della legge è quello di riorganizzare l'intera attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, ufficializzando l'attività degli uffici stampa e regolamentando l'attività di questi ultimi e degli uffici relazioni con il pubblico (URP). A questi ultimi è affidata la gestione delle attività di comunicazione e all'ufficio stampa le competenze relative all'informazione verso i media; inoltre, la legge individua nella figura del portavoce "*la persona legata all'organo di vertice dell'amministrazione da un rapporto fiduciario*", che affianca l'ufficio stampa nello svolgimento dell'attività di informazione rivolta verso i mass-media.

La "*direttiva di attuazione della legge 150/2000*", emanata dal ministro per la funzione pubblica il 7 febbraio 2002, riconosce alla comunicazione istituzionale una importante funzione. Le azioni di comunicazione interna sono ritenute un fattore strategico per ridare senso di appartenenza e dignità professionale agli operatori del settore pubblico. Anche per questo, tale attività deve essere resa coerente e sinergica con quella esterna, a sua volta improntata al perseguimento di precisi obiettivi strategici, in un processo di "comunicazione integrata", coordinato da un'apposita struttura (costituita dal direttore dell'Urp, dal direttore dell'ufficio stampa e dal portavoce), sulla base di un "piano di comunicazione", strumento indispensabile per attuare iniziative di comunicazione efficaci.

**1.2 - L'ECONOMIA ABRUZZESE NEL 2002 E NEL 2003**

**1.2.1 - L'ANDAMENTO DELL'ECONOMIA ITALIANA NEL 2002 E NEL 2003 E LE PREVISIONI**

Il 2002 ha rappresentato per l'economia mondiale un anno di crescita: il prodotto lordo è aumentato del 3%, contro il 2,3% dell'anno precedente, prevalentemente per lo slancio impresso dall'economia americana nel primo e nel terzo trimestre. Al contrario, l'Europa ha mostrato tassi di crescita costanti, ma molto più contenuti (0,8 nell'anno, contro il 2,4% degli Stati Uniti).

Anche l'economia italiana ha mostrato un sensibile rallentamento, evidente già nella seconda metà dell'anno precedente: su base annua, nel 2002 il PIL del nostro Paese è aumentato dello 0,4%, contro l'1,8% del 2001, ma grazie soprattutto alla ripresa nella seconda parte dell'anno, con effetti di trascinamento anche all'inizio del 2003.

Tale risultato è conseguenza della riduzione del prodotto dell'industria manifatturiera (-0,8% contro un +0,9% dell'anno precedente), accompagnato da una ancor più consistente diminuzione del valore aggiunto agricolo (-2,6%). Servizi e costruzioni hanno solo in parte compensato queste *debacles*, mostrando tassi di incremento del prodotto relativamente moderati (rispettivamente, +1% contro un 2,4% del 2001, e 0,5% contro un +4% dell'anno precedente).

Dal lato della domanda, le componenti interne della spesa finale, in particolare i consumi delle famiglie, delle pubbliche amministrazioni e delle istituzioni senza fine di lucro, sono state le più dinamiche, a fronte di una riduzione delle esportazioni e di un modesto contributo degli investimenti (+0,5%), peraltro concentrato nella seconda parte dell'anno, in coincidenza, rileva la *Relazione Generale sulla situazione economica del Paese*, con l'approssimarsi a scadenza dei vari incentivi fiscali all'acquisto di macchinari ed autoveicoli e con il recupero degli investimenti in edilizia non residenziale.

**Tabella 1.2** – Conto economico delle risorse e degli impieghi (variazioni percentuali)

	QUANTITÀ			VALORE		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	2.9	1.8	0.4	5.1	4.4	3.1
Importazioni di beni e servizi	9.4	0.2	1.5	22.6	1.7	-0.9
<b>Totale delle risorse</b>	<b>4.3</b>	<b>1.4</b>	<b>0.6</b>	<b>8.4</b>	<b>3.9</b>	<b>2.3</b>
Consumi nazionali	2.5	1.4	0.7	5.7	4.4	3.3
- spesa delle famiglie residenti	2.7	1.1	0.4	5.6	4.0	3.4
- spesa della P.A. e delle istituzioni senza scopo di lucro	1.7	2.3	1.7	6.2	5.8	2.8
Investimenti fissi lordi	6.5	2.4	0.5	8.9	4.3	2.7
- investimenti fissi netti	13.5	1.0	-4.4	16.2	3.1	-0.2
- ammortamenti	3.2	3.1	3.1	5.4	5.0	4.1
Esportazioni di beni e servizi	11.7	0.8	-1.0	16.7	4.1	-2.0
<b>Totale degli impieghi</b>	<b>4.3</b>	<b>1.4</b>	<b>0.6</b>	<b>8.4</b>	<b>3.9</b>	<b>2.3</b>

Fonte: *Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2001 e 2002*

Il mercato del lavoro ha risentito solo in parte dei limitati tassi di crescita della produzione: in media d'anno, l'incremento delle unità di lavoro è stato dell'1,1%, soprattutto per il contributo alla creazione di posti fornito dalle forme di lavoro stabili (l'aumento dei contratti a tempo indeterminato e a tempo pieno ha interessato i due terzi del totale). Ciò ha consentito un ulteriore calo della disoccupazione, oggi a tassi del 9%, molto prossimi alla media europea.

L'evoluzione negativa dell'economia nazionale nel 2003 ha costretto il Governo a rivedere più volte in corso d'anno i propri obiettivi di finanza pubblica. Il DPEF 2003-2006 indicava nello 0,8% del PIL l'obiettivo di indebitamento, correlato ad un'ipotesi di crescita del 2,9%. Successivamente, nel mese di settembre, in linea con la revisione delle previsioni dei principali paesi industrializzati, conseguenti all'ulteriore rallentamento dell'economia nel corso del 2002, la *Nota di aggiornamento*, contestuale alla *Relazione Previsionale e Programmatica*, riformulava l'obiettivo dell'indebitamento netto per il 2003 all'1,5% del PIL, basandosi su una previsione di crescita del 2,3%. La manovra correttiva posta in essere, all'1% del PIL, prevedeva misure di contenimento della spesa pubblica, integrate con provvedimenti di carattere straordinario, che contribuiscono significativamente al raggiungimento degli obiettivi per il 2003.

Nell'aggiornamento della Relazione dell'aprile 2003, prendendo atto che la ripresa era più lenta a manifestarsi, anche per effetto della guerra in Iraq, il governo aveva ulteriormente ridotto la previsione di crescita all'1,1% per il 2003, con conseguente indebitamento netto al 2,3% del PIL, tenendo conto dei risultati del 2002, degli interventi già adottati per la manovra di finanza pubblica per il 2003, e delle previsioni tendenziali di spesa delle amministrazioni centrali.

Nella prima parte del 2003, per il prolungarsi della stagnazione economica, e dell'entrata in operatività del primo modulo della riforma fiscale, le entrate fiscali hanno mostrato un andamento negativo (il gettito delle imposte dirette mostra una riduzione, rispetto all'anno precedente, dell'1%, quello delle indirette è atteso crescere del 2,4%), parzialmente compensato dalle entrate, superiori alle attese, delle sanatorie fiscali.

La dinamica delle spese, in particolare di quelle correnti, è stata lievemente più contenuta del previsto, anche per la riduzione del costo del servizio del debito, dovuta al calo dei tassi di interesse.

Sulla base di queste tendenze l'indebitamento netto si colloca allo 2,3% del PIL, in linea con le previsioni dell'*Aggiornamento della Relazione Previsionale e Programmatica*, pur in presenza di un ridimensionamento del tasso di crescita (allo 0,8%), e l'avanzo primario al 3% del PIL.

Pur nella difficoltà di fare previsioni nella fase di estrema incertezza che si è aperta dopo l'11 settembre 2001, lo schema di Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2004-2006 (d'ora in avanti, DPEF), adottato a metà luglio dal Governo, ipotizza una ripresa dell'espansione dell'attività economica internazionale nella parte finale del 2003, che dovrebbe consolidarsi negli anni successivi, ed essere più intensa negli Stati Uniti (stime intorno al 3,5% nel 2004), nonostante negli ultimi anni sia apparsa sistematicamente meno elevata che negli anni Novanta.

**Tabella 1.3** - Conto economico delle risorse e degli impieghi a prezzi costanti (1995): previsioni 2003-2006

	2002	2003	2004	2005	2006
PIL ai prezzi di mercato	0,4	0,8	1,8	2,1	2,2
Importazioni di beni e servizi	1,5	3,7	6,8	7,0	7,0
<b>Totale risorse</b>	<b>0,6</b>	<b>1,4</b>	<b>2,9</b>	<b>3,3</b>	<b>3,4</b>
Consumi finali nazionali	0,7	1,2	1,6	2,0	2,1
- Spesa delle famiglie residenti	0,4	1,2	1,9	2,3	2,4
- Spesa della PA e delle ISP	1,7	1,4	0,7	1,1	1,1
Investimenti fissi lordi	0,5	0,8	2,5	2,3	2,2
- Macchinari, attrezzature e vari	0,6	0,4	2,9	2,6	2,6
- Costruzioni	0,3	1,4	1,8	1,8	1,7
Domanda finale	0,7	1,2	1,8	2,1	2,1
Impieghi interni	1,1	1,2	1,9	2,2	2,2
Esportazioni di beni e servizi	-1,0	2,0	6,3	6,8	6,8
<b>Totale impieghi</b>	<b>0,6</b>	<b>1,4</b>	<b>2,9</b>	<b>3,3</b>	<b>3,4</b>

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze: Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2004-2007

Il documento constata che anche il 2003 si chiuderà con un bilancio deludente: il tasso di crescita del PIL si attesterà allo 0,8%, in linea con i paesi europei, a causa della riduzione della produzione industriale, del consistente rallentamento degli investimenti (-5%), dovuto al rinvio dei piani di investimento da parte delle imprese a fronte di una congiuntura internazionale incerta o palesemente negativa nei nostri principali *partners* commerciali, e dell'andamento piatto dei consumi, che l'anno scorso erano risultati particolarmente vivaci, controtendenza rispetto agli altri paesi europei, grazie anche agli incentivi governativi.

La crescita dell'occupazione sarà positiva, pur in rallentamento rispetto al 2002 (quando, controtendenza rispetto al resto dell'Europa, era stata dell'1,1%, attestandosi intorno allo 0,6%, grazie anche alla maggiore flessibilità del mercato del lavoro indotta dalle nuove figure contrattuali (*staff leasing* lavoro a chiamata, *job sharing* nuove regole sul *part-time*) previste dalla Legge n. 30/2003 (cosiddetta *Legge Biagi*).

Il quadro tendenziale di finanza pubblica stimato dal DPEF per il periodo 2004-07 a legislazione invariata, nelle ipotesi di invarianza del numero dei dipendenti in complesso delle amministrazioni pubbliche, dinamica di spesa per consumi intermedi contenuta nei limiti di quella del PIL nominale, di spesa sanitaria e per pensioni stimate su tassi di variazione del 3,7% annuo e con le altre variabili proiettate in linea con i valori storici, è riassunto nella tabella 1.4. Ne emergerebbe un rapporto tendenziale deficit/PIL ancora troppo elevato (dal 3,1% del 2004 al 2,4% del 2007), per l'ovvio effetto del venir meno, a partire dal 2004, delle manovre *una tantum*. Il Governo intende (e deve) correggere questa tendenza con obiettivi di sviluppo e nel quadro del Patto di Stabilità e Crescita.

**Tabella 1.4** - Previsioni a legislazione vigente del Conto delle Amministrazioni Pubbliche: 2003-2006 (importi in miliardi di euro)

	CONSUNT. 2002	2003	2004	2005	2006
<b>Entrate</b>					
- Imposte dirette	173,3	175,3	180,0	188,0	195,3
- Imposte indirette	183,6	187,9	195,5	205,1	214,3
<b>Totale entrate tributarie</b>	<b>363,8</b>	<b>377,7</b>	<b>280,8</b>	<b>393,6</b>	<b>409,9</b>
Contributi sociali	159,3	166,6	172,0	177,9	184,2
Altre entrate correnti	39,4	40,8	39,8	40,9	42,1
<b>Entrate in conto capitale non tributarie</b>	<b>2,7</b>	<b>4,1</b>	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>
<b>Totale entrate</b>	<b>565,2</b>	<b>589,2</b>	<b>595,5</b>	<b>615,2</b>	<b>683,9</b>
Pressione fiscale (% sul PIL)	41,6	41,8	40,9	40,7	40,6
<b>Spese</b>					
- Redditi da lavoro dipendente	134,6	140,6	142,1	145,1	148,0
- Consumi intermedi	95,6	98,2	102,4	106,2	109,8
- Pensioni	177,7	186,1	194,2	200,7	208,5
- Altre prestazioni sociali	37,6	39,1	39,8	40,3	41,8
Altre spese correnti al netto degli interessi	34,6	36,7	39,8	40,8	41,6
Spese correnti al netto interessi	480,1	500,7	518,4	533,1	549,8
Interessi passivi	71,2	69,3	67,3	71,3	73,8
<b>Totale spese correnti</b>	<b>551,4</b>	<b>570,0</b>	<b>585,7</b>	<b>604,5</b>	<b>623,7</b>
Spesa sanitaria (compresa nel totale delle spese correnti)	78,8	81,9	84,0	87,6	91,2
Spese in conto capitale	42,9	49,6	51,4	56,4	56,3
<b>Totale spese al netto interessi</b>	<b>523,0</b>	<b>550,3</b>	<b>569,8</b>	<b>589,5</b>	<b>606,1</b>
<b>Totale spese finali</b>	<b>594,3</b>	<b>619,6</b>	<b>637,1</b>	<b>660,8</b>	<b>680,0</b>
Saldo primario	42,2	39,9	25,7	25,7	32,8
(in % del PIL)	3,4	3,0	1,9	1,8	2,2
Saldo di parte corrente	8,2	0,6	1,7	7,6	12,1
(in % del PIL)	0,7	0,1	0,1	0,5	0,8
Indebitamento netto	-29,1	-30,3	-41,6	-45,6	-41,0
(in % del PIL)	-2,3	-2,3	-3,1	-3,2	-2,8
Fabbisogno del settore statale	-26,0	-43,0	-63,0	-67,5	-70,2
(in % del PIL)	-2,1	-3,3	-4,7	-4,8	-4,8
PIL	1.258,3	1.303,6	1.351,6	1.405,4	1.462,5

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze: Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2004-2007



### 1.2.2 – LE TENDENZE DI MEDIO PERIODO NELLE REGIONI ITALIANE

La recente pubblicazione dei dati di contabilità regionale da parte dell'ISTAT secondo il nuovo sistema europeo dei conti SEC 95 consente alcune osservazioni riguardo l'articolazione territoriale dello sviluppo fino al 2001.

Nel periodo 1998-2001, la crescita medi annua del PIL a prezzi costanti a livello nazionale è stata del 2,1%, con il Mezzogiorno che prosegue la sua tendenza di sviluppo della seconda metà degli anni Novanta, dimostrandosi più dinamico della media delle regioni del Centro Nord, ripartizione all'interno della quale soltanto il Nord Est ha fatto registrare tassi di crescita superiori alla media nazionale.

L'ultimo dato della serie, quello del 2001, evidenzia, tra le regioni che sono cresciute in misura superiore alla media nazionale, quasi tutte quelle del Mezzogiorno (Abruzzo, Sardegna, Molise, Calabria, Campania e Sicilia, queste ultime due in forte fase di recupero) e del Nord Est (Emilia Romagna, Veneto e Trentino Alto Adige), oltre che Piemonte, Liguria, Lazio e Marche.

I risultati positivi delle regioni meridionali nel 2001 sono ascrivibili prevalentemente alla crescita del valore aggiunto del terziario (+2.9%), e dell'industria (+1.6%), entrambe superiori a quelle del Centro Nord (rispettivamente, +2.3% e +1.1%), mentre è stato negativo il risultato dell'agricoltura.

Ne è conseguita un'evoluzione positiva del mercato del lavoro nel Mezzogiorno, con un incremento della domanda di lavoro del 2%, oltre mezzo punto superiore al Centro Nord, grazie ad industria e servizi. Negli ultimi tre anni, l'occupazione ha fatto registrare gli incrementi regionali più elevati proprio nel Mezzogiorno: Abruzzo (+4.1%), Sardegna (3,6%) e Calabria (+2.5%).

**Tabella 1.5** - PIL ai prezzi di mercato a prezzi costanti (1995): tassi di crescita e 1997-2002

TASSI DI CRESCITA								
	1997	1998	1999	2000	2001	STIME 2002		
						(A)	(B)	
ITALIA	2.0	1.8	1.6	2.9	1.8	0.4	0.4	
Abruzzo	2.3	0.4	0.5	3.7	3.1	2.0	1.2	
Nord-Ovest	1.9	1.5	1.7	2.3	1.6		0.1	
Nord-Est	2.0	1.5	1.5	3.9	2.1		0.4	
Centro	1.4	2.3	1.4	2.8	1.5		0.6	
Mezzogiorno	2.7	2.0	1.7	2.8	2.0	0.8	0.6	

Fonte: ISTAT. Le stime per il 2002 sono di fonte (a) ISAE, marzo 2003 (b) SVIMEZ-IRPET, giugno 2003

### 1.2.3 - L'EVOLUZIONE DELL'ECONOMIA ABRUZZESE

I dati ISTAT (tab.1.6) ci confermano quanto visto nel precedente DPEFR, cioè che l'Abruzzo già dall'inizio del decennio, dopo un biennio di sostanziale stagnazione, fa riscontrare tassi di crescita del PIL (e, come appena visto, dell'occupazione), notevolmente più elevati della media nazionale.

In continuazione di questa tendenza, anche per il 2002 le stime degli istituti più accreditati (ISAE, SVIMEZ-IRPET) attribuiscono alla nostra regione tassi di crescita tra i più sostenuti.

Le determinanti sembrano essere state, dal lato della domanda, una dinamica relativamente più *sostenuta* rispetto alla media nazionale, della domanda interna, ed in particolare dei consumi e degli investimenti, ma anche delle esportazioni regionali.

L'osservazione sembra essere confermata dalle simulazioni effettuate sul modello econometrico SVIMEZ-IRPET, secondo le quali all'origine della *performance* regionale relativamente migliore delle altre ci sarebbe, nel 2002, una più elevata dinamica del commercio estero e della spesa turistica, settori che presentano una maggiore capacità di attivazione di investimenti, (che corrispondono nel modello a quote rispettivamente del 9,1% del valore aggiunto, e del 14,8%, contro l'8% del Mezzogiorno).

Nel medio periodo, almeno fino al 2001, la nuova serie ISTAT sembra indicare inoltre un ruolo molto importante anche della spesa pubblica, sia per consumi che per investimenti. La componente privata di questi ultimi, infatti, stimolata indirettamente dall'intervento pubblico con le leggi di incentivo all'acquisto dei macchinari e quindi all'innovazione tecnologica, ha avuto un notevole impulso, con tassi di crescita addirittura a due cifre, fino a quando tali leggi sono state operative, cioè al 2000. Da quell'anno, di stasi delle erogazioni, ma si sono avviati alcuni programmi di investimenti pubblici nel settore delle costruzioni, questi ultimi, prima stagnanti, hanno sostituito quelli privati nel ruolo di "volano". Il fatto che a partire dal 2001, con l'avvio dei programmi di investimenti pubblici e il nuovo ciclo di leggi per gli aiuti alle imprese, si siano ristabilite le condizioni per un contemporaneo sviluppo degli investimenti in costruzioni e in macchine, lascia intuire che negli ultimi due anni si sia registrato un consistente rilancio degli investimenti complessivi.

**Tabella 1.6** – Abruzzo: conto economico delle risorse e degli impieghi 1996-2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>TASSI DI CRESCITA A PREZZI COSTANTI (1995)</b>						
Prodotto interno lordo	1.4	2.3	0.4	0.5	3.7	3.1
Consumi finali interni	1.3	2.8	1.4	0.9	1.9	
- spesa delle famiglie	1.2	3.7	1.9	0.9	2.0	1.4
- spesa delle ISP	2.6	5.1	5.7	-3.4	4.6	
- spesa delle PP.AA.	1.6	-0.2	-0.2	0.9	1.3	
Investimenti fissi lordi	4.5	7.7	6.9	6.4	-0.4	
- Costruzioni	5.5	1.9	-2.0	0.4	4.6	
- Macchine, attrezzature e mezzi di trasporto	3.7	12.5	13.6	10.3	-3.3	
<b>VALORI PERCENTUALI SUL PIL</b>						
Importazioni nette / PIL	2.8	2.7	4.1	6.5	9.3	
Investimenti fissi lordi / PIL	18.8	19.4	20.2	21.3	23.3	

Fonte: ISTAT

A conferma delle simulazioni SVIMEZ-IRPET di cui si diceva, le esportazioni regionali nel 2002 hanno fatto registrare nel complesso un incremento dell'1,5%, a fronte, come visto di un tasso di crescita negativo per l'economia nazionale.

**Esportazioni**

L'aumento regionale è il risultato di una buona performance in tutti i settori a media ed alta tecnologia (chimica e fibre, gomma e materie plastiche, macchine ed apparecchiature elettroniche e di precisione, che insieme rappresentano il 18% del totale delle esportazioni), ma soprattutto delle produzioni a tecnologia "tradizionale" ed imprenditoria più locale (tessile-abbigliamento, e prodotti in metallo, che pesano per un ulteriore 18% sul totale), e misti (minerali non metalliferi). La loro crescita ha più che compensato i valori negativi fatti registrare dai due settori di maggior peso sulle esportazioni regionali (mezzi di trasporto e macchine e apparecchiature meccaniche, che da sole esprimono più di un terzo dell'export totale).

**Tabella 1.7** – Abruzzo: esportazioni regionali nel 2001 e nel 2002 (milioni di euro a prezzi correnti)

PRODOTTI	MILIONI DI EURO		% SUL	VARIAZIONI (IN MILIONI DI EURO)	
	2001	2002	TOTALE	ASSOLUTE	%
			2002		
Agricoltura, silvicoltura e pesca	31	23	0,4	-8	-25,8
Cave e miniere	16	22	0,4	6	37,5
Alimenti bevande e tabacco	235	263	4,8	28	11,9
Tessili e abbigliamento	576	653	11,9	77	13,4
Cuoio e prodotti in cuoio	138	113	2,1	-25	-18,1
Legno e prodotti in legno	22	22	0,4	0	0,0
Carta, stampa, editoria	142	135	2,5	-7	-4,9
Chimici, fibre sintetiche e artificiali	349	370	6,8	21	6,0
Gomma e materie plastiche	242	259	4,7	17	7,0
Lavorazione minerali non metalliferi	263	274	5,0	11	4,2
Metalli e prodotti in metallo	321	335	6,1	14	4,4
Macchine e apparecchiature meccaniche	614	588	10,7	-26	-4,2
Apparecchiature elettroniche di precisione	860	909	16,6	49	5,7
Mezzi di trasporto	1325	1266	23,1	-59	-4,5
Altri prodotti dell'industria manifatturiera	262	247	4,5	-15	-5,7
<b>Totale</b>	<b>5396</b>	<b>5479</b>	<b>100,0</b>	<b>83</b>	<b>1,5</b>

Fonte: ISTAT-ICE: L'Italia nell'economia internazionale – Rapporti 2001-2002 e 2002-2003

Il settore del turismo, anch'esso accreditato come visto di un ruolo molto importante nel sostegno dei consumi regionali, ha vissuto nel 2002 un ulteriore anno di record. I primi dati, provvisori ed ancora oggetto di verifica da parte dell'Assessorato competente, sembrerebbero indicare incrementi medi del 2% degli arrivi e del 2,8% delle presenze in regione nel 2002 rispetto all'anno precedente.

**Movimento turistico**

**Mercato del lavoro**

Il mercato del lavoro ha tratto forte giovamento dalla ripresa dell'attività economica registratasi particolarmente nella seconda metà dell'anno. Se infatti il tasso di disoccupazione medio nel 2002 è stato del 6,2%, un consistente rilancio si è riscontrato tra ottobre 2002 e gennaio 2003: alla rilevazione trimestrale ISTAT di quest'ultimo mese, il tasso di disoccupazione era sceso al 5.3% (ancora un valore minimo degli ultimi anni), per poi aumentare leggermente (fino al 5.6%) ad aprile. In quel mese, rispetto allo stesso dell'anno precedente, quindi su valori tendenziali, si era comunque registrato un incremento degli occupati di 11mila unità, tutte concentrate nel terziario, e prevalentemente (9mila) nella categoria dei lavoratori autonomi.

Quest'ultimo dato è confermato da quelli sui tassi di sviluppo delle imprese (tab. 1.9). Nel 2002, questi, nel complesso meno esaltanti degli anni scorsi, sono stati comunque relativamente più elevati nei settori del terziario, ed in particolare di quello avanzato (informatica, ricerca, istruzione e servizi sociali), continuando, seppur in tono minore, una tendenza ormai pluriennale.

**Tabella 1.8** – Evoluzione e indicatori del mercato del lavoro 1999-2002

	ABRUZZO				ITALIA			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
<b>DATI ASSOLUTI IN MIGLIAIA DI UNITÀ</b>								
Popolazione presente	1.268	1.274	1.278	1.280	57.088			
di cui: con più di 15 anni				529				23.629
Occupati	436	448	469	472	20.692	21.080	21.514	21.829
In cerca di occupazione	49	38	29	31	2.669	2.495	2.267	2.163
Forze di lavoro	485	485	498	503	23.361	23.575	23.781	23.993
<b>INDICATORI</b>								
Tassi di attività	44.8	44.6	45.6		47.9	48.2	48.4	
Tassi di occupazione	34.4	41.2	43.0	43.1	42.4	43.1	43.8	44.4
Tassi di disoccupazione	10.1	7.8	5.7	6.2	11.4	10.6	9.5	9.0

Fonte: ISTAT e Abruzzo Lavoro

**Tabella 1.9** – Tassi di sviluppo delle imprese attive per settore di attività 2000-2002

SETTORE DI ATTIVITÀ	2000	2001	2002
Agricoltura, caccia e silvicoltura	-13.7	-18.8	-3.3
Pesca	41.3	-24.4	-1.7
Attività manifatturiere	-1.7	0.5	3.0
Costruzioni	22.9	20.1	3.7
Commercio	-1.6	-0.2	1.5
Alberghi e ristoranti	-22.0	-7.6	3.2
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	-5.8	-3.6	1.7
Intermediazione monetaria e finanziaria	48.1	77.3	3.2
Att. Immobiliari, noleggio, informatica, ricerca	7.2	15.2	7.1
Istruzione	13.6	28.0	5.0
Sanità e altri servizi sociali	12.0	-15.8	5.6
Altri servizi pubblici, sociali e personali	-5.3	1.0	2.0
<b>TOTALE</b>	<b>16.0</b>	<b>38.0</b>	<b>0.8</b>

Fonte: CRESA, su dati Infocamere

#### **1.2.4 – LE PREVISIONI NEL PERIODO DEL DPEFR**

Per il 2003, il DPEF nazionale prevede nelle regioni del Mezzogiorno una crescita del PIL più elevata di quella del resto del Paese, in linea con (e sui valori del) l'evoluzione degli ultimi tre anni (4 decimi di punto), come confermato dai primi dati sulla creazione di nuove imprese e sulla crescita dell'occupazione, specie industriale. Il superamento della fase di incertezza, con il rifinanziamento di molti interventi con effetti diretti sull'occupazione, e l'accelerazione degli investimenti pubblici (+1,9%) dovrebbero già nel corso dell'anno assicurare una ripresa del trend di crescita dell'occupazione, particolarmente di quella privata.

Per il periodo 2004-2007, le previsioni tendenziali sono riviste al ribasso, per la minore disponibilità di risorse pubbliche per interventi aggiuntivi nelle aree sottoutilizzate, ma soprattutto per l'assenza di provvedimenti e dell'azione continua del CIPE che devono assicurare il progressivo e rapido conseguimento dell'obiettivo di destinare al Sud il 30% delle risorse ordinarie in conto capitale, garanzia di addizionalità dei fondi comunitari già concordati e programmati, nonché i provvedimenti "qualitativi" (riprogrammazioni dei fondi, con l'azione di meccanismi premiali e sanzionatori, estensione del rafforzamento istituzionale, semplificazioni e miglioramenti nel sistema degli incentivi). In queste condizioni, cioè senza l'apporto delle politiche pubbliche, si stima che, con l'esaurirsi del ciclo internazionale negativo 2002-2003, la dinamica del PIL potrebbe tornare sulla tendenza della seconda metà degli anni Novanta (intorno al 2%), grazie alla spinta propulsiva della domanda estera nel 2004, e degli investimenti (anche a legislazione vigente).

Per quanto riguarda l'Abruzzo, le previsioni di breve periodo per il 2003 (fonte SVIMEZ-IRPET) sembrano attribuirgli ancora una crescita superiore a quella delle altre regioni, atteso che la dinamica delle variabili cruciali sopra individuate come trainanti (esportazioni, spesa turistica e spesa pubblica) prosegue secondo le tendenze in corso e rilevate nel 2002. Le prime informazioni, relative a marzo 2003, sembrano confortare tale previsione. Le esportazioni sono aumentate più della media nazionale. Inoltre, segnali confortanti provengono ai dati sui movimenti turistici: i dati sul turismo sciistico dei primi tre mesi del 2003, diffusi a luglio dall'APTR, segnalano incrementi rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, dell'11% degli arrivi e del 13% delle presenze.

Infine, anche l'altra componente della domanda relativamente dinamica, la spesa pubblica per investimenti, dovrebbe cominciare a dare i suoi effetti per l'attivazione dei numerosi programmi di investimento pubblici (si veda oltre, cap. 3) e per l'ingresso in operatività di nuovi programmi regionali e locali (DOCUP e relativi PIT, PRUSST, diversi Accordi di Programma Quadro siglati nel 2002).

Posto che le premesse ci sono, potrebbe verificarsi una buona dinamica del PIL, se non nella misura (1,8%) prevista da SVIMEZ e IRPET, certamente al di sopra dei valori nazionali. Dovrebbe trarne indubbio vantaggio il mercato del lavoro, che infatti già nella prima metà dell'anno ha visto crescere il numero degli occupati. Come accennato, l'ultima rilevazione trimestrale delle forze di lavoro, relativa ad aprile 2003, indica una riduzione del tasso di disoccupazione al 5,6%, grazie all'incremento degli addetti nel settore terziario.

Le tendenze di crescita dovrebbero essere rafforzate nel corso del 2004 e negli anni successivi se si avvereranno le previsioni che il DPEF nazionale fa per l'intero Mezzogiorno, se cioè continueranno ad essere sostenute le dinamiche del commercio estero e degli investimenti previsti nel ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006.



## 2 - Le linee di programmazione 2004-2006

Come ricordato già nei precedenti documenti, l'azione del governo regionale nel periodo del DPEFR è improntata al perseguimento di tre obiettivi prioritari:

1. l'attuazione del processo di **riforma della pubblica amministrazione**, che disegna un percorso che, affidando alla Regione il ruolo di ente di programmazione, coordinamento e controllo, delegando ai livelli di governo locali l'esercizio delle funzioni di gestione e l'erogazione dei servizi, e modernizzando e rendendo più efficace ed efficiente l'amministrazione, è finalizzato ad avvicinare quest'ultima ai bisogni di cittadini ed imprese;
2. il superamento degli squilibri territoriali in Abruzzo, attraverso lo **sviluppo delle zone interne**, che devono essere dotate di infrastrutture e fattori produttivi in grado di garantire uno sviluppo solido e duraturo;
3. il **consolidamento del sistema produttivo** regionale in tutte le sue componenti ed articolazioni, attraverso un modello di intervento mirato a creare le condizioni per una crescita endogena.

Intorno a questi tre obiettivi prioritari ruota l'insieme delle politiche di breve-medio periodo, che puntano a innalzare la qualità del capitale umano, come fattore di produzione, attraverso riforme del mercato del lavoro e azioni volte a migliorare la qualità della vita attraverso interventi per lo sviluppo di servizi sociali e della salute dei cittadini.

Tali azioni, inoltre, si collocano sullo sfondo di programmi di ampio respiro e lunga durata, volti ad affrontare i nodi strutturali del sistema regionale e garantire una crescita sostenibile attraverso lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse fisse sul territorio: le infrastrutture produttive e sociali, l'ambiente e le georisorse, i beni ambientali e culturali.

In ciascuno di tali ambiti, sullo sfondo degli obiettivi di medio periodo definiti con il precedente DPEFR e riassunti nelle tabelle in questo capitolo, si delineano priorità e strumenti di intervento, alla luce dei mutamenti del contesto esterno visti (cap. 1) e della situazione regionale.

### **2.1 – LE RIFORME DELL'AMMINISTRAZIONE**

#### **2.1.1 – FEDERALISMO E SUSSIDIARIETÀ**

La tappa di avvio del processo di riforme istituzionali collegate alla modifica del Titolo V della parte Seconda della Costituzione si è avuta solo a metà 2003. La legge 5 giugno 2003, n. 131, fissando i criteri di applicazione dei nuovi principi costituzionali, ha di fatto sovrapposto un processo di devoluzione di poteri e funzioni ad un altro già avviato ed in corso da alcuni anni, ispirato ai principi, molto meno innovativi, del Federalismo a costituzione invariata.

Nel breve e medio periodo, possiamo sintetizzare il percorso che va delineandosi per l'attuazione del complesso delle riforme federaliste, nei suoi obiettivi generali riassunti nella tabella 2.1, in due processi, distinti ma ormai intimamente connessi tra loro:

- l'attuazione del federalismo a costituzione invariata, processo di decentramento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti locali e dalle Regioni agli enti locali ed alle autonomie funzionali;
- l'attuazione del federalismo previsto dalla Costituzione, processo di devoluzione di funzioni legislative ed amministrative dallo Stato alle Regioni e di funzioni amministrative dallo Stato e dalle Regioni agli enti locali.

**Tabella 2.1** – Obiettivi e strumenti di intervento di medio periodo del DPEFR 2003-2005 per la priorità Riforma della Pubblica Amministrazione

AMBITI D'AZIONE E/O OBIETTIVI FINALI	Obiettivi generali	Obiettivi intermedi	Strumenti	
			PROGRAMMATICI LEGISLATIVI	FINANZIARI
Programmazione e sviluppo locale	Conferimento di funzioni agli enti locali	Attuazione leggi nazionali e regionali	Concertazione e protocolli d'intesa L.R. 72/98 L.R. 11/99 L. 131/03	Regionali Statali
	Favorire l'organizzazione di funzioni associate da parte dei Comuni	Favorire l'aggregazione spontanea di comuni per la fornitura di servizi	L.R. 143/97 L.R. 11/99 Piano di riordino territoriale Attuazione leggi di settore	Regionali
		Favorire ed attuare un'organizzazione integrata di servizi socio-sanitari	Piani di settore	Regionali Statali
	Favorire un approccio bottom-up	Promozione della programmazione e progettualità	Programmazione negoziata Leggi ordinarie di vari settori PIT, Leader +, Interreg, Equal, Urban Sportello informativo per gli Enti Locali Conferenza permanente Regioni-Enti locali	Regionali Statali Comunitari
Riorganizzazione della Regione	Potenziamento e innovazione nella struttura regionale	Potenziamento della struttura regionale in comparti strategici	Modifiche della L.R. 77/99  L.R. 3/2002  L. 131/03	Regionali
	Innovazioni nel modello gestionale	Completamento e messa a regime del sistema dei controlli interni  Informatizzazione e messa a regime del sistema informativo contabile integrato		
Semplificazione, trasparenza e miglioramento dei servizi	Attuazione del processo di semplificazione legislativa e amministrativa	Creazione di appositi gruppi di lavoro e studio	Redazione di Testi Unici per singole materie  Conferenze di servizio SUAP	Regionali
	Migliorare l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi della PA	Promozione e messa in rete degli sportelli unici per le attività produttive  Migliorare la qualità e l'accesso ai servizi per i cittadini	P.A.S.I. "e-government" (Del. GR n. 1319 del 27.12.2001) URP SUAP	Regionali Statali Comunitari
Valorizzazione e sviluppo delle risorse umane della P.A.	Promuovere la formazione e l'innovazione	Creazione di un sistema di formazione continua del personale regionale	Piano Triennale di Formazione del personale regionale	Regionali
		Formazione alle nuove tecnologie del personale regionale e degli EE.LL.	P.A.S.I. "e-government" (Del. G.R. n. 1319 del 27.12.2001)	Regionali Statali Comunitari
		Incentivazione della produttività e valorizzazione delle professionalità	Contratti di lavoro	Regionali



Per comodità di esposizione, distingueremo questi due processi in tre differenti ambiti, classificati a seconda della loro dimensione (legislativa o amministrativa), e quindi delle amministrazioni interessate o destinatarie della devoluzione (rispettivamente, Regione ed enti locali): parleremo genericamente di “federalismo amministrativo”, con ciò intendendo la devoluzione di funzioni amministrative agli enti locali ed alle autonomie funzionali, e di “riforme istituzionali”, per indicare il complesso di riforme che affida alle Regioni nuove funzioni legislative, con riflessi anche sulla devoluzione di funzioni amministrative.

Come visto (Cfr. *supra*, par. 1.4), il “federalismo amministrativo”, consta di due processi, giuridicamente distinti, ma che temporalmente si sovrappongono, innestandosi l'uno sull'altro che abbiamo denominato “federalismo a costituzione invariata”, previsto dalle Leggi Bassanini e “federalismo Costituzionale”, previsto dalla L.C. 3/2001, e dalla Legge 131/2003, che vivrà tra il 2003 e il 2004 i suoi primi passi.

Come è noto, la normativa sul cosiddetto “federalismo a costituzione invariata”, basata sui decreti legislativi di attuazione della Legge 59/97 (Decreti Legislativi nn. 143/97, 469/97, 422/97 e 114/98 ) e sul D.Lgs. 112/98, ha trovato applicazione nella Regione Abruzzo in leggi di settore (L.R. 76/98 per il mercato del lavoro ed i servizi all'impiego, LR 25/98 per l'agricoltura, LR 62/98 per il commercio e LR 152/98 per il trasporto pubblico locale) e nelle due leggi di carattere generale:

- la LR 72/98 “Organizzazione delle funzioni amministrative a livello locale”, che individua le funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e vigilanza dell'attività degli enti locali esercitate dalla Regione nelle materie di cui al DPR 616/77, nonché i principi da osservare e le modalità di esercizio dei poteri di direttiva da parte della Regione per le materie oggetto di successivo conferimento agli enti locali;
- la LR 11/99, “Individuazione delle funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale e conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali e alle autonomie funzionali”), successivamente modificata ed integrata (LL.RR. n. 26 e 100 del 2000 e 52 del 2001), che recepisce nella legislazione regionale il D.Lgs. 112/98.

L'insieme delle norme citate sta trovando applicazione generale e nei singoli settori interessati, in due distinti e contemporanei processi di trasferimento di risorse umane, finanziarie e strumentali:

- il trasferimento dallo Stato alla Regione, governato dai DPCM di attuazione del D.Lgs. 112/98;
- il trasferimento dalla Regione agli enti locali ed alle autonomie funzionali, per quelle competenze e funzioni amministrative, indicate dalla normativa statale e/o individuate nella normativa regionale come non richiedenti l'unitario esercizio a livello regionale.

Il primo processo è ancora in corso. La Regione sta coordinando il trasferimento dallo Stato delle risorse umane, finanziarie e strumentali previste dagli appositi DPCM, in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Al momento, lo Stato non ha ancora trasferito compiutamente alla Regione tutte le risorse umane, finanziarie e strumentali individuate nei settori interessati (Incentivi alle imprese; salute umana e sanità veterinaria; Invalidi civili; Trasporti; Motorizzazione civile; Protezione civile; Opere pubbliche; Demanio idrico; Energia e risorse minerarie; Viabilità; Servizio idrografico e mareografico; Ambiente e Polizia amministrativa; Istruzione scolastica).

**Federalismo  
a  
costituzione  
invariata**

Il trasferimento è oggetto di attento monitoraggio, finalizzato sia a verificare che l'entità delle risorse umane, finanziarie e strumentali trasferite sia sufficiente per svolgere i nuovi compiti istituzionali della Regione, sia per consentire a quest'ultima di ridefinire professionalità e competenze necessarie al normale esercizio di tali funzioni.

Il secondo processo è in fase di avvio ed ha ripreso recentemente grande impulso. Ad integrazione dei precedenti accordi, risalenti alla fine del 2000, nella seconda parte del 2002 una serie di provvedimenti ha definito i criteri e le modalità per il conferimento alle Province e alle Comunità Montane delle funzioni amministrative e delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali in materia di formazione professionale, territorio ed agricoltura, (DGR n. 592 e 593 dell'1/08/2002 e DGR n. 1070 e 1072 del 12/12/02), formazione professionale (DGR n. 592 e 593 dell'1/08/2002 e DGR n. 898 del 08/11/2002), difesa del suolo (DGR n. 592 e 593 dell'1/08/2002), concessioni minerarie e sfruttamento di acque minerali, termali e di sorgenti (DGR n. 1071 del 12/12/02).

L'attuazione del processo di decentramento ai sensi delle LL.RR. 72/98 e 11/99 ha finora interessato soltanto le funzioni organizzate in uffici che già presentavano una localizzazione diffusa sul territorio. Nei prossimi anni, il decentramento delle funzioni amministrative dovrà interessare tutte le materie di competenza statale e regionale, secondo quanto previsto dalla Legge 131/2003 (vedi oltre). Nell'immediato, si darà attuazione a quanto previsto a fine 2002 in sede di Conferenza permanente Regione Enti Locali, attraverso tavoli tecnici che dovranno individuare con precisione funzioni e risorse da assegnare alle province in materia di agricoltura, (in attuazione dell'art. 56, c.4 della LR 72/98), tenendo conto anche delle esigenze organizzative legate all'attuazione del Piano di Sviluppo Rurale. Nel breve, verrà valutata l'opportunità, prospettata dalle Province, di ulteriori conferimenti di competenze in tema di formazione professionale, lotta al lavoro nero, sicurezza sui luoghi di lavoro, anche finalizzati alla predisposizione di leggi regionali specifiche. L'intero processo verrà attentamente monitorato, e si avvieranno tavoli tecnici con gli enti locali anche negli altri settori previsti dalla normativa.

**Federalismo  
costituzio-  
nale**

A questo processo di trasferimento delle risorse già in corso, la modifica del Titolo V della Costituzione e la Legge 131/99 che detta disposizioni per la sua attuazione ne hanno sovrapposto un altro, che modifica sostanzialmente lo scenario, rovesciando la logica del trasferimento di competenze amministrative agli enti locali: i Comuni sono per definizione i titolari delle funzioni amministrative, alcune delle quali devono essere trasferite loro dallo Stato e dalla Regione. Quest'ultima, con propria legge nelle vecchie e nuove materie di propria competenza, deve individuare quelle che per motivi di dimensione economica e/o di programmazione, richiedano di essere esercitate da aggregazioni di Comuni, ovvero a livello provinciale e regionale (in rigoroso ordine di priorità).

Le implicazioni di tale cambiamento di prospettiva sono allo studio: dovranno essere verificate, in ogni settore di intervento, le funzioni amministrative che attualmente fanno capo a soggetti diversi dai Comuni, individuato il livello amministrativo più adeguato al loro esercizio ed identificati gli idonei percorsi di trasferimento delle risorse necessarie. Nel fare ciò, importanti elementi sono attesi dal governo nazionale, nel quadro degli adempimenti per l'attuazione della Legge 131/2003 (cfr. *supra*, par. 1.4 e tabella 2.2):

- la definizione delle "funzioni fondamentali" attribuite agli enti locali e la conseguente revisione delle disposizioni contenute nel Testo Unico (D.Lgs. 267/2001), attesa, con le relative eventuali disposizioni integrative e correttive, entro dicembre 2004;

- il trasferimento delle risorse di competenza statale agli enti locali, che sarà attuato, in base ad accordi conclusi in sede di Conferenza Unificata, con uno o più decreti legislativi;
- la definizione delle "funzioni amministrative" degli enti locali ed il trasferimento delle relative risorse, da attuare, in base agli accordi conclusi in sede di Conferenza Unificata, con DPCM ed uno o più disegni di legge nell'ambito delle leggi finanziarie annuali;
- la ricognizione dei principi fondamentali della legislazione vigente nelle materie di potestà legislativa concorrente, atteso per giugno 2004, che dovrà chiarire alla Regione, in quei settori, i limiti alle proprie competenze e le ulteriori funzioni trasferibili agli enti locali.

Pertanto, parallelamente al primo processo di trasferimento di competenze e risorse nell'ambito di quello che abbiamo definito "federalismo a Costituzione invariata", nel breve periodo dovranno essere messe allo studio e trasferite tutte le rimanenti funzioni amministrative.

**Tabella 2.2** – Adempimenti e relative scadenze previsti dalla L 131/2003

TERMINE (*)	DISPOSIZ.	OGGETTO	ADEMPIMENTO
Entro sessanta giorni (10 agosto 2003)	Art. 10	Assegnazione segretari comunali e provinciali agli Uffici territoriali del Governo	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri
Entro un anno (11 giugno 2004)	Art. 1	Potestà legislativa concorrente: Ricognizione principi fondamentali desumibili dall'ordinamento	Decreti legislativi di iniziativa del Presidente del Consiglio su proposta dei Ministri interessati
	Art. 2	a) individuazione funzioni fondamentali degli enti locali b) revisione delle disposizioni in materia di enti locali	Decreti legislativi proposti dal Ministero per l'Interno, di concerto con i Ministri degli affari regionali, di riforme istituzionali, e devoluzione e dell'economia e finanze
Entro 18 mesi (11 dicembre 2004)	Art. 2	Eventuali disposizioni integrative e correttive sulle funzioni fondamentali degli enti locali	Uno o più decreti legislativi
Entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali vigenti (11 giugno 2005)	Art. 3	Potestà legislativa concorrente: testi unici sulle disposizioni di dettaglio vigenti	Uno o più decreti legislativi
Senza espressa scadenza temporale	Art. 2	Funzioni fondamentali enti locali: trasferimento delle risorse	a) accordi conclusi in sede di conferenza Unificata b) uno o più disegni di legge di recepimento degli accordi, collegati alla finanziaria annuale su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri degli affari regionali, di riforme istituzionali, e devoluzione e dell'economia e finanze, sentiti i ministri interessati
	Art. 4	Potestà regolamentare enti locali: disciplina dell'organizzazione e dell'esercizio delle funzioni	Legislazione statale o regionale che ne assicura i requisiti minimi di uniformità
	Art. 7	Funzioni amministrative: trasferimento risorse agli enti locali	a) accordi conclusi in sede di conferenza Unificata b) avvio del trasferimento mediante uno o più DPCM, sulla base degli accordi c) uno o più disegni di legge di recepimento degli accordi, collegati alla finanziaria annuale su proposta del Ministro degli affari regionali, di concerto con il ministro dell'economia e finanze, sentiti i ministri interessati

Nel fare ciò, la Regione dovrà individuare, all'interno delle materie di propria competenza legislativa esclusiva:

- i requisiti minimi quantitativi e qualitativi dell'esercizio di ciascuna di tali funzioni, da garantire uniformemente su tutto il territorio regionale;
- il livello ottimale al quale le singole funzioni possono essere esercitate (comunale, locale, provinciale o regionale), ispirandosi ai principi (sanciti nell'Accordo interistituzionale del 20 giugno 2002 e nella stessa Legge 131/2003: cfr. cap. 1) di *sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*, ed alle indicazioni che emergeranno dalle intese di coordinamento previste tra Governo, Regioni e autonomie locali, lavorando con spirito di leale collaborazione con gli enti locali e gli organismi di rappresentanza istituzionale degli stessi.

I risultati di tale lavoro condurranno alla riscrittura delle norme prevista dall'attuale LR 72/98 e 11/99, che come detto attuano le Bassanini, in ragione delle nuove funzioni da trasferire. Un analogo procedimento dovrà interessare le materie di competenza legislativa concorrente, dal momento in cui sarà chiarito il quadro delle stesse dagli appositi decreti legislativi.

Per quanto riguarda il secondo punto di cui sopra, quello del *livello ottimale di esercizio*, per le funzioni già trasferite ai sensi delle Bassanini, si potrà pensare ad una rimodulazione delle competenze dei Comuni, favorendo ed incentivando le possibilità che molte funzioni siano svolte in forma associata, attraverso le indicazioni del *Programma di Riordino Territoriale* (di cui alla LLRR 143/97 e 11/99), che fornisce appunto specifiche indicazioni, di carattere puramente programmatico, sui livelli ottimali di esercizio delle funzioni e dei compiti degli enti locali, al fine di pervenire a possibili proposte di riassetto del territorio che siano funzionali al miglioramento della qualità, alla riorganizzazione ed al contenimento dei costi di produzione nell'esercizio di funzioni e/o servizi.

Nel frattempo, e fino alle indicazioni che emergeranno dalla ricognizione, verrà continuata l'azione posta in essere negli ultimi anni, per favorire l'aggregazione spontanea di Comuni per l'esercizio di funzioni e progetti di fornitura congiunta di servizi:

- destinandovi specifiche risorse in bilancio regionale, secondo i "*Criteri e modalità per la concessione di contributi alle Unioni di Comuni e alle forme associative tra Comuni per l'esercizio di funzioni e/o servizi*", definiti annualmente con Delibere di Giunta;
- orientando le riforme di settori (in particolare sanità e servizi sociali, ma anche trasporti, ambiente e smaltimento dei rifiuti, difesa del suolo e delle acque, ecc.) verso una maggiore centralità della programmazione locale;
- promovendo progetti per l'organizzazione a livello locale e la fornitura di specifici servizi nell'ambito delle politiche di settore o in generale per la valorizzazione delle risorse locali.

Si tratta di azioni attuate e sperimentate già nel corso del 2002: per la prima è stata stanziata sui bilanci 2002 e 2003, oltre un milione di euro: per il 2002, sono pervenute circa 50 richieste di contributo dai Comuni.

Il processo sarà governato in ciascuno dei settori di nuova competenza regionale, prevedendo, per quanto possibile, adeguati spazi e risorse finanziarie per competenze amministrative e di programmazione a livello locale, con particolare attenzione alle proposte provenienti dagli enti locali, e comunque valorizzando il ruolo delle sedi istituzionali di confronto (Conferenza Permanente Regione-Enti locali) e dei processi di concertazione.

La seconda dimensione del federalismo di cui si diceva all'inizio, quella prettamente legislativa che fa capo alla Regione, si intreccia con (ed ha come risultato) le riforme precedenti: a meno di ulteriori (in realtà, non improbabili: cfr. *supra*, par. 1.4) cambiamenti nelle proprie competenze, nelle materie di legislazione esclusiva e concorrente, la Regione dovrà impostare l'intero strumentario legislativo di intervento, nonché l'architettura complessiva delle politiche settoriali.

Le grandi linee ed i principi ai quali ispirarsi in questa strategia generale di riforma sono ormai entrati nell'ordinamento giuridico e non a caso previsti nella Costituzione e nella legge ordinaria nazionale (la citata L. 131/2003):

- il principio della *sussidiarietà verticale*: le riforme dovranno valorizzare al massimo il ruolo degli enti locali, delle autonomie funzionali, delle associazioni di enti locali non solo nelle loro funzioni amministrative, ma anche e soprattutto nella definizione delle strategie delle politiche economiche e sociali, a partire dalla programmazione dello sviluppo, prevedendo opportuni strumenti (contrattuali, di collaborazione e cooperazione, ecc.) per garantire l'interazione tra gli enti, di pari dignità e differenti funzioni e scale territoriali;
- il principio della *sussidiarietà orizzontale*: le riforme dovranno ulteriormente sviluppare quanto già *in nuce* nella decisione e nell'attuazione delle politiche pubbliche (dai programmi comunitari, agli strumenti di programmazione locale e di finanza innovativa, ecc.), ovvero la valorizzazione del ruolo, delle esperienze e delle professionalità del settore privato e delle autonomie funzionali nel governo dell'economia, nell'avviamento dei processi di liberalizzazione dei mercati, (ed in particolare di quello dei servizi pubblici locali), nella fornitura di servizi, nell'attuazione di quelle politiche pubbliche che vedono i privati come destinatari dei servizi della pubblica amministrazione;
- il principio della *programmazione*. La riforma, in linea con tendenze generali e settoriali ormai pluriennali, dovrà prevedere in tutti i settori politiche di intervento che, superando una visione della "gestione corrente" dell'attività amministrativa, basino le decisioni e le procedure di investimento pubblico su sistemi di programmazione pluriennali che coinvolgano i vari livelli decisionali e amministrativi, dando spazio a processi di negoziazione raccordati con la programmazione regionale e dotando quest'ultima di opportune risorse.

E' in particolare in quest'ultimo ambito, come sottolineato nel precedente DPEFR (par. 3.6), che la cooperazione tra Regione ed enti locali può dare i suoi migliori risultati. La scelta ormai ordinaria e generalizzata nelle politiche di sviluppo e di settore ad incentrare i processi di programmazione sulle iniziative locali ha costituito un punto di svolta importante nella funzione di programmazione regionale e nella capacità di proposta ed attuazione progettuale degli enti locali, "*in quanto mobilita tutte le energie e le risorse pubbliche e private presenti sul territorio intorno ad obiettivi di sviluppo condivisi, e mettendo concretamente a disposizione dei vari livelli di governo locale gli strumenti per attivare programmi e progetti su loro iniziativa*".

Si conferma quanto affermato in quella sede, cioè la necessità di elevare a metodo ordinario di azione, inserendoli nella legislazione regionale, tutti gli strumenti del partenariato sociale locale che promuovano la responsabilizzazione delle autonomie locali nella definizione degli obiettivi da raggiungere e nella valorizzazione e mobilitazione delle risorse endogene del territorio, mutuando il metodo e gli strumenti della programmazione negoziata.

L'obiettivo è quello di pervenire in tutti gli ambiti della vita politica ed amministrativa ad un sistema di programmazione decentrata, nel quale alla Regione sia affidato un duplice ruolo:

- quello di *regolatore dei meccanismi di funzionamento* del sistema, che, attraverso l'attività legislativa, rimuove limiti procedurali, incertezze normative, eventuali sovrapposizioni e/o frammentazione delle responsabilità;
- quello di *coordinatore* del sistema, che cura il collegamento tra sviluppo endogeno e politiche strutturali, tra l'azione programmatica delle amministrazioni centrali e gli indirizzi della programmazione negoziata, integra questi ultimi con la pianificazione territoriale a scala regionale e locale, razionalizza l'allocazione delle risorse, ne monitora l'utilizzo e provvede a correggere errori e ritardi nella realizzazione degli interventi.

Si conferma, peraltro, che l'efficace attuazione di questo disegno impone sia nella Regione che negli enti locali, destinatari del trasferimento di competenze in diversi campi, un rafforzamento delle capacità e degli strumenti necessari alla corretta ed efficace gestione delle risorse disponibili, sviluppando:

- *capacità di programmazione*, intesa nel senso di coordinamento e di sinergia tra gli interventi attuati a vario titolo ed a vari livelli, nonché di integrazione tra l'utilizzo delle risorse provenienti dai vari fondi comunitari, regionali e nazionali;
- *capacità progettuale*, di definizione dei progetti di sviluppo e di coinvolgimento finanziario ed organizzativo negli stessi degli attori privati;
- *capacità gestionali ed organizzative*, soprattutto nella fase discendente della programmazione (attuazione, controllo e valutazione).

La capacità di inventare, predisporre, controllare, monitorare e gestire progetti complessi sono attitudini che si sviluppano soltanto attraverso la pratica, una formazione continua mirata, processi di apprendimento lunghi e complessi, scambi di buone pratiche, ecc.. Tutti gli strumenti possibili dovranno essere attivati in tal senso, dai più tradizionali, a quelli innovativi, a quelli sperimentali, come l'esperienza recente sottolinea, a partire dagli investimenti in formazione interna del personale della pubblica amministrazione regionale e locale.

A tal fine, si prevede, nel breve periodo, parallelamente alla formale attribuzione delle competenze amministrative previste dalle LLRR 72/98 e 11/99 e di quelle che si individueranno in applicazione della L. 131/2003, di continuare a promuovere tutte le iniziative, di carattere politico e di riforma di settore avviate:

- il Forum periodico delle Autonomie Locali continuerà ad essere la sede privilegiata di informazione, discussione e confronto politico tra i rappresentanti delle istituzioni regionali e locali;
- verranno ampliati gli spazi già presenti nella legislazione ordinaria per le autonomie locali nella definizione e nell'attuazione di numerose politiche economiche e sociali (dal piano sociale regionale, al piano sanitario, dai programmi in agricoltura, alla nuova legge regionale per la montagna, alle normative per i distretti industriali, alle politiche ambientali e con diretto impatto sul territorio (pianificazione dei servizi e delle infrastrutture di rete nei settori idrico, smaltimento dei rifiuti, ecc.);
- verranno rinforzati i meccanismi volti a favorire l'acquisizione da parte degli enti locali delle competenze necessarie a lavorare per programmi e per progetti, sull'esempio di quanto si sta facendo con lo *Sportello Informativo per gli Enti Locali*, (cfr. *infra*, cap. 3);
- più in generale, verrà esteso il metodo del partenariato locale che la programmazione nazionale e comunitaria prevedono nelle *politiche di sviluppo economico* (patti territoriali, PIT, iniziative comunitarie), ormai tutte decise ed attuate al livello locale.

