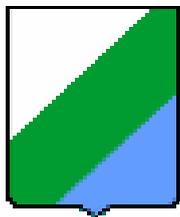


Regione Abruzzo



DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA 2003-2005

Dicembre 2002

INDICE

Premessa.....	1
1 - Il contesto del DPEFR.....	3
1.1 - Il contesto politico-economico.....	3
1.1.1 - Le linee d'azione della politica economica nazionale.....	3
1.1.2 - L'evoluzione recente del quadro della finanza pubblica.....	16
1.1.3 - Le previsioni del quadro macroeconomico: 2003-2006.....	18
1.2 - Il quadro delle politiche di sviluppo.....	20
1.2.1 - Le politiche per lo sviluppo delle aree depresse: 2000-2001.....	20
1.2.2 - Le risorse per lo sviluppo delle aree depresse ed il loro utilizzo.....	24
1.3 - Il contesto politico-amministrativo.....	28
1.3.1 - Federalismo.....	28
1.3.3 - La società dell'Informazione e la Pubblica Amministrazione.....	32
1.4 - Il contesto europeo e le politiche strutturali.....	33
1.5 - L'andamento dell'economia nel 2001 e le previsioni di medio periodo.....	35
1.5.1 - L'economia mondiale, l'Italia e le sue regioni.....	35
1.5.2 - L'evoluzione dell'economia abruzzese.....	38
2 - Le linee di programmazione 2003-2005.....	47
2.1 - La riforma dell'Amministrazione.....	47
2.1.1 - Politiche comunitarie federalismo e sussidiarietà.....	48
2.1.2 - Lo sviluppo manageriale dell'Ente Regione.....	51
2.1.3 - Le nuove tecnologie e la PA: l'e-government.....	55
2.2 - La politica di riequilibrio territoriale.....	57
2.2.1 - Gli obiettivi della politica per le zone interne.....	57
2.2.2 - Gli strumenti per lo sviluppo delle zone interne.....	59
2.2.3 - Le strategie per lo sviluppo delle zone interne.....	62
2.3 - Il consolidamento del sistema produttivo regionale.....	68
2.3.1 - La politica per le infrastrutture.....	69
2.3.2 - La politica per i fattori produttivi.....	70
2.3.3 - Le politiche per le imprese.....	72
2.3.4 - Le politiche di settore.....	74
2.4 - Politiche del lavoro, della formazione e dell'istruzione.....	79
2.5 - Politiche sociali e Sanità.....	82
2.5.1 - Le Politiche sociali.....	82
2.5.2 - Le politiche per la Sanità.....	84
2.6 - La politica dei trasporti e della mobilità.....	87
2.7 - Azioni di lungo periodo: infrastrutture, territorio, beni ambientali e culturali	
93	
2.7.1 - Le infrastrutture e i servizi di rete.....	93
2.7.2 - Le politiche per il territorio: ambiente e georisorse.....	94
2.7.3 - La politica dell'energia.....	99
2.7.4 - Beni ed attività culturali, arti e spettacolo.....	101
3 - I principali programmi di investimenti pubblici.....	105
3.1 - Il nuovo quadro dell'intervento pubblico in Abruzzo.....	105
3.2 - I programmi infrastrutturali a valere sulla finanza ordinaria.....	108
3.2.1 - Le infrastrutture strategiche di interesse nazionale.....	108
3.2.2 - Il Programma Triennale della viabilità regionale.....	110
3.2.3 - Programmi di investimento nel settore di trasporti.....	110
3.2.4 - Il piano di completamento della metanizzazione.....	112
3.2.5 - Il Piano Straordinario di investimenti nella Sanità.....	112

3.2.6 – Il Programma di consolidamento e trasferimento degli abitati	113
3.3 – La programmazione negoziata regionale	113
3.3.1 – L’Intesa Istituzionale di Programma	113
3.3.2 – I contratti di programma	118
3.4 – La programmazione comunitaria 2000-2006.....	120
3.4.1 - I Programmi dell’Obiettivo 2 e dell’Obiettivo 3.....	120
3.4.2 – I Programmi delle Iniziative Comunitarie.....	130
3.5 – La programmazione locale.....	135
3.6 – Investimenti pubblici e strategie istituzionali	136
4 – Il contesto e gli indirizzi per la politica di bilancio	141
4.1 – Il quadro istituzionale: federalismo fiscale e vincoli della finanza pubblica.....	141
4.2 – La realtà finanziaria regionale dell'ultimo triennio	143
4.3 – Le innovazioni normative intervenute in Regione nel 2002 in tema di bilanci e di controlli	144
4.4 – La struttura del bilancio di previsione 2002.....	145
4.4.1 - Analisi delle entrate	145
4.4.2 - Analisi delle spese	146
4.5. – Le previsioni di medio-lungo periodo	146
4.6 – Il Patto di Stabilità.....	147
4.7 – Gli indirizzi generali per la politica di bilancio nel periodo di riferimento del DPEFR.....	147
4.7.1 Gli indirizzi per la politica fiscale.....	147
4.7.2 Contenimento della spesa corrente.....	148
4.7.3 Il finanziamento degli investimenti	149
4.7.4 Ulteriori indirizzi per le entrate.....	149
APPENDICE	151
OBIETTIVI E STRUMENTI DEL DPEFR 2003-2005	151
ALLEGATO	165
ANALISI DEI DATI DI BILANCIO	165

Premessa

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

Il DPEFR, nell’ambito della programmazione regionale, “*costituisce l’aggiornamento annuale del programma regionale di sviluppo (...), e ne integra le azioni programmatiche per il triennio di riferimento*”.

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

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

Oltre che di tali esigenze, l’impostazione del presente documento risente della necessità da un lato di enunciare gli obiettivi della politica economica e sociale regionale, che saranno oggetto di maggiore articolazione, puntualizzazione e proiezione di medio e lungo periodo nel Programma Regionale di Sviluppo, in fase di redazione; dall’altro, in questo primo anno di “*entrata a regime*” del DPEFR, di dar conto dell’attività finora svolta dalla Regione nel perseguimento degli obiettivi stessi.

Pertanto il presente DPEFR, relativo al periodo 2003-2005, è composto di quattro capitoli.

Il capitolo 1 “*Il contesto del DPEFR*”, sintetizza le principali tendenze di medio periodo nella politica economica nazionale e nelle politiche pubbliche per le aree depresse, evidenziando in particolare gli aspetti destinati ad avere maggiore riflesso sulla politica regionale, le problematiche e gli elementi critici ai fini della definizione o revisione della strategia di governo regionale nel breve-medio periodo. Il capitolo rende inoltre conto dell’evoluzione recente dell’economia nazionale e regionale.

Il capitolo 2 “*Le linee di programmazione 2003-2005*”, nel dare conto delle azioni realizzate, aggiorna, in base a quanto emerso nel capitolo precedente, gli obiettivi, le priorità e i programmi dell’azione del governo regionale, sui quali sarà impostata la politica di bilancio nel triennio in esame. Il sistema degli obiettivi e dei relativi strumenti programmatici, legislativi e finanziari nei singoli campi di azione è poi sintetizzato in apposite tabelle in *Appendice*.

Il capitolo 3 “*I principali programmi di investimenti pubblici*” sintetizza, per singola fonte finanziaria, i principali programmi di investimento in corso nella regione, in attuazione delle linee programmatiche di cui al capitolo precedente.

Il capitolo 4 “*Il contesto e gli indirizzi per la politica di bilancio*”, infine, quantifica le risorse disponibili per le azioni prefigurate ed enuncia le proposte della Giunta sui criteri di impostazione della politica di bilancio nel triennio.

1 - Il contesto del DPEFR

1.1 – Il contesto politico-economico

1.1.1 - Le linee d'azione della politica economica nazionale

L'obiettivo di fondo dell'azione di Governo nazionale è quello di restituire al nostro Paese quella competitività internazionale che ha mostrato sintomi di progressivo cedimento nel corso degli anni Novanta. A tal fine, già il *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2002-2006*, enunciava chiaramente che "... *riforma fiscale, riforma del mercato del lavoro e dello stato sociale, devoluzione e modernizzazione della Pubblica Amministrazione sono il triangolo lungo il quale corre la strategia di politica economica del governo*".

A grandi linee, i DPEF nazionali disegnano un quadro di cambiamenti strutturali di medio-lungo periodo, da realizzare nell'arco dell'intera legislatura, incentrati, per gli aspetti che hanno maggiori riflessi sull'attività delle Regioni:

- 1- sul rilancio degli investimenti privati e, soprattutto, pubblici in grandi infrastrutture;
- 2- sulla riforma dei mercati verso un maggiore trasparenza, semplificazione e liberalizzazione;
- 3- sulla riforma fiscale e dello stato sociale;
- 4- sulle riforme della pubblica amministrazione;
- 5- sugli interventi in alcuni settori recentemente "*regionalizzati*" o di prossima "*regionalizzazione*";
- 6- su un impegno a favore delle aree depresse, che si sostanzia nel cosiddetto "*Progetto Mezzogiorno*".

Una prima, importante azione che il Governo sta perseguendo è quella di riavviare la realizzazione di grandi infrastrutture, ferma da molti anni, con gli obiettivi, oltre che di migliorare la competitività del sistema riducendo il *gap* con gli altri paesi industrializzati, di dare integrazione ed unitarietà al territorio nazionale, di accreditare l'Italia in un ruolo di ponte tra Unione Europea e i paesi del bacino del Mediterraneo, e, nel breve periodo, di contribuire, attraverso grandi investimenti pubblici, all'incremento del PIL e dell'occupazione. La politica per le infrastrutture richiede una revisione del processo decisionale ed autorizzativo delle opere pubbliche, per evitare incertezze nei tempi di realizzazione e lievitazioni nei costi, ed innovazioni di carattere legislativo: già nei cosiddetti "provvedimenti dei 100 giorni" il Governo ha utilizzato lo strumento della legge-obiettivo, che, attraverso il coordinamento con gli enti locali, consente di colmare il deficit politico e giuridico nel campo della promozione delle opere pubbliche e attrarre capitali privati con la formula della finanza di progetto (*project financing*). Tale formula dovrà diventare quella preferenziale di finanziamento delle opere pubbliche, in quanto non incidendo esclusivamente sul bilancio dello Stato, consentirebbe sia il rispetto dei vincoli derivanti dal Patto di Stabilità e Crescita siglato in sede europea, sia il perseguimento degli obiettivi di riduzione della pressione fiscale, attraverso la ricaduta dei costi e dei benefici degli interventi sulle aree territoriali interessate.

Infrastrutture
e capitale fisico
pubblico

Al fine di sviluppare le più opportune tecniche di coinvolgimento dei privati nella realizzazione e gestione delle infrastrutture, analogamente a quanto si sta facendo in altri Paesi, è stata costituita un'apposita società, Infrastrutture S.p.A., che, opererà attraverso finanziamenti di lunga durata.

Tabella 1.1 – Sintesi del 1° Programma delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale (importi in milioni di euro)

SOTTOSISTEMI DEL PROGRAMMA	COSTO	DISPONIBILITA'	SPESA 2002-04
SISTEMA DEI VALICHI	6.635,3	0,0	227,2
CORRIDODIO PLURIMODALE PADANO	20.366,9	1.525,6	4.554,9
Sistemi ferroviari	11.087,8	456,0	2.110,8
Sistemi stradali e autostradali	9.279,1	1.069,6	2.444,2
CORRIDODIO PLURIMODALE TIRRENO-BRENNERO	2.534,5	865,1	666,2
Sistemi ferroviari	1.510,6	348,6	568,1
Sistemi stradali e autostradali	1.032,9	516,6	96,1
CORRIDODIO PLURIMODALE TIRRENICO-NORD EUROPA	39.908,1	4.293,3	5.797,7
Sistemi ferroviari	17.914,3	1.125,8	669,9
Sistemi stradali e autostradali	21.993,8	3.167,4	5.107,7
CORRIDODIO PLURIMODALE ADRIATICO	2.106,5	1.148,6	724,2
Sistemi ferroviari	742,1	682,2	535,5
Sistemi stradali e autostradali	1.364,5	466,4	188,6
CORRIDODIO PLURIMODALE DORSALE CENTRALE	3.753,3	486,7	607,5
Sistemi ferroviari	2.737,2	38,7	495,8
Sistemi stradali e autostradali	1.016,1	448,0	111,7
PROGETTO SALVAGUARDIA LAGUNA E CITTA' DI VENEZIA	4.131,6	0,0	609,4
PONTE SULLO STRETTO DI MESSINA	4.957,9	0,0	356,3
CORRIDOI TRASVERSALI E DORSALE APPENNINICA	16.061,4	1.290,6	2.563,1
Sistemi ferroviari	2.444,4	316,6	182,8
Sistemi stradali e autostradali	13.617,0	974,0	2.380,3
SISTEMI URBANI	15.386,1	2.030,7	3.803,6
PIASTRA LOGISTICA EUROMEDITERRANEA DELLA SARDEGNA	1.165,1	0,0	362,5
HUB PORTUALI	2.650,5	29,9	879,0
HUB INTERPORTUALI	1.530,2	195,7	305,2
ALLACCIAM. STRAD. E FERROV. GRANDI HUB AEROPORTUALI	309,8	0,0	268,6
SCHEMI IDRICI nel Mezzogiorno	4.641,4	0,0	2.478,5
PIANO INTERVENTI NEL COMPARTO ENERGETICO	0,0	0,0	0,0
PIANO INTERVENTI NELLE TELECOMUNICAZIONI	0,0	0,0	0,0
TOTALE	125.858,3	11.886,4	24.024,3
TOTALE NEL MEZZOGIORNO	56.570,4	6.237,8	11.221,7
% Mezzogiorno su Italia	45,0	52,6	46,7

In una strategia più ampia di recupero ed ammodernamento del capitale pubblico rientrano anche i sistemi infrastrutturali idrogeologico (con la messa a regime di numerosi fiumi e la realizzazione di un piano di salvaguardia del rischio idrogeologico), idrico (con il recupero delle risorse idriche in bacini di crisi) ed il sistema dei trasporti. Quest'ultimo costituisce il nodo centrale dell'azione del Governo in materia di infrastrutture, e prevede interventi per un importo complessivo di 100mila miliardi di lire, distribuiti nell'intera legislatura a partire dal 2002.

In applicazione della legge-obiettivo (n. 443/2001), la Deliberazione CIPE del 21 dicembre 2001 ha quindi individuato il "Primo programma delle infrastrutture strategiche", considerate di preminente interesse nazionale per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese., con un primo elenco di opere, coerente con il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (DPR 14 marzo 2001) ed integrato con interventi compresi nei piani di settore statali (contratto di programma stipulato con la Società delle Ferrovie dello Stato per il periodo 2001-2005 e programma triennale della viabilità 2002-2004).

Il Programma, che prevede tra l'altro la realizzazione del sistema dei valichi e del ponte sullo Stretto di Messina, degli anelli mancanti nella rete stradale e ferroviaria nazionale, dei sistemi di trasporto integrato nelle grandi aree urbane e dei nodi portuali, aeroportuali ed interportuali, nonché il piano degli schemi idrici, andrà integrato con gli interventi nei comparti energetico e delle telecomunicazioni, da definire nel dettaglio con il concorso delle Regioni, anche a prescindere da queste ultime, punta ad investire nel Mezzogiorno oltre 56,5 Meuro, di cui oltre 11,220 Meuro nel triennio in corso (quasi la metà delle risorse complessive). Tra le opere previste, diversi assi stradali e ferroviari e vari schemi idrici riguardano l'Abruzzo (si veda, a tale proposito, il cap. 3 sugli investimenti pubblici).

Oltre al rilancio degli investimenti pubblici, il programma di Governo prevede una serie di interventi che, generalmente attraverso lo strumento dell'agevolazione fiscale, mirano a promuovere gli investimenti privati. Rientrano in questo campo il provvedimento per la detassazione degli utili reinvestiti in beni strumentali delle imprese (cosiddetto "Tremonti-bis"), che, rispetto ai precedenti, rende automatici e diretti gli effetti sull'economia reale ed estende il campo soggettivo (lavoratori autonomi, banche ed assicurazioni) ed oggettivo (investimenti in capitale umano) di applicazione.

Investimenti
privati

In generale, per quanto riguarda il patrimonio pubblico, inteso nella sua accezione più ampia di patrimonio materiale e immateriale, ivi inclusi i beni culturali, il Governo intende avviare una riforma, finalizzata a renderlo economicamente valutabile e a migliorarne l'efficienza nella gestione, basata su due grandi linee di intervento: una graduale riforma delle metodologie contabili relative al patrimonio, e la costituzione di una società *ad hoc* dedicata alla gestione di quest'ultimo.

Valorizzazione
del patrimonio
pubblico

Il patrimonio statale, materiale ed immateriale, è di dimensioni effettivamente molto vaste, ma solo una parte è contabilizzata (mancano attività intangibili, quali concessioni, diritti d'uso, parte del patrimonio mobiliare), e le parti contabilizzate sono palesemente sottovalutate, essendo rilevate al costo storico anziché a quello di mercato. Sono chiari i riflessi sul conto patrimoniale dello Stato con un attivo non pienamente valutato, a fronte di passività certe, note ed interamente sul mercato. Ne consegue la necessità di provvedere ad una riforma del sistema contabile.

Inoltre, l'uso che si fa del patrimonio pubblico è poco efficiente, in quanto i canoni pagati su terreni ed edifici e altri diritti d'uso e concessioni sono in gran parte al disotto dei valori di mercato, mentre la spesa per manutenzione è alta e raramente compensata dal reddito che essi generano; quel poco che si conosce dei beni non è in grado di soddisfare esigenze di tipo economico e finanziario, con il risultato che dalla gestione del proprio patrimonio, lo Stato ottiene rendimenti molto modesti, se non addirittura negativi. Per risolvere il problema, il Governo propone di creare una società per azioni - *Patrimonio dello Stato S.p.a.* -, che punti alla valorizzazione del patrimonio dello Stato attraverso una maggiore efficienza di gestione, da ricercarsi anche in virtù di una nuova classificazione e valutazione del valore attuale dei cespiti e del loro stato di utilizzo, da un lato, e di una loro gestione più economica, sotto l'indirizzo del CIPE e nel pieno rispetto dei diversi vincoli che ne tutelano il carattere storico, artistico e paesaggistico, dall'altro.

Tra i provvedimenti volti a riformare i mercati dei beni e dei servizi, il programma di Governo, attuata la riforma del diritto societario che rimuove gli ostacoli che disincentivano le imprese al raggiungimento della dimensione ottimale, ampliandone e migliorandone le opportunità di finanziamento, e proseguita l'opera di semplificazione degli adempimenti burocratici, contabili e fiscali, punta:

Riforme nei
mercati di beni
e servizi

- alla razionalizzazione del sistema degli incentivi, indirizzandoli preferibilmente verso l'utilizzo dello strumento fiscale, in particolare nel Mezzogiorno;
- al rilancio del processo di privatizzazione delle imprese pubbliche, nell'ottica di rafforzare gli assetti produttivi nazionali e migliorarne l'efficienza gestionale e finanziaria, intensificando l'azione di riassetto industriale, della valorizzazione e controllo delle partecipazioni detenute, anche per porre le basi per successive operazioni di privatizzazione da realizzarsi nel medio periodo;
- alla promozione della privatizzazione dei servizi pubblici locali, attuando il principio della netta separazione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione. La legge finanziaria ha costituito in questo senso una prima occasione per fornire un quadro normativo certo e uniforme, all'interno del quale gli enti locali potranno disegnare l'assetto del mercato, seguendo i provvedimenti attuativi che saranno emanati.

La riforma dei mercati, con il triplice obiettivo di renderli più trasparenti e competitivi, di migliorare le condizioni operative delle imprese e di massimizzare il livello di garanzie per utente e consumatori, interesserà tutti i settori: dal commercio (dove dovrà essere favorita la compresenza della grande, della piccola e della media distribuzione commerciale), alle assicurazioni, al sistema delle professioni (da ammodernare anche in conformità con le linee direttive dell'Unione Europea); al mercato dell'energia, al sistema agro-alimentare.

In particolare nel settore dell'energia, divenuto di competenza esclusiva regionale, in coerenza con gli accordi raggiunti nel Consiglio europeo di Barcellona, la liberalizzazione sarà attuata garantendo sicurezza, flessibilità ed economicità degli approvvigionamenti, favorendo un uso più efficiente delle risorse (sviluppando l'utilizzo delle fonti rinnovabili, nuove reti di approvvigionamento del gas naturale e la produzione interna degli idrocarburi, migliorando il sistema distributivo dei carburanti), potenziando la ricerca scientifica e lo studio di possibili utilizzazioni di energia prodotta da tecnologie a basso impatto ambientale.

Il Governo riconosce al settore agroalimentare una grande rilevanza strategica sia ai fini della competitività e dell'immagine dell'intero sistema Italia nel contesto europeo ed internazionale, sia della sicurezza alimentare dei cittadini, sia dello sviluppo del tessuto delle imprese e delle aree agricole e della preservazione delle risorse naturali presenti nel nostro territorio. In considerazione di ciò, confermando l'approfondimento per l'impegno comunitario per lo sviluppo rurale, ma comunque nella necessità di garantire l'invarianza della spesa reale per l'agricoltura, in linea con le prospettive finanziarie fissate da Agenda 2000, la riforma dei mercati dei beni e servizi agro-alimentari utilizzerà strumenti comuni anche agli altri settori (misure per la crescita delle dimensioni delle imprese, semplificazione degli adempimenti burocratici, anche attraverso la diffusione dell'autocertificazione, riduzione della pressione fiscale), ma soprattutto propri, quali l'informazione ai meccanismi di accesso agli aiuti comunitari, il rilancio dell'organizzazione economica degli agricoltori (associazioni e cooperative), la ridefinizione del sistema previdenziale e delle agevolazioni creditizie settoriali, il miglioramento delle professionalità destinate alle politiche fondiarie e di promozione sui mercati tramite la riorganizzazione del sistema degli enti collegati al Ministero, il completamento del sistema delle deleghe, per dare agli agricoltori un quadro certo delle competenze.

Nel quadro della riforma dei mercati, quella del mercato del lavoro assume un'importanza particolare, sia per la valenza sociale che assume, sia per la peculiarità del sistema di interventi, sempre più orientato nelle strategie e nei relativi tempi di attuazione dal coordinamento assunto dagli organismi europei nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione.

L'impegno del Governo, che comunque tende all'obiettivo finale di promuovere l'aumento del tasso di occupazione nazionale, è rivolto in quattro direzioni: l'adozione di una legislazione meno rigida riguardo la possibilità di utilizzo della forza lavoro, l'emersione del lavoro sommerso, le misure finalizzate a garantire la partecipazione al mercato del lavoro dei gruppi a rischio di esclusione sociale, il completamento della riforma dei servizi per l'impiego.

In quest'ultimo campo, oltre al notevole impegno finanziario (la Finanziaria 2001 stanziava 51.600 miliardi per il potenziamento dei servizi pubblici per l'impiego), interventi sono in corso:

- per semplificare gli strumenti di controllo ed autorizzazione degli intermediari privati che offrono la totalità dei servizi sia ai giovani in cerca di prima occupazione, sia ai lavoratori in difficoltà, anche eliminando il vincolo dell'oggetto sociale esclusivo;
- per migliorare la trasparenza del mercato del lavoro, avviando definitivamente il sistema informativo del lavoro (SIL).

Il sistema dei servizi per l'impiego verrà maggiormente orientato verso logiche preventive, attraverso la riforma degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione, la correzione della disciplina relativa al lavoro a tempo parziale e la sperimentazione di nuove tipologie contrattuali.

Queste ultime due azioni si muovono nelle linee di favorire la maggiore flessibilità propugnata dalla Strategia Europea per l'occupazione e dagli accordi appositamente siglati tra le parti sociali, e di perseguire l'obiettivo di emersione del lavoro sommerso. Già nel corso del 2001 è stata varata la normativa sul "contratto di lavoro europeo" (D.Lgs. 368/01), che introduce il lavoro a tempo determinato, che, fatte salve talune fattispecie, è stato adeguatamente motivato da considerazioni di ordine "tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo". Lo strumento tende ad incentivare l'emersione del lavoro nero, abbandonando la strada della negoziazione sinora seguita ed introducendo lo strumento dello sgravio degli oneri fiscali e previdenziali (riduzione aliquote per i primi tre anni a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori, estensione della cosiddetta *Tremonti-bis* alle spese sostenute per la formazione e l'aggiornamento del personale e per i servizi di asilo nido utilizzabili dal personale), e la chiusura di ogni eventuale pendenza di carattere penale e amministrativo.

Il Governo intende sviluppare ulteriormente la linea di azione volta a rendere il mercato del lavoro più flessibile, attraverso una nuova articolazione delle forme contrattuali che riducano la segmentazione del mercato del lavoro e al contempo migliorino l'andamento della produttività.

La riforma, graduale e necessariamente pluriennale, del sistema degli ammortizzatori sociali è finalizzata, attraverso un processo di razionalizzazione e riordino degli strumenti esistenti, ad incoraggiare ed assistere il lavoratore nel reinserimento nel mercato del lavoro, ampliando e rendendo omogeneo il trattamento per tutti i disoccupati involontari e garantendo loro la possibilità di decidere protezioni integrative autofinanziate o privatistiche.

Il riordino del sistema degli incentivi all'occupazione sarà orientato verso una maggiore selettività dei destinatari degli stessi, a favore di chi ha perso il posto di lavoro o sia in condizioni di particolare precarietà, distinguendo la loro posizione dagli attuali destinatari prioritari (i giovani in cerca di occupazione) e favorendo anche misure specifiche di riaddestramento.

Il DPEF 2003-2006 si propone di avviare l'annunciata riforma del sistema fiscale. L'attuale

sistema, gravando su cittadini e imprese, costituisce un ostacolo allo sviluppo dei consumi, degli investimenti privati e quindi dell'occupazione. La riforma richiede un intervento strutturale, sul fronte della spesa pubblica, volto a creare spazi permanenti per una riduzione della pressione fiscale in condizioni di equilibrio finanziario.

Il disegno di legge "Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale" si propone di innovare l'intera struttura della fiscalità nazionale, nei cinque anni della legislatura, verso maggiori livelli di efficienza, trasparenza, semplicità e flessibilità ai cambiamenti economici.

Il sistema fiscale prefigurato dalla riforma è costituito da cinque imposte fondamentali:

- l'imposta sul reddito (IRE), che dovrebbe sostituire l'IRPEF e garantire una riduzione generalizzata del carico tributario, a partire dalla classi di reddito medio-basse, con la riduzione delle attuali cinque a due sole aliquote (23% fino a 100 mila euro di reddito e 33% oltre quella cifra), oltre a un livello minimo di reddito escluso dall'imposizione, e la progressiva sostituzione delle *detrazioni in deduzioni*;
- l'imposta sul reddito delle società, che sostituirà l'IRPEG, applicherà un'unica aliquota (33%), esentando dividendi e plusvalenze sulle partecipazioni (e quindi rendendo irrilevanti le minusvalenze), introducendo il consolidato fiscale di gruppo e garantendo l'abolizione o il progressivo superamento di alcune particolarità rispetto ai sistemi nazionali concorrenti (la DIT e le peculiarità nella base imponibile dell'IRAP);
- l'imposta sul valore aggiunto, che verrà rivisitata riducendo le forme di indetraibilità, coordinandola con l'accisa per evitare duplicazioni ed escludendone dalla base imponibile la quota destinata dal consumatore finale a scopi etici;
- l'imposta sui servizi, che razionalizzerà e concentrerà in un'unica obbligazione fiscale ed in un'unica modalità di prelievo tutte le imposte cosiddette "minori";
- la nuova *accisa*, che sarà ridotta per i servizi ed i prodotti essenziali, e sarà volta a correggere le esternalità negative sull'ambiente e ad eliminare squilibri tra le diverse zone del Paese.

La riforma prevede anche una revisione della *tassazione dei redditi di natura finanziaria*, al fine di armonizzarla al panorama internazionale e renderla più competitiva, quindi capace di attrarre maggiori investimenti dall'estero, attraverso: la semplificazione dell'imposizione del risparmio "gestito"; l'adozione di un'aliquota unica, prelevata alla fonte; l'omogeneizzazione dell'imposizione per redditi di capitale e altri proventi finanziari; un regime di favore per il risparmio affidato a fondi pensione e casse di previdenza privatizzate.

Nell'evidenza di un progressivo invecchiamento medio della popolazione italiana e di bassi tassi di partecipazione al mercato del lavoro delle persone tra 55 e 64 anni (28% contro un 38,2% della media europea), la riforma del sistema previdenziale, oltre che ad una maggiore equità sociale, favorita dal provvedimento contenuto nella finanziaria per il 2002 che ha innalzato il livello minimo della prestazione previdenziale a 516 euro mensili, punta ad innalzare l'età effettiva del pensionamento e il tasso di partecipazione degli anziani, nonché a stimolare lo sviluppo della previdenza complementare, in linea con quanto la Commissione Europea richiede nei suoi indirizzi di massima per le politiche economiche.

L'apposita Legge Delega prefigura pertanto una riforma della previdenza pubblica e lo sviluppo della previdenza complementare.

Nel primo ambito, sono previsti il riequilibrio delle aliquote contributive, il riordino degli enti previdenziali nella direzione dell'efficienza e la liberalizzazione dell'età del pensionamento per elevare il tasso di partecipazione al mercato del lavoro da parte degli

anziani, attraverso incentivi fiscali e contributivi, la certificazione del conseguimento del diritto alla pensione nel momento della maturazione dei requisiti, il divieto di cumulo tra pensione e redditi da lavoro.

Per lo sviluppo della previdenza complementare, la legge delega prevede specifiche misure di sostegno: la destinazione ai fondi pensione delle risorse del nuovo trattamento di fine rapporto (TFR), la riforma della disciplina fiscale per ampliare la deducibilità della contribuzione ai fondi pensione, la riduzione (in linea con i valori europei) della tassazione dei rendimenti delle forme pensionistiche complementari. Inoltre, in considerazione del ruolo che la previdenza complementare potrà avere sullo sviluppo dei mercati finanziari, il Governo intende perfezionare l'omogeneità del sistema di vigilanza sull'intero settore e semplificare le procedure amministrative.

Il Governo ha avviato un processo di riforma della finanza pubblica, ed in particolare di ridefinizione del complesso delle regole di bilancio, per tener conto di impegni assunti a livello europeo e di quelli derivanti dal nuovo Titolo V della Costituzione. I due aspetti sono interrelati, nella misura in cui il Patto di Stabilità impegna le amministrazioni a tutti i livelli.

Riforme
istituzionali:
la Finanza
pubblica

Il nuovo quadro istituzionale, che affida al Governo nazionale il compito di garantire il rispetto degli impegni assunti in sede europea, sta imponendo al Governo di modificare la struttura della Legge finanziaria, per trasformarla in *Legge di Stabilità*, che adegui annualmente la legislazione nazionale al contenuto ed alle prescrizioni del Patto di Stabilità e Crescita, coinvolgendo ciascun livello di governo al rispetto del Patto stesso.