### 2.1.2 – SVILUPPO MANAGERIALE DELL'ENTE REGIONE

I passaggi del percorso che la Regione ha intrapreso da tempo, parallelo al precedente, di *autoriforma* volta a modificarne sostanzialmente compiti e funzioni per trasformarla effettivamente in ente di programmazione, legislazione, indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio e comportamenti per renderne l'azione più efficiente, efficace e prossima al cittadino, stanno vivendo una consistente accelerazione ciascuno degli ambiti di azione interessati (cfr. *supra*, par. 1.5), ovvero:

- nel processo di sviluppo e messa a regime del nuovo modello gestionale;
- nello sviluppo dell'organizzazione connessa alle nuove funzioni ed attività che le sono affidate;
- nei nuovi rapporti con l'utenza improntati alla trasparenza, alla semplificazione delle procedure amministrative, al miglioramento dei servizi ed all'adeguamento degli orari di lavoro alle esigenze degli utenti;
- nella valorizzazione e nella qualificazione del capitale umano dell'amministrazione;
- nell'utilizzo e nello sviluppo delle nuove tecnologie come strumento avanzato di fornitura ai servizi per cittadini ed imprese e di connessione tra amministrazioni.

Come sottolineato nel precedente DPEFR, la Legge Regionale 25 marzo 2002, n. 3, recante "Ordinamento contabile della Regione Abruzzo", ha uniformato la normativa regionale ai dettami dei Decreti Legislativi n. 76/2000 e 286/2001, implicando profonde trasformazioni oltre che di carattere tecnico (nella struttura dei documenti contabili, nelle procedure di predisposizione delle stesse, ecc.) anche e soprattutto di carattere politico-istituzionale ed organizzativo, nei collegamenti tra momento della decisione politica e gestione della Regione, nei sistemi di controllo.

**Modello  
gestionale**

La riclassificazione del bilancio secondo linee analoghe a quelle dello Stato in funzioni-obiettivo (settori) e unità previsionali di base (aree omogenee di attività, cioè settori) ha semplificato la lettura dei documenti finanziari, e favorito la decisione politica, consentendo di cogliere molto più agevolmente le scelte strategiche di breve-medio periodo, e di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi posti con la politica di bilancio (controllo strategico ed efficacia degli interventi).

Tale classificazione, inoltre, attribuisce risorse (*budgets*) a funzioni e settori coincidenti con gli ambiti di responsabilità amministrativa (direzioni e servizi), garantendo così un collegamento diretto tra la decisione politica e la responsabilità gestionale e favorendo un migliore controllo dell'attività dei dirigenti (valutazione dei dirigenti) e dell'efficienza nella gestione (su costi e spese di funzionamento e di funzioni gestite in *outsourcing* da agenzie o da società partecipate); controlli affidati, ai sensi del D.Lgs. 286/2001, ad apposite strutture interne.

Il sistema di *budget*, sperimentato nel corso del 2002, è entrato a regime, insieme al sistema di controllo di gestione (di cui alla DGR 1336/2001). Quest'ultimo sarà connesso con i sistemi di controllo di gestione di enti, aziende e istituzioni che concorrono alla realizzazione di piani e progetti regionali, consentendo anche per questi i controlli di efficienza, di avanzamento dei progetti e relativi costi e sul grado di raggiungimento degli obiettivi tattici e gestionali nel rispetto dei fondi assegnati agli enti che erogano servizi per conto della Regione.

Nel breve periodo si perfezioneranno i prossimi passi della riforma, che prevedono:

- l'adozione del nuovo sistema di contabilità, quello economico-patrimoniale, destinato ad affiancare quello della contabilità finanziaria, tradizionalmente utilizzato nei bilanci pubblici, che consentirà di svolgere analisi di tipo economico e verificare, ai fini della razionalizzazione della spesa, l'efficienza della macchina amministrativa e l'efficacia dell'attività svolta, permettendo il funzionamento del sistema di controlli interni;
- il completamento del sistema dei controlli interni previsti dal d. Lgs. 286/1999, con l'adozione di un primo schema organizzativo e procedurale del sistema di controllo strategico;
- il perfezionamento dei meccanismi e dei metodi del sistema di valutazione dei dirigenti, avviato nel corso del 2002;
- la definizione delle modalità e delle procedure per l'integrazione delle strutture di controllo interno (di gestione, strategico, ispettivo contabile di valutazione dei dirigenti), tutte componenti, ai sensi del citato d. Lgs. 286/1999, di un sistema integrato.

Già nel corso del 2003, infine, il sistema di contabilità (previsto dalla stessa Legge Regionale n. 3/2002) arriverà a compimento, con l'emanazione, da parte della Giunta, del Regolamento di Contabilità, che prevede tra l'altro la disciplina di dettaglio: l'elaborazione del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria; lo schema e i criteri per la formazione del bilancio pluriennale; le modalità di formazione delle previsioni di entrata e di spesa; la gestione delle entrate e delle spese del bilancio; i contenuti e le procedure per l'elaborazione del rendiconto (cfr. *infra*, par. 4.3).

#### **Struttura organizzativa**

Di tutte queste innovazioni organizzative e procedurali (completamento, messa a regime ed integrazione dei quattro sistemi di controllo previsti dalla legislazione nazionale e regionale; procedure per la redazione dei documenti di programmazione e dei programmi gestionali; procedure per la gestione di spese ed entrate e per la rendicontazione) si terrà conto nel predisporre la riforma della struttura organizzativa regionale.

Nell'esperienza recente, i passaggi di competenze e risorse dallo Stato alla Regione e da queste agli enti locali, l'emergere di nuove esigenze di programmazione, organizzative e gestionali in diversi settori, come conseguenza dell'ingresso in operatività e di nuovi programmi nazionali e comunitari e la crescente necessità di operare "per progetti" anziché per "gestione corrente", hanno imposto modifiche ed aggiustamenti continui alla struttura organizzativa. Cambiamenti che divengono sempre più frequenti, sia perché stimolati dalla necessità di adeguarsi a normative e procedure previste dalla legislazione nazionale e comunitaria e dalla continua interazione con organismi sovraregionali, sia, soprattutto, nella prospettiva, non immediata, ma certa, del cambiamento delle competenze regionali da quelle amministrativo-gestionali a quelle di legislazione, programmazione e coordinamento di programmi.

Le linee generali che stanno emergendo da tali esigenze (alcune in via di soddisfazione, altre prospettabili a breve termine), sono riassumibili;

- nel potenziamento delle strutture corrispondenti a funzioni nuove o a nuovi servizi per il cittadino: rientrano in quest'ambito, ad esempio, la creazione di alcune strutture di Protezione civile (colonna mobile, sala operativa unificata regionale, sistema operativo per il controllo degli incendi, ecc.);
- nel potenziamento delle strutture destinate a sviluppare, anche interfacciandosi con organismi di coordinamento sovraregionali, le attività di analisi ed osservatorio



- finalizzata alla programmazione, quelle di sviluppo di progetti e programmi, quelle di attuazione e monitoraggio degli stessi, quelle di coordinamento e supporto tecnico alla programmazione locale;
- nel potenziamento delle strutture di coordinamento delle attività di programmazione e di miglioramento della qualità degli investimenti, che rafforzino le funzioni di valutazione e verifica dei risultati dei progetti di investimento (Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici), sviluppino e promuovano l'uso degli strumenti della finanza innovativa (ad es. Unità di "finanza di progetto" - project financing), sviluppando e perfezionando le tecniche, definendo gli standards e diffondendo le buone pratiche;
  - nel potenziamento delle strutture regionali destinate a svolgere le funzioni nuove all'interno della Regione: il governo del sistema degli incentivi alle imprese industriali (ormai "regionalizzato" per quasi tutte le leggi di incentivi, i patti territoriali, i contratti d'area e gli strumenti di programmazione locale: cfr. infra, cap. 3); il governo delle politiche regionali dei trasporti nei loro vari segmenti (stradali, ferroviari, portuali ed aeroportuali, ecc.); il governo delle politiche della sanità, dei lavori pubblici, delle politiche per il territorio (difesa del suolo, programmazione dell'uso delle risorse idriche, ambiente, ecc.), dei processi di riforma istituzionale; le funzioni di comunicazione istituzionale e dei rapporti con il pubblico;
  - nella contemporanea razionalizzazione nell'uso delle risorse umane attualmente disponibili, attraverso il riaccorpamento di funzioni e competenze di uffici e servizi imposti dalle esigenze di contenimento dei costi di funzionamento per il rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
  - nel trasferimento agli enti locali e/o nel progressivo abbandono delle funzioni squisitamente gestionali ed amministrative nell'ambito del più generale processo delle riforme istituzionali;
  - nella riorganizzazione di alcune Direzioni in funzione dei nuovi compiti (prevalentemente programmazione, controllo e monitoraggio, verifica, ecc.) che esse devono svolgere.

Nell'immediato, verranno assecondate alcune di queste linee di sviluppo dell'organizzazione, secondo il Programma Triennale del fabbisogno di personale (di cui alla DGR n. del 29 giugno 2002 e alla DGR n.607/2001) e i relativi piani annuali di assunzioni, che dovranno portare all'espletamento dei concorsi per la copertura di vari posti, e ad un ampio utilizzo, per specifici progetti, delle nuove forme contrattuali flessibili di assunzioni del personale.

Al di là di questo, tuttavia, si rende indispensabile attuare, già in tempi brevi ed in base all'esperienza, una re-ingegnerizzazione della struttura e dei metodi di azione, che ponga le basi per gli sviluppi di un'organizzazione maggiormente flessibile ed in grado di rispondere sollecitamente ai cambiamenti del contesto di riferimento e delle competenze che sono assegnate alla Regione ed agli enti locali, che, per quanto non rapidissimi, presentano tempi comunque meno lunghi di quelli attuali di risposta della Regione.

La Giunta sta pertanto predisponendo una proposta di revisione dell'attuale legge di organizzazione degli uffici della Regione (LR 77/99), che, alla luce della nuova normativa sulla dirigenza da un lato (cfr. *supra*, par. 1.1.4), e delle esigenze organizzative appena viste dall'altro, si ponga gli obiettivi di:

- precisare ancor meglio i rapporti in tema di organizzazione tra il livello politico ed il livello amministrativo-dirigenziale, affidando al primo la definizione degli obiettivi

- dell'azione politico-amministrativa ed il loro controllo periodico ed al secondo la piena responsabilità dell'organizzazione e della gestione delle risorse per il perseguimento degli obiettivi stessi;
- stabilire norme più flessibili e più funzionali di impiego dei dirigenti, in termini di durata dell'incarico, commisurandolo anche ad esigenze organizzative, in linea con quanto emerge nelle altre amministrazioni, alla luce della L. 145/2002 (c.d. legge Frattini; cfr. *supra*, par. 1.1.2);
  - porre le condizioni per una struttura organizzativa più flessibile ed in grado di rispondere al cambiamento, lasciando, in ossequio al principio sopra citato della distinzione dei compiti, al livello politico la definizione degli obiettivi generali (contenimento della spesa, quindi dimensione dell'ente, esigenze di sviluppo o riorganizzazione, ecc.), ed affidando a semplici atti amministrativi la creazione e soppressione di strutture;
  - prevedere la possibilità di inserire nell'amministrazione nuove figure professionali, anche attraverso le nuove forme di lavoro flessibile previste dalla legislazione.

La proposta prevederà come momento successivo quello di riprogettare la macrostruttura regionale (numero e tipologia di Direzioni) e la sua articolazione in Servizi ed Uffici, secondo le linee di sviluppo sopra delineate. La nuova macrostruttura potrà così rispondere maggiormente ad esigenze funzionali. La stessa articolazione in Servizi ed Uffici dovrà rispondere di norma a criteri di funzionalità, separando nettamente, ove possibile, le attività di analisi, studio, legislazione, programmazione, valutazione sviluppo e sostegno alla progettazione da quelle di coordinamento, controllo e monitoraggio, verifica e certificazioni di spesa, da quelle di gestione (ove necessaria) e/o di erogazione di servizi, da quelle di comunicazione e rapporti con l'utenza, in base a criteri di similarità dei processi di produzione coinvolti e, di conseguenza, delle competenze lavorative richieste ai dipendenti.

#### Semplificazione

La semplificazione ed il riordino normativi, da attuare attraverso Testi Unici, sono ancora compiti estremamente ardui in questa fase, nella quale non sono ancora chiare le competenze regionali in molti settori della vita economica e sociale. L'obiettivo di formulare poche leggi e chiare che devono stabilire principi guida, spostando alle sedi amministrative l'adozione di provvedimenti attuativi, resta comunque sempre presente nell'attività regionale. Nel corso del 2002, poi, si sono registrati esempi di proposte di TU, attualmente al vaglio delle associazioni di categoria.

Molto intenso è il processo di semplificazione normativa relativo agli atti amministrativi (circolari, delibere, prassi, ecc.), che trova in particolare nel sistema che ruota intorno agli *Sportelli Unici per le attività produttive* (SUAP) la sua espressione di più diretto ed immediato impatto con il sistema produttivo.

Nel precedente DPEFR si ricordava come la prima fase dell'intero processo di creazione degli sportelli unici fosse ormai giunta a conclusione: quasi l'intero territorio regionale risultava coperto da Sportelli Unici, e il "sistema di semplificazione" era stato completato con l'istituzione dei due organismi di coordinamento - il *Coordinamento permanente per la semplificazione*, con il compito di ridurre, semplificare e razionalizzare i processi amministrativi, migliorando efficacia ed efficienza degli Sportelli, e il *Coordinamento permanente degli Sportelli Unici*, con il compito di individuare problematiche, criticità e priorità che ostacolano o ritardano il procedimento unico.

Per tutto il 2002 e la prima metà del 2003, attraverso un intenso lavoro, i due coordinamenti,

in stretta interazione, sono pervenuti al monitoraggio, alla semplificazione ed alla standardizzazione dei procedimenti di competenza delle ASL, dell'ARTA, dei Vigili del Fuoco, e della Regione (Direzioni dell'Ambiente, del Demanio Marittimo dell'Urbanistica e dei Beni Ambientali) che impattano sulla localizzazione delle attività produttive. In quest'ultimo settore, in particolare, maggiore è stato l'impegno della Regione, che, con LR n. 2/2003, ha creato anche un apposito sportello (Sportello Regionale Ambientale – SRA) per unificare tutti i procedimenti in tema di nulla osta, pareri, valutazioni e verifiche previsti dalla legislazione vigente in materia. Sono inoltre in fase di analisi e semplificazione le procedure inerenti la gestione e lo smaltimento dei rifiuti, la definizione dei criteri per gli insediamenti produttivi e per le aree ecologicamente attrezzate.

Il processo di semplificazione proseguirà nel corso dei prossimi anni. Sulla base dei processi semplificati è stato predisposto un manuale contenente le “*Linee guida della Regione Abruzzo in materia di attività produttive*”, che verrà alimentato via via che la semplificazione amministrativa verrà estesa ai procedimenti di altri settori. Nel frattempo, l'intero processo è accompagnato da attività formative del personale impiegato negli sportelli (con apposita misura nel POR Obiettivo 3), e dal progetto, previsto nel Piano Regionale dell'*e-government* (vedi oltre), di potenziamento delle strutture informatiche, di creazione di un portale regionale dedicato allo SUAP, che renda disponibili tutte le informazioni, le procedure e i tempi per il rilascio dell'autorizzazione finale, mettendo in rete di tutti gli sportelli unici del territorio regionale. E' in fase di costituzione un Comitato di rappresentanza degli utenti finali, ordini ed associazioni professionali, imprenditori ed associazioni di categoria, che avrà il compito di interagire con i due comitati di coordinamento, segnalando le esigenze dell'utenza e le possibili soluzioni.

Con questa nuova organizzazione, e con la prosecuzione nel breve periodo dell'analisi e della semplificazione dei procedimenti in vari settori, si prospettano nel medio periodo:

- la possibilità di creare sportelli unici per l'edilizia, settore particolarmente interessato dalla semplificazione dei procedimenti amministrativi;
- l'opportunità, da mettere allo studio, di utilizzare la rete degli sportelli unici esistenti, assegnando loro anche i compiti di *sportelli per l'internazionalizzazione delle imprese* (di cui al DPR 161/2001; cfr. *supra*, par. 1.1.2).

I rapporti della Regione con l'utenza sono stati modificati dalla citata LR 77/99 e da numerosi provvedimenti applicativi, che hanno armonizzato gli orari di servizio e di apertura al pubblico con le esigenze dell'utenza e con quelli degli altri uffici pubblici e previsto la rete di Uffici delle Relazioni col Pubblico (URP).

**Rapporti  
con gli  
utenti**

Nel corso del 2002, la Giunta (DGR n. del 5 marzo 2002) ha deliberato il potenziamento delle strutture di comunicazione ed interfaccia con l'utenza, attraverso:

- il potenziamento del BURA, Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo, informatizzato in ogni sua parte, ed archiviato su supporti informatici (ottici, cd-rom);
- l'attivazione dell'URP, Ufficio relazioni con il pubblico l'URP, al quale spetterà il compito di rendere fruibile il data base e di realizzare il sistema di “interfaccia” tra l'amministrazione regionale e gli utenti previsto dalla Legge 150/2000 (cfr. *supra*, par. 1.4).

I prossimi passi, in questo senso, saranno quelli, anche nel quadro della riforma della struttura organizzativa di cui si è detto, di attivare il sistema di comunicazione integrata e la

relativa struttura di coordinamento previste dalla legge e dalla relativa direttiva di ministeriale attuazione per l'applicazione.

Risorse  
umane della  
P.A.

Elemento fondamentale del processo di cambiamento dell'intero fronte dell'attività e dei comportamenti della pubblica amministrazione, in particolare nel cambiamento nei modelli organizzativi e gestionali, è un'adeguata politica di valorizzazione e sviluppo delle risorse umane, basata:

- su un'attività di formazione continua del personale, per la quale la stessa legislazione nazionale e regionale prevedono la destinazione di risorse specifiche nei bilanci delle amministrazioni;
- sull'opportuno utilizzo degli strumenti incentivanti le professionalità e la produttività previsti dai contratti collettivi ed aziendali.

Con l'avvio del Primo *Piano Triennale di Formazione* della sua storia, nel 2001 la Regione ha posto le basi per un sistema di formazione continua delle proprie risorse umane e manageriali, caratterizzato dalla programmazione triennale, aggiornata e rimodulata annualmente in base alla rilevazione sistematica dei fabbisogni formativi per ogni Direzione e qualifica professionale (cosiddetta "formazione programmata"), accompagnata con metodi flessibili di formazione (budget per Direzioni per la domanda individuale, la partecipazione a seminari e convegni specialistici, ecc.).

Durante il primo anno di attuazione del piano (2002) sono stati erogati prevalentemente corsi di base per materie di rilevanza trasversale (informatica ed inglese) e su nuove tematiche connesse alle riforme della pubblica amministrazione, in particolare nell'area economico-finanziaria, del controllo di gestione, dell'area europea. L'esperienza del primo anno ha consentito di focalizzare gli interventi da proporre nella seconda annualità; il relativo piano, in fase di predisposizione, prevederà infatti, rispetto al primo:

- lo sviluppo delle azioni intraprese per la formazione di base all'utilizzo degli strumenti informatici, della lingua inglese e delle nozioni dell'area economico-finanziaria e del controllo di gestione;
- l'estensione delle aree di formazione di base, per includere anche l'area giuridica e nuove aree formative diventate di attualità alla luce delle nuove competenze regionali (marketing, comunicazione, gestione delle risorse umane, organizzazione del lavoro, ecc.);
- una maggiore focalizzazione delle tematiche, nei vari ambiti per dei processi formativi per il singolo o gruppi di dipendenti, utilizzando gli strumenti dei seminari e dei *workshop* formativi tematici;
- una differenziazione in livelli dei contenuti dei singoli corsi, basata sui curricula ed il grado di responsabilità dei dipendenti coinvolti.

Anche in base a quanto emergerà dal secondo anno di attuazione del piano, andranno studiate le opportune misure per ulteriori forme di valorizzazione e sviluppo delle professionalità dei dipendenti, da nuove modalità organizzative della formazione, in collaborazione e sinergia con enti esterni (Università, enti specializzati, ecc.), al riconoscimento formale dei percorsi formativi seguiti ai fini delle possibili progressioni di carriera, per rendere l'attività di formazione maggiormente sistematica e diversificata in base alle esigenze di effettivo arricchimento professionale e culturale dei dipendenti.

Di grande importanza, i fini della valorizzazione delle risorse umane in Regione è infine

l'aspetto motivazionale dei dipendenti. Nell'atteggiamento dell'amministrazione nei confronti dei dipendenti, maggiore importanza di quanto fatto finora deve essere attribuita a sistemi che premiano l'atteggiamento culturale positivo verso il lavoro, l'effettivo apporto di valore aggiunto, la capacità di adattamento, di proposta ed innovazione dei singoli dipendenti nei processi di produzione dei servizi, l'impegno, l'autonomia e l'accuratezza del lavoro svolto.

Devono essere utilizzati a tal fine, e basati su criteri rigorosamente oggettivi, anche in considerazione della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili, tutti gli istituti contrattuali, dalla graduazione delle posizioni organizzative (Uffici), all'attribuzione temporanea delle mansioni superiori, alla definizione dei criteri per la progressione verticale ed orizzontale, a quelli per l'incentivazione della produttività di tutto il personale non dirigenziale.

A supporto dell'intero processo di riforma istituzionale ed amministrativa, come è noto, sono in corso di realizzazione investimenti in tecnologie informatiche e telematiche, attraverso il "*Piano Regionale per lo Società dell'Informazione-e-government*" (approvato con Del. 1319 del 27.12.2001), che pone le basi per impostare e governare il sistema di connessione delle amministrazioni, per sviluppare i servizi per i cittadini e le imprese, migliorandone efficienza, efficacia e possibilità di accesso.

**Le nuove  
tecnologie**

Il Piano sviluppa la rete regionale secondo la logica del Piano nazionale dell'*e-government* (cfr. *supra*, par. 1.1.2) : mira cioè a connettere alle reti nazionale e regionale la rete di attori sul territorio, integrando le attività già esistenti in una *Community network*, per creare un sistema di i cui "nodi" sono costituiti dagli enti locali, che svolgono un ruolo di *front-office* nei confronti dell'utenza finale (cittadini ed imprese). La Regione coordina la realizzazione del Piano, realizzando l'infrastruttura di comunicazione integrata regionale, il centro tecnico di gestione, i servizi di cooperazione applicativa, su progetti presentati dagli enti locali.

Nel corso del 2002, con la sigla degli appositi accordi di programma (APQ Informatica nell'ambito dell'Intesa Istituzionale di Programma della Regione Abruzzo e attivazione delle Misure Docup; cfr. *infra*, cap. 3), il Piano è stato attivato, iniziando la realizzazione dei progetti in tre ambiti fondamentali:

- la realizzazione delle *infrastrutture di base*, ovvero della rete telematica a diffusione regionale (*Community Network*), che collegherà tutte le amministrazioni locali e gli Enti (Università, Camere di Commercio, Enti Parco, ecc.), successivamente estendibile progressivamente a tutti gli attori del territorio; di un "*Centro servizi integrato*", destinato ad effettuare controllo e monitoraggio della rete telematica, ad erogare i servizi, a fornire la necessaria assistenza tecnica centrale a tutti i soggetti pubblici locali, a promuovere e realizzare progetti innovativi e sperimentazioni; della *rete Intranet* che collega tra loro gli uffici e le strutture periferiche della Regione;
- la realizzazione di *servizi di base*, che garantiscano la connessione al sistema e tra loro dei soggetti che ne fanno parte;
- la realizzazione di *servizi applicativi*: un "Portale regionale integrato", che dia la possibilità agli utenti, soprattutto quelli delle aree più svantaggiate, di usufruire per via telematica di diversi servizi; un Centro Servizi sul turismo culturale; la rete telematica regionale degli sportelli unici, di cui si è detto; il collegamento in rete tra gli istituti di ricerca pubblici della regione; servizi informativi geografici con valenza territoriale; portali di servizio regionali, provinciali, integrati comunali e territoriali; diffusione delle applicazioni

informatiche e telematiche (firma digitale, documento elettronico, porte per l'accesso dei cittadini alle informazioni dell'anagrafe e per lo scambio tra Comuni di notifiche connesse alle variazioni anagrafiche, ecc.).

Il piano prevede inoltre specifiche misure per la diffusione delle conoscenze informatiche e telematiche, per l'alfabetizzazione informatica per i cittadini, e per la formazione dei dipendenti pubblici coinvolti nella riorganizzazione amministrativa, per la formazione specialistica anche del personale addetto al governo delle tecnologie.

All'insieme di questi interventi, che dovranno concludersi entro la fine del 2004, seguiranno altri, alcuni dei quali già previsti nell'ambito del Docup Obiettivo 2 (Misura 1.3) per il periodo 2003-2006.

**Tabella 2.3** – Interventi previsti dal P.A.S.I. e-government della Regione Abruzzo

TITOLO DEL PROGETTO	COSTO (IN MIGLIAIA DI EURO)	STRUMENTO	COPERTURA TERRITORIALE
<b>INTERVENTI DI 1° LIVELLO: INFRASTRUTTURA</b>			
Ristrutturazione sede Centro Tecnico ComNet RA	650	Intesa Istit. Di Programma	Tortoreto
Infrastruttura Centro Tecnico ComNet e Poli di erogazione servizi provinciali	2.200	Intesa Istit. Di Programma	Intero Territorio regionale
Intranet della Regione Abruzzo	2.150	Intesa Istit. Di Programma	Ente Regione
Infrastruttura comunicazione Enti Locali	5.250	Intesa Istit. Di Programma	Intero Territorio Regionale
<b>INTERVENTI DI 2° LIVELLO: SERVIZI DI BASE</b>			
Sistema di gestione dei servizi Centro Tecnico e Poli di erogazione dei servizi provinciali sulla ComNet RA	2.350	Intesa Istit. Di Programma	Intero Territorio Regionale
Servizi di interoperabilità amministrativa sulla ComNet RA	1.650	Intesa Istit. Di Programma	Ente Regione
<b>INTERVENTI DI 3° LIVELLO: SERVIZI APPLICATIVI</b>			
Servizi applicativi avanzati erogati sulla ComNet RA	1.550	Intesa Istit. Di Programma	Intero Territorio Regionale
Servizi di cooperazione applicativa ed integrazione anagrafi erogati sulla ComNet RA	1.000	Intesa Istit. Di Programma	Intero Territorio Regionale
Carta Servizi Generali per i cittadini della Regione	650	Intesa Istit. Di Programma (IIP)	Colecorvino, Pratola P., Giuliano Teatino, Isola del Gran sasso
Servizi integrati Catastali e geografici per il monitoraggio amministrativo del territorio (Sigma Ter)	2.175	IIP	Intero Territorio Regionale Sperimentazione: provincia Chieti, Comuni Giulianova Isola del Gran sasso
Centro Servizi Territoriali	2.200	Docup	Aree Obiettivo 2
Portale Integrato Pubblica Amministrazione	1.328	Docup	Aree Obiettivo 2
Centro servizi sul Turismo culturale	2.200	Docup	Aree Obiettivo 2
Sportello Unico delle Attività Produttive	2.200	Docup	Aree Obiettivo 2
<b>Totale</b>	<b>36.696</b>		
Altri servizi	17.071		Aree Obiettivo 2

## **2.2 – IL RIEQUILIBRIO TERRITORIALE E LO SVILUPPO DELLE ZONE INTERNE**

L'impegno della Regione per la realizzazione dell'obiettivo del riequilibrio territoriale tra le zone interne e quelle costiere, attraverso la valorizzazione delle risorse e lo sviluppo delle zone interne, continuerà ad avvalersi dell'ampio ventaglio di strumenti definito nel precedente DPEFR (e riassunti nella tab. 2.4), che troverà il suo momento di sintesi e coordinamento nel *Piano degli interventi per lo sviluppo e il riequilibrio delle zone interne*, la cui redazione è stata avviata con Deliberazione di Giunta Regionale n. 1000 del 26 novembre 2002.

Il Piano consentirà di rivedere alcuni dei meccanismi di programmazione decentrata che si intendono calibrare nei prossimi anni, ed in particolare:

- la definizione di strumenti di sviluppo ad hoc, ed il loro coordinamento con quelli che dovranno essere potenziati, con particolare riferimento a tutte le forme di sussidiarietà ed aggregazione spontanea di comuni ed enti intorno a programmi locali (ad esempio, i "contratti di sviluppo");
- la ridefinizione degli strumenti di incentivo all'associazionismo tra gli Enti locali, in relazione agli riordino degli ambiti territoriali e ai livelli ottimali per l'esercizio di funzioni e di servizi, anche individuabili in relazione ai programmi di riordino territoriale predisposti negli ultimi anni;
- il coordinamento delle iniziative di pianificazione territoriale ai vari livelli, dalle iniziative regionali a quelle delle province e delle aree Parco;
- l'individuazione di azioni mirate allo sviluppo della competitività delle imprese nelle specifiche realtà locali, con particolare riferimento a quelle volte a migliorare le condizioni di accesso al credito e ad attrarre nuovi investimenti esterni;
- in particolare, l'individuazione delle forme più opportune di valorizzazione dell'artigianato artistico locale, delle produzioni alimentari tipiche e di qualità, dei servizi al turismo, attivando strumenti quali la trasmissione di impresa e potenziandone altri quali la bottega scuola (le comunità montane possono avere un compito fondamentale in questo senso).

Obiettivi definiti nel DPEFR e strumenti delle iniziative in corso per lo sviluppo delle zone interne sono raggruppabili in quattro grandi ambiti di intervento:

- le politiche volte a sviluppare le attività di programmazione degli enti locali nelle zone interne;
- le misure atte a favorire e sostenere la residenza nelle zone interne e più in generale la vivibilità delle stesse;
- gli interventi per il potenziamento della dotazione infrastrutturale;
- gli interventi per favorire la nascita e lo sviluppo di un sistema economico competitivo nelle zone interne, basato sulla valorizzazione delle risorse e delle produzioni tipiche locali.

**Tabella 2.5** – Obiettivi e strumenti di intervento di medio periodo del DPEFR 2003-2005 per la priorità del riequilibrio territoriale e dello sviluppo delle zone interne

AMBITI D'AZIONE E/O OBIETTIVI FINALI	OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI INTERMEDI	STRUMENTI	
			PROGRAMMATICI LEGISLATIVI	FINANZIARI
Definizione del quadro normativo	Completamento del sistema ordinario di interventi per la montagna		Completamento LR 18.05.2000 n. 95	Costo zero
Sostegno alla programmazione locale delle zone interne	Miglioramento delle capacità progettuali degli enti locali	Assistenza alla progettazione	Sportello per gli enti locali Risorse su programmi ad hoc	Straordinarie: risorse statali comunitarie "a sportello"
		Favorire lo scambio di informazioni, tecniche e buone pratiche		
		Sostenere la formazione di personale della PA negli enti locali		
	Sostegno all'organizzazione dei servizi nelle zone interne, basata sulla programmazione locale		Programma di riordino territoriale LL.RR. 143/97, 11/99 e 95/2000 Piano Sociale Regionale 2002-2004 LR 22/98 Piano Sanitario Regionale 2002-2004 Programmi di settore (trasporto pubblico locale, ecc.)	Regionali e Statali
Garantire la vivibilità nelle zone interne	Favorire e sostenere la presenza e la residenza nelle zone montane	Utilizzare condizioni preferenziali	L.R. sull'edilizia pubblica residenziale Incentivi Credito agevolato	Regionali
Miglioramento della dotazione infrastrutturale	Superare la marginalità e favorire l'accessibilità	Migliorare i collegamenti con la costa e con le regioni contermini	Programmi infrastrutturali statali Del. CIPE 21.12.2001 e L. 443/01 (legge-obiettivo) L.R. 56/01	Statali
		Potenziamento delle infrastrutture ferroviarie per favorire la connessione con i centri di dimensioni maggiori		
		Favorire il riutilizzo delle tratte e delle stazioni ferroviarie dismesse		
		Rafforzare la dotazione di alcune infrastrutture a rete (distribuzione dell'energia e dell'acqua)	Programmi di settore: reti di distribuzione energetica e idrica, viabilità e trasporti, infrastrutture produttive (vedi oltre, infrastrutture)	Regionali e statali (IIP) e comunitari (Docup, PSR, Leader+)
		Completare la rete di distribuzione del metano		
Utilizzare condizioni preferenziali per le zone interne sui programmi di infrastrutturazione regionali e statali				
Tutelare e valorizzare le risorse fisse delle zone interne		Utilizzare condizioni preferenziali per le zone interne nell'applicazione di programmi e leggi di settore regionali e statali	Programmi di settore: difesa del suolo, ciclo integrato dell'acqua, forestazione, agricoltura e sviluppo rurale, beni culturali	Politica fiscale; Strumenti ordinari (LR per la montagna, LL.RR. attività produttive, ecc.)
		Sostegno a programmi locali		
Favorire la nascita e lo sviluppo di attività economiche nelle zone montane		Sostenere l'ampliamento e la riqualificazione delle attività dei piccoli esercizi commerciali.	Programmi di settore: incentivi alle attività agricole, industriali, e di servizi, formazione professionale, ecc.	
		Utilizzare condizioni preferenziali per le zone interne nell'applicazione di leggi di incentivi regionali e statali ("riserve su fondi regionali e statali")		
		Sostegno a programmi locali		



Le politiche di sviluppo dell'attività di programmazione nelle zone interne trovano il loro fondamento nel completamento dell'assetto istituzionale del sistema ordinario di interventi per la montagna, nel decentramento delle attività di programmazione, e nel connesso sviluppo della capacità di programmazione e progettuale degli enti locali.

Le azioni di completamento del quadro istituzionale delineato dalla legge regionale per la montagna (LR 95/2000) prevedono:

- la predisposizione del Piano forestale regionale, che preveda specifici investimenti nei settori della tutela del patrimonio forestale e della sistemazione idraulico-forestale;
- l'avvio di un Piano di settore per lo sviluppo dell'economia del legno;
- la predisposizione, da parte dell'ARSSA, di specifici programmi per la valorizzazione e la tutela dei prodotti tipici agroalimentari delle zone montane, e le azioni necessarie all'iscrizione degli stessi all' "Albo dei prodotti di montagna" istituito presso il Ministero delle politiche agricole e forestali;
- l'incentivazione di tutte le forme di "turismo rurale montano", attraverso specifici provvedimenti di semplificazione amministrativa, di azioni di promozione e commercializzazione, anche collegate ad un apposito marchio;
- la disciplina e la promozione dei prodotti del sottobosco come risorsa economica, ed in particolare della valorizzazione del tartufo come prodotto tipico abruzzese;
- l'istituzione della "Scuola per la montagna" e del "Museo della montagna";
- l'attivazione dell' "Osservatorio regionale della montagna";
- la definizione degli "Itinerari della montagna abruzzese" come strumento di valorizzazione turistica della stessa.

Con i provvedimenti attuati nel corso del 2002 sono nel frattempo entrati a regime molti degli interventi "ordinari" previsti per dalla legislazione per la montagna (D.Lvo 504/92, e LR 95/2000 e successive modifiche e integrazioni). In particolare:

- è stata effettuata con (DGR n. 798 del 11.09.2002) la classificazione dei Comuni appartenenti alle diverse Comunità Montane nelle tre classi previste dalla legge regionale (LR 95/2000, art. 6); su tale classificazione si basa il riparto fra le Comunità Montane della percentuale (10%) della quota del 90% delle risorse afferenti il "*Fondo della montagna per gli interventi speciali*";
- tale riparto è stato successivamente realizzato per la quota del 5% (prevista degli art. 5, 8 e 10 della citata LR 95/2000) per il 2001 con apposito provvedimento (DGR n.1193 del 12/12/2001);
- la rimanente quota del 5% è stata destinata all'attuazione dei *progetti pilota* (di cui all'art. 5, comma 4, lett. b della legge, disciplinati con DGR n. 1078 del 12.12.2002), che stanziava in bilancio le risorse riferite alle annualità 2001 e 2002, per una somma complessiva di oltre 697mila euro;
- è stato istituito (DGR n. 493 del 26.06.2002) presso la FIRA S.p.a. il fondo (di cui all'art. 5, comma 4, lett. c) per il sostegno, attraverso il credito agevolato alle attività economiche ai servizi e alla residenza nelle zone montane.

Tali interventi, come previsto nel precedente DPEFR, vanno ad integrare l'attività ordinaria di programmazione delle Comunità Montane, che si avvale, come noto, delle risorse presenti nel 90% del Fondo Regionale della Montagna, alimentato con le risorse nazionali e regionali, dell'ordine di circa 4 milioni di euro annui. Tale attività, come si ricordava nel precedente DPEFR, consiste nella predisposizione da parte delle Comunità Montane, di Programmi

Operativi Annuali, basate sui Piani di Sviluppo Socio-Economici delle Comunità stesse. Con il completamento e la rendicontazione dell'annualità 2002, si può ritenere che il sistema di programmazione, avviato nel 2001, sia entrato a regime.

Continuerà inoltre, ad essere esercitata l'attività di sviluppo delle capacità progettuali degli enti locali, attraverso l'apposito Sportello per gli Enti Locali istituito presso la Presidenza, che ha sostenuto particolarmente progetti promossi nelle zone interne.

Oltre a tali forme, rientranti nel sistema "ordinario" di programmazione, si vanno concretizzando strumenti di programmazione negoziata locale. E' infatti pervenuto a maturazione l'iter di preparazione del Programma di Riqualficazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST) "Città diffusa dei Parchi", con la firma il 24 luglio 2003, del relativo protocollo d'intesa con il Ministero delle infrastrutture. L'accordo prevede nei prossimi anni 280 interventi pubblici di riqualficazione urbana, recupero dei centri storici e del patrimonio immobiliare per un ammontare di 766 milioni di euro, e 35 interventi privati del valore di circa 525 milioni di euro nelle aree di Castel di Sangro, L'Aquila, Chieti e Sulmona (cfr. *infra*, cap. 3). Si tratta di un programma molto ambizioso, che garantirà un massiccio afflusso di investimenti per la qualificazione delle risorse fisse sul territorio, indispensabile per il rilancio, attraverso lo sviluppo turistico, delle zone interne.

**Vivibilità  
delle zone  
interne**

Tra le politiche sopra genericamente indicate come quelle per restituire vivibilità alle zone interne trovano la loro origine negli strumenti previsti dalla legge regionale per la montagna per incentivare la residenza e la permanenza di giovani e coppie nelle zone montane, nella politica per la casa e la prima abitazione e nelle politiche per il miglioramento dei servizi.

Le politiche di incentivo alla residenza, attuate attraverso l'apposito fondo presso la FIRA saranno potenziate anche attraverso altri strumenti: verranno valutate in particolare le opportunità di ridurre le aliquote e le imposte per l'approvvigionamento energetico nei comuni montani e di prevedere l'ubicazione di alcune infrastrutture minime (es. impianto di distribuzione del carburante) nei comuni sprovvisti.

Nell'ambito delle politiche per il miglioramento dei servizi, la strategia è quella di contribuire con risorse specifiche alle proposte della programmazione locale. Verranno pertanto sostenuti tutti gli interventi frutto della programmazione degli enti locali con gli strumenti ordinari nel quadro delle politiche di settore, in particolare, quelle socio-sanitarie, delle attività produttive (commercio, artigianato e turismo), dei trasporti, dell'energia, della cultura e dell'ambiente.

Per quanto riguarda le politiche socio-sanitarie, nel quadro dei Piani di Zona e delle azioni di rilevanza regionale previsti dal Piano sociale Regionale (cfr. *infra*, par. 2.4.2), una particolare attenzione sarà rivolta agli interventi nelle aree montane.

Nel settore dei trasporti, la Giunta (con DGR n. 999 del 26/11/2002, in attuazione della Legge finanziaria regionale per il 2002) ha deliberato di assegnare la somma di 350 mila euro alle Comunità montane per l'acquisto di autobus e minibus per il trasporto locale e per l'abbattimento delle tariffe di lavoratori e studenti. L'80 per cento della cifra totale, pari a 280 mila euro, sarà utilizzato per l'acquisto dei mezzi di trasporto, mentre il restante 20 per cento, pari a 70 mila euro, per i contributi a lavoratori e studenti pendolari.

Più in generale, è allo studio un riordino complessivo del sistema di trasporto locale nelle

zone interne, secondo le linee della politica dei trasporti (cfr. *infra*, par. 2.5), che conduca alla razionalizzazione del sistema di mobilità pubblica e privata contenendo nel contempo la spesa pubblica, attraverso la riorganizzazione dei servizi esistenti, la sperimentazione di servizi non convenzionali e l'incentivo all'introduzione di tecnologie innovative. A fine maggio 2002, la Giunta ha approvato un progetto pilota, da applicare alla Comunità montana "Medio Sangro", finalizzato ad individuare un modello di organizzazione del trasporto pubblico locale da applicare successivamente a tutte le 19 Comunità montane abruzzesi.

Infine, particolare attenzione, in linea con quanto prevede la legislazione, sarà attribuita, nei piani di settore a specifiche indicazioni relative alla localizzazione di strutture distributive (per esempio di carburante) nei comuni montani attualmente sprovvisti.

Nel campo della realizzazione delle infrastrutture, interventi di notevole rilevanza sono stati programmati utilizzando i principali strumenti nazionali e regionali, ovvero:

**Infrastrutture**

- le grandi infrastrutture strategiche di interesse nazionale previste dalla L. 443/01 (cosiddetta Legge-Obiettivo, di cui all'Accordo Generale Quadro siglato con il governo il 20 dicembre 2002 (cfr. *infra*, par. 3.1);
- i programmi di realizzazione delle principali infrastrutture a rete (idriche, energetiche e metanifere), previsti nel quadro dell'Intesa Istituzionale di Programma;
- le risorse messe a disposizione per le infrastrutture produttive e la realizzazione delle aree attrezzate per la localizzazione industriale.

Le grandi infrastrutture previste dall'Intesa Generale Quadro, interessando gran parte delle zone interne, costituiscono la base per un'effettiva redistribuzione territoriale, all'interno della Regione, delle opportunità di localizzazione delle imprese.

Tra gli assi stradali, infatti, sono stati classificati come prioritari gli interventi rientranti nella cosiddetta "Dorsale interna appenninica":

- Amatrice-Monteverde-L'Aquila-Navelli (costo stimato, 72 milioni di euro)
- la Pedemontana Abruzzo-Marche (Area Vestina Val Tronto), che consentirà l'arretramento interno della SS 16 Adriatica (costo stimato 100 milioni di euro);
- la galleria di messa in sicurezza del traforo autostradale del Gran Sasso (costo stimato 64,3 milioni di euro);

Inoltre, nell'ambito dei cosiddetti "Corridoi trasversali", le zone interne potranno giovare della realizzazione dell'asse Roma-Mare Adriatico previsto nel completamento autostradale Teramo-Giulianova e Teramo mare, il cui costo è stimato sui 52 milioni di euro

Tra le opere previste, prioritari, in quanto più rapidamente attivabili rispetto alle previsioni della Legge Obiettivo, sono tutti i progetti ricadenti nelle zone interne: oltre alla realizzazione della variante alla SS 16 nel tratto San Benedetto del Tronto-Giulianova, risultano infatti nell'elenco delle priorità il completamento della variante sud dell'Aquila della SS 17, il collegamento L'Aquila-Amatrice dal capoluogo all'innesto con la SS 4 (Salaria), il completamento della variante alla SS 80 (Teramo-mare) e della direttrice Ascoli-Teramo-Val Vomano-Val Fino. In un secondo momento, saranno attivati i finanziamenti rientranti nelle direttrici sopra citate, ma di prevalente interesse regionale: oltre alla realizzazione delle

varianti alla 16 di Vasto e di Pescara (nel tratto da Pineto a Francavilla), il completamento della strada a scorrimento veloce 652 ("Fondo valle del Sangro") nel tratto Civitaluprella-Gamberale e l'integrazione del finanziamento per il completamento del viadotto "Barche" in Comune di Bomba.

Per quanto riguarda la rete idrica, sono in particolare interessati il progetto di disinquinamento del fiume Aterno-Pescara e la realizzazione di vasche di accumulo ed impianti irrigui nella Piana del Fucino.

All'interno del secondo filone di cui sopra, relativo alle infrastrutture a rete, di una certa rilevanza per le opere che prevedono nelle zone interne risultano il Piano di Completamento della metanizzazione in Abruzzo ed i programmi di tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche.

Il piano di completamento della metanizzazione (previsto dalla LR n. 84 del 27.12.2001) ha praticamente avviato l'ultima fase del processo di realizzazione della rete metanifera regionale. La legge, che prevede la concessione di contributi regionali in conto rate per mutui contratti da Comuni, singoli o associati, con la Cassa Depositi e Prestiti o altro istituto di credito abilitato per la realizzazione della rete di distribuzione del metano, si pone in continuità con interventi realizzati negli ultimi anni (LL.RR. 25/95, 115/96, 141/2000), stabilendo nuovi criteri che garantiscono la priorità a zone non ancora raggiunte dalla rete ed alle aree interne.

Attraverso la legge, che, come detto nel precedente DPEFR prevede, nei 15 o 20 anni di durata dei mutui, un investimento regionale complessivo di oltre 18,6 milioni di euro, sono finanziati progetti proposti da 96 comuni, singoli o riuniti in associazione o in Comunità Montane, e verranno allacciate oltre 20 utenze, tutte nelle zone interne, attraverso la realizzazione di oltre 353 Km di condotte e reti di metano, con investimenti diretti e indiretti di circa 27 milioni di euro.

Nel campo delle infrastrutture idriche, la metà degli interventi ed il 64% delle risorse complessive previste all'interno dell'apposito Accordo di Programma Quadro (cfr. *infra*, cap. 3), per un totale di circa 157 milioni di euro, sarà investito nelle zone interne, per la realizzazione di acquedotti e reti idriche, e, prevalentemente, per la tutela dei corpi idrici (tab. 2.6).

**Tabella 2.6** – Interventi previsti nelle zone interne dall'APQ del settore idrico

TIPOLOGIA DEGLI INTERVENTI	INTERVENTI TOTALI		INTERVENTI NELLE ZONE INTERNE		
	NUM.	Mio€	NUM.	Mio€	%
Approvvigionamento idropotabile (acqued. e reti)	14	38,3	8	19,0	49,9
Tutela corpi idrici superficiali e sotterranei	50	88,6	22	27,6	31,1
Ripristino e tutela corpi idrici pregiati	3	8,8	3	8,8	100,0
Riutilizzo acque reflue depurate	1	4,1	0	0,0	0
Interventi di valenza regionale (monitoraggio)	1	1,5			
Assistenza per progetto comunitario Wetlands	1	100,0	1	100,0	100
<b>Totale</b>	<b>70</b>	<b>241,4</b>	<b>35</b>	<b>156,9</b>	<b>64</b>

Per quanto concerne il terzo filone di cui sopra (infrastrutture a sostegno delle attività economiche), negli ultimi due anni, (con LR n. 7/ 2002 e LR. n. 7/2003, rispettivamente, finanziaria regionale per il 2002 e per il 2003) risorse (5 milioni di euro annui) per la realizzazione di progetti di infrastrutture sono stati destinati alla localizzazione delle attività economiche e produttive, proposti da Comuni, Comunità montane e loro Consorzi, e nuclei industriali. Un analogo ammontare di risorse è stato stanziato per la Valle Peligna e l'Alto Sangro, riconosciute zone di particolare depressione economica.

Entrambi gli stanziamenti sono previsti anche per i prossimi anni, in modo da aver destinato, alla fine della legislatura, 20 milioni di euro per la realizzazione di infrastrutture nelle zone interne ed altrettanti nella Valle Peligna e nell'Alto Sangro.

Si valuterà inoltre la possibilità di finanziare attraverso mutui agevolati, di cui alla L.R. 56/2001, a favore dei piccoli Comuni, la realizzazione di opere ed infrastrutture per il conseguimento dell'obiettivo di riequilibrio territoriale e sviluppo delle zone interne.

Nell'ultimo filone di intervento per le zone interne, sopra genericamente indicato come "competitività del sistema locale" si collocano gli interventi di valorizzazione delle risorse fisse sul territorio (vale a dire di conservazione e tutela del territorio e dell'ambiente, di valorizzazione del patrimonio artistico e culturale) e quelli per la nascita e lo sviluppo delle imprese nelle aree protette e nelle zone interne.

**Competitività  
del sistema  
locale**

Nel primo gruppo di interventi di conservazione e tutela del territorio e dell'ambiente sono in corso:

- programmi di tutela e consolidamento del suolo;
- programmi di valorizzazione delle risorse ambientali e delle aree naturali;
- programmi di valorizzazione delle risorse e dei beni culturali.

I programmi regionali suddetti, i bandi ed in generale tutti i provvedimenti attuativi di spesa dovranno riservare alle zone interne le percentuali di priorità previste dalla legge regionale per la montagna.

Tra essi sono in corso di realizzazione interventi previsti sia nel *Programma di consolidamento e trasferimento degli abitati 2002-2004* (di cui alla Legge 445/1908), sia nelle risorse a carico del bilancio statale e comunitario (Misura 3.1.3 Docup) e l'APQ sulla difesa del suolo. La misura Docup prevede investimenti nelle zone interne per complessivi 13 milioni di euro.

La politica di valorizzazione dei beni ambientali *trova le sue risorse nelle azioni* cofinanziate con gli strumenti comunitari, tutte, per definizione, ricadenti negli attuali comuni dell'obiettivo 2, cioè nelle zone interne, ovvero nella perimetrazione di APE, nelle aree protette, in quelle previste nella Direttiva Habitat 92/43/CEE, nei centri storici individuati dalla Regione, con priorità alle zone Natura 2000.

In particolare, le misure Docup di tutela, recupero, restauro e valorizzazione del patrimonio paesaggistico e ambientale puntano ad azioni di risanamento ambientale (cioè di recupero dei detrattori quali cave dimesse, scarpate stradali, ecc.), ma soprattutto alla realizzazione ed al recupero di infrastrutture leggere finalizzate allo sviluppo turistico (piste ciclabili, aree di accesso ai Parchi, sentieri, piccoli campeggi ed impianti sportivi), allo sviluppo di iniziative di ricettività diffusa mediante la ristrutturazione di immobili ed insediamenti rurali in disuso, al

recupero edilizio e paesaggistico, alla valorizzazione dei centri storici minori di montagna, al monitoraggio di sistemi ambientali.

Di una certa rilevanza, in quanto prevede l'Abruzzo come Regione capofila, è il progetto APE (Appennino Parco d'Europa), programma interregionale di valorizzazione dell'intero arco appenninico, che prevede un cofinanziamento del CIPE, (Deliberazione del 4 agosto 2000) in virtù di un Accordo di Programma sottoscritto il 1° aprile 1999 tra lo Stato e le 14 Regioni interessate, di 35 miliardi di lire.

Nell'ambito del programma, ad ottobre 2002 è stato approvato un primo progetto "Le vie materiali ed immateriali della transumanza", proposto dalla Regione (con DGR del 29 marzo 2002), che prevede uno stanziamento di 7,5 milioni di euro (per metà nazionali e metà regionali). Un ulteriore progetto, in fase di predisposizione, prevede la valorizzazione dei sistemi tratturali tra il Vastese interno e l'Alto Molise.

Le zone interne assumono inoltre una rilevanza praticamente esclusiva nell'ambito dei programmi annuali dell'ambiente, assorbendo gran parte delle risorse per la gestione dei parchi e delle riserve regionali (6,1 milioni di euro nel 2002) e dei Centri di educazione ambientale.

Infine, per quanto riguarda i programmi di valorizzazione dei beni culturali, tra gli interventi previsti come prioritari nell'attuazione dell'Accordo di Programma Quadro in materia di beni ed attività culturali siglato tra la Regione Abruzzo ed il Ministero competente, 22 su 37 interessano le zone interne, e consentiranno importanti interventi di valorizzazione di siti archeologici, di potenziamento e ristrutturazione di musei e di edifici sacri e per lo spettacolo, di contenitori culturali, di recupero dei centri storici. L'accordo sarà cofinanziato con risorse del Docup (Misura 3.4) per 14 milioni di euro.

**Tabella 2.7** – Strumenti per la valorizzazione delle risorse ambientali previsti per le zone interne e risorse 2000-2006.

AMBITI DI INTERVENTO	STRUMENTO	RISORSE (MioEURO)	
		Totali	Regionali
Programmi ordinari per le aree protette	Vari nazionali	6,1	
Progetti per le aree protette	Programma APE	7,5	3,2
Ciclo integrato dell'acqua	Docup Mis. 3.1.1	19,6	3,6
Gestione dei rifiuti	Docup Mis. 3.1.2	18,2	3,4
Difesa del suolo	Docup Mis. 3.1.3	13,0	1,9
Patrimonio paesaggistico e ambientale	Docup Mis. 3.2	38,0	5,7
Valorizzazione beni storico-archeologici	Docup Mis. 3.4	14,0	2,1
Riassetto idrogeologico	APQ		

**Tabella 2.8** – Interventi prioritari dell'APQ in materia di beni culturali

	N° interventi	Di cui: in zone interne
Siti archeologici	4	3
Sistema mussale	6	4
Edifici sacri	16	10
Edifici per lo spettacolo (teatri)	3	1
Contenitori culturali	6	3
Centri storici	2	1
<b>Totale</b>	<b>37</b>	<b>22</b>

Per quanto riguarda infine le politiche per le imprese nelle zone interne, il 2003 sarà dedicato alle iniziative politiche per superare il noto problema dei massimali di aiuto. E' all'attenzione della Giunta una proposta di revisione dell'elenco dei Comuni rientranti nell'obiettivo 2 e nelle aree di cui all'art. 87.3.c del trattato UE, da sottoporre come proposta al Governo italiano per la trattativa da intavolare con la Commissione UE per la ridefinizione delle aree oggetto di intervento nei due obiettivi, prevista per la fine del 2003.

**Politiche  
per le  
imprese**

Anche sulla base di tale revisione, nei prossimi anni continueranno ad essere utilizzati per le imprese nelle zone interne tutti gli strumenti compatibili con i massimali di aiuto comunitari e con i vincoli del bilancio regionale, ovvero:

- gli strumenti della politica fiscale, vale a dire la riduzione delle aliquote IRAP a carico delle imprese localizzate nelle zone interne, agricoli, industriali, artigianali e di servizi;
- gli strumenti previsti dalla legge regionale per la montagna nei settori tipici (prodotti tipici e di nicchia dell'agricoltura locale, PMI e artigianato, terziario, commercio, pluriattività, ecc.);
- l'utilizzo della facoltà di destinare riserve di risorse a valere su fondi regionali e nazionali per gli incentivi alle attività produttive;
- il potenziamento delle poste finanziarie nel bilancio regionale per la politica dello sviluppo dell'imprenditorialità e del lavoro autonomo in attività eco-compatibili.

Nel corso del 2002, sono state attivate in particolare (DGR. n. 493 del 26.06.2002) le misure specifiche previste nel Fondo speciale per gli interventi di credito agevolato a sostegno delle attività economiche che la Giunta regionale ha istituito presso la Finanziaria regionale. Il fondo finanzia i contributi in conto interesse o in conto capitale per le piccole e medie imprese che operano nei settori dell'artigianato, dell'industria, del commercio al dettaglio, del turismo e dei servizi, localizzate nelle zone interne, fino ad una capacità massima di 100 mila euro. Si tratta di risorse certamente non commisurate alle necessità, ma che dovrebbero consentire di movimentare almeno 15 milioni di euro di investimenti.

**Tabella 2.9** - Interventi a favore delle imprese nelle zone interne: condizioni preferenziali e riserve di fondi previste in leggi e programmi regionali

LEGGI / PROGRAMMI	AMBITO	ANNUALITÀ	STRUMENTI
Legge 488/92	Industria, commercio		Riserva 40%
LR 77/2000	Turismo	2002	Riserva 60%
PIC Equal			Riserva 40%
PIC Interreg			
PIC PMI 94-96	Prestiti partecipativi Industria	Fondo c/o FIRA	Destinati prevalentemente alla provincia dell'Aquila

Inoltre, sono stati previsti e finanziati (con DGR n. 1086 del 12.12.2002) gli “Interventi di sostegno alla pluriattività nelle zone montane” (previsti dalla finanziaria regionale per il 2002, L.R. 7/2002), assegnando a tal fine un importo di 125 mila euro.

Infine, la legge finanziaria regionale per il 2003 (art. 28) ha avviato, con apposito finanziamento, il funzionamento del Distretto Agroindustriale della Marsica.

Per quanto riguarda la terza linea di intervento di cui sopra, nel corso degli ultimi anni sono stati progressivamente perfezionati gli strumenti di riserve e risorse a valere su leggi e programmi nazionali e regionali riassunti nella tabella 2.9.

Infine, per quanto concerne l'ultima linea di intervento, ad ottobre 2002 è stato pubblicato il bando della Misura DOCUP a sostegno dell'imprenditorialità legata alla valorizzazione ed alla gestione del patrimonio ambientale e storico-culturale. La misura cofinanzia regimi di aiuto a sostegno delle PMI turistiche, dei servizi turistici, dello sport legato a turismo e della microimprenditorialità nelle aree protette, e prevede azioni che insistono tutte nelle zone interne della Regione (obiettivo 2 e zone protette), per la valorizzazione del turismo verde (fascia collinare e pedemontana) per il turismo nelle aree protette, del turismo culturale e del turismo nelle aree lacustri. Gli investimenti previsti per cofinanziare i regimi di aiuto dal bando sono di oltre 28 milioni di euro, mentre l'intera misura prevede oltre 57 milioni di euro da qui al 2006.

Per il rilancio delle zone interne, si intende fare particolare affidamento alle politiche per l'imprenditorialità, con interventi particolarmente mirati alle esigenze locali. In particolare, andrà incentivata la pluriattività degli imprenditori agricoli e la multifunzionalità delle aziende agricole, anche attraverso una revisione delle normative vigenti. Inoltre, vanno previsti percorsi specifici per i giovani di formazione professionale, integrata a quella scolastica, diretta a creare capacità imprenditoriali e professionalità specifiche per la filiera agroalimentare e del turismo, ambiente, cultura, utilizzando anche lo strumento della formazione a distanza particolarmente adatto a realtà quali quelle delle zone interne.

**Breve  
periodo**

Nell'immediato, la politica per le zone interne, in linea con quanto previsto nell'ordine del giorno approvato all'unanimità dal Consiglio Regionale nella seduta straordinaria dell'8 luglio 2003, perseguirà, tra le azioni comunque già previste, le seguenti priorità:

- istituzione dell'Osservatorio Regionale della Montagna;
- accelerazione del processo di delega delle competenze in materia di forestazione alle Comunità Montane;
- previsione di risorse specifiche per l'incremento del turismo montano, in particolare attraverso le azioni di promozione del turismo rurale, di valorizzazione delle risorse ambientali, culturali, di ricerca, di servizi, delle attività produttive, delle infrastrutture culturali e sociali;
- conferma dell'impegno per le appostazioni di bilancio a favore delle infrastrutture da realizzare nella Valle Peligna e nelle zone interne;
- potenziamento dei servizi socio-sanitari, attraverso una particolare attenzione ai Piani di Zona ed alle forme di integrazione socio-sanitaria ivi previste e sperimentali delle aree interne. La presenza sul territorio dei Distretti sanitari, insieme al potenziamento dei servizi sociali, consentirà di ridurre gli eccessi di ospedalizzazione, specie delle persone più anziane residenti nelle zone interne.



**2.3 – IL CONSOLIDAMENTO DEL SISTEMA PRODUTTIVO**

La terza priorità della Regione è quella del sostegno al consolidamento al sistema produttivo regionale, attraverso una serie di azioni in grado di renderlo competitivo ed innovativo, rimuovendo gli elementi di ritardo che ancora permangono nella dotazione infrastrutturale e nella capacità innovativa endogena delle imprese regionali.

Come si sottolineava nel precedente DPEFR, la politica per il sostegno allo sviluppo dell'apparato produttivo investe un insieme di campi di azione (tabella 2.10), riassumibili in generale in due grandi categorie: le azioni di miglioramento del contesto economico regionale e le politiche specifiche relative per i singoli settori produttivi. A questi due ambiti di intervento, anche nella recente esperienza regionale, se ne aggiunge uno ulteriore, che riguarda il governo della crisi della grande impresa.

**Tabella 2.10** – Obiettivi e strumenti di intervento di medio periodo del DPEFR 2003-2005 per la priorità del consolidamento del sistema produttivo regionale

AMBITI	OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI INTERMEDI	STRUMENTI	
			PROGRAMMATICI E LEGISLATIVI	FINANZIARI
Adeguamento delle infrastrutture del territorio alle esigenze delle imprese	Completamento e miglioramento reti viarie e ferroviarie	(vedi oltre, infrastrutture) Sostegno ai programmi e progetti degli enti locali	Programmi di settore (vedi oltre, infrastrutture)  Programmazione negoziata locale	Regionali Statali (IIP) Locali Comunitari (DOCUP)
	Differenziazione delle modalità di trasporto (sistemi intermodali)			
	Miglioramento dei sistemi di distribuzione idrica ed energetica			
	Completamento e miglioramento dotazione infrastrutture per la localizzazione industriale, artigianale e di servizio			
Innalzamento della qualità e promozione dell'accesso da parte delle imprese ai fattori produttivi primari (innovazione, capitale umano, servizi, capitale finanziario)	Migliorare la qualità del capitale umano	Migliorare l'offerta dell'istruzione e della formazione superiore Migliorare il raccordo tra il mercato del lavoro ed il sistema formativo	(vedi oltre, politica del lavoro) Regionali Statali Comunitari (POR Ob. 3)	
	Sviluppare e rendere le innovazioni tecnologiche disponibili ed utilizzabili per il sistema produttivo locale	Sviluppare capacità di ricerca, attraverso il coordinamento e l'integrazione dei centri esistenti	Programma regionale di ricerca e sviluppo tecnologico (vedi DOCUP) Leggi di incentivi agli investimenti	Regionali Statali Comunitari (DOCUP)
	Favorire il trasferimento tecnologico al sistema delle imprese	Sostegno alla domanda di innovazione da parte delle imprese Sostegno all'offerta di innovazione (servizi alle imprese e nuove imprese di servizi)		
	Favorire l'accesso al credito delle PMI agricole, industriali e di servizi	Sostegno dei fondi di garanzia di PMI agricole, artigiane, industriali e di servizi Azioni di ingegneria finanziaria finalizzate alla ricapitalizzazione delle PMI ( <i>venture capital</i> , fondi chiusi specializzati, prestiti partecipativi, ecc.)	Leggi di settore DoCUP	
	Migliorare l'efficienza del mercato finanziario	Riordino del sistema creditizio regionale		
Attrazione di nuovi investimenti esterni		Sviluppo del mercato finanziario locale. Azioni dirette regionali	Contratti di programma	Regionali Regionali Statali
		Sostegno a programmi locali di marketing territoriale		
Rafforzamento del tessuto di nuove imprese	Creazione di nuove imprese e promozione della cooperazione, mediante la realizzazione di reti e di distretti.	Sostegno alla creazione di impresa Sostegno alle politiche di rete su base locale	LLRR 55/98, 96/97 e 136/96, 16/02	Regionali Statali Comunitari (POR Ob. 3)

### 2.3.1 – LE POLITICHE SUL CONTESTO ECONOMICO REGIONALE

Nella prima categoria di interventi rientrano una serie di azioni, da realizzare attraverso un'adeguata responsabilizzazione del livello di governo locale nella definizione e nell'attuazione delle politiche di sviluppo territoriale, inquadrabili in con tre principali campi di azione:

- l'adeguamento delle infrastrutture del territorio alle esigenze delle imprese, fondamentale ai fini sia del sostegno delle imprese locali che dell'attrattività del territorio per le imprese extra-regionali, da perseguire innanzitutto attraverso il superamento dei ritardi nella dotazione di alcune infrastrutture di base;
- l'innalzamento della qualità e la promozione dell'accesso da parte delle imprese ai fattori produttivi primari (innovazione, capitale umano, servizi, capitale finanziario);
- l'attuazione di politiche specifiche per le imprese, modulate in funzione delle specifiche esigenze settoriali e territoriali, e finalizzate, attraverso l'attrazione di nuovi investimenti esterni, la creazione di nuove imprese e la promozione della cooperazione mediante la realizzazione di reti e di distretti, ad irrobustire il tessuto produttivo.

Nel primo ambito di intervento, la politica per le infrastrutture, che per definizione può esplicarsi ed avere effetti soltanto nel medio e lungo periodo, sono già programmate o in corso numerose azioni, che, movendosi nel disegno di assetto del territorio sintetizzato più avanti (cfr. *infra*, par. 2.5), puntano a migliorare quelli che i documenti di programmazione nazionale indicano genericamente con il termine di *servizi infrastrutturali*. Tra questi:

- la realizzazione ed il completamento delle grandi reti viarie e ferroviarie, previste nel quadro delle infrastrutture strategiche di carattere nazionale, e nei piani regionali (cfr. *infra*, cap 3), che completeranno la grande maglia regionale, in particolare migliorando l'accessibilità delle zone interne e integrandole nei grandi assi longitudinali appenninici e trasversali Est-Ovest;
- il completamento ed il potenziamento delle strutture intermodali regionali, in corso di realizzazione con gli strumenti di finanza straordinaria (Intesa Istituzionale di Programma);
- il completamento delle infrastrutture per la localizzazione industriale (attuato con lo strumento dell'Intesa Istituzionale di Programma, cfr. *infra*, par. 3.3), con particolare priorità per quelle delle zone interne;
- il finanziamento di progetti degli enti locali per l'attrezzatura di aree da destinare alla localizzazione di PMI industriali, artigianali, terziarie e turistiche, da coordinare con le iniziative di cui al punto precedente e con quelle in corso nell'ambito degli strumenti di sviluppo locale (patti territoriali e strumenti di programmazione negoziata in genere, cap. 3);
- il potenziamento ed il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali, finalizzati ad accrescere il potenziale della filiera del turismo regionale in tutte le sue componenti.

Particolare attenzione andrà riservata al recupero delle aree industriali dismesse, da riutilizzare per attività industriali e del terziario avanzato, ed agli interventi che consentano di ammodernare le aree attrezzate, attrezzandole per il trattamento, lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti industriali ed una gestione razionale delle acque industriali all'interno del ciclo idrico integrato.

Oltre agli interventi appena citati sulle reti ed i nodi infrastrutturali, di livello regionale, la

Politica per le  
infrastrutture

politica finalizzata alla localizzazione ed allo sviluppo delle imprese dovrà avvalersi delle più opportune iniziative di *marketing* e di predisposizione di specifici “pacchetti localizzativi” per imprese e gruppi, posti in essere da enti ed attori locali (comuni, consorzi, patti, distretti industriali, Associazioni di Categoria, Camere di Commercio, ecc.), che a tal fine, possono avvalersi degli strumenti già promossi dalla Regione (incentivi fiscali ad alcune alle attività produttive, sportelli unici per le attività produttive, ecc.).

Ai fini della riduzione complessiva degli oneri a carico del settore pubblico, in linea con quanto si sta facendo a livello nazionale, andranno infine studiate le più opportune forme di coinvolgimento del capitale di rischio privato e in generale le misure che incentivino la diffusione delle tecniche di finanziamento e di gestione delle infrastrutture con ricorso ai capitali privati (finanza di progetto).

Gli interventi per rendere accessibili alle imprese i fattori fondamentali della produzione investono tre differenti campi:

- la politica dello sviluppo del capitale umano e dell’innalzamento della qualità della forza lavoro regionale, da realizzarsi mediante gli strumenti di politica attiva del lavoro (cfr. *infra*, par. 2.4.1), che puntano al raccordo tra il mercato del lavoro ed il sistema formativo;
- il potenziamento dei fattori di innovazione che sostengono sviluppo e qualificazione del sistema produttivo;
- il miglioramento delle condizioni del mercato regionale del credito.

**Politica per  
i fattori  
produttivi**

La *politica per l’innovazione* è il momento strategico e prioritario per lo sviluppo del sistema produttivo abruzzese, particolarmente in questa fase di passaggio delle competenze della politica industriale dallo Stato alle Regioni. Tale passaggio impone, in sostanza di ammodernare e rivedere l’attuale struttura degli interventi per adeguarli alle esigenze di competitività dell’intero apparato produttivo regionale in un contesto internazionale. Si tratta pertanto, più che di provvedere al riordino degli strumenti “tradizionali” presenti nelle leggi di incentivazione industriale (incentivi agli investimenti delle imprese, alla nascita ed alla localizzazione di imprese del terziario avanzato, all’acquisto di servizi reali, ecc.), “*regionalizzati*” proprio nel corso dell’ultimo anno, (cfr. *infra*, in questo stesso paragrafo e oltre cap. 3), che incentivano esclusivamente la *domanda* di innovazione da parte delle imprese, di organizzare il sistema dell’*offerta regionale di fattori di innovazione*: va in sostanza costruito un sistema regionale dell’innovazione, in grado di sviluppare in proprio e trasferire al sistema delle imprese metodi di produzione innovativi, necessari a sostenerne un adeguato livello di competitività.

La costruzione *ex novo* della politica regionale per la ricerca, lo sviluppo ed il trasferimento tecnologico si avvale in Abruzzo di notevoli risorse: in regione sono, infatti, presenti centri di eccellenza nella ricerca nel sistema universitario (dove sono presenti tutte le facoltà tecniche, scientifiche, ed economiche), nel sistema delle grandi imprese ad alta tecnologia, in numerosi laboratori e centri di ricerca pubblici, anche in alcuni settori e comparti particolarmente innovativi (telecomunicazioni, fisica nucleare, centri di ricerca applicata in agricoltura ed agroindustria, ecc.).

La Regione deve garantire un’azione incisiva per stimolare l’attività regionale di ricerca, ed in particolare quella finalizzata allo sviluppo del sistema produttivo, per coordinare le attività dei centri esistenti e per promuoverne, anche attraverso adeguati interventi legislativi,

l'integrazione con il sistema produttivo regionale.

Si tratta di un compito estremamente difficile, che, in questa fase di avvio, nel breve e medio periodo, può presumibilmente essere avviato attivando e coordinando tra loro una serie di azioni specifiche, finalizzate a prime collaborazioni organiche tra mondo della ricerca, imprese e pubblica amministrazione:

- lo stimolo dei centri di eccellenza alle opportunità presentate dal VI Programma Quadro sulla ricerca scientifica e tecnologica, e loro il coordinamento, anche attraverso appositi tavoli di concertazione, finalizzato ad orientarne le azioni e garantirne le ricadute sul sistema produttivo;
- il sostegno, attraverso specifici contributi e provvedimenti legislativi alla creazione di consorzi ad hoc tra imprese ed Università;
- l'avvio di accordi con il Ministero della Ricerca Scientifica e Tecnologica per il finanziamento di "distretti tecnologici" o progetti specifici per settori strategici (elettronica, biotecnologie, ecc.);
- la promozione di progetti pilota e dimostrativi di ricerca e sviluppo tecnologico promossi congiuntamente da centri di ricerca ed imprese;
- azioni specifiche di sostegno a progetti ed attività di ricerca svolti dalle Università che presentino maggiori ricadute potenziali sulla struttura produttiva regionale.

Sul tema la Regione ha avviato nel frattempo un programma sperimentale nell'ambito delle azioni cofinanziate dal Docup, in prosecuzione del programma RIS (Regional Innovation Strategies) della precedente tornata di programmazione comunitaria. Il Programma REGINA, approvato dalla Commissione Europea ad ottobre 2002, prevede lo stanziamento di 6 milioni di euro (643 mila dei quali a carico della Regione) per lo sviluppo della capacità di innovazione delle imprese e della pubblica amministrazione. Di interesse per il sistema delle imprese regionali è l'azione "*Economia regionale fondata sulla conoscenza e sull'innovazione tecnologica*", che vuole stimolare gli *spin-off* innovativi e la realizzazione di una rete regionale di trasferimento tecnologico.

Il terzo campo di azione di cui sopra, il *miglioramento delle condizioni del mercato regionale del credito*, è diventato in questa fase di importanza cruciale per creare un ambiente regionale favorevole allo sviluppo delle imprese, per le recenti trasformazioni sia nel comportamento delle banche su scala internazionale, sia dei mercati del credito nazionale e regionale dopo la riforma degli stessi.

Infatti, le condizioni di accesso al credito per il sistema delle imprese sono state recentemente standardizzate su scala internazionale con gli accordi interbancari del Comitato di Basilea (si veda il cosiddetto "*Documento di Basilea 2*"). Gli accordi, già applicati, da grandi banche in sostanza rivedono i parametri di valutazione e selezione dell'affidatario nelle concessioni di credito da parte delle banche, rendendole notevolmente più restrittive che nel passato. Ne consegue che per le piccole e medie imprese, le microimprese, le imprese artigiane, già storicamente penalizzate in tal senso, diventa proibitivo accedere al mercato del credito, anche attraverso l'attuale dimensione dei propri consorzi di garanzia dei fidi.

La situazione del mercato del credito locale è resa ancora più difficile dall'attuale struttura proprietaria del sistema bancario abruzzese, che, per effetto dei processi di acquisizione e fusione registratisi negli ultimi dieci anni dopo la liberalizzazione del mercato del credito, è per la gran parte in mano a gruppi finanziari non regionali, con una propensione

relativamente scarsa ad reinvestire le risorse intermedie in iniziative a livello locale. E' del resto anche vero che le nuove competenze nel campo del mercato del credito e la riforma delle Fondazioni bancarie assegnano alle Regioni e agli enti locali, con la presenza nei Consigli d'Amministrazione delle stesse, strumenti operativi che consentono potenzialmente di affrontare il problema con una certa efficacia.

L'ordine del giorno approvato all'unanimità nella seduta straordinaria del Consiglio Regionale del 15 luglio 2003 sull'argomento si muove su queste due linee, impegnando tra l'altro la Giunta ad adottare tutte le misure più idonee a favorire un maggiore coinvolgimento delle banche non locali nel finanziamento dello sviluppo locale.

Pertanto, come sottolineato nel precedente DPEFR ed in continuità con il recente passato, l'azione della Regione andrà indirizzata su due strategie:

- l'azione sulla domanda di credito, ed in particolare sul sistema delle garanzie e delle misure alternative per favorire l'accesso al credito ad associazioni e consorzi di imprese;
- l'azione sull'offerta regionale di credito, creando le condizioni per un maggior coinvolgimento del sistema creditizio nel finanziamento dello sviluppo regionale, e per una maggiore efficienza del mercato finanziario locale.

Per quanto riguarda la prima strategia, si rendono necessari, anche attraverso la revisione dell'attuale legislazione per le PMI artigiane, industriali e di Servizi agricoli:

- un potenziamento delle risorse messe a disposizione dei consorzi di garanzia dei fidi delle imprese commerciali (LR 49/80) dell'agricoltura (LR 100/99) ed industriali (LR 59/80), per migliorare la capacità operativa dei consorzi stessi;
- la previsione di fondi di garanzia per consorzi fidi operanti in settori attualmente non interessati da questi interventi (aziende dei servizi, imprese turistico-alberghiere, attività terziarie e libero-professionali che richiedano investimenti di capitale);
- la possibilità di prevedere incentivi alla creazione di concorsi fidi di secondo grado, per aumentarne il grado di operatività e la solidità finanziaria;
- la possibilità di rendere operativi ulteriori consorzi fidi (ad esempio, nel settore dell'artigianato il consorzio regionale Artigianfidi Abruzzo, costituito dalle associazioni di categoria più rappresentative come strumento operativo della gestione delle risorse), anche rivedendo l'attuale normativa (Legge Quadro per l'artigianato, LR 60/96)
- lo sviluppo di azioni di ingegneria finanziaria (venture capital, partecipazione temporanea al capitale di rischio, prestiti partecipativi, fondi chiusi specializzati) come alternativa all'accesso al credito in determinate condizioni e settori, oltre che alla ricapitalizzazione delle PMI industriali, artigiane e dei servizi.

Per quanto concerne l'offerta di credito, come si diceva sopra e nel precedente DPEFR, le prospettive di intervento si sono recentemente modificate a favore della Regione. La Legge Finanziaria statale per il 2002 (art. 11, che modifica il D.Lgs 153/99), ridimensionando il ruolo delle banche locali e aumentando per Regione ed Enti Locali la rappresentanza nei Consigli Generali delle Fondazioni bancarie che controllano le S.p.a., offre alla Regione nuove opportunità per il potenziamento e la riorganizzazione dell'intero sistema del credito locale. In Abruzzo, le quote di mercato gestite dalle banche di interesse locale sono stimate tra il 20 e il 35%, cioè di dimensioni tali da aprire alla Regione la concreta possibilità sia di rilanciare l'ipotesi di un polo del credito regionale, sia di intervenire in maniera molto incisiva nel finanziamento di varie iniziative di sviluppo economico, culturale e sociale, anche utilizzando gli utili delle S.p.a e quelli derivanti dalla collocazione delle risorse per le cessioni

delle quote di contratto.

Verrebbero così a crearsi condizioni e risorse di straordinaria efficacia per organizzare in maniera più efficiente gli strumenti di intervento sia nelle politiche dei settori interessati (la gestione dei beni culturali, per i quali si prevede la costituzione di un'apposita S.p.a., le politiche del credito per le PMI, quelle di valorizzazione dei consorzi di imprese, ecc.), sia nel finanziamento e nel funzionamento della Pubblica Amministrazione regionale e locale (per la negoziazione dei mutui, collocazione delle obbligazioni, l'affidamento dei servizi di Tesoreria) e la stessa gestione della fiscalità regionale.

**Politiche per  
le imprese**

Il quadro complessivo delle politiche per le imprese dovrebbe essere riveduto a fine 2003, con la revisione dei massimali di aiuto conseguente alla ridefinizione delle aree oggetto di intervento nel quadro della politica regionale comunitaria. La revisione delle aree consentirebbe di risolvere il problema, più volte segnalato, della politica per gli incentivi, che attualmente penalizza le zone interne rispetto a quelle a maggior dinamismo relativo (vedi *infra*, cap. 3).

Nel corso del 2002, si è completato il processo di "regionalizzazione" dei principali strumenti legislativi già nazionali per gli incentivi alle imprese. Con questo completamento, di fatto, attualmente la Regione possiede un ampio spettro di strumenti sia per favorire la nascita di nuove imprese (politiche per l'imprenditorialità ed il lavoro autonomo), sia per favorirne gli investimenti in innovazione, e quindi le riconversioni, gli ampliamenti, ecc. È intenzione della Regione di perfezionare questi strumenti, ampliandone ove possibile, il raggio di intervento a quelli che favoriscono la cooperazione tra imprese e la creazione di reti e distretti.

Le politiche per la creazione di nuove imprese, per l'*autoimpiego* ed il lavoro autonomo ricoprono oggi un ruolo molto importante anche in quelle che sono solitamente definite *politiche attive del lavoro*, e, come si sottolineava nel precedente DPEFR, riscuotono in Abruzzo un notevole successo. Il tessuto imprenditoriale regionale si dimostra, infatti, particolarmente attivo nell'utilizzare le agevolazioni derivanti dalle leggi nazionali per favorire la nascita di nuove imprese (la 95/95, il prestito d'onore, ecc.), ma anche nell'utilizzo delle leggi regionali di sostegno a nuove iniziative imprenditoriali (LR 55/98 per società, cooperative e ditte individuali; LR 96/97 per l'imprenditoria femminile; LR 136/96 per l'imprenditoria nei Parchi), che rispetto alle prime agevolano iniziative di dimensioni medie minori (cfr. *infra* par. 3).

Un analogo successo si è riscontrato anche nelle principali leggi nazionali che agevolano iniziative imprenditoriali ed investimenti in innovazione (il secondo gruppo di cui sopra: L. 488/92, domande per agevolazioni automatiche ex Legge 341/95, ecc.). I relativi dati, come delle politiche per l'*autoimpiego*, sono riportati nel capitolo successivo (par. 3.6).

Nel 2002 e nella prima metà del 2003 si sono perfezionati strumenti, dotazione finanziaria e modalità di intervento della Legge Regionale n. 16 del 20 luglio 2002 "*Interventi a sostegno dell'economia*" (cosiddetta "*Legge Domenici*"). La legge, come è noto, introduce nuovi strumenti creditizi ed infrastrutturali per sostenere nascita e sviluppo delle imprese industriali, commerciali, dell'artigianato, dei servizi e del turismo, ed in particolare:

- contributi a fondo perduto e finanziamenti a tasso agevolato per nuove imprese in forma societaria, cooperativa, di piccola cooperativa ed individuale, e di attività professionali

- (quindi, sia PMI che grandi imprese);
- finanziamenti a tasso agevolato (fino al 100% dell'investimento attraverso linee di credito della Regione con la Cassa Depositi e Prestiti) per la costruzione, l'acquisto la ristrutturazione di capannoni ed immobili situati in aree industriali ed artigianali da adibire ad attività produttiva di servizio;
  - contributi per il consolidamento delle passività bancarie a breve e dell'indebitamento assoggettato a procedura giudiziaria, con un abbattimento del tasso d'interesse di quattro punti percentuali annui;
  - contributi in conto capitale ed in conto interessi per interventi finalizzati alla promozione di nuovi insediamenti da parte di PMI e grandi imprese.

La legge, che ha attivato nel 2002 risorse ordinarie (a valere sul Fondo Unico per le attività produttive derivante dai trasferimenti di competenze e risorse statali ex D.Lgs. 112/98) per oltre 10 milioni di euro (circa 19,5 miliardi di lire), è stata modificata, integrata e rifinanziata, con LR n. 24 del 6.11.2002.

La legge ha riscosso un notevole successo da parte degli imprenditori abruzzesi: le istanze relative alla prima annualità 2002 (il cui termine di presentazione scadeva il 14 marzo 2003), attualmente in fase di istruttoria, sono state 1000 per la creazione di nuova imprenditoria, 659 per l'acquisto/ristrutturazione delle infrastrutture, 670 per il consolidamento del debito e 50 per nuovi insediamenti produttivi, per un totale di 125 milioni di euro a fronte dei 25 disponibili.

Per l'annualità 2003, con LR n. 5 del 20.03.2003, sono stati stanziati per la legge 15 milioni e mezzo di euro.

### **2.3.2 – LE POLITICHE PER I SETTORI PRODUTTIVI**

Agli obiettivi ed agli strumenti di intervento per la creazione del “contesto regionale” favorevole al consolidamento ed allo sviluppo delle imprese si aggiungono quelli che caratterizzano le politiche specifiche per i singoli settori produttivi. In ciascuno di questi settori, il passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni, (spesso recente, in alcuni casi recentissimo), richiede di intervenire nella definizione del quadro istituzionale e normativo di riferimento, sviluppando nuove strategie alle esigenze regionali e adattando o migliorando gli strumenti, nel quadro di una divisione del lavoro tra Regione ed enti locali che affidi a questi ultimi, in linea con le riforme costituzionali, le funzioni di carattere gestionale ed amministrativo.

Di seguito si sintetizzano le grandi linee di intervento in ciascuno dei settori, ricordando che, per molti di essi, obiettivi specifici e strategie sono delineati in documenti di programmazione di settore (operativa o di carattere generale: si vedano le colonne degli “strumenti” nelle tabelle di riepilogo).

Il campo della politica industriale regionale, che si sta ampliando, come detto, con il trasferimento alle Regioni delle competenze sulle principali leggi di incentivazione per le imprese e con la regionalizzazione degli strumenti di programmazione negoziata locale, è quello al quale maggiormente sono indirizzati gli interventi “di contesto” appena visti (politica per l'innovazione ed il trasferimento tecnologico, politiche regionali del credito).

**Tab. 10 bis** Obiettivi e strumenti di intervento di medio periodo del DPEFR 2003-2005 per le priorità del consolidamento del sistema produttivo

POLITICHE	OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI INTERMEDI	STRUMENTI	
			PROGRAMMATICI E LEGISLATIVI	FINANZIARI
Politica agraria e dello sviluppo rurale	Diversificazione dell'assetto produttivo		Incentivi agli investimenti delle imprese che diversificano le produzioni	Regionali Statali Comunitari (PSR)
	Integrazione tra attività agricole ed attività industriali e terziarie			
	Potenziamento delle capacità produttive e commerciali	Valorizzazione dell'associazionismo: (consorzi di tutela e valorizzazione prodotti tipici, consorzi dei produttori, marchi di qualità)	Incentivi alla creazione ed all'irrobustimento di consorzi di imprese	Docup Pesca Leader+
		Marketing sull'immagine dell'Abruzzo (sinergie con promozione turistica)	(vedi oltre, turismo)	
	Miglioramenti strutturali delle aziende agricole	Ricomposizione fondiaria nell'edilizia rurale	Incentivi agli investimenti di natura fondiaria	Regionali Statali Comunitari (PSR) Docup Pesca Leader+
Adeguamento tecnologico degli impianti di trasformazione dei prodotti		Incentivi agli investimenti delle imprese di lavorazione e trasformazione dei prodotti agricoli.		
Garantire la manutenzione del territorio		Convenzioni tra la Regione e gli imprenditori agricoli	Regionali	
Politica per commercio e artigianato	Favorire innovazione e specializzazione delle imprese	Promozione dell'associazionismo (consorzi di via, ecc.)	Incentivi alla creazione ed all'irrobustimento di consorzi di imprese	Regionali statali
		Favorire l'innovazione di prodotto e di processo	<b>Incentivi agli investimenti delle imprese</b>	
		Azioni mirate di formazione professionale	Sostegno a progetti di formazione	Regionali Statali comunitari (POR Ob. 3)
Politica del Turismo	Riqualificazione dell'offerta nelle zone interne	Sostegno a programmi e iniziative locali di potenziamento di infrastrutture e servizi in specifici ambiti locali e segmenti	Regionali Statali comunitari (DOCUP)	
		Incentivi agli investimenti delle imprese		
	Diversificazione dell'offerta			
	Miglioramento della ricettività			
	Riqualificazione delle risorse turistiche	Recupero dei centri storici	(vedi oltre, beni culturali)	
Potenziamento e messa in rete del sistema museale				
Promozione dell'immagine regionale	Programma Triennale di Promozione Turistica	Regionali		



L'assetto istituzionale del settore industriale, e delle attività produttive in generale, sarà modificato con il disegno di legge regionale avente ad oggetto il "Riordino delle funzioni regionali nei settori dell'industria, commercio ed artigianato", in attuazione del federalismo amministrativo (D. Lgs, 112/98 Bassanini bis e la connessa LR 11/99).

Oltre agli strumenti di contesto sopra citati, la politica industriale regionale punterà:

- ad un miglioramento dell'attuale sistema degli incentivi, basato sul perfezionamento dei meccanismi di aiuti all'innovazione ed agli investimenti e di quelli di stimolo all'internazionalizzazione delle imprese;
- alla trasformazione dell'attuale assetto istituzionale dell'intervento nel settore.

Per quanto riguarda il primo punto, il riordino del sistema degli incentivi sarà basato:

- sull'estensione delle iniziative agevolate, per comprendervi anche quelle che favoriscono i rapporti di subfornitura a livello locale, e quindi la creazione ed il consolidamento delle reti di imprese e degli effetti di distretto produttivo;
- sulla valorizzazione del ruolo dei consorzi e della cooperazione tra imprese, in particolare per specifiche tematiche (ad esempio ricerca e servizi da realizzare in comune), specie all'interno di specifici ambiti locali (es. distretti industriali);
- su forme di incentivazione, in questa fase, al passaggio generazionale dell'imprenditoria;
- sull'utilizzo di meccanismi automatici, in sostituzione delle procedure valutative, per garantire la semplificazione e la certezza dei tempi alle imprese, nonché la riduzione dei costi di amministrazione e gestione del sistema degli incentivi da parte del settore pubblico.

La politica per l'internazionalizzazione deve essere resa maggiormente efficace e rispondente alle esigenze delle imprese, anche coinvolgendo le autonomie funzionali, le associazioni di categoria, attraverso:

- la realizzazione di centri di servizi diffusi sul territorio, creando, nell'abito degli sportelli unici per le imprese, uno specifico sportello informativo per l'internazionalizzazione delle imprese;
- la creazione, eventualmente all'interno delle stesse strutture che si occupano di marketing territoriale, di agenzie che promuovano il partenariato e le joint ventures tra imprese;
- un miglioramento dell'attuale sistema promozionale basato sulle missioni di operatori regionali all'estero, che, per creare più efficaci politiche di rete, va finalizzato alla creazione di contatti con imprese già presenti sul territorio;
- sull'utilizzo delle nuove tecnologie per la promozione delle imprese, oltre che del territorio.

Per quanto riguarda il secondo punto di cui sopra (trasformazione dell'assetto istituzionale dell'intervento nel settore), sono stati predisposti due disegni di legge regionale: il primo riguardante un riordino complessivo degli strumenti di intervento nel settore industriale, il secondo inerente il riordino dell'attuale sistema di realizzazione delle infrastrutture per la localizzazione industriale con la riforma dei Consorzi di sviluppo industriale. I due disegni di legge stanno per essere sottoposti all'approvazione della Giunta.

La politica regionale dell'agricoltura e della pesca, nella prospettiva di un'uscita, nel prossimo ciclo di programmazione comunitaria, dalle aree incentivate, sta da tempo perseguendo una strategia politica che mira a creare un sistema produttivo competitivo in grado di sostenere le sfide del mercato, puntando in particolare:

**Agricoltura  
e sviluppo  
rurale**

- sul potenziamento delle capacità di trasformazione e di commercializzazione delle aziende agricole e agro-industriali, attraverso la valorizzazione delle espressioni dell'associazionismo (consorzi di tutela e di produzione) e la valorizzazione dei prodotti tipici;
- sulla promozione dei miglioramenti strutturali delle aziende agricole, volti a conseguire un notevole miglioramento dell'efficienza e della capacità di stare sul mercato, attraverso azioni di ricomposizione fondiaria, ed incentivi agli investimenti di natura fondiaria, nell'edilizia rurale e nell'adeguamento tecnologico degli impianti di lavorazione e trasformazione dei prodotti agricoli;
- sulla valorizzazione delle diversità, riflesso delle ricche tradizioni della produzione alimentare abruzzese;
- sullo sviluppo della multifunzionalità delle imprese.

Le politiche commerciali delle aziende troveranno adeguato supporto nel sostegno della Regione alla creazione marchi di qualità e di provenienza, nonché in tutte le iniziative volte a valorizzare in chiave di marketing i prodotti tipici e l'immagine turistica dell'Abruzzo.

Particolare rilevanza, ai fini della politica agraria, rivestono i progetti innovativi specifici per il miglioramento della qualità delle produzioni, che si avvalgono di canali finanziari ed organizzativi propri, nazionali ed interregionali. Nel corso del presente anno, sono stati avviati 6 progetti sostenuti dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste (L 499/99), per la qualità delle produzioni, la rintracciabilità dei prodotti, azioni innovative nel settore zootecnico, ecc.).

Queste azioni di politica agraria in senso stretto, come previsto nel Piano di Sviluppo Rurale ed in linea con gli orientamenti comunitari, si accompagnano ad azioni di contesto territoriale più generale (politica dello sviluppo rurale), che utilizza strumenti comuni anche ad altri settori (per la crescita delle imprese, il credito, la semplificazione degli adempimenti burocratici, ecc.), e strumenti propri (servizi di accesso agli aiuti, agevolazioni creditizie settoriali, incentivi alla riorganizzazione e il rilancio dell'associazionismo, ecc.), e si collocano in un quadro istituzionale che prevede un progressivo decentramento delle attività amministrative e delle funzioni di programmazione ai livelli locali.

Inoltre, le azioni di cui sopra, saranno accompagnate da una costante attenzione a promuovere *progetti di sviluppo* dell'economia rurale nel suo complesso e nella sua fondamentale dimensione sociale e territoriale, che puntino a diversificare l'assetto produttivo delle aree rurali, in special modo di dipendenti da attività agricole e/o monoculturali. In quest'ambito, saranno preferiti tutti gli interventi in grado di proporre un'effettiva integrazione tra attività agricole ed attività industriali e terziarie collegate a queste in filiera, ed in particolare a quelle attività che favoriscano lo sviluppo delle potenzialità agrituristiche, dell'artigianato tipico, del turismo culturale e naturalistico.

In quest'ambito, in continuità con quanto previsto nel precedente DPEFR:

- saranno sostenute le aziende dedite ad attività di manutenzione del territorio, promuovendo convenzioni tra la Regione e gli imprenditori agricoli che promuovano opere di sistemazione, di salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, di cura dell'assetto idrogeologico e di tutela delle vocazioni produttive locali;
- sarà dedicata particolare attenzione alle esigenze dell'agricoltura nelle zone interne, attraverso il miglioramento delle infrastrutture rurali (strade, metanodotti, acquedotti,

elettrificazione rurale), incentivi e sostegni alla pluriattività nelle zone interne, interventi di conservazione e miglioramento dei boschi;

- è riconosciuta al settore agricolo ed agroalimentare una grande rilevanza strategica, sia ai fini della competitività economica e dell'immagine regionale in Italia e all'estero (si pensi ai vini, all'olio, alla pasta), sia per la sicurezza alimentare dei cittadini assicurata dalla tracciabilità dei prodotti, ma anche per la preservazione e tutela delle risorse naturali, ambientali e del territorio assicurate dalla presenza delle imprese nelle aree agricole;
- sarà sperimentata la formazione professionale rivolta agli imprenditori agricoli, finalizzata allo sviluppo delle competenze gestionali e all'innovazione nei comportamenti imprenditoriali rivolti al mercato.

Nel settore del commercio, è attualmente in discussione con le parti sociali e le associazioni di categoria una proposta di modifiche ed integrazioni della legislazione di base del settore (la LR 62/99, di attuazione del D.Lgs. 114/98, che trasferisce le competenze alle Regioni).

**Commercio**

Alla luce dei recenti mutamenti nei modelli di consumo e nella domanda di beni e servizi, le politiche per il commercio devono mirare da un lato ad un ordinato governo della diffusione delle grandi reti di distribuzione commerciale, dall'altro a favorire lo sviluppo, attraverso l'innovazione e la diversificazione, delle PMI commerciali, in virtù della funzione sociale molto rilevante che esse svolgono ai fini della creazione del reddito e dell'occupazione, della ricchezza e della vitalità dei centri storici e soprattutto dei piccoli centri.

Il *Piano regionale urbanistico-commerciale* (previsto in attuazione della citata LR 62/99) proporrà pertanto le opportune misure per frenare l'eccessiva espansione delle grandi reti di distribuzione commerciale ed incentivare la localizzazione del piccolo commercio (commercio di vicinato, attività commerciali nei piccoli centri).

Le leggi di incentivazione del settore favoriranno gli investimenti in innovazione, che consentiranno alle piccole unità commerciali di investire per il rinnovo dei locali, le innovazioni di immagine, la specializzazione in prodotti tipici, di qualità e nicchie specifiche di mercato.

Al contrario, nei piccoli centri montani, nei quali la sopravvivenza delle attività commerciali è spesso legata all'ampiezza della gamma di prodotti distribuiti, andranno favoriti gli "empori" e la tendenza ad ampliare l'offerta da parte del piccolo commercio per realizzare esercizi polifunzionali. Su questa logica, si muovono alcune proposte legislative in preparazione presso l'Assessorato competente.

In linea con la legislazione del settore, tutte le innovazioni andranno poi adeguatamente sostenute con specifiche azioni di riqualificazione del personale.

Nelle citate innovazioni, le imprese commerciali possono avvalersi del supporto dei Centri di Assistenza Tecnica (CAT), recentemente istituiti, e gestiti dalle associazioni di categoria, come esempio di sussidiarietà orizzontale nel decentramento delle funzioni amministrative. in attuazione della citata LR 62/99.

Nell'ambito del settore commercio, infine, una certa rilevanza assume il disegno di legge regionale "*Norme di indirizzo programmatico regionale di razionalizzazione ed ammodernamento della rete distributiva di carburanti*", concertato con le parti sociali e di prossima presentazione per

l'approvazione della Giunta.

In una prospettiva di breve e medio periodo, la politica per il commercio si avvale di una normativa di sostegno alle imprese che utilizza gli strumenti sopra citati per la politica delle imprese (L. 488, LR 16/2002, ecc.: vedi par. precedente), nonché delle misure previste per la promozione dell'accesso al credito attraverso associazioni e consorzi. L'attuale struttura dell'intervento, soddisfacente per la varietà di strumenti che presenta, potrebbe prevedere incentivi alla certificazione di qualità per le PMI commerciali, sulla linea di quelle già al servizio in altri settori, e incentivi per gli esercizi commerciali che, valorizzando in particolare prodotti tipici locali, svolgano una funzione di promozione, valida anche a fini turistici.

#### **Artigianato**

L'artigianato costituisce un settore di notevole rilevanza nella struttura produttiva regionale, impiegando il 17% dell'occupazione e producendo il 14% del PIL totale, ma soprattutto di crescita occupazionale, attuale, e ancor più potenziale, specie nei settori legati ai servizi alla persona.

Come sostenuto nel precedente DPEFR, l'artigianato è costituito da un insieme molto eterogeneo, di segmenti, alcuni dei quali trovano occasioni di valorizzazione anche nell'integrazione con politiche di altri ambiti di intervento (le imprese artigiane operanti come componentiste, terziste, produttrici di prodotti personalizzati e/o di nicchia in molti dei settori di PMI e dei servizi alla persona con le politiche per le PMI; i segmenti dell'artigianato artistico e quello dei prodotti tipici con le politiche volte ad attrarre in loco flussi turistici; i segmenti artigiani dell'industria agroalimentare con le politiche del marchio, di promozione dei prodotti tipici e del turismo in genere), altri (artigianato dei servizi), che hanno una funzione non integrabile con quella degli altri settori, ma dimensioni occupazionali produttive notevoli.

I tradizionali strumenti di sostegno al settore dell'artigianato (accesso al credito, in particolare attraverso la promozione dell'associazionismo; sostegno all'innovazione, in particolare per l'artigianato industriale, paragonabile per problematiche alla PMI; la formazione professionale e la trasmissione delle conoscenze e delle capacità dei mestieri attraverso strumenti come la Bottega scuola), tutti comunque già previsti nella legislazione regionale (la legge-quadro per l'artigianato, LR 60/96) alla luce delle recenti trasformazioni nel contesto economico generale e regionale richiedono di essere riveduti ed ammodernati.

Obiettivi strategici per lo sviluppo dell'artigianato nel triennio del DPEFR sono pertanto:

- la revisione della legge regionale quadro (LR 60/96);
- forme più mirate di sostegno alla commercializzazione dei prodotti, finalizzate in particolare all'internazionalizzazione delle imprese ed alla conquista dei nuovi mercati, concertate con le associazioni di categoria;
- il miglioramento del sostegno all'associazionismo, sia per l'accesso al credito (alla luce di quanto sopra visto sulle trasformazioni del mercato del credito regionale), sia per servizi differenti da quelli finanziari (es. commercializzazione dei prodotti);
- la semplificazione delle procedure amministrative, particolarmente gravose per le imprese di piccolissima dimensione;
- la creazione di una formazione professionale permanente che rinnovi l'artigianato, affiancando quella tradizionale (sui "mestieri") e concentrandosi in particolare sullo sviluppo delle competenze gestionali e sull'innovazione nei comportamenti imprenditoriali.

Alla luce della competenza legislativa esclusiva che il nuovo Titolo V della Costituzione assegna alle Regioni, la riorganizzazione dell'intervento regionale in materia di turismo è attualmente un compito molto complesso. E', infatti, oggetto di conflitti e discussioni, anche in sede di Conferenza Stato-Regioni la ripartizione di competenze che la Legge-Quadro sul turismo (Legge 20 marzo 2001, n. 135, "Riforma della legislazione nazionale del turismo") prevede al suo art. 1. Tale ripartizione, infatti, essendo stata effettuata prima della riscrittura del Titolo V (attuata, come è noto, con la L.C. n. 3 nel novembre 2001) e facendo peraltro esplicito riferimento alla normativa del federalismo amministrativo (le leggi Bassanini), risulta fortemente restrittiva di competenze e prerogative della Regione e degli enti locali.

Quali che siano le conclusioni di questo dibattito, la nuova normativa regionale, anche recuperando principi propri dell'attuale Legge Quadro, dovrà progettare il nuovo sistema istituzionale di interventi assegnando grande risalto, in linea con i nuovi principi della Costituzione:

- al ruolo di programmazione e coordinamento della Regione, e quindi al miglioramento delle proprie capacità di programmazione, analisi, conoscenza ed osservazione;
- al rafforzamento delle attività di promozione turistica di Province, Comuni e loro associazioni;
- al coordinamento delle politiche per il turismo con quelle dei settori collegati (formazione degli operatori, politiche per lo sviluppo delle imprese e l'impenditorialità, per lo sviluppo rurale, ecc.);
- ad una ripartizione delle competenze che preveda forme di programmazione congiunta delle attività promozionali e di incentivazione delle attività turistiche tra Regione ed enti locali;
- all'incentivo delle forme di auto-organizzazione e di partenariato tra enti locali e privati (*Sistemi Turistici Locali*), di organizzazione autonoma dell'offerta da parte di questi ultimi (ad esempio, consorzi locali di promozione e valorizzazione turistica), che favoriscono il coinvolgimento e la cooperazione tra operatori del settore;

In linea con quanto delineato nel precedente DPEFR, l'azione promozionale della Regione continuerà a sostenere l'immagine unitaria dell'Abruzzo, garantendole una maggiore visibilità soprattutto all'estero e favorendo la piena valorizzazione turistica del patrimonio naturale e delle aree protette e l'utilizzo sinergico dei vari segmenti che tale patrimonio consente (culturale, religioso, sportivo, termale, di ritorno degli affari, ecc.).

E' questo l'obiettivo che persegue il "Programma Triennale di Promozione Turistica 2003-2005" inviato dalla Giunta al Consiglio (DGR 183 del 12 marzo 2003). Il programma conferma, tra gli strumenti di promozione, la volontà di utilizzare, oltre i canali più tradizionali, quali l'inserimento delle proposte turistiche nei cataloghi di tour operator stranieri, la partecipazione ad eventi promozionali all'estero.

Gli strumenti individuati a tal fine sono:

- strategie di aggregazione commerciale degli operatori, dalle più tradizionali volte a capillarizzare la diffusione ed organizzare degli strumenti di conoscenza dell'Abruzzo sui mercati esteri (sportelli informativi, strumenti multimediali, esposizione commerciale delle offerte turistiche sui cataloghi) a quelle più innovative (incentivi per gli operatori a promuovere l'offerta di pacchetti turistici integrati, servizi specialistici di direct marketing per eventi, strutture e *targets* specifici);
- un maggiore utilizzo di canali di pubblicità indiretta quali i grandi eventi sportivi

(Abruzzo Ski World Cup, Motomondiale classe 125, Promeneus),

- la definitiva affermazione dei collegamenti internazionali aerei dall'aeroporto d'Abruzzo, che, incrementando gli arrivi dei turisti stranieri, può garantire un vero e proprio salto di qualità del turismo regionale, un allungamento della stagione turistica, ed una migliore integrazione tra turismo montano, rurale, culturale e turismo balneare.

Le azioni di marketing sono organizzate in nove distinti progetti, per i quali il Piano prevede una ipotesi di stanziamento pari a 5.5 milioni di euro, per la prima annualità (2003).

Le azioni promozionali saranno inoltre accompagnate da interventi volti a diversificare l'offerta turistica, attraverso il potenziamento dei segmenti non adeguatamente sfruttati. In quest'ottica vanno viste, oltre alla nuova legge regionale che, recependo la nuova normativa nazionale, costruisce un quadro unitario agli interventi regionali nel segmento del turismo termale (LR 15/2002):

- il disegno di legge regionale per favorire la realizzazione dei centri turistici integrati nelle zone interne;
- le priorità assegnate di anno in anno alle normative che incentivano gli investimenti di operatori turistici.

Per quanto riguarda il primo punto, la proposta di legge trasmessa al Consiglio regionale dalla Giunta (DGR n. 762/C dell'11 settembre 2002) si propone di riformare l'intero sistema del turismo all'aria aperta, salvaguardando l'ambiente e offrendo agli operatori turistici la possibilità di riqualificare, ammodernare, ampliare e costruire nuove strutture di qualità, efficienti, confortevoli e competitive. La proposta di legge, riclassificando campeggi e villaggi turistici e relativi servizi, detta ai Comuni le norme e le procedure urbanistiche per la loro realizzazione, snellisce le procedure di autorizzazione per la riconversione e le modifiche di strutture esistenti, e le condizioni e le procedure per la certificazione di qualità di queste ultime.

Per quanto riguarda il secondo punto di cui sopra, la LR 77/2000 per l'annualità 2002 ha utilizzato 19 miliardi delle vecchie lire (per il 60% destinate alle zone interne) per finanziare progetti di riqualificazione e ristrutturazione di strutture turistiche ricettive e nell'allestimento di servizi turistici in senso lato. Il regolamento 2003 prevede, oltre al mantenimento di una differenziazione tra operatori delle zone interne e costa nella quota di copertura a carico della Regione dei mutui contratti nelle opere di riqualificazione e ristrutturazione (100% per le are interne, 75% per quelle costiere) un incremento delle risorse in bilancio (10 Meuro).

Come previsto nel precedente DPEFR, le risorse finanziarie destinate ad agevolare gli investimenti degli operatori del settore turismo in regione saranno finalizzate nei prossimi anni ad ammodernamento e ad un miglioramento della ricettività e dei servizi, in particolare in specifici ambiti locali e segmenti, da integrare, attraverso l'utilizzo coordinato delle risorse per i programmi pubblici di investimento:

- con il miglioramento delle infrastrutture turistiche (per es. innevamento artificiale nelle zone sciistiche);
- con interventi di riqualificazione delle risorse storico-archeologiche (recupero dei centri storici, potenziamento e messa in rete del sistema museale, ecc.);
- con gli interventi di miglioramento e ripristino della qualità urbana e sociale, in particolare nelle zone costiere.

## 2.4 – LE POLITICHE SOCIALI

### 2.4.1 – POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO, ISTRUZIONE E FORMAZIONE

La recente evoluzione del mercato del lavoro, a fronte di una dinamica positiva della produzione, mostra in generale una graduale crescita dei livelli occupazionali, sostanzialmente equilibrata in quanto interessa pressoché tutti i settori. Non mancano, come noto, episodi di crisi di aziende di consistenti dimensioni in alcuni settori di punta (quali l'elettronica e la metalmeccanica), con impatto locale anche rilevante, che hanno richiesto interventi di governo non puramente limitati alla soluzione dei problemi contingenti, ma finalizzati a ridare slancio alle economie locali.

Entrambi i fenomeni sopra citati richiedono una parziale revisione delle strategie di politica del lavoro poste in essere negli ultimi anni. Da un lato, le crisi aziendali impongono di declinare in modo più mirato gli interventi a sostegno dei disoccupati, con politiche decise ed attuate soprattutto a livello locale; dall'altro, le esigenze di competitività dell'apparato di piccole e medie imprese impongono una sempre crescente specializzazione della manodopera, da attuare migliorando l'integrazione tra formazione e mercato del lavoro, ed un maggior grado di adattabilità della forza lavoro alla evoluzione dei processi produttivi e alle modalità di relazione tra i diversi sistemi.

Inoltre, con il miglioramento del tasso di partecipazione e del grado di qualificazione della componente femminile nel mercato del lavoro abruzzese, favorito anche dalle recenti innovazioni legislative (lungo la linea di continuità che va dal "Pacchetto Treu" alla Legge n. 30/2003 "Legge Biagi") volte a garantire rapporti di lavoro flessibili, emerge la necessità di potenziare i servizi sostitutivi di cura alla famiglia, individuando modelli operativi per la conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare.

Tali esigenze, pur rientrando nel quadro generale delle linee di azione di medio periodo individuate nel precedente DPEFR ( tabella 2.11), che trovano, come è noto, il loro strumento nel POR Obiettivo 3 (cfr. *infra*, cap. 3), richiedono già nel breve periodo di focalizzare gli interventi in corso agli obiettivi di:

- sviluppare, anche destinandovi opportune risorse, il sistema di formazione continua, al fine di accrescere la flessibilità e l'adattabilità dei lavoratori alle innovazioni nei processi e di assecondare le esigenze di crescita dell'apparato delle PMI e delle microimprese regionali;
- potenziare gli strumenti che garantiscano la promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro;
- migliorare il sistema di programmazione congiunto Regione-Enti Locali, che si va affermando per effetto delle recenti riforme del sistema di governo del mercato del lavoro.

Lo sviluppo del sistema di formazione continua va orientato in questa fase verso una maggiore diversificazione dei percorsi formativi dei lavoratori in funzione delle differenti esigenze delle grandi imprese da un lato e del sistema di PMI, imprese artigianali, microimprese e lavoratori autonomi dall'altro.

**Formazione  
continua**

**Tabella 2.11** Obiettivi e strumenti di intervento di medio periodo del DPEFR 2003-2005 nelle politiche attive del lavoro, dell'istruzione, e della formazione professionale

AMBITI	OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI INTERMEDI	STRUMENTI	
			PROGRAMMATICI E LEGISLATIVI	FINANZIARI
Ammodernamento ed innovazione nei sistemi di istruzione, formazione e lavoro	Rafforzamento e miglioramento qualitativo della formazione superiore universitaria e post-universitaria			Regionali Statali Comunitarie (POR Ob.3)
	Riqualificazione del sistema di formazione regionale superiore	Realizzazione e messa a regime del sistema di accreditamento dei centri di formazione	L.R. 76/98	
Miglioramento Del collegamenti tra sistema della formazione e mercato del lavoro	Integrazione di percorsi universitari con moduli professionalizzanti.			
	Sviluppo di attività intra ed extra scolastiche per l'acquisizione delle competenze di base e trasversali		Strumenti pattizi e di programmazione negoziata locale	
	Sviluppo di percorsi formativi mirati all'innovazione (R&S, cultura imprenditoriale, filiere formative ad elevata qualificazione)		Collaborazioni tra Università centri di ricerca e sistema delle imprese.	
Sostegno alla flessibilizzazione dei rapporti di lavoro	Favorire la creazione di impresa ed al lavoro autonomo	Servizi di sostegno (formazione, start-up, tutoraggio, post-tutoraggio, accesso al credito ed ai servizi, ecc.)		
	Favorire l'utilizzo di strumenti flessibili di inserimento nel mercato del lavoro		Leggi nazionali e regionali	
Potenziamento degli strumenti in grado di favorire l'inserimento nel mercato del lavoro	Potenziamento strumenti operativi di raccordo permanente tra scuola, formazione professionale e lavoro	Potenziamento dei servizi pubblici all'impiego	Masterplan regionale dei servizi per l'impiego	
	Potenziamento degli strumenti istituzionali (interazione tra più soggetti istituzionali)			
	Innovazione nelle metodologie e nelle modalità operative di intervento per i processi di inserimento nel mercato del lavoro			
	Adeguamento delle competenze del personale della PA			

La formazione continua per i lavoratori delle grandi imprese deve essere modulata in funzione delle necessità di adattamento ai nuovi processi produttivi e di flessibilità. Per questi, è già in campo un ampio ventaglio di strumenti: dai più tradizionali interventi formativi rivolti al ricollocamento al lavoro dei lavoratori espulsi, alle politiche attive per combattere e prevenire la disoccupazione di lunga durata attraverso gli strumenti della normativa regionale (L.R. n. 55/98, artt. 12-14), alla sperimentazione di nuovi interventi per favorire il reinserimento ed il prolungamento della vita professionale delle persone con oltre 50 anni, alla promozione di interventi di *work experiences*, a nuove modalità nelle cosiddette politiche di *prevenzione della disoccupazione* (formazione mirata all'inserimento/ reinserimento dei lavoratori in attività produttive e di servizio, in forma autonoma o dipendente,



formazione iniziale per il completamento dell'obbligo formativo, sperimentazione di percorsi formativi).

La formazione continua finalizzata alla crescita del sistema di piccole e microimprese sarà sviluppata consolidando gli interventi di formazione imprenditoriale e manageriale, la formazione mirata e le azioni integrate a sostegno delle forme flessibili di impiego (lavoratori atipici, collaboratori coordinati e continuativi, lavoro libero-professionale). Di rilevanza indiretta per la crescita dell'intero sistema di PMI, attraverso l'interscambio con le Università, sarà anche la sperimentazione di interventi volti ad accrescere il potenziale umano nei settori della ricerca e dello sviluppo, attuati promovendo la qualificazione e l'occupabilità dei ricercatori abruzzesi attraverso assegni, borse di studio, dottorati di ricerca.