Inoltre, il Governo porterà a compimento la *riforma del bilancio dello Stato* (Legge 94/97), per migliorarne la trasparenza, la leggibilità, la flessibilità e l'efficienza. Verrà garantita una precisa definizione degli obiettivi di risultato e dei corrispondenti centri di responsabilità amministrativa, per rendere più immediato il controllo dei risultati dell'azione amministrativa; sarà consentita una maggiore flessibilità nello spostamento di risorse tra capitoli di bilancio, al fine di agevolare il pieno raggiungimento degli obiettivi; sarà ampliato e qualificato, nell'ottica di una maggiore precisazione dei macro-obiettivi delle politiche e di un raccordo con le risorse, il contenuto delle note preliminari degli Stati di Previsione dei Ministeri, per rendere più trasparente e leggibile il bilancio e la valutazione dei programmi e del relativo stato di attuazione; verrà completato il processo di classificazione delle poste in bilancio.

Il Governo inoltre intende continuare sulla strada dell'applicazione del nuovo Titolo V della Costituzione, attraverso l'adeguamento dell'ordinamento giuridico, in particolare nel campo del *federalismo fiscale*, ricercando la collaborazione delle Regioni, in particolare sulle soluzioni che identifichino come criterio di imposizione la produzione reale. E' prevista la devoluzione progressiva di competenze e funzioni amministrative agli enti decentrati, con la contestuale assegnazione di fonti autonome di entrata per il finanziamento delle nuove funzioni, sempre nel rispetto degli equilibri di bilancio e compatibilmente con i vincoli finanziari individuati per i vari livelli di governo per il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita.

Federalismo
e
devoluzione

E' pertanto "senza oneri finanziari addizionali, con contestuale riduzione delle corrispondenti voci di costo a carico del bilancio dello Stato, con particolare riferimento alle spese per le strutture ed il personale statali" e secondo criteri di economicità, che verranno trasferite le risorse finanziarie necessarie a consentire l'esercizio dell'autonomia regionale. Gli sviluppi dell'assetto di quest'ultima prevedono l'attivazione della potestà legislativa esclusiva regionale in materia di sanità (assistenza ed organizzazione sanitaria), e scuola (organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, definizione di parte dei programmi scolastici e formativi e

sicurezza (polizia locale), da definirsi, in base agli accordi della Conferenza Unificata del 30 maggio 2002, nella prossima legge finanziaria.

Nella prospettiva di completamento del processo di devoluzione, la missione del Dipartimento degli Affari Regionali (DAR), elemento di cerniera in grado di accompagnare e facilitare il processo federalista, è stata modificata. Alle cosiddette "attività generali", di raccordo con le Conferenze che coinvolgono le Regioni, di monitoraggio e concertazione sulla produzione legislativa e regolamentare regionale e locale, di allocazione delle funzioni amministrative, di programmazione territoriale, di partecipazione delle regioni ed enti locali a progetti e politiche comunitarie, si aggiungono ora *nuove attività e politiche settoriali*.

Le *nuove attività* riguardano l'assistenza allo sviluppo di capacità negoziali e progettuali da parte delle Regioni, attraverso la raccolta e la diffusione di linee metodologiche e migliori pratiche, ed il collegamento, sia con il Comitato delle Regioni presso la UE e la Commissione Europea, sia con i nuclei di valutazione e verifica delle amministrazioni centrali e regionali. Le *politiche settoriali* riguardano le politiche della montagna e per l'insularità; il Governo prevede di coordinare entrambe, attraverso una nuova legislazione, e particolarmente la prima, di potenziarle.

Nell'ambito delle proprie competenze, il Governo centrale intende accelerare il processo di riordino della pubblica amministrazione, volto a creare un'amministrazione più efficiente, più snella, più veloce, più accessibile e trasparente, in modo da servire al meglio cittadini ed imprese, ed in grado di contribuire, nel complesso, alla competitività dell'economia italiana.

Riordino
della P.A.

Il riordino sarà improntato ai criteri:

- della riduzione del carico di compiti e funzioni per l'Amministrazione, con l'affidamento all'esterno di servizi e processi che attualmente comportano inefficienze;
- del forte snellimento delle strutture e dell'eliminazione di enti, organismi, agenzie ed enti non economici che non corrispondono a strette esigenze di interesse pubblico;
- delle funzionalità delle procedure amministrative ai bisogni dei destinatari finali, attraverso gli interventi più opportuni (decentramento di responsabilità e attività, creazione di nuovi e più moderni servizi, creazione di uffici territoriali del governo che accorpino in un'unica struttura i molteplici uffici periferici delle Amministrazioni centrali dello Stato, potenziamento dei sistemi informativi e delle interconnessioni tra uffici).

Il Governo intende attivarsi in maniera particolare proprio nel campo delle nuove tecnologie, ritenendole catalizzatrici di cambiamenti di portata più ampia, nell'ammodernamento della PA, nella valorizzazione delle risorse umane, nella trasparenza e nella qualità dei servizi: non a caso, si tratta di tutti obiettivi contemplati nel Piano nazionale di *e-government* (cfr. *infra*).

In particolare, tra le azioni previste nel Piano, il Governo intende potenziare il perseguimento dei seguenti obiettivi:

- efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e sviluppo e modernizzazione del Paese: verranno promossi progetti innovativi, di rilevanza strategica, intersettoriali e di grande interesse nazionale, prevedendo un apposito fondo per il sostegno dei progetti strategici;
- attuazione della nuova architettura federalista: verrà rinnovato il fondo nazionale di cofinanziamento delle iniziative locali per lo sviluppo dei servizi ai cittadini ed alle imprese;

- in quest'ambito, verranno potenziati, in particolare, i servizi a rilevanza nazionale più facilmente integrabili con quelli regionali e locali (portali nazionali per i cittadini e le imprese, carta di identità elettronica o carta nazionale dei servizi per la creazione di uno standard sicuro e diffuso di identificazione digitale), e verranno favoriti l'evoluzione delle reti esistenti verso un sistema pubblico di connettività che renda interoperabili tutte le reti delle P.A. centrali e locali, nonché l'utilizzo di un'infrastruttura adeguata di pagamento elettronico che permetta di effettuare transazioni con la P.A. secondo modalità sicure e certificate;
- razionalizzazione delle risorse e delle spese: verranno attuati nuovi modelli di gestione che garantiscano la condivisione di applicazioni comuni e di infrastrutture (reti telematiche, centri di calcolo, *call centers*, ecc.), gli acquisti centralizzati e l'utilizzo di piattaforme di *e-procurement*.

In questa fase, il Governo ritiene particolarmente importante l'utilizzo delle nuove tecnologie ai fini della riduzione della spesa per acquisti della PA, che negli ultimi anni si è ridotta nel comparto Stato, ed è aumentata negli enti locali, e soprattutto, in misura notevole per il comparto della sanità. Il Governo intende attuare un *Programma di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni servizi*, che, servendosi della CONSIP S.p.A. (unico azionista, il Ministero dell'Economia e delle Finanze), che, come è noto, opera secondo convenzioni con i fornitori accessibili a tutte le amministrazioni e sperimenta l'utilizzo di nuove tecnologie informatiche per le aste (aste *on line*), razionalizzi, attraverso il sistema delle convenzioni quadro, grandi aggregati di spesa per beni e servizi della P.A..

ICT e spesa pubblica

Nella sua formulazione, il programma prevede di razionalizzare aggregati di spesa pari a 33,2 miliardi di euro dei 96,6 complessivi. Nel 2001 sono state realizzate 16 convenzioni quadro su altrettante categorie merceologiche, corrispondenti ad una spesa pari a 4,3 miliardi di euro circa, con una riduzione media sui costi unitari degli acquisti del 33%. Per l'anno in corso, il potenziale di riduzione della spesa è pari a 7,9 miliardi di euro, e l'obiettivo del Governo è di realizzare entro il 2006 interventi per la razionalizzazione di aggregati di spesa nell'ordine di almeno 40 miliardi di euro. La stima governativa sull'impatto di riduzione a regime è pari all'8,2% del totale della spesa per beni e servizi della P.A..

Il programma consente inoltre di conseguire ulteriori benefici in termini di semplificazione delle procedure d'acquisto, riduzione dei tempi di accesso al mercato dal parte della P.A., recupero di efficienza e riqualificazione delle risorse interne per attività a valore aggiunto, trasparenza nei rapporti col mercato.

Tra i settori di rilevanza pubblica di interesse regionale, particolare importanza assumono gli interventi previsti dal Governo in materia di trasporti, ambiente e sanità.

Politiche settoriali di interesse regionale

Il Governo rileva le gravi carenze infrastrutturali e gestionali che caratterizzano il settore italiano dei trasporti, ed in particolare del trasporto merci e della logistica, dovuti alla debole struttura imprenditoriale, ma soprattutto alla disomogeneità nella dislocazione e nell'efficienza delle infrastrutture.

Trasporti

Per quanto riguarda queste ultime, mentre sono note le strategie di investimento pubblico per il potenziamento infrastrutturale e per l'aumento dei livelli di efficienza, in termini di qualità, affidabilità e sicurezza che il Governo sta attuando con il Programma delle infrastrutture strategiche (cfr. *supra*), miglioramenti nella qualità dell'offerta dei servizi da parte dei soggetti preposti, sono attesi dallo SNIT (Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti), previsto dal Piano Nazionale dei Trasporti, che dovrebbe attuare una chiara ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo, in attuazione della riforma

amministrativa, condizione per un maggior coordinamento tra i vari soggetti pubblici, in grado di ridurre ritardi e dispendio di risorse economiche nella realizzazione degli interventi.

Al fine di ottimizzare i processi logistici, telematici, informatici e tecnologici e di garantire che segmenti essenziali, quali la rete ferroviaria ed il trasporto via mare, partecipino al processo organico dell'offerta di trasporto, il Governo incentiverà le forme di intermodalità e di interoperabilità (specialmente nel settore ferroviario e marittimo, ma anche nel cabotaggio e, ove possibile, nell'uso delle vie fluviali). La contemporanea riduzione dell'incidenza del trasporto su gomma consentirebbe di contenere, in misura significativa, le esternalità negative dei trasporti, in termini di impatto ambientale ed incidentalità.

La politica dei trasporti, anche a tale fine, sarà integrata con le politiche che puntano alla riqualificazione ed al miglioramento delle aree urbane e metropolitane, nelle quali maggiore è la densità di mobilità.

In tema di ambiente, l'obiettivo del Governo è quello di *“migliorare il livello di qualità della vita e tutelare, ripristinare e sviluppare il funzionamento dei sistemi naturali per promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile delle attività economiche”*. Importanti obiettivi sono stati raggiunti per la riduzione delle pressioni sull'ambiente derivanti dalla crescita economica, ma preoccupano ancora gli incrementi delle emissioni di CO₂, la pressione sulle risorse idriche, la continua crescita dei rifiuti urbani (ad un ritmo doppio rispetto al PIL) e della pressione da traffico stradale (ad un tasso triplo rispetto al PIL).

Ambiente

In questo quadro, il Governo si è impegnato in diverse sedi (dalla Strategia Nazionale di Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile, in attuazione di quella europea adottata a Göteborg, alle misure di ratifica del Protocollo di Kyoto) nel perseguire obiettivi di miglioramento della qualità della vita e di benessere sociale riducendo i livelli di inquinamento, di garantire la sicurezza alimentare anche attraverso lo sviluppo di una mirata ingegneria genetica, di rendere sicure le attività produttive con riguardo alla produzione e all'utilizzo di sostanze chimiche e le emissioni inquinanti, di incrementare l'uso delle risorse rinnovabili per ridurre significativamente le emissioni di ossidi di carbonio, migliorando l'efficienza energetica.

Per quanto riguarda la crisi idrica, che interessa in particolare le regioni del Centro-Sud, il Governo sta mettendo a punto politiche che possano migliorare permanentemente il sistema idrico italiano: tra queste, è previsto un maggiore utilizzo delle acque reflue in agricoltura.

Nel settore dei rifiuti, il Governo punta, superando le situazioni diffuse di emergenza, ad avviare una razionalizzazione complessiva del ciclo integrato di produzione e smaltimento, che porti prioritariamente alla riduzione della produzione dei rifiuti, al riciclaggio, al recupero di energia e di materia, alla copertura dei costi e allo smaltimento finale in condizioni di sicurezza. Verrà effettuata una revisione dei sistemi tariffari, finalizzata a contenere il divario tra ricavi e costi del servizio. Verrà aumentata la percentuale del materiale riciclato, anche in applicazione delle misure contenute nella finanziaria 2002. Verrà seriamente affrontato il problema dei siti inquinati, la cui presenza è considerata uno dei fattori limitanti lo sviluppo industriale: si attuerà il ripristino delle condizioni di naturalità dei siti (ne sono stati segnalati molti migliaia) per una successiva riutilizzazione, utilizzando metodologie di intervento che attivino il capitale privato, in linea con le proposte del collegato alla finanziaria per il 2002.

Gli strumenti del Governo tenderanno a superare quelli vincolistici (divieti, prescrizioni autorizzazioni) per passare a meccanismi di mercato, quali vantaggi fiscali a favore delle imprese che rispettino le condizioni di sviluppo sostenibile. La riforma della fiscalità

ambientale sarà infatti inserita nella più generale riforma del sistema tributario, utilizzando la leva fiscale per la correzione delle esternalità connesse all'ambiente, per incentivare i comportamenti attenti alla conservazione e protezione di quest'ultimo, la promozione di tecnologie pulite e la progressiva eliminazione di sussidi dannosi per l'ambiente.

Nel campo della sanità, dopo aver abbandonato la logica di indicare modelli organizzativi rigidi da applicare a tutto il territorio, e comunque nel rispetto delle competenze regionali, il Governo intende, con il DPEF 2003-2006, “rafforzare la propria azione di coordinamento, monitoraggio e verifica al fine di garantire il rispetto dei principi universalistici e solidaristici del servizio sanitario nazionale, nonché l'uniformità, l'appropriatezza e la qualità delle prestazioni erogate su tutto il territorio nazionale”.

Sanità

La strategia nel campo della sanità è il risultato di un brusco cambiamento di rotta, attuato dal Governo centrale da un anno a questa parte, come è evidente dal confronto tra obiettivi e strategie dichiarati nel luglio 2001 (DPEF 2002-2004) e quelli del luglio 2002 (DPEF 2003-2006).

Il DPEF 2002-2004 poneva l'accento su obiettivi di miglioramento dei servizi, di contenimento dei costi e di definizione di *standards* comportamentali unici in tutte le Regioni, ed in particolare sull'esigenza:

- di assicurare la qualità degli erogatori dei servizi sanitari, così da ridurre i “costi della non qualità”, in molte situazioni stimati intorno al 50% dei costi complessivi;
- di coordinare la contrattazione collettiva del settore, prevedendo l'istituzione di un organismo tecnico che supporti la delegazione di parte pubblica nell'attività di rinnovo degli accordi nazionali;
- di individuare meccanismi atti a rendere effettivamente confrontabili tipologie, qualità e prezzi dei beni e servizi di più comune impiego nel settore sanitario, facilitandone così l'acquisto alle condizioni più convenienti da parte delle infrastrutture pubbliche.

In particolare, per la necessità di contenere il livello della spesa, che già registrava andamenti anomali, soprattutto nel settore farmaceutico, il Governo si proponeva di:

- favorire da parte delle Amministrazioni l'utilizzo delle procedure informatiche, in particolare l'*e-procurement*, per l'acquisto di beni e servizi per la sanità;
- realizzare, per la spesa farmaceutica in particolare, una campagna informativa presso la popolazione, le scuole e i medici per migliorare gli stili di vita e di comportamento;
- introdurre massimali nella spesa farmaceutica, per assicurare che il livello del tetto sia adeguato al fabbisogno e per garantire la copertura finanziaria di oneri inattesi dovuti all'introduzione di farmaci innovativi.

Il precipitare degli eventi nel comparto della spesa farmaceutica, le informazioni provenienti da tutte le Regioni dal monitoraggio su costi e disavanzi della sanità e l'evidenza di forti disuguaglianze interregionali su livello e qualità di servizi erogati, hanno stimolato tuttavia il Governo, già nella seconda metà del 2001, ad accelerare i propri interventi e ad inasprire i controlli sulle attività sanitarie regionali.

Attualmente, secondo il DPEF 2003-2006 di luglio 2002, il Governo intende incentrare la sua azione:

- sul monitoraggio sistematico e puntuale dell'effettiva erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA);
- sulla realizzazione del nuovo sistema informativo del Sistema Sanitario Nazionale (SSN), per monitorare tempi di attesa per le prestazioni contenute nei LEA;

- sul rafforzamento delle azioni volte a “individuare ed eliminare le persistenti sacche di inappropriatezza, e quindi degli sprechi, nella erogazione delle prestazioni “;
- sul miglioramento e il completamento dei sistemi di controllo dei costi del Sistema Sanitario Nazionale;
- sull'intensificazione delle attività ispettive ministeriali.

Azioni particolari interessano il controllo della spesa farmaceutica. Mentre impone alle Regioni di intraprendere iniziative volte a rispettare il tetto del 13% della loro spesa sanitaria complessiva, il Governo intraprenderà azioni di interesse più generale, volte a rivedere il sistema dei prezzi e ad individuare nuove possibilità di classificazione dei farmaci rimborsabili. Allo stesso tempo, per evitare sprechi a carico del SSN e contemporaneamente garantire l'effettiva copertura terapeutica ai cittadini, saranno previste modalità di confezionamento ridotto dei farmaci.

Se il contenimento della spesa, ed in particolare di quella farmaceutica, è l'emergenza del momento, il miglioramento qualitativo del sistema sanitario è un obiettivo di fondo che va sempre tenuto presente. Il DPEF, a questo proposito, prevede di:

- sviluppare l'attività di ricerca in ambito nazionale ed internazionale, i partenariati con privati e le iniziative per la misurazione degli esiti di alcuni interventi terapeutici (trapianti, cardiocirurgia, ecc.), lo sviluppo delle conoscenze sulle malattie rare;
- sviluppare le attività di telemedicina ai fini di assistenza sanitaria, di miglioramento della capacità di diagnosi e cura;
- implementare l'attività di formazione continua di tutti gli operatori del SSN, componente essenziale della qualità del sistema, attivando programmi di *e-learning*, cui indirizzare anche le attività di informazione sui farmaci rivolte ai medici, e favorire l'inserimento dei medici specializzandi, secondo i dettami della L. 368/99;
- migliorare le attività di cooperazione internazionale sui temi della salute (es. reti e gemellaggi di ospedali) in occasione del semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea.

Il Mezzogiorno è ritenuto una componente essenziale per favorire il balzo di competitività del sistema Paese cui mira la politica economica del Governo. Obiettivo di tale politica è quello di rimuovere il ritardo accumulato dal Sud in termini di infrastrutture materiali ed immateriali, causato da un prolungato sottoinvestimento in capitale pubblico, dall'inefficienza ed inefficacia della spesa realizzata, e dalla debolezza delle strutture dell'amministrazione pubblica. Al fine di aumentare la competitività del Meridione, il DPEF 2003-2006 prevede di intervenire in quattro aree principali:

- l'accelerazione e la qualificazione degli investimenti pubblici e cofinanziati da privati in infrastrutture materiali, immateriali e di servizio;
- l'attuazione di progetti di qualità ed integrati a livello locale;
- la modernizzazione dell'amministrazione pubblica;
- la promozione diretta degli investimenti privati.

Nel partire dalla constatazione dei buoni risultati ottenuti nell'andamento economico delle regioni meridionali e nell'azione pubblica per l'attuazione del Documento precedente, il DPEF 2003-2006 sostiene che condizione prima per perseguire l'obiettivo di riequilibrio economico e sociale fissato per il Mezzogiorno è che le risorse pubbliche “aggiuntive” (straordinarie) in conto capitale abbiano effettivamente natura *addizionale* rispetto ai flussi ordinari di spesa certa e predeterminata con largo anticipo, per tutti i soggetti, pubblici e privati.

**Il progetto
Mezzogiorno**

**Investimenti
pubblici**

L'obiettivo è in questo caso quello di utilizzare un *quadro finanziario unico pluriennale*, che, in un arco temporale lungo e in coerenza con la programmazione comunitaria, utilizzi una quota della spesa in conto capitale nazionale pari al 45% della media del periodo 2002-2008, corrispondente alla cifra di circa 26 miliardi di euro annui -. Inoltre, obiettivo complementare al primo, è quello di assicurare l'effettivo e completo utilizzo di tali risorse in tempi rapidi.

Le azioni che il Governo sta sviluppando per perseguire questi due obiettivi prevedono:

- il miglioramento dell'utilizzo delle risorse del programma comunitario 2002-2006, attraverso un rafforzamento del monitoraggio e la soluzione tempestiva degli elementi di maggiore criticità, con il coinvolgimento dei partenariati ed avvalendosi anche di un impegno della Commissione Europea a snellire ed accelerare il processo decisionale;
- la destinazione al Mezzogiorno del 30% delle risorse ordinarie in conto capitale;
- in particolare, per garantire quest'ultimo obiettivo, un maggiore controllo ai piani di spesa degli enti responsabili per la realizzazione delle infrastrutture, con specifico riguardo alle Ferrovie dello Stato ed all'ANAS;
- il rafforzamento dell'operatività delle Intese Istituzionali di Programma e dei relativi Accordi di Programma Quadro;
- un particolare impegno ad accrescere i mezzi finanziari per il Mezzogiorno attraverso un ricorso alla finanza privata, a parità di risorse pubbliche.

Per quanto riguarda il miglioramento della qualità degli investimenti, oltre alle azioni già intraprese (vedi oltre par. 1.1.2), nuovi impegni del Governo sono quelli di:

Qualità degli
investimenti

- verificare, con Regioni ed Amministrazioni centrali, la coerenza delle misure adottate nei programmi comunitari con gli obiettivi programmatici di contesto e infrastrutturali, dell'efficacia dei programmi di assistenza tecnica affidati alle amministrazioni centrali, dei risultati dei programmi operativi, con l'adozione tutti di tutti i possibili correttivi;
- potenziare, anche con risorse ordinarie, gli investimenti nel settore della ricerca;
- definire misure di coordinamento tra Amministrazioni Centrali e Regioni per migliorare la programmazione nel campo delle *risorse idriche*;
- verificare lo stato di attuazione ed impulso dei Progetti Integrati Territoriali, d'intesa con le Regioni e attraverso il coinvolgimento delle parti economiche e sociali a livello centrale e regionale;
- valutare, insieme con le Regioni, l'opportunità di rafforzare, attraverso le Intese Istituzionali e secondo quanto previsto dal nuovo art. 118 della Costituzione, gli interventi interregionali infrastrutturali.

L'obiettivo della modernizzazione delle amministrazioni pubbliche verrà perseguito:

- attuando le rigorose *regole di premialità* previste dal Regolamento comunitario n. 1260/99, che istituiscono un principio concorrenziale di *quasi-mercato* nei comportamenti delle amministrazioni;
- stimolando le Regioni a conseguire, nel breve termine, importanti risultati nell'attuazione del servizio idrico integrato, nella gestione dei rifiuti urbani, nella pianificazione territoriale, paesistica, e dei trasporti, in quanto politiche che, qualora non siano efficacemente organizzate a livello locale, possono bloccare la possibilità di realizzare le infrastrutture e gli investimenti pubblici;
- supportando le Regioni per il miglioramento della qualità della committenza

Modernizza-
zione della PA

- pubblica, attraverso l'azione di Sviluppo Italia;
- favorendo l'introduzione, nelle amministrazioni regionali e locali, di sistemi di programmazione, controllo strategico e gestione per il miglioramento della *governance* interna, essenziale per le politiche di sviluppo;
- accelerando la costituzione dei nuclei di valutazione e della rete dei nuclei (cfr. oltre, par. 1.1.2).

Infine, l'azione di investimento nel capitale infrastrutturale e sociale nel Mezzogiorno deve essere accompagnata dalla promozione diretta degli investimenti, a mezzo di incentivi alle imprese, che compensino le attuali minori condizioni di attrattività del Mezzogiorno e promuovano specifiche attività innovative, concentrazioni produttive ed opportunità di localizzazione.

Incentivi e
marketing
territoriale

Si tratta di un campo nel quale le Regioni hanno ormai potestà legislativa esclusiva. Il Governo, d'intesa con esse, mira a: semplificare, rendere più flessibili nell'impiego e regionalizzare gli incentivi, assicurandone la coerenza su tutto il territorio nazionale; ottimizzare gli interventi rivolti all'imprenditorialità autonoma e incentivare la concertazione progettuale tra imprese; attrarre investimenti dall'esterno dell'area, attraverso un nuovo progetto di marketing territoriale affidato a Sviluppo Italia; sviluppare il capitale di rischio.

Nel campo degli incentivi, il Governo intende, attraverso il lavoro di razionalizzazione in corso presso il Ministero delle Attività Produttive, attribuire alle diverse tipologie di intervento risorse aggiuntive, ma, soprattutto, semplificare la scelta e il ricorso, da un lato, a quelle volte a compensare le inefficienze dei mercati regionali del credito, dall'altro, a quelle che promuovono la partecipazione delle imprese al disegno di progetti territoriali integrati con altre imprese e soggetti pubblici e privati. Trattandosi di materie ormai competenza ordinaria regionale, il Governo, sulla base dei risultati conseguiti, intende valutare, insieme con le Regioni, nuovi strumenti di incentivazione.

L'azione di marketing territoriale, invece, si baserà:

- sullo strumento del programma pluriennale, volto all'attrazione di investimenti dall'esterno, ed affidato a Sviluppo Italia, ed alle sue strutture territoriali;
- sul potenziamento dello strumento del contratto di programma, con un più forte partenariato istituzionale tra Ministero e Regioni;
- su misure nuove, da studiare anche con Sviluppo Italia, per approvvigionare le imprese di adeguato capitale di rischio e per accedere al mercato finanziario, valutando l'opportunità di una maggiore responsabilizzazione da parte delle banche coinvolte in attività istruttorie per la concessione di incentivi.

Il panorama degli interventi per il Mezzogiorno si conclude con le azioni in corso nel quadro delle riforme per il mercato del lavoro, nel quale l'impegno per un rinnovamento dei sistemi di formazione si accompagnerà all'ulteriore affinamento delle modalità di implementazione della recente normativa indirizzata alla promozione delle attività economiche sommerse, che rafforzerà e offrirà ulteriori prospettive agli interventi previsti dal programma comunitario 2002-.2006 in tema di emersione.

Mercato del
lavoro

1.1.2 – L'evoluzione recente del quadro della finanza pubblica

L'andamento, inferiore alle attese, della crescita economica nel corso del 2001 ha costretto il Governo a rivedere i propri obiettivi di finanza pubblica per il corrente anno, e ad adottare una serie di misure correttive.

Il DPEF 2002-2006, infatti, nell'ipotesi di una crescita del 3,1%, ribadiva il precedente impegno del Governo a mantenere l'obiettivo dell'indebitamento allo 0,5% del PIL, assunto in sede europea e coerente con il Patto di Stabilità. L'impegno era confermato successivamente nella Relazione Previsionale e Programmatica per il 2002 di fine settembre 2001, quando già, al fine di mantenere l'obiettivo a fronte di maggiori esigenze finanziarie emerse per la copertura dei costi del servizio della sanità, erano state assunte iniziative da parte delle Regioni, nel rispetto dell'accordo stipulato l'8 agosto 2001.

La diffusione dei dati definitivi di contabilità nazionale da parte dell'ISTAT, in sede di notifica degli stessi, attuata lo scorso giugno, ha portato ad un'ulteriore rettifica dell'indebitamento del 2001, dall'1,4% all'1,6%, del PIL, con tendenze che, pur essendo relative a dati pregressi, incidono su quelle per l'anno in corso e per i successivi.

Nella prima metà del corrente anno, l'evoluzione dei conti pubblici ha risentito del ritardato avvio della congiuntura favorevole, e quindi di una dinamica delle entrate tributarie minore rispetto a quelle previste fino alla Relazione Previsionale e Programmatica, nonché di un'efficacia ancora parziale delle misure adottate da Governo e Regioni a copertura della spesa sanitaria.

Inoltre, quest'ultima, ancora nel comparto farmaceutico, continuava a registrare crescita superiori a quelle previste, così come quelle del pubblico impiego, ed in particolare del comparto scuola. Come conseguenza, l'indebitamento netto si collocherebbe pertanto su un livello significativamente superiore all'obiettivo programmatico per il 2002.

A fronte di tali risultanze, il Governo è intervenuto con decretazione di urgenza, dapprima con il D. Lgs. 63/02 (convertito nella legge n. 112 del 15 giugno 2002), e successivamente con il decreto approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 luglio, adottando misure rigorose nella gestione del bilancio ed in particolare di contenimento della spesa sanitaria. Queste ultime hanno costretto le Regioni che non lo avevano ancora fatto, tra cui l'Abruzzo, ad assumere con urgenza provvedimenti in tal senso, ed in particolare di contenimento della spesa farmaceutica. Nel complesso, il Governo valuta che le azioni intraprese finora consentano di riassorbire una parte rilevante del maggiore indebitamento che si stava manifestando.

Sul livello di quest'ultimo, per l'anno in corso e per il prossimo, ha inciso inoltre la recente disposizione dell'Eurostat, che esclude la possibilità di contabilizzare i proventi derivanti dalle operazioni di cartolarizzazione previste (sulla vendita di immobili e lotto). Il Governo sottolinea che la disposizione avrà riflessi positivi sull'indebitamento dell'anno corrente e del prossimo, in quanto, scontando l'attuazione del programma di dismissioni del patrimonio immobiliare secondo modalità coerenti con la risoluzione Eurostat, e trasferendo sul bilancio 2002 i proventi del gioco del lotto finora imputati all'esercizio 2001 secondo il criterio della competenza economica, il livello di indebitamento atteso per l'anno 2002 collocasi sull'1,1% del PIL.

Si tratta di un valore, corretto per gli effetti del ciclo, che risulta in linea con l'obiettivo programmatico, e coerente con gli impegni assunti in sede europea, anche nell'ipotesi in cui il tasso di crescita dell'economia si assesti sull'1,3%, vale a dire un punto in meno del potenziale di crescita stimato dalla Commissione Europea, e che consentirebbe pertanto un ulteriore progresso nel processo di risanamento finanziario.

1.1.3 – Le previsioni del quadro macroeconomico: 2003-2006

Secondo le previsioni del DPEF 2003-2006 del luglio 2002, che riprendono la tradizione delle stime a legislazione vigente, la crescita tendenziale dell'economia italiana per il 2003 dovrebbe attestarsi al 2,7%, come risultato del rimbalzo derivante dalla forte ripresa congiunturale di fine 2002, per poi collocarsi intorno al 2,3% nella media del triennio successivo.