Tali interventi saranno comunque sviluppati tenendo ben presenti le esigenze di potenziamento del capitale umano nei singoli sistemi produttivi locali e dell'articolazione territoriale delle problematiche sopra evidenziate, anche nell'ottica di una riduzione del divario tra aree costiere e zone interne.

Il secondo obiettivo, quello della promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro, si avvale di strumenti già sperimentati, prima fra tutti la legge di sostegno all'imprenditoria femminile (L.n. 143/95 e successive modifiche). Tali strumenti saranno accompagnati dalle azioni che consentano alle singole lavoratrici di conciliare la vita professionale e la vita familiare (congedi parentali e formativi, incentivi a favore delle imprese che adottano sistemi di flessibilità del lavoro, sviluppo di tipologie lavorative ad orario modulato in applicazione della legge "Biagi").

**Partecipazione femminile**

La progressiva entrata a regime del nuovo sistema di governo del mercato del lavoro, caratterizzato da più ampie competenze alle Regioni e da un decentramento di funzioni amministrative alle Province, e le esigenze derivanti dai regolamenti delle azioni comunitarie in corso di realizzazione, impongono un miglioramento delle attività di programmazione e di attuazione degli interventi, di coordinamento dell'azione degli enti locali facenti capo alla Regione.

**Sistema di governo**

Negli ultimi mesi del 2002 la Direzione Regionale Politiche Attive del Lavoro è stata ristrutturata secondo criteri funzionali a tali compiti (ed in linea con quelli enunciati tra gli obiettivi della riforma della Regione nel par. 2.2), dividendo le attività di programmazione da quelle di gestione e controllo a quelle di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale degli interventi. La riorganizzazione è funzionale alle innovazioni dell'impianto procedurale e gestionale dell'attuazione del POR Obiettivo 3, che, al fine di accelerare la spesa e renderne più efficace il controllo, puntano:

- allo snellimento delle procedure ed alla semplificazione delle modalità di erogazione delle risorse ai soggetti attuatori, quindi della certificazione periodica delle spese;
- alla ristrutturazione dei criteri di valutazione dei progetti proposti nel programma operativo, alla luce dei nuovi rapporti instauratisi tra l'amministrazione regionale e le sedi operative da essa accreditate;
- alla predisposizione del sistema informativo, che, nel corso del 2003, verrà organizzato in forma telematica, attraverso la standardizzazione delle informazioni e delle procedure.

Fondamentale ai fini del miglioramento delle capacità di governo è l'introduzione dell'osservazione sistematica dei fenomeni (analisi dei risultati delle azioni di prevenzione e di inserimento/reinserimento dei lavoratori, degli esiti occupazionali degli interventi

formativi, sui fabbisogni formativi di alcune categorie di lavoratori, ecc.), come base per la programmazione, che verrà potenziata in attuazione del POR.

L'insieme di questi interventi dovrebbe consentire un processo di programmazione che ponga le basi per una organizzazione territoriale efficiente ed equilibrata delle filiere formative, che, a partire dalla formazione iniziale e passando attraverso la formazione professionale, sia in grado di accompagnare l'ingresso dei giovani al mercato del lavoro e di salvaguardare e migliorare la qualificazione delle risorse già impegnate, supportando efficacemente le politiche di sviluppo locale anche attraverso il coinvolgimento dei partenariati locali e delle Province.

Intorno a queste tre nuove strategie ruotano le ulteriori azioni, che caratterizzeranno le azioni del POR nei prossimi anni. Nell'ambito di queste ultime, nel breve periodo verranno sviluppate, ad integrazione di quelle tradizionali, azioni sperimentali, in tutti gli ambiti della politica della formazione e dell'istruzione: dalla *formazione superiore* (attuazione di Master universitari di 1° e 2° livello, integrazione dei percorsi universitari, miglioramento dello strumento dei *voucher* per l'alta formazione); alla *formazione permanente*, con interventi volti a contrastare gli effetti dell'invecchiamento progressivo della popolazione e nuovi modelli di formazione individuale; al campo dell'inserimento e del reinserimento lavorativo di *gruppi svantaggiati*, a quello della *prevenzione della dispersione scolastica e formativa*.

Nel medio periodo si continueranno a perseguire gli obiettivi delineati nel precedente DPEFR:

**Obiettivi di medio periodo**

- il miglioramento del collegamento tra il sistema della formazione ed il mercato del lavoro;
- l'adeguamento del sistema di formazione ed istruzione, attraverso la realizzazione e la messa a regime del sistema di accreditamento dei centri di formazione;
- il potenziamento degli strumenti in grado di favorire l'inserimento del mercato del lavoro, ovvero dei servizi pubblici per l'impiego;
- la flessibilizzazione di rapporti di lavoro per favorire l'inserimento del maggior numero dei lavoratori, attraverso i nuovi strumenti legislativi e le politiche di promozione del lavoro autonomo e dell'autoimpiego.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, si sono citate le azioni in corso, nell'ambito del POR obiettivo 3 per favorire l'inserimento ed il reinserimento dei lavoratori nei cicli produttivi, anche attraverso lo sviluppo dei sistemi di formazione continua, nonché le azioni, tradizionali e sperimentali, per favorire la formazione ai vari livelli.

**Sistema della formazione e dell'istruzione**

Per quanto riguarda l'adeguamento del sistema di formazione professionale ed istruzione superiore, durante il 2002 ne sono state poste le basi, attraverso l'avvio del modello regionale di accreditamento delle sedi formative e orientative.

A fine 2001, la Giunta (DGR n. 1277 del 27.12.2001), rimodulando criteri ministeriali (DM 25.05.2001, n. 166), aveva definito il modello di accreditamento degli enti e le relative modalità di verifica e controllo. Il modello, in sostanza, è volto a verificare (a cadenza biennale) le capacità gestionali e logistiche, la situazione economica, i livelli di efficacia ed efficienza, il sistema di relazioni, la presenza degli standard minimi di competenza professionale degli organismi di formazione. Nel corso del 2002, la Giunta (DGR n. 291 del 22.05.2002) aveva anche posto in essere azioni di sostegno per gli organismi di formazione che volevano acquisire le certificazioni di qualità ISO 9001 ed adeguare le

proprie sedi operative ed i propri strumenti.

Il primo periodo di sperimentazione si è concluso con la rivisitazione del modello di accreditamento, effettuato sulla base delle risultanze della valutazione delle sedi formative partecipanti al primo bando (scaduto a fine marzo 2002) e delle indicazioni fornite dall'atto della Conferenza Stato-Regioni del 25 luglio 2002. La revisione del modello è stata approvata dalla Giunta Regionale nel febbraio 2003 (DGR n. 49 del 5 febbraio), che ha fissato anche i termini (primi di aprile) per la presentazione delle integrazioni di domande le nuove richieste di accreditamento. Rispetto alla prima, in questa seconda tornata si è riscontrata una riduzione delle domande presentate del 40%, e, a giugno 2003, dei giudizi positivi del 50%.

Le azioni per l'accreditamento delle strutture formative sono state necessariamente accompagnate da iniziative volte a qualificare l'intero sistema formativo, attraverso l'individuazione di metodologie di certificazione dei crediti formativi e di standardizzazione dei percorsi formativi, e la qualificazione delle risorse umane impegnate nel sistema della formazione e dell'istruzione.

Nel breve periodo, l'intero sistema di formazione risultante dal complesso delle azioni citate verrà perfezionato, proseguendo e sviluppando gli ambiti di analisi e intervento già avviati e analizzando organizzazioni, dotazioni, tecnologie, competenze, bacini di utenza dei diversi segmenti regionali di istruzione, formazione, ricerca, università, al fine di supportare la programmazione degli interventi necessari alla integrazione tra i diversi sistemi formativi e la organizzazione regionale delle nuove funzioni attribuite dalle riforme in atto.

Verranno inoltre sostenute le azioni finalizzate alla diffusione delle conoscenze di base e trasversali nelle scuole di ogni grado, in particolare creando e potenziando laboratori linguistici e dotazioni informatiche.

La realizzazione dei servizi per l'impiego è proceduta nel corso del 2002 secondo le indicazioni del *Masterplan regionale* approvato dalla Giunta (DGR 17.01.2002), che ha definito direttive, tempi e caratteristiche dei servizi da attivare entro il 2006.

**Servizi per  
l'impiego**

L'avanzamento della realizzazione dei Centri procede in maniera omogenea: tutti i 15 Centri dei servizi in regione, attraverso una significativa evoluzione in tutte le aree funzionali (accoglienza, orientamento, incontro domanda-offerta, gestione delle procedure amministrative promozione e pubblicità), l'adeguamento delle sedi e delle risorse umane, strumentali e dei contatti relazionali (Associazioni di categoria, enti, scuole, Università), hanno raggiunto gli standard minimi di funzionamento, il che consente a tutti i cittadini l'opportunità di poter usufruire di servizi omogenei su tutto il territorio regionale. Inoltre, l'avvio di iniziative e progetti sperimentali stanno fornendo in alcuni centri l'impulso per lo sviluppo di nuovi servizi.

Nel breve periodo, le Province, con le risorse loro affidate, hanno previsto nuovi servizi, mentre, sempre nell'ambito del POR, saranno sviluppati due nuovi progetti di interesse regionale:

- un progetto di standardizzazione informatica della gestione dei servizi e di connessione telematica dei Centri, al fine di creare una rete regionale operativa facilmente fruibile e adeguatamente aggiornata;

- lo sviluppo di modelli di tipologie lavorative ad orario modulato finalizzati alla conciliazione tra esigenze familiari e lavorative e per la sperimentazione, sul territorio regionale, delle innovazioni introdotte dalla citata Legge n. 30/2003 ("Legge Biagi").

Negli anni prossimi, verranno seguite le tappe previste dal *Masterplan* per i corsi di riqualificazione del personale, l'attivazione di nuovi servizi e il decentramento alle Province di tutte le competenze necessarie per la gestione dei servizi per l'impiego.

**Politiche per  
l'imprenditorialità e  
l'autoimpiego**

L'ultimo dei due progetti sopra citati, in particolare, è funzionale al processo di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro che la legislazione nazionale sta sviluppando da anni, come elemento centrale delle riforme dei mercati del lavoro stimulate dalla Strategia Europea per l'Occupazione. Nei prossimi anni, è prevedibile una progressiva diffusione degli strumenti vecchi (*part-time*, lavoro interinale, lavoro temporaneo, ecc.) e nuovi (lavoro a chiamata, *job sharing*, nuovi contratti di collaborazione coordinata e continuativa, *staff leasing* ecc.) del mercato del lavoro, come forme per combattere la disoccupazione, specie giovanile, e favorire l'emersione del sommerso.

Contemporaneamente, con impatto ancora più rilevante ai fini dello sviluppo regionale, si continuerà a sostenere tutte le politiche per l'imprenditorialità e l'autoimpiego, utilizzando i consolidati strumenti di supporto all'imprenditoria attivi sul territorio regionale (L.R. n. 55/98 e L.R. 136/96), dando la priorità ai nuovi bacini di impiego. Si tratta di strumenti che, ancora per il 2003 continueranno ad operare, nella prospettiva di sostituirli nel corso dei prossimi anni con nuovi strumenti.

**Il Testo  
Unico**

E', infatti, all'attenzione delle parti sociali la proposta di *Testo Unico delle politiche del lavoro istruzione e formazione* predisposta dalla Giunta. Il testo costituisce per molti versi un importante tentativo di riforma delle politiche attive del lavoro regionali.

Infatti, l'attuale sistema di leggi regionali in materia, risultato del disordinato sedimentarsi delle normative nel corso del tempo, presenta elementi di sconnessione, disordine normativo e concettuale, asimmetria, ambiguità interpretativa. Ne è conseguito un sistema inefficiente sul piano tecnico e spesso di impossibile applicazione, con procedimenti complicati, competenze confuse ed eccessivo dettaglio: in sostanza, lo strumento legislativo è diventato eccessiva *regulation*, che disorienta gli operatori, e ingessa le scelte politiche e di gestione.

Ne è nata l'esigenza di redigere un Testo Unico che non fosse di mera compilazione, ma che contenesse anche profondi elementi di innovazione nella semplificazione normativa, nella delegificazione nel *drafting*, nell'analisi di impatto della regolazione. Il testo base, redatto in una griglia-articolato modellata, sulla forma-codice (Titolo, Capo, Sezione), in cinque parti (Titolo I - *Disposizioni di principio*; Titolo II - *Soggetti e relazioni intersoggettive*; Titolo III - *Politiche*; Titolo IV - *Regolazioni*; Titolo V - *Disposizioni transitorie e finali*), presenta notevoli elementi di semplificazione e delegificazione: basti pensare che l'approvazione del Testo, di circa 14 mila parole, comporterà l'abrogazione di 83 leggi regionali contenenti circa 65 mila parole. Sul piano contenutistico, tra le innovazioni più rilevanti vanno segnalati gli adattamenti dovuti ai mutamenti di scenario (riforma costituzionale, riforme nazionali di settore, evoluzione delle disciplina comunitaria, riforme regionali) e i nuovi modelli procedurali di pianificazione e gestione delle politiche attive del lavoro, che consentiranno alla Regione di intervenire con rapidità e flessibilità, utilizzando in modo ottimale le risorse, diminuendo l'impatto e i costi della regolazione e migliorando la qualità, l'efficienza e

l'efficacia del governo regionale dell'economia e del lavoro.

Le fasi di carattere politico-partecipativo (coordinamento istituzionale, concertazione e consultazioni) e di ulteriore revisione tecnico-legislativa della redazione del Testo dovrebbero esaurirsi nel prossimo autunno-inverno, per passare poi alla valutazione degli Organi costituzionali della Regione.

#### **2.4.2 - POLITICHE DEL WELFARE**

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

Il processo di riforma del *welfare* locale si presenta come un compito estremamente articolato, dovendo intervenire su un quadro di competenze e normative segmentato e reso più complesso dalle stesse asimmetrie temporali che si sono registrate nei passaggi di specifiche competenze dallo Stato alle Regioni. Pertanto, mentre si sta predisponendo una legge organica che governerà l'intero settore, seguendo i dettami della legge quadro si è concentrata l'attenzione al riordino ed alla regolamentazione di specifici sottosistemi del *welfare* locale. Si stanno, infatti, concretizzando importanti azioni riformatrici:

- è stato predisposto un disegno di legge regionale per la riforma delle ex IPAB, che (in base ai dettami del D.Lgs. 207/2001) trasformerà gli enti in aziende pubbliche o fondazioni private, che verrà a breve adottato dalla Giunta;
- per quanto riguarda la prossima "regionalizzazione" del servizio civile, è stato predisposto un protocollo d'intesa con l'Ufficio Nazionale per il Servizio Civile (in attuazione dell'articolo 8 del DPR 29.7.1999 n. 352), per l'apertura e la gestione della sede distaccata dello stesso, presso la Regione Abruzzo; si sta inoltre provvedendo alla costituzione della Consulta regionale del Servizio Civile (ai sensi della L.R. 147/1999), al fine di poter programmare interventi per la formazione e l'informazione dei giovani in materia di servizio civile;
- è stato predisposto un disegno di legge regionale su "*Riordino della normativa in materia di cooperazione e di associazionismo cooperativo*", che la Giunta ha trasmesso il 20 giugno 2003 al Consiglio regionale. Il disegno mira al riordino della cooperazione sociale (che interessa in Abruzzo circa 250 imprese e 4 mila addetti), puntando decisamente alla capitalizzazione delle società cooperative ed alla loro piena parità di trattamento con le imprese produttrici di beni e servizi ai fini dei benefici per gli investimenti, attraverso l'individuazione di appositi strumenti di sostegno finanziario.

Riforma  
del  
welfare  
locale

L'aspetto più sostanziale della riforma delineata dalla Legge Quadro ed applicata in Abruzzo dal Primo Piano Sociale Regionale (1998-2000, poi prorogato al 2001) prevede, in sostanza, un assetto istituzionale caratterizzato, nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, da un sistema integrato di competenze che investe tutti i livelli di governo territoriale (Regione, Province, Comuni e loro associazioni, ASL), e che coinvolge nella predisposizione e nell'attuazione della programmazione a livello locale e regionale le associazioni private, nonprofit e del cosiddetto Terzo Settore.

Un assetto basato sulla programmazione dei servizi a livello locale, attraverso i Piani di Zona, che, nel coordinamento della Regione, trova il suo fondamentale momento di perseguimento degli altri obiettivi della riforma:

- l'individuazione e l'attuazione dei livelli essenziali di assistenza (LIVEAS), tra quelli definiti in sede di programmazione concertata con lo Stato;
- il riequilibrio territoriale nel sistema dell'offerta dei servizi;
- la riqualificazione del sistema dell'offerta, attraverso la regolamentazione dell'accesso alle prestazioni e della compartecipazione finanziaria da parte dei privati;
- la definizione dei nuovi assetti organizzativi delle politiche sociali, che valorizzino la presenza di soggetti privati e del cosiddetto Terzo Settore, attraverso i processi di concertazione nella definizione e nell'attuazione delle politiche e nella gestione dei servizi.

Il 26 giugno 2002, il Consiglio Regionale (verbale n. 69/8) ha approvato il Piano Sociale Regionale 2002-2004. Al Piano è affidato il compito di perfezionare il sistema di programmazione decentrata regionale/locale, sperimentato con il Piano Sociale Regionale 1998-2000, ricomponendo gli interventi su scala locale in funzione della distribuzione territoriale dei servizi e dei nuovi bisogni a livello locale, individuando gli elementi di criticità dell'intero sistema delle politiche sociali regionali e rendendo operativo il sistema di osservazione dei fenomeni sociali e di programmazione e coordinamento regionali (tabella 2.12).

**Il Piano  
Sociale  
Regionale**

La fase ascendente della programmazione può oggi dirsi conclusa: la seconda metà del 2002 è stata dedicata dagli enti locali alla predisposizione dei Piani di Zona, che sono ormai arrivati tutti ad approvazione, ed alla definizione delle azioni innovative, gestite da Regioni e Province, cui il Piano destina il 35% delle risorse indistinte regionali, a carico del Fondo Sociale Regionale.

Un primo bilancio indica come la maggior parte degli obiettivi di questa fase di programmazione regionale/locale finora realizzata del Piano Sociale, delineati nel precedente DPEFR, sono stati sostanzialmente raggiunti. Dall'analisi dei Piani di Zona approvati, infatti, si riscontra come caratteristiche fondamentali di questa fase di programmazione sono stati:

- un buon grado di diffusione dei livelli essenziali di assistenza, individuati dalla Regione, grazie prevalentemente alla diffusione del segretariato sociale, ormai presente su tutti i comuni del territorio, secondo le funzioni e le modalità previste dal Piano sociale, che affidava al servizio il ruolo di porta unitaria di accesso alle prestazioni;
- un consolidamento del sistema di programmazione, evidente dal sostegno della Regione agli enti locali e soprattutto dal buon livello di partecipazione della cittadinanza nella predisposizione dei Piani di Zona, attuata attraverso gruppi operativi che hanno coinvolto i soggetti del Terzo Settore e del settore nonprofit (cooperative sociali, associazioni di volontariato e di promozione sociale, di enti, strutture, fondazioni socio-culturali ed associazioni di categoria), seppure in forma spesso frammentata e non coordinata;
- la formalizzazione dei ruoli e dei compiti all'interno delle *forme organizzative* innovative previste per i Piani di Zona, attraverso il diffuso ricorso agli accordi di programma quale strumento normativo. Strumento ancora da perfezionare, in quanto non in tutti gli accordi si trova l'esplicitazione degli impegni assunti da ciascuno dei sottoscrittori e delle relative responsabilità, ma al cui processo di predisposizione e sottoscrizione hanno partecipato, con ruoli e funzioni diverse, numerosi soggetti pubblici e privati (organizzazioni sindacali, istituzioni scolastiche, soggetti del terzo settore, enti d'ambito sociali, le amministrazioni comunali, ASL, Province, Comunità Montane). In particolare, Le Province stanno assumendo il ruolo di coordinamento previsto dalla Legge Quadro,

- oltre a specifici impegni per ciò che concerne gli interventi di area vasta, mentre le Comunità Montane hanno svolto il ruolo di ente d'ambito sociale nei comuni montani;
- sempre per quanto la promozione delle opportune forme organizzative, l'avvio, nella fase di gestione, del coinvolgimento degli attori del Terzo Settore, attraverso l'esternalizzazione dei servizi da parte degli enti locali: il 36% dei piani di zona è stato affidato a soggetti privati, e praticamente tutti gli ambiti hanno esternalizzato almeno un servizio ricorrendo a forme di convenzionamento, o di gestione mista pubblico-privato;
  - l'adozione di modelli organizzativi effettivamente orientati al risultato, con le relative fasi di controllo e di valutazione basati sull'istituzione di apposite strutture all'interno delle amministrazioni: gli uffici di Piano sono ormai presenti in quasi tutti gli ambiti e nei centri di maggiore dimensione, con compiti di coordinamento, programmazione, monitoraggio e valutazione, amministrazione, gestione dei rapporti con le ASL, regolamentazione dei criteri di accesso e predisposizione di bandi di gara.

Per quanto concerne la dimensione finanziaria degli interventi promossi dai Piani di Zona, va sottolineata l'importanza dei fondi sovralocali: complessivamente, i cofinanziamenti del Fondo sociale Nazionale e di quello regionale coprono da soli circa metà dell'intero budget previsto dai Piani

I dati relativi alla dimensione finanziaria dei Piani di zona, come detto tutti approvati dalla Giunta Regionale con distinti provvedimenti adottati nel corso del primo semestre 2003, sono riportati nella tabella 2.12, in cui vengono riepilogate le previsioni annuali di spesa dei Piani stessi, come deliberati dai 35 Ambiti Territoriali in cui è suddiviso il territorio regionale.

Oltre a superare il problema del reperimento di risorse a livello locale, nel breve periodo il sistema di programmazione previsto dal Piano Sociale dovrà misurarsi con gli elementi di criticità finora emersi nell'intero processo:

- la necessità di predisporre i regolamenti di accesso alle prestazioni, come strumenti che fungano da garanzia di omogeneità ed equità sul territorio: nel corso del presente anno, il 40% degli ambiti, attualmente sforniti di tali regolamenti, dovranno provvedere alla loro predisposizione;
- il miglioramento nell'unitarietà della gestione da parte dei comuni associati negli ambiti. L'attuale situazione è ancora troppo frammentata, e dovranno essere previste misure di incentivo all'associazionismo tra Comuni;
- il perfezionamento del processo di integrazione socio-sanitaria. Le ASL, pur avendo sottoscritto tutti gli Accordi di programma relativi ai Piani di Zona, li hanno adottati ancora soltanto sotto l'aspetto formale. Rispetto al precedente Piano Sociale, sono migliorate le forme di collaborazione tra Comuni ed ASL, che, attraverso protocolli di intesa, hanno definito le modalità di erogazione dell'assistenza domiciliare, indicando competenze, impegni e risorse da conferire. Si ritiene, tuttavia, che gli accordi futuri dovranno incidere su aspetti maggiormente sostanziali;
- la necessità di coinvolgere maggiormente il settore non profit tra i firmatari degli accordi di programma. Attualmente, sia per l'assenza, da parte degli enti locali, di esperienze sul tipo ed il grado di coinvolgimento, sia per una propria eccessiva frammentazione interna, con conseguenti elementi di conflittualità e carenze di coordinamento ed integrazione, il Settore non profit ha visto un coinvolgimento ancora troppo limitato nella gestione e nella partecipazione agli accordi (solo nel 5% dei casi), e negli altri strumenti, come i patti di concertazione e i protocolli d'intesa;
- la necessità di migliorare i sistemi di affidamento dei servizi esternalizzati. L'attuale

sistema del meccanismo dell'appalto presenta forti limiti, in termini di scarsa scelta dell'utente finale dei servizi, eccessivo carico burocratico dei fornitori e le amministrazioni pubbliche, crescente conflittualità tra questi due attori. Il sistema va riformato andando nella direzione della definizione di sistemi di accreditamento e nell'apertura al mercato sociale.

**Tabella 2.12** – Piani di zona dei servizi sociali del Piano Sociale Regionale 2004-2006

AMBITO SOCIALE	PROV.	APPROV. CON DGR	RISORSE (MIOEURO)
01 – Tordino	TE	n. 174 del 12.03.2003	7,37
02 – Vibrata	TE	n. 207 del 27.03.2003	3,51
03 – Fino-Vomano	TE	n. 204 del 27.03.2003	1,44
04 – Laga	TE	n. 205 del 27.03.2003	1,29
05 – Teramo	TE	n. 203 del 27.03.2003	4,84
06 – Gran Sasso	TE	n. 206 del 27.03.2003	1,50
07 – Costa Sud 1	TE	n. 209 del 27.03.2003	4,12
08 – Costa Sud 2	TE	n. 173 del 12.03.2003	4,12
09 – Alto Aterno	AQ	n. 199 del 27.03.2003	1,69
10 – L'Aquila	AQ	n. 176 del 12.03.2003	3,60
11 – Montagna Aquilana	AQ	n. 197 del 27.03.2003	2,33
12 – Marsica 1	AQ	n. 128 del 25.02.2003	0,94
13 – Marsica 2	AQ	n. 90 del 21.02.2003	1,02
14 – Valle Roveto	AQ	n. 127 del 25.02.2003	1,04
15 – Valle del Giovenco	AQ	n. 130 del 25.02.2003	0,91
16 – Avezzano	AQ	n. 131 del 25.02.2003	1,74
17 – Valle Peligna	AQ	n. 129 del 25.02.2003	2,02
18 – Sulmona	AQ	n. 177 del 12.03.2003	1,89
19 – Sangro Aquilano	AQ	n. 210 del 27.03.2003	1,22
20 – Aventino	CH	n. 202 del 27.03.2003	2,09
21 – Sangro	CH	n. 463 del 19.06.2003	3,19
22 – Lanciano	CH	n. 126 del 25.02.2003	3,96
23 – Basso Sangro	CH	n. 313 del 08.05.2003	4,44
24 – Vastese	CH	n. 89 del 21.02.2003	2,88
25 – Alto Vastese	CH	n. 312 del 08.05.2003	2,64
26 – Costa Sud	CH	n. 175 del 12.03.2003	1,25
27 – Maielletta	CH	n. 201 del 27.03.2003	2,02
28 – Ortonese	CH	n. 562 del 23.07.2003	2,32
29 – Foro Alento	CH	n. 86 del 21.02.2003	4,84
30 – Chieti	CH	n. 132 del 25.02.2003	3,87
31 – Pescara	PE	n. 89 del 21.02.2003	16,7
32 – Montesilvano	PE	n. 208 del 27.03.2003	3,87
33 – Area metropol. Pescara	PE	n. 200 del 27.03.2003	4,59
34 – Vestina	PE	n. 88 del 21.02.2003	3,06
35 – Maiella-Morrone	PE	n. 198 del 27.03.2003	3,42
<b>TOTALE</b>			<b>108,77</b>

Alle cosiddette “azioni innovative”, che il Piano individua per la sperimentazione di nuove forme di intervento che perfezionino l'intero sistema dei servizi e la loro organizzazione, secondo quanto concordato nel Tavolo di coordinamento istituzionale (comprendente Regione, Province, ANCI ed UNCEM), la Giunta, con appositi atti di indirizzo applicativo (DGR nn. 702 del 10.08.2002 e 1015 del 12.12.2002) ha destinato 3,9 milioni di euro disponibili per il 2002 ed una cifra analoga per il 2003.

Nel corso del 2002 erano state avviate, e sono in corso di realizzazione, sei azioni (cfr.tab. 2.13). Di queste, tre possono definirsi di consolidamento del sistema dei servizi abruzzese, altre tre sono fortemente innovative, in quanto non ancora sorrette da presupposti normativi e da prassi consolidate: le azioni volte alla sperimentazione dei livelli essenziali di assistenza, la promozione delle carte per la Cittadinanza Sociale, e la qualificazione del Terzo Settore nella Programmazione locale. Le prime constano di un programma volto a sperimentare in alcuni ambiti territoriali e nei relativi distretti sanitari il “Punto di Accesso unico” alla rete dei



servizi (come visto, rappresentato dal servizio di segretariato sociale), in collaborazione con Province aziende USL e Direzione Regionale Sanità, e di un ulteriore programma, coordinato dalle Province, di sperimentazione del "Pronto intervento sociale" in alcune aree comprendenti più ambiti territoriali; la promozione delle Carte per la Cittadinanza sociale vuole estendere la sperimentazione attuata con le "gestioni speciali 2000" in quattro ambiti territoriali; il programma di qualificazione del Terzo Settore, attuato in collaborazione con Università, centri di ricerca e centri di servizi del volontariato, prevede azioni volte ad individuare i requisiti minimi organizzativi e le figure professionali necessarie all'erogazione dei servizi alla persona (anziani, disabili, minori) ai fini dell'autorizzazione al funzionamento ed al successivo accreditamento, alla rilevazione delle connesse esigenze formative ed alla formazione degli operatori degli Enti d'ambito sociale, alla definizione di modelli di predisposizione di progetti in materia sociale e di proposte normative regionali che disciplinino il ruolo del Terzo settore e i sistemi di affidamento dei servizi alla persona.

Per il 2003, sono previste, oltre alle azioni in campi "tradizionali" (predisposizione di una legge per la famiglia, azioni per portatori di handicap), ulteriori progetti innovativi in prosecuzione delle azioni per il pronto intervento sociale, la carta della cittadinanza sociale, il punto unico di accesso ed il miglioramento della qualità dei servizi.

**Tabella 2.13** – Azioni innovative del Piano Sociale Regionale 2002-2004

Titolo (sintetico)	N° progetti	Attuatori	Costo (000 €)
<b>ANNUALITÀ 2002</b>			
Sistema informativo per la valutazione dei servizi	1	ARIT	260
Definizione e sperimentazione LIVEAS	2	Regione, ASL, associazioni	550
Sperimentazione integrazione sociosanitaria	4	Regione, Province, ASL, volontariato	495
Promozione delle Carte per la cittadinanza sociale	1	Regione	300
Qualificazione del ruolo del Terzo settore	1	Università Enti ricerca, Centri servizi volontariato	1.000
Sperimentaz. sostegno alle famiglie con carichi assistenziali	2	Comuni e ambiti	900
<b>Totale</b>			<b>3.955</b>
<b>ANNUALITÀ 2003</b>			
Gli interventi per "azioni innovative" 2003, programmati dall'Assessorato alle Politiche Sociali e non ancora deliberati dalla Giunta Regionale, prevedono il consolidamento delle attività già promosse nell'anno 2002 e l'avvio di nuove iniziative, quali il "progetto obiettivo anziani" per contrastare le situazioni di non autosufficienza, il "bilancio sociale", il progetto di valorizzazione dell'apporto solidaristico delle persone anziane nelle scuole materne.			
Azioni specifiche sono previste per l'integrazione sociosanitaria, per l'attuazione dei livelli essenziali di assistenza e per l'implementazione del sistema informativo sociale.			
La quota del Fondo sociale regionale complessivamente utilizzabile ammonta a 3.800.000 Euro.			

Nel periodo del DPEFR, priorità della politica sociale regionale sarà rivolta alle politiche di sostegno alla famiglia ed ai progetti innovativi nel settore della disabilità.

Rientrano nel primo gruppo di politiche:

- il piano, già predisposto ed in partenza, di investimenti per la ristrutturazione degli asili nido (di cui alla Legge 76/2000), che prevede incentivi ai Comuni in conto capitale o per l'ammortamento di mutui contratti presso la Cassa Depositi e prestiti per l'adeguamento delle strutture per l'infanzia;
- il sostegno ai Piani Regionali di interventi a favore della famiglia annuali (di cui alla LR n. 95/1995), con particolare riferimento alle azioni innovative per le famiglie con gravi

**Priorità  
di breve  
periodo**

carichi assistenziali;

- il sostegno alle coppie di nuova costituzione, sia attraverso contributi per l'acquisto della prima casa, sia attraverso misure a favore della genitorialità.

Rientrano nel secondo gruppo di interventi alcune azioni sperimentali predisposte o in fase di predisposizione:

- il progetto per la realizzazione di un incubatore di microimprese gestite da portatori di disabilità;
- un progetto per la realizzazione di un centro di eccellenza per il trattamento di bambini abusati;
- la creazione di un fondo per la non autosufficienza, con risorse del Fondo Sociale Regionale;
- il sostegno alle politiche locali per l'assistenza a ciechi e sordi (ai sensi della LR 32/97).

Particolare attenzione nei vari campi delle politiche sociali, dall'attuazione dei Piani di zona alle azioni innovative, sarà dedicata per tutto il periodo del DPEFR allo studio ed alla sperimentazione di forme specifiche di integrazione socio-sanitaria, ed in particolare di quelle maggiormente finalizzate alla riorganizzazione dei servizi sul territorio ed al coordinamento degli ambiti territoriali del Piano Sociale con i distretti sanitari di base.

**Tabella 2.14** - Obiettivi e strumenti di intervento di medio periodo del DPEFR 2003-2005 nelle politiche del welfare

AMBITI	OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI INTERMEDI	STRUMENTI	
			PROGRAMMATICI E LEGISLATIVI	FINANZIARI
Consolidamento e messa a regime del sistema di interventi nelle politiche sociali	Promozione dei livelli essenziali di assistenza sociale	Qualificazione ed estensione a rete dei servizi avviati Perseguire un'articolazione omogenea sul territorio dell'offerta domiciliare, diurna e residenziale	Piano Sociale regionale 2002-2004 e Piano Sociale nazionale L.R. 22/98 Nuova legge regionale di riforma del sistema di interventi e servizi sociali Leggi di settore	Nazionali e Regionali
	Perfezionamento del sistema di gestione unitaria di servizi	Ampliamento dell'area di enti e soggetti competenti Promozione delle opportune forme organizzative		
	Consolidamento del sistema di programmazione a due livelli (regionale/locale)	Sostegno all'elaborazione dei programmi di zona Supporto alla programmazione locale (vedi politiche per le zone interne, ecc.) Monitoraggio della spesa sociale degli enti locali territoriali		
Sperimentazione di nuovi modelli istituzionali, organizzativi e gestionali	Promozione dell'innovazione nelle modalità organizzative	Promozione forme di gestione unitaria dei servizi Promozione sistemi di valutazione della qualità e dell'efficacia dei servizi sociali		
	Promozione di forme di integrazione socio-sanitaria a livello istituzionale, gestionale e professionale			
		Completamento del sistema di monitoraggio regionale delle attività sanitarie		
		Completamento del sistema di monitoraggio regionale delle attività sanitarie		

### 2.4.3 - LE POLITICHE PER LA SANITÀ

Negli ultimi due anni, in applicazione delle riforme costituzionali, l'intervento pubblico nel settore sanitario è stato caratterizzato dall'affermarsi e dal progressivo consolidarsi di un sistema di "programmazione cooperativa" di Stato e Regioni, che, nel rispetto delle rispettive neocompetenze (coordinamento-programmazione il primo, organizzazione delle risorse e dei servizi le seconde), avvalendosi di accordi interistituzionali e conseguenti provvedimenti legislativi, tende a rendere omogenei tra Regioni i comportamenti organizzativi e di contenimento della spesa e gli standard quantitativi e qualitativi dei servizi, al fine di costruire gradualmente un sistema di *welfare* omogeneo su tutto il territorio nazionale e al contempo finanziariamente sostenibile.

L'accordo tra Stato e Regioni dell'8 agosto 2001, che rivedeva precedenti accordi (del 3 agosto 2000 e del 22 marzo 2001), nei contenuti recepito in importanti provvedimenti legislativi (D.Lgs. 347/2002, convertito con modifiche nella L. 405/2001, intergrata e modificata dalla L. 289/2002, legge finanziaria per il 2003) ha, infatti, posto le basi per una programmazione congiunta volta a rendere compatibili le politiche della sanità con gli obiettivi di finanza pubblica ed il patto di stabilità europeo:

- sulla precisazione delle competenze in tema di programmazione sanitaria, ma anche con la definizione degli standard qualitativi e quantitativi dei servizi da erogare, ai fini della riorganizzazione complessiva del sistema sanitario ai due livelli (nazionale e regionali);
- sulla definizione dei compiti e delle responsabilità economico-finanziarie dei due livelli nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e nella copertura dei deficit pregressi e futuri delle aziende sanitarie, ma anche sulle modalità specifiche di contenimento della spesa e razionalizzazione nell'uso delle risorse.

In termini molto generali, obiettivi e conseguenti linee di azione di questo sistema di programmazione sono riassumibili in due grandi ambiti, tra loro interconnessi:

- l'accelerazione degli interventi per la riorganizzazione dell'intero sistema dei servizi sanitari, volto alla razionalizzazione nell'uso delle risorse ed al contenimento della spesa;
- lo sviluppo di politiche per il miglioramento della qualità dei servizi assistenziali e l'organizzazione territoriale del sistema sanitario.

Del primo ambito di intervento, e degli esiti che sta avendo nella Regione Abruzzo, si parla in altra parte del documento (cfr. *infra*, par. 4.6), soprattutto per l'impatto che è destinato ad avere sull'intera struttura finanziaria delle Regioni nel quadro delle problematiche dell'attuale configurazione del federalismo fiscale.

Per quanto riguarda il secondo ambito, che qui interessa in quanto avente rilevanza sulla qualità, l'organizzazione e la distribuzione territoriale dei servizi, il nuovo Piano Sanitario Nazionale 2003-2005 (PSN), il primo dopo la riforma che attribuisce maggiori competenze ed autonomia organizzativa alle Regioni, sintetizza gli obiettivi di medio termine dell'intero sistema sanitario nazionale in dieci "progetti":

- l'attuazione, il monitoraggio e l'aggiornamento dell'accordo sui livelli essenziali ed appropriati di assistenza (LEA), e la riduzione delle liste di attesa;
- la promozione di una rete integrata di servizi sanitari e sociali per l'assistenza ai malati cronici, agli anziani e ai disabili, dotata di una propria fonte di finanziamento per le

- popolazioni non autosufficienti ed in grado di adottare soluzioni organizzative opportune ed economicamente sostenibili;
- la garanzia ed il monitoraggio della qualità dell'assistenza sanitaria e delle tecnologie biomediche, attraverso il coinvolgimento di operatori ed utenti in sistemi di benchmarking, di valutazione e controllo della qualità; l'informazione sui dispositivi medici e le procedure tecnico-terapeutiche e relativi costi; la promozione della conoscenza sull'impatto clinico tecnico ed economico dell'uso delle tecnologie;
  - il potenziamento dei fattori di sviluppo (o "capitali") della sanità, attraverso la valorizzazione del medico e delle figure professionali, la manutenzione strutturale e tecnologica continua dei presidi sanitari (anche rilanciando il programma di investimenti per l'edilizia sanitaria), lo sviluppo della ricerca, la "debuocratizzazione" delle strutture pubbliche, lo sviluppo dell'educazione continua e dei valori sociali per avvicinare i cittadini ai servizi sanitari pubblici e privati;
  - la realizzazione di un sistema di formazione permanente di alto livello in medicina e sanità;
  - la promozione dell'eccellenza e la riqualificazione delle strutture ospedaliere, attraverso il sostegno alle Regioni nel loro programma di ridisegno della rete ospedaliera e di promozione di centri avanzati di eccellenza, l'attivazione di una forte azione di comunicazione con la popolazione sugli obiettivi di questa azione, e la massa a punto di una metodologia di definizione degli standard qualitativi;
  - la promozione del territorio quale primaria sede di assistenza e di governo dei percorsi sanitari e socio sanitari, ed il potenziamento dei servizi di urgenza e di emergenza;
  - la promozione della ricerca biomedica e biotecnologica e quella sui servizi sanitari;
  - la promozione di stili di vita salutari, la prevenzione e la comunicazione pubblica sulla salute;
  - la promozione di un corretto impiego dei farmaci e la farmacovigilanza, attraverso il rafforzamento della comunicazione e dell'informazione al pubblico sui farmaci, della farmacovigilanza e della sperimentazione clinica ed il supporto alle Regioni per garantire il controllo della spesa farmaceutica e l'appropriatezza delle prescrizioni e dei consumi.

Nell'attuale sistema di *programmazione concertata a due livelli*, tutti e dieci i progetti del PSN sono destinati ad influenzare ed indirizzare la programmazione, le strategie e i comportamenti delle Regioni, con impatti diretti sul territorio di queste ultime. Alcuni di questi progetti, in particolare, riqualificano e meglio specificano l'azione di indirizzo statale sugli obiettivi prioritari di medio periodo della politica sanitaria in Abruzzo (sintetizzati nella tabella 2.15), enunciati nel precedente DPEFR:

- - il miglioramento qualitativo dei servizi, attraverso l'adeguamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), in particolare per le aree funzionali che risultano particolarmente carenti, e la riqualificazione dell'offerta sanitaria nei presidi ospedalieri;
- - il completamento della rete di servizi territoriali, con particolare attenzione per le RSA (Residenze Sanitarie Assistenziali);
- - il consolidamento del "sistema di governo" della sanità regionale, attraverso il completamento del processo di aziendalizzazione delle ASL e la definizione di un sistema di programmazione e controllo che consenta alla Regione di indirizzarne i processi di sviluppo e razionalizzazione, promuovendo opportune strategie aziendali di efficacia, produttività e miglioramento quali-quantitativo dei servizi.

livelli essenziali di assistenza (LEA), ovvero dei livelli quantitativi, qualitativi e di appropriatezza delle prestazioni erogate. In attuazione dell'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, ed in applicazione della citata Legge 405/2001, il DM del 29 novembre 2001 ha fissato i LEA, che la Regione Abruzzo ha recepito, definendo:

- le prestazioni incluse nei LEA e le relative modalità di erogazione (DGR nn. 152 del 22.3.2002 e 413 del 14.6.2002): sono stati individuati 43 DRG appropriati;
- le prestazioni parzialmente escluse in quanto erogabili soltanto secondo specifiche indicazioni cliniche (lasterapia, elettroterapia, ultrasuonoterapia e mesoterapia), ed i relativi criteri di accesso ed erogazione (DGR n. 504 del 1° luglio 2003);
- le prestazioni incluse nei LEA che presentano un profilo organizzativo potenzialmente inappropriato (stessa DGR n. 504 del 1° luglio 2003).

Presso la Conferenza Stato-Regioni, è stato istituito un *Tavolo di monitoraggio e verifica sui LEA* effettivamente erogati e sulla corrispondenza ai volumi di spesa stimati e previsti, articolati per fattori produttivi e responsabilità decisionali, che stabilisce criteri ed indicatori di monitoraggio per assicurare trasparenza, confrontabilità e verifica dell'assistenza erogata. Un organismo *ad hoc*, la *Commissione dei LEA*, provvede all'aggiornamento tecnico-scientifico degli *standards* e degli elenchi delle prestazioni, mentre la *Commissione Unica dei Dispositivi* vigila sul rispetto delle condizioni di sicurezza e sulla congruità di prezzi di acquisto e manutenzione dei dispositivi medici utilizzati nelle aziende sanitarie.

Con questo sistema di programmazione dinamico e flessibile, che utilizza ed alimenta i dati del nuovo Sistema Informativo Sanitario, il PSN si propone gli obiettivi strategici di:

- consolidare il sistema di monitoraggio dei LEA, tramite indicatori che operino a tre livelli di verifica (ospedaliero, territoriale e degli ambienti di lavoro);
- rendere pubblici i valori monitorati dei tempi di attesa per l'accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche, importante elemento di efficienza ed efficacia del sistema sanitario, e promuovere tutte le azioni che garantiscano il raggiungimento del livello previsto, l'accesso ai servizi da parte dei cittadini in tempi appropriati alla loro obiettiva esigenza di salute;
- costruire indicatori di appropriatezza al livello territoriale che siano maggiormente centrati sul paziente, e non sulla prestazione come avviene attualmente;
- diffondere i modelli gestionali di Regioni e ASL in grado di erogare i LEA con un corretto bilanciamento tra costi e qualità;
- promuovere protocolli di appropriatezza che verranno via via sperimentati e validati ai diversi livelli di assistenza.

Sulla base di questi miglioramenti qualitativi, si attuerà la riorganizzazione della rete ospedaliera pubblica e dei servizi territoriali. L'attuale organizzazione della medicina sul territorio, troppo incentrata sugli ospedali, non è più sostenibile per vari motivi (costi elevati e prestazioni inadeguate, liste di attesa, quindi inefficacia, utilizzo improprio di risorse, quindi inefficienze): è pertanto necessario reinterpretare il rapporto tra territorio ed ospedale, spostando sul primo risorse e servizi, ed in particolare l'assistenza di base, da riportare al centro della risposta sanitaria e di governo dei percorsi sanitari in raccordo con le altre presenze nel territorio. In relazione a quest'ultimo aspetto, fondamentale nel processo di riordino, è raggiungere un elevato grado di integrazione tra servizi sanitari, sociali ed assistenziali, realizzato con il supporto del medico dell'assistenza sanitaria di base, per fornire prestazioni sanitarie e sociali, continuità tra azioni di cura e riabilitazione, percorsi assistenziali integrati.

**Riorganizza-  
zione della  
rete dei  
servizi**

Pertanto, gli obiettivi strategici nel processo di riordino il PSN affida alla programmazione congiunta tra Stato e Regioni (Progetti 6, 7 e 7 bis) sono:

- riordinare i servizi per garantirne un'appropriata erogazione a partire dai LEA;
- ridurre i tempi di attesa per l'accesso ai servizi;
- fornire attività specialistiche;
- garantire l'attivazione di percorsi assistenziali e un'efficace continuità assistenziale;
- in linea con gli obiettivi precedenti, ridisegnare la rete ospedaliera, al fine da un lato di convertire la funzione di alcuni ospedali minori per attivare l'ospedalità a domicilio, dall'altro a realizzare centri avanzati di eccellenza, in modo da ottenere una rete di servizi e presidi ospedalieri funzionalmente differenziati e gerarchicamente ordinati;
- mantenere sul territorio tutte le attività ambulatoriali;
- avviare un'azione di comunicazione nei confronti della popolazione, finalizzata a chiarire il senso del processo di riorganizzazione, che è quello di fornire ai cittadini servizi ospedalieri più adeguati ai bisogni, più efficienti e moderni, attivando nel contempo servizi per i pazienti cronici per ridurre disagi e costi dei cosiddetti "viaggi della speranza";
- definire una metodologia di misura della qualità degli erogatori dei servizi.

#### La strategia

In sostanza, emerge un quadro nel quale il ridisegno della rete ospedaliera (pur essendo un passo da attuare nel breve periodo, secondo le prescrizioni della Legge 405/2001), trova i suoi presupposti nella possibilità che, attraverso gli interventi già attuati per la revisione dei LEA e per l'abbattimento dei tempi delle liste di attesa, insieme ai più recenti provvedimenti previsti in attuazione della legge finanziaria 2003 (monitoraggio dell'intero sistema prescrittivo e norme per la decadenza automatica dei *managers* delle ASL che non rispettino gli equilibri di bilancio: vedi oltre, cap. 4), vengano liberate le risorse necessarie alla riorganizzazione dei servizi sul territorio e a potenziare l'attività di prevenzione, che nell'ambito dei piani Sanitari Regionali deve tendenzialmente assorbire il 6,5% delle risorse complessive.

In tale prospettiva (in linea anche con quanto previsto dal DPR 97 del 17.01.92), la strategia della Regione Abruzzo per la riorganizzazione dell'intero sistema dell'offerta sanitaria regionale già nel breve e medio periodo prevede i seguenti passaggi:

- la revisione dell'intero sistema prescrittivo, sulle linee di quanto previsto con i più recenti provvedimenti nazionali (la L. 405/2001, a sua volta basata sulla legge di riordino del Sistema Sanitario Nazionale, il D.Lgs. 502);
- la definizione di norme certe per l'autorizzazione e l'accreditamento definitivo delle strutture pubbliche e private (accertamento della conformità di requisiti minimi strutturali, tecnologici ed organizzativi individuati dal DPR 14.01.1997, e soggetto a revisioni periodiche), che consenta di definire con certezza le strutture in condizione di erogare servizi, e quindi la rete ospedaliera regionale ed i servizi presenti sul territorio;
- la definizione di precise modalità per la messa a norma delle strutture pubbliche regionali, finalizzata appunto a raggiungere condizioni idonee a garantirne l'accreditamento;
- il potenziamento dei servizi e la ridefinizione della rete ospedaliera, secondo le linee previste dal Piano Sanitario Nazionale: creazione di centri di eccellenza, eventuali accorpamenti funzionali di presidi esistenti e messa a norma delle strutture pubbliche.

Per quanto riguarda il primo passaggio, la Giunta regionale (DGR n. 505/C del 1° luglio 2003) ha trasmesso al Consiglio un disegno di legge regionale concernente "*Norme in materia di monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche ed ospedaliere nella Regione*

Abruzzo". La proposta ha l'obiettivo di corresponsabilizzare gli erogatori sanitari nell'evitare che gravino a carico del Servizio Sanitario Nazionale prestazioni che non rispondano a necessità assistenziali tutelate dai principi ispiratori del sistema stesso, o che non soddisfino i principi di efficienza, efficacia, appropriatezza ed economicità dell'impiego delle risorse. Si pone a carico delle ASL la rilevazione sistematica della spesa indotta da prescrizioni farmaceutiche, specialistiche ed ospedaliere, che è poi valutata congiuntamente con i medici prescrittori, nonché il rispetto del tetto del 13% della spesa farmaceutica sul totale, a parte rare eccezioni. La proposta prevede sanzioni a carico di chi non ottempera a tali obblighi, arrivando a prevedere la decadenza del direttore generale della ASL che non pone in essere le forme di monitoraggio previste.

Per quanto concerne il secondo passaggio, nelle more della definizione ed attuazione di modelli, criteri e procedure per l'autorizzazione e l'accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie (obbligatoriamente previsto dal D.Lgs. 502/1992), e nel perdurare del regime di autorizzazione provvisoria, l'attenzione, nel breve termine, è volta ad evitare un andamento della spesa incompatibile con il quadro di risorse finanziarie disponibili, e non collegato ad una complessiva azione programmatica regionale. A tal fine, la Giunta (DGR n. 507 del 17 luglio 2003) ha posto un limite alle prestazioni rimborsabili erogate dalle strutture private accreditate al di fuori degli accordi contrattuali (ovvero del livello di spesa, della tipologia di prestazioni, del numero di posti letto e delle condizioni stabilite nei piani annuali preventivi e nei relativi accordi contrattuali), ritenuti vincolanti. Inoltre, al fine di contenere i costi dell'erogazione di servizi ed il moltiplicarsi dei centri di spesa, la Giunta ha deliberato di sospendere sia (DGR n. 481 del 19 giugno 2003) gli esami delle richieste per le autorizzazioni provvisorie all'esercizio delle attività sanitarie, sia (DGR n. 649 del 9 agosto 2003) gli accreditamenti provvisori delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private per le quali c'è già copertura di offerta nei singoli ambiti territoriali, ad eccezione di quelle previste in atti programmatici regionali (il Piano Sanitario 1999-2001 e il Piano straordinario di investimenti, di cui poco oltre) e quelli nelle zone interne sprovviste di tali strutture.

Per quanto riguarda il terzo passaggio, di fondamentale importanza è il *Piano Straordinario di investimenti in edilizia sanitaria della Regione Abruzzo* (di cui alla L. 86/88, art. 20), approvato nel giugno 2002 dal Consiglio regionale, che prevede la messa a norma ed il potenziamento del sistema delle attrezzature e delle tecnologie avanzate di tutte le strutture pubbliche (distretti sanitari di base, residenze sanitarie assistenziali, ospedali e poli sanitari), attraverso investimenti per 257 milioni di euro. Attualmente, un primo stralcio del relativo accordo di programma, per oltre metà delle risorse è prossimo alla firma con il Ministero.

Per quanto riguarda il quarto passaggio, le azioni di miglioramento dei servizi stanno interessando:

- il potenziamento dei servizi nelle aree funzionali che risultano attualmente sottodimensionate rispetto alla domanda e ai bisogni della popolazione: sono già stati predisposti progetti di potenziamento nelle aree materno-infantile, degli anziani, del disagio, della salute mentale, dell'alimentazione e del settore veterinario, dei nefropatici dializzati, dei servizi finalizzati all'educazione sanitaria, che avrebbero dovuto essere inseriti nel prossimo Piano sanitario regionale, ma potrebbero essere fin da ora già approvati come stralcio dello stesso;
- il rafforzamento della rete di emergenza e di pronto soccorso, attraverso l'informatizzazione del servizio di emergenza "118" e il potenziamento del servizio di

elisoccorso, secondo uno specifico piano, già predisposto, tra quelli appena citati, in linea con quanto previsto dal Progetto n. 7 del PSN (cfr. *supra*);

Nella riorganizzazione della rete dei servizi sul territorio, come già indicato nel precedente DPEFR, la Regione seguirà quattro grandi linee di azione:

- il riequilibrio, la riorganizzazione e la qualificazione professionale e tecnologica della rete dei presidi ospedalieri, secondo un principio di specializzazione, e l'individuazione dei centri di eccellenza e di alta specialità;
- il potenziamento della rete dei servizi territoriali (DSB e poliambulatori), in particolare nelle aree a forte criticità insediativa e produttiva (area metropolitana e aree urbane) ed in quelle geomorfologicamente più disagiate (aree montane);
- il potenziamento del sistema dell'offerta del servizio a livello territoriale (assistenza domiciliare integrata);
- la realizzazione di nuovi interventi a carattere socio-sanitario (case famiglia, centri diurni), coerenti con le previsioni del Piano Sociale, nel territorio regionale che presenta una maggiore domanda di assistenza.

Secondo queste linee, la Giunta sta sottoponendo all'attenzione delle parti sociali una prima ipotesi di riorganizzazione della rete ospedaliera regionale (disegno di legge regionale "*Approvazione della rete ospedaliera regionale*"), finalizzata al suo riequilibrio, sia territoriale che di adeguatezza delle prestazioni, ed all'adeguamento di alcuni parametri regionali agli standard di programmazione nazionale (la L. 405/2001 prevede 5 posti letto ogni mille abitanti, di cui 1 per lungodegenza e riabilitazione).

L'ipotesi di riordino riduce il numero dei posti letto ospedalieri in base all'appropriatezza delle prestazioni specialistiche attualmente erogate dai singoli reparti, adeguandosi ai LEA individuati; prevede la riconversione di posti letto cui fanno capo i ricoveri impropri in posti letto di strutture (*day hospital, day surgery, RSA, country hospital*) e/o reparti appropriati o nelle strutture attualmente sottodimensionate (lungodegenza e riabilitazione); persegue infine le economie gestionali nei singoli blocchi, reparti ed unità operative complesse, dimensionandoli in funzione del livello di attività economicamente ottimale (dimensione ottima minima di operazioni, prestazioni o posti letto).

L'ipotesi di riequilibrio della rete ospedaliera che ne consegue, basata sull'ottimizzazione di parametri medici ed economici, verrà integrata con un piano di riassetto dell'assistenza territoriale, cui va destinato il 50% delle risorse dell'intero sistema, e perverrà ad un'ipotesi di riorganizzazione dei distretti sanitari di base coerente con gli ambiti di erogazione dei servizi sociali.

La piena integrazione tra comparto sanitario e comparto sociale è fondamentale al fine di migliorare l'efficacia, l'appropriatezza e la qualità degli interventi sanitari, delle prestazioni sanitarie a valenza sociale e delle prestazioni sociali a valenza sanitaria (aumentando la capacità di risposta, ad esempio, delle Residenze Sanitarie Assistenziali, delle cure domiciliari e di altre forme di assistenza alternativa a quella ospedaliera). Ciò va realizzato attraverso il potenziamento del territorio, e quindi dei distretti, ridefinendo e chiarendo il ruolo delle aree distrettuali (così come sono state individuate dalla Regione Abruzzo), rispetto ai distretti definiti con i criteri del D.Lgs. 229/1999. In tale ottica vanno sviluppati specifici progetti mirati, in particolare per il potenziamento della rete territoriale dei servizi agli anziani e non



autosufficienti, aumentando i servizi di assistenza domiciliare integrata, anche in considerazione dell'alta percentuale di anziani presenti nella Regione.

La proposta di riorganizzazione della rete dei servizi si configura attualmente come un ulteriore stralcio del Piano Sanitario Regionale, alla cui redazione si perverrà in tempi brevi.