Il Governo sottolinea che, nonostante si tratti di tassi di sviluppo superiori a quelli medi degli anni Novanta, sono ancora insoddisfacenti, anche se sottostimati, in quanto escludono gli effetti della legge finanziaria per il 2002 che si estendono al 2003 e l'assenza dei provvedimenti necessari a garantire l'addizionalità e l'efficacia degli investimenti del programma comunitario nel Mezzogiorno (cfr. *supra*, par. 1.1.3).

Il tasso di crescita del PIL nel 2003 dovrebbe beneficiare del consolidamento della ripresa internazionale e dell'eredità favorevole della seconda metà del 2002, e sarebbe sostenuta sia dalla domanda interna (+2,3%) sia dalle esportazioni. Tra le componenti della prima, sono stimati particolarmente dinamici i consumi delle imprese, stimolati dal rallentamento delle tensioni inflazionistiche e dalla buona *performance* in atto del mercato del lavoro, e gli investimenti fissi (in particolare di macchinari ed attrezzature), spinti in alto dal recupero della redditività delle imprese.

Il forte slancio delle esportazioni ed il persistere di un guadagno nelle ragioni di scambio si tradurrebbero in un saldo commerciale positivo, pari all'1,5% del PIL, che riporterebbe in attivo anche il saldo corrente della bilancia dei pagamenti.

Sulla spinta di esportazioni ed investimenti, è attesa una forte crescita non solo del settore industriale, ma anche di quello dei servizi privati, e, in linea con gli andamenti della produzione, dovrebbe riprendere a crescere anche l'occupazione in industria e servizi, fino a ridurre il tasso di disoccupazione all'8,6%.

Nel triennio successivo dovrebbe gradualmente ridursi la spinta propulsiva del commercio internazionale, e, leggermente, anche l'apporto della domanda interna, in particolare nelle componenti dei consumi delle famiglie e della pubblica amministrazione. Il tasso di crescita stimato del PIL reale è comunque intorno al 2,3 medio annuo.

Su livelli analoghi crescerebbe il valore aggiunto, grazie all'apporto dell'industria e dei servizi privati, mentre l'occupazione aumenterebbe dell'1,2%, in maniera da far scendere il tasso di disoccupazione nel 2006 all'8%.

Le previsioni tendenziali a legislazione vigente a livello territoriale, che quindi non tengono conto delle azioni in corso e delle risorse e delle azioni aggiuntive destinate programmaticamente al Mezzogiorno, vedono un aumento del PIL sostenuto, ma inferiore alla media nazionale, con effetti decrescenti degli investimenti.

Tabella 1.1 - Conto economico delle risorse e degli impieghi a prezzi costanti (1995): 2003-2006

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

Tabella 1.2 - Previsioni a legislazione vigente del Conto delle Amministrazioni Pubbliche : 2003-2006

	2003	2003	2004	2005	2006
Entrate					
- Imposte dirette	192,9	198,6	203,7	216,5	226,7
- Imposte indirette	182,9	191,8	200,6	205,6	212,9
Totale entrate tributarie	375,8	390,4	404,3	422,4	439,7
Contributi sociali	159,9	167,4	173,5	179,8	186,7
Altre entrate correnti	41,5	42,1	42,8	44,1	45,4
Entrate in conto capitale	6,7	5,2	4,1	5,6	6,4
Totale entrate	583,9	605,0	624,7	651,9	678,1
Pressione fiscale (% sul PIL)	42,3	42,1	42,0	42,1	42,1
Spese					
- Redditi da lavoro dipendente	135,4	139,4	141,7	144,3	146,7
- Consumi intermedi	93,1	98,2	102,8	107,8	111,5
- Pensioni	178,5	185,7	192,5	198,3	205,9
- Altre prestazioni sociali	36,8	37,7	38,0	38,4	39,5
Altre spese correnti al netto	37,2	38,7	41,9	42,4	42,9
Spese correnti al netto interessi	480,9	499,7	516,9	531,0	546,5
Interessi passivi	74,5	79,0	82,9	86,4	88,7
Totale spese correnti	555,4	578,7	599,8	617,4	635,1
Di cui: spesa sanitaria	75,5	79,0	82,4	85,3	88,5
Spese in conto capitale	43,0	48,0	56,2	56,4	56,9
Totale spese al netto interessi	523,9	547,7	573,0	587,4	603,3
Totale spese finali	598,4	626,7	655,9	673,8	692,0
Saldo primario	60,0	57,3	51,7	64,5	74,8
(in % del PIL)	4,7	4,3	3,7	4,5	5,0
Saldo di parte corrente	21,8	21,1	20,9	28,9	36,6
(in % del PIL)	1,7	1,6	1,5	2,0	2,5
Indebitamento netto	-14,5	-21,7	-31,2	-21,9	-13,8
(in % del PIL)	-1,1	-1,6	-2,3	-1,5	-0,9
PIL	1.265,1	1.325,3	1.378,7	1.433,7	1.490,7

Fonte: Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2003-2006

Nelle ipotesi minimali di invarianza delle spese per retribuzioni, personale e per gli acquisti della pubblica amministrazione, di costanza del gettito tributario e di crescita dei contributi sociali in linea con l'elasticità storica, e quindi in assenza di qualunque intervento strutturale di finanza pubblica, il profilo tendenziale delle stime degli andamenti delle entrate e delle spese delle Amministrazioni pubbliche è stimato dal DPEF 2003-2006 in misura tale da far permanere un rapporto deficit/PIL ancora elevato, e quindi, con un indebitamento netto tendenziale che passerebbe dall'1,6% del 2003 allo 0,9% del 2006, non raggiungendo il livello concordato in sede europea.

1.2 – Il quadro delle politiche di sviluppo

1.2.1 - Le politiche per lo sviluppo delle aree depresse: 2000-2001.

Il “Progetto Mezzogiorno” del DPEF 2003-2006 approfondisce ed amplia sostanzialmente le grandi linee dell'intervento attuato negli ultimi anni nelle aree depresse, sintetizzabile in quattro aree: la riqualificazione e l'accelerazione degli investimenti pubblici (anche nell'ambito delle azioni di cofinanziamento e coordinamento dei programmi comunitari a valere sui fondi strutturali), l'incentivazione diretta agli investimenti privati, il sostegno allo sviluppo locale, e le politiche specifiche per il mercato del lavoro.

Alla luce dei risultati, non sempre positivi, ottenuti nella gestione dei fondi strutturali comunitari negli ultimi anni, la riqualificazione, la tempestività, l'accelerazione e l'efficiente gestione degli investimenti pubblici sono diventate un obiettivo primario della politica per le aree depresse, di pari passo con il più generale processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione.

Riqualificazione e
accelerazione
degli investimenti
pubblici

In quest'ambito, sono ormai da tempo utilizzati quattro strumenti per l'organizzazione degli investimenti e del loro ciclo di programmazione ed attuazione:

- l'adozione generalizzata degli studi di fattibilità come strumento decisionale per la qualità e l'accelerazione dei progetti;
- il *project financing* come strumento di mobilitazione di risorse private e di contrattualizzazione adeguata alle procedure di finanziamento e di attuazione;
- un comportamento volto a premiare i comportamenti virtuosi delle Amministrazioni e a diffondere le migliori esperienze, utilizzando, come fatto nel Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), la “riserva di premialità”, come strumento per sollecitare la modernizzazione e l'attuazione delle riforme settoriali;
- il rafforzamento tecnico delle amministrazioni attraverso un sistema di nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

Gli studi di fattibilità hanno l'obiettivo di supportare il decisore pubblico ad individuare, nell'ambito di uno spettro più o meno allargato di possibilità, la migliore soluzione per il soddisfacimento di bisogni della collettività; collateralmente, lo studio di fattibilità, approfondendo tutte le problematiche – effettive e potenziali – che una data iniziativa incontra nel proprio ciclo di vita del progetto, è anche in grado di garantire la rapidità di attuazione del progetto di investimento pubblico, innalzando, pertanto, sia la redditività intrinseca dell'investimento pubblico sia quella dell'investimento privato. Attraverso la preventiva verifica delle condizioni di fattibilità economica, istituzionale, territoriale ed ambientale, essi consentono di individuare le difficoltà che frenano o bloccano la realizzazione dei progetti infrastrutturali, ed attraverso l'analisi costi-benefici, di valutarne la

convenienza relativa rispetto ad altri interventi.

La legislazione recente, a partire dalla legge 144/99, pone un accento particolare sullo studio di fattibilità quale strumento ordinario di accesso per il finanziamento delle grandi opere pubbliche, sia per valutarne scenari alternativi di intervento, che per accelerare e semplificare il processo decisionale. Un primo ciclo di studi di fattibilità nelle aree depresse, che ne comprendeva 320, quasi tutti arrivati a conclusione, era stato avviato nel 2000, e sono allo studio le modalità per finalizzarli alla programmazione regionale.

Il secondo settore di intervento, il partenariato pubblico-privato nell'attività di finanziamento, realizzazione e gestione di infrastrutture e servizi di pubblica utilità (*project-financing*), ha l'obiettivo di incrementare la disponibilità di risorse finanziarie per le opere pubbliche, ma anche di incentivare il miglioramento della qualità progettuale ed assicurare una più adeguata gestione e manutenzione delle opere realizzate, potenziandone i contenuti di utilità sociale. Un'apposita unità presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha svolto attività di assistenza tecnica e consulenza ad amministrazioni (prevalentemente locali, ma anche regionali), e sviluppato indagini sui settori nei quali è ipotizzabile un utilizzo sistematico dello strumento (risorse idriche, edilizia sanitaria, ed edilizia penitenziaria), finalizzate alla predisposizione di modelli di intervento *standard* per le amministrazioni. L'attività dell'ufficio ministeriale ha consentito di limitare l'avvio di iniziative con scarse probabilità di successo e di proporre sul mercato iniziative con corretti presupposti tecnici giuridico-amministrativi ed economico-finanziari. L'esperienza, ancora agli inizi, ha suscitato una crescente sensibilità delle Amministrazioni verso lo strumento, nonostante al momento non ne siano chiare definizione e regolazione nella legge quadro sui lavori pubblici.

Il sistema della premialità, introdotto nel QCS 2000-2006, ma ormai di diffusa adozione anche negli strumenti ordinari di intervento statale, mira ad accelerare l'attuazione di importanti passi di riforma della pubblica amministrazione nei settori maggiormente interessati da opere pubbliche di grande rilevanza (risorse idriche e rifiuti, beni culturali, monitoraggio ambientale), a predisporre ed attuare una progettazione integrata di qualità e ad aumentare il grado di concentrazione dei fondi in un numero limitato di obiettivi. L'adozione del criterio di premialità, e del corrispondente meccanismo sanzionatorio per le amministrazioni in ritardo negli adempimenti, impone infatti una elevata e diffusa attenzione a tutta l'attività dell'amministrazione: dalla riduzione dei tempi della decisione politica, alla necessità di rafforzare la competenza tecnica, amministrativa e di gestione di processi complessi, come nel caso della progettazione integrata o dell'attuazione delle riforme nei settori delle risorse idriche e dello smaltimento dei rifiuti.

Infine, il rafforzamento delle competenze tecniche delle Amministrazioni per la gestione degli investimenti pubblici sta trovando attuazione in tutte le Amministrazioni (centrali e periferiche), attraverso la creazione dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, previsti dalla citata legge 144/99. I Nuclei regionali e nazionali sono destinati ad operare "in rete" tra loro, garantendo la condivisione di esperienze e buone prassi, ma anche di strumenti informativi, metodologici e tecnici atti a sostenerne e raccordarne le attività svolte nell'ambito delle singole amministrazioni.

Gli incentivi di agevolazione diretta alle imprese, strumenti tradizionali della politica per le aree depresse, perseguono gli obiettivi di compensare la minore convenienza degli investimenti privati in tali territori, di sostenere i soggetti deboli sul mercato, quali le imprese di piccola dimensione, o l'imprenditoria giovanile e femminile, e di favorire il rafforzamento di concentrazioni produttive capaci di attivare processi di sviluppo endogeno.

L'attuale quadro delle politiche di incentivazione risulta troppo frammentato, e richiede di essere semplificato e ricondotto a maggiore omogeneità. Il Ministero dell'Economia e Finanze calcola, infatti, che le imprese italiane utilizzino correntemente soltanto 15 strumenti su 97 tipi di provvedimenti agevolativi nazionali e solo il 30% dei 244 provvedimenti risultati attivi tra quelli regionali. E' pertanto auspicabile che, parallelamente alla progressiva "regionalizzazione" degli strumenti, i nuovi erogatori di incentivi (appunto, le Regioni) provvedano, a semplificare e ridurre gli interventi di propria competenza.

Per gli incentivi alle imprese nelle aree depresse, il 2000 e parte del 2001 hanno costituito un periodo di transizione, con l'avvio del nuovo ciclo di programmazione comunitaria, che ha, tra l'altro, comportato la revisione delle aree oggetto di incentivazione e dei regimi di aiuto che avevano cessato di operare nel 1999. Soltanto nel corso del 2001, si è precisato il quadro del campo di applicazione delle politiche per le aree depresse ed il quadro delle competenze e degli strumenti, rispettivamente con il D.M. 7 agosto 2001 (che ha pubblicato il nuovo elenco delle aree depresse valido per tutti gli altri regimi di aiuto a finalità nazionale per il periodo 2000-2006, in sostituzione dei precedenti elenchi), e con il trasferimento di nuove competenze alle Regioni in conseguenza del cessato Intervento Straordinario¹, e la riorganizzazione del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica.

Per quanto riguarda gli strumenti, per molti di essi è stato avviato il processo di "regionalizzazione", e la legge finanziaria per il 2002 (legge 448/2001) ha introdotto alcune modifiche (vedi oltre). Inoltre, la legge 21.12.2001 n. 443, delega al Governo l'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali alle Regioni, delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, in particolare "secondo le finalità di riequilibrio socio-economico tra le aree del territorio nazionale".

La legge 488/92 è stata oggetto di modifiche tra il 2000 e il 2001. Già nel 2000 era stato avviato il processo di "regionalizzazione", consistente nella possibilità di istituire graduatorie speciali, cui destinare fino al 50% delle risorse, definite su priorità territoriali o settoriali delle Regioni, ed una graduatoria ordinaria regionale. Inoltre, è stato esteso il suo campo di applicazione ad alcuni settori finora esclusi (programmi di ammodernamento nei settori delle costruzioni, energia e commercio, e, successivamente, degli esercizi di vicinato, e di alcune imprese agricole), è stato introdotto un tetto massimo per l'impegno regionale per investimenti nel settore del commercio e del turismo, e sono state migliorate le modalità procedurali.

Con l'8° bando (2001), le Regioni sono state pertanto chiamate a svolgere un ruolo significativo nella programmazione, mirata e selettiva, degli interventi sul loro territorio, attraverso un duplice canale: da un lato, come nell'anno precedente, definendo l'indicatore delle *priorità regionali*; dall'altro, scegliendo settori ed aree che definiscono le graduatorie speciali.

L'art. 8 della legge finanziaria 2001 ha introdotto una nuova agevolazione fiscale che consiste in un credito d'imposta per nuovi investimenti realizzati dalle imprese localizzate nelle aree

¹ Si tratta delle funzioni già del CIPE e del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica e della Cassa Depositi e Prestiti (convenzioni ex Agensud), trasferite con Del. CIPE 21.12.2000, n. 130. Inoltre, il D.P.C.M. 22.12.2000 ha disposto il trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative per l'esercizio delle funzioni conferite nelle materie previste dal D.Lgs. 112/98 alle Regioni ed agli enti locali.

deprese, non cumulabile con i benefici della Legge 488/92, di entità pari al massimo concedibile nei limiti di aiuto stabiliti nelle diverse aree svantaggiate. Rispetto alle altre forme di incentivazione, il credito di imposta presenta vantaggi di certezza per l'impresa e di automaticità, con un carico burocratico ridotto, quindi ridotti costi di accesso, a fronte della rinuncia ad una quota abbastanza modesta di agevolazione. Ciò spiega perché, in base ai primi dati disponibili, lo strumento sembra essere preferito prevalentemente da piccole imprese e progetti di media e piccola dimensione. Attualmente, circa il 16% degli investimenti totali e il 17% di quelli agevolati sono orientati verso questo nuovo strumento, ma è probabile che il grado di concorrenza tra imprese e progetti e le priorità regionali della legge 488/92 ne possano influenzare nel futuro l'utilizzo.

Le politiche di promozione dello sviluppo locale hanno i loro strumenti principali nei Patti territoriali e nei contratti di programma.

Promozione
dello sviluppo
locale

Lo strumento dei patti territoriali, che, più che le singole imprese, incentiva un progetto di sviluppo locale e la relativa formazione di coalizioni tra attori locali, è ormai ampiamente noto ed utilizzato: tra il 1996 e il 1999 sono stati finanziati, con differente procedura, 61 patti territoriali (di cui 10 con il programma comunitario di sostegno allo sviluppo locale); tra il 2000 e il 2001, anche a seguito di nuove risorse destinate dal CIPE, sono stati finanziati 169 ulteriori patti territoriali: 91 per iniziative specializzate nei settori dell'agricoltura e della pesca (cosiddetti "Patti Verdi"), e 78 cosiddetti "generalisti", ovvero con finalità analoghe a quelle dei primi 69. Del complesso dei 230, sono attualmente attivi 89 patti, cui fanno capo impegni per lo stato per circa 5.586 miliardi ed erogazioni cumulate complessive per 1.336 miliardi di lire, che sostengono investimenti in iniziative imprenditoriali ed infrastrutture per un valore di oltre 11.500 miliardi di lire..

I contratti di programma consentono il finanziamento di specifiche iniziative imprenditoriali per le quali sia stato predisposto, da parte di singole imprese di grande dimensione o di consorzi di piccole e medie imprese, un progetto integrato nei settori dell'industria, della ricerca, della formazione del personale, del turismo, dei servizi e delle connesse infrastrutture. Nel complesso, tra il 1994 e settembre 2001, lo Stato ha erogato per i contratti di programma circa 5.620 miliardi di lire. Da luglio 2000, con l'approvazione da parte della Commissione Europea dei nuovi regimi di aiuto, è partito un nuovo ciclo di contratti, caratterizzato dalla compartecipazione finanziaria delle Regioni alle iniziative. Le relative nuove approvazioni di finanziamento (Delibere CIPE emanate fino a quella dell'8 maggio 2001) hanno interessato un totale di 32 iniziative, con 5.927 miliardi di investimenti per un'occupazione aggiuntiva di circa 12.600 unità, a fronte di un contributo statale di circa 2.064 miliardi ed una partecipazione delle amministrazioni regionali per ulteriori 570 miliardi di lire.

Nei documenti governativi, le politiche per il mercato del lavoro nelle aree depresse sono considerate in un'accezione più ampia, che include anche le politiche di sviluppo dell'area e le politiche del governo del sistema delle relazioni industriali, della contrattazione e della determinazione dei salari, come previsto dai Piani Nazionali d'Azione per l'Occupazione, redatti nel quadro della Strategia Europea per l'Occupazione.

Politiche
per il
mercato del
lavoro

Nel corso degli ultimi anni, si è assistito ad una graduale apertura dei divari retributivi tra Mezzogiorno e Centro-Nord, in presenza di una compressione dei benefici concessi al Sud ed in assenza di sostanziali modifiche negli assetti della contrattazione. Se ne deduce che il sistema tende endogenamente ad utilizzare il complesso dei meccanismi disponibili (dalla composizione delle assunzioni, ai margini esistenti nella determinazione dei differenziali salariali), per indurre aggiustamenti dei salari medi, in risposta alla riduzione degli sgravi

contributivi, e che quindi nel Mezzogiorno l'inserimento al lavoro tendenzialmente dipende sempre meno da meccanismi di incentivo all'occupazione o di riduzione dei costi di lavoro per l'impresa a carico della fiscalità generale, essendo la limitazione territoriale della loro operatività in contrasto con le regole UE sugli aiuti di stato, nonostante gli incentivi automatici generalizzati che premiano la nuova occupazione abbiano ancora un notevole rilievo quantitativo nella spesa complessiva per le politiche attive del lavoro (pari a 14mila miliardi di lire).

Inoltre, se si escludono gli incentivi al lavoro dipendente, lo spazio per politiche attive del lavoro è abbastanza ampio, in particolare nel Mezzogiorno, e sollecita ad una maggiore iniziativa gli enti locali, una volta messo a regime il processo di riforma che su di loro ha incentrato la responsabilità per le politiche attive (D.Lgs. 469/97) e migliorata l'attuazione di progetti cofinanziati dai fondi europei. In quest'ambito, peraltro, l'impegno del Governo, come visto, è notevole: la Finanziaria 2001 stanziava infatti 51.600 miliardi per il potenziamento dei servizi pubblici per l'impiego.

Nel corso del 2001, le politiche attive del lavoro nel Mezzogiorno hanno presentato rilevanti novità, che vanno oltre la citata normativa sul contratto di lavoro a tempo determinato (D.Lgs. 368/01). La legge finanziaria per il 2002, infatti, introduce nelle regioni Obiettivo 1 e, limitatamente al *de minimis*, nei territori delle sezioni circoscrizionali con alto tasso medio di disoccupazione di Abruzzo e Molise, uno sgravio triennale dei contributi a carico del datore di lavoro per i nuovi lavoratori assunti nel 2002 iscritti nelle liste di collocamento e mobilità o in Cassa Integrazione Guadagni, sulla falsariga dello sgravio annuale (L. 449/97) e dello sgravio totale triennale (L. 448/98).

1.2.2 – Le risorse per lo sviluppo delle aree depresse ed il loro utilizzo

Gli interventi finanziari del Governo centrale per le Regioni si sostanziano nell'assegnazione di fondi "ordinari", e, nelle aree depresse, di risorse aggiuntive, costituite da fondi specifici e dalle risorse per il cofinanziamento dei programmi comunitari.

I fondi ordinari vengono stanziati annualmente attraverso la Legge Finanziaria. Con il passaggio al nuovo sistema di finanziamento delle Regioni, che ha previsto, a partire dal 2001 con l'attuazione del cosiddetto "federalismo fiscale" (cfr. *infra*), l'abolizione del sistema di finanza derivata, il trasferimento di risorse ordinarie dallo Stato alle Regioni avviene nell'ambito degli investimenti previsti dalle Intese Istituzionali di Programma (IIP).

Le Intese
Istituzionali
di
Programma

Attraverso le Intese Istituzionali di Programma (Legge 662/96 Finanziaria per il 1997 e Delibera CIPE del 21.3.97) Governo e Regioni si impegnano a collaborare per la realizzazione, previa definizione di obiettivi prioritari, di un quadro di interventi infrastrutturali di interesse comune. L'Intesa, essendo un quadro di interventi, necessita di programmi esecutivi funzionalmente omogenei o collegati, (Accordi di Programma Quadro o APQ) con i quali sono definiti fonti di finanziamento, tempi di realizzazione, soggetti responsabili delle singole azioni, poteri sostitutivi e procedure di definizione dei conflitti e di monitoraggio e verifica dei risultati.

Generalmente, le risorse utilizzate dalle IIP comprendono quelle specificatamente destinate alle Intese dal CIPE, che ripartisce uno specifico fondo annualmente previsto nella legge finanziaria, ivi inclusi i fondi specifici di cui sopra (eventuali riserve su fondi ordinari per l'Intesa Istituzionale di Programma e i conseguenti interventi attuativi, accordi di programma quadro, studi di fattibilità), le risorse provenienti dal bilancio ordinario regionale e per le quali stato, Regioni ed Enti concordano un utilizzo congiunto, quelle comunitarie,

provenienti dal Quadro Comunitario di Sostegno e dai singoli DocUP, e quelle private.

La stipula delle Intese, avviata nel 1999, è stata effettuata dal Governo con tutte le Regioni italiane. Al 2001, in attuazione delle varie IIP, sono stati stipulati 68 Accordi di Programma Quadro. I settori interessati sono prevalentemente le reti infrastrutturali e l'ambiente (che assorbono, rispettivamente il 73% e il 12% delle risorse). Le risorse attivate per le Intese nel Mezzogiorno ammontano a oltre 11 milioni di euro, pari al 43% del totale.

Le risorse straordinarie destinate dal Governo alle aree depresse consistono nella quota di cofinanziamento nazionale delle azioni di sviluppo regionali previste nel Quadro Comunitario di Sostegno (QCS).

Le risorse
straordinarie

Con il 2002 si sta avviando in quasi tutte le Regioni la fase realizzativa del QCS 2002-2006, dopo una prima fase dedicata dalle amministrazioni centrali e regionali alla messa a punto della strumentazione programmatica e attuativa prevista dai nuovi regolamenti comunitari e dallo stesso QCS, dei sistemi di monitoraggio e valutazione, oggi già tutti operativi, e con la definizione dei criteri di selezione da utilizzare in ogni fase per la scelta dei progetti e la verifica di coerenza con gli obiettivi perseguiti. Rispetto al periodo di programmazione 1994-99, nell'organizzazione del sistema di interventi, sono state introdotte grandi innovazioni:

- è stata creata la rete delle autorità ambientali, che devono garantire l'indirizzo e il supporto tecnico per il recepimento dei principi ambientali nei progetti di investimento;
- è stato introdotto un sistema di premialità comunitaria e nazionale, che attribuisce risorse aggiuntive alle amministrazioni che rispettano determinate tempistiche attuative;
- è stato ampliato il raggio di azione degli interventi a programmi nazionali e regionali nei settori della società dell'informazione e dell'innovazione tecnologica e della ricerca.

Dal punto di vista delle erogazioni finanziarie, il nuovo ciclo di programmazione 2000-2006, i cui pagamenti si spingono fino al 2008, è stato impostato in modo da prevedere erogazioni modeste fino a tutto il 2002 e di iniziare a spendere in modo rilevante solo dal 2003, quando il sistema di interventi sarà già avviato consolidato e le innovazioni avviate cominceranno a dare risultati. L'avvio del ciclo è valutato positivamente dal Governo centrale, sia per gli aspetti della celerità di spesa da parte delle amministrazioni centrali regionali, sia per i miglioramenti nella qualità gestionale, ossia nel processo di selezione, monitoraggio, valutazione e controllo degli interventi.

Nel complesso, negli ultimi quattro anni il CIPE ha assegnato alle aree depresse oltre 38,5 milioni di euro, di cui 7,2 per interventi di completamento della legge 64/86, ed i rimanenti per iniziative rientranti nel nuovo strumentario delle politiche regionali. Il quadro delle risorse assegnate alle aree depresse fino al 2001 è riportato nella tabella 1.2.

Le politiche nazionali per lo sviluppo delle aree depresse vedono il Governo centrale particolarmente impegnato anche in termini di risorse. Si prevede di destinare al Mezzogiorno il 45% medio della spesa in conto capitale (fisso, cioè per infrastrutture materiali e immateriali e a imprese e famiglie) e del 30% delle sole risorse ordinarie, con l'obiettivo di portare il tasso di crescita del Meridione ad oltre il 4%, cioè al disopra della media comunitaria.

Le
prospettive

Secondo valutazioni molto recenti, tuttavia, ² il raggiungimento dell'obiettivo è ancora lontano. Infatti, il protrarsi della trattativa con la Commissione Europea per la definizione delle aree oggetto di intervento ha implicato ritardi nell'erogazione degli incentivi della L. 488/92, e, nonostante i recuperi nelle erogazioni del 2001 e l'effettiva accelerazione dei tempi di spesa da parte di Regioni ed Amministrazioni centrali, si rende necessario comunque modificare il quadro temporale delle erogazioni statali previste. Si aggiunga a ciò la riduzione, molto significativa in termini quantitativi che si sta registrando, della quota destinata al Mezzogiorno nelle risorse ordinarie (dal 39,5 al 36,3% delle risorse totali del Paese), che rischia, se le ragioni di questo calo non saranno rimosse, di mettere a rischio la soddisfazione del requisito dell'addizionalità richiesta dai programmi comunitari.

Il requisito prevede che l'incremento delle risorse annue per lo sviluppo da destinare alle aree depresse nella spesa media del periodo 2000-2006 ecceda del 20,1% quella del periodo 1994-99, con un prima verifica al luglio 2003, pena l'applicazione della clausola della sospensione degli impegni dei fondi comunitari. Il Governo sta pertanto fissando nuovi obiettivi di spesa necessari per l'intero periodo che ha termine nel 2008, rimodulandoli con una scansione temporale differente da quella assunta in sede di definizione del QCS con la Commissione Europea, e concentrata negli anni finali del ciclo di programmazione.

Il Ministero dell'Economia indica tre possibili cause del ritardo, complementari o alternative tra loro:

- la destinazione inadeguata di risorse ordinarie da parte dello Stato (cioè, in sostanza, un mancato funzionamento del nuovo sistema ordinario di trasferimenti, basato sulle Intese Istituzionali di Programma);
- la forte concentrazione delle (non molte) risorse umane delle amministrazioni centrali e regionali per spese dedicate ai programmi aggiuntivi, a discapito degli altri;
- la scarsità di progetti a valere sulle risorse ordinarie rispetto a quelle aggiuntive, e dunque, un vero e proprio "effetto spiazzamento" dei progetti esistenti.

Ne consegue la necessità, da parte delle Regioni, di attivare ed accelerare la progettualità sulle Intese Istituzionali di Programma, cioè sugli strumenti ordinari di raccordo con le amministrazioni centrali, e di risolvere gli altri due vincoli, avviando progetti di rafforzamento tecnico delle Amministrazioni e di rilancio degli studi di fattibilità.

Interventi volti ad incentivare tali comportamenti sono contenuti nella Deliberazione CIPE del 23 marzo 2002, di riparto dei Fondi per le Aree depresse stanziati dalla Legge Finanziaria per il 2002. Il provvedimento istituisce un sistema di controllo più rigido sullo stato di avanzamento della programmazione delle Intese Istituzionali di Programma (e dei relativi Accordi di Programma Quadro – APQ), costituendo un fondo di premialità del 10% delle risorse complessive rispettivamente destinate al Centro-Nord e al Mezzogiorno, cui possono accedere le Regioni che hanno dimostrato un avanzato stato di attuazione dei progetti. Inoltre, viene istituito un sistema di decurtazioni, analogo a quello della clausola di mancato impegno comunitario (le cui risorse vanno ad alimentare il fondo di premialità) per le Regioni in ritardo nella programmazione delle risorse assegnate.