A *latere* della stessa, ed anche prescindendone dagli esiti, si sta provvedendo a definire le regole per l'organizzazione delle strutture sanitarie. Sarà a breve adottata una Delibera di Giunta che disciplinerà i criteri per l'organizzazione del *day surgery*. In linea con l'"Atto di indirizzo e coordinamento" ministeriale, il provvedimento prevede tre modelli alternativi di strutture di tal genere: il centro chirurgico specializzato in *day surgery*, l'Unità Operativa di *day surgery* interna alle strutture ospedaliere, la presenza di posti-letto dedicati al *day surgery* all'interno delle strutture stesse. Il provvedimento, oltre alla sua evidente valenza ai fini della riorganizzazione della rete di servizi sul territorio, prevede l'applicazione del nuovo sistema tariffario, sia per le prestazioni classificate come appropriate che per quelle non appropriate, e costituisce pertanto un ulteriore importante passo verso l'adeguamento dell'appropriatezza delle prestazioni erogate e quindi il contenimento delle risorse a carico del sistema sanitario regionale.

Nell'ambito del sistema di programmazione congiunta tra Stato e Regioni, grande attenzione è posta al terzo settore di azione della sanità regionale sopra citato: il consolidamento degli strumenti e dei meccanismi di governo del sistema, ovvero dell'articolato processo di monitoraggio finalizzato sia alla programmazione degli interventi che al controllo della spesa ospedaliera e territoriale.

Sistema  
di  
governo

Le grandi linee su cui ci si sta muovendo sono sostanzialmente due.

1 – l'avvio del sistema di sorveglianza epidemiologica, attraverso la costituzione di una serie di sistemi informativi su eventi rilevanti di salute (sistemi informativi ospedalieri, dei dati di mortalità, della popolazione, attraverso l'integrazione delle anagrafi comunali con quella sanitaria, ecc.). In tale ambito, con un recente provvedimento è stato istituito l'Osservatorio Epidemiologico Regionale.

L'istituzione del sistema di monitoraggio regionale delle attività sanitarie è un elemento centrale nella programmazione sanitaria, in quanto consente alla Regione un efficace azione di conoscenza, valutazione e controllo delle eventuali anomalie e disfunzioni della sanità regionale, ponendola in condizione di adottare con tempestività gli interventi correttivi.

2 – il potenziamento del sistema di controllo di gestione, nonché di verifica dei bilanci di esercizio, con l'obiettivo di evidenziare, anche in corso d'anno, l'andamento della gestione. A tal fine è in itinere l'emanazione delle linee guida sul controllo di gestione e contabilità (piano dei conti, nuovi schemi di bilancio e manuale di contabilità).

Tale potenziamento comporta un adeguamento dei sistemi contabili delle ASL, da effettuarsi entro la fine del 2003, che affiancheranno alla contabilità economico – patrimoniale la contabilità analitica, istituendo i centri di costo e rendendo effettivo il sistema dei budget. Questa nuova organizzazione, segnando il passaggio (già da tempo in atto nella pubblica amministrazione) alla logica privatistica nelle strategie, nei comportamenti e nelle responsabilità dei livelli dirigenziali, rimuoverà gli ultimi ostacoli al processo, ancora in

ritardo, di aziendalizzazione delle ASL, ed è destinata a segnare un cambiamento dei comportamenti delle aziende stesse, soprattutto nella politica di razionalizzazione nell'uso delle risorse.

Inoltre, il nuovo sistema di controllo di gestione e contabilità permetterà lo scambio di adeguati flussi informativi (previsti, tra l'altro, dalle Leggi 405/2001 e 289/2002), e consentirà una migliore interazione ASL – Regione nella realizzazione dell'attività programmata. Potranno, infatti, essere ridefiniti e negoziati nuovi obiettivi e strategie, anche in corso d'anno, in presenza di mutamenti intervenuti nel quadro di riferimento nazionale o locale.

**Le  
strategie**

Gli interventi sopra prospettati nei tre ambiti di azione della politica sanitaria regionale (potenziamento dei servizi, riorganizzazione della rete territoriale, consolidamento del sistema di governo) hanno una valenza di medio periodo, e si accompagnano alle misure, apparentemente di breve termine e finalizzate esclusivamente all'ottenimento di equilibri gestionali e risparmi di costo. Si tratta, in realtà, di azioni (sintetizzate nel par. 4.1.2, cfr. *infra*), concordate come detto nel quadro della programmazione congiunta Stato-Regioni, volutamente graduali ed apparentemente non inquadrare in una programmazione generale, ma in realtà volte a modificare stabilmente i comportamenti nel breve-medio periodo e l'assetto del medio-lungo periodo dei sistemi sanitari regionali, incentivando comportamenti e condotte delle Regioni verso il passaggio ad un nuovo sistema più prossimo alle esigenze dell'utenza, ed in linea con l'organizzazione di un'amministrazione più moderna ed efficiente.

Sulle linee avviate dalla politica sanitaria nazionale, quindi, nel triennio di riferimento del DPEFR, la Regione parteciperà attivamente e propositivamente ai processi di programmazione, e porrà in essere i provvedimenti che, scaturendo dalla cooperazione con le altre Regioni e con il Governo centrale, saranno formalizzati in accordi e leggi dello stato.

**Tabella 2.15** Obiettivi e strumenti di intervento di medio periodo nelle politiche sanitarie del DPEFR 2003-2005

AMBITI	OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI INTERMEDI	STRUMENTI	
			PROGRAMMATICI E LEGISLATIVI	FINANZIARI
Erogazione dei livelli essenziali di assistenza	Potenziamento dei servizi nelle aree funzionali sottodimensionate		Piano Sanitario Regionale (da redigere) Piano Sanitario Nazionale	Nazionali e Regionali
	Riqualificazione dell'offerta nei presidi ospedalieri	Valorizzazione delle professionalità del Sistema Sanitario Regionale		
		Potenziamento del sistema delle attrezzature e delle tecnologie avanzate		
	Potenziamento e miglioramento qualitativo dei servizi per il cittadino	Abbattimento dei tempi delle liste di attesa per prestazioni e visite sanitarie		
		Rafforzamento della rete di emergenza e di pronto soccorso		
		Miglioramento dell'accesso del cittadino ai servizi sanitari		
Potenziamento o riorganizzazione della rete di servizi ospedalieri e territoriali	Completamento e potenziamento della rete di servizi territoriali	Completamento della rete delle RSA (Residenze Sanitarie Assistenziali)		
		Potenziamento de Distretti Sanitari di Base e dei poliambulatori nelle aree urbane e montane		
		Potenziamento dell'assistenza domiciliare integrata		
	Realizzazione di nuovi interventi socio-sanitari (case famiglia, centri diurni), in coerenza con le previsioni del Piano Sociale			
Riequilibrio, riorganizzazione e qualificazione professionale e tecnologica della rete dei presidi ospedalieri				
Definizione di un sistema di standards comportamentali delle Aziende Sanitarie Locali	Promozione di strategie di miglioramento dei servizi e dei rapporti con i cittadini	Promozione dell'attuazione della carta dei servizi	Sistema di direttive regionali	Nazionali e regionali Regionali
		Promozione dell'utilizzo delle nuove tecnologie per il miglioramento e la riqualificazione dei servizi		
	Innalzamento degli standards di efficacia e produttività del servizio	Promozione di sistemi di valutazione della qualità e dell'efficacia degli interventi sanitari		
Creazione di un "sistema di governo" della sanità regionale	Razionalizzazione nell'uso delle risorse disponibili	Razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse umane e riorganizzazione amministrativa e sanitaria secondo una logica ispirata all'analisi dei processi	Direttive nazionali Piano Sanitario Regionale	
		Consolidamento del sistema di programmazione annuale	Direttive regionali Leggi di settore	

**2.5 – LE POLITICHE PER IL TERRITORIO**

Le politiche di medio e lungo periodo per il territorio, volte ad attrezzarlo con capitale fisso sociale (infrastrutture, in particolare di trasporto e servizi di rete) ed a valorizzarne le risorse fisse (beni ambientali e culturali in senso lato), utilizzando tutti gli strumenti operativi dei programmi di investimento (cfr. *infra*, cap. 3), si muovono secondo le grandi linee di assetto del territorio tracciate nel precedente DPEFR e riassunte nella tabella 2.16. All'interno di quelle stesse direttrici saranno inquadrati gli interventi del periodo del DPEFR.

**Tabella 2.16** Obiettivi e strumenti di intervento di lungo periodo del DPEFR 2003-2005 nella politica delle infrastrutture, dei servizi di rete e per l'assetto del territorio.

AMBITI	OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI INTERMEDI	STRUMENTI	
			PROGRAMMATICI E LEGISLATIVI	FINANZIARI
Rafforzamento delle porte di accesso internazionale	Miglioramento delle interconnessioni fisiche ed informative tra sistema regionale e sistema internazionale	Potenziamento dell'aeroporto regionale	Piani di settore regionali (trasporti, viabilità e-government, gestione integrata dell'area costiera, ecc.)	Nazionali Regionali (IIP) Comunitari (DOCUP)
		Potenziamento e specializzazione del sistema portuale regionale		
		Realizzazione di centri intermodali		
		Potenziamento degli assi di comunicazione Nord-Sud ed Est-Ovest (Corridoio Adriatico e raccordo asse adriatico - asse tirrenico)		
		Creazione di infrastrutture avanzate di telecomunicazione		
Potenziamento e riequilibrio del sistema infrastrutturale a scala regionale	Integrazione delle aree interne nei sistemi regionali delle infrastrutture a rete	Annullamento del deficit di reti viarie, idriche, energetiche e di servizi telematici dell'interno	Piani di settore regionali (trasporti, viabilità e-government, gestione integrata dell'area costiera, ecc.)	Nazionali Regionali (IIP) Comunitari (DOCUP)
	Rinnovo dei sistemi residenziali e produttivi dell'area costiera	Promozione di interventi mirati ai diversi modelli di sviluppo nell'area costiera		
		Razionalizzazione e riequilibrio del sistema della mobilità (maggiore uso del trasporto su rotaia)		
		Rafforzamento dei dispositivi di difesa ambientale della costa		
	Valorizzazione delle funzioni di poli di attrazione turistica, culturale e produttiva delle aree protette	Interventi di infrastrutturazione		
		Promozione di servizi ed attività economiche		
Consolidamento del sistema urbano	Potenziamento e miglioramento qualitativo delle funzioni direzionali e di servizio dei poli urbani	Potenziamento delle infrastrutture di accesso ai poli urbani e delle loro interconnessioni	Piani locali Leggi Regionali	
		Potenziamento delle interconnessioni tra poli urbani e dei sistemi di mobilità verso i centri minori		
		Creazione di sistemi trasportistici multimodali nelle aree urbane maggiori		
		Potenziamento della dotazione di infrastrutture urbane di rango elevato e di servizi avanzati		
		Potenziamento delle infrastrutture telematiche degli enti locali e delle reti civiche		

### 2.5.1 – LA POLITICA AMBIENTALE

Nelle politiche per l'ambiente ed il territorio, le Regioni hanno ormai il ruolo di principale decisore di tutti i principali processi di trasformazione. In questo quadro, di importanza fondamentale risultano da un lato gli interventi per la costruzione dell'assetto istituzionale e gestionale delle politiche per l'ambiente, e dall'altro l'ideazione e la messa in pratica di interventi direttamente operativi di valorizzazione delle proprie risorse ambientali, attraverso la scelta di specifici progetti strategici in una logica nazionale.

Sono ormai pervenute a maturazione una serie di azioni, avviate negli ultimi anni, che hanno delineato il nuovo assetto istituzionale ed il nuovo scenario di gestione delle politiche ambientali e della pianificazione territoriale in Abruzzo: la proposta di legge urbanistica regionale, la creazione dello Sportello Regionale Ambientale (SRA) e l'istituzione dell'Autorità Ambientale Regionale.

**Assetto  
istituzionale**

Il disegno di Legge Urbanistica Regionale (sostitutiva della LR 18/83 e successive modifiche ed integrazioni), predisposto dalla Giunta e attualmente al dibattito con le parti sociali, ridisegnerà l'assetto istituzionale e le metodologie di pianificazione territoriale incorporando le esigenze emerse dalle modifiche costituzionali e delle tendenze della pianificazione su scala europea. Come preannunciato nel precedente DPEFR, elementi qualificanti del disegno sono infatti:

- un assetto istituzionale che si ispira al principio di *sussidiarietà*, avvicinando i centri decisori al livello territoriale dell'utenza;
- un modello di pianificazione partecipato ai diversi livelli territoriali (nazionale, regionale, provinciale e comunale), che permetta a ciascuno di essi, nell'ambito delle proprie competenze, di esercitare autonomamente il proprio potere pianificatorio, contribuendo al contempo a quello di livello superiore, secondo il principio della *copianificazione istituzionalizzata*;
- notevoli innovazioni negli strumenti tecnici a supporto dei processi di piano, con l'utilizzo, in linea con le indicazioni comunitarie, 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.

Lo Sportello Regionale Ambientale è lo sportello per la semplificazione e l'unificazione dei procedimenti in materia ambientale: come tale, attraverso un'unica pratica per i diversi procedimenti, vuole garantire efficienza, efficacia, trasparenza, snellimento delle procedure e riduzione dei tempi di acquisizione di tutte le autorizzazioni previste per legge in materia. Oltre a queste funzioni di gestione dei flussi informativi con l'utente e gli altri portatori di interesse (cittadini, associazioni di categoria, ecc...), il sistema dello SRA è stato progettato in maniera da migliorare le funzioni amministrative: la gestione del procedimento avviene prevalentemente per via informatica, con notevole miglioramento della capacità dell'amministrazione di monitorare gli interventi ed il connesso iter procedurale. Tale sistema di gestione, utilizzato per ora nelle procedure amministrative ordinarie, è destinato a diventare quello ordinario nei rapporti con il cittadino.

L'istituzione dell'Autorità Ambientale Regionale era richiesta da regolamenti comunitari e fortemente incentivata dagli interventi attuati nel quadro degli strumenti di programmazione nazionale e comunitaria. L'Autorità, che si esprime su tutte le politiche regionali aventi

rilevanza ambientale diretta e indiretta e partecipa alla programmazione ed all'attuazione delle politiche strutturali, si avvarrà del lavoro dell'ARTA per le funzioni di monitoraggio dell'ambiente.

**Valorizzazione delle risorse ambientali**

La valorizzazione delle risorse endogene nelle aree di maggiore pregio ambientale, peraltro attualmente periferiche e svantaggiate, richiede un flusso costante di investimenti ed iniziative progettuali che siano in grado di aumentarne il valore ambientale e turistico, facilitare la loro fruibilità, attrarre risorse private e diversificare quindi le fonti di reddito per i residenti.

In tale logica si stanno muovendo da tempo i grandi progetti in corso in Abruzzo di respiro europeo, il Progetto APE e la realizzazione della rete delle riserve naturali regionali.

Il Progetto APE – Appennino Parco d'Europa, che si estende dalla Liguria alla Calabria, del quale la Regione Abruzzo è capofila nazionale, nel superare la contrapposizione tra vincolo/tutela e sviluppo, articola una politica del territorio che, coniugando i valori naturalistici con quelli storici, culturali ed economici, organizza una "offerta" di qualità dell'intero territorio delle montagna e della collina abruzzese. Come detto (cfr. *supra*, par. 2.2), il progetto, che si avvale di un cofinanziamento del CIPE di 35 miliardi di lire, per quanto riguarda l'Abruzzo è stato materialmente attivato nell'ottobre 2002, con l'approvazione del progetto su "*Le vie materiali ed immateriali della transumanza*", per 7,5 milioni di euro.

Il progetto della rete delle riserve naturali abruzzesi si ispira all'idea della rete europea "Natura 2000" delle aree SIC (Siti di interesse Comunitario) e ZPS (Zone di Protezione Speciale), lanciata dalla direttiva "Habitat" dell'Unione Europea, che configura la "rete ecologica" come *un valore* ed uno strumento di tutela diffusa dell'intero territorio, superando i concetti vincolistici/urbanistici della normativa italiana sulle aree protette.

Il progetto della "rete delle riserve" si propone di valorizzare l'intero sistema delle riserve naturali abruzzesi come "parco diffuso". La messa in rete delle riserve naturali persegue l'obiettivo di migliorare l'efficacia e l'efficienza gestionale delle riserve di piccola dimensione, creando una rete unitaria dal punto di vista gestionale e diffusa sul territorio dal punto di vista delle risorse ambientali e della fruibilità, che viene così ad esserne migliorata.

In ciascuno degli ambiti interessati alle politiche dell'ambiente (tutela e salvaguardia del suolo, delle acque, e della zona costiera; prevenzione delle calamità determinate da fenomeni meteorologici e naturali; prevenzione dell'inquinamento; gestione dei rifiuti; produzione, stoccaggio e distribuzione di energia), la modifica del Titolo V della Costituzione ha affidato alle Regioni la piena titolarità di funzioni legislative e regolamentari, chiamandole, come in numerosi altri settori, a definire normative organiche di intervento. Proseguendo lungo la linea delle leggi attualmente vigenti, il nuovo sistema di interventi svilupperà un modello di programmazione che coinvolga enti e soggetti presenti sul territorio nella definizione e nell'attuazione delle politiche, promovendone una progressiva sensibilizzazione verso le tematiche e gli strumenti di programma.

**Difesa delle acque e del suolo**

Nell'ambito delle politiche per la difesa delle risorse acqua e suolo, a fronte dell'articolazione e della complessità delle procedure di programmazione previste dalla legislazione ordinaria (i Piani di bacino ex L. 183/89) sono stati utilizzati tutti gli strumenti

previsti per rendere operativa la pianificazione *straordinaria*, attraverso i Piani Stralcio, che comunque, dal punto di vista del metodo, precorrono la riforma del sistema di programmazione ordinaria basata sulla piena compartecipazione dei poteri locali e dei soggetti sul territorio.

Sono in fase di concertazione due Piani stralcio, predisposti dalla Giunta, che saranno adottati entro la fine dell'anno:

- il Piano Stralcio di bacino *Fenomeni gravitativi e processi erosivi*, che proseguirà le azioni del Piano Straordinario Regionale (previsto dal D.L. 180/98, cosiddetto *decreto Sarno*), in corso di attuazione, e si pone l'obiettivo di frenare e prevenire i fenomeni di erosione causati dall'esbosco e da una gestione impropria del suolo;
- il *Piano Stralcio per la Difesa delle Alluvioni*, che si propone di regimentare i corsi fluviali, anche razionalizzando il prelievo delle acque per usi civili e produttivi.

Obiettivo comune e logica dell'intervento che impronta i due Piani è quello di ripristinare le situazioni di naturalità all'ambiente, sia nelle opere di ripristino e bonifica delle emergenze che per la realizzazione delle opere di difesa.

Le azioni di difesa della costa, fondamentali ai fini della competitività del turismo regionale e dell'attrazione dei flussi turistici, sono state da tempo impostate su un approccio di "gestione integrata", delle scelte e delle azioni di tutti i soggetti pubblici e privati. L'approccio, previsto già nel documento "*Difesa o Gestione: indirizzi per la definizione di un piano organico dell'area costiera abruzzese*", approvato nel febbraio 1998 all'unanimità dal Consiglio Regionale, è stato sviluppato nel corso degli ultimi anni, fino a pervenire ad una classificazione delle aree costiere in funzione del livello di rischio di erosione.

**Difesa della  
costa**

Il *Piano organico per il rischio delle aree vulnerabili* (realizzato nell'ambito degli studi di fattibilità finanziati con Del. CIPE n. 106/99) individua, per ciascuna delle aree suddette, possibili tipologie e soluzioni tecniche di intervento per la soluzione definitiva dei problemi. La Regione, che ha intenzione di dare attuazione al Piano, sta predisponendo un Accordo di Programma Quadro nell'ambito dell'Intesa Istituzionale di Programma e sta attivando tutti i possibili canali di finanza "straordinaria" per reperire le ingenti risorse finanziarie richieste (96 milioni di euro),

Per essere efficaci, le azioni di difesa della costa, di carattere "difensivo", volte cioè a ridurre gli effetti dell'impatto antropico e produttivo sulla costa, vanno integrate con azioni preventive, finalizzate a prevenire fenomeni di inquinamento delle acque marine, intervenendo a monte sulle acque fluviali. In tale ambito, sono in corso numerose azioni di disinquinamento dei fiumi, secondo la logica più ampia dell'azione sistematica di riqualificazione, attraverso la razionalizzazione delle derivazioni in alveo, per assicurare un sufficiente trasporto solido e al tempo stesso una riduzione degli apporti inquinanti, e varie azioni per il miglioramento della qualità delle acque.

Queste ultime si avvalgono di una dotazione infrastrutturale (impianti di depurazione) già relativamente soddisfacente, e comunque in fase di completamento: la Regione, infatti, ha programmato, con i soggetti preposti alla gestione del ciclo idrico integrato (gli Ambiti Territoriali Ottimali, di cui alla L. 36/94) nell'ambito di un apposito APQ dell'Intesa Istituzionale di Programma, numerosi interventi per il completamento e l'integrazione del sistema depurativo e del sistema collettante (cfr. *infra*, cap. 3).

**Risanamento  
delle acque**

Il *Piano della qualità delle acque*, del quale la Regione si è dotata, in conformità con le indicazioni del D.Lgs. 152/99, prevede la classificazione ed il monitoraggio delle acque superficiali con l'obbligo di perseguirne il miglioramento qualitativo, secondo parametri fissati dalle normative comunitarie, ponendo in essere tutte le azioni necessarie. L'obiettivo del piano è quello di elevare progressivamente la qualità delle acque fluviali abruzzesi fino a raggiungere un livello "buono" entro il 2008 ed "ottimo" entro il 2016. Parallelamente a tali azioni, ed intorno a tali obiettivi, la Regione sta costruendo i nuovi sistemi di monitoraggio della qualità, la normativa e la struttura della pianificazione conseguente. In particolare, la realizzazione del sistema di monitoraggio procede speditamente, e l'intero sistema dovrebbe entrare a regime, in anticipo rispetto ai tempi previsti, a metà 2004.

Tutte le azioni di riqualificazione dell'ambiente costiero sono inquadrare in un contesto più ampio di pianificazione territoriale, che nel tener conto delle esigenze di un equilibrato sviluppo della conurbazione costiera, prevede interventi per il disinquinamento acustico ed atmosferico, per il miglioramento dell'efficienza degli impianti di depurazione e per l'ingresso in operatività del passaggio ai Comuni delle competenze nella gestione del demanio marittimo.

**Riduzione  
dell'inquina-  
mento**

Per quanto riguarda gli interventi per il disinquinamento, negli ultimi anni è stata avviata un'azione organica di prevenzione, dotata di propri strumenti di programmazione e controllo della qualità ambientale, attraverso il Sistema Informativo Regionale Ambientale (sistema SIRA), realizzato in collaborazione con l'ARTA che già gestisce i sistemi regionali di rilevazione dell'inquinamento atmosferico, il censimento dei rifiuti e la tutela del mare, ed entro il 2004 svilupperà il sistema di rilevazione della qualità dell'aria, completando, con le centraline delle province di L'Aquila e di Teramo, la copertura dell'intero territorio regionale.

E' infine in corso un'intensa attività di programmazione per la riduzione dell'inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico.

In tema di *inquinamento atmosferico*, è stato predisposto il *Piano Regionale di Risanamento della qualità dell'aria*, che rende organica una serie di interventi già in corso per il contenimento delle emissioni inquinanti, definisce l'azione di sostegno e promozione dell'estensione del Bollino Blu a tutto il territorio regionale, e prevede le azioni di semplificazione delle procedure per il rilascio delle autorizzazioni per la tutela ambientale (IPPC - L. 351/99). Lo strumento consentirà l'adozione di provvedimenti mirati per la tutela di aree a maggiore rischio di inquinamento e la mitigazione di tutte le fonti di inquinamento atmosferico (da attività produttive, da traffico e da riscaldamento domestico). Le azioni previste dal Piano si svilupperanno attraverso definizioni di regole operative, incentivi e accordi da mettere in atto con la collaborazione degli enti locali, le associazioni di categoria, gli organismi di controllo e della ricerca scientifica.

In tema di *inquinamento acustico*, con un'apposita proposta di legge regionale di attuazione della Legge 477/95 verranno dettati i criteri per la redazione dei piani comunali di zonizzazione acustica, per la regimentazione delle emissioni acustiche e per il riconoscimento delle professioni connesse. L'attuazione della legge sarà affidata al primo *Piano Regionale Acustico*, che ne sarà parte integrante.

In materia di *inquinamento elettromagnetico*, sono stati predisposti, sulla base della nuova legge nazionale che regola il sistema della realizzazione e della gestione degli impianti radiotelevisivi e della telefonia mobile, il *Piano Territoriale Regionale delle Antenne*, che, tra l'altro,



individua i siti e le aree idonee alla realizzazione degli impianti ricetrasmittenti, e uno “*Schema di regolamento per la installazione degli impianti di telefonia mobile*” (DGR n. 570 del 23.07.2003), che disciplina l’installazione, le caratteristiche, l’esercizio ed il controllo degli impianti di telefonia mobile (ai sensi del D.Lgs. 198/2002).

Per quanto concerne invece il demanio marittimo, la Giunta, nella coscienza degli effetti non solo ambientali, ma anche economici e sullo sviluppo del turismo implicati da una sua corretta gestione, ha trasmesso al Consiglio (DGR n. 762/C dell’11 settembre 2002) una proposta di *Piano Demaniale Marittimo*, che modifica il Piano di settore previsto dalla precedente legislazione.

**Piano del demanio Marittimo**

Il Piano si pone, tra gli altri, gli obiettivi di garantire una gestione integrata dell’area costiera, della tutela ambientale ed ecosostenibile del demanio marittimo, di assicurarne l’uso per fini sociali e di favorire lo sviluppo omogeneo di tutte le aree demaniali marittime destinate all’uso turistico-ricreativo. In particolare, individuate le funzioni amministrative facenti capo ai Comuni e le loro modalità di attuazione, e regolamentate le concessioni demaniali ad uso turistico-ricreativo, il Piano detta le norme tecniche (criteri e parametri) per la redazione dei piani comunali.

Nel settore della gestione dei rifiuti, la Giunta ha inviato al Consiglio regionale il progetto di legge organica regionale che, recependo i contenuti delle recenti riforme istituzionali, propone un deciso rafforzamento delle funzioni di programmazione della Regione, ed il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli enti locali.

**Gestione dei rifiuti**

Il nuovo *Piano Regionale di Gestione dei rifiuti*, parte integrante della legge, propone soluzioni sull’intero spettro delle problematiche coinvolte. Obiettivi della legge sono infatti:

- la limitazione alla realizzazione delle discariche: si propone di non realizzare più alcuna discarica sul territorio regionale, utilizzando le volumetrie disponibili (2,5 milioni di metri cubi) e di utilizzare i rifiuti inerti ed i sovvalli derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani per il ripristino delle cave dismesse;
- l’ottimizzazione, lo snellimento e la razionalizzazione del sistema di gestione: la legge propone una riduzione dei consorzi di gestione dagli attuali 14 a 7, con un sistema a rete destinato, oltre che a rendere più economiche le operazioni di trasporto e trattamento dei rifiuti, a ridurre l’impatto ambientale;
- creare un governo a livello regionale del sistema di gestione: viene proposta la creazione di un’agenzia regionale per tutte le problematiche inerenti la materia dei rifiuti e delle bonifiche (la canalizzazione delle risorse, lo studio di nuove tecnologie, i programmi di formazione, di sensibilizzazione e di educazione ambientale, le attività di osservatorio in collaborazione con l’ARTA e l’APAT);
- l’ottimizzazione della raccolta differenziata: si propone di rendere obbligatoria per i Comuni la raccolta differenziata delle pile e dei farmaci scaduti, di incentivare quella dell’umido delle grandi utenze (ristorazione, mercatali, giardinaggio comunale, ecc.), e di trattare le utenze della frazione umida delle utenze civili (la cui raccolta differenziata è economicamente insostenibile) negli 8 impianti regionali previsti per la separazione secco-umido. Sono inoltre previsti agevolazioni ed incentivi per l’autocompostaggio presso le famiglie;
- il recupero energetico: il combustibile derivato da rifiuti sarà una miscela di frazione secca di rifiuti urbani, frazione da rifiuti speciali (almeno il 50% dei quali è termovalorizzabile) e da biomasse (residui dell’agricoltura, cippato, sottobosco, ecc.), contribuendo così alla produzione energetica regionale, almeno per il 2% (che è la quota prevista per legge di

- energia da rifiuti);
- il recupero materiale di alcune frazioni merceologiche: il disegno di legge propone la stipula di un accordo Regione/CONAI per il recupero materiale di carta, vetro e plastica, utilizzando anche le PMI attive sul territorio; creando così presupposti per nuova occupazione. Per lo smaltimento dei rifiuti sanitari, si propone di destinarne una quota parte alla termovalorizzazione ed un'altra, tramite accordi ASL/Comuni, alla raccolta differenziata, e quindi al recupero materiale;
  - il miglioramento del controllo nella gestione degli impianti: tutti gli impianti dovranno essere dotati di sistemi di filtrazione dell'aria e delle tecnologie più innovative, attraverso un'apposita procedura predisposta dall'ARTA e dall'Assessorato;
  - pervenire ad un'unica tariffa regionale sui rifiuti, più equa ed omogenea.

Il disegno di legge propone inoltre un programma di promozione e diffusione del Piano, ed accordi di programma innovativi con le associazioni di categoria per la soluzione dei problemi dei rifiuti inerti da scavi e dei rifiuti da attività agricole.

**Tabella 2.17** Obiettivi e strumenti di intervento di lungo periodo del DPEFR 2003 2005, nelle politiche ambientali e delle georisorse

AMBITI	OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI INTERMEDI	STRUMENTI	
			PROGRAMMATICI E LEGISLATIVI	FINANZIARI
Definizione del quadro normativo	Ridisegnare l'assetto istituzionale e le metodologie di pianificazione territoriale		Completamento Legge Urbanistica Regionale	
Completamento dell'assetto territoriale		Completamento della rete delle aree protette	Leggi regionali Strumenti di pianificazione (Quadro di Riferimento Regionale) Piani di settore Strumenti di programmazione APE VIA VAS Valutazione di Incidenza	
		Perimentazione delle aree contigue ai parchi		
		Individuazione dei corridoi biologici e della loro tutela concertata		
		Tutela e restauro del patrimonio forestale		
		Recupero dei detritori ambientali		
		Infrastrutturazione dell'Appennino in senso longitudinale		
		Configurazione delle "porte dei parchi"		
Manutenzione del territorio	Difesa delle acque e del suolo	Frenare e prevenire i fenomeni di erosione causati dall'esbosco e da una gestione impropria del suolo	Legislazione nazionale e regionale. Piani Stralcio di bacino. Piano stralcio per la Difesa delle alluvioni	Regionali Nazionali Comunitari (Docup)
		Assicurare la regimentazione dei corsi fluviali (anche attraverso la razionalizzazione del prelievo delle acque per usi civili e produttivi)		
		Riduzione degli effetti dell'impatto antropico e produttivo sulla costa		
	Riqualificazione della costa	Prevenzione dei fenomeni di inquinamento delle acque marine e disinquinamento dei fiumi	Documento "Difesa o gestione: indirizzi per la definizione di un piano organico dell'area costiera abruzzese" Studi di settore	
		Azioni di difesa dall'erosione costiera		
	Riduzione dell'inquinamento	Contenimento delle emissioni inquinanti	Piano regionale di risanamento dell'aria L. 351/99	
		Sostegno e promozione dell'estensione del Bollino Blu		
		Semplificazione delle procedure per il rilascio delle autorizzazioni per la tutela ambientale		
		Regolamentazione dell'inquinamento acustico		
	Risanamento delle acque	Individuazione dei siti e aree idonee alla realizzazione degli impianti ricetrasmittenti	Piano Territoriale Regionale delle Antenne	
		Elevare la qualità delle acque	Piano di tutela delle acque	
		Costruzione di sistemi di monitoraggio della qualità		
		Completamento ed integrazione del sistema depurativo e di quello colluttante.		
	Gestione dei rifiuti	Diffusione della raccolta differenziata	Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti	
Realizzazione di strutture di trattamento e smaltimento rifiuti				
Bonifica dei siti degradati				

## 2.5.2 – LA POLITICA DEI TRASPORTI E DELLA MOBILITÀ

Nel settore dei trasporti, dopo il primo decentramento di funzioni statali, attuato con i decreti legislativi 422/97 e 112/98 "a costituzione invariata", la riscrittura del Titolo V della Costituzione, attuata dalla L.C. 3/2001, ha attribuito alle Regioni competenza legislativa esclusiva nei trasporti di interesse regionale e competenza concorrente in materia di porti, aeroporti civili e grandi reti di trasporto e di navigazione, affidando, in ossequio al principio di sussidiarietà, le funzioni amministrative a Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato. Questo nuovo assetto normativo dovrà essere considerato nel delineare gli assetti gestionali dei servizi di trasporto e di logistica, e nel configurare gli assetti di governo locale dei trasporti.

**Il quadro  
delle  
competenze**

Le riforme in atto interessano sia le regole fondamentali di organizzazione del settore, sia l'intero sistema della programmazione degli interventi ai vari livelli amministrativi.

Il sistema di programmazione prevede che il Governo centrale delinea le connessioni tra la pianificazione nazionale e quella regionale e locale attraverso due strumenti di integrazione: il Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT), che definisce la rete nazionale delle infrastrutture e dei servizi di competenza dello Stato, e, per differenza, la rete di infrastrutture e servizi di competenza regionale e locale; il Sistema Informativo per il Monitoraggio e la Pianificazione dei Trasporti (SIMPT), che, a livello centrale, realizza il monitoraggio del sistema, in termini di domanda ed offerta offrendo agli operatori le informazioni necessarie per lo sviluppo delle politiche dei trasporti.

Lo scenario di riferimento della programmazione regionale è rappresentato dal Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGT), che, come detto, individua lo SNIT e pianifica la rete nazionale, definendo gli ambiti di intervento regionale e locale. Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica è stato approvato con DPR 14 marzo 2001.

La programmazione dei trasporti a livello regionale è affidata al *Piano Regionale Integrato dei Trasporti* (PRIT), strumento unico di programmazione, che copre la duplice dimensione che caratterizza la politica dei trasporti:

**Il Piano  
Regionale  
dei  
Trasporti**

- quella *strategica* (o dei trasporti), di lungo periodo, che prevede la realizzazione delle grosse infrastrutture regionali viarie, ferroviarie, marittime e aeroportuali, e che, interessando l'assetto generale del territorio, deve necessariamente integrarsi con i piani territoriali (quali il Quadro di Riferimento Regionale, il Piano Regionale di Sviluppo, ed i Piani Territoriali Provinciali);
- quella *tattica* (o del traffico) di breve periodo, cui è invece affidata la realizzazione del sistema di gestione dei servizi e della mobilità locale e cittadina, raccordandosi con la pianificazione territoriale su scala ristretta (di sistemi urbani e dei relativi Piani della Mobilità).

La Regione si sta dotando del PRIT: con la recente LR 13/2002 "*Pianificazione e sviluppo del comparto trasporti. Norme di finanziamento e di organizzazione dei trasporti*" ha infatti disposto, tra l'altro, la redazione del documento, che farà riferimento alla pianificazione nazionale per tutte le componenti della domanda e dell'offerta di trasporto e stabilirà gli obiettivi generali e specifici per singolo comparto (viabilità, trasporto ferroviario, trasporto merci e intermodalità, trasporto marittimo, trasporto aereo, sistemi di trasporto a fune) definendone obiettivi di sviluppo della rete infrastrutturale, di ammodernamento dei mezzi di trasporto pubblico, di livello qualitativo dei servizi, di grado di copertura dei costi e quindi di sistemi di tariffazione.

Con successivo atto, la Giunta ha definito le line-guida sulle quali il PRIT dovrà lavorare:

- decongestionamento dell'asse di trasporto adriatico gomma-ferro;
- connessione della costa con le aree interne;
- sviluppo degli assi di collegamento interni paralleli alla direttrice adriatica;
- sviluppo delle connessioni trasversali;
- realizzazione delle connessioni mancanti del sistema regionale e dei sistemi locali di trasporto con le infrastrutture dello SNIT;
- organizzazione del sistema ferroviario regionale;
- integrazione modale e tariffaria di tutti i sistemi di trasporto ed informatizzazione della gestione del trasporto pubblico locale;
- sviluppo delle relazioni di traffico marittimo ed aereo;
- sviluppo della telematica nell'intero settore, ed in particolare nel trasporto merci;
- incremento della rete dei trasporti a fune, con l'obiettivo di sviluppare nelle zone interne e nei centri turistici la mobilità attraverso l'integrazione del trasporto su gomma, su ferro e su funivia.

Fino all'adozione del PRIT, la programmazione di breve-medio termine continuerà a puntare sul potenziamento dei servizi nelle varie modalità:

- nel *trasporto merci*, migliorando gli aspetti gestionali, mettendo in rete gli interventi sulla portualità e sui centri intermodali in via di realizzazione, e sviluppando la logistica integrata anche tramite la costituzione di società di gestione a capitale misto pubblico-privato;
- nel *trasporto ferroviario*, superando gli attuali nodi di impedenza, attraverso lo studio per la velocizzazione delle linee ferroviarie (*in primis*, la Pescara-Roma) e lo sviluppo del trasporto merci in ambiti territoriali ad alta densità di imprese;
- nel comparto della *viabilità* migliorando i principali nodi di impedenza presenti nella rete stradale;
- nel *trasporto aereo*, adeguando gli scali alle norme di sicurezza e potenziandone strutture e servizi.

In particolare, il comparto della viabilità è quello nel quale si presentano condizioni operative immediate per l'intervento: con verbale n. 85/28 del 19.12.2002, il Consiglio Regionale ha approvato il *Programma Triennale della Viabilità Regionale*, che (ai sensi della LR 11/99 e successive modifiche ed integrazioni) realizza interventi di riqualificazione, ammodernamento, sviluppo e manutenzione straordinaria della rete viaria di interesse regionale, e investe 118 milioni di euro nel triennio 2001-2003 (cfr. *infra*, cap. 3).

**Trasporto  
pubblico  
locale**

Con la riforma del trasporto pubblico locale, attuata dalla L.R.152/98 "*Norme per il trasporto pubblico locale*", la Regione, nella sua attività di programmazione, assicura l'organizzazione, nell'ambito di ciascun bacino di traffico, della rete dei servizi minimi essenziali, determinando adeguati livelli qualitativi del servizio nelle varie modalità di trasporto, emanando indirizzi alle Province per la pianificazione a livello di bacini di traffico, finanziando i servizi minimi essenziali attraverso il Fondo Regionale Trasporti (L.R.152/98 art.11). Lo strumento di programmazione e normativo, subordinato al Piano Regionale Integrato dei trasporti, cui è affidato il governo del sistema di trasporto pubblico locale è il "*Programma triennale dei servizi minimi*", che deve individuare:

- a) la rete e l'organizzazione dei servizi;

- b) i criteri per l'integrazione modale e tariffaria;
- c) le risorse da destinare al trasporto pubblico di interesse locale e regionale con qualsiasi modalità effettuato;
- d) le modalità di determinazione delle tariffe;
- e) le modalità di attuazione e di revisione dei contratti di servizio pubblico;
- f) il sistema di monitoraggio dei servizi;
- g) i criteri per la riduzione della congestione e dell'inquinamento ambientale.

Nell'ambito della redazione del PRIT, ed a breve termine, la Regione perverrà alla definizione del primo *Programma Triennale dei servizi minimi*, che persegue gli obiettivi di:

- contenere le risorse pubbliche destinate all'erogazione dei servizi, attraverso il passaggio alle nuove forme di organizzazione e gestione dei servizi, che prevedono l'affidamento di questi ultimi mediante le gare ad evidenza pubblica e la regolazione mediante contratti di servizio, finanziati con la partecipazione degli enti locali delegati;
- migliorare la qualità dei servizi, attraverso l'innovazione tecnologica e le applicazioni telematiche e la sistematica applicazione di sistemi di tariffazione integrata;
- tutelare l'ambiente e la qualità della vita nelle città e nell'intero territorio, con l'attenzione a tutte le misure di contenimento dei danni da congestione e traffico, (recupero di quote significative della mobilità sistematica al trasporto collettivo, interventi sulla qualità dei mezzi di trasporto, e sulle politiche di regolazione del traffico, miglioramenti nella sicurezza delle infrastrutture per diminuire l'incidentalità, rinnovo dei sistemi di distribuzione delle merci, diversificazione delle modalità del trasporto merci).

**Tabella 2.18** - Obiettivi e strumenti di intervento di medio periodo del DPEFR 2003 2005 nella politica dei trasporti e della mobilità

AMBITI	OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI INTERMEDI	STRUMENTI				
			PROGRAMMATICI E LEGISLATIVI	FINANZIARI			
Potenziamento infrastrutturale nel settore dei trasporti	Miglioramento e potenziamento trasporto merci	Miglioramento aspetti gestionali	Leggi regionali e statali  PRIT  SdF CIPE ferrovia Pescara-Roma APQ n. 11	Nazionali (IIP)  Regionali  Comunitari (Docup)			
		Messa in rete degli interventi sulla portualità sui centri intermodali					
		Sviluppo della logistica integrata anche tramite la costituzione di società di gestione a capitale pubblico-privato					
	Potenziamento trasporto ferroviario	Velocizzazione della linea ferroviari Pescara-Roma					
		Sviluppare il trasporto merci in Val di Sangro tramite il potenziamento della Società di Trasporto Regionale Sangritana					
	Miglioramento della viabilità stradale	Miglioramento dei principali nodi di impedenza presenti nella rete stradale					
		Completamento del raddoppio viario della direttrice Adriatica					
	Miglioramento e potenziamento del trasporto aereo	Adeguamento degli scali alle norme di sicurezza					
		Potenziamento delle strutture e dei servizi già esistenti					
	Sistema di mobilità locale e cittadina	Organizzazione della rete dei servizi minimi essenziali			Determinazione di adeguati livelli qualitativi dei servizi nelle varie modalità di trasporto	Leggi regionali e statali di riferimento  PRIT  Programma triennale dei servizi minimi	Regionali
					Emanazione di indirizzi alle Province per la pianificazione a livello di bacini di traffico		
					Finanziamento della rete dei servizi minimi essenziali programmati dagli enti locali		
Miglioramento della qualità dei servizi		Modernizzazione del sistema attraverso l'innovazione tecnologica e le applicazioni telematiche					
		Applicazione dei sistemi di tariffazione integrata sia per il trasporto merci che per il trasporto passeggeri					
Mobilità sostenibile		Recuperare quote significative della mobilità sistemica del trasporto collettivo, sia nelle aree urbane che nelle zone ad alto valore ambientale	Intervenire sulla qualità dei mezzi di trasporto	L. 443/2001 Intesa Generale Quadro	Regionali		
			Politiche di regolazione del traffico				
			Aumentare la sicurezza delle infrastrutture				
			Rinnovare i sistemi di distribuzione merci				
			Decongestionamento dell'Asse longitudinale SS 16				
			Completamento delle connessioni trasversali della Tirreno -Adriatica				
			Potenziamento e messa in sicurezza degli assi longitudinali delle zone interne				
	Diversificare le modalità di trasporto merci						

### 2.5.3 – LA POLITICA DELL'ENERGIA

Il quadro istituzionale del settore della produzione, del trasporto e della distribuzione di energia, caratterizzato da una ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, è in fase di riordino: il disegno di legge di iniziativa governativa “*Riordino del settore energetico, nonché deleghe al Governo in materia di produzione di energia elettrica, di stoccaggio e vendita di GPL e di gestione dei rifiuti radioattivi*” è stato molto recentemente (16 luglio 2003) approvato alla Camera dei Deputati e trasmesso al Senato.

Quadro  
istituzionale

Obiettivi della legge sono:

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

Inoltre, il Governo, con l'obiettivo di definire una politica di controllo delle emissioni inquinanti e di riduzione dell'effetto serra, ha adottato tra il 2002 e il 2003 una serie di provvedimenti di ratifica ed esecuzione del protocollo di Kyoto in materia di finanziamenti per la riduzione dei gas serra, a tutela dell'ozono, e, in prospettiva attraverso un'apposita legge delega, anche a tutela dell'aria e della riduzione delle emissioni in atmosfera.

La Regione sta fin da ora collaborando con le altre regioni italiane, in sede di conferenza settoriale interregionale e di Conferenza Unificata, per la predisposizione coordinata di leggi e regolamenti in materia di energia, nel rispetto degli indirizzi che verranno dalla legge nazionale.

Il nuovo quadro di politica energetica che ne emergerà vedrà il coinvolgimento degli Enti Locali, portatori di esperienze specifiche, nella definizione e nell'attuazione di politiche che sappiano cogliere le opportunità di sviluppo del sistema ed individuare i più efficaci interventi per il risparmio energetico, il maggior rispetto del territorio e dell'ambiente e quindi della qualità della vita, con gli obiettivi nel medio e lungo periodo di :

- realizzare una rete regionale di trasporto e distribuzione dell'energia adeguata alle nuove necessità delle aree industriali ed abitative;
- attuare un sistema tariffario di vendita;
- migliorare il sistema dei consumi, rendendolo più razionale nel rispetto dell'esigenza della salvaguardia ambientale e del territorio.

Come sottolineato nel precedente DPEFR, nel quadro del redigendo Piano Energetico Nazionale, la Regione Abruzzo sosterrà gli obiettivi:

- dell'adesione agli accordi di Kyoto, attraverso interventi di razionalizzazione nell'uso di energia, l'utilizzo di cicli combinati ad alto rendimento e l'ampio impiego di fonti rinnovabili (mini-idroelettrico, biomasse ed eolico) ed assimilate (rifiuti, cogenerazione, industriale e teleriscaldamento);
- dell'adesione all'obiettivo nazionale del raddoppio, entro il 2010, dell'incidenza delle fonti rinnovabili di energia sul fabbisogno energetico;
- della forte riduzione del deficit elettrico, attraverso la razionalizzazione della domanda, il ricorso ai cicli combinati ad alto rendimento elettrico e un incremento deciso della produzione di energia da fonti rinnovabili ed assimilate;

Programmi  
regionali

- dell'integrazione degli obiettivi della politica energetica regionale nelle linee della programmazione regionale, generale e di settore, nella logica di una sostenibilità dei processi di sviluppo.

**Fonti  
rinnovabili**

Nelle more della definizione del quadro di competenze certe e della programmazione nazionale, nei comparti della produzione, dello stoccaggio e della distribuzione di energia, della prospezione, ricerca e distribuzione degli idrocarburi, la Regione proseguirà il suo impegno nel settore della *produzione di energia da fonti rinnovabili*.

Si tratta infatti dell'unico comparto del settore energetico nel quale vi sia stata una delega di competenze amministrative (con il D.Lgs. 112/98 e il D.Lgs 79/99), in attuazione della quale le Regioni sono state in condizione di adottare sistemi di incentivazioni economiche all'installazione di impianti fotovoltaici per usi domestici e produttivi.

Il *Piano Regionale di Sviluppo delle Fonti di Energia Rinnovabile* (DGR n. 1189 del 5 dicembre 2001) aveva previsto obiettivi di riduzione dell'anidride carbonica (causa dell'effetto serra) di 1,2 milioni di tonnellate (pari al volume del Corno Grande), valore che è in linea con quelli decisi a Kyoto, proprio attraverso lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile. Gli interventi sino ad oggi realizzati hanno già consentito di raggiungere tali obiettivi.

La Regione, continuerà pertanto a sviluppare le due grandi linee di intervento previste dal Piano:

- il potenziamento e l'estensione dell'attuale sistema degli incentivi all'installazione di impianti fotovoltaici per usi domestici e produttivi;
- azioni di sviluppo di quelle fonti con maggiori prospettive in Abruzzo, quali biomasse e biodiesel, l'energia eolica e l'idroelettrica.

Per quanto concerne il primo punto, la Regione intende potenziare ed estendere all'intero sistema industriale, terziario, professionale e scolastico, l'attuale sistema degli incentivi per il sostegno e la diffusione dell'utilizzo delle energie rinnovabili, oggi indirizzata all'utilizzo di talune fonti (fotovoltaica, solare, termica e biomasse).

A tal fine, è stato recentemente predisposto il Regolamento per l'installazione di impianti eolici nel territorio regionale, con relativo disciplinare attuativo, che è in fase di approvazione da parte della Giunta.

Per quanto riguarda invece il secondo punto (azioni di sviluppo), gli investimenti per la riduzione e la mitigazione delle principali fonti di inquinamento procedono in stretta sinergia con la politica degli interventi e delle azioni in campo ambientale, e quindi del turismo e del territorio, con l'obiettivo di coniugare le politiche di contenimento degli inquinamenti e riduzione dei consumi energetici, attraverso l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, con quelle di valorizzazione e sviluppo turistico.

La strategia posta in essere dalla Regione punta su azioni direttamente operative. Con il supporto della Regional Energy Agency, realizzata con finanziamento comunitario ed attiva dal novembre 2001, sono state programmate ed avviate molte attività per il risparmio energetico e per la sperimentazione e diffusione delle energie rinnovabili. Tra queste:

- il Progetto di valorizzazione energetica delle biomasse "*Forest management and clean energy*", proposto dalla Regione nell'ambito del Programma INTERREG IIIB;
- il Progetto di ricerca FISR, per lo sviluppo della produzione di idrogeno attraverso la gassificazione delle biomasse, condotto in partenariato con l'Università dell'Aquila-



- Dipartimento di energetica;
- un programma per lo sfruttamento energetico delle biomasse in agricoltura, nell'ambito dei finanziamenti ad hoc previsti in Abruzzo;
  - un ulteriore progetto per lo sviluppo dell'utilizzo delle fonti rinnovabili di energia in agricoltura e nello sviluppo rurale, da presentare nell'ambito del bando Comunitario attuativo del programma INTERREG IIIA, in sinergia con le azioni poste in essere con il Programma di Iniziativa Comunitaria Leader Plus;
  - una serie di interventi proposti dal Ministero dell'Ambiente nell'ambito del proprio programma di sostegno all'utilizzo delle fonti rinnovabili di energia;
  - la realizzazione di un Centro Eolico per le Tecnologie Energetiche-CETE, per il quale è stato siglato il 3 luglio 2003 un Protocollo di intesa con Edison Energie Speciali-EDENS;
  - un progetto sperimentale per lo sviluppo dell'utilizzo integrato delle diverse fonti di energia rinnovabile, unitamente a misure di efficienza energetica (progetto denominato HYVALLEY nell'ambito del programma Comunitario di ricerca CONCERTO), nel bacino idrografico del fiume Treste;
  - azioni per la riduzione dei consumi energetici sul patrimonio residenziale pubblico ex IACP, per il quale è stato siglato un protocollo di intesa tra Regione (Assessorato alle Opere Pubbliche, Assessorato al Turismo Ambiente Energia e Territorio) e l'ATER (Azienda Territoriale per l'Edilizia e il Territorio), in corso di ratifica in Giunta;
  - uno studio per la rilevazione dell'utilizzo potenziale delle fonti di energia rinnovabile e per la definizione di un regolamento per le buone pratiche di autoapprovvigionamento energetico, promosso in Accordo quadro con l'Università degli Studi dell'Aquila;
  - un'azione sistematica di sviluppo delle fonti di energia rinnovabile nei servizi della filiera turistica, svolta in sinergia con l'APTR, che prevede anche il coinvolgimento degli uffici periferici del turismo (APTR e IAT), quali supporti operativi all'azione di sensibilizzazione e coinvolgimento della popolazione alle attività regionali in materia di energia.

**Tabella 2.19** - Obiettivi e strumenti di intervento di lungo periodo del DPEFR 2003-2005 nella politica energetica

AMBITI	OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI INTERMEDI	STRUMENTI			
			PROGRAMMATICI E LEGISLATIVI	FINANZIARI		
Sviluppo del sistema	Realizzare un mercato di produzione dell'energia, in particolare quella elettrica, più efficiente e competitivo	Creare una pluralità di operatori	Leggi nazionali di settore	Regionali		
		Regolamentare gli accessi al mercato stesso				
		Garantire maggiore sostenibilità ambientale e migliorare il rendimento medio degli impianti				
		Attuare un sistema tariffario di vendita				
Migliorare il sistema dei consumi	Leggi regionali					
Attivazione di un sistema di verifica e controllo						
Realizzare una rete di trasporto, stoccaggio e distribuzione dell'energia per le aree industriali ed abitative	Realizzazione di nuove infrastrutture	Strumenti di programmazione (Piano energetico regionale) incentivi all'utilizzo di fonti rinnovabili				
	Attivazione di un sistema di verifica e controllo					
Tutela dell'ambiente	Favorire la massima estensione nell'uso delle fonti di energia rinnovabile	Promozione e sostegno alla realizzazione di impianti di produzione elettrica				
		Aggiornamento, formazione ed indirizzo delle professionalità regionali alle nuove tecnologie impiantistiche e costruttive, ed alla nuova progettualità in tema di risparmio energetico				
		Promozione e regolamentazione del sistema dell'energia distribuita				

## 2.5.4 - BENI ED ATTIVITÀ CULTURALI

La valorizzazione delle tradizioni e dei beni culturali non solo permette una maggiore fruizione dell'attuale patrimonio di risorse da parte delle comunità locali, rafforzandone l'identità culturale, ma incrementa notevolmente la potenzialità dell'offerta turistica regionale, che punta proprio sulla filiera ambiente-cultura-prodotti tipici per differenziare il proprio prodotto e promuovere lo sviluppo dei propri ambiti territoriali maggiormente vocati a tale tipo di turismo.

La competitività del turismo regionale dipende sempre più dalla capacità degli operatori di attivare nuovi servizi per il tempo libero, e degli enti pubblici di migliorare l'organizzazione e l'offerta di beni culturali. Pertanto, come sottolineato nel precedente DPEFR, le strategie della Regione del settore saranno rivolte da un lato alla promozione degli eventi, dall'altro allo sviluppo e alla valorizzazione del sistema dei beni culturali.

### Eventi culturali e dello spettacolo

Continuerà pertanto il sostegno agli eventi ed alle attività culturali che sono coerenti con l'immagine dell'Abruzzo promossa sui mercati turistici in grado di assumere una dimensione extraregionale.

Inoltre, verranno ancora garantiti la promozione delle attività teatrali e musicali da parte degli Enti a partecipazione regionale e il sostegno al sistema economico legato alle attività di spettacolo, composto da compagnie ed associazioni culturali, utilizzando gli strumenti normativi presenti (per la musica, la L.R. n. 15 del 2000; per il cinema la LR. N. 98 del 1999; per la prosa, la LR n.5 del 1999).

Sono infine in corso investimenti per l'adeguamento delle strutture per la fruizione degli eventi culturali (ristrutturazione di teatri e sale di spettacolo), che si avvalgono di un'apposita linea di intervento nel quadro delle politiche strutturali (l'Azione 3.4.2 del DOCUP 2000-2006).

### Patrimonio culturale

La strategia, di più lungo periodo, di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale, riveste una notevole importanza ai fini del modello di sviluppo turistico prefigurato per l'Abruzzo, ed in particolare per le sue zone interne, anche alla luce delle risorse che a tal fine sono rese disponibili dagli strumenti della programmazione negoziata.

Il quadro istituzionale del settore, anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, si presenta come estremamente complesso. Schematizzando al massimo, possono individuarsi tre ambiti di intervento, facenti capo a tre differenti livelli territoriali:

- il recupero e la promozione dei siti archeologici e delle testimonianze storiche ed architettoniche, con competenze ripartite tra Regione e Stato. In quest'ambito, sono già in corso varie iniziative proprie regionali e altre in coordinamento con l'azione statale;
- competenze di programmazione regionale in ambiti, anche molto importanti, della filiera: ad esempio, per il restauro, lo sviluppo e la tutela dei centri storici minori, per interventi sulle emergenze, per l'organizzazione della fruizione dei beni culturali, per la promozione attraverso l'inserimento nell'ambito dei circuiti turistici, ecc.;
- il restauro, la promozione e la fruizione delle emergenze cosiddette "minori", affidata alla competenza degli enti locali.

Si configura pertanto un insieme di competenze per i vari livelli amministrativi, nel quale la

Regione riveste un ruolo centrale di interazione con lo Stato e di coordinamento degli interventi di valenza locale che interessano il proprio territorio.

In tale ottica, la Regione si propone di sviluppare una programmazione a livello comprensoriale, che coinvolga tutti i soggetti pubblici e privati (fondazioni, società consortili pubblico-private) e consenta alla Regione di concentrarsi sulle azioni "di sistema". In linea con quanto enunciato nel precedente DPEFR, obiettivi della Regione sono pertanto:

- l'adeguamento e/o l'allestimento delle sedi dei servizi culturali (archivi storici, biblioteche, musei);
- la valorizzazione di emergenze archeologico – monumentali;
- la valorizzazione di aree di particolare interesse archeologico, culturale e naturalistico, funzionale allo sviluppo dei territori interessati;
- la creazione di un "sistema museale regionale", articolato in sottosistemi territoriali e tematici, che preveda la promozione di nuovi servizi di gestione, che integrino percorsi naturali con percorsi culturali, ed utilizzino nuove tecnologie pedagogiche e di fruizione dei beni culturali;
- la programmazione e l'attuazione delle attività di catalogazione dei beni culturali, e la gestione coordinata delle relative banche dati, nell'ambito degli indirizzi metodologici previsti dal D. Lgs. 112/98.;
- l'adeguamento del sistema regionale delle biblioteche alle innovazioni informatiche e telematiche e allo sviluppo di forme di cooperazione per il restauro librario e la conservazione di testi;
- la creazione di nuovi servizi per il pubblico, basati sull'utilizzo della telematica e di tecnologie multimediali, in grado di ampliare e facilitare le modalità di fruizione del patrimonio culturale (postazioni multimediali all'intero dei musei, possibilità di accedere al catalogo delle opere museali via internet, sistemi di teleprenotazione, ecc).