² Si veda il IV Rapporto (2000-2001) del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tabella 1.3 - Risorse per interventi nelle aree depresse: assegnazioni CIPE 1998-2001
(in milioni di euro)

Tipologie d'intervento	1998	1999	2000	2001
Completamento iniziative legge n.64/1986				
Incentivi industriali	343	251	568	516
Contratti di programma intese e accordi	151	123	200	193
Ricerca e Università	184	101	267	36
Form., Occupaz., Prev. (FORMEZ, SCAU)	289	170	325	164
Infrastrutture (Prog. Spec. - P.R.S. - op. irr)	1390	393	745	761
Altro (SVIMEZ, IPI, INSUD, CED, Centro Ric. Agr., RGS - IGED, Telaer, Terrasud)	26	38	26	15
TOTALE	2383	1076	2131	1685
Nuove iniziative (a)				
Incentivi a capitale e lavoro				
Incentivi industriali	813	1764	1893	2431
Credito d'imposta				155
Incentivi commercio e turismo	52	20		
Incentivi automatici (L. 341/1995; L. 449/1997)		460	103	77
Incentivi alla ricerca	174	336	429	494
Lavori socialmente utili	103	10	23	23
TOTALE	1142	2590	2448	3180
Promozione sviluppo imprenditoriale				
Programmazione negoziata	559	1311	1879	2765
Promozione impresa e politiche lavoro	26	78	129	269
TOTALE	585	1389	2008	3034
Infrastrutture e altri investimenti pubblici				
Amministrazioni Centrali	559	1226	1357	1980
Amministrazioni Regionali	207	155	206	207
Intese Istituzionali di Programma	15	590	1228	2859
TOTALE	781	1971	2791	5046
Altri interventi	988	1042	1156	1116
di cui: per cofinanziamenti comunitari	206	336	542	620
TOTALE	3496	6992	8403	12376
TOTALE ASSEGNAZIONI	5879	8068	10534	14061

(a) Risorse previste dalle leggi 488/1992; 85/1995; 341/1995; 641/1996; 135/1997; 208/1998 e suoi rifinanziamenti (leggi finanziarie 1999, 2000 e 2001). Assegnazioni CIPE 17/3/1998 e 22/1/1999 (come rimodulate dalla legge finanziaria 1999 (tab.F) e dal D.M. Industria 23/2/1999) delibera n.14 del 15/2/2000 e n.138 del 21/12/2000.

(b) Non tiene conto della delibera CIPE n.48 del 4 aprile 2001.

Fonte: Relazione Generale sulla situazione economica del Paese 2001

1.3 – Il contesto politico-amministrativo

Il contesto politico-amministrativo di medio periodo è caratterizzato, nelle intenzioni del programma del Governo, da una decisa accelerazione nell'attuazione delle riforme avviate ormai da un decennio, con l'obiettivo di modificare sostanzialmente il comportamento dell'operatore "pubblica amministrazione", trasformandolo da ostacolo ad elemento propulsivo dello sviluppo economico e sociale, in particolare al livello regionale e locale, e di regolazione dei mercati.

Le grandi linee di questo processo sono ampiamente note, e sono generalmente riassumibili nei due concetti di *federalismo* e *modernizzazione della Pubblica Amministrazione*.

1.3.1 – Federalismo

Nel corso del 2001, due leggi costituzionali hanno segnato la definitiva conclusione dello Stato centralista e l'irreversibile passaggio ad uno stato federalista, con Regioni e poteri locali sede di nuove importanti funzioni e competenze, una volta affidate allo Stato.

La Legge Costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3 ha riscritto il Titolo V della Costituzione, introducendovi i principi della *sussidiarietà* e della *pari dignità degli enti* in cui si articola la Repubblica e delineando un nuovo complesso sistema di attribuzioni per le Regioni e per gli enti locali.

Il Federalismo
nella
Costituzione

Comuni, Province e Città Metropolitane sono ormai dotati di funzioni proprie, e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze, e sono pertanto destinati ad esercitare la generalità delle funzioni amministrative.

Le Regioni, titolari di potestà regolamentare nelle competenze concorrenti ed esclusive regionali, ed in quelle eventualmente delegate dallo Stato nelle materie di propria competenza esclusiva, diventano enti di programmazione, legislazione, coordinamento e controllo degli enti locali, con potestà legislativa:

- di *tipo concorrente* con quella statale e con potestà regolamentare in un rilevante numero di materie, esplicitamente elencate nella legge: rapporti internazionali e commercio con l'estero, istruzione, politiche della ricerca ed industriali, sanità ed alimentazione, protezione civile e governo del territorio, trasporti, navigazione e comunicazioni, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, credito regionale e locale;
- di *tipo primario*, cioè tenuta al rispetto dei soli principi della Costituzione, negli altri settori, ad esclusione delle competenze statali in materia di politica estera, difesa e forze armate, ordinamento dei mercati dei beni e dei servizi finanziari, ordine pubblico e sicurezza, cittadinanza, giustizia, ambiente e beni culturali.

Il quadro dei cambiamenti non è al momento completamente definito. E' attualmente al confronto tra Governo e Regioni il disegno di legge (c.d. ddl. "La Loggia"), che ha l'obiettivo di adeguare l'ordinamento della Repubblica alle nuove norme costituzionali, immediatamente operative, e di adottare le disposizioni per la concreta attuazione alla riforma.

Il disegno di legge intende, in particolare, regolare:

- le modalità del passaggio al nuovo sistema, nelle materie ora appartenenti alla legislazione esclusiva regionale;

- l'efficacia del diritto internazionale, ed i vincoli alla potestà legislativa regionale e statale che ne derivano, nonché le nuove competenze regionali in materia comunitaria ed in materia internazionale;
- le modalità di esercizio della competenza legislativa concorrente regionale. In particolare, le Regioni dovranno legiferare sulla base dei principi fondamentali determinati con legge dello Stato, da emanare entro un anno dall'entrata in vigore della legge, e, temporaneamente, dei principi desumibili dall'ordinamento vigente;
- la normativa specifica, che regola, in attuazione del nuovo art. 118 della Costituzione, il conferimento da parte dello Stato e delle Regioni di funzioni amministrative aggiuntive, rispetto a quelle costituzionali, agli enti locali, e le modalità di trasferimento delle risorse statali;
- il sistema dei controlli dell'attività regionale e degli enti locali da parte del Governo centrale, sia per gli aspetti della gestione economico-finanziaria, affidata alla Corte dei Conti, sia per il controllo (ora successivo) di legittimità costituzionale sugli Statuti e sulle leggi regionali;
- le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi del Governo centrale nei casi di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria (art. 120 della nuova Costituzione), e quelle della rappresentanza presso le autonomie locali.

La prossima emanazione di queste norme chiarirà il quadro nel quale potranno muoversi le nuove Regioni e le nuove autonomie locali, ma, anche a prescindere da queste, la portata dei cambiamenti è già tale da far ritenere che le Regioni italiane stanno attraversando una *fase costituente*, nella quale dovranno essere riscritte anche le regole fondamentali del loro funzionamento.

Regole sulle quali incide profondamente anche la seconda legge costituzionale dello scorso anno, la n. 1 del 2001, sull'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni. Il Presidente, eletto dai cittadini a suffragio universale e diretto, diventa il responsabile politico dell'attività della Giunta, con poteri di nomina e revoca dei componenti, con evidente analogia con quanto previsto per il Presidente del Consiglio dei Ministri. I poteri della Giunta sono ampliati, mentre ai Consigli Regionali è demandato *in primis* il delicato compito di definire l'architettura istituzionale del nuovo ente Regione.

La citata Legge Costituzionale n. 3 del 2001 ha di fatto recepito ed inquadrato nella Costituzione italiana i principi del cosiddetto "federalismo a costituzione invariata" che avevano caratterizzato le riforme istituzionali degli anni Novanta.

Federalismo
amministrativo

Nel periodo, infatti un'intensa produzione legislativa statale, emanata dalla cosiddetta Legge "Bassanini 1" (L. 59/97) e le collegate leggi (L. 94/97 e L. 127/97) aveva trasferito funzioni e competenze amministrative alle Regioni e agli enti locali nei settori dell'agricoltura (D.Lgs. 143/97), del trasporto pubblico locale (D. Lgs. 422/97), del mercato del lavoro (D. Lgs. 469/97), del commercio (D.Lgs. 114/98) ed in tema di sviluppo economico, territorio, ambiente ed infrastrutture, servizi alla persona ed alla collettività (D. Lgs. 112/98 e D. Lgs. 76/2001).

Rispetto agli orientamenti definiti con questi provvedimenti, come rilevato, il nuovo passaggio di competenze attuato dalla Legge Costituzionale 3/2001 rende più ampio e complesso il processo di riforma dell'amministrazione, per il quale si stanno, come detto, precisando le modalità di trasferimento agli enti locali delle nuove funzioni amministrative. Mentre il quadro delle riforme, comunque da considerarsi in costante evoluzione, è in fase di perfezionamento, il loro stato di avanzamento dipende in larga parte dai tempi di

trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per attivare e rendere operativi i nuovi impegnativi compiti che la Regione andrà a svolgere a regime.

L' ampliamento di poteri e dell'ambito d'autonomia degli enti territoriali, con la devoluzione di importanti funzioni amministrative e di erogazione di servizi a questi ultimi, ha richiesto, come è noto, il ridisegno complessivo del sistema di finanziamento dell'azione pubblica. Un ridisegno che si è attuato in differenti fasi, nel corso degli anni Novanta, con il progressivo smantellamento del sistema di finanza derivata da quella statale, ed il graduale passaggio ad un sistema di libero utilizzo delle risorse regionali.

Federalismo
fiscale

Si è trattato di un percorso certamente non lineare, durante il quale lo Stato si è mostrato riluttante a rendere completamente autonoma la spesa regionale attraverso la rimozione dei numerosi vincoli di destinazione delle risorse, ma giustificato dall'obiettivo di mantenere sotto controllo la spesa pubblica, secondo gli impegni assunti in sede europea con il Patto di Stabilità.

A partire dall'esercizio finanziario 2001, con l'entrata in vigore del D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, che sopprime gli ultimi trasferimenti erariali, tra cui quelli relativi alle quote regionali del Fondo Sanitario Nazionale, sostituendoli con aliquote di imposte a titolarità regionale, si può dire formalmente avviato il federalismo fiscale.

Formalmente, in quanto, sui bilanci regionali, l'incidenza di tributi ed entrate proprie (Titoli I e III) sul totale delle entrate correnti aumenta notevolmente, e i trasferimenti dello Stato e della CEE (Titolo II) si assottigliano drasticamente. Nei fatti, le nuove risorse regionali, sostitutive dei trasferimenti statali per la copertura dei disavanzi del sistema sanitario (Fondo Sanitario Nazionale), assieme a quelle già vincolate a tale scopo, devono essere utilizzate per il finanziamento della spesa sanitaria fino a concorrenza di quanto stabilito dallo Stato in sede di determinazione di fabbisogno finanziario del Servizio Sanitario Nazionale. Solo a partire dal 2004 tale vincolo non opererà nei confronti delle Regioni che hanno attivato le procedure di monitoraggio e verifica dell'assistenza sanitaria prevista dal decreto stesso. Per quell'epoca dovrà essere anche attuato il completo ripiano dei disavanzi sanitari, che potrebbe assorbire gran parte della capacità fiscale ancora oggi utilizzabile.

La concreta attuazione del federalismo fiscale in applicazione del nuovo dettato costituzionale (art. 119) sull'autonomia della Regione e degli enti locali, compito abbastanza complesso, sarà affidata dal Governo a provvedimenti specifici, come previsto nel citato disegno di legge per l'adeguamento al Titolo V della Costituzione.

Al momento, e prevedibilmente anche a regime, il nuovo sistema pone problemi di finanziamento, in particolare in regioni, come l'Abruzzo, che presentano una capacità di produzione di risorse autonome, e di conseguenza fiscali, strutturalmente inferiori ai costi di produzione dei servizi e di investimento. Tali regioni rischierebbero, in assenza di trasferimenti compensativi dalle regioni ricche, di non poter avere le risorse necessarie per migliorare i propri servizi e recuperare i ritardi di sviluppo.

In prospettiva, l'autonomia finanziaria pone la Regione, per la prima volta nella sua storia, nella necessità di definire precise strategie di politica fiscale per finanziare lo sviluppo. Un compito non facile, che richiede un giusto equilibrio tra esigenze di finanziamento dell'intervento pubblico (particolarmente importante per la sua capacità di promuovere investimenti in regioni in relativo ritardo di sviluppo come l'Abruzzo), e la necessità di evitare che un eccessivo carico fiscale su cittadini ed imprese incida negativamente sulla qualità della vita e sulle spinte allo sviluppo ed all'occupazione.

1.3.2 – Modernizzazione della Pubblica Amministrazione

Nell'intero processo di modernizzazione del Paese, negli ultimi dieci anni è stato disegnato per la pubblica amministrazione un percorso volto a trasformarla da soggetto tenuto ad assicurare l'esercizio dei diritti, a soggetto promotore dello sviluppo economico. Una pubblica amministrazione moderna, al servizio dei cittadini e delle imprese deve essere efficiente, snella, trasparente, capace di elaborare ed attuare politiche efficaci, di ricercare continuamente la qualità dei servizi resi.

Con questo obiettivo finale, il processo di modernizzazione, sta agendo in quattro direzioni:

- il cambiamento dei modelli organizzativi dell'amministrazione, per avvicinarla sempre più a quelli del settore privato, intervenendo sull'organizzazione del lavoro, sul sistema contabile e di bilancio, sul sistema dei controlli, ed istituendo, in definitiva, un sistema di programmazione e controllo dell'"azienda amministrazione";
- la nuova disciplina del lavoro pubblico, volta a conseguire l'obiettivo dell'unificazione con la disciplina del lavoro privato, con forti riflessi sulla gestione del personale e sulle procedure, oltre che sul sistema di relazioni sindacali e della giurisdizione sulle controversie del mercato del lavoro (si vedano i numerosi provvedimenti confluiti nel testo unico, D. Lgs. 165/2001);
- il cambiamento nei rapporti con i cittadini e le imprese, caratterizzato da una forte semplificazione delle procedure amministrative e dei testi legislativi, e dalla possibilità da parte di esterni all'amministrazione di controllare l'efficacia dell'azione burocratica;
- l'utilizzo degli strumenti di *information and communication technology* (ICT) in un ampio spettro di attività amministrative, per migliorare la qualità dei servizi e rispondere alla domanda di efficienza che viene dall'utente-cittadino.

I principi fondamentali della nuova organizzazione della Regione e del funzionamento dell'intera pubblica amministrazione, già contenuti nel D.Lgs. 29/93, ultimamente sostituito dal D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165, consistono:

- nella netta separazione tra compiti di programmazione, indirizzo e controllo, demandati al vertice politico della struttura amministrativa, e compiti gestionali, rimessi alla competenza della dirigenza. I primi definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite; i secondi, investiti di autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, e di controllo, detengono la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno con diretta assunzione di responsabilità nella gestione dei risultati;
- nell'assegnazione dell'organo politico degli obiettivi a ciascun ufficio di livello dirigenziale di una quota parte del bilancio, commisurata alle risorse finanziarie riferibili ai procedimenti e sub-procedimenti attribuiti alla responsabilità dell'ufficio ed agli oneri per il personale e per le risorse strumentali ad esso assegnate;
- nella revisione del sistema dei controlli interni, affidati ad appositi nuclei (servizi o strutture) di valutazione, operanti in posizione di autonomia organizzativa ed operativa e responsabili esclusivamente nei confronti degli organi di direzione politica. In base al D.Lgs. 286 del 30 luglio 1999, il controllo interno avviene sulla gestione, sulla revisione amministrativo-contabile, sul controllo strategico e sull'attività della dirigenza.

In tema di sistemi gestionali, il percorso di riforma statale avviato con le deleghe racchiuse nella L. 59/97 hanno a loro volta innescato percorsi di riforma anche nel campo della disciplina del bilancio. Il D. Lgs. 56/2000 completa la riforma del sistema di contabilità

Nuovi modelli
organizzativi

Sistemi
gestionali

pubblica, allineando i criteri di redazione di bilanci regionali con quelli, recentemente riformati, dello Stato e degli Enti Locali, ed in piena coerenza con il modello proposto con la riforma dell'organizzazione degli enti, della disciplina del pubblico impiego, e nei comportamenti della pubblica amministrazione.

A proposito di questi ultimi, è il caso di sottolineare come è ormai nei comportamenti ordinari dell'amministrazione l'attenzione alle esigenze dei cittadini verso comportamenti più trasparenti e volti alla semplificazione delle procedure e dell'iter delle pratiche. Come per gran parte delle tendenze della riforma, la LR 77/99 (crf. infra, cap. 2), ha introdotto nella Regione Abruzzo i nuovi principi delle norme sulla trasparenza dell'azione amministrativa, prevedendo l'individuazione del responsabile per ciascun procedimento e l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini (uffici per le relazioni col pubblico o URP).

Trasparenza e
semplificazione

1.3.3 – La società dell'Informazione e la Pubblica Amministrazione

E' da tempo noto come l'applicazione delle nuove tecnologie di informazione e comunicazione (ICT) apporti benefici in tutti campi dell'azione umana, costituendo un potente strumento di innovazione nelle modalità di lavoro (quindi, di produzione e commercializzazione e di crescita) per le imprese ed i sistemi di impresa, ma soprattutto un fattore di riduzione delle distanze che separano i territori più sviluppati da quelli in ritardo, che contribuisce concretamente a realizzare l'obiettivo del riequilibrio territoriale.

Nella Pubblica Amministrazione, in particolare, l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) può consentire consistenti miglioramenti nell'efficienza e nell'efficacia dell'azione amministrativa, avvicinando i cittadini e le imprese alle istituzioni attraverso una maggiore trasparenza del governo, la sperimentazione di nuove forme di partecipazione civica o, più semplicemente, migliorando l'erogazione dei servizi.

Da tempo, pertanto, la Commissione Europea, attraverso l'ambiziosa iniziativa *e-Europe*, incoraggia la massima diffusione delle conoscenze e delle competenze necessarie per l'impiego delle nuove tecnologie, la connessione *on-line* di tutti gli attori della società (cittadini, scuole, imprese, amministrazioni, case), garantendo l'accesso alla società dell'informazione a tutte le fasce sociali senza discriminazione alcuna e la creazione di un'imprenditoria capace di utilizzare a pieno le tecnologie digitali e le potenzialità offerte dall'*e-commerce* e dalla *new economy*. L'attuazione di questo programma europeo è affidata ai singoli stati nazionali, che, attraverso la predisposizione di Piani Nazionali di Azione della Società dell'Informazione, pongano le basi per un miglioramento dell'efficienza operativa delle amministrazioni, informatizzando l'erogazione di servizi a cittadini ed imprese e consentendo l'accesso telematico agli utilizzatori dei servizi della pubblica amministrazione ed alle sue informazioni.

In questo quadro, da qualche anno il Governo italiano, dopo aver adeguatamente aggiornato la legislazione sull'utilizzo delle nuove tecnologie, ha intrapreso un'ampia azione di coordinamento delle numerose iniziative già presenti nelle Regioni e negli ambiti locali, affidando all'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA) il progetto di informatizzazione delle strutture pubbliche e di telematizzazione dei rapporti tra le amministrazioni, attraverso la creazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA). La RUPA consente ad ogni amministrazione pubblica di accedere a dati e procedure residenti nei sistemi informativi di altre amministrazioni, e costituisce pertanto la base per l'integrazione efficace dei sistemi informativi e dei servizi ai cittadini, oltre che per interventi volti al recupero dell'efficienza, attraverso tagli dei costi organizzativi e il miglioramento della qualità dei servizi dell'amministrazione ai cittadini e alle imprese.

Lo sviluppo di tali iniziative è affidato all'apposito *Piano di Azione per la Società dell'Informazione (PASI) – e-government*, con il quale il Governo si pone l'obiettivo di facilitare le attività interne all'Amministrazione, la comunicazione tra differenti livelli amministrativi, l'interazione con i cittadini e le imprese, migliorando l'efficienza dei servizi prestati dalla P.A. e coinvolgendo la società civile nei processi decisionali che interessano il livello locale. Il Piano individua in quest'ambito obiettivi, tempi e risorse da attivare per il loro conseguimento, ed ogni amministrazione, centrale o locale, è chiamata a realizzare azioni progettuali che, nel loro insieme, dovranno consentire la complessiva modernizzazione dell'Amministrazione del paese, superando una visione settoriale limitata all'esercizio dei propri compiti istituzionali e della erogazione di propri servizi.

Le Regioni, attraverso loro Piani, devono recepire e tradurre in linee di intervento operative le istanze provenienti dallo scenario delineato dal Piano nazionale, in piena autonomia e secondo la propria visione e strategia, definendo in particolare:

- le modalità della loro partecipazione alla realizzazione di infrastrutture e servizi necessari alla realizzazione del sistema informativo integrato nazionale;
- i servizi di supporto al decentramento, con priorità per quelli oggetto di trasferimento di competenze e di politiche da realizzare in coordinamento con lo Stato (lavoro, finanze, sanità, e quelli legati all'integrazione delle anagrafi);
- le modalità tecniche e procedurali per tradurre tali obiettivi in azioni concrete, identificando tempi e risorse necessari per dare rapida attuazione al Piano.

1.4 – Il contesto europeo e le politiche strutturali

Con il completamento del quadro dei programmi di iniziativa comunitaria e la definizione delle aree ammissibili agli aiuti, l'anno 2001 ha segnato l'inizio di fatto del ciclo di programmazione 2000-2006 dei Fondi Strutturali comunitari. Si tratta di un periodo dominato, anche e soprattutto nella politica di coesione e nelle politiche regionali, dalle problematiche dell'allargamento ad Est dell'Unione, vedrà l'entrata di nazioni con PIL decisamente più bassi di quelli delle Regioni italiane.

La consistente riduzione delle risorse che l'Abruzzo ha dovuto affrontare come conseguenza dell'uscita dall'obiettivo 1 e l'ingresso nell'obiettivo 2 impone in questa fase di intensificare gli sforzi nella ricerca di sinergie finanziarie che consentano di alimentare i processi di intervento pubblico in vari settori, ma anche per perseguire obiettivi che in prospettiva, al di là dell'orizzonte temporale del presente ciclo 2000-2006, potrebbero diventare strategici nella prossima fase di programmazione.

In quest'ottica, di importanza strategica è la partecipazione a programmi di cooperazione transfrontaliera, che, oltre ad accrescere le potenzialità di sviluppo delle Aree costiere in un'ottica d'integrazione Europea dell'Area Balcanica adriatica, indirizza la strategia regionale comunitaria verso una maggiore coerenza con le prospettive di riforma dei Fondi strutturali (si veda più avanti) e moltiplica le occasioni per il finanziamento di grandi progetti e le sinergie finanziarie tra programmi.

In particolare, il ruolo di capofila che la Regione Abruzzo ha nel Programma Interreg III A Transfrontaliero Adriatico, le consentirà, oltre che di accrescere le risorse disponibili nell'ambito del Programma, la possibilità di accedere ad altri strumenti finanziari, quali quelli della cooperazione italiana (Legge 212/98, Legge 84/01), i Fondi CARDS relativi ai 4 Paesi Adriatico Orientali coinvolti nel Programma (Croazia, Bosnia-Erzegovina, Federazione

Serbia-Montenegro e Albania) e di vedere cofinanziate con fondi comunitari *ad hoc* importanti infrastrutture, quali quelle previste per la realizzazione del Corridoio V ed VIII e del Corridoio Adriatico.

Ovviamente, il moltiplicarsi delle occasioni di programmazione regionale in sede comunitaria (cfr. *infra*, cap. 3) richiede una forte attenzione, anche in ossequio alla norma comunitaria, a garantire l'effettivo coordinamento dei vari Fondi strutturali utilizzati in Regione (FERS, FEOGA, FSE e SFOP), stabilendo uno stretto raccordo gestionale nell'attuazione dei vari programmi. Un raccordo che, in prospettiva, adeguatamente perfezionato e consolidato, si renderà utile anche nella fase di programmazione post 2006.

Come evidenziato nel Documento sulle politiche Regionali di coesione comunitaria redatto dalle Regioni Italiane, la fase successiva (post 2006) dei fondi strutturali e della politica regionale comunitaria dovrà garantire alle Regioni italiane non in ritardo di sviluppo (ovvero quelle dell'obiettivo 2) che le risorse assegnate siano impiegate in maniera territorialmente integrata e concentrata per conseguire obiettivi di sviluppo locale e per realizzare di progetti di scala europea (trasnazionale e/o interregionale) che contrastino i rischi, acuiti dai processi di allargamento, di periferizzazione delle nostre regioni.

Prospettive del
dopo 2006

Ne emergerebbe una configurazione delle politiche strutturali destinate alle aree non ritardatarie secondo due modalità di intervento:

- 1) Strategie di sviluppo per le aree urbane, rurali e intermedie e per le risorse umane. La definizione e l'attuazione di tali strategie, e quindi l'allocazione territoriale e tematica delle relative risorse, dovrebbe essere affidata direttamente alle Regioni interessate:
- 2) Progetti di scala europea, trasnazionali e/o interregionali, miranti a valorizzare risorse comuni a più Regioni appartenenti ad un'area geografica per ridurre il rischio di perifericità.

Se tali sono gli orientamenti della proposta italiana e le tendenze future, nella misura in cui saranno condivisi dagli altri Paesi europei e recepiti nei nuovi Regolamenti dei Fondi Strutturali per il periodo 2007/13, la Regione Abruzzo, al fine di essere pronta a cogliere le opportunità che questi offriranno, dovrà fin da ora e nell'arco di tempo in cui vige il DPEF intensificare i propri sforzi su alcune strategie.

La prima è sicuramente quella di definire per tempo l'insieme delle aree che saranno oggetto di intervento. Nel ciclo di programmazione 2007-2013 le politiche strutturali potrebbero essere applicate ad ambiti territoriali molto ridotti, prevedendo, oltre al livello NUTS III (Provincia), un livello territoriale ulteriore (presumibilmente comunale). Tale eventualità creerebbe maggiori opportunità per consentire alle aree veramente bisognose di sostegno di essere assistite dagli aiuti, indipendentemente dalla situazione della provincia di appartenenza. Ne consegue la necessità per la Regione di superare fin da ora i problemi di indisponibilità di dati "ufficialmente riconosciuti" dalla Commissione Europea, che tanta difficoltà hanno creato nella zonizzazione obiettivo 2 per il periodo di programmazione 2000/2006, predisponendo sistemi di raccolta e batterie di dati statistici di riferimento a livello comunale.

Le strategie di politica regionale dovranno puntare fin da ora ad affinare i metodi e gli strumenti di intervento già disponibili per entrambe le sub-aree regionali (zone interne e costa), ciascuna delle quali, come visto, sarà presumibilmente oggetto di linee specifiche di intervento (rispettivamente, sviluppo locale e cooperazione), con l'obiettivo di rimuovere da un lato le rimanenti situazioni di marginalità, e consolidare dall'altro i processi di cooperazione con le Regioni.

1.5 - L'andamento dell'economia nel 2001 e le previsioni di medio periodo

1.5.1 – L'economia mondiale, l'Italia e le sue regioni

Nel 2001 l'economia mondiale ha registrato una forte frenata. Il tasso di crescita del prodotto mondiale si è più che dimezzato rispetto all'anno precedente, attestandosi al 2%, ed il volume degli scambi si internazionali è cresciuto soltanto dell'1%. L'impulso recessivo, partito dall'economia statunitense già nella seconda metà del 2000, a causa della crescente integrazione finanziaria e produttiva tra Paesi si è diffuso rapidamente. I drammatici attentati terroristici dell'11 settembre ed il conseguente deterioramento del clima politico internazionale hanno accresciuto la sfiducia degli operatori e rinviato i tempi della ripresa, che, grazie al rilevante intervento a sostegno del ciclo attuato negli Stati Uniti e nei principali paesi, ed all'attenuarsi delle tensioni politiche internazionali con la conclusione del conflitto in Afghanistan, è stata riavviata, e già sul finire del 2001 cominciavano ad evidenziarsi segnali diffusi di miglioramento della congiuntura mondiale, pienamente manifestatisi poi nella prima metà del 2002.

La crisi economica è stata particolarmente marcata negli Stati Uniti, che nel 2001 hanno visto crescere il proprio PIL dell'1,2%, a fronte di un 4% circa dell'anno precedente, a causa della forte flessione degli investimenti nei primi tre trimestri dell'anno. Ma i consumi privati hanno sempre sostenuto l'economia, ed il clima di fiducia degli operatori già verso la fine dell'anno era migliorato, tanto che già nei primi mesi del 2002 la produzione era ripresa in maniera consistente.

Nell'area dell'euro il rallentamento è stato abbastanza vistoso: il PIL è cresciuto a tassi dell'1,5%, quasi due punti in meno dell'anno precedente (3,4%), a causa, oltre che delle ripercussioni negative sulle esportazioni indotte dalla frenata degli Stati Uniti, di elementi interni di debolezza, quali la scarsa dinamica della domanda interna, ed in particolare degli investimenti, e l'andamento negativo dell'economia tedesca.

La perdita di dinamismo dell'economia mondiale ha avuto riflessi positivi sui prezzi delle materie prime, ed in particolare sul raffreddamento dei rialzi delle quotazioni petrolifere che avevano caratterizzato il 2000. I Paesi produttori dell'OPEC hanno contenuto la discesa dei prezzi del petrolio, accompagnando per quasi tutto l'anno la riduzione della domanda con tagli produttivi, ma successivi disaccordi interni al cartello non hanno evitato la caduta dei prezzi nella seconda metà dell'anno.

Come conseguenza del calo dei prezzi delle materie prime e della decelerazione dell'attività economica, le tensioni inflazionistiche si sono ridotte in tutte le principali economie. Nell'area euro, il tasso medio annuo dell'inflazione è stato del 2,6%.

Anche l'economia italiana nel corso del 2001 ha mostrato un consistente rallentamento. Il tasso di crescita del PIL in termini reali è stato dell'1,8%, contro il 2,9% dell'anno precedente, ma con un risultato comunque superiore a quello della media conseguita nell'area Euro (1,5%).

L'economia
italiana

La netta decelerazione della crescita del PIL è stata causata da un indebolimento della domanda totale (cresciuta soltanto dell'1,4%, contro un 4,3% del 2000), in tutte le sue componenti. La domanda ha risentito direttamente e indirettamente del rallentamento dell'economia mondiale: la componente estera (esportazioni), è infatti cresciuta soltanto dello 0,8% (nel 2000 dell'11,7%).

La domanda interna, anch'essa in forte decelerazione, ha sostenuto la domanda aggregata: i consumi delle famiglie sono aumentati dell'1,1% a prezzi costanti (contro un 2,7% nel 2000) e gli investimenti, dopo l'ottima crescita del 2000 (6,5%), hanno registrato una variazione, da considerarsi positivamente nel contesto di domanda debole, del 2,4%, a causa principalmente della componente "macchine ed attrezzature", la cui dinamica è collegata alle aspettative di rallentamento della domanda di prodotti. Gli investimenti in costruzioni, viceversa, hanno mostrato un'evoluzione più positiva.

Il rallentamento dei consumi delle famiglie è dovuto a fattori esterni all'economia italiana. Nella prima metà dell'anno l'accelerazione inflazionistica dei prezzi, generata dall'aumento dei prezzi del greggio, ha incrementato la propensione al risparmio e ridotto il consumo di beni durevoli, soprattutto di quelli ad alta tecnologia. Nella seconda parte dell'anno, gli attentati terroristici dell'11 settembre hanno inciso negativamente sulla domanda di beni e, soprattutto, servizi.

Dal lato dell'offerta, lo sviluppo del Paese è stato sostenuto soprattutto dalla dinamica del valore aggiunto dei servizi. Come l'agricoltura, che ripete una sua tendenza del 2000, la produzione del settore industriale nel suo complesso ha registrato un'evoluzione negativa (-0,6%, il valore più basso dopo quello del 1996), ed è stata sostenuta soltanto dal settore delle costruzioni, che ha quasi interamente compensato la stagnazione della produzione manifatturiera.

Come negli altri paesi, il clima congiunturale si è rasserenato in Italia negli ultimi mesi del 2001 e nei primi mesi del 2002, quando, nelle analisi dell'ISAE, l'industria dei beni di consumo e dei beni di investimento registravano incrementi negli ordinativi e nella produzione.

Se si tiene conto del forte rallentamento dell'attività economica, l'occupazione nel 2001 è aumentata in maniera considerevole: nelle quattro rilevazioni annue ISTAT, si è registrato l'incremento medio di 366mila unità (+1,6%, un tasso praticamente analogo a quello dell'anno precedente). L'aumento più consistente si è registrato nei lavoratori dipendenti (329mila unità, +2%), e gran parte dell'incremento occupazionale è stato assorbito dal settore dei servizi, che si è accresciuto di 309mila unità, seguito dalle costruzioni (+68mila). Le imprese hanno utilizzato prevalentemente forme di lavoro a tempo indeterminato sia per le nuove assunzioni, sia per ridurre l'occupazione temporanea, grazie anche alle agevolazioni fiscali verso questa forma di impiego.

Il tasso di disoccupazione si è ridotto dal 10,6% medio del 2000 al 9,5% del 2001, con le consuete forti differenze tra Mezzogiorno (dove si attesta sul 19,3%) ed il Centro-Nord (dove è pari al 5%).

Durante la seconda parte dell'anno si è concentrata anche la manovra di risanamento dei conti pubblici attuata dal Governo. A fine anno, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche sul PIL si è attestato all'1,4% (dopo l'1,7% del 2000). Il superamento dell'obiettivo di disavanzo pari all'1,1% del PIL indicato nell'ultimo aggiornamento del Programma di stabilità, è dovuto alla revisione al rialzo di due decimi di punto di PIL apportato al disavanzo del 2000, alla crescita dell'economia inferiore alle attese, all'accelerazione delle spese di investimento verificatesi negli ultimi mesi del 2000 per il cofinanziamento dei programmi a valere sui fondi strutturali dell'Unione Europea.

L'aumento dell'avanzo primario (dal 4,7 al 4,9% del PIL) e la contemporanea riduzione della

spesa per interessi hanno favorito la riduzione del deficit delle Amministrazioni pubbliche. Inoltre, nel 2001 è proseguito il processo di contrazione del rapporto tra debito delle Amministrazioni pubbliche e prodotto, sceso al 109,4% dal 110,6% del 2000.

I dati ISTAT appena pubblicati della nuova contabilità regionale smentiscono le informazioni precedenti circa i tassi di crescita del Mezzogiorno nella seconda metà degli anni Novanta. Secondo la vecchia serie, infatti, l'economia del Mezzogiorno sarebbe cresciuta a tassi medi quasi doppi rispetto alla media nazionale, e analoga a quella delle regioni più dinamiche nel periodo (Umbria, Marche, Veneto, Lazio). Nonostante tali evoluzioni positive, i divari nel PIL per abitante tra le singole regioni del Mezzogiorno e la media nazionale si erano ridotti apprezzabilmente soltanto per Sardegna (circa 3 punti e mezzo), e Basilicata (circa 2 punti e mezzo), regioni di piccole dimensioni e con posizioni di partenza già relativamente più elevate.

L'evoluzione
delle Regioni

I dati della nuova serie (che riclassifica i settori secondo il nuovo sistema di contabilità SEC95), i tassi di crescita del Mezzogiorno e delle sue regioni tra il 1995 e il 2000, essendo stati appiattiti intorno alla media nazionale, non hanno consentito alcun recupero dei divari del PIL pro capite.

Nello stesso periodo, la dinamica dell'occupazione nelle macroaree era rimasta sostanzialmente allineata (0,8% medio annuo al Centro-Nord e 0,6% al Mezzogiorno), con profili temporali differenziati, ma profili settoriali simili (crescita nel settore terziario). La crescita dell'occupazione si era concentrata in Lombardia, nelle regioni del Nord-Est, in Umbria e Marche (solo nel 1999), e, nel Mezzogiorno, in Campania, Sardegna, Sicilia e Basilicata.

Tabella 1.4 – Conto economico delle risorse e degli impieghi (variazioni percentuali)

	Quantità		Valore	
	2000	2001	2000	2001
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	2.9	1.8	5.1	4.4
Importazioni di beni e servizi	9.4	0.2	22.6	1.7
Totale delle risorse	4.3	1.4	8.4	3.9
Consumi nazionali	2.5	1.4	5.7	4.4
- spesa delle famiglie residenti	2.7	1.1	5.6	4.0
- spesa della P.A. e delle istituzioni senza scopo di lucro	1.7	2.3	6.2	5.8
Investimenti fissi lordi	6.5	2.4	8.9	4.3
- investimenti fissi netti	13.5	1.0	16.2	3.1
- ammortamenti	3.2	3.1	5.4	5.0
Esportazioni di beni e servizi	11.7	0.8	16.7	4.1
Totale degli impieghi	4.3	1.4	8.4	3.9

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese – 2001

Tabella 1.5 - PIL per abitante a prezzi costanti (1995): tassi di crescita e indici 1995-2000

	Tassi di variaz. sull'anno precedente					Indici	
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	2000
ITALIA	1.1	2.0	1.8	1.6	2.9	100.0	100.0
Abruzzo	1.4	2.3	0.4	0.5	3.7	85.8	83.3
Nord-Ovest	0.9	1.9	1.5	1.7	2.3	124.7	123.6
Nord-Est	1.9	2.0	1.5	1.5	3.9	122.9	122.2
Centro	1.1	1.4	2.3	1.4	2.8	107.9	107.6
Mezzogiorno	1.0	2.7	2.0	1.7	2.8	66.4	67.5

Fonte: ISTAT Conti economici regionali (settembre 202)

In assenza di dati sul prodotto lordo, la Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2001 (di giugno 2002, quindi antecedente alla pubblicazione delle nuove serie ISTAT) precorrendo l'analisi del biennio 2001-2002, segnalava una "continuazione delle tendenze positive nel Mezzogiorno", citando alcuni sintomi:

Le Regioni
nel 2000-2001

- nell'area, il tasso di crescita netto del numero di imprese è stato superiore a quello delle altre ripartizioni territoriali, confermando il trend in atto dal 1996. L'incremento è stato particolarmente sensibile nel settore dei servizi e, in misura minore, nell'industria, ed ha interessato maggiormente Calabria, Campania e Sardegna;
- l'occupazione, tra gennaio 2000 e gennaio 2002, è cresciuta di 133mila unità nel 2000 (+1,8%) e di 114mila nel 2001 (+1,9%), ancora una volta grazie alle performances dell'industria e dei servizi. I tassi di disoccupazione si sono ridotti di oltre tre punti percentuali negli ultimi due anni, rimanendo tuttavia superiori al 18% e con forti differenziazioni territoriali (dal 5,2% dell'Abruzzo al 24-25% circa di Campania e Sicilia);
- le esportazioni, sono cresciute nel 2000 in valore del 27,3% a tassi simili in quasi tutte le regioni. Nel 2001, nonostante il rallentamento dell'inizio dell'anno per effetto del raffreddamento congiunturale, sono aumentate del 2,2%, valore sensibilmente inferiore alle regioni del Nord Italia e della media nazionale (3,6%), soltanto per via della forte contrazione delle esportazioni di Calabria, Sicilia e Sardegna, mentre altre regioni (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata) hanno mostrato tassi di incremento notevolmente superiori alle medie nazionali;
- nel corso del 2001, è ripresa la crescita dei flussi turistici verso il Mezzogiorno, dopo un anno nel corso del quale l'area si era mantenuta su tassi di incremento, di arrivi e presenze, analoghi a quelli del Centro-Nord;
- le indagini congiunturali recenti mostrano il permanere di un clima di fiducia tra consumatori ed imprese nel Mezzogiorno, che mostra come l'impatto della crisi recessiva del 2001 sia in fase di superamento.

1.5.2 - L'evoluzione dell'economia abruzzese

I nuovi dati ufficiali ISTAT di contabilità regionale forniscono per la prima volta elementi di valutazione dell'evoluzione dell'economia abruzzese nel medio periodo, e quindi il quadro nel quale andrebbe correttamente collocata la recente ripresa dell'economia regionale.

Un nuovo
modello di
sviluppo

Secondo tali informazioni, nella seconda metà degli anni Novanta, l'economia abruzzese

ha mostrato tassi di crescita molto contenuti. Il PIL è aumentato ad una media annua calcolato a prezzi costanti, dello 1,1%, contro una media nazionale dell'1,5%, a causa principalmente di un consistente rallentamento nel biennio 1998-99. Per effetto di questa deludente dinamica, il divario della Regione con il resto d'Italia si è di nuovo ampliato, seppur leggermente: il prodotto interno lordo per abitante abruzzese, che al 1996 era pari all'85,8%, della media nazionale a prezzi costanti, è tornato infatti, al 2000, all'83,3%, con un rallentamento concentrato soprattutto negli ultimi due anni del decennio.

I bassi tassi di crescita sono ascrivibili alla scarsa dinamica delle componenti più consistenti della domanda di consumi, quella delle famiglie e quella delle Amministrazioni Pubbliche, queste ultime impegnate nei noti processi di contenimento della spesa per consumi.

L'elemento che tuttavia caratterizza nella seconda metà dello scorso decennio l'Abruzzo rispetto alle altre regioni è la forte dinamica degli investimenti in innovazione tecnologica. Gli investimenti fissi lordi in macchinari ed attrezzature sono cresciuti ad un tasso medio annuo prossimo all'11%, ed in maniera più intensa, proprio nel periodo di recessione 1998-99, raggiungendo la considerevole quota del 23,3% sul PIL a fine decennio.

Questi dati, letti in parallelo a quelli sull'evoluzione delle esportazioni regionali, costantemente e sensibilmente superiore alla media nazionale dal 1992, ed a quelli sulla congiuntura più recente, sembrano indicare che la flessione appare essere temporanea, ed è probabilmente sintomo dell'ingresso dell'Abruzzo, durante gli anni Novanta, in un differente modello di sviluppo, caratterizzato da una crescente integrazione nei mercati internazionali, che comporta indubbiamente conseguenze positive (stimoli all'innovazione tecnologica, forte slancio nei periodi di crescita), ma anche, in periodi di marcata recessione, conseguenze fortemente negative (depressione dell'attività complessiva).

Il fatto che l'Abruzzo, vada crescentemente integrandosi nei mercati internazionali è dimostrato anche da altri indicatori. La *propensione all'esportazione* dell'economia regionale (rapporto percentuale export/PIL), che tra il 1985 e il 1992 oscillava intorno al 10%, dal 1992 è costantemente aumentata, tanto che al 2000 più del 26% della produzione regionale era venduto all'estero.

Inoltre, l'ingresso nell' "economia globale" ha evidenti sintomi anche nella crescente *diversificazione del "portafoglio clienti"* della struttura produttiva regionale. A fine 2001, rispetto a dieci anni prima, infatti, il commercio verso i paesi dell'Unione Europea ha nettamente perso di peso relativo, passando dall'86,2 al 63,4% del totale delle esportazioni regionali. Il contestuale incremento del commercio verso i Paesi extra UE (dal 13% al 36,6% del totale) è ascrivibile alla forte crescita degli scambi con i paesi dell'Europa dell'Est, futuri aderenti all'Unione (che passano dall'1,5% al 7,6 delle esportazioni regionali), dell'Asia Orientale (dall'1,3 al 5,7%), dell'America Centro-Meridionale.

Sfruttando l' "onda lunga" delle esportazioni (cresciute, anche negli ultimi due anni a tassi molto consistenti) e la rinnovata competitività delle imprese regionali generata dagli investimenti, nell'ultimo biennio, secondo le ultime stime (di fonte ISTAT e Unioncamere, tab. 1.7, di ottobre 2002), il PIL abruzzese, dopo il relativo rallentamento del 1998-99, è tornato, tra il 2000 e il 2001, a crescere a tassi analoghi a quelli medi nazionali, grazie, stavolta, anche ad un ritrovato tono della domanda interna.

PIL

Tabella 1.6 – Abruzzo: conto economico delle risorse e degli impieghi 1996-2000

	1996	1997	1998	1999	2000
Variazioni percentuali annue a prezzi costanti					
Prodotto interno lordo	1.4	2.3	0.4	0.5	3.7
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
- 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	4.4	-0.4
Incidenza percentuale sul PIL					
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: elaborazione dati ISTAT

Tabella 1.7 – Tassi di crescita del PIL ai prezzi di mercato e delle componenti della domanda a prezzi costanti 1995

Variabile	Area	2000	2001	2002
Prodotto interno lordo	Abruzzo	2.8	1.8	2.3
	Italia	2.9	1.8	0.7
Consumi finali delle famiglie	Abruzzo	3.4	1.2	0.7
	Italia	3.1	1.0	0.5
Esportazioni	Abruzzo	27.0	3.5	-3.1
	Italia	13.9	1.2	-0.3
Investimenti fissi lordi	Abruzzo	5.3	3.9	2.9
	Italia	6.5	2.4	0.4
Domanda interna	Abruzzo	2.3	2.0	1.9
	Italia	2.4	1.6	1.3

Fonte: Unioncamere

Questa, contrariamente al ciclo precedente, risulterebbe sostenuta sia dalla ripresa dell'occupazione, e quindi dei redditi e dei consumi dei residenti abruzzesi, sia dalla prosecuzione dei processi di investimento e creazione delle imprese, sia dalla partenza di un nuovo ciclo di investimenti pubblici.

Dalle prime stime relative al triennio 2000-2002, pertanto, anche gli investimenti fissi lordi sono attesi crescere considerevolmente (cfr. tab. 1.7), in misura di molto superiore a quella della media nazionale.

Investimenti

Al risultato contribuiscono sia il rilancio delle opere pubbliche (voce “costruzioni e opere pubbliche”), attivato dall'ingresso in operatività degli strumenti di intervento della politica regionale e locale (cfr. *infra*, cap. 3), sia l'accumulazione del settore privato e gli investimenti in innovazione (voce “macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto”), evidentemente stimolata dalla consistente ripresa delle esportazioni e dalla presenza di agevolazioni.

Dal lato dell'offerta, il contributo più rilevante alla crescita dovrebbe continuare a provenire dall'industria e del terziario privato. La prima è attesa riprendere a marciare a ritmi sostenuti, proprio sullo slancio di esportazioni e innovazione. Il secondo ha ripreso a fornire alla crescita regionale un buon apporto, sia nella sua componente privata che in quella pubblica, dopo un lungo periodo di assestamento legato alla ristrutturazione dei comparti più

Valore aggiunto

consistenti (commercio e intermediazione finanziaria) nel quale ha comunque conosciuto notevoli incrementi di produttività.

Al 2000, e se si fa il confronto con l'inizio del decennio, la composizione per settore del valore aggiunto mostra come l'Abruzzo abbia ormai completato il suo decennale processo di rincorsa nei confronti dell'economia nazionale, superandola per indice di industrializzazione, ed in particolare per peso relativo di tutte le branche del settore industriale (lo scarto resta minimo solo per le industrie metalmeccaniche) e del terziario turistico-ricreativo.

Rispetto al resto d'Italia, nell'economia abruzzese risultavano al 2000 sottodimensionati proprio i settori che, attualmente più dinamici, mostrano buoni margini di miglioramento: varie branche dell'industria metalmeccanica (elettronica, elettrotecnica, macchine utensili e di precisione, autoveicoli) e delle industrie tradizionali (legno e mobili, pelletteria, ecc.), nonché le componenti più innovative del terziario privato (servizi alle imprese, informatica, ecc.).

Novità, da questo punto di vista, si sono registrate nel corso degli ultimi due anni: i tassi di sviluppo delle imprese (iscrizioni meno cancellazioni nell'anagrafe) più elevati sono proprio nei settori dei servizi finanziari, dell'istruzione e del terziario innovativo, nel quadro di una più generale dinamica fortemente positiva nel processo di creazione di impresa.

Sviluppo
delle
imprese

Tabella 1.8 – Tassi di crescita del valore aggiunto al costo dei fattori per settore

Settore	Abruzzo			Italia		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Agricoltura, silvicoltura e pesca	4.1	-0.4	0.3	1.2	5.8	-2.1
Industria in senso stretto	4.6	1.5	5.3	1.7	0.8	3.5
Industria delle costruzioni	-2.9	2.6	8.3	-0.4	1.2	2.6
Servizi destinabili alla vendita	2.2	3.4	8.0	2.4	1.7	4.1
Servizi non destinab. Alla vendita	1.1	3.2	3.0	0.5	0.9	0.0
Totale	2.3	2.7	6.0	1.7	1.4	2.9

Fonte: ISTAT e Prometeia

Tabella 1.9 – Valore aggiunto al costo dei fattori nel 2000 (miliardi di lire a prezzi correnti)

Settori	Abruzzo		Italia	
	Miliardi lire	%	Miliardi lire	%
Agricoltura, silvicoltura pesca	1.497	4.0	58.073	2.8
Prodotti energetici				
Industria metalmeccanica	3.042	8.1	176.434	8.4
Ind. Tessili e dell'abbigliamento	1.144	3.0	57.432	2.8
Altri prodotti ind. di trasformazione	4.870	12.9	256.198	12.3
Totale industria di trasformazione	9.056	24.0	490.064	23.5
Costruzioni	1.927	5.1	101.828	4.9
Totale industrie	10.938	29.1	591.892	28.3
Commercio, alberghi e PP.EE.	6.493	17.2	345.946	16.6
Altri servizi (trasporti e finziari)	10.832	28.7	696.462	33.4
Altri servizi pubblici e privati	7.916	21.0	395.606	18.9
Totale servizi	25.240	66.9	1.438.014	68.9
Totale generale	37.719	100.0	2.087.980	100.0

Fonte: Istituto Guglielmo Tagliacarte

Anche nell'indicatore dell'attività turistica l'Abruzzo si conferma estremamente dinamico, ancor più del resto del Mezzogiorno. Negli ultimi anni si è assistito ad un continuo incremento degli arrivi e delle presenze turistiche, che hanno abbondantemente superato nel 2001 rispettivamente il milione e 300mila e i 6 milioni e 600mila unità. Di grande rilievo è il forte e costante incremento dei turisti stranieri, a tassi costantemente a due cifre nell'ultimo biennio, che ha ormai raggiunto la consistente quota del 15% del movimento complessivo. La crescente diversificazione delle destinazioni dei flussi registrati (costa-parchi-zone interne), il progressivo allungamento delle stagioni consentito proprio dalla presenza di stranieri, dalla vicinanza con i grossi bacini di utenza metropolitani del Centro-Sud e dalla crescita dei flussi di turismo locale, l'istituzione di collegamenti aerei con i principali Paesi Nordeuropei e Mitteleuropei lasciano intendere che la prosecuzione delle politiche intraprese possano consentire di sfruttare nei prossimi anni gli ancora ampi margini di miglioramento.

Tabella 1.10 – Tassi di sviluppo delle imprese per settore di attività 2000-2001

Settore di attività	2000	2001
Agricoltura, caccia e silvicoltura	-13.7	-18.8
Pesca	41.3	-24.4
Attività manifatturiere	-1.7	0.5
Costruzioni	22.9	20.1
Commercio	-1.6	-0.2
Alberghi e ristoranti	-22.0	-7.6
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	-5.8	-3.6
Intermediazione monetaria e finanziaria	48.1	77.3
Att. Immobiliari, noleggio, informatica, ricerca	7.2	15.2
Istruzione	13.6	28.0
Sanità e altri servizi sociali	12.0	-15.8
Altri servizi pubblici, sociali e personali	-5.3	1.0
TOTALE	16.0	38.0

Fonte: CRESA, su dati Infocamere

Tabella 1.11 – Arrivi e presenze di turisti italiani e stranieri in Abruzzo: 1999-2001

	Arrivi			Presenze		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Valori assoluti						
Italiani	1.042.611	1.101.640	1.140.265	5.108.107	5.383.229	5.648.408
Stranieri	138.518	162.157	178.249	774.230	904.659	1.020.887
Totale	1.181.129	1.263.797	1.318.514	5.882.337	6.287.888	6.669.295
Variazioni assolute sull'anno precedente						
Italiani		59.029	38.625		275.122	265.179
Stranieri		23.639	16.092		130.429	116.228
Totale		82.668	54.717		405.551	381.407
Variazioni percentuali sull'anno precedente						
Italiani		5.7	3.5		5.4	4.9
Stranieri		17.1	9.9		16.8	12.8
Totale		7.0	4.3		6.9	6.1

Fonte: Regione Abruzzo – Servizio Sviluppo del Turismo

Il mercato del lavoro regionale trae indubbio vantaggio da una contenuta dinamica della popolazione, risultato di tassi di crescita negativi del movimento naturale della popolazione, e da un contenuto incremento della popolazione residente, dovuto principalmente al movimento migratorio di rientro e di una piccola quota annuale di immigrati extracomunitari, valutabili complessivamente intorno alle 4-5mila unità medie annue.

Se a ciò si aggiungono i bassi tassi di attività, sintomo di una scarsa propensione di certi strati della popolazione a lavorare soltanto a certe condizioni, si comprende per quale motivo da anni l'incremento della forza lavoro si mantiene su tassi relativamente poco dinamici.

Non manca, in questo senso, qualche consistente sbalzo da un anno all'altro, dovuto prevalentemente al ricambio generazionale. Ad esempio, nel biennio 1999- 2000, mentre la popolazione in età lavorativa (con più di 15 anni) è aumentata di sole 8mila unità, l'uscita dal mercato del lavoro di un consistente numero di pensionati ha fatto sì che, in sostanza, le forze di lavoro si riducessero di 10mila unità (l'1%). Al contrario, tra il 2000 e il 2001, i flussi in ingresso hanno di gran lunga superato quelli in uscita del mercato del lavoro, ed il saldo delle forze di lavoro è stato positivo di ben 13mila unità.

Nell'ultimo biennio, l'evoluzione della struttura produttiva è stata molto positiva: il numero di occupati, che nel corso del 2000 era aumentato di 11mila, nel 2001 si è accresciuto di ulteriori 21mila unità. Una cifra che ha compensato il pur consistente aumento delle forze di lavoro (+13mila), ed offerto occupazione ad ulteriori 12mila persone "disposte a lavorare solo a particolari condizioni", evidentemente attraverso l'utilizzo di forme contrattuali innovative e flessibili.

Il risultato è stato che il tasso di disoccupazione, nella media delle 4 rilevazioni annue dell'ISTAT, dal già buono 7,6% del 2000 è sceso nel 2001 ben sotto il 6% (5,7%): un valore notevolmente inferiore alla media italiana (9,5%) e quasi prossimo ai livelli "frizionali".

I dati più recenti, relativi alle prime due rilevazioni del 2002 confermano il chiaro consolidamento della tendenza alla forte crescita della struttura produttiva regionale evidente nell'ultimo biennio.

Tabella 1.12 – Evoluzione e indicatori del mercato del lavoro 1998-2001

	Abruzzo				Italia			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
Valori assoluti (migliaia di unità) e indicatori								
Popolazione presente	1.266	1.268			56.983	57.088		
di cui: con più di 15 anni								
Occupati	434	436	448	469	20.197	20.692	21.080	21.514
In cerca di occupazione	46	49	38	29	2837	2.669	2.495	2.267
Forze di lavoro	480	485	485	498	23024	23.361	23.575	23.781
Tassi di attività	37.9	44.8	44.6	45.6	40.4	47.9	48.2	48.4
Tassi di occupazione	34.3	34.4	41.2	43.0	35.4	42.4	43.1	43.8
Tassi di disoccupazione	9.6	10.1	7.8	5.7	12.3	11.4	10.6	9.5

Fonte: ISTAT e Abruzzo Lavoro

Tabella 1.13 – Previsioni per l'economia abruzzese ed italiana: tassi di crescita 2003-2005

	Abruzzo				Italia			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Tassi di crescita								
PIL	2.3	2.9	3.2	3.3	0.7	1.8	2.4	2.8
Domanda interna	1.9	2.6	2.9	3.2	1.3	2.2	2.4	3.0
Consumi delle famiglie	0.7	2.6	2.9	3.2	0.5	2.2	2.5	2.8
Investimenti fissi lordi	2.9	3.8	4.6	4.7	0.4	2.7	3.5	4.7
Di cui: macchinari ed impianti	1.6	5.5	6.8	7.7	0.1	3.8	5.2	6.8
Costruzioni e fabbricati	5.2	0.9	0.7	-0.9	0.9	1.1	1.1	1.5
Importazioni di beni dall'estero	-2.0	2.6	-0.2	4.1	2.7	7.1	3.8	7.9
Esportazioni di beni verso l'estero	-3.1	-0.1	0.8	2.6	-0.3	4.1	4.6	6.0
Valore aggiunto ai prezzi di base	2.3	2.9	3.2	3.3	0.8	1.8	2.4	2.8
Agricoltura	6.0	3.5	2.8	2.2	1.6	1.2	1.5	1.5
Industria	-0.4	1.7	2.2	2.0	0.1	1.9	2.6	2.4
Costruzioni	5.3	1.0	0.7	-0.9	0.9	1.1	1.1	1.5
Servizi	2.9	3.5	3.8	4.2	0.9	1.8	2.5	3.1
Unità di lavoro	1.8	1.7	1.8	1.9	1.2	1.3	1.5	1.6
Agricoltura	-0.2	-0.1	-0.1	0.0	0.2	0.2	0.2	0.2
Industria	-0.6	-0.3	-0.2	0.3	-0.1	-0.5	-0.4	0.1
Costruzioni	5.0	4.1	3.7	5.3	3.3	2.7	2.6	2.5
Servizi	2.4	2.1	2.4	2.1	1.8	1.9	2.1	2.1
Rapporti caratteristici (%)								
Tassi di attività	39.6	40.0	40.4	40.7	41.7	42.1	42.5	42.8
Tassi di occupazione (*)	37.4	37.9	38.5	39.1	37.9	38.2	38.7	39.2
Tassi di disoccupazione	5.5	5.2	4.8	4.1	9.2	9.2	8.9	8.5

Note: (*) = calcolato sulla popolazione totale

Fonte: Unioncamere Scenari di sviluppo delle economie locali italiane: 2000-2005.

1.5.3 – Le previsioni 2003-2005

Per il periodo del DPEFR, le previsioni degli istituti più accreditati (da leggere, con tutte le cautele del caso, più in termini *relativi* alla media nazionale che *assoluti*) danno l'Abruzzo in buona crescita, per effetto di una domanda interna più dinamica sostenuta da più elevati tassi di crescita dei consumi delle famiglie, ma soprattutto da forti processi di investimento delle imprese in innovazione (macchinari ed impianti), effetto evidente dell'ingresso in operatività delle azioni cofinanziate con i fondi strutturali.

Gli scambi con l'estero sono previsti rallentare considerevolmente rispetto agli anni più recenti, a fronte però di una più vivace crescita del prodotto per effetto di fattori interni, sia nei settori legati al ciclo delle costruzioni (per l'anno in corso e il prossimo), sia per

agricoltura e soprattutto terziario dopo il 2003.

L'attività dei settori delle costruzioni e servizi dovrebbero dare ulteriore slancio ai livelli occupazionali, che sono previsti crescere considerevolmente, aumentando il tasso di attività ed il tasso di occupazione (rispettivamente, fino al 40.7% e oltre il 39% della forza lavoro nel 2005), e portando il tasso di disoccupazione ad ulteriori minimi storici (quasi il 4%, la metà di quello nazionale). Fisiologicamente negativa e relativamente contenuta dovrebbe essere la dinamica occupazionale in agricoltura e nell'industria; in quest'ultimo settore, evidentemente al ciclo di investimenti sopra citato, che dovrebbe condurre a forti recuperi di produttività (si vedano gli alti tassi di crescita del valore aggiunto e la contestuale riduzione dell'occupazione).

Al di là della dimensione quantitativa delle cifre, sempre oggetto di difficile valutazione in periodi dell'estensione temporale come quello qui considerato e per economie di piccola dimensione come quelle regionali, si può prevedere uno sviluppo, nel periodo, mediamente al di sopra dei corrispondenti valori nazionali.

2 – Le linee di programmazione 2003-2005

Dal suo insediamento, il governo regionale ha improntato la sua azione al perseguimento di tre obiettivi prioritari, destinati a guidarne le scelte politiche nell'arco dell'intera legislatura:

1. la piena ed efficace attuazione del processo di **riforma della pubblica amministrazione**, attraverso il completamento del percorso già avviato in sede regionale per attuare il nuovo modello di governo che affida alla Regione il ruolo di ente di legislazione e di programmazione, pianificazione, indirizzo, coordinamento, controllo e monitoraggio, e conferisce ai livelli di governo locali funzioni amministrative di gestione per l'erogazione dei servizi, in un concetto generale di amministrazione più moderna, efficiente e prossima ai bisogni del cittadino;
2. il **riequilibrio territoriale tra le zone costiere e le zone interne**, allo stato attuale non sufficientemente valorizzate sotto il profilo economico-produttivo anche perché non ancora dotate dei fattori sui quali basare in prospettiva uno sviluppo solido e duraturo;
3. il supporto al **consolidamento del sistema produttivo regionale** in tutte e sue componenti ed articolazioni, attraverso un modello di intervento mirato a creare le condizioni per una crescita endogena e ad accelerare l'ingresso dell'Abruzzo nella Società dell'Informazione.

Il perseguimento di tali obiettivi troverà sostegno sia in azioni breve-medio periodo, di riforma del contesto economico e sociale nel quale si collocano, sia in programmi di ampio respiro e lunga durata.

Le prime puntano a innalzare la qualità del capitale umano, come fattore di produzione, attraverso politiche formative mirate e riforme del sistema di governo del mercato del lavoro, nonché attraverso politiche finalizzate a migliorare la salute e la qualità della vita innovando il sistema degli interventi per la famiglia, i servizi sociali e sanitari e quelli di trasporto.

Le azioni di lungo periodo, in continuità con quanto è stato avviato ed è in corso di svolgimento, sono finalizzate allo sviluppo e alla qualificazione delle risorse fisse regionali, in special modo l'ambiente, per affrontare i nodi strutturali del sistema regionale e garantire una crescita sostenibile da consegnare alle generazioni future.

Obiettivi e strumenti di intervento in ciascuno di questi ambiti del DPEFR, discussi in questo capitolo, sono riassunti nelle tabelle in Appendice. Essi verranno maggiormente articolati e puntualizzati nel Programma Regionale di Sviluppo, in fase di redazione.