Per quanto riguarda la creazione del *sistema museale regionale*, come previsto dalla legge regionale abruzzese (LR n. 61 del 31 agosto 1999), essa sarà progettata e realizzata con il coinvolgimento di enti locali ed ecclesiastici e di tutti i soggetti privati, al fine di promuovere la loro più razionale organizzazione, indipendentemente dalla relativa titolarità, e di favorirne una gestione coordinata.

In questa fase, obiettivo della Regione è quello di predisporre gli strumenti per la programmazione dell'offerta di servizi e per la gestione dei sistemi museali territoriali e tematici, portando a razionalità il sistema complessivo, formato da oltre 100 istituzioni museali statali, locali e di interesse locale estremamente differenziate per dimensioni e tipologia.

Per la *catalogazione dei beni culturali*, la Regione sta realizzando un sistema informatico presso il Centro Regionale per Beni Culturali di Sulmona, che integra i dati i diverse fonti (regionali, degli Enti Locali, delle Soprintendenze Regionali) e provvede alla gestione coordinata delle attività di catalogazione. I dati potranno essere inseriti nel *Sistema informativo dei beni culturali e ambientali della Regione*, in via di realizzazione, che in stretta connessione con i sistemi informativi del Ministero, costituirà il punto di riferimento in ambito regionale per le attività di catalogazione e di documentazione, e promuoverà anche iniziative di elaborazione, pubblicazione e diffusione di ricerche e dati in funzione di esigenze scientifiche, divulgative o amministrative.

Nella progettazione degli interventi di valorizzazione delle varie emergenze, particolare attenzione sarà attribuita alle forme integrate di investimento in specifiche aree tematiche, in particolare ispirate a percorsi ed itinerari turistico-culturali, sinergici con il sistema produttivo locale (prodotti tipici, artigianato artistico, ecc.); in tale ambito, sono già state individuate alcune priorità (percorsi tratturali e restauro degli edifici di culto collegati, valorizzazione dell'architettura fortificata, recupero dei beni monumentali, arte religiosa nell'Abruzzo interno, parchi culturali e naturalistici). Sarà importante creare formule di coinvolgimento finanziario di gruppi privati e finanziari (project-financing), in modo da creare flussi economici integrativi necessari alla gestione dei numerosi servizi collegati ai progetti realizzati.

**Tabella 2.20** Obiettivi e strumenti di intervento di medio periodo del DPEFR 2003 2005 nel settore dei beni e delle attività culturali

AMBITI	OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI INTERMEDI	STRUMENTI				
			PROGRAMMATICI E LEGISLATIVI	FINANZIARI			
Promozione di eventi culturali	Sostegno ad eventi culturali e dello spettacolo	Ristrutturazioni di sale di spettacolo e teatri	L.R. 48/96 e successive modificazioni	Regionali			
		Promozione della musica, del cinema e della prosa					
Valorizzazione delle tradizioni e dei beni culturali	Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale regionale	Recupero e promozione dei siti archeologici e delle testimonianze storiche ed architettoniche			L.R. 15/2000	Nazionali	
		Restauro, sviluppo e tutela dei centri storici minori					
		Organizzazione dei circuiti turistici					
		Azioni di sensibilizzazione					
	Innovazione nei metodi organizzativi e gestionali	Innovazione nei metodi organizzativi e gestionali			Creazione di un sistema museale regionale	L.R. 98/1999	Comunitari (Docup)
					Programmazione ed attuazione delle attività di catalogazione dei beni culturali e gestione coordinata delle loro banche dati		
					Adegumento del sistema regionale delle biblioteche alle innovazioni informatiche e telematiche ed allo sviluppo di forme di cooperazione per il restauro librario e la conservazione dei testi		
					Riqualificazione del personale nel campo della gestione dei documenti elettronici		
		Creazione di nuovi servizi per il pubblico, basati sull'utilizzo della telematica e di tecnologie multimediali	L.R. 5/1999	Strumenti di programmazione			

### 3 - I PRINCIPALI PROGRAMMI DI INVESTIMENTI PUBBLICI

#### 3.1 - L'EVOLUZIONE DEL QUADRO DELL'INTERVENTO PUBBLICO

Nel corso del 2002, il quadro istituzionale della politica degli investimenti pubblici in Abruzzo ha vissuto un'evoluzione che solo in parte segue quella delle riforme in atto nell'amministrazione italiana.

Rispetto alla fine 2001, i noti dati di fondo, e connessi problemi, dell'intervento pubblico restano identici. Pur rimanendo l'intero Abruzzo considerato, per il Governo italiano, come "area depressa" e "regione del Mezzogiorno", ai fini della ripartizione delle risorse nazionali per infrastrutture e dell'applicazione di alcuni benefici per le imprese o con la "riserva" di quote destinate a progetti proposti dalla Regione in alcune iniziative comunitarie, per i massimali di aiuto alle imprese permane il differenziale di trattamento tra la parte del territorio inserita nelle aree dell'Obiettivo 2 (di riconversione socio-economica), che interessa tutte le zone interne e le aree ammesse ai benefici della deroga dell'art. 87.3.c del Trattato di Amsterdam.

L'Abruzzo  
tra le aree  
deprese

Le iniziative politiche assunte nel frattempo in tal senso dovrebbero trovare, a fine 2003, una soluzione positiva, con la ridefinizione da parte delle autorità comunitarie delle aree oggetto di intervento della politica regionale europea. La Regione Abruzzo sta elaborando una proposta di ridefinizione delle aree oggetto di intervento della politica regionale comunitaria, che verrà consegnata al Governo nazionale per la trattativa da condurre con le autorità comunitarie. In ogni caso, fino alla ridefinizione di fine 2003, continua a porsi l'esigenza di equilibrare gli interventi previsti a favore delle aree meno sviluppate della regione (le zone interne obiettivo 2), e di accompagnarli con strumenti idonei a coniugare la politica per le imprese con una positiva azione di contesto (cfr. *supra*, par. 2.2).

Il quadro degli investimenti ha subito degli ampliamenti e delle modifiche rispetto al 2001. Oltre, infatti, ad essere iniziata l'attuazione dei programmi elaborati nel 2001, di cui si è dato conto nel precedente DPEFR:

- sono arrivati a definizione alcuni programmi di una certa rilevanza;
- sono stati "regionalizzati" alcuni strumenti di aiuti alle imprese, fino a farli connotare sempre più come strumenti di sviluppo locale (oltre che i patti territoriali e gli strumenti della programmazione negoziata, praticamente tutti gli strumenti di politica industriale e della politica per le imprese - L. 488/92, la L. 95/95, la L. 341/95, la L. 266/97);
- è proseguita da parte della Regione l'attività di informazione, consulenza e supporto tecnico alla progettazione degli enti locali.

Proprio quest'ultima dimensione, quella locale, resta quella che caratterizza il ciclo di programmazione in corso.

La tabella 3.1 aggiorna l'analoga del precedente DPEFR, e riassume i principali strumenti di programmazione finora attivati. A questi si vanno aggiungendo altri strumenti di finanza ordinaria, che confluiranno nell'Intesa Istituzionale di Programma, (la quale a sua volta, a partire dal 2004 andrà obbligatoriamente ad alimentare le quote di cofinanziamento

nazionale e regionale del Docup Obiettivo 2), e che sono in qualche misura legati al passaggio delle competenze e delle relative risorse umane e finanziarie dallo Stato alle Regioni e agli enti locali.

Nel presente capitolo, si sintetizzano, per ciascuno strumento programmatico o documento di programmazione, la provenienza dei fondi, la scansione temporale e lo stato di attuazione degli investimenti previsti, che si avvalgono delle grandi linee di programmazione del medio e del lungo periodo sinteticamente illustrate nel capitolo precedente.

I  
programmi  
e le risorse

**Tabella 3.1** - Principali strumenti di programmazione regionale e locale cofinanziati

Programma	Competenza	Fondi	Durata temporale	Territorio ammesso	Dotazione finanziaria (Meuro)		
					Totale	Pubblica	Regione
Piano di Sviluppo Rurale	Regione	FEAOG Statali Regionali	2000-2006	Tutto il territorio regionale	427,80	290,42	26,00
Documento Unico di Programmazione (DOCUP)	Regione	FESR Statali Regionali	2000-2006	Zone ammesse in base al Reg. CE n. 1260/99	764,87	468,30	84,86
Programma operativo (POR) obiettivo 3	Regione	FESR Statali Regionali	2000-2006	Tutto il territorio regionale	396,78	392,34	43,16
DOCUP Pesca	Regione	SFOP Statali Regionali	2000-2006	Tutto il territorio regionale	16,77	9,31	1,53
Intesa Generale Quadro	Regione Stato	Statali Regionali	2003-2008	Tutto il territorio regionale	1143,70	1143,70	
Intesa Istituzionale di programma (IIP)	Regione Stato	Regionali e Statali	2000-2003	Tutto il territorio regionale	375,00	275,50	
PIC Leader +	Regione	FEAOG Statali Regionali	2000-2006	Zone collinari e interne	69,00	35,34	5,30
PIC Urban II	EE.LL.	FESR	2000-2006	Pescara	28,22		
PIC Interreg III	Regione	FESR	2000-2006	Tutto il territorio regionale	22,20 3,00		
PIC Equal	Regione	FSE	2000-2006	Tutto il territorio regionale	24,70		
Programmi di investimento nazionali/regionali (a)	Regione e Stato	Statali	Vari	Tutto il territorio regionale	1.467,30	1.467,30	
Patti Territoriali	EE.LL.	Statali e/o regionali		Vedi paragrafo	500,00	213,00	
Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST) (b)	EE.LL.	Statali e/o regionali		Vedi paragrafo	2.395,00	2.395,00	
Programmi di trasformazione e sviluppo urbano	EE.LL.	Statali Regionali		Tutto il territorio regionale	473,30	35,00	159,70
				<b>Totale</b>	<b>12.109,05</b>	<b>9.881,02</b>	<b>481,40</b>

(a) Comprende i programmi infrastrutturali a valere sulla finanza ordinaria (cfr. par. 3.2)

(b) Riferito ai PRUSST interamente abruzzesi

**3.2 - I PROGRAMMI INFRASTRUTTURALI A VALERE SULLA FINANZA ORDINARIA.**

**3.2.1 - LA “LEGGE-OBIETTIVO” E L’INTESA GENERALE QUADRO**

Il 20 dicembre 2002 è stata firmata dal Presidente della Regione Abruzzo, dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri per le Infrastrutture e i Trasporti, per l’Ambiente e la Tutela del Territorio, per gli Affari Regionali l’Intesa Generale Quadro per la realizzazione degli interventi previsti in Abruzzo dal “Primo programma di infrastrutture strategiche” di rilevante interesse nazionale, di cui alla Delibera CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001, attuativa della Legge n. 443 del 21 dicembre 2001 (detta “Legge-Obiettivo”).

**Tabella 3.2** – Grandi opere previste dall’Intesa Generale Quadro

AMBITI	SETTORI	DIRETTRICI E OPERE
Corridoio plurimodale Adriatico	Viabilità	Dorsale viaria collinare “Pedemontana Abruzzo-Marche”, attraverso il miglioramento della <b>S.S.81 Piceno Aprutina</b> (Ascoli Piceno – Val Tronto – Area Vestina – Casoli – Molise); Completamento degli assi interregionali di connessione tra costa e zone interne. Priorità al completamento della variante alla SS 80 tra Teramo e Giulianova (cosiddetta Teramo-Mare);
	Ferrovie	Completamento del raddoppio della linea ferroviaria adriatica nella tratta abruzzese
Corridoi trasversali e dorsale appenninica	Viabilità	Completamento della trasversale autostradale asse tirrenico appenninica (Roma-Teramo): raccordo tra la A24-e la A14;
		Completamento, adeguamento e messa in sicurezza dell’asse viario dorsale appenninico, attraverso: - la sistemazione della S.S. 17 dell’Appennino Abruzzese, nel tratto Rieti – Antrodoco – L’Aquila - Navelli - la sistemazione della S.S. 260 Alto Aterno (tratto L’Aquila-Montereale-Amatrice - la sistemazione della S.S. 261 Subequana - il completamento della diramazione sulla direttrice Rieti-Avezzano-Sora;
		Galleria di sicurezza del traforo autostradale del Gran Sasso;
Interventi per l'emergenza idrica in Abruzzo		Completamento del sistema acquedottistico nella Val Pescara;
		Potenziamento acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso lato Teramo;
		Disinquinamento del Fiume Pescara;
		Riefficientamento delle adduzioni potabili ed opere connesse nei bacini idrici dei Fiumi Pescara, Sangro e Vomano;
		Adduzione Abruzzo-Puglia dai fiumi Pescara, Sangro e Vomano;
		Diga di Ponte Chiauci sul Fiume Trigno –completamento 2° stralcio;
Realizzazione di una diga sul Fiume Fino a Bisenti;		
Realizzazione di vasche di accumulo ed impianti irrigui nella Piana del Fucino;		
Priorità Programmatiche future	Viabilità	Adeguamento e potenziamento Autostrada A 14 e SS. 16;
		Prolungamento asse attrezzato della Val Pescara e raccordi con le infrastrutture interportuali e distributive;
		Allaccio della A 25 con infrastrutture interportuali interne;
	Ferrovie	Potenziamento e qualificazione della linea ferroviaria Pescara-Roma;
	Aeroporti	Potenziamento e messa in sicurezza dell’Aeroporto d’Abruzzo;
Porti	Qualificazione della portualità	

L'Intesa destina 1.143,7 milioni di euro alla realizzazione e/o al completamento delle grandi opere viarie e ferroviarie, già inserite nel cosiddetto "Pacchetto Lunardi", definito nella citata Deliberazione CIPE n. 121/2001, in attuazione del Piano Generale dei Trasporti, nonché di opere per la soluzione del problema dell'emergenza idrica in Abruzzo.

Le opere saranno ad intero carico della finanza statale e di forme innovative della finanza di progetto, e la loro realizzazione si avvarrà delle procedure semplificate previste dalla Legge 1° agosto 2002, n. 166 "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti" (cosiddetta "Merloni Quater").

I primi mesi del 2003 sono stati destinati alla ricognizione della progettualità esistente ed alla predisposizione del relativo programma operativo, in considerazione del fatto che l'Intesa prevede che il primo anno di attività sia dedicato alla programmazione operativa, alle progettazioni necessarie alla cantierabilità delle singole opere ed alla definizione di ulteriori ambiti e strategie di collaborazione tra Regione e Governo centrale nel campo delle infrastrutture.

Tra questi ultimi, l'Intesa definisce fin da ora già alcune priorità programmatiche, impegnandosi a sostenerne la progettualità. Si tratta di opere destinate in ultima analisi a completare la riqualificazione dell'intero sistema della mobilità abruzzese:

- potenziando i collegamenti viari dell'asse longitudinale costiero, attraverso la realizzazione della terza corsia autostradale della A 14 e il miglioramento della SS adriatica;
- potenziando l'asse ferroviario Pescara-Roma, secondo gli intendimenti del Piano nazionale per lo sviluppo delle ferrovie nel Mezzogiorno, in base agli esiti di un apposito studio di fattibilità finanziato dalla Regione;
- potenziando l'aeroporto civile regionale nella prospettiva di adeguarlo alle normative degli aeroporti internazionali;
- completando la specializzazione funzionale e sulla riqualificazione del sistema portuale, secondo il Piano Regionale della Portualità.

I tempi di realizzazione delle opere sono al momento legati alla disponibilità di risorse da parte del governo nazionale, che nel DPEF e nelle delibere CIPE della prima metà dell'anno ha potuto definire soltanto pochi interventi prioritari, tutti in zone ad alta densità abitativa.

Le priorità di interesse regionale, allo stato attuale della progettazione, risultano:

- il completamento della variante sud dell'Aquila della SS 17;
- il collegamento L'Aquila-Amatrice dal capoluogo all'innesto con la SS 4 (Salaria);
- il completamento della variante alla SS 80 (Teramo-mare);
- il completamento della direttrice Ascoli-Teramo-Val Vomano-Val Fino;
- la realizzazione della variante alla SS 16 nel tratto San Benedetto del Tronto-Giulianova;
- il completamento della strada a scorrimento veloce 652 ("Fondo valle del Sangro") nel tratto Civitaluparella-Gamberale;
- l'integrazione del finanziamento per il completamento del viadotto "Barche" in Comune di Bomba;
- la realizzazione e/o il completamento delle varianti alla SS. 16 di Vasto e di Pescara nei tratti di Francavilla (a sud), Montesilvano, Silvi e Pineto (a nord).



### 3.2.2- PROGRAMMI DI INVESTIMENTO NELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO

Con il Piano triennale in materia di viabilità, approvato dal Consiglio Regionale in data 19-12-2002, la Regione ha individuato gli interventi da promuovere per la riqualificazione, ammodernamento, sviluppo e grande infrastrutturazione della rete viaria, nonché interventi di manutenzione straordinaria.

Si tratta di 28 progetti (di cui 13 in fase di progettazione esecutiva o definitiva) che erano già disponibili e non ancora finanziati, giacenti presso l'ANAS, le province e gli enti locali per uno stanziamento complessivo di fondi pari a 118,2 milioni di euro.

In ulteriori programmi di investimenti nel settore dei trasporti, come ricordato nel precedente DPEFR, confluiscono per il periodo 2002-2004 risorse ordinarie, nazionali e comunitarie per un totale di oltre 926 milioni di euro. Gli interventi previsti sono riportati nella tabella 3.3.

**Tabella 3.3** Investimenti 2002-2004 nel settore dei trasporti su risorse ordinarie statali (dati in migliaia di euro)

SETTORI	RIFERIMENTI/FONTI FINANZ.	LOCALIZZAZIONE	TOTALE
Viabilità	Piano Triennale Region. (LR 35/01)		118.191
Aeroporti	AdP Min. trasporti, Difesa, Interni	Pescara	(*) 15.500
Intermodalità	LL. 204/95 e 341/95	Interporto Val Pescara	20.024
Porti	Del. CIPE 138/2000 e 84/2000	Ortona, Vasto, Gulianova	19.820
Id.	D.Lgs. 112/98 (escavazione)	Vari	780.000
Impianti filoviari	L. 121/92 e 641/96	Pescara	31.000
Ferrovie	AdP con Ministero Trasporti	Ferr. Adriatico-Sangritana	25.800
Mezzi di trasporto	Rinnovo e potenziam. parco autobus		34.000
<b>Totale</b>			<b>1.044.335</b>

Nota: (\*) = di cui 6 milioni di euro a carico della Regione Abruzzo

### 3.2.3 – IL PIANO STRAORDINARIO DI INVESTIMENTI NELLA SANITÀ

Nel giugno 2002, il Consiglio Regionale ha approvato il “*Programma Straordinario di investimenti in edilizia sanitaria*”, che prevede un investimento complessivo di 257 milioni di euro, pari a circa 497 miliardi di lire, con un cofinanziamento delle AUSL di oltre 25 milioni di euro. Il Piano, che nasce dalla rimodulazione dell'ampio programma di investimenti previsto dalla legge 47/88, pone in essere le azioni di potenziamento, riqualificazione e sviluppo tecnologico dell'intera rete delle strutture sanitarie regionali previste nella programmazione di settore (cfr. *supra*, par. 2.5.2), utilizzando risorse del Ministero della Sanità trasferite alla Regione Abruzzo.

L'attuazione del piano sarà affidata ad un apposito Accordo di Programma tra Regione e Ministero della Salute, in fase di predisposizione.

**Tabella 3.4** – Investimenti previsti dal Piano Straordinario di edilizia sanitaria

AUSL	DSB POLIAMBUL.		RSA		OSPEDALI		POLI SANITARI		TOTALE
	N.	Migliaia di euro	N.	Migliaia di euro	N.	Migliaia di euro	N.	Migliaia di euro	Migliaia di euro
Avezzano-Sulmona	2	774	1	516	5	32.020	1	258	33.562
Chieti	8	2.582	3	5.881	3	27.520	2	1.548	37.701
L'Aquila	1	516	1	1.807	1	5.154	0	0	7.488
Lanciano-Vasto	4	1.497	1	516	5	58.721	2	1.549	62.294
Pescara	9	9.144	1	361	3	42.966	3	2.178	54.861
Teramo	2	1.294	3	2.635	4	54.847	1	516	59.294
<b>Totale</b>	<b>26</b>	<b>15.918</b>	<b>10</b>	<b>11.418</b>	<b>21</b>	<b>221.508</b>	<b>9</b>	<b>6.352</b>	<b>255.190</b>
Interv rliev regionale									1.649

### 3.3 – LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA REGIONALE

#### 3.3.1 – L'INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA

Come è noto, l'Intesa Istituzionale di Programma (IIP) costituisce la nuova modalità di svolgimento dei rapporti giuridici e finanziari tra Stato e Regioni per interventi sul territorio, e quindi la fonte *ordinaria* di programmazione e finanziamento degli interventi infrastrutturali. Gli impegni concertati nell'Intesa tra Governo nazionale e Regione vengono formalizzati in strumenti contrattuali (Accordi di Programma Quadro – APQ), che danno attuazione alle linee di intervento previste, ed includono tutti i possibili accordi di programma da siglare successivamente per la realizzazione di opere.

**Deliberazione  
CIPE 70/98**

Tra gli interventi previsti precedentemente alla sottoscrizione di Intese Istituzionali di Programma tra Stato e Regioni, si ricordava già nel precedente DPEFR come erano stati avviati in Abruzzo gli interventi di completamento di opere infrastrutturali e gli studi di fattibilità previsti dalla Del. CIPE n. 52 del 21 aprile 1999, in attuazione della Del.CIPE n. 70 del 9 luglio 1998.

La realizzazione dei completamenti di opere infrastrutturali aveva come obiettivo la conclusione della progettazione progressa in vari settori (reti fognarie, di depurazione, idriche e ad uso irriguo, infrastrutture industriali, viarie, ferroviarie, beni culturali, edilizia universitaria), per far sì che successivamente l'Intesa avviasse un nuovo ciclo di progetti. Delle 22 opere di completamento finanziate in Abruzzo, 12 prevedevano cofinanziamento ed attuazione regionali, per complessivi 35 miliardi di lire (11 dei quali a carico della Regione); le rimanenti 10, per un investimento di oltre 97,2 miliardi erano interamente finanziati e realizzati da vari Ministeri del Governo centrale.

Gli studi di fattibilità (SdF) finanziati dalla Delibera CIPE 70/98 avevano l'obiettivo di sperimentare criteri di progettazione più rigorosi che nel passato, al fine di renderli operativi, ed al contempo avviare quella che con l'Intesa sarebbe diventata la progettazione dei nuovi interventi sul territorio. I 12 studi promossi, gestiti e cofinanziati al 50% dalla Regione (per

un totale di circa 7 miliardi) sono stati ultimati, e daranno vita nella prossima programmazione a insiemi di progetti integrati nei settori dei trasporti (viari, ferroviari, portuali, della mobilità urbana), delle infrastrutture produttive (industriali ed irrigue), dei beni culturali. La loro traduzione operativa è stata affidata ad un apposito protocollo che la Regione siglerà nell'ambito di un più generale accordo con Sviluppo Italia, agenzia pubblica di supporto all'operatività della politica nazionale di sviluppo e coesione, in base al quale tra l'altro si provvederà all'individuazione degli studi che si intendono realizzare.

L'Intesa Istituzionale tra Governo e Regione Abruzzo, siglata il 15 febbraio 2000, prevedeva la stipula, entro il triennio, di 11 Accordi di Programma Quadro (APQ), cui si sono aggiunti nel frattempo altri interventi, per iniziativa regionale o nazionale. Per esigenze programmatiche, alcuni di questi APQ previsti inizialmente sono confluiti in altri, definiti nel frattempo. Il totale delle risorse programmate è di circa 213 milioni di euro.

**L'Intesa  
Istituzionale  
di  
Programma**

Tra la metà del 2002 e la metà del 2003 la Regione Abruzzo e i Ministeri competenti hanno siglato sei nuovi Accordi di Programma Quadro:

- l'APQ "Sviluppo per la società dell'informazione nella Regione Abruzzo", che sviluppa investimenti pari a circa 27,5 milioni di Euro per la realizzazione dei 14 interventi definiti prioritari dal Piano regionale dell'*e-government* (cfr. *supra*, cap. 2);
- l'APQ "Consolidamento e ripristino di condizioni di stabilità geomorfologica in alcuni abitati della Regione Abruzzo", che investe circa 31,2 milioni di Euro per la realizzazione di 13 interventi di consolidamento di centri abitati e versanti a rischio idrogeologico, previsti nel Piano Straordinario di cui al D. Lgs 180/98 (cosiddetto Decreto Sarno);
- l'APQ n. 7 previsto dall'Intesa Istituzionale di Programma "Interporti Val Pescara e Marsica", che finanzia tre grandi interventi di completamento di lotti funzionali negli interporti per un totale di 18,1 milioni di euro;
- l'APQ che raggruppa i due previsti dall'Intesa relativi agli schemi idrici (APQ n. 3 - Interventi di installazione e controllo permanente e riefficientamento e APQ n. 4 - Interventi sul sistema acquedottistico);
- l'APQ n. 2 - Porto di Pescara
- l'APQ del settore dei beni culturali.

Più recentemente, tra luglio e agosto 2003, sono stati sottoscritti i protocolli aggiuntivi relativi all'APQ sui Beni culturali (per 9,8 milioni di euro) e a quello per la Difesa del suolo e della costa (per 20 milioni di euro).

Sono in corso contatti con vari Ministeri (Economia, Ambiente, Infrastrutture, Agricoltura), per la ricognizione di iniziative esistenti e la predisposizione di interventi di interesse comune, che dovrebbero pervenire alla stipula di nuovi accordi di programma quadro nei prossimi mesi.

Tra questi, è prevista la firma di almeno tre nuovi APQ:

- APQ n. 8 sui trasporti, nel quale dovrebbero confluire, oltre agli interventi per la viabilità, una serie di interventi e progetti di porti;
- l'APQ Programmi innovativi in ambito urbano (riqualificazione urbana);
- un atto integrativo dell'APQ per la realizzazione di infrastrutture industriali (per 18,1 milioni di euro).

Già dallo scorso anno, sull'esempio della politica comunitaria, per l'attuazione delle Intese

Istituzionali di Programma da parte delle Regioni sono previsti criteri di premialità che influiscono in maniera sostanziale sull'effettiva assegnazione delle risorse per gli anni prossimi. La Delibera CIPE 36/2002, infatti, ha istituito un sistema di premialità, alimentato dall'accantonamento del 10% delle risorse complessivamente assegnate alle aree depresse, da attribuire alle Regioni che a febbraio 2003 e 2004 dimostrino un elevato stato di avanzamento nella programmazione e nella realizzazione dei progetti finanziati. Le amministrazioni centrali e regionali che alla data prefissata non risulteranno in linea con i due requisiti, non avranno a disposizione le risorse ripartite con la delibera, e subiranno una decurtazione progressiva di risorse, nella misura del 5%, per ogni mese di ulteriore ritardo.

Come risulta dalla documentazione che la Regione Abruzzo ha già inviato al Ministero, riassunta nella tabella 3.5, il profilo temporale nella programmazione delle risorse è al momento soddisfacente. Entro la fine di settembre 2003, la Giunta adotterà una delibera di riparto tra Direzioni delle risorse previste dalla Deliberazione CIPE n. 17 del 2003, ed entro la fine dell'anno dovrebbero arrivare a maturare le firme degli APQ sopra citati, previsti dalla programmazione degli anni precedenti.

**Tabella 3.5 -** Intesa Istituzionale di Programma: stato di attuazione degli A.P.Q. (a settembre 2003)

DELIBERAZIONE CIPE N. (a)	RISORSE STANZIATE (b)	RISORSE PROGRAMMATE DISTINTE PER APQ (c)		TOTALE RISORSE PROGRAMMATE	
		APQ	IMPORTI	IN €	IN % su (b)
142/1999	60.022.104,36	Industria PT Marsica PT Peligna PT Trigno sdf Industria sdf Trasporti Risorse idriche Beni culturali (*)	25.099.805,30 13.195.473,77 8.847.939,59 4.722.997,82 893.470,43 232.405,60 6.072.500,65 413.165,52	59.477.758,68	99,09
84/2000 (**)	76.627.743,03	Informatica Autoporti Difesa suolo Beni culturali Risorse idriche	10.329.000,00 18.087.720,00 18.280.000,00 3.161.749,14 21.252.201,41	71.110.670,55	92,80
138/2000	66.243.860,62	Informatica Difesa suolo Beni culturali Risorse idriche	9.296.000,00 12.183.300,00 3.098.741,39 12.911.425,00	37.489.466,39	56,59
36/02	68.587.000,00	Risorse idriche Difesa suolo Beni culturali	10.732.871,59 20.000.000,00 14.407.377,66	45.140.249,25	65,81
17/03	103.380.000,00				
<b>TOTALE RISORSE</b>	<b>374.860.708,01</b>		<b>178.810.767,21</b>	<b>213.218.144,87</b>	<b>56,88</b>

(\*): Si tratta delle risorse derivanti dalla riprogrammazione dell'APQ n. 9: SdF in materia sociale.

(\*\*): Le risorse assegnate alla Regione Abruzzo attraverso tale deliberazione ammontano ad € 76.627.743,03, a titolo di quota ordinaria, e ad € 4.286.592,26, a titolo di quota di riequilibrio.

### 3.3.2 – I CONTRATTI DI PROGRAMMA

Come è noto, la nuova normativa del contratto di programma (L. 662/96 e Del. CIPE del 21.3.1997 affida a questo strumento la definizione di un insieme coordinato ed integrato di interventi pubblici per favorire la localizzazione e/o gli investimenti finalizzati allo sviluppo occupazionale di grandi imprese e consorzi di piccole imprese sul territorio di una regione.

Nel corso del 2001, era stato deliberato da CIPE il finanziamento del contratto di programma del Consorzio Finmelk, che interessa prevalentemente gli insediamenti campani del gruppo, ma anche interventi di potenziamento dello stabilimento IXTANT di Avezzano.

**Finmek**

Tra gli interventi proposti nel corso del 2002, hanno ottenuto il finanziamento due contratti di programma: quello della Marconi di Chieti (Del. CIPE 3/03) e quello del consorzio per l'area aquilana (Del.CIPE 15/03)

La proposta di contratto di programma della Marconi Mobile Access S.p.a. è volta a finanziare la realizzazione a Chieti Scalo di un laboratorio di prototipi per la sperimentazione di sistemi di telecomunicazione avanzati con tecnologia UMTS e due progetti di ricerca per lo sviluppo di tali sistemi. Il piano aziendale prevede investimenti per 90 miliardi circa delle vecchie lire per la realizzazione e l'attrezzatura del laboratorio, e dovrebbe consentire il mantenimento dei 145 laureati e tecnici qualificati dello stabilimento di Chieti Scalo, con possibilità di ulteriore espansione delle attività di ricerca e sviluppo e di produzione di sistemi di telecomunicazione mobile di terza generazione.

**Marconi**

Il contratto di programma per il polo elettronico aquilano è stato proposto da un Consorzio *ad hoc* di 11 PMI meccaniche, elettroniche e di servizi connessi, che intendono attivare investimenti per oltre 92 milioni di euro (per il 20% in ricerca, sviluppo e relativa formazione), 30,5 dei quali con contributo pubblico.

**Polo  
elettronico  
aquilano**

E' bene sottolineare che il contratto rientra in un insieme ben più vasto di iniziative volte ad affrontare su vari fronti i gravi problemi di riconversione industriale del capoluogo. A fine luglio 2002, è stata infatti siglata un'Intesa tra Governo centrale, Regione, Provincia e Comune, per individuare i percorsi più idonei per l'uscita dalla crisi, attraverso un più diretto coinvolgimento delle grandi imprese da parte del Governo, l'attivazione di opportune misure per il rilancio degli investimenti e di attrazione di nuove iniziative nei settori ad alta tecnologia, valorizzando il grande potenziale che Università, centri di ricerca e manodopera locale rappresentano per lo sviluppo del settore nell'area.

Infine, tra il 2002 ed il 2003 la Regione ha dato parere favorevole alla presentazione per il finanziamento al CIPE delle proposte di Contratto di programma della Amadori S.p.a. e della Merker.

**Amadori  
S.p.a e  
Merker**

### **3.4 - LA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2000-2006**

Come è noto, il ciclo di programmazione 2000-2006, che, ad eccezione degli interventi previsti dai Programmi Operativi Regionali dell'Obiettivo 3, è stato materialmente avviato soltanto a partire da settembre 2001 con l'approvazione da parte della Commissione dei primi documenti programmatici delle Regioni italiane e la definizione degli ambiti territoriali di applicazione delle iniziative comunitarie, vede l'Abruzzo interessato da quattro programmi di sviluppo con cofinanziamento comunitario (il DOCUP Obiettivo 2, il Piano di Sviluppo Rurale, il POR Obiettivo 3 e il DOCUP Pesca) e da quattro iniziative comunitarie (Interreg III, Leader +, Equal, ed Urban II, che riguarda il solo comune di Pescara).

#### **3.4.1 - IL DOCUP OBIETTIVO 2**

Il Documento Unico di Programmazione (DOCUP) Obiettivo 2 è il principale strumento di cofinanziamento della politica di sviluppo delle zone obiettivo 2 (aree rurali che in Abruzzo costituiscono circa la metà della popolazione e circa i tre quarti della superficie regionale), in quanto, in quelle aree, interessa tutte le azioni di potenziamento e gestione delle risorse fisse, infrastrutturali e ambientali, delle attività di promozione e degli aiuti alle imprese.

Il DOCUP Obiettivo 2 della Regione Abruzzo, approvato dalla Commissione Europea con Decisione C(2002)2120 del 12 settembre 2001, persegue tre obiettivi strettamente connessi tra loro, coincidenti con altrettante linee strategiche di intervento, o "assi prioritari":

- rafforzare il contesto strutturale, economico e sociale, promuovendo l'integrazione spaziale, economica e funzionale delle aree oggetto di intervento con i territori regionali più dinamici. Tale obiettivo è affidato all'Asse 1 "Competitività del sistema territoriale", che prevede interventi finalizzati a migliorare la dotazione di infrastrutture interportuali e telematiche a sostegno dello sviluppo locale;
- ampliare ed innovare la base produttiva, attraverso la diversificazione settoriale e l'integrazione tra settori e imprese, cofinanziando i regimi di aiuto agli investimenti delle imprese regionali e gli interventi di ingegneria finanziaria e per l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo compresi nell'Asse 2 "Competitività del sistema delle imprese";
- valorizzare ai fini dello sviluppo le vocazioni e l'ampio patrimonio di risorse del territorio attraverso interventi integrati, comprendenti azioni di tutela, recupero e valorizzazione del patrimonio paesaggistico, ambientale, storico-artistico, archeologico e culturale e la promozione dell'imprenditorialità per iniziative economiche legate alla sua fruizione, previste nell'ambito dell'Asse 3 "Tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali".

L'intero programma sviluppa con il cofinanziamento statale e del FESR nelle aree dell'obiettivo 2, tra il 2000 e il 2006, investimenti complessivi per 764,8 milioni di euro, finanziati con 468,3 milioni pubblici, di cui 84,8 a carico della Regione Abruzzo. Tali risorse sono ripartite per assi prioritari nel modo seguente:

- all'Asse 1 "Competitività del sistema territoriale" sono destinati complessivi 206,6 milioni di euro, di cui 162,2 pubblici;
- nell'Asse 2 "Competitività del sistema delle imprese" sono allocati 316,6 milioni di euro, di cui 155,1 pubblici;
- l'Asse 3 "Tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali" è dotato di 232,6 milioni di euro, di cui 142,1 pubblici.

In linea con gli appositi Orientamenti ministeriali, l'attuazione del DOCUP è stata affidata anche a Progetti Integrati territoriali (PIT), coordinati dalle Province ed elaborati e realizzati da partenariati locali in 8 "aree programmatiche" subregionali che coincidono sostanzialmente con gli ambiti geografici dei patti territoriali e degli strumenti della programmazione locale (L'Aquila, la Marsica, la Valle Peligna, la Provincia di Teramo, la provincia di Pescara, l'area di Chieti-Ortona, la Val di Sangro ed il Vastese). La Regione ha destinato ai PIT il 50% delle risorse per ogni misura del DOCUP, ad esclusione di quelle che, per dimensione e natura, sono considerabili di rilevanza regionale (azioni promozionali e di marketing territoriale, di politica industriale non locale, ed azioni di rilevanza ambientale cofinanziate da APQ e basate su piani regionali, quali ciclo idrico integrato, difesa del suolo, smaltimento dei rifiuti).

L'attuazione del DOCUP, iniziata nell'ultimo scorcio del 2001, che quindi di fatto ha vissuto il suo primo anno nel 2002, ha evidenziato le difficoltà fisiologiche legate all'avvio di un programma articolato e molto più complesso che nei precedenti cicli di programmazione.

La normativa europea che disciplina i fondi strutturali per il periodo 2000-2006 prevede infatti norme su ruoli e compiti dei soggetti coinvolti nella gestione e nell'attuazione degli interventi e procedure estremamente più stringenti e precise del ciclo di programmazione precedente, sottoponendo le Amministrazioni interessate a sforzi di adeguamento delle strutture funzionali ed operative non indifferenti, a notevoli carichi di lavoro, richiedendo un maggiore dispiegamento di risorse e tempi più lunghi perché le strutture entrino a regime.

Un elemento aggiuntivo di difficoltà è legato alla maggiore complessità del programma implicata dal ricorso alla progettazione integrata territoriale. Si tratta di uno strumento di portata innovativa, che coinvolge gli enti locali e li sollecita a compiti di programmazione e di concertazione tra partenariati locali, ma che, proprio per questo, amplia il numero dei soggetti coinvolti e quindi i problemi di coordinamento, di allineamento ed omogeneizzazione delle complesse procedure di definizione ed attuazione (in particolare, per rimanere alle attività di questo primo anno, della formulazione dei bandi). Si tratta di difficoltà non insormontabili, ma che comunque condizionano i tempi di avvio ed implementazione dell'intero programma.

Nel corso del 2000 sono intervenute alcune modifiche al complemento di programmazione (CdP), che la Giunta regionale aveva trasmesso alla Commissione europea nel novembre 2001, immediatamente dopo averlo approvato (DGR n. 1045 del 12.11.01): il testo del CdP è stato modificato ed integrato per assicurarne la piena corrispondenza con quanto riportato nel DOCUP, e nel novembre 2002 si è pervenuti ad una nuova versione del documento.

Ciò non ha impedito l'attivazione, già a partire dall'ultimo scorcio del 2001, di importanti strumenti di attuazione del programma:

- l'allineamento del sistema informativo per il monitoraggio degli interventi alle nuove procedure previste dal Sistema Nazionale di Monitoraggio del Ministero dell'Economia IGRUE- MONIT 2000;
- l'affidamento del Servizio di Valutazione indipendente e l'inizio delle relative attività;
- la predisposizione delle piste per il controllo finanziario e le relative verifiche di adeguatezza da parte del Servizio Controllo Ispettivo-Contabile della Regione;
- l'espletamento delle gare per l'affidamento dell'assistenza tecnica e delle azioni di informazione e pubblicità, l'inizio e la prosecuzione di queste ultime;
- la predisposizione delle linee guida per l'elaborazione dei PIT, la pubblicazione dei bandi

degli stessi ad agosto 2002, il recepimento e la validazione dei Progetti nel gennaio 2003.

**Tabella 3.6** – Stato dell'arte dei bandi per l'attuazione del DOCUP Obiettivo 2

Mis	AZIONI	SITUAZIONE DEI BANDI	
		Regionali	PIT
1.1	1.1.1 Sistema intermodale regionale		
1.2	1.2.1 Riqualificazione e completamento aree industriali e artigianali	Marzo 03	Istruttoria
	1.2.2 sistemi di trasporto integrato per lo sviluppo di comprensori turistici		X
1.3	1.3.1 Miglioramento offerta ad imprese e cittadini mediante l'impiego dell'I.T. nella PA	Aggiudicate	X
	1.3.2 Sensibilizzazione al settore produttivo per l'impiego dell'IT nel sistema	Aggiudicata	X
	1.4.1 Programmi di sostegno per la promozione di imprese, reti di imprese e distretti	Bando	
1.4	1.4.2 Marketing territoriale	Bando	
	1.4.3 Internazionalizzazione del tessuto produttivo	bando	
	2.1.1 Regime di aiuto a sostegno delle PMI industriali	Graduatoria	Istruttoria Bando 06/03
	2.1.2 Regime di aiuto a sostegno delle PMI LL. 1329/65, 598/94, 949/52 e 317/91		
	2.1.3 Regime di aiuto a sostegno delle imprese artigiane L. 949/52	Approvato bando	X
	2.1.4 Regime di aiuto a sostegno dell'imprenditorialità giovanile		X
	2.1.5 Regime di aiuto a sostegno dell'imprenditorialità femminile		X
2.1	2.1.6 Regime di aiuto a sostegno delle imprese di economia sociale		X
	2.1.7 Regime di aiuto a sostegno dell'Information Technology		X
	2.1.8 Ingegneria finanziaria		X
	2.2.1 Regime di aiuto a sostegno delle PMI per l'acquisizione di servizi reali	Graduatorie	Istruttoria Bando 06/ 03
2.2	2.2.2 Regime di aiuto a sostegno della domanda collettiva di servizi reali I	Marzo 03	Istruttoria
	2.2.3 Regime di aiuto alle PMI per internazionalizzazione dei sistemi locali		X
	2.2.4 Regime di aiuto a sostegno della domanda collettiva di PMI per l'impiego di I.T		X
	2.3.1 Regime di aiuto a sostegno della domanda aggregata delle PMI per la realizzazione di programmi di ricerca innovazione e trasferimento tecnologico	Marzo 03	Istruttoria Grad. 05/03
2.3	2.3.2 Programma regionale per l'innovazione	Bando	
	2.3.3 Sviluppo di progetti pilota	Marzo 03	
3.1	3.1.1 Ciclo integrato dell'acqua	Bando	
	3.1.2 Gestione dei rifiuti	Bando	
	3.1.3 Difesa del suolo		
3.2	3.2.1 Tutela, recupero, restauro e valorizzazione del patrimonio paesaggistico ambientale		Graduatoria Grad. 04/03
	3.2.2 – Tutela e recupero dei centri storici		Bando 04/03
	3.2.3 Promozione e marketing turistico-ambiental-culturale	Bando	
	3.3.1 Regime di aiuto per PMI artigiane, turistiche, servizi turistici e sport legato al turismo	Istruttoria	Grad. prov
3.3	3.3.2 Regime di aiuto a sostegno delle PMI artigianali e commerciali nei centri storici e della microimprenditorialità nelle aree protette	Istruttoria	Graduatoria
3.4	3.4.1 Recupero, restauro e valorizzazione dei beni storico-archeologici e realizzazione e potenziamento del sistema dei musei e dei centri culturali	Bando	Graduatoria provvisoria
	3.4.2 Servizi e attività di promozione e diffusione della cultura	Bando	Grad. Prov.
4.1	4.1.1 Assistenza tecnica		
	4.1.2 Assistenza tecnica per i PIT		X
	4.1.3 Controllo finanziario	Attuata	
	4.1.4 Valutazione intermedia	aggiudicata	
	4.1.5 Comunicazione e trasparenza	aggiudicata	
	4.1.6 Quadro conoscitivo socio-economico		Parte

Leggenda delle misure (prima colonna a sinistra)	
<p>Asse 1 - "Competitività del sistema territoriale"</p> <p>1.1- Sistema intermodale regionale</p> <p>1.2- Riqualificazione e miglioramento della dotazione infrastrutturale dei sistemi locali di sviluppo</p> <p>1.3- Sviluppo della società dell'informazione</p> <p>1.4 - Promozione sistema produttivo e internazionalizz.</p>	<p>Asse 2 - "Competitività del sistema delle imprese",</p> <p>2.1 – Ammodernamento, consolidamento e ampliamento del tessuto produttivo</p> <p>2.2 – Sostegno all'acquisizione di servizi reali all'internazionalizzazione ed alla diffusione dell'informazione</p> <p>2.3 - R&amp;S, innovazione e trasferimento tecnologico</p>
<p>Asse 3 - "Tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali"</p> <p>3.1 – Tutela delle risorse ambientali</p> <p>3.2 – Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio paesaggistico e ambientale</p> <p>3.3 – Sostegno allo sviluppo dell'imprenditorialità legata al patrimonio storico-culturale</p> <p>3.4 – Recupero, restauro e valorizzazione dei beni storico-artistici ed archeologici</p>	<p>Asse 4 - "Assistenza tecnica Monitoraggio e valutazione"</p> <p>4.1 – Assistenza tecnica Monitoraggio e valutazione</p>



L'attuazione delle misure è stata avviata a pieno ritmo, con la prospettiva di dover comunque recuperare i quasi due anni di ritardo dell'avvio. I dati del monitoraggio sull'avanzamento finanziario mostrano che gli interventi relativi al Docup Abruzzo hanno compiuto, nel quarto trimestre 2002, un'accelerazione più che significativa, anche rispetto alle altre Regioni. Per quasi tutte le misure sono stati espletati i bandi relativi al primo biennio, sia di competenza regionale (o "monosettoriale") sia affidati ai PIT, secondo quanto sintetizzato nella tabella 3.6, che riporta le singole azioni previste nel DOCUP.

Per quanto riguarda in particolare i PIT, allo stato attuale sono stati emanati i bandi e approvate le relative graduatorie in merito alle azioni 3.2.1 (Tutela, recupero, restauro e valorizzazione del patrimonio paesaggistico ambientale), 3.2.2 (Promozione e marketing turistico-ambientale-culturale) e 3.3.2 (Regime di aiuto a sostegno delle PMI artigianali e commerciali nei centri storici e della microimprenditorialità nelle aree protette) per tutti i PIT abruzzesi, fatta eccezione per quello di Chieti.

### **3.4.2 - IL PIANO DI SVILUPPO RURALE (PSR)**

Il Piano di Sviluppo Rurale (PSR) della Regione Abruzzo, che definisce l'insieme delle azioni da finanziare con le risorse messe a disposizione dal FEOGA - Sezione Garanzia sull'intero territorio regionale, in stretta connessione con gli altri strumenti di programmazione comunitaria (Docup Obiettivo 2, e POR Obiettivo 3, Leader +), che trovano applicazione contestuale nelle aree rurali, come è noto, è stato approvato dalla Commissione Europea nella sua versione definitiva, con le modifiche proposte dalla Regione, con Decisione n. 818 del 25 aprile 2002.

Il Piano finanziario del PSR prevede per il periodo 2000-2006 investimenti complessivi per 428 milioni di euro, dei quali 137,4 (28%) per la compartecipazione dei privati alle 4 misure che li interessano e 26 (6%) a carico della Regione.

Obiettivi generali del programma, in linea con le politiche di settore (cfr *supra* par.. 2.3) ed espressi nelle specifiche misure, sono:

- la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse ambientali e naturali, incentivandone l'utilizzo sostenibile, attraverso la diffusione di colture a minore impatto ambientale, il miglioramento fondiario, l'imboschimento delle superfici agricole e lo sviluppo delle funzioni economiche, ecologiche e sociali del patrimonio boschivo;
- l'ammodernamento del sistema produttivo delle aree rurali, attraverso incentivi al miglioramento strutturale e tecnologico delle aziende e delle attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, alla diversificazione delle attività agricole, anche attraverso lo sviluppo della pluriattività, all'inserimento dei giovani agricoltori ed al ricambio generazionale dell'imprenditoria agricola, alla formazione degli imprenditori agricoli;
- il mantenimento ed il rafforzamento del tessuto socio-economico e vitale delle aree rurali, attraverso la fornitura di servizi essenziali ed il miglioramento delle condizioni di vita dell'ambiente rurale, ed in particolare nelle aree svantaggiate e soggette a vincoli ambientali.

L'attuazione del PSR è stata avviata già alla fine del 2000, per le Misure non oggetto di richieste di modifica da parte della Regione Abruzzo. Dopo due anni di attuazione, lo stato

di avanzamento degli impegni e delle spese è pienamente soddisfacente. Come richiesto dai regolamenti comunitari, sono state impegnate (cioè trasferite all'AGEA, Autorità di Pagamento nazionale) tutte le somme programmate per le prime due annualità, e ciò consentirà di accedere al meccanismo di premialità (o di non penalizzazione) previsto dal regolamento di attuazione.

**Tabella 3.7** Struttura e stato di attuazione del Piano di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo 2000 - 2006 (valori in milioni di euro)

MISURE	COSTO TOTALE	SPESA PUBBLICA		BANDI
		TOTALE	DI CUI REGIONALE	
A Investimenti nelle aziende agricole	141,4	63,6	12,2	Conferma contributi concessi ad aprile e maggio 02 Approvazione bando giugno 02
B Insediamento dei giovani agricoltori	24,1	12,1	3,6	Approvazione grad. provvisorie febb. 02 Approvazione bando aprile 02 e febbraio 03
C Formazione	2,9	2,6	0,4	Approvazione bando aprile 02 e febbraio 03
D Prepensionamento	0,8	0,8	0,0	Approvazione bando settembre 02
E Zone svantaggiate e soggette a vincoli ambientali	39,1	39,1	0,0	
F Misure agroambientali	41,4	41,4	0,0	Approvazione elenchi beneficiari aprile 02 Avviso per la pubblicazione delle domande annualità 2002 aprile 03 Approvazione elenco beneficiari marzo 03
G Miglioramento condizioni di trasformazione e commercializzazione	63,3	25,3	4,7	
H Imboschimento superfici agricole	35,3	35,3	0,0	
I Altre misure forestali	8,0	7,6	1,3	
J Miglioramento fondiario	5,0	5,0	0,7	
K Ricomposizione fondiaria	16,1	5,2	0,8	
m Commercializzazione prodotti di qualità	3,2	2,4	0,4	
n Servizi essenziali per l'economia e la popolazione	1,6	0,6	0,1	
p Diversificazione attività del settore agricolo	14,0	5,6	1,1	
val Valutazione	0,3	0,3	0,1	
<b>Totale</b>	<b>427,8</b>	<b>290,4</b>	<b>26,0</b>	

### 3.4.3 – IL PROGRAMMA OPERATIVO REGIONALE DELL'OBIETTIVO 3

Il Programma Operativo Regionale (POR) Obiettivo 3 definisce le azioni da finanziare con la partecipazione del Fondo Sociale Europeo sul territorio regionale, che copre l'intero raggio di interventi delle politiche attive del lavoro regionali nel quadro della Strategia Europea dell'Occupazione e dei relativi Piani annuali di Azione Nazionale. Gli obiettivi del programma sono pertanto coincidenti con quelli delle politiche regionali per il lavoro (cfr. *supra*, par. 2.4.1).

Il POR Obiettivo 3 della Regione Abruzzo, approvato dalla Commissione Europea con decisione n. 2080 del 21.09.2000, prevede investimenti nel settennio 2000-2006 per 396,8

milioni di euro, quasi tutti pubblici, con un coinvolgimento della Regione per 43.21 milioni di euro. Una specifica destinazione finanziaria (196,2 milioni di euro) è prevista a favore delle aree territoriali che rientrano nell'obiettivo 2.

La struttura del programma è imperniata su cinque obiettivi, finalizzati al perseguimento di una crescita economica accompagnata dall'espansione dell'occupazione, basata su un processo di riforma dei sistemi di governo dell'istruzione, della formazione e del mercato del lavoro, che danno luogo ad altrettanti Assi, ciascuno dei quali a sua volta articolato in più obiettivi specifici, 11 in totale (azioni ordinate in misure):

- l'asse A (prevenzione della disoccupazione) mira a rendere organici gli interventi di governo del mercato del lavoro locale, anche realizzando la riforma dei servizi per l'impiego;
- gli assi B ed E mirano rispettivamente all'inserimento ed al reinserimento di lavoratori a rischio di esclusione sociale ed alla valorizzazione della componente femminile della forza-lavoro;
- l'asse C mira a costruire un nuovo sistema formativo che da un lato integri formazione professionale, scuola (e in particolare formazione superiore) e lavoro, garantendo l'innalzamento della qualità dell'offerta e il collegamento tra il sistema scolastico, la formazione professionale, le Università e le imprese, dall'altro renda tale sistema in grado di affrontare la mutabilità della domanda sul mercato del lavoro regionale, secondo il principio della formazione permanente;
- l'Asse D mira a promuovere un forza lavoro competente, qualificata e adattabile, che accresca la competitività del sistema produttivo regionale e consenta per tale via un innalzamento dei livelli occupazionali.

L'attuazione del POR Obiettivo 3 è formalmente iniziata nel dicembre 2000, con il bando relativo alla prima annualità. Nelle tabelle 3.8 e 3.9 sono riportati i dati sull'avanzamento finanziario e procedurale del POR al 31 dicembre 2002.

Da essi risulta evidente come al 31-12-2002, su 22.138 progetti presentati, 12.980 risultano ammissibili per una capacità progettuale pari al 59%. L'indice di finanziamento si attesta al 19%. Poco meno del 90% dei progetti affidati risulta avviato e di questi il 62% è anche concluso. Il tasso di mortalità dei progetti per rinuncia del soggetto attuatore o per revoca dell'Autorità di Gestione è pari al 2,72%.

**Tabella 3.8** - Attuazione finanziaria del POR al 31-12-02 (dati in milioni di Euro)

ASSI PRIORITARI	PROGRAMMATO TOTALE <i>a</i>	IMPEGNI <i>b</i>	PAGAMENTI <i>c</i>	CAPACITÀ DI IMPEGNO <i>b/a</i>	EFFICIENZA REALIZZATIVA <i>c/a</i>	CAPACITÀ DI UTILIZZO <i>c/b</i>
A	113,8	24,9	13,9	21,84%	12,21%	55,90%
B	27,5	7,4	2,3	27,02%	8,53%	31,58%
C	109,9	29,3	5,7	26,62%	5,16%	19,38%
D	93,3	26,6	10,4	28,55%	11,18%	39,17%
E	40,5	11,0	5,3	27,09%	13,01%	48,03%
F	11,8	4,1	0,6	35,14%	4,72%	13,43%
<b>Totale</b>	<b>396,8</b>	<b>103,3</b>	<b>38,2</b>	<b>26,03%</b>	<b>9,62%</b>	<b>36,96</b>

**Tabella 3.9** - Attuazione procedurale del POR al 31-12-02

ASSI PRIORITARI	PRESENTATI	AMMISSIBILI	FINANZIATI	AVVIATI	CONCLUSI	RINUNCE - REVOCHE
A	2.008	1.659	462	405	241	1
B	246	218	112	110	49	2
C (*)	16.631	8.689	1.039	891	689	24
D	1.899	1.312	536	496	265	10
E	1.317	1.072	307	277	113	30
F	36	30	8	7	1	0
<b>Totale</b>	<b>22.138</b>	<b>12.980</b>	<b>2.464</b>	<b>2.186</b>	<b>1.358</b>	<b>67</b>

Legenda degli assi prioritari:	
A	Prevenzione della disoccupazione;
B	Inserimento soggetti a rischio di esclusione sociale;
C	Offerta di formazione superiore e formazione permanente;
D	Flessibilità del mercato del lavoro e sviluppo dell'imprenditorialità e del potenziale umano;
E	Partecipazione femminile al mercato del lavoro;
F	Sistemi di monitoraggio, valutazione, informazione e controllo;

Degno di nota è il fatto che, a partire al 2001, primo anno di esecuzione del POR Obiettivo 3, la Regione ha introdotto sostanziali innovazioni normative per l'attuazione delle numerose riforme che la normativa nazionale ha portato avanti in tema di formazione, istruzione e mercato del lavoro (L.C. 3/01, riforma del collocamento, riforma Moratti, ecc.). Tra queste, particolare importanza hanno rivestito nel corso del 2002:

- la L.R. 23/01 recante "Modifiche ed integrazioni all'art. 29 della L.R. 19 maggio 1995, n. 111", con la quale, nelle more dell'entrata in vigore del sistema dell'accreditamento, si definiscono i soggetti abilitati all'attuazione degli interventi formativi e attività connesse;
- la L.R. 27/01 "Norme concernenti la revisione contabile e finanziaria, la semplificazione e certificazione in materia di corsi di formazione professionale finanziati a decorrere dal 1997". Con tale legge si traduce l'obbligo a carico degli enti attuatori degli interventi formativi di produrre un rendiconto annuale delle spese;
- l'art. 23 della legge finanziaria regionale del 2002, che introduce la possibilità di stipulare convenzioni tra la Regione e il Tesoriere per il pagamento dei contributi inerenti gli interventi finanziati dal POE e dell'Equal, innovando così le procedure finanziarie mirate alla semplificazione e accelerazione dei flussi finanziari;
- la legge 14/01, recante "norme per l'inserimento lavorativo dei soggetti disabili" emanata in attuazione della L.68/89, con la quale è stata istituito un fondo regionale per l'occupazione dei soggetti disabili e costituito il Comitato per la gestione dello stesso fondo. Con tale norma si attivano risorse nazionali che si aggiungono a quelle attivate dal POR Obiettivo 3, in un rapporto di sinergia e complementarietà, rafforzando le politiche finalizzate all'obiettivo dell'inclusione sociale dei soggetti disabili.