2.1 - La riforma dell'Amministrazione

Il processo di riforma dell'amministrazione mira alla progressiva trasformazione della Regione da ente di gestione ad ente di programmazione, legislazione, indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio dell'attività amministrativa degli enti locali, in grado di legiferare, programmare e convogliare efficientemente e rapidamente agli enti locali le risorse per lo sviluppo.

Coerentemente con le linee di trasformazione in corso ormai da anni nell'amministrazione italiana (cfr. *supra*, cap. 1), l'azione del governo regionale si concentrerà sui temi del federalismo e della revisione dell'organizzazione dell'Ente Regione, della realizzazione di un'amministrazione snella ed efficiente mediante l'applicazione generalizzata delle tecnologie telematiche e l'innovazione nei sistemi organizzativi e gestionali.

2.1.1 – Politiche comunitarie federalismo e sussidiarietà

Lo scenario in cui la Regione Abruzzo opera è quello di una Europa che si prepara alla fase di allargamento a 27 paesi e affronta, grazie ai lavori della Convenzione, la riforma del sistema politico-istituzionale e delle competenze dell'Unione.

Politiche
comunitarie

Il tema dibattuto della *Governance* concerne sia i rapporti delle istituzioni con i cittadini, sia le relazioni tra le istituzioni, cioè i diversi livelli di governo (comunitario e nazionale, comunitario e regionale, comunitario e internazionale).

In questo processo di ridefinizione delle competenze alle regioni in sintonia con quanto emerso sul piano nazionale con la riforma del Titolo V della Costituzione (Art.117), sono attribuite nuove competenze in tema di Politiche comunitarie e Politica internazionale.

La Regione Abruzzo è pertanto impegnata nel periodo di programmazione 2003 – 2005 a diventare parte determinante del processo decisionale comunitario che tanta ricaduta ha a livello territoriale e a giocare un ruolo precursore attraverso la partecipazione attiva ai lavori del Comitato delle Regioni.

In questa ottica si colloca il progetto di una presenza sempre più forte della Regione a Bruxelles, che interpreti attraverso l'acquisto di una nuova sede e la sottoscrizione di accordi di cooperazione con alcune regioni dei paesi dell'Europa centro orientale, la necessità di promuovere l'immagine e la conoscenza del territorio in tutte le sue componenti a livello europeo e di avere un impatto più incisivo sulla scena internazionale.

La riscrittura del Titolo V della Costituzione, attuato dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001, ha reso ancora più complesso il quadro delle azioni da intraprendere ai fini della divisione dei compiti tra livelli amministrativi. Si è visto come siano in fase di definizione le disposizioni operative per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alle nuove norme costituzionali, e come ai fini della definizione della sfera di autonomia regionale, dalla legge sono attese importanti determinazioni.

Federalismo
amministrativo

Sia nelle nuove materie di *competenza esclusiva* che in quelle di *legislazione concorrente*, la Regione Abruzzo dovrà impostare l'intero strumentario legislativo di intervento, nonché l'architettura complessiva delle politiche settoriali, costruendo nuove istituzioni e/o distribuendo le competenze tra sé stessa e gli enti locali.

Ai fini di quest'ultimo aspetto e in generale del processo di decentramento amministrativo, grande rilevanza assumeranno le indicazioni della legge statale sulle modalità di trasferimento delle risorse statali nelle materie di nuova competenza regionale e nelle funzioni amministrative, e soprattutto quelle di conferimento agli enti locali di funzioni amministrative aggiuntive, rispetto a quelle costituzionali, in attuazione del nuovo art. 118 della Costituzione.

Fino all'emanazione di queste importanti indicazioni, continua ad applicarsi la normativa sul

cosiddetto “federalismo amministrativo”, 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.

Tali provvedimenti avevano 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: le LL.RR. 72/98, 11/99 e successive modifiche e integrazioni.

La LR 72/98 “Organizzazione delle funzioni amministrative a livello locale” individua le funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento, vigilanza e controllo 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”, e le successive modifiche ed integrazioni (LL.RR. n. 26 e 100 del 2000 e 52 del 2001), invece, recepiscono il D.Lgs. 112/98.

Sulla base di questi provvedimenti, erano stati avviati nel corso del 2000 e 2001 tavoli di concertazione tecnica tra Regione ed Enti Locali, che erano arrivati alla definizione delle modalità di trasferimento a questi ultimi delle risorse umane, finanziarie e strumentali in tema di servizi culturali (ex Centri regionali di Servizi Culturali), formazione professionale (ex Centri Regionali di Formazione Professionale) e difesa del suolo (ex geni civili).

L’interruzione dell’attività degli organi della Regione, come conseguenza della sentenza del TAR dell’Aquila, e la sospensiva del provvedimento da parte del Consiglio di Stato, che li reintegrava consentendo tuttavia soltanto gli atti di ordinaria amministrazione, hanno di fatto interrotto il processo, che, ripreso, è pervenuto a risultati concreti nella seconda metà del corrente anno.

Ai primi di agosto, infatti la Giunta (con DGR n. 592 e 593 del 01.08.02) ha approvato il Protocollo d’Intesa con le Province per il conferimento delle funzioni amministrative in materia di formazione professionale, agricoltura e territorio (ex-geni civili), ed ha individuato e ripartito tra le Province le risorse umane, finanziarie e strumentali per l’esercizio delle funzioni stesse. In materia di agricoltura, con successive delibere sono state trasferite funzioni amministrative (relative a UMA, danni causati da animali selvatici, acque minerali e forestazione), e nel corso del 2003 i tavoli tecnici individueranno le ulteriori funzioni e risorse da conferire.

Nel frattempo, comunque, la Giunta aveva intrapreso varie iniziative politiche in tema di decentramento. Apposite sedi di discussione sono state studiate per l’analisi comune tra Regione ed Enti Locali dei temi collegati al federalismo ed alle politiche di sviluppo: mentre attraverso il Forum periodico delle Autonomie Locali si è creato un momento di reciproca informazione, riflessione, confronto politico e democratico tra i rappresentanti delle istituzioni regionali e locali, in sede istituzionale le tematiche sono state affrontate nella Conferenza Permanente Regione-Enti Locali.

Sussidiarietà

E’ inoltre innegabile che nel frattempo, al di là del conferimento di funzioni, sono stati trovati ampi spazi per le autonomie locali nella definizione e nell’attuazione di numerose politiche economiche e sociali. La legislazione regionale cosiddetta “di settore”, anche sulla

scia di indicazioni nazionali, ha dato ampio spazio negli ultimi anni alla programmazione ed all'attuazione di politiche per infrastrutture e servizi decise ed attuate a livello locale: dal piano sociale regionale, al piano sanitario, da 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.).

Infine, sempre in linea con le nuove normative sulle autonomie locali, si è fortemente voluto attribuire piena competenza al livello locale nella decisione e nell'attuazione delle *politiche di sviluppo economico* nell'ambito della programmazione nazionale e comunitaria. L'Intesa Istituzionale di Programma cofinanzia anche piani locali di interventi infrastrutturali. Il documento unico di programmazione Obiettivo 2 affida la programmazione e la gestione di metà delle risorse ai Progetti Integrati Territoriali (PIT), con piena responsabilità programmatica ed attuativa delle Province. I nuovi programmi di iniziativa comunitaria (Leader +, Interreg, Equal, Urban) sono per definizione decisi ed attuati al livello locale.

Per agevolare il processo di programmazione nelle politiche di sviluppo, nella consapevolezza dell'importanza che in tale ambito assumono l'informazione, la codecisione, lo scambio di buone pratiche ed esperienze, la Regione ha creato un apposito *Sportello Informativo per gli Enti Locali*, con il compito di dare informazioni sui bandi e sulla predisposizione di programmi e progetti a valere su apposite risorse comunitarie e statali. Lo sportello, della cui attività si rende conto in altra parte del documento (vedi oltre, par. 2.3), nei due anni di operatività ha dato risultati molto concreti, promuovendo progetti (finanziati con risorse straordinarie) nel settore del sociale e dello sviluppo socio-economico delle zone interne.

Si tratta di interventi di rilevanza non trascurabile, alla luce della necessità di garantire agli enti locali un trasferimento di conoscenze e capacità progettuale, che sarà necessario con il rafforzamento delle competenze richiesto dalla "regionalizzazione" (prossima e in corso) degli strumenti di programmazione negoziata e di politica industriale.

E' ferma intenzione della Regione affiancare quanto prima alle *competenze di fatto* nelle politiche di sviluppo la piena titolarità delle funzioni amministrative direttamente ed indirettamente connesse, conducendone a termine il processo di decentramento, attraverso la piena applicazione del principio di sussidiarietà.

La strategia

Partendo, dalle leggi regionali emanate sull'argomento, per quanto compatibili con la nuova legislazione nazionale, verrà data sostanza in tempi molto brevi a quanto già deciso per il trasferimento delle competenze in materia di politiche del lavoro, agricoltura, trasporto pubblico locale, ecc., e verrà predisposto, insieme con le Autonomie Locali, un percorso di riforme per il trasferimento di funzioni a queste ultime.

Il percorso è irto di difficoltà e si svolge in contemporanea su più fronti.

Da un lato, il Consiglio Regionale, nella sua opera di ridefinizione dei principi fondamentali del funzionamento della nuova Regione, ivi inclusi i principi costituzionali di *sussidiarietà* e *pari dignità* tra Regione ed autonomie Locali, dovrà prevedere già nel nuovo Statuto le specifiche modalità di promozione delle autonomie locali e di partecipazione delle stesse al processo di definizione delle politiche della Regione.

Dall'altro lato, la Regione predisporrà proposte legislative fattibili per il passaggio delle competenze agli enti locali, in tempi ragionevoli ed in perfetta coerenza con le leggi generali

nazionali e con le leggi di settore. Ogni cambiamento in tal senso non sarà mai imposto dalla Regione, ma verrà preso sempre in concerto e con il fattivo contributo di proposte provenienti dagli enti locali, sia in sede politica, che nelle sedi istituzionali (Conferenza Permanente Regione-Enti locali), che nei tavoli di trattative di carattere tecnico.

In linea con alcuni principi basilari del “federalismo amministrativo” e con le esigenze di riordino delle autonomie territoriali in esso implicite, nel processo di trasferimento verrà prestata grande attenzione alle possibilità che molte funzioni siano svolte dai comuni di piccola dimensione in forma associata. Sull’argomento, a giugno 2002 ha concluso i suoi lavori il tavolo di confronto tecnico tra Regione ed Enti Locali per la definizione delle direttive di applicazione del *Programma di Riordino Territoriale* previste dalla vigente legislazione (LR 143/97), e verranno destinate specifiche risorse per l’aggregazione spontanea di Comuni intorno a progetti di fornitura congiunta di servizi.

2.1.2 - Lo sviluppo manageriale dell’Ente Regione

Il processo di riorganizzazione della Regione dovrà puntare ad uno snellimento dell’Ente e ad una sua riqualificazione, in linea con i nuovi compiti di programmazione, legislazione, indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio che gli verranno assegnati dallo Statuto regionale e dalle leggi di conferimento delle competenze agli enti locali. Trova quindi come necessario presupposto la ridefinizione delle funzioni, che verrà attuata in applicazione del federalismo, della quale costituisce un passo successivo, subordinato al processo di completamento di quest’ultimo.

Parallelamente all’azione di riorganizzazione dell’Ente Regione, in funzione delle nuove attività che dovrà svolgere, verrà studiato il riordino dell’organizzazione indiretta regionale (cioè degli enti e delle aziende strumentali), al fine di trasferire enti e aziende che svolgono funzioni non più di competenza regionale, di evitare duplicazioni nelle missioni assegnate ai singoli organismi, di ottenere una maggiore efficienza ed efficacia degli interventi. La funzionalità dei singoli enti strumentali alle politiche di sviluppo ed alle politiche settoriali che si vanno attivando andrà riveduta procedendo di pari passo con le riforme nei cari campi di azione della Regione.

Anche a prescindere da queste decisioni, che incideranno sulle dimensioni e sulle funzioni svolte nel futuro, l’azione della Regione è da tempo impegnata in un processo di autoriforma, volto ad applicare i citati principi fondamentali della modernizzazione della pubblica amministrazione, ed in particolare:

- il nuovo modello organizzativo e gestionale, caratterizzato da una assimilazione delle pubbliche amministrazioni con il settore privato e dall’ampio utilizzo delle nuove tecnologie di informazione nel lavoro di ufficio;
- i nuovi rapporti con l’utenza, improntati alla trasparenza, alla semplificazione delle procedure amministrative, all’adeguamento degli orari di lavoro alle esigenze degli utenti;
- la riqualificazione dei processi decisionali degli investimenti pubblici e delle funzioni di programmazione;
- l’attenzione alla valorizzazione ed alla qualificazione del capitale umano presente nelle amministrazioni.

Lo scheletro sul quale sarà costruita la nuova Regione trova comunque il suo riferimento nella LR. 77/99, che applica alla Regione Abruzzo i nuovi principi organizzativi dell’amministrazione italiana, ed in particolare:

- la distinzione delle competenze e delle responsabilità degli organi di direzione

- politica da quelle attribuite ai dirigenti;
- il ruolo-chiave dei dirigenti nel processo di riorganizzazione dell'ente Regione, attraverso la loro responsabilizzazione e la loro autonomia organizzativa e gestionale;
 - una struttura organizzativa sufficientemente flessibile, che trova nel coinvolgimento attivo della dirigenza nella progettazione delle posizioni medio-basse e in norme di collegamento tra strutture ed uffici le condizioni per il perseguimento dei fini dell'ente;
 - l'articolazione delle strutture secondo funzioni omogenee, con la distinzione tra funzioni finali, funzioni di supporto e funzioni strumentali.

Le possibilità applicative di questa legge, e le innovazioni introdotte nel modello gestionale (vedi oltre) sono abbastanza flessibili da non richiedere complessi processi legislativi per l'adeguamento dell'assetto organizzativo, particolarmente importante in considerazione delle funzioni che via via transitano alla Regione dallo Stato in virtù del DPCM 22 dicembre 2000 (applicativo del D.Lgs. 112/98).

E' stato pertanto possibile nei mesi scorsi adattare la struttura organizzativa regionale a nuove competenze transitate dallo Stato, in particolare in materia di assistenza agli invalidi civili, di protezione civile e difesa del suolo.

La strategia di ridefinizione della struttura organizzativa non può prescindere, come detto, dalle funzioni che la Regione dovrà svolgere nel futuro e da quelle che transiteranno agli enti locali, e quindi non potrà che essere un'azione conseguente alle riforme federaliste. Negli ultimi anni, tuttavia, le necessità di contenimento della spesa pubblica e quindi di crescita degli organici della Pubblica Amministrazione, la conseguente mancata sostituzione di personale collocato a riposo per limiti di età o anzianità ed il recente ampliamento dei compiti delle Regioni, conseguente al trasferimento di competenze dallo Stato, hanno progressivamente fatto emergere delle carenze quantitative nella struttura regionale, in particolare per le qualifiche medie e alte. Con il bilancio del 2002 si è prevista la copertura di vari posti vacanti in organico.

In un'ottica di medio periodo, con l'attivazione delle nuove competenze regionali in numerosi settori e funzioni nuove e con il trasferimento di gran parte dell'organico in funzioni amministrative e gestionali agli enti locali, è prevedibile che emergano necessità di potenziare le attività di programmazione, vigilanza e monitoraggio in alcuni comparti strategici della Regione (trasporti, industria, sanità, lavori pubblici, politiche internazionali e programmazione generale, ecc.).

In tal senso, ulteriori spinte alla riorganizzazione della struttura regionale provengono, nelle Direzioni interessate (Agricoltura, Politiche del lavoro, ecc.) dall'attuazione dei programmi comunitari. Con apposita deliberazione della Giunta Regionale si è recentemente riorganizzata l'intera struttura della Direzione politiche del Lavoro, per consentire una più efficace ed efficiente realizzazione del processo di programmazione, gestione, monitoraggio e spesa del programma operativo regionale dell'Obiettivo 3.

Sul nuovo assetto organizzativo regionale definito dalla LR 77/99, si è già operato per la riorganizzazione del sistema di programmazione e controllo della "azienda Regione", secondo le linee di riforma della contabilità e del bilancio regionale, che prevedono il passaggio ad un bilancio secondo criteri civilistici, e quindi analogo a quello delle aziende private.

Modello
gestionale

La recente legge n. 3 del 18 marzo 2002, "Ordinamento contabile della Regione Abruzzo",

applicando i criteri previsti dal D.Lgs. 76/2000, prevede:

- la nuova classificazione del bilancio in funzioni-obiettivo e unità previsionali di base, analoga a quella del bilancio dello Stato, con l'obiettivo di armonizzare il sistema dei conti pubblici ai vari livelli amministrativi (Stato, Regioni ed enti locali);
- la distinzione tra bilancio "politico" e bilancio amministrativo; il primo, finalizzato a semplificare la lettura e l'utilizzo da parte degli organi di decisione politica, è basato sulla citata classificazione in funzioni-obiettivo (settori di spesa) e UPB; il secondo, ancora con la classificazione in capitoli, costituisce la base per l'attribuzione di *budgets* ai Direttori responsabili delle strutture per il perseguimento degli obiettivi;
- la riorganizzazione di strutture e funzioni in centri di costo, coincidenti con i centri di responsabilità amministrativa, cioè in maniera coerente con l'articolazione della struttura organizzativa dell'Ente ed i relativi livelli di responsabilità;
- la previsione di strumenti flessibili di programmazione di breve periodo e di legislazione diretta, cioè con impatto immediato sulla legislazione regionale, quali la legge finanziaria regionale;
- la previsione di strumenti di raccordo tra la programmazione generale e settoriale regionale di medio-lungo periodo, espressa nel programma di sviluppo, e la programmazione di bilancio e di breve medio periodo, espressa dal documento di programmazione economico-finanziaria

Il nuovo sistema è in fase di completamento, con l'istituzione delle strutture di controllo interno, secondo i lineamenti previsti dal D. Lgs. 286/1999. Sono già state istituite strutture apposite ed autonome per il controllo di regolarità amministrativa e contabile, per il controllo di "efficacia, efficienza ed economicità" dell'azione amministrativa (controllo di gestione) per la valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale. E' allo studio la composizione della struttura di valutazione e controllo strategico, che andrà a valutare la congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti dell'azione amministrativa.

Entro la fine della legislatura, l'intera riforma impostata e quasi ultimata andrà a regime. La nuova struttura del bilancio e gli strumenti previsti dalla LR 3/2002 (finanziaria regionale e DPEFR), sono già stati utilizzati nella redazione degli ultimi bilanci. Verrà realizzata la completa informatizzazione delle procedure di contabilizzazione dei movimenti economici e finanziari (sistema informativo contabile integrato), che consentirà di ottenere notevoli risparmi di costi ed una maggiore efficienza nelle procedure interne. Inoltre, l'esperienza diretta e gli scambi di buone pratiche consentiti dai rapporti in rete con le altre Regioni, ormai entrati nella prassi quotidiana dell'attuazione delle riforme dell'amministrazione, consentiranno di perfezionare progressivamente i meccanismi di funzionamento delle strutture di controllo e le loro procedure di interazione con le strutture regionali.

Il processo di *semplificazione normativa* è ormai entrato a far parte del comportamento quotidiano della Regione, e viene tenuto nella debita considerazione in ogni nuovo provvedimento proposto. Per quanto consentito dal dinamismo del quadro di riferimento del prossimo futuro, con le riforme in atto e le nuove competenze legislative regionali, si adotterà il principio di raggruppare in Testi Unici le normative di tutte le materie, ed in particolare di quelle che afferiscono ai temi dello sviluppo economico e degli incentivi alle imprese.

Semplificazione
trasparenza e
rapporti con gli
utenti

Il processo di razionalizzazione legislativa richiede un lavoro complesso, cui dedicare risorse e progetti *ad hoc*, ma che può fornire risultati molto interessanti. Basti pensare, a puro titolo di esempio, che il progetto, in corso di attuazione, raggruppare in un Testo Unico la legislazione regionale in materia di mercato del lavoro, ancora in continua evoluzione, ha

portato all'individuazione di ben 58 leggi da abrogare.

Dopo la definizione delle modalità di partecipazione della Regione agli *sportelli unici per le attività produttive*, e l'emanazione delle direttive per la realizzazione degli stessi, sono ormai state realizzate varie associazioni di Comuni per la realizzazione dello sportello unico, ormai presente in tutti comuni di maggiori dimensioni, in tutti i patti territoriali, i consorzi ASI, le Camere di Commercio, con una copertura pressoché totale del territorio regionale. Nel Piano Regionale dell'e-Government (cfr.oltre, par. 2.2.3), sono previsti il potenziamento e la messa in rete di tutti gli sportelli unici del territorio regionale.

Il "sistema" complessivo di semplificazione che ruota intorno agli sportelli unici abruzzesi sta nel frattempo entrando a regime. In applicazione dello schema di accordo di programma tra Comuni ed Amministrazioni terze (approvato dalla Giunta con Del. n. 1259 del 17.12.2001), sono stati infatti istituiti due organismi:

- il *Coordinamento permanente per la semplificazione*, costituito da responsabili dei procedimenti regionali ed eventuali referenti con particolare competenza tecnica ed amministrativa, con il compito, sulla base di dati e risultanze sullo svolgimento delle attività degli sportelli unici, di ridurre, semplificare e razionalizzare i processi amministrativi, di migliorare efficacia ed efficienza degli Sportelli, e di trasmettere al competente Dipartimento della Funzione Pubblica, ove necessario, proposte in tal senso;
- il *Coordinamento permanente degli Sportelli Unici*, con rappresentanti della Regione e dei coordinatori degli sportelli, con il compito di individuare problematiche, criticità e priorità che ostacolano o ritardano il procedimento unico, fornendo indicazioni al Coordinamento per la semplificazione.

I rapporti 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 creato una rete di Uffici delle Relazioni col Pubblico (URP).

Il processo di cambiamento dell'intero fronte dell'attività e dei comportamenti della pubblica amministrazione sarebbe destinato al fallimento se non fosse accompagnato da un'adeguata politica di valorizzazione e di sviluppo delle risorse umane.

Risorse umane
della P.A.

Ciò è vero in particolare in fasi come queste, nelle quali, mentre si registra una trasformazione epocale della posizione e delle competenze specifiche richieste al dipendente nel passaggio del lavoro nell'amministrazione da una logica burocratico-amministrativa (basata sul rispetto della regolarità formale degli atti) ad una aziendalistica (di efficienza, efficacia, economicità), e, mentre le conoscenze, di base e specialistiche, evolvono molto celermente, vanno anche modificandosi, con una nuova divisione del lavoro, i ruoli specifici dei singoli Enti. Le professionalità richieste alla Regione presente e futura (ente di programmazione, legislazione, controllo e monitoraggio, con dirigenti e vertici con spiccate attitudini manageriali) sono indubbiamente diversi da quelli della Regione precedente le riforme (ente di gestione e di legislazione, con dirigenti chiamati a verificare e sottoscrivere la regolarità formale degli atti e quindi on competenze prettamente giuridiche).

Non a caso, la legislazione nazionale e regionale (sempre nella citata LR 77/99) attribuisce alla formazione e allo sviluppo delle risorse umane un'importanza fondamentale nel cambiamento nei modelli organizzativi e gestionali, prevedendo per essi la destinazione di risorse specifiche nei bilanci delle amministrazioni.

Con questi presupposti, la Regione deve impegnarsi ad una politica di formazione delle proprie risorse umane e manageriali, che utilizzi tutte le possibili forme e tecnologie, non sporadica o limitata ad accompagnare l'attuale fase di cambiamento, ma che assuma caratteristiche di continuità e sistematicità, entrando a far parte della propria condotta ordinaria.

Nel 2001, con l'avvio del primo *Piano Triennale di Formazione*, sono state poste le basi per un sistema di formazione continua del personale regionale basato sulla rilevazione annuale e sistematica dei fabbisogni formativi per ogni Direzione e qualifica professionale, sulla progettazione e l'articolazione della formazione in piani triennali ed annuali, e su metodi flessibili di formazione (budget per Direzioni, domanda individuale, ecc.). Il sistema, che sarà perfezionato con l'esperienza, costituisce la base di partenza per l'avvio di una politica organica di sviluppo delle risorse umane nell'amministrazione.

Parte integrante di tale politica sarà l'utilizzo di strumenti di incentivazione della produttività e di valorizzazione delle professionalità accertate su criteri oggettivi.

2.1.3 – Le nuove tecnologie e la PA: l'e-government

Una pubblica amministrazione moderna ed efficiente deve avvalersi di strumenti moderni, e l'intero processo di riforma dell'amministrazione, dalla revisione dei ruoli dei differenti livelli amministrativi e delle relazioni tra gli stessi, alle azioni per favorire la trasparenza, l'efficienza, la rapidità di risposta della pubblica amministrazione nei rapporti con i cittadini e le imprese, si avvale delle tecnologie informatiche e telematiche.

Queste consentono di migliorare, oltre che l'efficienza, l'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese, integrando quelli di diverse amministrazioni, nonché l'accesso degli utilizzatori finali alle informazioni ed ai servizi delle pubbliche amministrazioni.

Con il "*Piano Regionale per lo Società dell'Informazione-e-government*" (approvato con Del. 1319 del 27.12.2001) vengono poste le basi per l'impostazione e per il governo del sistema di connessione delle amministrazioni, per lo sviluppo dei servizi per i cittadini e le imprese.

Il Piano, elaborato attraverso l'interazione della Regione con gli enti locali, prevede di connettere alle reti nazionale e regionale la rete di attori sul territorio, i cui "nodi" sono costituiti dagli enti locali, che svolgono un ruolo di *front-office* nei confronti dell'utenza finale (cittadini ed imprese). La loro attività è coordinata dalla Regione, che realizza l'infrastruttura di comunicazione integrata regionale, il centro tecnico di gestione, i servizi di cooperazione applicativa.

Il piano, che sarà cofinanziato con strumenti nazionali e comunitari, è di carattere operativo, e sarà pertanto alimentato da progetti regionali e degli enti locali, che mirino nel medio e lungo periodo a:

- la diffusione delle applicazioni informatiche e telematiche, ed in particolare l'uso della firma digitale e del documento elettronico;
- la realizzazione di portali di servizio regionali, provinciali, integrati comunali e territoriali (ciascuno per i servizi di propria competenza) ai cittadini e alle imprese;
- la realizzazione di sportelli unici per le imprese;
- la realizzazione di servizi sanitari a valenza territoriale, che integrino un portale di servizio regionale sulla sanità con sottosistemi a valenza territoriale in grado di migliorare i servizi (richieste diagnostiche specialistiche, scelta e revoca del medico, ecc.), di convogliare informazioni nel quadro di campagne di sensibilizzazione

sanitarie, di migliorare gli interventi per l'interoperabilità tra Aziende Sanitarie Locali, ecc.;

- la realizzazione di servizi informativi geografici con valenza territoriale, con particolare riferimento a quelli che richiedono il dialogo tra enti coinvolti in processi decisionali congiunti (ad esempio, piani regolatori, rilascio di certificazioni urbanistiche, ecc.);
- la realizzazione di centri di servizi integrati, tra loro collegati in rete, in grado di raccogliere, elaborare, diffondere ed erogare informazioni e servizi secondo il modello "pay for use";
- la realizzazione di porte applicative per l'accesso dei cittadini alle informazioni dell'anagrafe e per lo scambio tra Comuni di notifiche connesse alle variazioni anagrafiche.

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

Il Piano è un processo aperto, al quale la partecipazione delle amministrazioni locali, preferibilmente in forma associata, è volontaria e consiste nella presentazione di progetti e programmi, in linea con gli obiettivi citati. Il suo successo dipenderà pertanto, oltre che dal coordinamento della Regione, dalla capacità degli enti locali di proporre progetti credibili e validi.

Per il breve e medio periodo, e nell'immediato, l'avvio della realizzazione del programma, che si avvale di appositi strumenti finanziari comunitari e nazionali (cfr. *infra*, cap. 3), si baserà su una serie di progetti regionali ritenuti prioritari ed immediatamente fattibili:

- la realizzazione della rete Intranet che collega tra loro gli uffici e le strutture periferiche della Regione;
- la realizzazione di una rete telematica a diffusione regionale (*Community Network*), che colleghi inizialmente tutte le amministrazioni locali (regionali, provinciali, montane e comunali) e gli Enti (Università, Camere di Commercio, Enti Parco, ecc.), da estendere progressivamente a tutti gli attori del territorio sia per quanto riguarda l'accesso che la fruizione dei servizi;
- la realizzazione di un "Centro servizi integrato", struttura operativa della pubblica amministrazione in grado di effettuare controllo e monitoraggio della rete telematica regionale, erogare i servizi previsti dai vari soggetti, fornire la necessaria assistenza tecnica centrale a tutti i soggetti pubblici locali, promuovere e realizzare progetti innovativi ed attività di sperimentazione;
- la realizzazione di un "Portale regionale integrato", che dia la possibilità agli utenti, soprattutto quelli delle aree più svantaggiate, di interagire direttamente con la Regione, usufruendo per via telematica di diversi servizi;
- la realizzazione di un Centro Servizi sul turismo culturale;
- la creazione di una rete telematica regionale degli sportelli unici;
- il collegamento in rete tra gli istituti di ricerca pubblici della regione, finalizzato a rafforzare la circolazione delle informazioni ed il trasferimento del *know how* al settore privato in specifici ambiti di intervento (agricoltura, industria ad alta tecnologia);
- l'attivazione delle azioni formative, rivolte in primo luogo ai dipendenti pubblici.

2.2 – La politica di riequilibrio territoriale

La seconda priorità dell'azione di governo regionale è attribuita allo sviluppo delle zone interne, per favorirne la coesione economica e sociale con le altre aree della regione.

L'obiettivo, in questo caso, non è quello di garantire le condizioni per un semplice *trasferimento* di attività economiche dalla costa, area relativamente più fortunata, alle zone interne, sottraendo cioè attività e posti di lavoro alla prima a completo ed esclusivo vantaggio della seconda: lo sviluppo economico non è un gioco a somma zero, per cui la crescita di un'area va a discapito di un'altra.

L'obiettivo di una corretta politica di riequilibrio territoriale è quello di far sì che le aree, che per una serie di motivi storici ed economici, si trovano in ritardo di sviluppo abbiano la possibilità di valorizzare le proprie risorse, ed in particolar modo quelle fisse sul territorio, importandone alcune, quelle mobili, se particolarmente carenti, per innescare un processo di crescita, proprio e peculiare, non necessariamente imitativo di esperienze maturate altrove.

Le zone interne vantano le risorse fisse sul territorio che costituiscono un enorme potenziale per le attività turistiche, e sono indubbiamente l'elemento qualificante l'immagine della regione sui mercati turistici mondiali. Le opportunità di sviluppo sono notevolmente migliorate per effetto delle nuove tecnologie, che avvicinano le distanze dai centri decisionali e consentono di risolvere diversi problemi della marginalità geografica.

L'emergere di nuove opportunità, evidenti dagli specifici percorsi di sviluppo eco-compatibile delle zone montane, centrato sulla valorizzazione dell'ambiente e dell'uomo nella sua conservazione e tutela, sullo sviluppo e la peculiarità delle produzioni e delle attività economiche delle zone di montagna, ha portato recentemente ad un'intensa produzione legislativa a livello europeo e nazionale, che ha fondato su basi decisamente diverse le politiche di sviluppo delle aree interne.

2.2.1 – Gli obiettivi della politica per le zone interne

In sostanza, le nuove politiche per le zone interne partono dal presupposto che i circoli viziosi della marginalità economica e sociale di queste aree possano essere spezzati da interventi di politica economica che indubbiamente esplicano i loro effetti nel lungo periodo, ma che affrontino sin da subito, e contemporaneamente, quattro nodi dello sviluppo locale, strettamente interconnessi tra loro in relazioni di causa-effetto: lo spopolamento, che priva le aree di risorse umane su cui fondare impresa e sviluppo; la carenza di servizi, conseguenza dello spopolamento e al contempo causa della bassa qualità della vita, e quindi dell'abbandono, delle zone interne; la mancanza di attività economiche, risultato del modello di sviluppo della società industriale, e causa dell'emigrazione; l'abbandono del territorio, anch'esso portato del passato modello di sviluppo nel quale l'ambiente, non entrando come fattore nei processi produttivi, non era considerato una risorsa.

L'affermarsi dei nuovi modelli di crescita post-industriali, e di una nuova domanda di tempo libero e di fruizione di risorse ambientali, intese in senso lato, ha interrotto il circolo vizioso partendo dall'ultimo anello: l'ambiente, se debitamente tutelato e valorizzato, diventa una risorsa, una componente fondamentale del processo produttivo e fonte di possibili attività economiche. Ma la nascita e la crescita di queste ultime è possibile solo se si ricostruisce un tessuto sociale, e migliora la qualità della vita con servizi per la popolazione e per le imprese. Ecco quindi la possibilità di far sviluppare le aree interne con interventi di politica economica che lavorino contemporaneamente su quattro obiettivi: affrontare lo

spopolamento, organizzare i servizi sul territorio, favorire la nascita e lo sviluppo di imprese che utilizzino risorse locali, quindi ambientali, tutelare e valorizzare il territorio.

Lo spopolamento di cui sono state oggetto le zone interne è oggi causa del degrado e dell'abbandono degli stessi, con elevatissimi costi sociali sul mancato utilizzo delle abitazioni, delle infrastrutture, e la riduzione dei servizi sociali disponibili per carenza di domanda. Il primo obiettivo di una politica di ricostruzione del tessuto sociale delle zone interne è quello di mantenere ed incentivare la presenza e la residenza della popolazione nelle zone montane, garantendo la vivibilità e l'accessibilità di queste ultime. In questo senso, oltre a prevedere appositi incentivi per la permanenza della popolazione o per facilitarne la presenza, è importante dotare le zone interne di una rete integrata di servizi sociali ed amministrativi di base.

Affrontare lo
spopolamento

L'utilizzo di tecnologie informatiche e telematiche consente poi di migliorare l'accessibilità alle informazioni, risolvendo il problema connesso alla perifericità delle zone interne. Favorire l'adeguata estensione delle reti informatiche e telematiche consente la fruizione di molti servizi non erogati in ambito montano, lo sviluppo del telelavoro e quindi vi rende possibile o molto meno costosa la residenza.

Lo sviluppo di servizi delle zone interne, particolarmente in questa fase di razionalizzazione della rete di servizi pubblici e di base, deve essere compatibile con le esigenze di efficienza ed economicità, ma deve prevedere la possibilità di derogare a tali esigenze, in considerazione delle particolari condizioni dei centri montani. Di particolare rilevanza, nell'organizzazione dei servizi pubblici, è la necessità di garantire una dimensione di questi ultimi soddisfacente a giustificare economicamente la presenza, a fronte di una domanda rarefatta e poco significativa dal punto di vista quantitativo, attraverso opportuni accorgimenti organizzativi (spesso affidandola ad enti sovracomunali e strumenti innovativi).

Servizi

L'attrazione di popolazione nelle zone interne non è possibile se non si crea anche una massa critica di attività economiche che generi domanda di lavoro locale. La logica possibile è qui duplice: da un lato quella di decentrare verso le zone interne attività che non richiedono economie di localizzazione in ambiti urbani o attrezzati, dall'altro quella di valorizzare e sostenere le produzioni locali.

Attività
economiche

Un obiettivo di politica economica è pertanto quello di favorire il "decentramento" nei comuni montani di attività e servizi, ed in particolare tutte quelle attività di ricerca e di studio, uffici operativi e tecnici per la gestione del territorio, infrastrutture culturali, ricreative e sportive, strutture sanitarie e socio-assistenziali di cui non sia indispensabile la presenza di ambienti urbanizzati, con eventuale destinazione di risorse economiche aggiuntive.

Obiettivo complementare al precedente è invece quello di creare le condizioni per la valorizzazione dei prodotti di montagna, e dell'economia montana in tutte le sue peculiarità, utilizzando gli strumenti più idonei per lo sviluppo dei settori locali trainanti (in genere, agricoltura-zootecnia, piccoli esercizi commerciali, artigianato e turismo), la diversificazione delle attività e lo sviluppo della pluriattività dei residenti, l'avviamento dei prodotti locali al riconoscimento di tipicità per essere immessi nei circuiti promozionali e di valorizzazione gestiti dalla Regione per il tramite dell'ARSSA, il coordinamento e la predisposizione di progetti infrastrutturali da proporre nei programmi regionali eventualmente attivati, e di interventi di conservazione e sviluppo dell'ambiente, del paesaggio e delle risorse storiche e culturali, ecc..

Infine, un obiettivo molto importante è quello della manutenzione del territorio e dell'ambiente. Si tratta, in sostanza, di garantire un corretto ed ordinato utilizzo di quella che è la principale risorsa delle zone interne, attivando le popolazioni che vivono sul territorio e ne garantiscono il presidio e la salvaguardia, nella gestione e nell'attuazione di politiche di conservazione e tutela, da coniugare con quelle di valorizzazione delle risorse.

Territorio

2.2.2 – Gli strumenti per lo sviluppo delle zone interne

In linea con gli obiettivi appena visti, la Legge 31.04.1997 n. 97 “Legge sulla montagna” introduce nella disciplina regionale innovazioni nelle risorse finanziarie a favore della montagna, nel sistema complessivo degli interventi e nel coinvolgimento degli enti locali, negli obiettivi di sviluppo delle zone montane e negli strumenti specifici utili per perseguirli.

La legge istituisce un “*Fondo regionale della montagna per gli interventi speciali*” (di seguito, fondo o fondo per la montagna), alimentato dal fondo nazionale della Legge 97/94 e con ulteriori finanziamenti specifici da trasferimenti dello Stato e dell'Unione Europea, ed incrementato con risorse regionali in sede di bilancio annuale, in misura non inferiore ai 4 miliardi di lire. Il fondo è destinato al finanziamento degli “interventi speciali” previsti dalla legge regionale e nazionale, di progetti pilota e di sostegno alle attività produttive, di servizio o di riantropizzazione del territorio montano.

Le risorse finanziarie

La quota ordinaria del fondo (equivalente al 90%) è ripartita tra le Comunità Montane, per la realizzazione di investimenti, di interventi per l'esercizio associato delle funzioni, per progetti di interesse sovracomunale, per spese per la progettualità e la programmazione e il cofinanziamento dei progetti, per eventuali incentivi da concedere, per la copertura delle spese derivanti dallo svolgimento delle funzioni e delle deleghe loro conferite.

Un'ulteriore quota del 5% del fondo è destinata alla creazione di un “*Fondo speciale per il sostegno ed il trasferimento delle attività produttive nelle zone montane*”, che ha l'obiettivo di finanziare il sistema degli incentivi e degli aiuti alle imprese che vogliono localizzarsi nelle zone montane.

Il restante 5% del fondo è destinato a “progetti pilota”, proposti da uno o più enti pubblici, di carattere regionale, che promuovano iniziative ed azioni coordinate atte a valorizzare la montagna abruzzese, coinvolgendo il maggior numero di soggetti istituzionali e privati, enti e aziende regionali.

Il sistema di governo delle politiche per la montagna si avvale di un nuovo decentramento di funzioni e competenze alle Comunità Montane, che ne esaltano le capacità di programmazione e di raccordo tra piccoli Comuni, particolarmente negli ambiti delle politiche sociali.

Governo delle politiche

Il ruolo di coordinamento, decisione e legislazione della Regione si può avvalere di un organismo di analisi e studio e di uno di consultazione. Il primo è l'Osservatorio Regionale per la Montagna, che ha lo scopo di acquisire la sistematica conoscenza delle variabili socio-economiche, l'osservazione sullo stato dell'ambiente e del territorio e dell'impatto degli interventi attuati. Il secondo è la Consulta Regionale per la Montagna, la cui composizione rispetto alla precedente legge regionale (LR 92/94) è stata modificata, prevedendo un'ampia rappresentanza dei consiglieri regionali, dei presidenti delle associazioni e dei singoli enti locali, degli enti parco montani e delle comunità dei parchi, delle associazioni di volontariato e delle parti sociali. La Consulta, che si riunisce almeno due volte l'anno, ha compiti consultivi in merito alla definizione e al coordinamento della politica regionale per la

montagna.

Per garantire un'adeguata considerazione delle problematiche delle zone interne nell'attività legislativa regionale, la LR 95/2000 prevede che gli atti legislativi della Regione contengano normative specifiche della materia trattata con riferimento alle aree montane.

Caratteristica molto importante del nuovo sistema di governo, e cardine del processo di decentramento delle politiche di sviluppo, è l'introduzione della programmazione come metodo di definizione delle strategie di intervento da parte delle Comunità Montane. Queste, infatti, per accedere alle risorse del "fondo per gli interventi speciali", devono redigere un proprio Piano di Sviluppo Socio-Economico pluriennale di interventi ordinari, articolato in Piani Annuali di Attuazione.

Sistema di
programmazione

La Regione verifica l'accesso al fondo attraverso l'analisi dei piani e dei programmi annuali, e lo sostiene attraverso il coordinamento e la sua attività legislativa.

In linea con azioni già previste dalla legislazione nazionale e regionale, la legge stabilisce anche, per ciascuno degli obiettivi di sviluppo sopra citati, un insieme molto ampio di strumenti specifici da attivare.

Strumenti

Per il primo obiettivo, quello di *garantire la vivibilità delle zone interne*, incentivando la presenza e la residenza nelle zone montane e migliorando l'accessibilità delle stesse, è prevista la possibilità per la Regione, con proprie leggi:

- di favorire, attraverso ARET e ATER, la realizzazione di edilizia di alloggi residenziale e pubblica da dare in locazione ai comuni montani, attraverso il recupero abitativo di strutture pubbliche dismesse, l'acquisto e la ristrutturazioni fabbricati esistenti e la costruzione di nuovi immobili, anche con deroghe alle dimensioni minime degli interventi e dei parametri di costo;
- di riservare quote specifiche per i residenti in ambito montano nelle leggi che incentivano la conservazione, il recupero e la realizzazione della prima casa di proprietà;
- di favorire presenza ed ampliamento dei nuclei familiari nelle zone montane, attraverso politiche speciali di sostegno per le famiglie, modulate in base alla composizione del nucleo familiare, alle condizioni di reddito, ed al livello di svantaggio dei Comuni di residenza;
- di attivare crediti agevolati a valere sul fondo speciale, a titolo di concorso per le spese di trasferimento, di acquisto, ristrutturazione o costruzione della prima abitazione e/o per l'allacciamento a servizi di rete in case sparse ed agglomerati, a favore di coloro che trasferiscono residenza e/o attività economica prevalente da comuni non montani a comuni montani;
- di destinare ai comuni montani (nella misura del 15% per i comuni più svantaggiati e del 10% per gli altri) risorse specifiche tra i finanziamenti regionali per il diritto allo studio a giovani di età compresa tra 14 e 26 anni di età, che frequentano corsi di scuola secondaria o università;
- di definire un sistema di riduzione delle aliquote e delle imposte connesse all'approvvigionamento energetico nei comuni montani, parametrata su clima e marginalità socio-economica;
- di garantire la presenza di almeno un impianto di distribuzione dei carburanti nei comuni montani sprovvisti.

Lo strumento fondamentale previsto dalla legge per il perseguimento dell'obiettivo,

connesso al precedente, di *favorire lo sviluppo di una rete di servizi sociali ed amministrativi di base*, è il decentramento delle competenze alle Comunità Montane. Queste, per definizione istituzioni di dimensione intermedia tra Comuni e Province, sono infatti in grado di contemperare l'obiettivo di garantire un'adeguata diffusione dei servizi sul territorio con le esigenze di una loro efficiente ed economica organizzazione imposte dalla necessità di contenimento della spesa pubblica.

Le leggi regionali devono tenere conto delle specificità delle zone montane nell'elaborazione dei programmi di settore, prevedendo anche deroghe nei processi di razionalizzazione della rete dei servizi (in particolare, sanitari, scolastici e di base) esistenti su scala regionale per mantenere adeguati livelli di accessibilità ai servizi da parte dei cittadini residenti nelle zone montane. Inoltre, la Regione deve favorire un'adeguata estensione delle reti informatiche e telematiche per migliorare l'accesso dei cittadini ai servizi pubblici non presenti nelle zone montane, e per lo sviluppo del telelavoro.

L'obiettivo di *garantire un adeguato livello di attività economica* nelle zone interne è perseguito sia attraverso il "decentramento" nei comuni montani di attività e servizi particolari, sia attraverso la creazione delle condizioni per la valorizzazione dei prodotti di montagna e dell'economia montana, in tutte le sue peculiarità.

E' soprattutto in quest'ultimo ambito che la legge, adattando alle tematiche della montagna gli strumenti di sviluppo delle politiche settoriali (cfr. *infra*, par. 2.3), prevede per la Regione possibilità di intervento in vari campi.

La politica agricola regionale in armonia e coerenza con la dichiarata necessità di un riequilibrio territoriale che tenga in debito conto le esigenze delle zone interne e svantaggiate, nella proposizione dei programmi di intervento a seguito dell'applicazione di leggi regionali di Settore e dell'attuazione di programmi comunitari cofinanziati, darà priorità alle zone interne a superare i limiti che le condizioni ambientali pongono al proprio sviluppo, attraverso una attenzione più marcata in termini di sostegno finanziario nell'ammodernamento ed adeguamento delle polverizzate e frammentate strutture agricole, nel ricambio generazionale con l'insediamento dei giovani nella conduzione aziendale, nel privilegiare le infrastrutture (strade rurali, elettrodotti, acquedotti) necessarie ad elevare le opportunità economiche per insediamenti artigianali, commerciali, agriturismo e turismo verde ed innalzare il livello di vita e le opportunità di lavoro per le forze lavoro emergenti che non trovano più sicurezza nella Industria; anche l'organizzazione produttiva deve tendere alla produzione di prodotti tipici che devono trovare un momento di aggregazione perché se è vero che il mercato vuole la qualità, lo stesso mercato, sempre più centralizzato e globalizzato, pretende anche l'offerta di quantità adeguate.

Particolari azioni di sostegno e promozione alla produzione e commercializzazione dei prodotti sono previste anche per i mestieri artigianali e tradizionali da considerare come espressioni della montagna abruzzese, mentre è particolarmente accentuato il sostegno alle altre piccole attività ad elevata compatibilità ambientale e ai piccoli esercizi commerciali.

Al fine di ampliare l'offerta turistica complessiva e favorire il mantenimento e la creazione di nuove opportunità di lavoro, sono previsti interventi di valorizzazione del turismo rurale montano, intendendo con questo le attività di ricezione ed ospitalità, ristorazione, commercializzazione diretta di prodotti agro-alimentari tipici e propri, di artigianato artistico e rurale, attività sportive, del tempo libero e di servizio, attività agrituristiche finalizzate alla fruizione di beni naturalistici, ambientali, culturali del territorio rurale montano.

In questo specifico settore, la Regione sviluppa programmi ed azioni finalizzati alla riqualificazione degli impianti e delle strutture ricettive, al potenziamento ed alla diversificazione dell'offerta turistica, all'incentivazione di forme di progettualità basate sulla collaborazione tra enti locali e imprenditori privati, di forme di cooperazione per la gestione di strutture e di servizi turistici e sportivi, ecc.

Uno strumento fondamentale nella nuova politica per la montagna fondata dalla legge regionale, che ha rilevanza anche nell'attuazione dell'ampio strumentario appena visto, è ricoperto dalla delega, risultante dal decentramento di competenze regionali o dal coordinamento di quelle comunali, di ampie ed importanti funzioni di programmazione alle Comunità Montane.

Decentramento e
programmazione

Nell'*organizzazione dei servizi*, le Comunità Montane svolgono, di norma, le funzioni comunali associate in materia di strutture e servizi sociali e socio-assistenziali, servizi culturali, ricreativi, formativi e di orientamento e di aggregazione per bambini, adolescenti e giovani; promuovono l'offerta del trasporto pubblico locale, coordinando le competenze comunali e gestendo servizi integrativi, che potenzino quelli già disponibili sul territorio; coordinano i Comuni nelle proposte di organizzazione dell'offerta dei servizi scolastici, sottoscrivendo a tal fine anche specifici accordi di programma con Stato e Regione. Inoltre, è previsto che le Comunità Montane fungano da "nodo" per l'accesso alle reti e "sportelli per i cittadini" per la fornitura dei servizi informatici e telematici della Pubblica Amministrazione che non hanno uffici decentrati in ambito montano. Infine, esse possono aumentare l'efficacia della politiche della Regione in funzione di scelte proprie, stabilendo contributi aggiuntivi per gli allacciamenti ed il potenziamento delle reti di comunicazione e di distribuzione dell'energia, o per il diritto allo studio dei propri residenti (borse di studio, contributi per l'abbattimento dei costi derivanti dall'utilizzo del trasporto pubblico, ecc.).

Infine, nel campo delle *politiche per il territorio*, fondamentali sono le competenze attribuite alle Comunità Montane per la salvaguardia e la valorizzazione dell'ambiente (difesa del suolo, risanamento delle acque, gestione ed utilizzazione del patrimonio idrico, manutenzione ambientale in genere), per la manutenzione e la conservazione del patrimonio silvo-pastorale e forestale, e per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio edilizio rurale di particolare valore storico, paesaggistico ed architettonico, e nel restauro degli edifici storici e dei piccoli nuclei abitativi.

2.2.3 – Le strategie per lo sviluppo delle zone interne

Si ritiene che l'approccio alle politiche di sviluppo, basato sul decentramento istituzionale e la programmazione degli interventi, e l'ampiezza, la completezza e l'adeguatezza degli strumenti previsti dalla nuova legge per la montagna costituiscano un'utile base per impostare una politica di sviluppo delle zone interne, se adeguatamente accompagnate da misure che ne garantiscano l'integrazione con l'economia complessiva.

E' su queste basi che la Regione ha adottato una strategia per lo sviluppo delle zone interne ed il riequilibrio territoriale molto più decisa che nel passato, che, in linea con gli obiettivi sopra delineati, punta su un insieme articolato e coordinato di interventi in quattro campi tra loro connessi:

- il completamento e la messa a regime del "sistema ordinario" di interventi previsto dalla legge regionale per la montagna;
- un più deciso sostegno al decentramento delle politiche di sviluppo e di organizzazione dei servizi sul territorio ed ai processi di programmazione autonoma locale previsti dall'attuale legislazione;

- il potenziamento nella dotazione di infrastrutture viarie ed a rete nelle zone interne, per favorirne l'integrazione con il contesto dell'economia regionale ed extraregionale;
- la realizzazione di misure aggiuntive di politica per lo sviluppo delle imprese che consentano di valorizzare a pieno le potenzialità e le vocazioni esistenti sul territorio delle zone interne.

Il nuovo sistema ordinario di interventi per le zone interne richiede di essere completato e portato a regime. Sono stati predisposti alcuni provvedimenti attuativi della legge, tra cui la classificazione delle aree montane in funzione della loro problematicità (art 6 della LR 95/2000). In particolare, restano da definire:

Messa a regime
del sistema
ordinario

- la natura dei *progetti pilota* (cui sono destinati 5% delle risorse complessive del fondo), da utilizzare come strumenti effettivamente innovativi ed effettivamente in grado di lanciare azioni sperimentali da poter proporre in vari ambiti montani;
- gli strumenti di alcune azioni enunciate a titolo di principio dalla legge per la montagna.

Altri strumenti ancora verranno definiti non appena il processo di trasferimento di competenze agli enti locali avrà visto completato il suo quadro.

Nel contempo, sono in fase di definizione importanti aspetti istituzionali ed organizzativi delle Comunità Montane, per adeguarli alle nuove disposizioni del Testo Unico sugli enti locali. A tal fine, la Giunta regionale ha trasmesso molto recentemente (seduta del 26 giugno 2002) all'approvazione del Consiglio un proprio progetto di legge sul "riordino delle Comunità Montane", che, superando una concezione di programmazione "dall'alto", prevede tra l'altro una composizione flessibile dei confini degli enti ed adattabile alle scelte autonome del territorio, anche attraverso l'istituzionalizzazione di un sistema di concertazione locale.

In ossequio al principio di sussidiarietà, previsto dalla riforma dell'Amministrazione e dalle stesse leggi ordinarie nazionali e regionali, la definizione e l'attuazione delle politiche di sviluppo delle zone interne devono essere realizzate attraverso la piena responsabilizzazione delle autorità locali. I programmi locali di intervento ed i progetti promossi ed attuati a livello locale, nel quadro degli strumenti di finanza *straordinaria*, saranno sostenuti ed accompagnati per quanto possibile.

Decentramento

In particolare, la Regione intende sostenere e dare la giusta rilevanza ai processi di programmazione *ordinaria* realizzati dalle Comunità Montane in applicazione della legge regionale e nazionale per la montagna, potenziandone, quando possibile, la dotazione finanziaria ed attivando tutte le misure di assistenza, scambio di informazioni e pratiche a favore di quegli Enti.

Programmazione
locale

Il sistema di programmazione previsto per gli enti locali a valere sul fondo per gli interventi speciali dalla legge per la montagna ha già avuto la sua prima applicazione con le annualità 2000 e 2001, che ha costituito un primo concreto momento per porre in essere azioni, di carattere trasversale, che abbracciano tematiche sociali, economiche e di tutela artistica, ambientale e culturale previsti dai piani socio-economici delle Comunità Montane e/o da programmi per l'esercizio associato di funzioni.

Le risorse attivate sono state pari a 4 milioni e 72 mila euro. Un primo consuntivo dei progetti presentati indica che le Comunità Montane stanno orientandosi verso la costituzione di strutture tecnico-amministrative di supporto alla programmazione, ma soprattutto, in linea con le indicazioni della legge, verso la realizzazione e la fornitura di

servizi di raccolta differenziata dei rifiuti, servizi alla persona, trasporto pubblico locale, sportelli informativi per i giovani e sportelli unici per le attività produttive. Sono anche previsti incentivi allo sviluppo delle attività scolastiche, attraverso accordi con le scuole.

Sono stati inoltre proposti interventi per lo sviluppo turistico, che ricalcano azioni già diffusamente proposte con precedenti leggi per la montagna con la compartecipazione comunale, di attività culturali, di sostegno della valorizzazione delle tradizioni locali, di attivazione di punti di informazione turistica

Un ulteriore filone di interventi attivati dalle Comunità Montane riguarda la valorizzazione del patrimonio artistico e culturale, nell'ambito della quale sono realizzati progetti di recupero e ristrutturazione di particolari emergenze architettoniche, significative della memoria storica del proprio territorio, nonché di opere d'arte, e iniziative in ordine alla creazione di musei e/o punti museali, che dimostrano l'interesse, sempre più diffuso, per il patrimonio ambientale inteso nella sua accezione più ampia.

La Regione intende, in particolare, favorire il processo di aggregazione dei Comuni intorno a progetti di fornitura congiunta dei servizi, e sostenere l'attività di programmazione che le aggregazioni spontanee di comuni svolgeranno in tal senso .

Politiche per
l'organizzazione
dei servizi

Il *Programma di riordino territoriale* (di cui alle LL.RR. 143/97 e 11/99), presenta alcune proposte di adeguamento e di riorganizzazione dei servizi sul territorio, in funzione del loro costo, e porterà all'emanazione delle direttive atte a favorire l'aggregazione dei comuni nel quadro complessivo del riordino delle competenze della Regione e degli enti locali.

Nel frattempo, la Regione ha concretamente sostenuto l'organizzazione del trasporto pubblico da parte degli enti locali: la legge finanziaria per il 2002 ha infatti previsto contributi a Comuni e Comunità Montane per l'acquisto di autobus e minibus per il trasporto locale per 350mila euro.

La politica per i servizi sociali nelle zone montane si avvale ormai di strumenti ordinari. (LR 22/98). A livello locale, grande rilevanza assume l'attuazione del Piano Sociale Regionale 2002-2004, che finanzierà gli interventi previsti dai Piani di Zona, facenti capo alle Comunità Montane o ad aggregazioni delle stesse, per la realizzazione e la sperimentazione dei servizi sociali sul territorio. Il Piano, che si avvale di strumenti finanziari propri, rafforzerà i servizi di base già realizzati (segretariato sociale e servizi per l'infanzia e l'adolescenza), svilupperà nuovi servizi (segretariato sociale, servizi integrati, rete di pronto intervento sociale) e punterà all'integrazione tra i servizi sociali ed i servizi sanitari, bisogno particolarmente presente nelle zone interne, per via della maggiore presenza relativa degli anziani.

Il Piano costituirà pertanto l'occasione per consolidare il sistema di programmazione e gestione unitaria dei servizi da parte delle Comunità Montane, che punti al coinvolgimento anche di altri enti pubblici e di soggetti privati sul territorio.

E' innegabile che le politiche di sviluppo autocentrante e il sistema di interventi "per programmi" e "per progetti" utilizzato in via ordinaria nelle politiche della montagna e nelle politiche sociali scontino nelle zone interne il problema della rarefazione del tessuto sociale e dei partenariati, e quindi della minore capacità potenziale di elaborare strategie di medio lungo periodo, oltre che della minore capacità relativa da parte di amministrazioni locali, che non hanno mai avuto competenze al riguardo nel passato, di poter ideare e realizzare progetti e programmi.

Miglioramento
delle capacità
progettuali

Per favorire il processo di apprendimento nell'acquisizione da parte dei Comuni e delle Comunità Montane delle capacità progettuali necessarie allo svolgimento dei loro compiti ordinari, ma anche all'accesso a risorse straordinarie previste per specifici progetti, lo *Sportello per gli enti locali* (cfr. *supra*, par. 2.1) ha prestato particolare attenzione ai progetti proposti da Comuni, Province e Comunità Montane nei settori dello sviluppo socio-economico, in particolare per le zone interne.

Nel corso del 2001 e del 2002 sono stati predisposti ed ammesse a finanziamento dalla Commissione Europea numerose proposte nel settore del sociale (13 progetti per gli anziani, 11 per l'integrazione dei disabili). Inoltre, nell'ambito del Progetto Comunitario "*Integrated Strategies for a Social and Economic Development*" si prospettano azioni per le zone interne. Ed in particolare:

- creazione di imprese artigianali in zone ricche di tradizioni ed alta vocazione turistica (comuni della Valle Peligna e dell'Alto Sangro);
- creazione di centri informatici nelle zone montane, che servano come centri di servizi agli anziani, ai turisti e che diventino centri per l'insegnamento a distanza,
- creazione di nuove imprese sociali, nate anche dalla trasformazione di cooperative;
- azioni concertate ed innovative per la difesa di posti di lavoro offerti dai negozi del centro storico dell'Aquila (organizzati in consorzio, con 120 commercianti) in crisi per la competizione dei grandi centri commerciali;
- individuazione di azioni specifiche per far emergere il lavoro nero;
- sostegno alla creazione o alla migliore organizzazione di imprese alimentari produttrici di formaggi e salumi tipici in vari comuni di montagna.

C'è una diffusa soddisfazione da parte degli enti locali per l'attività che lo Sportello ha svolto e continuerà a svolgere, in quanto, ai fini delle politiche di sviluppo delle zone interne:

- sperimenta ed attua iniziative di grande rilevanza, prospettando soluzioni a problemi di politica economica e sociale locale che possono anche essere facilmente replicati;
- propone pertanto esempi di buone pratiche ed esperienze nei contenuti e nel metodo;
- favorisce negli enti locali i processi di apprendimento nella predisposizione e nella gestione di progetti di una certa complessità,
- consente di procurare risorse aggiuntive di "finanza straordinaria".

Verranno inoltre create le condizioni perché le zone interne possano beneficiare in modo particolare e preferenziale di progetti e programmi finanziati con risorse straordinarie: in tal senso si stanno muovendo alcune politiche di settore (Programma Equal), mentre in altre (Leader+) verranno attivate le risorse umane e finanziarie per avviare progetti di sviluppo.

La Regione sta dando uno slancio alla realizzazione di infrastrutture nelle zone interne, concentrando la maggior parte delle risorse destinate al settore in regione.

Infrastrutture

L'impegno finanziario di più rilevanti dimensioni si sta concretizzando con le azioni nazionali e regionali nel quadro della grande viabilità (cfr. *infra*, cap. 3), che porteranno nelle zone interne opere per 223 milioni di euro nei prossimi tre anni.

I tratti abruzzesi della dorsale appenninica e della pedemontana sono stati inseriti nel piano nazionale delle infrastrutture di interesse strategico, e tra questi le tratte per le quali è disponibile sin da ora la progettazione definitiva o esecutiva saranno realizzate a breve, essendo previste nei Piani Triennali nazionale e regionale per il periodo 2001-2004. Sono direttrici, snodi, completamenti e raccordi di grande importanza nel sistema viario regionale,

che consentiranno di rompere l'isolamento delle zone interne, migliorandone i collegamenti con la costa e con le regioni contermini.

In tema di infrastrutture ferroviarie, al momento in assenza di un chiaro quadro nella ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, si attiveranno tutte le possibili soluzioni che le Comunità Montane, nella loro programmazione triennale ed annuale, vorranno proporre per il potenziamento delle linee di connessione con i centri di dimensioni maggiori, al fine di favorirne l'utilizzo e il pendolarismo casa-lavoro. Verranno finanziati anche progetti che puntino a riutilizzare le tratte e le stazioni dismesse delle reti ferroviarie ai fini dello sviluppo turistico e per la costruzione di piccole strutture ricettive o piccoli esercizi commerciali.

Uno sforzo finanziario e programmatico di notevoli dimensioni è dedicato anche al superamento dei ritardi nella dotazione di alcune infrastrutture a rete (distribuzione dell'energia e dell'acqua), che rischiano di penalizzare le zone interne non solo in termini di qualità della vita, ma anche nella possibilità di attrarre flussi turistici.