Nel corso del 2002, oltre al lavoro di "riscrittura" del complessivo quadro normativo regionale per le politiche attive del lavoro teso alla sua semplificazione e armonizzazione

\* L'elevato numero di progetti presentato per l'asse C è dovuto alle numerose domande per sostegni alle famiglie meno abbienti previsti nelle misure volte a prevenire la dispersione scolastica.

(cfr. *supra*, par. 2.4.1), la Regione Abruzzo, con tutte le altre Regioni Obiettivo 3 in sede di coordinamento delle Regioni, ha iniziato a valutare le attività fin qui svolte, al fine di rivedere i contorni e porre in essere la riprogrammazione di metà periodo, che i regolamenti comunitari relativi al FSE consentono di operare. Tra settembre e dicembre 2003, la Regione definirà le riprogrammazioni, attraverso il confronto con il Ministero e la Commissione Europea.

### 3.4.4 – IL DOCUP PESCA

Il DOCUP Pesca per l'Italia è stato approvato dalla Commissione Europea nel gennaio 2001, e governa l'utilizzo dei fondi dello SFOP (Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca), che ha l'obiettivo di conseguire un equilibrio tra risorse ittiche e loro sfruttamento e di contribuire allo sviluppo dei settori della pesca, dell'acquacoltura ed al rilancio degli ambiti locali da esse dipendenti, nelle aree non-obiettivo 1.

Al DOCUP nazionale, le Regioni partecipano con propri Complementi di Programmazione gestendo alcune misure in proprio, altre insieme al Ministero delle Politiche Agricole. Il Complemento di Programmazione della Regione Abruzzo (approvato con DGR n. 778 del 7 agosto 2001) descrive le 9 misure che verranno attuate dalla Regione, programmando i circa 17 milioni di euro di investimenti previsti (di cui 1 e mezzo a carico della Regione) nel settennio 2000-2006.

L'attuazione degli assi a gestione nazionale è stata avviata con anticipo rispetto a quelle regionali, che scontano ritardi (di circa sei mesi) dovuti alla necessità di notifica dei bandi alla Commissione, e di relativo esame della stessa. L'attuazione delle misure regionali in Abruzzo si basa su direttive approvate dalla Giunta regionale nel maggio 2002, che prevedevano, tra l'altro, a decorrere dal 2002, l'emissione di bandi di gara che assumono a riferimento due annualità del Piano finanziario del Complemento di programmazione.

**Tabella 3.10** – Struttura, risorse e stato di attuazione del Complemento di Programmazione regionale del DOCUP Pesca 2000-2006 (valori in migliaia di euro)

MISURE	COSTO TOTALE	RISORSE PUBBLICHE		RISORSE PRIVATE	BANDI
		TOTALI	DI CUI REGIONALI		
3.1 – Protezione e sviluppo risorse acquatiche	2.207,0	2.207,0	331,0	0,0	Graduatorie Sett. 03
3.2 – Acquicoltura	1.768,6	265,0	132,6	1.061,2	Agosto 03
3.3 – Attrezzature dei porti di pesca	5.965,1	2.386,1	447,4	3.579,1	Graduatorie Sett. 03
3.4 – Trasformazione e commercializzazione	3.772,4	1.509,0	282,9	2.263,4	Graduatorie Sett. 03
4.1 – Piccola pesca costiera	603,3	603,3	90,5	0,0	Graduatorie Sett. 03
4.3 – Promozione	834,4	834,4	125,1	0,0	Agosto 03
4.4 – Azioni realizzate dagli operatori del settore	455,4	182,2	34,2	273,3	Graduatorie Sett. 03
4.6 – Misure innovanti	948,4	663,9	56,9	284,5	Graduatorie Sett. 03
5.1 – Assistenza tecnica	215,6	215,6	32,3	0,0	Dic. 02
<b>Totale</b>	<b>16.770,4</b>	<b>9.308,8</b>	<b>1.533,1</b>	<b>7.461,5</b>	

### 3.4.5 – I PROGRAMMI REGIONALI DELLE INIZIATIVE COMUNITARIE

Come è noto, le Iniziative Comunitarie, il cui numero è stato ridotto a quattro dalla riforma dei fondi strutturali, operano in settori specifici, come continuazione di azioni intraprese nel precedente periodo di programmazione:

- la cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale, volta ad incentivare uno sviluppo armonioso, equilibrato e duraturo dell'insieme dello spazio comunitario (Iniziativa INTERREG III);
- lo sviluppo delle aree rurali dell'Unione (Iniziativa LEADER +);
- la cooperazione transnazionale per promuovere la lotta alle discriminazioni ed alle disuguaglianze di ogni tipo sul mercato del lavoro (Iniziativa EQUAL);
- la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle periferie urbane in crisi per promuovere uno sviluppo urbano e duraturo (Iniziativa URBAN II).

La Regione Abruzzo ha attivato programmi operativi regionali in ognuna delle quattro iniziative.

**Interreg III**

Come è noto, l'iniziativa Interreg III, che persegue attraverso programmi di cooperazione tra Regioni e Paesi l'obiettivo di promuovere uno sviluppo equilibrato ed una migliore integrazione del territorio europeo, è organizzata in tre differenti sezioni (o "Volet"): la A, dedicata alla cooperazione transfrontaliera, la B alla transnazionale, la C alla cooperazione interregionale.

**Interreg III A**

La Comunicazione (CE) n. 2001/C 293/03 del 23 agosto 2001 aveva definito l'ambito di applicazione del Volet A di Interreg, Transfrontaliero Adriatico, che interessa le sette regioni adriatiche italiane (Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Abruzzo, Molise e Puglia), e i cinque paesi adriatico-balcanici (Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Federazione Jugoslava ed Albania). La Regione Abruzzo sarà l'Autorità di Gestione Centrale, responsabile dell'efficacia e della regolarità dell'attuazione e della gestione dell'intero programma.

Il Programma Operativo (PO) predisposto dai gruppi di lavoro congiunti delle Regioni interessate è stato approvato con Decisione della Commissione del 24 dicembre 2002. Esso si avvale di una dotazione finanziaria complessiva di 101,016 milioni di Euro, metà dei quali a carico del FESR e il 35% a quote nazionali, già con una divisione di massima delle risorse per asse, da coordinare con gli altri programmi transfrontalieri che interessano il bacino adriatico (Italia-Slovenia, Italia-Albania e CADSES) e con altri programmi di cooperazione (PHARE, CARDS).

Il PO è incentrato su tre assi programmatici :

- l'Asse 1 – *Tutela e valorizzazione ambientale, culturale ed infrastrutturale del territorio transfrontaliero*, con una dotazione di 22,7 milioni di euro, sostiene programmi di investimento per potenziare la dotazione di infrastrutture ambientali, energetiche, dei trasporti, dell'assetto del territorio e della cultura;
- l'Asse 2 – *Integrazione economica dei sistemi produttivi transfrontalieri*, mira al rafforzamento della competitività e dei sistemi produttivi PMI industriali, artigianali, turistiche, agricole e della pesca, attraverso il sostegno degli investimenti privati, ed è dotato di 14,1 milioni di euro;
- l'Asse 3 – *Rafforzamento della cooperazione in campo istituzionale*, cui sono destinati 20,2 milioni

di euro, sostiene la cooperazione per il rafforzamento delle istituzioni, l'armonizzazione dei sistemi, la promozione della democrazia, l'occupazione, la sicurezza, la promozione sociale e la qualificazione delle risorse umane nei Paesi di futura adesione all'UE.

In virtù del suo ruolo di responsabile della gestione, alle azioni di cooperazione promosse dalla Regione Abruzzo è assegnata una sorta di "riserva" di fondi di circa 22,2 milioni di euro, attivabili solo dietro presentazione di progetti.

Come è noto, nell'ambito della Sezione B dell'iniziativa Interreg III, l'Abruzzo è stato inserito nell'ampio spazio del CADSES, che comprende le regioni orientali tedesche, tutte le regioni austriache, le regioni italiane dell'arco alpino orientale e della direttrice adriatica, tutte le regioni della Grecia e dei Paesi dell'Europa Orientale.

**Interreg  
III B**

Il programma mira a promuovere la cooperazione transnazionale fra le autorità nazionali, regionali e locali per realizzare un più alto grado di integrazione territoriale, e a tal fine sostiene finanziariamente i progetti di cooperazione tra enti ed amministrazioni responsabili della pianificazione e della programmazione regionale e locale, finalizzati a migliorare la pianificazione dello sviluppo sostenibile, la gestione delle risorse ambientali e la prevenzione dei rischi di disastri.

Nel complesso, al programma Interreg III B del CADSES la Commissione europea ha destinato 52 milioni di euro. Anche in questo caso, i progetti devono essere cofinanziati al 50% con le quote nazionali (35% sul totale) e regionali (15%). In ragione della sua "posizione particolare", è prevista una riserva per progetti di cooperazione presentati dall'Abruzzo, dell'ordine di circa 3 milioni di euro.

A febbraio 2003, la Regione aveva predisposto per il finanziamento i progetti elencati nella tabella 3.11.

**Tabella 3.11** - Progetti presentati dalla Regione Abruzzo nell'ambito del programma Interreg III B (aggiornati a febbraio 2003).

PROGETTO	ASSESSORATO PROMOTORE	COFINANZIAMENTO RICHiesto	P OSIZIONE DELLA REGIONE ABRUZZO
CAT Cluster-Based network for Adriatic thrift	Attività produttive	300.000	Leader
Walled towns	Cultura	775.000	Leader
TWIST- Transport with a social target	Trasporti	391.500	Leader
The Heritage of territory	Agricoltura	552.500	Leader
Med-Mountains	Territorio		Leader
COMETA- Comune metodologia per la tutela del paesaggio agricolo	Territorio	360.000	Leader
CLIMIMEC	Opere pubbliche	1.245.000	Leader
E-scape	Gabinetto della Presidenza	1.140.000	Leader
Forest management and clean energy	Turismo energia ambiente	1.300.000	Leader
Rivers, Towns and Citizens life stile	Gabinetto della Presidenza	1.500.000	Leader
SISMA- Sistem Integrated for Security Management Activities	Opere pubbliche	165.000	Leader
Alpha	Cultura	150.000	Partner
Estia-spose	Gabinetto della Presidenza	25.000	Partner
Aliante	Territorio		Partner
GONETWORK	Attività produttive		Partner
OLIVA - P	Agricoltura	100.000	Partner

**Interreg  
IIIC**

Interreg III C è la sezione dedicata agli interventi per il miglioramento delle tecniche e delle politiche di coesione e sviluppo regionale attraverso la cooperazione tra Regioni del territorio dell'Unione ed i Paesi limitrofi, nell'ambito dei programmi degli Obiettivi 1 e 2 e Interreg, nonché delle iniziative Urban II e delle azioni innovative regionali.

Il finanziamento di partner di Paesi terzi può avvenire mediante risorse proprie, oppure, ove opportuno, mediante il pertinente strumento finanziario dell'unione Europea (ad es. Phare, Tacis, Cards, Meda, Fes), conformemente alle norme applicabili a ciascuno strumento.

Attualmente, la Regione sta predisponendo nuovi progetti relativi al bando Interreg III C, annualità 2003.

**Leader +**

L'iniziativa comunitaria Leader +, che promuove azioni sperimentali di miglioramento delle capacità organizzative delle comunità rurali, di salvaguardia del patrimonio naturale e culturale delle zone rurali e l'elaborazione di politiche innovative di sviluppo sostenibile a livello locale, si propone di potenziare le azioni previste dal Piano di Sviluppo Rurale attraverso interventi, applicati ad ambiti di territorio omogenei e ben definiti, che da un lato mirano a rendere sinergiche le azioni di diversi settori economici e le filiere produttive, dall'altro svolgano azioni di stimolo della domanda che mirino alla crescita di reddito e consenso nelle aree interessate.

Il programma regionale Leader +, il cui Complemento di Programmazione è stato approvato dalla Commissione europea a fine marzo 2002, prevede interventi per circa 70 milioni di euro per il periodo 2000-2006 (per la metà a carico del FEOGA) nell'ambito delle zone regionali ammissibili.

L'attuazione del programma è affidata a Piani di Sviluppo Locale (PSL), predisposti e realizzati da Gruppi di Azione Locale (GAL), selezionati dalla Regione in base alla loro effettiva rappresentatività del partenariato locale in tutte le sue componenti. La gara di selezione è già stata espletata, e prima della fine dell'anno i GAL selezionati potranno cominciare a predisporre i PSL.

**Equal**

L'iniziativa Equal, come è noto, è volta a promuovere strategie di contrasto alle discriminazioni e alle disparità esistenti sul mercato del lavoro, finanziando progetti innovativi e con forte contenuto di cooperazione, che favoriscano processi di scambio nell'ambito di reti di partenariato geografico o settoriale di dimensioni regionali e transnazionali.

Per la partecipazione all'Iniziativa, che è articolata su quattro assi, corrispondenti ai cosiddetti "quattro pilastri" della Strategia Europea per l'Occupazione (Occupabilità, Imprenditorialità, Adattabilità e Pari opportunità), il Governo italiano ha predisposto un programma con 4 misure (1.1- *Struttura attuale dell'inoccupazione e delle disuguaglianze nelle opportunità di accesso, crescita della marginalità, vecchie e nuove povertà*; 2.2 - *Sviluppo dell'economia sociale come nuovo soggetto imprenditoriale*; 3.1 - *Sfide ed opportunità legate ad un mercato del lavoro più flessibile ed aperto a tutti*; 4.2 - *Differenze di genere nel lavoro che cambia*), che finanziano interventi promossi prevalentemente dai Partenariati di sviluppo geografico a due differenti livelli, nazionale e regionale.



Con il primo bando, come ricordato nel precedente DPEFR, le risorse finanziarie assegnate sul programma ai 20 progetti approvati tra quelli provenienti dai partenariati geografici abruzzesi ammontano complessivamente a 24,7 milioni di euro. Nella seconda fase del programma, che è in partenza, verranno finanziati progetti di dimensione transnazionale.

La nuova iniziativa comunitaria URBAN II, continuazione della precedente, si prefigge di promuovere modelli innovativi di sviluppo per la rigenerazione economica e sociale delle aree urbane in crisi, anche attraverso lo scambio di informazioni ed esperienze sullo sviluppo urbano sostenibile all'interno dell'UE. Opera a livello di singolo sistema urbano, con l'obiettivo di creare occupazione e favorire l'integrazione della popolazione locale, rispettando l'ambiente e migliorando la vita urbana, attraverso il recupero fisico ed urbanistico di spazi e quartieri, la promozione iniziative locali che portino lavori legati all'ambiente, alla cultura, ai servizi, alle nuove tecnologie dell'informazione, il miglioramento dell'educazione e della formazione, nuovi criteri di gestione dei servizi di trasporto e di gestione dell'energia.

Urban

Come è noto, per il periodo 2000-2006 tra le dieci municipalità italiane prescelte per l'iniziativa è stata selezionata Pescara, al cui programma di riqualificazione della periferia occidentale (Zona 3) sono stati assegnati 28,2 milioni di euro. Il programma Urban II relativo alla città di Pescara prevede interventi di riconnessione strutturale del quartiere (attraverso la sistemazione o la realizzazione di nuovi tracciati di attraversamento Nord-Sud), di riqualificazione urbanistico-ambientale (con la realizzazione di nuovi spazi verdi, percorsi pedonali e ristrutturazione dell'area dell'ex inceneritore comunale), di integrazione dei gruppi sociali ed incentivo alla creazione di occupazione in PMI.

### **3.4.6 – I PROGRAMMI COMUNITARI A BANDO**

Attraverso lo *Sportello informativo per gli Enti Locali*, ed i gruppi di lavoro istituiti in tale ambito presso la Presidenza, la Regione fin dal 2000 ha promosso attività di informazione ed assistenza alle singole Direzioni Regionali ed agli enti locali per la predisposizione di progetti da finanziare su risorse di programmi comunitari a bando.

Gli obiettivi di tale azione sono molteplici: quello di mobilitare di risorse aggiuntive a favore di progetti di sviluppo, di cooperazione, di sperimentazione promossi da enti pubblici sul territorio regionale, a quello di sviluppare e migliorare la capacità progettuale di Regione ed enti locali, a quello di diffondere capacità progettuali diffuse nella prospettiva accrescere il *know-how* degli enti pubblici del territorio sull'agire per progetti.

Molto recentemente, l'organizzazione e le funzioni dello Sportello degli Enti locali sono state ridefinite e puntualizzate (DGR n. 761 del 10/09/2003). Lo sportello attende ai seguenti compiti istituzionali:

- attività di informazione agli enti locali sulle possibilità di accesso a contributi regionali, nazionali e comunitari e sugli atti normativi che dispongono interventi che abbiano ricadute dirette ed indirette sul territorio;
- realizzazione di spazi di comunicazione (anche telematica) e organizzazione di forum, convegni e giornate di formazione, per offrire agli enti locali strumenti operativi per il perseguimento di opportunità finanziarie e/o di sviluppo del territorio;
- promozione dello scambio di informazioni tra Comuni, Province e Comunità Montane.

Nei circa tre anni della sua attività, lo Sportello ha promosso decine di progetti poi attuati da Direzioni Regionali ed enti locali nell'ambito di vari programmi comunitari, tra cui quelli della tabella 3.11, a valere su fondi Interreg.

La tabella 3.12 riassume soltanto i progetti elaborati nell'ambito dei diversi programmi ed iniziative comunitarie da maggio 2001 a febbraio 2003 e finanziati dalla Commissione Europea promossi dallo Sportello.

**Tabella 3.12** Progetti promossi dallo Sportello informativo per gli Enti Locali e approvati nell'ambito dei Programmi comunitari e nazionali a bando (maggio 2001-febbraio 2003)

PROGRAMMA	TITOLO DEL PROGETTO	STATO D'AVANZAM.	FINANZIAMENTO	POSIZIONE DELLA REGIONE ABRUZZO
Interreg II C	Progetto Intemigra	Attuazione		Leader
	Progetto RDA Ceda	Attuazione		Leader
Daphne	React together	Attuazione (I anno)	400.000	Partner
Socrates Grundtvig 1	Community Centres to Promoting Environmental Education	Attuazione (I anno)	800.114	Partner
	Mario	Attuazione (I anno)	461.753	Partner
Socrates Grundtvig 2	Soft art	Attuazione (II anno)	120.000	Leader
	Innovative Method of Teaching-Innovative MAT	Attuazione (I anno)	28.000	Partner
Socrates Misure di accompagnamento	Gioventù	Approvato		Partner
Cultura 2000	Exhibition of Works in Visual Arts about Emigration	Attuazione (I anno)	150.000	Partner
	Virtual Museum of Photography	Attuazione (I anno)	150.000	Partner
	Flowing waters Aguas discursivas	Attuazione (I anno)	300.000	Partner
	Città murate	Approvato		Partner
Interreg III B	Development of a sustainable tourism	Approvato	3.545.000	Leader
	CEDA	Approvato	2.913.995	Leader
	Includ	Approvato		Partner
	ILOG	Approvato		Partner
Leonardo Da Vinci	Energies for Europe local training tools for european internal market	Approvato	528.220	Partner
Programma LIFE	Progetto Ecolife	Approvato		
Anno europeo dei disabili	Informazioni e servizi senza barriere	Approvato	17.531	Leader
VP/2002/010	COESO-Comunicazione e socialità	Approvato	75.000	Leader
VP/2002/08	RETIS-Rete europea per l'inclusione sociale	Approvato	434.100	Partner
VP/2003/023	Coeso-Fase II	In corso di esame C.E.	376.000	Leader
L.84/01	Agenzia del buon governo territoriale	Approvato	1.973.025	Leader
	Rete CLAS	Approvato	1.172.889	Partner
Fondo nazionale di rotazione per la formazione professionale	Giovani-Innovazione rete immateriale per lo sviluppo e trasferimento tecnologico per PMI abruzzesi	Approvato	2.595.000	Leader

### 3.5 - LA PROGRAMMAZIONE LOCALE

Tra gli strumenti della programmazione negoziata a livello locale, oltre a quelli nazionali (patti territoriali, piani di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio – PRUSST, contratti di quartiere, ecc.) sono ormai da annoverare anche i Progetti Integrati Territoriali, cui è stata affidata la realizzazione di buona parte delle Misure del DOCUP Obiettivo 2, destinandovi la metà delle risorse per ciascuna misura.

#### 3.5.1 – I PATTI TERRITORIALI

Riguardo i Patti territoriali, tra la fine del 2002 e l'inizio del 2003 sono emerse delle novità, relative al passaggio delle competenze sul loro finanziamento alle Regioni, nel quadro di un più generale processo di regionalizzazione degli strumenti della programmazione negoziata, al cui tavolo negoziale di avvio la Regione Abruzzo ha partecipato fin dall'inizio, fornendo il proprio contributo tecnico.

Regionaliz-  
zazione

Con la Del. CIPE del 25 luglio 2003 sono state adottate norme per il coordinamento in materia di patti territoriali e di contratti di programma, secondo quanto sancito con l'accordo Stato-Regioni del 15 aprile 2003. Inoltre, al fine di rafforzare tale processo, la Del. CIPE 16/03 prevede che una parte delle risorse destinate al fondo di cui all'art. 60 della L. 289/02, (Legge Finanziaria per il 2003), pari a 120 milioni di euro, unitamente ai fondi provenienti dalla riprogrammazione di piani di investimento pregressi, alimenteranno essenzialmente gli strumenti del contratto di programma e del patto territoriale. Il *quantum* di risorse che dovrebbe essere assegnato alla nostra Regione è di 4,4 milioni di euro.

Il negoziato con l'Amministrazione centrale, in ordine al trasferimento delle funzioni, ha generato la decisione di distinguere tra i contratti di programma di carattere strategico –che restano assegnati alla competenza del Ministro delle Attività produttive e a Sviluppo Italia, ed i contratti di programma aventi rilevanza locale, da assegnare alla competenza delle Regioni interessate. Inoltre, per ciò che attiene ai Patti Territoriali, un'apposita convenzione tra Ministero delle Attività Produttive e Regione, regolerà i rapporti giuridici, organizzativi e finanziari in ordine alla prosecuzione degli interventi pianificati.

Come è noto, in Abruzzo sono stati definitivamente approvati e finanziati con risorse nazionali (CIPE) o comunitarie (nell'ambito delle azioni sperimentali sui patti per l'occupazione) cinque patti territoriali: il Patto Territoriale della Provincia di Teramo, il Patto Territoriale Sangro-Aventino, il Patto Territoriale della Comunità Montana Peligna, il Patto Territoriale della Marsica, il Patto territoriale del Trigno-Sinello.

Sono inoltre in fase di avanzata predisposizione il Patto Territoriale Chetino-Ortonese ed il Patto Territoriale Verde della provincia di Teramo.

Pur non essendo direttamente coinvolta nella predisposizione e nella proposta dei PIT, la Regione ha comunque partecipato al finanziamento degli investimenti proposti dal territorio, garantendo la copertura delle iniziative infrastrutturali a servizio degli investimenti produttivi, attraverso la sottoscrizione di tre APQ con i Ministeri delle Attività produttive e dell'Economia e delle Finanze, per un importo di 26,8 milioni di euro, distribuiti su 25 progetti (13 nell'ambito dell'APQ per il Patto territoriale Comunità Montana Peligna, 10

nell'APQ per il Patto Territoriale Marsica, 2 nell'APQ per il Patto Territoriale Trigno-Sinello).

Gli interventi finanziati riguardano infrastrutture funzionalmente collegate alle iniziative produttive dei rispettivi Patti, ossia investimenti connessi alla fruizione dei prodotti turistici, alla filiera produttiva intesa in senso lato al sistema dei trasporti e della viabilità locale.

Il monitoraggio condotto al 30 giugno 2003 per le opere cofinanziate dagli APQ citati, fa registrare un volume di risorse effettivamente spese pari a circa 930.000 Euro e riguardanti 14 interventi. Al di là del suo significato in termini assoluti, il dato lascia intendere come più della metà delle iniziative abbia ormai superato la fase procedurale, per collocarsi nella fase realizzativa, nella quale si manifestano gli effetti dell'investimento in termini di reddito ed occupazione.

Al 30 giugno 2003, i tre Patti Territoriali cofinanziati attraverso gli APQ, dimostrano miglioramenti nella capacità realizzativa degli interventi.

Per il Patto Territoriale del Trigno Sinello sono stati erogati 4,41 milioni di euro per un totale di 33,8 milioni di contributo ammissibile, distribuiti su un totale di 46 iniziative produttive. L'obiettivo che gli organismi responsabili si sono posti per l'immediato futuro è quello di erogare 9 milioni entro la metà del prossimo mese di novembre, in modo da risultare in linea con i parametri di spesa imposti dalla deliberazione CIPE del 25 luglio 2003, in materia di regionalizzazione della programmazione negoziata. L'altro parametro – avvio di almeno la metà delle iniziative - appare essere raggiunto dal momento che tutte le erogazioni finora effettuate interessano 26 interventi di tipo produttivo sui 46 complessivi.

Nel Patto territoriale della Marsica, su un totale di circa 23,3 milioni di agevolazioni, relative a 39 interventi, sono stati erogati 6,7 milioni, pari al 28,7% degli investimenti programmati. In tal caso, limitatamente alle sole iniziative di tipo produttivo, il raggiungimento del parametro fissato dal CIPE del 25% della spesa è pienamente raggiunto, così come quello dell'avvenuto avvio di almeno il 50% degli interventi (20 su 39).

Anche nel caso del Patto Territoriale della Comunità Montana Peligna risultano raggiunti gli obiettivi quantitativi imposti dal CIPE: infatti, su un totale di 67 interventi agevolati, che comportano investimenti pari a 29 milioni, risultano erogati circa 7,3 milioni, pari a circa il 25,4 % del contributo; le iniziative interessate rappresentano il 53,7% del totale.

Lo stato di avanzamento degli altri Patti Territoriali regionali risulta essere ancora più soddisfacente. Il Patto della Provincia di Teramo ha di recente ottenuto la autorizzazione allo "*scorrimento della graduatoria*", ossia all'impiego delle risorse residue delle finanze di Patto per il finanziamento di quelle iniziative imprenditoriali positivamente istruite a suo tempo, ma non finanziate per insufficienza di risorse. Tale circostanza induce ritenere come il Patto Territoriale in questione sia ad uno stadio di avanzamento terminale, nel quale restano da impiegare le sole risorse rinvenute dalle economie di gestione.

Per il Patto Sangro Aventino non si hanno dati aggiornati, dal momento che non risulta pervenuta la relativa relazione semestrale.

Nel complesso, le risorse comunitarie, statali e regionali destinate ai patti territoriali finora

ammessi al finanziamento pubblico ammontano a circa 423 miliardi di lire, e stanno producendo circa 1.000 miliardi di investimenti e 3500-4000 nuovi posti di lavoro.

### **3.5.2 - I PRUSST**

I Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST) hanno l'obiettivo di favorire la riqualificazione e lo sviluppo degli spazi e dei sistemi urbani attraverso strategie decise ed attuate in partenariato da tutti gli attori della città e del territorio. Caratteristica distintiva dello strumento è quindi il forte coinvolgimento, operativo e finanziario, degli operatori privati, che, a vario titolo, contribuiscono allo sviluppo urbano.

**PRUSST**

Il territorio abruzzese è interessato dall'attuazione di quattro PRUSST. Per i due, tra questi, che sono stati promossi dalla Regione sono stati siglati durante l'estate 2003 (tra luglio ed agosto) i rispettivi protocolli d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.

Il primo PRUSST, relativo alla "Città Lineare della costa", che interessa l'allineamento urbano costiero e della collina litoranea, aveva ottenuto il finanziamento di 182 mila euro per lo studio di fattibilità, ha già disponibili presso il Ministero ulteriori 656 mila euro. Il programma del PRUSST prevede complessivamente 146 interventi (di cui 55 privati) ed un costo complessivo di 1.130 milioni di Euro (di cui circa il 50% apporto di interventi privati) nel territorio di 22 Comuni e della Provincia di Pescara.

Il secondo PRUSST, relativo alla "Città diffusa dei Parchi" coinvolge tutte le zone interne dell'Abruzzo Aquilano e prevede 280 interventi pubblici per un ammontare di 766 milioni di euro e 35 interventi privati del valore di circa 525 milioni di euro nelle aree di Castel di Sangro, L'Aquila, Chieti e Sulmona.

Il territorio abruzzese è interessato da altri due PRUSST di valenza interregionale: il PRUSST "Fascia costiera e valorizzazione dei Parchi" che coinvolge tutti i Comuni del teramano lungo la direttrice Ascoli-Teramo (capofila il Comune di Ascoli Piceno) per un costo complessivo di 2.783 milioni di Euro relativamente a 110 interventi (di cui 300 privati); ed il PRUSST laziale "Medio Bacino del Liri" che comprende il Comune di Balsorano (capofila il Comune di Sora) con un costo complessivo di 406 milioni di Euro e 228 interventi (di cui 102 privati).

### **3.5.3 – PROGRAMMI DI TRASFORMAZIONE E SVILUPPO DELLE REALTÀ URBANE**

Nell'ambito della programmazione territoriale e dello sviluppo locale è stata attivata dalla Regione Abruzzo una serie di strumenti volti a favorire interventi per la crescita ed il riequilibrio territoriale.

Nelle aree vincolate sono stati utilizzati i *Programmi integrati di intervento*, per un totale di 26 interventi con un costo complessivo di 95 milioni di euro.

Recentemente sono arrivati a concretizzarsi alcuni strumenti di politica urbana, ed in particolare la L 127/97 che prevede che, le città metropolitane e i Comuni possano, anche con la partecipazione della Province e delle Regione costituire delle società per azioni finalizzate alla realizzazione di programmi di trasformazione urbana (*Società di Trasformazione Urbana – STU*).

In attuazione della citata legge, la L. 21/2001 ha disposto il finanziamento a studi di fattibilità economica, finanziaria, tecnica ed amministrativa delle ipotesi di trasformazione delineate dai Consigli comunali e degli oneri di progettazione urbanistica, destinandovi 41,6 miliardi di lire per il triennio 2000-2002.

Sulla base delle graduatorie ministeriali in attuazione del relativo bando, nel corso del 2002 alcuni comuni abruzzesi hanno ottenuto il finanziamento per la costituzione delle STU e la progettazione urbanistica (DM 14 giugno 2002): si tratta dei Comuni di Pescara (213 mila euro), Castel di Sangro (182 mila euro) Ortona (271 mila euro) e San Giovanni Teatino (198 mila euro).

Tra i programmi, i *Contratti di Quartiere* rappresentano una soluzione innovativa per fronteggiare situazioni di disagio sociale e degrado edilizio nell'ambito in aree riconoscibili per lo scarso significato urbano degli arredi edilizi. La Regione ha avviato tre Contratti di Quartiere rispettivamente nei comuni di Giulianova, Pescara e Sulmona con un costo complessivo di 67,3 milioni di euro ed un sostegno finanziario di 46 milioni di euro. Entro la fine di settembre 2003 è prevista l'approvazione del nuovo bando regionale relativo ai Contratti di Quartiere II, per i quali sono previste risorse a disposizione della Regione Abruzzo di oltre 33 milioni di euro.

A tali strumenti si affiancano i *Programmi di Recupero Urbano* hanno come obiettivo il recupero dei quartieri di edilizia residenziale pubblica con la creazione di nuove polarità urbane con forte attenzione alla valenza paesaggistica ed alle risorse ambientali. Il costo complessivo di 35 milioni di euro riguarda 15 interventi nell'ambito dei quattro capoluoghi di provincia ed in comuni di medie dimensioni.

Con la L.R. 64/99 e s.m.i. sono stati introdotti i *Programmi di Riqualficazione Urbana* quali strumenti volti a favorire interventi di recupero edilizio, con conseguente messa a disposizione di alloggi a canone sociali, creazione di strutture recettive a basso costo, alloggi in affitto a canone agevolato per lavoratori mobili sul territorio e per studenti, alloggi destinati all'immigrazione di ritorno, e infine alla riqualficazione di parte di territorio comunale nonché delle aree industriali dismesse. Il territorio interessato comprende 267 amministrazioni comunali per un costo totale di 276 milioni di euro di cui 117 regionale.

### **3.6 – GLI AIUTI ALLE IMPRESE**

Il decentramento amministrativo ha determinato il passaggio delle competenze in materia di aiuti alle imprese dai Ministeri alle Amministrazioni regionali: fanno capo oggi alle Regioni le funzioni ed i compiti relativi alla concessione delle agevolazioni, dei contributi e delle sovvenzioni nei settori dell'industria, del commercio e del turismo.

Le Regioni hanno per tanto oggi un maggior grado di libertà nella allocazione di risorse finanziarie e nella modulazione degli strumenti di politica per le imprese, potendo rendere le agevolazioni quanto più possibili rispondenti alle esigenze territoriali, fermi restando i massimali di aiuto previsti dalle normative comunitarie.

La Regione Abruzzo ha effettivamente utilizzato tale facoltà, introducendo varianti al fine di rendere il sistema degli incentivi maggiormente adeguato alle peculiarità dei contesti regionale e locale in quasi tutte le leggi agevolative delegate: LL. 341/95 (art. 1, incentivi automatici), la L. 266/97 (art. 8, incentivi automatici), la L. 140/97 (art. 13, misure fiscali a sostegno dell'innovazione nelle imprese industriali), la L. 449/97 (art. 11, incentivi fiscali per il commercio), la L. 1329/65 ("Legge Sabatini"), la L. 598/94 (art. 11).

In particolare:

- per quanto riguarda le LL. 341/95 e 266/97, sono state previste condizioni di favore per le zone del territorio ritenute più svantaggiate (provincia di L'Aquila); la Regione ha inoltre integrato fondi comunitari 2000/2006 con le risorse nazionali;
- in riferimento alla Legge "Sabatini" (L. 1329/65) ed alla L. 598/94 è stata aumentata l'intensità agevolativa, anche attraverso un contributo aggiuntivo in conto capitale; inoltre, è stato ampliato l'insieme degli investimenti agevolabili della 598/94 al fine di incentivare la "innovazione delle strutture e dei processi aziendali", nell'intento di allargare la base produttiva e non solo di rinnovare le attrezzature.

La Regione non ha ritenuto di apportare modifiche rispetto alla normativa originaria delle Leggi 341/96, 266/97 e 140/97, optando tuttavia per procedure basate sulle graduatorie anziché sul riparto di risorse per provincia.

Al fine di garantire un adeguato sostegno di risorse, gli interventi per gli aiuti alle imprese sono cofinanziati dall'Unione Europea nell'ambito del Docup Obiettivo 2 (con varie Azioni della Misura 2.1 "Ammodernamento, ampliamento e consolidamento del sistema produttivo").

Le imprese abruzzesi hanno sempre fatto un ampio utilizzo degli strumenti finanziari per incentivi agli investimenti. Come evidenziato nella tabella 3.13, il peso relativo delle imprese abruzzesi beneficiarie delle varie leggi agevolative statali negli ultimi quattro anni è sempre stato nettamente superiore al corrispondente peso demografico (2% circa). Inoltre, il numero delle iniziative agevolate è costantemente aumentato nel tempo, favorendo principalmente le PMI e le imprese cooperative.

La tabella 3.13 indica come le imprese beneficiarie di risorse a valere sulle leggi statali siano state oltre 3.600.

**Tabella 3.13** - Domande approvate ad imprese abruzzesi nel periodo 1999 – 2002 a valere sulle leggi agevolative statali

	1999	2000	2001	2002
<b>VALORI ASSOLUTI</b>				
Piccola impresa	2.185	2.129	2.455	687
Media impresa	133	121	167	63
Grande impresa	32	8	45	23
Altri beneficiari	84	121	868	2.892
<b>Totale</b>	<b>2.434</b>	<b>2.379</b>	<b>3.535</b>	<b>3.665</b>
<b>VALORI PERCENTUALI</b>				
Piccola impresa	1,6	2,1	2,6	0,9
Media impresa	1,7	2,0	2,1	1,2
Grande impresa	2,8	1,8	3,2	1,5
Altri beneficiari	2,6	4,4	1,8	2,0
<b>% sul totale nazionale</b>	<b>8,70%</b>	<b>10,30%</b>	<b>9,70%</b>	<b>5,60%</b>

Fonte: Ministero delle Attività produttive: Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive

Inoltre, le indagini condotte dal Ministero delle Attività Produttive sugli interventi derivanti da norme regionali nel 2002 mostrano che in Abruzzo, attraverso 19 provvedimenti, sono state complessivamente agevolate 315 iniziative, con uno stanziamento di oltre 25 milioni di Euro (tabella 3.14).

**Tabella 3.14** - Incentivi erogati a valere sulle normative regionali nell'anno 2002

<b>NUMERO NORMATIVE REGIONALI ANNO 2002</b>	<b>19</b>
<b>DOMANDE PRESENTATE</b>	<b>672</b>
di cui:	
Piccole Imprese	248
Medie Imprese	22
Grandi Imprese	17
Imprese non classificate	320
Altri beneficiari	65
<b>DOMANDE APPROVATE</b>	<b>315</b>
<b>DATI FINANZIARI (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)</b>	
Stanziamenti	50,47
Impegni	50,31
Erogazioni	25,62
<b>AGEVOLAZIONI (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)</b>	
Richieste	25,61
Approvate	24,02
Erogate	25,62

Fonte: Ministero delle Attività produttive: Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive

Sempre nel corso del 2002, le politiche regionali di sostegno all'imprenditorialità (LR 55/98, leggi per l'imprenditoria giovanile e femminile e nei Parchi) hanno nel complesso consentito di finanziare 313 iniziative, per un totale di spesa pubblica di oltre 19 milioni di euro; una cifra analoga è prevista per il 2003. Tale ammontare di risorse considerando che, visti i massimali di aiuto alle imprese previsti dalla normativa comunitaria, esprimono mediamente una contribuzione del 25% degli investimenti complessivi, dovrebbero attivare investimenti per oltre 100 milioni di euro annui.

Per il 2003, le risorse nazionali messe a disposizione dell'Abruzzo per i bandi della Legge 488/92 ammontano (DM 24 luglio 2003) per il bando "ordinario industria" a oltre 35 milioni di euro; per il bando "artigiani" a oltre 4,5 milioni di euro; per il bando "turismo" a oltre 14,8 milioni di euro; per il bando "commercio" a oltre 3,2 milioni di euro.

**Tabella 3.15** – Piano delle politiche di sostegno all'occupazione: domande presentate ed approvate nel 2002 (Dati al 31-08-03 in migliaia di Euro).

NORMATIVA DI RIFERIMENTO	RISORSE	NUMERO ISTANZE INOLTRATE	NUMERO ISTANZE GIÀ AMMESSE A FINANZIAMENTO	AMMONTARE DELLE RISORSE FINANZIARIE ACCORDATE (3)
LR 55/98	15.285,44	1.386	282	12.311,69
LR 136/96	812,98	13	11	773,57
LR 143/95    LR 96/97	6670,13	174	80	6097,47
<b>Totale</b>	<b>22.768,55</b>	<b>1.573</b>	<b>373</b>	<b>19.182,74</b>



## 4 - Il contesto e gli indirizzi per la politica di bilancio

### 4.1 – IL QUADRO ISTITUZIONALE: FEDERALISMO FISCALE E VINCOLI DELLA FINANZA PUBBLICA

#### 4.1.1 - IL FEDERALISMO FISCALE.

Il dibattito politico tra Stato e Regioni sul futuro federalismo fiscale è ancora aperto (cfr *infra*), e non si conoscono gli esiti che potrà avere nel breve come nel medio periodo. Al momento, pertanto, nel complesso delle riforme in atto, che investono, come visto (cap. 1), tutti i campi delle competenze regionali, sono ancora pochi i punti fermi sui quali è possibile basare delle ipotesi sull'evoluzione del quadro nel quale la finanza regionale si muoverà nel triennio del DPEFR.

Nel periodo, infatti, saranno operativi tre distinti processi:

- l'ulteriore trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni e agli enti locali in attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione;
- la conclusione, in tempi ragionevolmente brevi, di quella che può ormai definirsi "prima fase" del federalismo fiscale, che ha caratterizzato gli anni dal 2001 ad oggi;
- la riforma dell'intero sistema fiscale, prevista dal nuovo Titolo V della Costituzione.

In attuazione della riforma del titolo V della Costituzione verrà avviato un nuovo processo di trasferimento di risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle nuove funzioni attribuite alle Regioni ed agli enti locali, che, come già nell'applicazione delle Bassanini, verrà realizzato attraverso provvedimenti amministrativi governativi (DPCM) che recepiranno i risultati dei tavoli tecnici di trattative tra Stato e singole Regioni.

**Trasferimen-  
to di risorse**

La legge 131/2003 non fissa termini specifici per il completamento dei processi di trasferimento, che comunque verranno realizzati molto gradualmente nel corso del tempo, ed interesseranno pertanto un periodo superiore a quello del DPEFR.

L'attuale sistema fiscale, come è noto, a partire dal 1996 ha gradualmente abolito gran parte dei trasferimenti erariali (tra cui, in particolare, il Fondo Sanitario Nazionale), riducendo le entrate regionali da trasferimento statale.

**L'attuale  
sistema**

La sostituzione delle risorse di trasferimento è avvenuta con :

- l'attribuzione alle Regioni di una quota dell'accisa sulla benzina (dal 1996);
- l'istituzione dell'IRAP e dell'addizionale regionale IRPEF (dal 1998);
- l'istituzione della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA;
- l'incremento dell'aliquota base dell'addizionale IRPEF (da 0,5% a 0,9%), e la contestuale riduzione dell'aliquota erariale di 0,4 punti percentuali;
- l'aumento della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina (di 8 lire al litro, da 242 a 250 lire).

Il sistema prevede un fondo perequativo nazionale, ai fini di solidarietà interregionale, finanziato con parte della quota di compartecipazione all’IVA e ripartito sulla base di criteri che tengono conto di vari fattori. La partecipazione al fondo da parte di ciascuna Regione è calcolata sia in base alla spesa storica, cioè ai trasferimenti soppressi (in modo decrescente nel tempo, fino alla fase “a regime”, dal 2013, quando non saranno più presi in considerazione), sia in base ad altri parametri (differenza tra una percentuale di compartecipazione all’IVA calcolata in base ai consumi regionali e un’altra, risultante da una formula perequativa, che tiene conto della capacità fiscale, del fabbisogno sanitario e della dimensione geografica). Non sono invece perequati i gettiti aggiuntivi regionali dovuti all’incremento delle aliquote relative ai tributi propri.

Con il venir meno del vincolo di destinazione per le risorse volte al finanziamento della sanità, per gli anni 2001-2003 ogni Regione è vincolata a destinare alla sanità una quota di spesa corrente ancorata alle determinazioni del Piano Sanitario Nazionale. Tale vincolo sarà rimosso a partire dal 2004 nelle Regioni che abbiano attivato procedure di monitoraggio e verifica dell’effettiva assistenza sanitaria fornita.

Inoltre, la legge finanziaria per il 2003 (L. 27 dicembre 2002, n. 289) prevede che entro il 30 novembre 2003 verranno rideterminate le aliquote relative alla compartecipazione regionale all’IVA, all’addizionale IRPEF, e alla compartecipazione regionale all’accisa sulla benzina, per assicurare la copertura degli oneri connessi all’esercizio delle funzioni trasferite dai DPCM di applicazione delle leggi Bassanini (ad esclusione di quelle relative al settore del trasporto pubblico locale). E’ attualmente in corso, in appositi tavoli tecnici, una ricognizione interregionale per la quantificazione degli ulteriori fabbisogni finanziari per lo svolgimento delle funzioni conferite alle Regioni. Questa “fiscalizzazione” dei trasferimenti consentirà un’ulteriore modifica della struttura del bilancio delle Regioni, privilegiando la quota delle entrate tributarie, e rafforzando il principio dell’abolizione dei vincoli di destinazione.

Il sistema di federalismo fiscale attuato con il D.Lgs. 56/2000 è inadeguato per le esigenze di finanziamento delle Regioni, in quanto non permette a queste un allargamento fiscale completo: la manovrabilità delle aliquote è fissata per legge nazionale. Inoltre, alcune Regioni lamentano che il decreto abbia dato finora maggiore risposta al principio della solidarietà piuttosto che a quello dell’efficienza, mentre altre sostengono che il sistema prefigurato comprometta la capacità di svolgimento nelle proprie normali funzioni istituzionali.

Le differenze interregionali in termini di esigenze di finanziamento dei servizi e di scelte politiche hanno fatto sì che le Regioni abbiano creato una fiscalità, per così dire, “a macchia di leopardo”. Con la legge finanziaria per il 2003 (L. 27 dicembre 2002, n. 289, art. 3), il Governo ha posto un primo tentativo di coordinare il federalismo, sospendendo gli aumenti delle addizionali IRPEF regionali e comunali e la maggiorazione IRAP fino a quando non si fosse raggiunto un accordo in sede di conferenza unificata tra Stato, Regioni ed enti locali in tema di federalismo.

L’Accordo avrebbe dovuto essere costruito intorno al lavoro dell’Alta Commissione di studio prevista dalla Legge 131/2003 e dalla legge finanziaria per il 2003 (cfr. *supra*, cap. 1), che deve analizzare e coordinare le esigenze di Governo, Regioni, Province e Comunità Montane per indicare al governo i principi base del nuovo sistema fiscale, dando risposte, tra

La  
riforma

l'altro, sulle seguenti grandi questioni:

- la definizione dei futuri tributi regionali;
- la definizione delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali;
- le modalità di finanziamento delle nuove funzioni trasferite alle Regioni ai sensi del nuovo Titolo V della Costituzione;
- l'identificazione dei meccanismi di perequazione a favore delle regioni con minori capacità fiscali;
- i meccanismi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La legge finanziaria prevedeva che l'Alta Commissione fosse stabilita nella sua composizione, insediata e regolamentata con decreto entro il 31 gennaio e concludesse i suoi lavori con una relazione entro il 31 marzo per far sì che il Governo presentasse al Parlamento entro il 30 aprile gli interventi per rendere necessari all'applicazione dell'art. 119 della Costituzione. Nei fatti, l'Alta Commissione si è insediata il 7 maggio 2003.

Nel frattempo, era già iniziato il confronto tecnico tra Stato, Regione ed enti locali per giungere all'elaborazione dell'accordo in sede di Conferenza Stato Regioni, per fornire indirizzi all'Alta Commissione sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

In un accordo elaborato a giugno 2003, le Regioni e gli Enti Locali (Conferenza dei Presidenti delle Regioni, UPI, ANCI ed UNCEM), hanno avanzato una proposta secondo la quale il futuro documento di indirizzo della Conferenza Stato Regioni dovrebbe prevedere:

- la tempistica dei lavori: l'Alta Commissione ultimerà i suoi lavori entro il 31 marzo 2004, ed entro il 31 ottobre 2003 presenterà un documento sugli elementi per il coordinamento tra Patto di stabilità, legge finanziaria 2004 e federalismo fiscale;
- il contenuto degli stessi: la Commissione effettuerà la ricognizione della finanza di ciascun livello di governo in rapporto alle funzioni esercitate, la proiezione dei fabbisogni per l'attuazione del processo di decentramento amministrativo e di attuazione del Titolo V, le modalità per garantire certezza di risorse finanziarie per ogni livello di governo in rapporto alle funzioni esercitate e le procedure di composizione degli eventuali conflitti;
- gli indirizzi sui contenuti della legge statale di coordinamento della finanza pubblica.

Riguardo quest'ultimo punto, in particolare, il documento propone che la legge contenga:

- il riparto tra la competenza legislativa statale e regionale in merito ai tributi regionali e locali, come previsto dall'art. 119 della Costituzione. Le Regioni avranno competenza in materia di coordinamento dei sistemi tributari delle Regioni e degli enti locali nell'ambito dei principi fissati dallo Stato o desumibili dalle leggi vigenti, e con legge si limiteranno a delineare i soli principi generali dei tributi locali, lasciando a questi ultimi la facoltà di istituirli ed applicarli;
- l'autonomia impositiva di Comuni, Province e Città Metropolitane in materia di finanza locale. La legge disciplinerà soltanto in via di principio tributi, entrate e forme di compartecipazione ai tributi erariali, lasciando agli enti la disciplina applicativa dei tributi. Un analogo discorso riguarda le leggi regionali che prevedano tributi locali;
- l'individuazione di un'adeguata proporzione tra tributi propri e compartecipazioni ai tributi erariali per ogni livello di governo, fermo restando il principio che Regioni ed enti locali devono poter finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite;
- la definizione del sistema di perequazione delle differenze dei territori con minore capacità fiscale per abitante, atto a garantire i principi costituzionali di solidarietà. I criteri

- del sistema saranno definiti con il concorso di Regioni ed enti locali;
- la previsione di un fondo per gli interventi speciali e i risorse aggiuntive destinate a colmare ulteriori disparità strutturali tra Regioni.

#### **4.1.2 - LA SPESA SANITARIA**

Come detto, nell'attuale sistema di finanza regionale, un ruolo cruciale è ricoperto dalla spesa sanitaria. Non a caso, nel contenimento di tale spesa, il secondo anno di attuazione del federalismo fiscale attuale (il 2002) ha implicato una maggiore responsabilizzazione delle Regioni.

Nel settore, proseguendo in un'attività iniziata negli anni precedenti, a partire dall'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, il governo centrale si sta impegnando in un'opera periodica di programmazione, volta ad emanare direttive, generalmente concordate con le Regioni stesse, per il contenimento della spesa e l'assorbimento dei disavanzi accumulati dal settore, con l'obiettivo di definire regole compatibili con gli equilibri di finanza pubblica e con il patto europeo di stabilità e crescita, di determinare senza sottostime del livello di spesa sanitaria e dare certezza e stabilità al finanziamento del SSN.

In attuazione dell'Accordo, il DL n. 347 del 18 settembre 2001, recante "*Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria*", (noto come "*decreto-legge salva spesa*") convertito con modifiche nella Legge 16 novembre 2001, n. 405, dispone il quadro fondamentale delle misure all'interno delle quali le Regioni devono muoversi per il contenimento della spesa sanitaria. Un quadro che ha visto modifiche e ulteriori disposizioni con la Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria per il 2003), anche alla luce di quanto emerso nel corso del 2002.

Le direttive che emergono dal disposto delle due leggi riguardano sia il contenimento della spesa corrente nel settore sanitario da parte dello Stato e delle Regioni, sia il problema della copertura dei disavanzi sanitari, e prevedono un costante e continuo monitoraggio sulla loro attuazione da parte dei Ministeri della Salute e dell'Economia e Finanze.

Le direttive per il contenimento della spesa sanitaria prevedono le seguenti misure:

#### **Contenimento della spesa**

1 - *Misure-obiettivi di contenimento della dinamica complessiva della spesa.* Vengono fissati dei tetti per la spesa sanitaria complessiva (e quindi nelle singole Regioni) nel periodo 2002-2004, derivanti dal rispetto del Patto di stabilità interno (L. 405/01, art. 1), escluse le spese per interessi passivi, quelle finanziate da programmi comunitari, e le spese correnti necessarie per l'esercizio delle funzioni trasferite dallo Stato e nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali (art. 29 della Finanziaria 2003);

2 - *Misure per il contenimento della spesa per acquisti di beni e servizi e per il controllo dei costi.* Vengono previsti per le Regioni (L. 405/01, art. 2):

- l'obbligo di adottare disposizioni affinché le aziende sanitarie ed ospedaliere aderiscano alle convenzioni stipulate con la CONSIP (ai sensi delle leggi finanziarie per il 2000 e per il 2002, rispettivamente, n. 488/99 e 388/2001) ed agli altri strumenti di contenimento della spesa sanitaria deliberati dal CIPE d'intesa con le Regioni, applicando le relative sanzioni, e di favorire "*le opportune iniziative per lo sviluppo del commercio elettronico e la semplificazione dei procedimenti di acquisto di beni e servizi*

*in materia sanitaria*". Le aziende sanitarie ed ospedaliere possono decidere (comma 2) di non aderire alle convenzioni solo qualora dimostrino per i singoli acquisti la non convenienza;

- la possibilità di prevedere risparmi sui costi di smaltimento dei rifiuti sanitari pericolosi e dei rifiuti speciali non tossico-nocivi, attraverso appositi procedimenti di disinfezione e sterilizzazione, nel rispetto delle norme sulla sicurezza;
- l'obbligo di attivare sistemi informatizzati di raccolta di dati ed informazioni riguardanti la spesa di beni e servizi e di realizzare l'Osservatorio regionale dei prezzi in materia sanitaria;
- l'obbligo di adottare soluzioni contabili che attribuiscono evidenza separata agli acquisti effettuati al di fuori delle convenzioni ed alla spesa per il personale che supera quella del 2000, salvi gli incrementi previsti dai rinnovi contrattuali.

3 - *Disposizioni per garantire l'equilibrio dei presidi ospedalieri e le sperimentazioni gestionali* (L. 405/01, art. 3):

- Le Regioni devono adottare le misure necessarie per stabilire l'obbligo per le aziende sanitarie ed ospedaliere di garantire l'equilibrio economico, per individuare le tipologie degli eventuali provvedimenti di riequilibrio e per determinare le eventuali misure a carico dei direttori generali nel caso di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, la Legge 289/2002 (finanziaria per il 2003) va oltre, chiedendo provvedimenti ad hoc che stabiliscano la decadenza automatica dei direttori delle aziende sanitarie nel caso del mancato raggiungimento dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie ed ospedaliere alle quali sono preposti.
- la ristrutturazione della rete ospedaliera (già prevista dalla L. 549/95 e successive modifiche), dovrà essere realizzata tenendo conto dello *standard* di dotazione media di 5 posti letto per 1000 abitanti, di cui l'1 per mille destinato alla riabilitazione ed alla lungodegenza post-acuzie. Vengono inoltre dettate disposizioni sul riutilizzo del personale eventualmente risultante in esubero dalla ristrutturazione;
- sono autorizzate sperimentazioni gestionali, sui risultati delle quali, dal punto di vista economico e della qualità dei servizi, le Regioni devono riferire annualmente al governo centrale (Ministeri della Salute e delle finanze e Presidenza del Consiglio).

4 - *Disposizioni per il contenimento della spesa farmaceutica*. La legge prevede:

- l'obbligo, per lo Stato e le Regioni, di contenere, a partire dal 2002, il costo a carico del servizio sanitario nazionale per l'assistenza farmaceutica territoriale al 13% della spesa sanitaria complessiva, e di adottare, sentite le associazioni di categoria interessate, i provvedimenti necessari a tal fine (L. 145/01, art. 5);
- la ridefinizione, al fine del rispetto di tale tetto, da parte della Commissione Unica del Farmaco nell'ambito della ridefinizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e/o con provvedimenti amministrativi delle Regioni, dei farmaci non essenziali ai fini dell'attività terapeutica, che possono essere totalmente o parzialmente esclusi dalla rimborsabilità (L. 145/01, art. 6);
- l'obbligo per le Regioni di disporre una riduzione del prezzo di rimborso dei farmaci a quello del corrispondente principio attivo con identiche caratteristiche (di somministrazione, rilascio, posologia e dosi unitarie) (L. 145/01, art. 7) e di porre la differenza tra il prezzo del principio attivo proposto e quello del farmaco prescritto a carico dell'assistito;

- la possibilità, per le Regioni, di garantire *particolari modalità di erogazione di medicinali agli assistiti* (L. 145/01 art. 8), stipulando accordi con le associazioni sindacali delle farmacie convenzionate per la distribuzione agli assistiti delle categorie di medicinali che richiedono un controllo ricorrente del paziente con le medesime modalità delle strutture aziendali del SSN; assicurando l'erogazione diretta da parte ASL dei medicinali necessari al trattamento dei pazienti in assistenza domiciliare, residenziale e semiresidenziale; disponendo, attraverso direttive regionali, che la struttura pubblica fornisca direttamente i farmaci del primo ciclo terapeutico completo a pazienti appena dimessi dal ricovero ospedaliero o alla visita specialistica ambulatoriale;
- un limite al numero di confezioni prescrivibili per singola ricetta, fissato in tre, con pochissime eccezioni (sei pezzi per particolari farmaci - antibiotici monodose, medicinali a base di interferone per pazienti affetti di epatite cronica, medicinali somministrati esclusivamente per fleboclisi- e un numero di confezioni sufficienti a coprire una terapia massima di trenta giorni per analgesici oppiacei utilizzati nella terapia del dolore) un numero di medicinali non soggetti a ricetta, che devono essere chiaramente identificabili nella confezione, ed il libero e diretto accesso ai medicinali di automedicazione in farmacia (L. 145/01, artt. 9 e 9bis);
- l'avvio di una sperimentazione di sei mesi nel 2003, congiunta tra Stato e Regioni, diretta ad introdurre un prezzo di rimborso dei farmaci basato su due metodiche: l'adozione del prezzo medio di riferimento dei farmaci per categorie omogenee e la riduzione del prezzo del farmaco rimborsabile all'aumentare del fatturato relativo al farmaco medesimo (L. 405/01, art. 10);
- l'aumento della percentuale trattenuta dal SSN a titolo di sconto a carico delle farmacie sui farmaci (L. 405/01, art. 11)

La legge n. 289 del 27 dicembre 2002 (finanziaria per il 2003) prevede ulteriori provvedimenti di contenimento dei costi del SSN (spesa farmaceutica e per il personale), ed in particolare:

- per i costi del personale, impone il divieto assoluto di assumere ulteriore personale a tempo indeterminato, e di ridurre la quota negli organici di personale impiegato a tempo determinato;
- nel settore della spesa farmaceutica, riduce le quote di spettanza dei farmacisti sul prezzo delle specialità medicinali, ed istituisce un nuovo scaglione di sconto (19%) nel rimborso di specialità medicinali che abbiano un prezzo superiore ai 154,94 euro;
- sempre nella spesa farmaceutica, effettua nuovi tagli ai prezzi dei farmaci a totale carico del SSN (fascia a), fino al 7% al netto di IVA a decorrere dall'entrata in vigore del decreto di riclassificazione dei medicinali (comma 11 art. 52);
- riduce le spese per convegni e congressi e riunioni organizzate dai titolari di autorizzazione all'immissione in commercio di medicinali, dimezzando sia il numero di eventi che essi possono organizzare, sia le spese sostenibili. I tagli, già previsti dal DL 63/2002, sono estesi a tutto il 2003, e saranno per gli anni 2004, 2005 e 2006, in relazione agli eventi comunicati dal Ministero della Salute

Inoltre, con l'obiettivo di favorire la rapida adozione da parte delle Regioni dei provvedimenti previsti nel "decreto legge salva spesa", la legge impone che le Regioni, ai fini dell'accesso alle risorse del Sistema Sanitario Nazionale per gli anni 2003, 2004 e 2005, debbano:

- attivare effettivamente il monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche,

specialistiche ed ospedaliere, secondo le modalità definite in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni; un provvedimento utile a rendere possibile tale monitoraggio informatizzato è l'istituzione (art. 52, comma 9) della carta dei servizi sanitari per il cittadino, documento elettronico che sostituirà l'attuale tessera con il codice fiscale;

- riformulare o adottare ex novo criteri e modalità per l'erogazione delle prestazioni che non ancora soddisfano i parametri di appropriatezza ed economicità;
- attuare iniziative adeguate per ridurre o contenere le liste di attesa, garantendo lo svolgimento degli accertamenti diagnostici degli ospedali pubblici sette giorni su sette, anche utilizzando lo strumento della turnazione del lavoro straordinario e il regime della pronta disponibilità, e riducendo il numero delle giornate di degenza dei pazienti per gli accertamenti stessi.

Nel corso del 2002 si sono registrati pochi eventi importanti.

Il primo è la conclusione del processo di passaggio delle aziende sanitarie ed ospedaliere alla contabilità economico-patrimoniale (previsto dal D.Lgs. 502/92 e successive modifiche e integrazioni ed avviato in via sperimentale nel 1997 in quattro Regioni), completato dall'adozione di tale metodo dalle aziende della Provincia Autonoma di Bolzano e dalla Regione Siciliana. Inoltre, per migliorare e uniformare il bilancio, nel 2002 è stato pubblicato il DM 11 febbraio 2002, concernente "Schema di bilancio delle aziende sanitarie ed ospedaliere", e successivamente è stato trasmesso alle Regioni un nuovo piano dei conti. Si tratta di due atti che concludono lo sforzo finalizzato a rendere omogenei i comportamenti contabili e dare risposte univoche alle rilevazioni che attingono alla contabilità generale.

Inoltre, durante l'anno è entrato in vigore l'Accordo Stato-Regioni sulla definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), sottoscritto il 22 novembre 2001 e recepito dal DPCM del 29 novembre 2001, che definisce le prestazioni essenziali garantite dal Servizio sanitario nazionale a totale gratuità o a compartecipazione della spesa. Ciascuna regione era stata chiamata a recepire normativamente tale accordo sul proprio territorio e ad individuare le eventuali prestazioni non essenziali da garantire ai propri cittadini con finanziamento regionale aggiuntivo. Parallelamente, è iniziato il lavoro di monitoraggio delle garanzie di tutela dei livelli di assistenza da parte dello Stato.

Già durante il 2001, le aziende sanitarie e le Regioni avevano cominciato a monitorare la loro spesa in base alle disposizioni del decreto salva-spese, e, attraverso tavoli tecnici misti Ministero-Regioni, si sono perfezionati i comportamenti contabili e si sono disposti degli standard di riclassificazione delle prestazioni acquistate dal pubblico e dal privato, attribuendo maggiore evidenza alle prestazioni più costose (assistenza riabilitativa, protesica, agli anziani, ai tossicodipendenti, ai disabili).

*La Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, nel capitolo dedicato alla sanità, fa un primo bilancio delle riforme in atto e dei loro effetti sui conti del sistema sanitario nazionale

Secondo la Relazione, a fine 2002 i costi relativi al SSN ammontano complessivamente ad oltre 79 miliardi di euro, cifra che corrisponde al 6,3% del PIL. Rispetto al 2001, a livello nazionale si riscontra un rallentamento della spesa, aumentata del 3,7%, dopo che gli incrementi percentuali erano stati del 11,1% tra 1999 e 2000 e dell'8,6% tra il 2000 e il 2001.

Se il risultato nazionale appare positivo, a livello regionale invece, si riscontra una situazione estremamente differenziata, con Regioni in netto miglioramento ed altre in chiara difficoltà.

Ma il documento osserva che le elaborazioni sono state fatte su dati provvisori, e per avere informazioni certe bisognerà attendere la chiusura dei bilanci del 2002.

Nel complesso del Paese, le voci di costo poste sotto controllo dalla manovra del “decreto salva spese” hanno mostrato rispetto al 2001 incrementi relativamente contenuti, grazie proprio alle misure messe in atto. Il costo del personale è aumentato del 2,6, per via del fatto che le Regioni hanno operato blocchi delle assunzioni e del turnover, e, in altri casi, hanno esternalizzato alcuni servizi. Le spese per la farmaceutica convenzionata hanno fatto registrare un aumento relativamente contenuto (21.8%), pur frutto di situazioni regionali eterogenee, per effetto di molte forme di delisting attuate dalla Regioni, del progressivo affermarsi della distribuzione diretta dei farmaci acquistati nelle aziende sanitarie, dei provvedimenti presi a livello centrale sul prezzo dei farmaci (L. 112/02). Nonostante gli sforzi di contenimento della spesa farmaceutica, in molte regioni il peso percentuale dell'aggregato sul totale supera abbondantemente il tetto fissato al 13%, essendo il peso medio nazionale del 15,1%.

Sono aumentati i costi di assistenza specialistica (6,2%), nonostante in molte Regioni si siano adottati dei tetti di spesa nel 2002, mentre restano sostanzialmente stabili o addirittura diminuiscono le spese per la medicina convenzionata (4, 6 miliardi di euro), per il mancato rinnovo delle convenzioni con i medici di base, per l'assistenza riabilitativa e per l'assistenza ospedaliera acquistata dalle aziende sanitarie e accreditate. La sostanziale stabilità di quest'ultima rispetto al precedente anno è ascrivibile ad un'efficace opera delle Regioni: in alcune di esse, la ristrutturazione della rete ospedaliera inizia a produrre effetti sull'erogazione diretta dei ricoveri ospedalieri; in altre, il taglio dei posti-letto, i tariffari sempre più aggiornati, un più tempestivo ed attento monitoraggio dei ricoveri hanno reso praticabili i tetti di spesa concordati con i fornitori. E' possibile che in futuro l'estensione delle riorganizzazioni delle reti ospedaliere regionali (che, come detto, devono portare a 5 posti letto per 1000 abitati di cui solo 4 per acuti) determinerà risparmi ancora maggiori.

E' aumentato invece l'ammontare dei beni e servizi acquistato, pari a 17,3 miliardi di euro circa, con un incremento rispetto all'anno precedente dell'8,1%. Nel comparto, sulla base dell'accordo dell'8 agosto 2001, numerosi sono stati gli interventi regionali: si sono moltiplicate le adesioni alla CONSIP, nonché i progetti centrali di acquisto regionali o sovra-aziendali, è aumentato il ricorso ai servizi telematici e le aste on-line. Sono state in forte crescita la spesa per il godimento dei beni e servizi (+19,%, in parte spiegabile con le nuove forme di *leasing* e di *service* che si stanno sempre più diffondendo tra le aziende sanitarie) e per i servizi appaltati (+8,8%), in linea con l'esternalizzazione di alcune funzioni (lavanderia, lavatoio, pulizia mensa). Altra voce in crescita sono le imposte e tasse (+5,9%, quasi tutto dovuto all'ammontare dell'IRAP pagata dal SSN).

Per quanto riguarda il secondo ambito di intervento della legge finanziaria 2003, i disavanzi accumulati dalle aziende sanitarie, la L. 405/01 (art. 4) detta norme per gli anni a partire dal 2001.

Nell'Accordo dell'8 agosto 2001, si convenne che i disavanzi precedenti al 2000 erano a totale carico dello Stato. Lo stesso si impegnava a coprire nelle singole Regioni la quota dei disavanzi 2001 eccedente le previsioni, a condizione che le Regioni avessero già adempiuto agli obblighi informativi sul monitoraggio della spesa, ivi inclusa l'anticipazione della verifica degli andamenti della spesa, ed inoltre:



- avessero adottato le misure di contenimento della spesa già decise (adeguamento alle prescrizioni sul Patto di stabilità Interno, adesione alle convenzioni della CONSIP in tema di acquisti di beni e servizi, impegno a mantenere l'erogazione delle prestazioni ricomprese nei LEA);
- si fossero impegnate ad adottarne altre, attraverso strumenti di controllo della domanda, la riduzione della spesa sanitaria o in altri settori, o di incremento delle fonti di copertura dell'incremento di spesa (addizionale regionale IRPEF o altri strumenti fiscali);
- avessero fatto quantificato dei maggiori oneri loro carico, individuandone i mezzi di copertura.

Per assicurare la copertura della quota di disavanzi dell'anno 2000 che, in base all'accordo dell'8 agosto 2001, risultano di pertinenza regionale, le Regioni possono contrarre mutui con oneri a carico dei rispettivi bilanci, anche in deroga alle vigenti disposizioni che prevedono un massimale di mutui contraibili.

Per l'anno 2001, l'accertamento dei disavanzi di gestione doveva essere effettuato entro il 30 giugno 2002, in base alle risultanze dei conti consuntivi. Essendo quello considerato l'"anno zero" per la finanza regionale, con l'ingresso in operatività del federalismo fiscale, la copertura finanziaria dei disavanzi di gestione accertati o stimati doveva essere coperta dalle Regioni con proprie risorse di bilancio, secondo modalità stabilite da norme regionali che (in base alla Legge 405/2001) prevedano simultaneamente o cumulativamente:

- misure di compartecipazione alla spesa sanitaria, ivi inclusa la "*corresponsabilizzazione dei principali soggetti che concorrono alla determinazione della spesa*";
- variazioni dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF o "*altre misure fiscali previste dalla normativa vigente*";
- altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa l'adozione di interventi sui meccanismi di distribuzione dei farmaci.

La *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* osserva come durante il 2002 le Regioni hanno dovuto effettuare diversi interventi per la copertura dei disavanzi sanitari del 2001. In alcuni casi sono state deliberate variazioni delle aliquote delle addizionali regionali IRPEF, delle quote IRAP o di tributi regionali per aumentare le entrate: come è noto, non è il caso della nostra Regione. Inoltre, nel corso dell'anno sono intervenuti numerosi provvedimenti volti al contenimento dei costi del personale, nonché quello di assistenza farmaceutica, ospedaliera, specialistica e delle altre prestazioni di assistenza sanitaria (come ricordato poco sopra).

Per la copertura dei disavanzi accertati al 2002 le Regioni sono state autorizzate dalla finanziaria 2003 a far gravare la spesa sulla fiscalità generale aumentando l'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF e degli altri tributi regionali.

#### **4.2 - LA REALTÀ FINANZIARIA REGIONALE DELL'ULTIMO TRIENNIO**

L'attuale configurazione del "federalismo fiscale", che, come detto, ha accompagnato la devoluzione di competenze e funzioni dallo Stato alle Regioni, basata sul D. Lgs. 18/2/2000 n°56, ha previsto, come noto, la soppressione dei trasferimenti erariali (tra i quali il Fondo Sanitario Nazionale e il Fondo Nazionale dei Trasporti) dallo Stato alle Regioni, e la

contemporanea introduzione di tributi propri regionali (compartecipazione regionale all'IVA, compartecipazione all'aliquota regionale IRPEF, ecc.), e di fondi volti contrastare gli squilibri interregionali di capacità fiscale (Fondo Perequativo Nazionale e il Fondo di garanzia, per il triennio 2001-2003).

L'abolizione dei trasferimenti, ed in particolare quello del Fondo Sanitario Nazionale, sebbene abbia formalmente eliminato i precedenti vincoli nella destinazione di spesa delle risorse trasferite, di fatto ha determinato l'insorgere di vincoli sostanziali. Almeno fino al 2004, infatti, è necessario che, oltre alle risorse già precedentemente vincolate, anche quelle individuate come sostitutive del soppresso trasferimento concorrano al finanziamento della spesa sanitaria regionale. Tale obbligo cesserà dal 2004 solo per le Regioni che avranno attivato meccanismi di monitoraggio e verifica dell'assistenza sanitaria erogata.

Gli effetti della riforma sull'evoluzione strutturale e sull'andamento della gestione dei bilanci regionali dell'ultimo triennio sono evidenti analizzando i conti consuntivi 1999, 2000, 2001 ed il preconsuntivo 2002.

**Tabella 4.1** – Evoluzione e composizione delle entrate del bilancio regionale

TITOLO	DESCRIZIONE	1999	2000	2001	2002
<b>Valori in migliaia di euro</b>					
1	Entrate tributarie	648	681	1.411	1.464
2	Entrate da contributi e trasferimenti correnti	66	59	692	658
3	Entrate extratributarie	21	25	32	23
4	Entrate da trasferimenti in conto capitale	115	169	401	516
5	Entrate da prestiti	1	139	326	319
<b>Totale</b>		<b>851</b>	<b>1.073</b>	<b>2.862</b>	<b>2.980</b>
<b>Distribuzione percentuale</b>					
1	Entrate tributarie	76,1	63,5	49,3	49,1
2	Entrate da contributi e trasferimenti correnti	7,8	5,5	24,2	22,1
3	Entrate extratributarie	2,5	2,3	1,1	0,8
4	Entrate da trasferimenti in conto capitale	13,5	15,8	14,0	17,3
5	Entrate da prestiti	0,1	13,0	11,4	10,7
<b>Totale</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Analizzando le entrate, dal periodo precedente la riforma ad oggi, si nota un forte incremento nell'incidenza delle entrate per tributi propri (Titolo I, che rappresentavano il 37,5 % nel 1999 e sono salite al 49% nel 2002), delle entrate extratributarie (Titolo III, che passano dal 7,12 % del totale al 13,5 % nel 2002) e delle entrate da prestiti, sintomo della necessità di ricorrere al mercato finanziario per esigenze di finanziamento (che nel 2001 erano arrivate al 12,7% del totale per ridiscendere al 10% nel 2002).

Dal lato delle spese, si rileva come l'incremento delle stesse nel corso del tempo è sempre stato molto contenuto, e tale comunque da rispettare i vincoli posti dal Patto di stabilità.

Nonostante gli interventi di contenimento posti in essere negli ultimi anni, la composizione della spesa mostra una qualche rigidità, rimanendo molto elevata l'incidenza delle spese correnti sul totale. La spesa corrente, ivi inclusi i trasferimenti agli enti locali, ha sempre costituito i tre quarti del totale, riducendosi solo leggermente (due punti percentuali) dal 1999, quando costituiva il 77,7 %, al 2002, quando pesava per il 75%. A tale aggregato va aggiunto quello delle spese per rimborso prestiti, che hanno visto aumentare il proprio peso

con il maggior ricorso al mercato finanziario degli ultimi anni (erano quasi nulle nel 1999, hanno superato il 4.09 % nel 2001).

**Tabella 4.2** – Evoluzione e composizione delle spese del bilancio regionale

TITOLO	DESCRIZIONE	1999	2000	2001	2002
<b>Valori assoluti in migliaia di euro</b>					
1	Spese correnti	1.573	1.732	2.065	1.812
2	Spese in conto capitale	438	514	569	678
3	Rimborso di prestiti	11	11	10	250
	<b>Totale</b>	<b>2.022</b>	<b>2.257</b>	<b>2.644</b>	<b>2.740</b>
<b>Distribuzione percentuale</b>					
1	Spese correnti	77,8	76,7	78,1	66,1
2	Spese in conto capitale	21,7	22,8	21,5	24,7
3	Rimborso di prestiti	0,5	0,5	0,4	9,2
	<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

La rigidità verso il basso della spesa corrente si riflette sulla mancata capacità di incrementare le spese di investimento del bilancio regionale, che stazionano mediamente intorno al 20-22% del totale. Miglioramenti si sono comunque registrati lo scorso anno. Fondamentale a tal fine, anche in termini quantitativi, oltre che qualitativi e di capacità gestionali, resta l'apporto di risorse esterne (nazionali e comunitarie) ai fini del cofinanziamento dei programmi di investimento regionali.

L'incremento delle entrate e le accorte politiche di contenimento delle spese degli ultimi anni hanno comportato una significativa riduzione del disavanzo finanziario, passato da oltre 201 milioni di euro del 2000 a circa 70 milioni di euro nel 2003, secondo il preconsuntivo di agosto di quest'anno.

Tale miglioramento è da ritenersi frutto di una più attenta gestione delle risorse regionali, risultato dei miglioramenti nel sistema dei controlli (vedi oltre), ma anche dell'intensa attività di riordino dei conti posta in essere negli ultimi anni per verificare l'esistenza di risorse ancora disponibili: un'attività tuttora in corso, che sarà costantemente perseguita durante tutto il periodo di riferimento dei DPEFR.

Una sostanziale conferma dei miglioramenti raggiunti nelle politiche finalizzate agli equilibri strutturali del bilancio si ha nei risultati ottenuti in sede di valutazione dei meriti di credito effettuate da agenzie specializzate: i risultati del *rating* nella Regione Abruzzo negli ultimi anni sono stati corrispondenti a quelli ottenuti dalla Repubblica Italiana e sono costantemente migliorati tra il 2001 e il 2003.

**Tabella 4.3** – Composizione ed entità del saldo finanziario

DESCRIZIONE	1999	2000	2001	2002 (*)
<b>Valori assoluti in migliaia di euro</b>				
Fondo di cassa al 31.12	15	2	10	384
Avanzo di amministrazione	719	623	853	1.145
Fondi vincolati	896	824	973	1.215
Fondi globali del bilancio				
Disavanzo di amministrazione effettivo	-177	-201	-120	-70

Nota: (\*) = dati di preconsuntivo (agosto 2003)

### **4.3 LA LEGGE REGIONALE DI CONTABILITÀ E LE NOVITÀ 2003 IN TEMA DI BILANCIO E CONTROLLI**

Si ricorda, come sottolineato nel precedente DPEFR, che durante il 2002 con la Legge Regionale 25 marzo 2002, n. 3, la Regione Abruzzo ha uniformato la normativa regionale ai dettami dei Decreti Legislativi n. 56 del e 286 del 2001, implicando profonde trasformazioni nella struttura dei documenti contabili, nelle procedure di predisposizione delle stesse, nei collegamenti tra momento della decisione politica e gestione della Regione, nei sistemi di controllo.

Per il secondo anno, nel bilancio di previsione 2003 e pluriennale 2003-2005, le previsioni di entrata e di spesa sono articolate in:

- Titoli, che evidenziano la natura delle risorse (proprie o derivate);
- Funzioni obiettivo (FO), che evidenziano le missioni istituzionali ritenute rilevanti per l'attuazione del programma di governo;
- Unità previsionali di base (UPB), unità elementari del bilancio, determinate con riferimento alle aree omogenee di attività, anche a carattere strumentale, in cui si articolano le competenze della Regione. In particolare, le UPB aggregano i capitoli di entrata e di spesa (che comunque figurano in allegato al bilancio), e costituiscono la base per l'assegnazione ai dirigenti, titolari dei Centri di Responsabilità (CDR), delle risorse finalizzate al raggiungimento degli obiettivi definiti.

Tali modifiche, semplificando la lettura dei documenti finanziari, consentono di cogliere molto più agevolmente le scelte strategiche di breve-medio periodo, e comunque perseguono l'obiettivo di semplificare e rendere più chiare le informazioni desumibili dai bilanci regionali, garantendo per tale via anche la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi posti con la politica di bilancio.

Per completare il quadro delle norme vigenti, è in fase di progettazione il sistema di contabilità economico-patrimoniale, destinato ad affiancare quello della contabilità finanziaria, tradizionalmente utilizzato nei bilanci pubblici, che consentirà di svolgere analisi di tipo economico.

Inoltre, nell'ambito più generale di un progetto nazionale per il controllo della spesa pubblica attraverso la standardizzazione di metodi e procedure di rilevazione contabile, nel corso del 2002 è stato istituito, presso la Struttura del controllo di gestione, il Nucleo Regionale Conti Pubblici Territoriali (di cui alla L. 144/1999), che, in stretto raccordo con l'omologo Nucleo Centrale presso il Ministero dell'Economia e Finanze, provvede al consolidamento dei conti degli enti centrali e periferici del settore pubblico allargato. Il Nucleo ha prodotto (e trasmesso al Nucleo Centrale) il consolidamento dei conti 1998-1999-2000 di circa 70 enti del settore pubblico allargato operanti sul territorio regionale, e proseguirà il proprio lavoro per gli anni successivi.

Il 2003 vedrà completare il quadro delle strutture di controllo interno previste dal D.Lgs. 286/1999, che individua tali strutture come parte di un sistema integrato, finalizzato al controllo di gestione, al controllo strategico, al controllo contabile amministrativo ed alla valutazione delle prestazioni del personale dirigenziale.

Come detto nel paragrafo 2.1.2, nel corso del 2002 è stato ulteriormente implementato il sistema del *controllo di gestione* (di cui alla DGR 1336/2001).

La competente Struttura Speciale di Supporto, sempre nel corso del 2002, ha reso operativo il sistema di budget previsto dal nuovo sistema del controllo di gestione. Sulla base degli obiettivi dell'attività politico-amministrativa definiti del DPEFR 2003-2005, ha infatti predisposto le "Linee Guida", con indirizzi e obiettivi per il bilancio e per il controllo, approvate dalla Giunta Regionale (DGR n° 1053 del 12.12.2002). Tali linee hanno consentito di negoziare per tutte le Strutture di Supporto e Direzioni Regionali gli obiettivi gestionali da perseguire nel 2003, le risorse da utilizzare e i relativi indicatori di controllo e verifica dei risultati. Su tale base, sono state predisposte le schede di budget ed il Documento di budget 2003, approvato dalla Giunta Regionale (DGR n. 441 del 19.6.2003), con il quale sono stati affidati obiettivi e risorse alla dirigenza, definendo contestualmente gli indicatori e gli strumenti di controllo dei risultati. Nel corso del 2003, la struttura ha prodotto *reports* annuali e semestrali, che permettono di osservare la gestione finanziaria, sia nell'ottica della struttura del bilancio che nell'ottica dei centri di responsabilità amministrativa.

Nel corso del 2002, inoltre, è diventata pienamente operativa la struttura Speciale di Supporto del *controllo ispettivo contabile*. La struttura, nel corso degli ultimi due anni, ha provveduto al controllo ispettivo della spesa sostenuta dalla Regione (per i programmi comunitari: Piano di Sviluppo Rurale, Docup, POR Obiettivo 3), e ad alcune visite in enti strumentali ed Aziende Sanitarie Locali.

Entro la fine del 2003, come detto, sarà completato l'insieme delle strutture di controllo interno. Sono infatti in corso:

- la predisposizione di un primo schema organizzativo ed operativo del *controllo strategico*, che verrà ulteriormente implementato nei prossimi anni, al fine di migliorare i flussi informativi interni e perfezionare progressivamente la sua integrazione con le strutture preposte alla programmazione ed il controllo di gestione;
- il perfezionamento del sistema di *valutazione delle prestazioni dei dirigenti*, previsto dalla nuova normativa per il personale dirigenziale e già sperimentato nel corso del 2002.

Infine, verrà ultimata la legislazione regionale sull'ordinamento contabile (Legge Regionale n. 3/2002), con l'emanazione, da parte della Giunta, del Regolamento di Contabilità. Il regolamento prevederà, quale disciplina di dettaglio:

- la definizione dei contenuti del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria, nonché le sue correlazioni con il programma regionale di sviluppo e le procedure di elaborazione, "nel rispetto del metodo della concertazione" (ai sensi dell'art. 5, comma 7);
- lo schema e i criteri per la formazione del bilancio pluriennale, nonché le norme per coordinare l'ordinamento regionale con quello degli enti locali in materia di bilancio pluriennale (ai sensi dell'art. 6, Comma 6);
- le modalità e le procedure per l'elaborazione del Programma Operativo (di cui all'art. 7, comma 4), che assegna obiettivi gestionali e relative dotazioni finanziarie ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa (comma 3);
- le modalità di formazione delle previsioni di entrata e di spesa, ed in particolare, i contenuti delle note preliminari degli stati di previsione (art. 10, comma 12), le procedure di Formazione delle previsioni (art. 11);
- le modalità per la gestione delle entrate (art. 29) e delle spese (art. 33) del bilancio, ivi

**Regolamento  
di contabilità**

- incluse quelle per i rimborsi relativi ai tributi regionali (art. 31);
- i contenuti e le procedure per l'elaborazione del rendiconto della gestione della Regione (art. 39) e dei conti di cassa degli enti dipendenti (art. 52).

**Struttura organizzativa**

Di tutte queste innovazioni organizzative e procedurali si terrà conto nel predisporre la riforma della struttura organizzativa regionale.

**4.4 – LA STRUTTURA DEL BILANCIO 2003 E LE PREVISIONI DI MEDIO PERIODO**

**Entrate**

Dall'esame del bilancio di previsione 2003 si desume che le entrate previste, al netto delle contabilità speciali, sono composte per il 65 % da entrate tributarie, per il 20 % circa da trasferimenti correnti, per il 2,2 % da entrate derivanti da mutui e prestiti e per il 4 % da altre entrate

Le entrate di natura tributaria risultano composte per il 45% dalla compartecipazione all'IVA, per il 36% dall'IRAP, per il 7% dalla tassa automobilistica, per il 6% dall'addizionale IRPEF, per il 4% dall'accisa sulla benzina e per la rimanente parte da vari tributi minori.

Come si rilevava nel precedente DPEFR, sebbene il cambiamento del sistema di finanziamento delle Regioni abbia formalmente abolito alcuni vincoli nella destinazione di spese nel bilancio rispetto al vecchio sistema di finanza derivata, attualmente il 30 % delle risorse regionali è ancora oggetto di vincoli giuridici di destinazione dal lato della spesa.

**Tabella 4.4** – Evoluzione e composizione delle entrate nei bilanci 2002, 2003 e nel bilancio pluriennale 2003-2005

TITOLO	DESCRIZIONE	2002	2003	2004	2005
<b>Valori assoluti in migliaia di euro</b>					
1	Entrate tributarie	1.464	1.503	1.541	1.572
2	Entrate da contributi e trasferimenti correnti	658	437	437	437
3	Entrate extratributarie	23	23	19	17
4	Entrate da trasferimenti in conto capitale	516	67	56	51
5	Entrate da prestiti	319	282	45	40
<b>Totale</b>		<b>2.980</b>	<b>2.312</b>	<b>2.098</b>	<b>2.117</b>
<b>Distribuzione percentuale</b>					
1	Entrate tributarie	49,1	65,0	73,5	74,3
2	Entrate da contributi e trasferimenti correnti	22,1	18,9	20,8	20,6
3	Entrate extratributarie	0,8	1,0	0,9	0,8
4	Entrate da trasferimenti in conto capitale	17,3	2,9	2,7	2,4
5	Entrate da prestiti	10,7	12,2	2,1	1,9
<b>Totale</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Nel periodo del DPEFR, il bilancio pluriennale 2003-2005 delinea, nelle ipotesi al momento plausibili di invarianza della pressione fiscale e di riduzione del ricorso all'indebitamento:

- un progressivo incremento assoluto e relativo delle entrate per tributi propri (dal 49.11% nel 2003, al 74.3% nel 2005);
- un peso relativo sostanzialmente costante nel tempo delle entrate per contributi e trasferimenti (intorno al 20% del totale delle entrate), delle entrate extratributarie (sotto l'1%), e di quelle derivanti da alienazioni e trasferimenti in conto capitale (sotto il 3%);
- una forte riduzione delle entrate da prestiti.

Da rilevare che l'entità dei trasferimenti tra le entrate risulta molto contenuta, in quanto sia per motivi tecnico-contabili che soprattutto per decisioni legate alla necessità di accelerazione della spesa degli enti locali, a partire dal 2003 le risorse trasferite alla Regione e successivamente destinate agli enti locali, vengono immediatamente girate a questi ultimi in corso di esercizio, senza pertanto risultare iscritte nel bilancio regionale.

La struttura delle spese previste dal bilancio 2003, al netto delle contabilità speciali, evidenzia una prevalenza delle spese correnti (pari al 58 %) sulle spese di investimento (pari al 40 %). Le spese correnti sono destinate per il 6.73 % al funzionamento, per il 77.86 % alla Sanità e per il 13.17 % a trasferimenti.

Spese

Le prospettive di evoluzione delle spese, al netto delle contabilità speciali, nel periodo del DPEFR, riportate nel bilancio pluriennale 2003-2005, nell'ipotesi di invarianza del livello di indebitamento, sono quelle di un incremento del peso relativo delle spese correnti (intorno al 58% del totale) e delle spese per rimborso dei prestiti (1,18 %), nonché di una possibile riduzione del peso relativo delle spese in conto capitale (fino al 40% nel 2005).

Tali stime di bilancio pluriennale sono state definite tenendo conto degli incrementi di spesa determinati dalle spinte inflative, e dovranno pertanto essere riallineate alla luce degli obiettivi e degli indirizzi di politica di bilancio contenuti nel presente DPEFR.

**Tabella 4.5** – Evoluzione e composizione delle spese nei bilanci 2002, 2003 e nel bilancio pluriennale 2003-2005

TITOLO	DESCRIZIONE	2002	2003	2004	2005
<b>Valori assoluti in migliaia di euro</b>					
1	Spese correnti	1.812	1.921	1.921	1.924
2	Spese in conto capitale	678	1.539	1.332	1.346
3	Rimborso di prestiti	250	44	45	46
<b>Totale</b>		<b>2.740</b>	<b>3.504</b>	<b>3.297</b>	<b>3.316</b>
<b>Distribuzione percentuale</b>					
1	Spese correnti	66,1	54,8	58,2	58,0
2	Spese in conto capitale	24,7	43,9	40,4	40,6
3	Rimborso di prestiti	9,1	1,3	1,4	1,4
<b>Totale</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**4.5 I VINCOLI AGLI IMPIEGHI DELLE RISORSE**

**Il nuovo patto di stabilità interno**

Un criterio generale che la Regione e gli Enti Locali devono perseguire nell'elaborazione del bilancio è il raggiungimento dell'obiettivo posto dal cosiddetto Patto di Stabilità Interno, per mantenere gli impegni di crescita economica assunti dall'Italia con l'ingresso nel sistema dell'euro. Le politiche di bilancio devono concorrere agli obiettivi di finanza pubblica predeterminati con il DPEF nazionale, sulla base di una progressiva riduzione del finanziamento in disavanzo delle proprie spese e della riduzione del rapporto tra stock di debito e PIL. In quest'ambito, come negli anni precedenti, si conferma l'impegno da parte della Regione a perseguire gli obiettivi posti dal Patto di stabilità sia attraverso la razionalizzazione della spesa corrente che attraverso la realizzazione di manovre strutturali che consentano di ridurre il ricorso all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti.

Nel corso del 2002 è stato elaborato un nuovo Patto di Stabilità Interno, relativo al periodo 2002-2004. In applicazione dello stesso, la legge n. 405 del 27 dicembre 2002 (finanziaria per il 2003), prevede che il complesso delle spese correnti, al netto delle spese per interessi passivi, di quelle finanziate da programmi comunitari e delle spese relative all'assistenza sanitaria delle Regioni, non possa superare quello dell'esercizio 2000, aumentato del 4,5% per il 2002, e del tasso di inflazione programmato indicato nel DPEF per gli esercizi 2003 e 2004. Fanno eccezione le spese correnti necessarie per l'esercizio delle funzioni trasferite dallo Stato e nei limiti dei corrispondenti finanziamento statali (art. 29 L. Finanziaria 2003).

Per l'Abruzzo, ne risulta il quadro riassunto nella tabella 4.6.

**Tabella 4.6** Patto di stabilità interno per l'anno 2003 (art. 1, Legge 405/2001)

N.	USCITE	2000	2003
<b>Criterio di competenza</b>			
1	Spese correnti	1.143.186,15	1.912.221,65
	A detrarre:		
2	Interessi passivi (art. 1 comma 1, L. 405/2001)	11.224,28	43.492,71
3	Spese correnti finanziate da programmi comunitari cofinanziate (idem)	0,00	0,00
4	Spese relative all'assistenza sanitaria (art. 1 comma 1, L. 405/2001)	1.389.736,30	1.520.272,21
5	Spese correnti per l'esercizio di funzioni statali trasferite (art. 1 comma 2, L. 405/2001)	918,50	32.621,38
6	Totale spese nette (1 - 2 - 3 - 4 - 5)	341.280,06	315.835,35
7	Incremento della spesa corrente per il 2002 (valore assoluto di (6 * 4,5%))	15.357,60	
8	Incremento tendenziale della spesa corrente stimato per il 2003 ((6 + 7) * 1,4%)	4.992,93	
9	Spesa corrente per l'esercizio 2003 (somma algebrica di 6 + 7 + 8)	361.630,59	
<b>Criterio di cassa</b>			
1	Spese correnti	1.743.385,96	1.797.272,91
	A detrarre:		
2	Interessi passivi (art. 1 comma 1, Legge 405/2001)	10.463,80	38.075,40
3	Spese correnti finanziate da programmi comunitari cofinanziate (idem)	355,23	60,0
4	Spese relative all'assistenza sanitaria (art. 1 comma 1, L. 405/2001)	1.382.266,38	1.412.757,99
5	Spese correnti per l'esercizio di funzioni statali trasferite (art. 1 comma 2, L. 405/2001)	918,50	33.196,10
6	Totale spese nette (1 - 2 - 3 - 4 - 5)	349.382,05	313.183,42
7	Incremento della spesa corrente per il 2002 (valore assoluto di (6 * 4,5%))	15.722,19	
8	Incremento tendenziale della spesa corrente stimato per il 2003	5.111,43	
9	Spesa corrente per l'esercizio 2003 (somma algebrica di 6 + 7 + 8)	370.215,70	



La Finanziaria 2003 prevede inoltre che le Regioni estendano gli obiettivi del patto di stabilità agli enti ed alle aziende strumentali. A tal fine, è in fase di predisposizione un documento di indirizzo per il rispetto del Patto di Stabilità agli enti ed aziende collegati alla Regione Abruzzo (le tre Aziende per il Diritto agli Studi Universitari, l'ARSSA, l'APTR, l'Ente Abruzzo Lavoro, l'ARIT, l'ARTA).

Ulteriori vincoli al libero utilizzo delle risorse in bilancio sono dati dalle spese di investimento previste nei numerosi programmi pluriennali in corso.

**Programmi  
pluriennali di  
investimento**

Come evidenziato nel precedente DPEFR (cap. 3), sono infatti ormai giunti (o hanno superato) il terzo anno di attuazione i programmi comunitari (il Piano di Sviluppo Rurale, il DOCUP Obiettivo 2, il POR Obiettivo 3, DOCUP Pesca, e le iniziative comunitarie Leader +, Interreg III ed Equal), i cui impegni di spesa, grosso modo, potranno essere completati entro il 2008, e per il totale dei quali si stimava una quota media annua di cofinanziamento regionale compresa tra i 20 e i 30 milioni di euro. Sono inoltre in partenza programmi comunitari o progetti a bando e grandi programmi intersettoriali nazionali (Intesa generale quadro, Intesa istituzionale di programma) per i quali è richiesto il cofinanziamento regionale. Infine, sono in partenza o in corso numerosi programmi di rilevanza regionale (piani di settore), ad intero carico del bilancio regionale.

#### **4.6 – LE MISURE PER IL CONTENIMENTO DELLA SPESA SANITARIA**

La problematica della spesa sanitaria è destinata sempre più ad avere un rilievo fondamentale nella politica di bilancio regionale, sotto il suo duplice aspetto di contenimento delle spese per l'erogazione dei servizi di assistenza sanitaria e per il risanamento dei disavanzi pregressi della aziende USL.

In entrambi gli ambiti, come si è visto (cfr. *supra*, par. 4.1.3), il Governo centrale ha impartito precise direttive per le Regioni, rinforzatesi nel corso del 2002 e della prima metà del 2003, ed anzi precisatesi in alcuni aspetti specifici, e sottoposte comunque ad attento monitoraggio da parte dei Ministeri della Salute e dell'Economia e finanze, con particolare riferimento alla spesa farmaceutica.

**Tabella 4.7** – provvedimenti previsti per il contenimento della spesa sanitaria

TIPOLOGIA DI SPESA	AZIONI PREVISTE	
		Riferimento
Spesa per acquisti	Adesione convenzioni CONSIP	(L. 405/01, art. 6)
	Smaltimento rifiuti sanitari	(L. 405/01, art. 6)
	Sistema di monitoraggio	(L. 405/01, art. 6)
	Direttive alle ASL per l'equilibrio economico	(L. 405/01, art. 3)
	Sperimentazione modelli di gestione	
Spesa farmaceutica	Delisting di farmaci	(L. 405/01, art. 6)
	Minimizzazione prezzo di rimborso di alcuni farmaci	(L. 405/01, art. 7)
	numero massimo di confezioni per ricetta	(L. 405/01, art. 9)
	Sperimentazione sui prezzi	(L. 405/01, art. 10)
	Particolari modalità erogazione di medicinali	(L. 405/01, art. 8) Lett. a) convenzioni con farmacie lett. b) erogazione diretta da parte delle ASL lett. c) fornitura diretta del primo ciclo terapeutico
Costi dei servizi	Criteri per le prestazioni	(L. 289/02, art. 52)
	Monitoraggio prescrizioni	(L. 289/02, art. 52)

**Spesa**

Le misure previste dal D.L. 18 settembre 2001, n. 347, "Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria", noto come "decreto legge salva-spesa", convertito con modifiche nella Legge 16 novembre 2001, n. 405, e dalla Legge 27 dicembre 2002, n. 189 (Finanziaria per il 2003) sono riassunte nella tabella 4.7 (cfr. par. 4.1.2).

Per ciascuna di esse, come ricordato (cfr. *supra*, par. 2.5.3), sono state assunte specifiche iniziative nel corso del 2002. Nel febbraio 2003, una nota della Direzione Regionale Sanità avente ad oggetto "Misure urgenti in materia di razionalizzazione della spesa sanitaria" emanava direttive vincolanti ai Direttori Generali ed ai collegi sindacali delle ASL, per l'attuazione delle citate disposizioni normative per la riduzione della spesa farmaceutica, il contenimento della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi e per la responsabilizzazione dei Direttori Generali nel rispetto dell'equilibrio economico. Le direttive sono state fatte proprie dalla Giunta (DGR n. 503 del 1° luglio 2003, avente ad oggetto "*Provvedimenti urgenti in materia di contenimento della spesa*").

Nell'ambito della revisione del grado di **appropriatezza delle prestazioni** erogate dal sistema sanitario regionale, è stato recepito il DPCM del 29.11.01 sui livelli essenziali di assistenza (LEA). I relativi provvedimenti (DGR nn.152 e 413 del 2002) hanno consentito di individuare 43 DRG con profilo organizzativo inappropriato. Con successivi provvedimenti (DGR n. 504/2003) sono stati disciplinati i criteri di accesso per questi ultimi e per le prestazioni parzialmente escluse dalla revisione dei servizi erogabili. Tale operazione comporterà un risparmio sui conti della sanità valutabile intorno ai 10-15 milioni di euro annui, a parità di livello di utenza sui valori attuali.

La **spesa del personale** rischia di aumentare più del previsto nel 2003. Nonostante l'adozione dei provvedimenti richiesti in materia dalla Finanziaria, infatti (blocco delle assunzioni a tempo indeterminato, riduzione fino al 20% di quelle a tempo indeterminato), l'imminente rinnovo dei contratti di categoria certamente comporterà un incremento di spesa per il sistema. Inoltre, in tema, per effetto di alcuni rilievi della Corte dei Conti e di alcune sentenze del TAR, sono recentemente emersi diversi obblighi cui le ASL devono ottemperare a breve: l'obbligo alla ricognizione ed allo spostamento di personale medico attualmente non adibito a mansioni congrue (cosiddetti "fuori posto"); quello, da autorizzare con apposito provvedimento di Giunta, a coprire alcune unità operative; quello di assumere dei medici in collocazione particolare (emergenze, urgenze, 118 ecc.). Queste osservazioni lasciano intendere che, per il breve e medio periodo, sarà necessario adottare ulteriori provvedimenti volti a contenere la spesa nel settore.

Per quanto riguarda il controllo della **spesa per l'acquisto dei beni e servizi**:

- sono già stati previsti adempimenti per le ASL, che entro la fine del 2003 sono obbligate ad organizzarsi per centri di costo;
- sono stati presi provvedimenti per il contenimento delle prestazioni più onerose o a maggior tasso di aumento della spesa, bloccando le autorizzazioni per le prestazioni di riabilitazione e per l'attivazione di nuove strutture riabilitative;
- sono stati adottati criteri più stringenti per l'autorizzazione alle ASL all'acquisto ed al rinnovo di apparecchi elettromedicali di grande dimensione, prevedendo che questa sia concessa soltanto in base all'effettiva obsolescenza (misurata sui carichi di lavoro effettivamente sostenuti) ed in presenza di analisi costi-benefici.

Per quanto riguarda la **spesa farmaceutica**, nel corso del 2002 si era tentato, in linea con le misure previste dallo stato, di aumentare la quota di compartecipazione a carico del pubblico, introducendo un ticket di valore simbolico e differenziato per fasce di reddito dei cittadini, per i farmaci della fascia B. Il provvedimento, che nelle intenzioni della Giunta aveva comunque carattere di temporaneità ed era giustificato dall'entità dello sfioramento del tetto raggiunto dalla spesa farmaceutica (17% contro il 13%) e dalla necessità di prendere provvedimenti urgenti, è stato successivamente ritirato, anche in ottemperanza ad una sentenza del TAR Abruzzo.

Nel corso del 2003, nonostante l'entrata a regime di alcune misure di riduzione della spesa assunte a livello nazionale e locale, l'andamento della spesa farmaceutica convenzionata fa registrare un decremento limitato (circa il 4%) sicuramente insufficiente a riportare le spese verso l'obiettivo del 13% della spese complessive. A tal proposito è stato predisposto un pacchetto di iniziative (DGR n. 503 del 1° luglio 2003), che dovrebbero ricondurla su livelli inferiori al tetto del 13%, agendo congiuntamente e contestualmente sul fronte dei meccanismi di distribuzione dei farmaci (misure previste dal decreto salva spese nell'art. 8), sul monitoraggio delle prescrizioni, ovvero:

- la distribuzione diretta di farmacia parte delle ASL;
- la distribuzione alla dismissione dei malati per le terapie a domicilio;
- l'obbligo di prescrizione unica di ogni singolo farmaco per le malattie croniche e per i non residenti;
- le iniziative di monitoraggio delle prescrizioni, di seguito illustrate.

Nel campo del **monitoraggio dell'intero sistema prescrittivo** da parte dei medici sono in corso varie iniziative:

- è previsto un più attento controllo della prescrizione sia dei farmaci che delle prestazioni ambulatoriali (in particolare di fisioterapia) e dei ricoveri ospedalieri;
- si è prevista la predisposizione, da parte di un gruppo di esperti, di specifici percorsi farmaceutici standard per le tre aree nelle quali maggiori sono gli sprechi (ipertensione, psicofarmaci, ecc.), in maniera da ottimizzare le terapie sostituendo le prescrizioni multiple di farmaci con una singola prescrizione adeguatamente dosata;
- la proposta di legge per la budgetizzazione ed il controllo delle prescrizioni dei medici generali, specialisti ed ospedalieri, fornendoli di un ricettario intestato.

**Tabella 4.7** – provvedimenti previsti per il contenimento della spesa sanitaria

TIPOLOGIA DI SPESA	AZIONI PREVISTE	
		Riferimento
Spesa per acquisti	Adesione convenzioni CONSIP	(L. 405/01, art. 6)
	Smaltimento rifiuti sanitari	(L. 405/01, art. 6)
	Sistema di monitoraggio	(L. 405/01, art. 6)
	Direttive alle ASL per l'equilibrio economico	(L. 405/01, art. 3)
	Sperimentazione modelli di gestione	
Spesa farmaceutica	Delisting di farmaci	(L. 405/01, art. 6)
	Minimizzazione prezzo di rimborso di alcuni farmaci	(L. 405/01, art. 7)
	numero massimo di confezioni per ricetta	(L. 405/01, art. 9)
	Sperimentazione sui prezzi	(L. 405/01, art. 10)
		(L. 405/01, art. 8)
	Particolari modalità di erogazione di medicinali	lett. a) convenzioni con farmacie lett. b) erogazione diretta da parte delle ASL lett. c) fornitura diretta del primo ciclo terapeutico
Costi dei servizi	Criteri per le prestazioni	(L. 289/02, art. 52)
	Monitoraggio prescrizioni	(L. 289/02, art. 52)

**Copertura  
dei  
disavanzi**

L'emissione di BOR, autorizzata dall'art. 62 della LR 7/2003 – Finanziaria regionale per il 2003 ed effettuata nello scorso mese di maggio, ha consentito di approvvigionarsi di 173 Meuro, coprendo la quota parte regionale dei disavanzi maturati dalle ASL negli esercizi precedenti il 2000, secondo le indicazioni contenute nella finanziaria statale per il 2003.

Per la copertura della quota di spettanza regionale dei disavanzi degli esercizi successivi al 2000, è in corso di valutazione del patrimonio disponibile delle ASL, al fine di pervenire ad un'operazione di cartolarizzazione degli stessi, cui la Giunta è stata autorizzata con LR 7/2003 (legge finanziaria per il 2003, art. 61) Da primi risultati, provvisori, attraverso la cartolarizzazione potrebbero essere raccolti circa 247 milioni di euro, che consentirebbero di coprire interamente il disavanzo 2001, che ammonta a 107 Meuro, e parte del 2002.

Resta peraltro confermato che, qualora tali obiettivi non vengano raggiunti, poste le difficoltà sopra sottolineate di contenimento della spesa sanitaria, le disposizioni statali impongono di garantire la copertura finanziaria dei disavanzi di gestione accertati o stimati attraverso misure di compartecipazione alla spesa sanitaria e/o variazioni dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF e/o "altre misure fiscali previste dalla legge vigente". In mancanza di copertura dei disavanzi dei periodi (2001-2003 prorogati dalla legge finanziaria anche per il 2004-2005) considerati dall'Accordo dell'agosto 2001, tutte le maggiori assegnazioni a favore della Regione ABRUZZO per il finanziamento del Servizio Sanitario Regionale rimangono sospese.

**4.7 GLI INDIRIZZI GENERALI PER LA POLITICA DI BILANCIO NEL PERIODO DI RIFERIMENTO DEL DPEFR**

Le azioni in corso di contenimento delle spese sanitarie autorizzano a confermare anche per il periodo 2004-2006 gli obiettivi del precedente DPEFR per la manovra di bilancio, ovvero:

- l'invarianza della pressione fiscale complessiva;
- il controllo ed il contenimento, anche ai fini del rispetto del Patto di Stabilità Interno, delle spese correnti, attraverso il monitoraggio continuo e la razionalizzazione dell'impiego delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire;
- l'ottimizzazione delle risorse destinate agli investimenti, in particolare quelli sostenuti dalla finanza comunitaria, strutturale e di progetto, e da quella statale, anche con l'obiettivo di accedere alle risorse aggiuntive destinate nei singoli programmi alle riserve di premialità.

La politica di bilancio sarà ancora una volta finalizzata a mantenere invariata, per quanto possibile, l'attuale pressione fiscale posta complessivamente a carico dei cittadini e delle imprese abruzzesi, per continuare a mantenere relativamente sostenuta, come nell'ultimo anno e mezzo, la domanda interna di consumi ed il risparmio, per far sì che essa, accompagnata alle misure di incentivo agli investimenti ed all'imprenditorialità presenti in regione, continui ad alimentare i processi di investimento e di creazione dell'occupazione.

Da questo punto di vista, si continua ad essere dell'opinione che imposte come l'IRAP, che colpisce le imprese ed in particolare i livelli occupazionali, hanno evidenti effetti negativi sui

costi, sulla competitività delle attività produttive e, soprattutto, sull'attrattività del territorio regionale nei confronti degli imprenditori.

Si ritiene che quest'ultimo aspetto, in particolare, risulta cruciale per lo sviluppo del sistema produttivo regionale, e che pertanto la leva fiscale vada semmai utilizzata in chiave positiva, per favorire, attraverso la riduzione delle aliquote, la localizzazione di nuove imprese e la migliore operatività di quelle esistenti.

Con questa convinzione, durante gli ultimi tre esercizi, le manovre fiscali sono state tutte volte, riducendo le aliquote IRAP di competenza regionale, ad incentivare le attività economiche in quei settori e in quegli ambiti territoriali che risultano, per vari motivi, particolarmente penalizzati. Si ricordano, a tale proposito, le riduzioni dei valori massimi possibili delle aliquote:

- per tutte le attività economiche localizzate nei comuni montani con popolazione inferiore ai 2000 abitanti, attuata con la finanziaria regionale per il 2002 (al 3,25%);
- per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) e le cooperative sociali, al 3,25%, attuata con LR 7/2003 (finanziaria regionale per il 2003);
- per le imprese agricole, sono allo studio analoghe misure.

Per i prossimi anni, si conferma tale volontà di utilizzare, come fatto nel recente passato, la leva fiscale per incentivare nascita e sviluppo delle attività economiche, ed in particolare di quelle di piccola dimensione, per le quali i costi legati ad imposte e tributi hanno un'elevata incidenza relativa in bilancio.

Proseguiranno gli latri indirizzi del precedente DPEFR in tema di entrate del bilancio. Verranno poste in essere le attività volte a sostenere il trend di crescita e a migliorare la gestione del patrimonio immobiliare regionale al fine di aumentarne la redditività, valutando eventualmente la convenienza della dismissione di parte del patrimonio disponibile.

In tema di **controllo della spesa corrente**, permane innanzitutto la necessità di perseguire gli obiettivi di crescita della spesa contenuti nel Patto di Stabilità Interno, e di estenderli, in armonia con le indicazioni della finanziaria statale, anche agli enti ed aziende dipendenti dalla Regione. Come detto, verrà predisposto un Atto di indirizzo a tali enti per adeguare i loro comportamenti strategici e contabili alle indicazioni statali.

Si conferma inoltre l'importanza di assicurare la piena convergenza tra obiettivi da perseguire e quantificazione delle risorse finanziarie a ciò destinate, soprattutto nella spesa corrente. Per perseguire il costante controllo ed il contenimento delle spese, la Regione utilizzerà gli strumenti forniti dai sistemi di controllo interno implementati nel 2002 che, attraverso il monitoraggio dell'impiego delle risorse, permetteranno di verificare sia la adeguatezza della loro commisurazione rispetto agli obiettivi da perseguire, sia l'economicità del loro utilizzo.

Nel contenimento delle spese correnti, particolare attenzione sarà dedicata ai comparti di primario interesse per la razionalizzazione dell'impiego delle risorse regionali, al momento rappresentati dalle componenti del sistema di *welfare* regionale, quali la sanità e il sistema socio-assistenziale nel suo complesso, la formazione professionale ecc.

In particolare nel settore della sanità, verranno ampiamente utilizzati i nuovi strumenti di monitoraggio e controllo delle ASL di cui la Regione si sta dotando, che consentiranno di

verificare in tempi brevissimi eventuali scostamenti che emergono tra l'andamento e la dinamica delle spese e gli obiettivi fissati e concordati in sede di programmazione concertata con Stato e Regioni.

In conseguenza di tali controlli, periodici e costanti, potrebbero nascere esigenze di ristabilire la rispondenza tra risorse ed obiettivi o tra risorse impiegate e prestazioni offerte. In tali casi, le azioni correttive, di indirizzo, programmazione e verifica che la Regione dovrà porre in essere saranno, come è ormai d'uso, tempestivamente sottoposte all'attenzione ed alla concertazione con le parti sociali.

Al di là del monitoraggio e dell'intervento tempestivo sui costi, resta comunque confermata nel medio periodo l'esigenza di ridurre l'incidenza della voce "sanità" sul totale delle spese correnti del bilancio regionale, accompagnando le azioni di contenimento (di breve termine) sopra citate con interventi di carattere strutturale, volti a ridimensionare l'attuale peso del comparto (come visto, oltre i tre quarti delle spese correnti) in maniera permanente e definitiva, perseguendo le linee indicate dal Piano Sanitario Nazionale (e riprese nel cap. 2).

Un'eventuale, consistente, liberazione di risorse attuata per tale via consentirebbe di incrementare la capacità di **finanziamento degli investimenti**, che negli ultimi anni si era ridotta, al punto che la politica regionale degli investimenti ha dovuto fare affidamento, in maniera pressochè assoluta, sul ricorso all'indebitamento.

In generale, l'utilizzo delle risorse rese disponibili dagli interventi di contenimento delle spese garantisce una possibilità di aumento delle capacità di investimento della Regione.

Tuttavia, la fonte prioritaria di finanziamento degli investimenti restano gli strumenti di programmazione cofinanziati dallo Stato e dall'Unione Europea. Questi, nei settori cruciali per lo sviluppo economico e sociale e del territorio regionale, garantiscono tuttora un apporto di risorse mediamente pari all'85% del costo complessivo dei progetti di investimento. Come visto, l'esperienza regionale recente e le nuove procedure di attuazione dei programmi comunitari e nazionali pongono l'esigenza di migliorare le capacità di predisporre progetti e programmi di investimento, anche migliorando le conoscenze tecniche e le risorse umane dell'Amministrazione, al fine di:

- attivare nuove risorse per gli investimenti, attingendo da programmi comunitari e nazionali "a bando";
- migliorare la capacità di gestione ed attuazione dei programmi cofinanziati da Stato e Unione Europea, anche al fine di ottenere risorse aggiuntive a valere sulle apposite riserve di premialità;
- ottimizzare le potenzialità sinergiche degli strumenti di programmazione negoziata statale e comunitaria;
- estendere, per quanto possibile, al maggior numero di settori, fino a farlo diventare pratica corrente, l'uso dei nuovi strumenti di finanziamento che riducono sensibilmente (alla metà e oltre) il costo pubblico degli investimenti, avvalendosi del concorso dei privati nell'assunzione del rischio e nel finanziamento (finanza di progetto).