Stabilendo priorità assoluta alle aree parco ed a comuni ricadenti in Comunità Montane, la Regione (con la LR n. 84/2001: cfr. *infra*, cap. 3) ha dato un deciso slancio al completamento della rete di distribuzione del metano nelle zone interne. Il programma di attuazione della legge consentirà infatti di ampliare la rete metanifera ad ulteriori 10mila utenze ubicate nel territorio di 96 comuni delle zone interne, con un indotto diretto di circa 1.000 unità lavorative, un possibile volano di spesa per opere complementari alle reti (ripristini stradali, recupero di infrastrutture, installazione di impianti domestici) e non (recupero di centri abitati), ma soprattutto con nuove prospettive di miglioramento della qualità della vita e di ripresa economica, sociale e turistica dei centri montani.

Anche per le reti di distribuzione idrica, come per la viabilità, la Regione è riuscita ad ottenere il sostegno dal Governo centrale, con l'impegno, nel quadro del cosiddetto "Pacchetto Lunardi" (cfr. *infra*, cap. 3) di finanziare interventi di riefficientamento delle adduzioni potabili nei bacini idrici dei principali fiumi regionali e di migliorare la dotazione di infrastrutture idriche ad uso irriguo nella Piana del Fucino.

Per quanto riguarda infine le infrastrutture produttive, oltre alle modalità "ordinarie", che passano attraverso i Consorzi industriali, quattro dei quali insistono su zone interne, si prevede di favorire in queste ultime la realizzazione di opere infrastrutturali e l'acquisto di beni immobili da destinare ad attività produttive e terziarie da parte degli enti locali. La finanziaria regionale per il 2002 (LR n. 7 del 10 maggio 2002) ha destinato a tal fine 25 milioni di euro, per finanziare progetti realizzati da Comuni, Comunità Montane, loro consorzi e Consorzi Industriali.

La politica per le imprese nelle zone interne deve essere finalizzata ad affrontare un doppio svantaggio per le attività economiche che vogliono localizzarsi. Il primo, ampiamente noto, è l'aggravio dei costi che la localizzazione periferica impone alle imprese. Il secondo nasce dal paradosso dell'attuale politica comunitaria in Abruzzo: tutte le zone interne, assegnate dalla Commissione Europea all'obiettivo 2, godono di aiuti alle imprese inferiori a quelli previsti per le zone ammesse alla deroga dell'art. 87.3.c, a maggiore livello di sviluppo relativo.

Le iniziative politiche assunte in tal senso dalla Giunta nei confronti delle autorità nazionali e comunitarie non hanno avuto successo, in quanto avrebbero imposto alla Commissione Europea una revisione, a programmazione già avviata, dei criteri di definizione delle zone

oggetto di intervento. La revisione dell'elenco delle zone ammissibili agli aiuti, prevista dai Regolamenti Comunitari per fine 2003, costituirà l'occasione per ripresentare la problematica all'attenzione delle autorità comunitarie e lanciare nuove proposte.

La Regione continuerà comunque ad utilizzare tutti gli strumenti possibili e compatibili con i massimali di aiuto comunitari, per favorire la nascita di nuove imprese sul territorio delle zone interne, ed in particolare:

- gli strumenti di politica fiscale;
- gli strumenti specifici che la legge regionale per la montagna prevede per le imprese nei settori ritenuti strategici (agricoltura, PMI e artigianato, terziario, commercio, pluriattività, ecc.);
- l'utilizzo della facoltà di poter destinare riserve di risorse a valere su fondi nazionali e regionali per gli incentivi alle attività produttive (L. 488/92, leggi per l'innovazione), ecc.;
- la previsione di apposite riserve su fondi regionali e/o il potenziamento delle poste finanziarie nel bilancio regionale nella politica per lo sviluppo dell'imprenditorialità e del lavoro autonomo in attività eco-compatibili in territori montani.

La LR 7/2002 (finanziaria 2002) ha previsto la riduzione massima possibile con gli attuali margini di manovra, oltre che per le attività agricole e le cooperative della piccola pesca, per tutte le attività economiche localizzate nei comuni montani con popolazione inferiore ai 2000 abitanti, abbassando la relativa aliquota al 3,25%. Si tratta di interventi che, sebbene possano sembrare di piccola entità, sono destinati ad incidere notevolmente sui costi delle piccole attività agricole ed artigianali delle zone interne.

Politica fiscale

Tra gli strumenti di politica per le imprese previsti dalla legge regionale per la montagna sono stati già attivati, e dotati di una congrua dotazione di risorse con la stessa legge finanziaria regionale per il 2002, il *Fondo per gli incentivi alla localizzazione delle imprese nelle zone montane* e gli incentivi alla pluriattività dei piccoli esercizi commerciali.

Strumenti della legge per la montagna

Inoltre, la Delibera di Giunta n. 493 del 26.6.2002 ha istituito presso la FIRA e disciplinato il "*Fondo speciale per il sostegno ed il trasferimento delle attività produttive nelle zone montane*". Il fondo, che era stato dotato per il 2001 di 251mila euro, attiverà di interventi di credito agevolato in favore di PMI industriali, artigiane, commerciali, turistiche e di servizi che esercitano attività ecocompatibili, e si candida a diventare il principale strumento di incentivazione delle zone interne, essendo cumulabile con altri e consentendo alle imprese, nel rispetto dei massimali comunitari, di optare per tipologia di regime di aiuto.

Ancora, per il sostegno all'ampliamento (pluriattività) ed alla riqualificazione delle attività dei piccoli esercizi commerciali nelle zone montane, sono state stanziati per il triennio 2002-2004 125mila euro.

Un'attenzione particolare, ai fini dello sviluppo delle zone interne, merita infine il problema della soluzione delle cosiddette "aree di crisi industriale". Nel modello di sviluppo delle zone interne, intese come macroarea regionale, un ruolo fondamentale è stato finora giocato dalla grande impresa non regionale (multinazionale e delle partecipazioni statali) nei settori a media ed alta tecnologia. Sotto la pressione della competizione oligopolistica internazionale, tali imprese o gruppi sono soggetti a repentini cambiamenti di strategie e ristrutturazioni, con impatto non sempre positivo sull'occupazione degli stabilimenti abruzzesi, come dimostrano alcune esperienze recenti. In questi casi di crisi, al momento particolarmente concentrate nelle zone interne (sistema urbano dell'Aquila, Valle Peligna), la Regione utilizzerà tutte le sue capacità di mediazione e contrattazione con la grande impresa ed il

Aree di crisi

Governo centrale per evitare disimpegni nei programmi di investimento negli stabilimenti locali, e si impegnerà a sostenere piani di investimenti aziendali che promuovano la riconversione e consentano il mantenimento dei livelli occupazionali e la riqualificazione delle produzioni e della forza lavoro impiegata.

Verranno inoltre attivati e sostenuti, nelle singole realtà locali, i percorsi *ad hoc* di governo della crisi, analoghi al “modello Valle Peligna”, che, coinvolgendo in partenariato le forze politiche e sociali e gli enti locali, propongano, programmino e realizzino azioni integrate di riqualificazione delle risorse umane, di promozione di processi di *spin-off* e di investimento pubblico e privato, di riuso di spazi dimessi a fini produttivi, ecc..

2.3 – Il consolidamento del sistema produttivo regionale

La priorità che la Regione attribuisce nelle sue strategie al sostegno al consolidamento al sistema produttivo regionale nasce dalla constatazione che l'obiettivo finale di qualunque politica regionale è quello di creare il benessere dei cittadini attraverso il lavoro ed occupazione. Ma le opportunità di lavoro nascono e si moltiplicano soltanto se l'apparato produttivo è competitivo, solido, ed in grado, attraverso l'innovazione, di cogliere le opportunità del mercato e crearsene di proprie. La creazione di posti di lavoro passa pertanto attraverso l'insieme degli interventi che mirano a consolidare e rendere competitivo il sistema produttivo regionale.

Si tratta di un compito che diventa più difficile nell'attuale fase dello sviluppo regionale. Da un lato, infatti, con l'uscita dall'obiettivo 1 e l'ingresso nell'obiettivo 2, le risorse di provenienza extra-regionale per il finanziamento dei tradizionali strumenti di sostegno all'apparato produttivo (infrastrutture e aiuti alle imprese) sono sensibilmente diminuite, a fronte dei ritardi che ancora permangono nei settori di intervento (rispettivamente, dotazione infrastrutturale e capacità innovativa endogena delle imprese regionali). D'altro canto, il quadro delle competenze regionali, ancora caratterizzato da un forte dinamismo, tende ad ampliarsi e ad interessare sempre più tutti i settori collegati alle politiche di sviluppo (i settori produttivi, ma anche trasporti e infrastrutture, politiche del lavoro e dell'occupazione, ecc.), senza che a ciò corrisponda ancora un completo controllo da parte della Regione di tutti gli strumenti attivabili.

In particolare, nel campo dello sviluppo delle attività produttive, il complesso delle politiche e delle strumentazioni è sempre più oggetto di intervento da parte dell'Unione Europea, che detta livelli e modalità di aiuto alle imprese. Di conseguenza, i principali strumenti regionali in materia sono costituiti dai programmi più che dalle leggi, dai servizi più che dalle funzioni amministrative in senso stretto.

In questa prospettiva, obiettivi intermedi della politica di sostegno del sistema produttivo regionale sono:

- l'adeguamento delle infrastrutture del territorio alle esigenze delle imprese;
- l'innalzamento della qualità e la promozione dell'accesso da parte delle imprese ai fattori produttivi primari (innovazione, capitale umano, servizi, capitale finanziario);
- la modulazione della politica di sostegno alle imprese in funzione delle specifiche esigenze settoriali e territoriali, fermi restando i limiti di cui sopra;
- la responsabilizzazione del livello di governo locale, chiamato a definire in autonomia e a guidare direttamente l'attuazione delle politiche di sviluppo territoriale.

A questi obiettivi corrispondono quattro campi di intervento della politica regionale: le infrastrutture, i fattori produttivi, le imprese, le politiche di settore.

2.3.1 – La politica per le infrastrutture

La politica delle infrastrutture è fondamentale, ai fini della competitività del sistema produttivo regionale, in quanto sostegno delle imprese locali e potente fattore di attrazione localizzativa di imprese extra-regionali..

In questa fase dello sviluppo regionale, l'Abruzzo si trova a dover ancora superare i ritardi nella dotazione di alcune infrastrutture di base (idriche *in primis*, di trasporto, soprattutto in alcuni ambiti specifici, e per la localizzazione industriale), seguendo un disegno che, per sua natura, fa riferimento ad un temporale orizzonte di medio e lungo periodo e va inquadrato in un discorso più generale di *assetto del territorio*..

Le grandi linee di azione di questo disegno sono riassunte più avanti (cfr. *infra*, par. 2.7). All'interno di quelle direttrici, ai fini del sostegno allo sviluppo del sistema produttivo sono già programmate o in corso numerose azioni, quali ad esempio:

- la realizzazione ed il completamento delle grandi reti viarie ed idriche previste nel quadro delle *infrastrutture strategiche di carattere nazionale*, e nei piani regionali (cfr. *infra*, par. 3.2), che completeranno la grande maglia viaria regionale e risolveranno il problema dell'accessibilità delle zone interne dalle regioni contermini e quello dell'integrazione nei grandi assi longitudinali appenninici e trasversali Est-Ovest;
- 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, non ancora ultimate, ma per le quali la carenza di alcuni servizi ed opere potrebbe costituire un vincolo alle decisioni localizzative di imprese medio-grandi;
- il finanziamento di progetti degli enti locali per l'attrezzatura di aree da destinare alla localizzazione di PMI industriali, artigianali, terziarie e turistiche (legge finanziaria per il 2002, cfr. *supra*);
- il sostegno alla realizzazione di infrastrutture per la localizzazione di imprese nelle specifiche realtà locali (patti territoriali e strumenti di programmazione negoziata in genere, cap. 3).

Tutte le esperienze più recenti indicano che una politica delle infrastrutture finalizzata alla localizzazione ed allo sviluppo delle imprese richiede di essere decisa ed attuata a livello locale, ponendo in essere tutte le possibili iniziative (dalla trattativa diretta con imprese e gruppi ad azioni di *marketing* ecc.) per contattare i potenziali investitori e per predisporre "pacchetti localizzativi" che integrino la disponibilità di infrastrutture con l'offerta di servizi reali e finanziari e della pubblica amministrazione e con forme particolari e "personalizzate" di incentivi.

La Regione ha già predisposto le basi per attuare una politica integrata di questo tipo per la localizzazione delle imprese (cfr. *passim*, in questo e nel prossimo capitolo):

- prevedendo incentivi fiscali alle attività produttive, localizzate in particolare nelle zone interne;
- promuovendo la creazione, in tutte le aree attrezzate, degli sportelli unici per le attività produttive e la loro messa in rete, per collegare tra loro tutti i soggetti che svolgono un ruolo sul territorio in tale ambito (Patti territoriali, Comuni, Consorzi di distretto, consorzi industriali, ecc.);

- attivando uno studio di fattibilità per individuare le azioni di *marketing territoriale* più efficaci da proporre per tutti gli ambiti locali regionali.

Su tali basi, la Regione sosterrà tutte le azioni promosse in autonomia dagli attori locali (consorzi di distretto, consorzi per le aree industriali, enti locali, ecc.) per la realizzazione di infrastrutture e di *pacchetti localizzativi*, e tutte le forme contrattuali possibili tra questi ed i potenziali investitori finalizzate alla localizzazione di nuove imprese.

2.3.2 – La politica per i fattori produttivi

La politica per i fattori produttivi è finalizzata a rendere accessibili alle imprese i fattori fondamentali della produzione, creando per loro un ambiente favorevole alla localizzazione ed allo sviluppo.

Obiettivi di questa politica sono pertanto:

- l'innalzamento della qualità della forza lavoro regionale;
- il potenziamento dei fattori di innovazione che sostengono sviluppo e qualificazione del sistema produttivo (in particolare, i servizi reali e per il trasferimento tecnologico, per l'organizzazione di impresa, per la commercializzazione dei prodotti, ecc) e la promozione della domanda di tali servizi da parte delle imprese;
- il miglioramento delle condizioni del mercato regionale dei capitali, con azioni di razionalizzazione dell'offerta e politiche volte a favorire l'accesso al credito e l'approvvigionamento di capitali da parte delle imprese.

Obiettivi

Il miglioramento della qualità della forza lavoro regionale trova le sue basi nelle azioni, in corso di svolgimento (cfr. *infra*, par. 2.4), per il miglioramento dell'offerta dell'istruzione e della formazione superiore nell'ambito delle nuove competenze regionali, e punterà ad un maggior raccordo tra il mercato del lavoro ed il sistema formativo, fin dalle fasi di progettazione delle azioni di quest'ultimo.

Capitale umano

Il potenziamento dei fattori di innovazione del sistema produttivo regionale si avvale di strumenti ampiamente utilizzati nelle leggi di incentivazione industriale: incentivi agli investimenti delle imprese, alla nascita ed alla localizzazione di imprese del terziario avanzato ed all'acquisto di servizi reali. Si tratta di strumenti che, nell'ambito del passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni e della recente acquisizione, da parte di queste ultime, della competenza legislativa esclusiva nella promozione delle attività produttive, sono oggetto di "regionalizzazione". Si apre pertanto una fase nella quale la Regione dovrà porre le basi per un nuovo sistema di incentivi, facendo tesoro dell'esperienza precedente e riorganizzando il proprio intervento.

Politica per l'innovazione

In questo quadro, notevole importanza riveste, al fine della costruzione di un ambiente regionale favorevole all'innovazione, l'organizzazione di una vera e propria politica regionale per la ricerca, lo sviluppo ed il trasferimento tecnologico. La struttura produttiva regionale deve avvalersi infatti di un sostegno in grado di sviluppare in proprio processi e metodi di produzione innovativi, di trasferirli alle imprese e in generale di iniettare nel sistema le conoscenze tecnologiche necessarie a sostenere un adeguato livello di competitività. L'Abruzzo dispone di centri di eccellenza che hanno la possibilità di fornire tale supporto, nel sistema universitario (con la presenza delle facoltà tecniche e scientifiche, oltre che economiche), nel sistema delle grandi imprese ad alta tecnologia, nei laboratori e nei 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 impegnarsi ad organizzare il proprio sistema della ricerca e dell'innovazione tecnologica come componente fondamentale a sostegno delle attività produttive, coordinando le attività dei centri esistenti e promovendone, attraverso adeguati interventi legislativi, la piena ed efficace integrazione con il sistema produttivo regionale, per rendere le innovazioni tecnologiche disponibili ed utilizzabili a vantaggio del sistema produttivo locale. In questa fase di avvio, può essere utile promuovere strumenti specifici (progetti pilota e dimostrativi di ricerca e sviluppo tecnologico promossi congiuntamente da centri di ricerca ed imprese, contratti di programma, ecc.), e di promozione di quelle strutture ed istituzioni che dimostrino di essere in grado di autosostenersi con le attività istituzionali ed eventualmente collaterali, utilizzando o sollecitando l'uso a tal fine tutti gli strumenti previsti per il cofinanziamento dei progetti di ricerca (POR Obiettivo 3 e VI Programma-Quadro comunitario). L'impegno, in un orizzonte di lungo periodo, è quello di intraprendere una politica più organica di collaborazione tra mondo della ricerca, imprese e pubblica amministrazione.

Il vero nodo cruciale per lo sviluppo delle imprese abruzzesi, artigiane, di giovane età, di piccola e piccolissima dimensione e spesso ad organizzazione familiare, è quello dell'accesso al credito, ambito di politica economica nel quale probabilmente è maggiore l'esigenza che l'azione della Regione sia diretta ad evitare che la riduzione degli aiuti abbia effetti traumatici sul sistema produttivo.

Mercato del
credito

L'azione della Regione, come nel recente passato, andrà indirizzata su due fronti:

- continuare a favorire l'accesso al credito ad associazioni e consorzi di imprese, intervenendo a sostegno dei fondi di garanzia e con azioni di ingegneria finanziaria finalizzate alla ricapitalizzazione delle PMI (*venture capital*, fondi chiusi specializzati, prestiti partecipativi, ecc.),
- creare le condizioni perché si sviluppi un mercato finanziario più efficiente, promovendo il riordino del sistema creditizio regionale e lo sviluppo del mercato finanziario locale.

In particolare, per quest'ultimo punto, 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, infatti, 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.

Inoltre, gli utili delle S.p.a e quelli derivanti dalla collocazione delle risorse per le cessioni delle quote di contratto dovrebbero produrre annualmente rilevanti risorse (stimabili tra i 41 e i 61 milioni di euro annui) da impiegare a tal fine.

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.

2.3.3 – Le politiche per le imprese

La presenza di infrastrutture e la creazione dell'“ambiente regionale” favorevole all'innovazione sono comunque presupposti anche di politiche specifiche per le imprese, finalizzate:

- all'attrazione di nuovi investimenti esterni e al rafforzamento dei fattori di competitività del tessuto di PMI;
- all'ispessimento del tessuto produttivo, attraverso la creazione di nuove imprese e la promozione della cooperazione, mediante la realizzazione di reti e di distretti.

Del primo obiettivo si è detto, come de resto delle politiche di promozione della cooperazione, che vanno efficacemente perseguite a livello locale, di distretto o ambito produttivo, e si avvalgono di appositi strumenti, che la Regione incoraggerà.

Una particolare attenzione verrà dedicata alle politiche per la creazione di nuove imprese, che insieme a varie forme di *autoimpiego*, ricoprono oggi un ruolo molto importante anche in quelle che sono solitamente definite *politiche attive del lavoro*.

Imprenditorialità
e creazione di
impresa

La vivacità imprenditoriale è un vero e proprio punto di forza nella nostra regione, che la caratterizza rispetto alle altre “aree depresse”, e che trova alimento nella presenza di una forza lavoro particolarmente dinamica, con componenti cosiddette “deboli”, giovanili e femminili, con elevati gradi di istruzione e di propensione al lavoro autonomo.

Lo dimostrano i dati, soprattutto quelli più recenti, sugli investimenti agevolati sia a valere sulle leggi nazionali che su quelle regionali (Tab. 2.1).

Oltre che nelle nuove iniziative imprenditoriali agevolate dalle leggi nazionali per favorire la nascita di nuove imprese (la 95/95, il prestito d'onore, ecc.), l'Abruzzo dimostra di essere molto più attivo, rispetto ad altre aree, anche nelle principali leggi nazionali che agevolano iniziative imprenditoriali ed investimenti di dimensioni relativamente più grandi. A titolo di esempio, nel 2001, i tre bandi della L. 488/92 hanno consentito, con 76 milioni di euro di investimento statale, di sostenere investimenti di imprese abruzzesi per 259 milioni di euro nell'industria e circa 128 milioni nei servizi commerciali e turistici, per un'occupazione di 2.567 addetti. Inoltre, le domande accolte per agevolazioni automatiche prenotate in base alla Legge 341/95 sono state 166, per investimenti di 75 milioni di euro (il 7,6 del totale nazionale, una quota molto superiore al peso demografico che ha la nostra regione).

Le 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 agevolano nuove imprese di dimensioni medie minori rispetto a quelle oggetto di intervento nelle leggi nazionali, stanno vivendo dal 2000 un periodo di deciso rilancio.

Il cofinanziamento nazionale e comunitario delle leggi, garantito da apposite misure previste dal POR Obiettivo 3, si è rivelato a tal fine decisivo, in quanto ha consentito da un lato di incrementare di due terzi le risorse complessive a disposizione per finanziare le nuove iniziative imprenditoriali, dall'altro, attraverso opportune e massicce azioni di diffusione, promozione e pubblicità (informazione e campagne pubblicitarie, convegni, seminari, ecc.) di rendere nota la presenza di tali leggi regionali ai nuovi potenziali imprenditori e di diffondere la cultura dell'autoimpiego.

I risultati sono decisamente positivi. Nonostante la riduzione delle aliquote di sostegno pubblico previste dalle nuove normative, tra il 2000 e il 2001 le istanze per accedere alle provvidenze previste dalle leggi regionali sono più che raddoppiate, passando da 632 a 1.381, ed utilizzando, con i 1.048 nuovi progetti imprenditoriali finanziati, tutti gli oltre 30 milioni e mezzo di euro disponibili per quest'ultimo anno. Nel complesso, tra il 1999 e il 2001 sono state finanziate 1.819 nuove imprese a valere su queste leggi. Per il 2002 si conferma la tendenza ad un alto utilizzo di questi strumenti: sono infatti pervenute 1.213 domande, attualmente in istruttoria.

Il monitoraggio delle iniziative finanziate con la principale di queste leggi (la LR 55/98) è in corso di svolgimento presso Abruzzo Lavoro. Dalle prime informazioni emergono dati molto interessanti sulla genesi di nuove imprese in Abruzzo: molte di queste nascerebbero per processi di *spin-off* di iniziative industriali e terziarie già presenti sul territorio, a conferma della solidità della struttura produttiva regionale e della sua capacità di innovazione ed adattamento, e quindi della validità delle strategie di valorizzazione dei percorsi locali di sviluppo e delle specifiche iniziative intraprese in tal senso.

Tabella 2.1 – Agevolazioni concesse ad imprese abruzzesi dalle principali leggi nazionali nel 2001.

Leggi e bandi	Numero domande	Investi- menti (Mioeuro)	Agevola- zioni (Mioeuro)	Addetti
L. 488/92 Industria Graduatoria ordinaria	63	166	23	1.268
L. 488/92 Industria Graduatoria speciale	9	17	2	103
L. 488/92 Industria Graduat. Grandi progetti	2	76	10	546
L. 488/92 Turismo (bando 1999)	65	57	12	289
L. 488/92 Turismo (bando 2001)	56	68	15	322
L. 488/92 Commercio	5	3	1	43
L. 341/95 Agevolazioni automatiche	166	75	2	n.d.

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2001

In generale, questi dati, nazionali e regionali, confermano che l'Abruzzo, non soffrendo più del problema, tipico delle regioni in ritardo di sviluppo, della carenza di imprenditorialità, è maturo perché le sue politiche del lavoro facciano un salto di qualità, passando da una logica *quantitativa* (promozione indistinta di nuove imprese) ad obiettivi di carattere *qualitativo*, di sostegno alla qualificazione dell'apparato produttivo. E' allo studio, a tale proposito, la possibilità di abbandonare la logica degli incentivi "a sportello" per le nuove imprese, per passare ad una selezione degli interventi, in base ai parametri maggiormente legati agli obiettivi di politica regionale (innovatività, impatto occupazionale, strategicità rispetto ai programmi di sviluppo regionali e settori ritenuti prioritari, ecc.).

Il forte impulso allo sviluppo proveniente dal tessuto imprenditoriale regionale non è sfuggito alla Regione, che ha predisposto un nuovo strumento legislativo, integrativo rispetto a quelli appena citati, per la promozione di nuove imprese ed superamento di alcune carenze in quelli che sono stati sopra definiti "fattori produttivi primari" (credito e finanza, spazio ed infrastrutture).

Il Consiglio Regionale ha infatti molto recentemente approvato (seduta del 16 luglio 2002, verbale n. 72/23) il disegno di legge regionale su "Interventi a sostegno dell'economia",

Nuovi
strumenti

volto a sostenere nascita e sviluppo delle imprese industriali, commerciali, dell'artigianato, dei servizi e del turismo attraverso:

- 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 interventi finalizzati al recupero ed allo sviluppo di strutture industriali preesistenti già adibite ad attività di trasformazione, lavorazione, conservazione e commercializzazione di prodotti agro-alimentari, ittici e dell'allevamento.

La legge attiverà 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 10mila euro (circa 19,5 miliardi di lire).

2.3.4 – Le politiche di settore

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 ambiti, si è avuto di recente il passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni. La conseguente acquisizione del controllo degli strumenti di sviluppo consentirà di valorizzare a pieno l'azione regionale, purchè questa sia concentrata nella definizione delle grandi strategie e delle linee di intervento, anziché nella gestione di funzioni amministrative. In altri termini, la capacità di promuovere lo sviluppo con efficaci azioni “di contesto” trova il suo presupposto indispensabile nella nuova divisione di poteri tra Regione ed Autonomie Locali, con la prima impegnata in un'attività legislativa che consenta di fondare un nuovo sistema di interventi, valido e coerente al proprio interno, e le seconde concentrate sulle azioni a maggiore valenza e specificità locale, sull'implementazione e sulla gestione delle azioni e l'erogazione di servizi agli utenti finali.

La Regione riconosce al settore agricolo ed agroalimentare una grande rilevanza strategica, sia ai fini della competitività economica e dell'immagine all'interno del sistema italiano ed internazionale (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.

Agricoltura e
sviluppo rurale

In considerazione di ciò, ed in linea con l'orientamento comunitario che vuole la politica agricola orientata verso una politica più generale dello sviluppo rurale, in questo settore verranno utilizzati strumenti comuni anche ad altri settori (misure per la crescita delle dimensioni delle imprese, semplificazione degli adempimenti burocratici, riduzione della pressione fiscale, ecc.), ma soprattutto strumenti propi, quali la semplificazione e l'accesso agli aiuti soprattutto comunitari, le agevolazioni creditizie settoriali, la riorganizzazione e il rilancio dell'associazionismo, il miglioramento delle professionalità delle diverse figure impegnate nella filiera, la chiarezza del sistema delle deleghe e delle competenze per dare agli

agricoltori un quadro certo delle competenze.

La politica regionale dello sviluppo rurale, così come è impostata, andrà adeguatamente e gradualmente decentrata, lasciando a Province e Comunità Montane, nell'ambito dei loro rispettivi piani di sviluppo socio-economico, la possibilità di determinare autonomamente i propri percorsi di crescita. La gradualità del passaggio di competenze è spiegata, in questa fase e almeno fino alla naturale scadenza dei programmi in corso, dalla necessità di mantenere in capo alla Regione, che ne è Autorità di Gestione, il controllo della spesa e dell'attuazione dei programmi cofinanziati dallo Stato e dalla Commissione Europea.

Con questa prospettiva, nel rispetto degli Orientamenti agli Aiuti di Stato vigenti ed attivando le opportunità che offrono le leggi regionali di settore ed i Regolamenti Comunitari che hanno attivato il Programma di Sviluppo Rurale (P.S.R.), il DOCUP Pesca ed il Programma di Iniziativa Comunitaria LEADER +, la nuova politica agricola e della pesca regionale si attiverà a promuovere un sistema competitivo in grado di sostenere le sfide del mercato che saranno più problematiche con l'ingresso prossimo di nuovi partners nella Comunità dei quindici (2004) e con la probabile uscita dell'Abruzzo dalle zone obiettivo 2. Essa punterà in particolare:

- sul potenziamento delle capacità di trasformazione e di commercializzazione delle aziende agricole e agro-industriali;
- sulla promozione dei miglioramenti strutturali delle aziende agricole, volti a conseguire un notevole miglioramento dell'efficienza e della capacità di stare sul mercato;
- sulla valorizzazione delle diversità, riflesso delle ricche tradizioni della produzione alimentare abruzzese.

Le capacità di penetrazione commerciale delle aziende saranno adeguatamente potenziate valorizzando le espressioni dell'associazionismo, con la creazione di consorzi di tutela e la valorizzazione di prodotti tipici e di consorzi dei produttori, con marchi di qualità, come nel caso della denominazione di "prodotti di montagna" per i prodotti agricoli e gli alimenti originari delle aree montane. Tali interventi verranno poi affiancati da iniziative volte a valorizzare in chiave di marketing i prodotti tipici e l'immagine dell'Abruzzo come regione dei parchi (con evidenti sinergie con le azioni volte a valorizzare l'immagine turistica), in cui un ambiente incontaminato consente l'utilizzo di processi produttivi in agricoltura tradizionali che rendono i prodotti salubri e privi di sofisticazioni.

Nel quadro dei miglioramenti strutturali delle aziende, sono state avviate azioni di ricomposizione fondiaria, diretta a realizzare un recupero di efficienza dei suoli agricoli e superarne il problema dell'eccessiva parcellizzazione. Il Piano di sviluppo Rurale affianca a tali azioni misure volte a migliorare le condizioni di produzione, che incentivano investimenti di natura fondiaria, nell'edilizia rurale e nell'adeguamento tecnologico degli impianti, ed in particolare quelli di lavorazione e trasformazione dei prodotti agricoli.

Queste azioni di politica agraria in senso stretto, sempre in linea con i principi europei, saranno accompagnate da una costante attenzione a promuovere non già singole e specifiche produzioni, ma *progetti di sviluppo*, che offrano un concreto sostegno all'economia rurale nel suo complesso e nella sua fondamentale dimensione sociale e territoriale da un lato salvaguardando le comunità agricole dinamiche, in grado di generare opportunità di occupazione, dall'altro promuovendo un'agricoltura compatibile con le esigenze ambientali, la tutela e la valorizzazione delle risorse naturali e del patrimonio naturale e del paesaggio.

I *progetti* consentiranno di diversificare l'assetto produttivo delle aree rurali, in special modo

di quelle delle zone interne, maggiormente dipendenti da attività agricole e spesso 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 considerazione dell'importante ruolo sociale che svolgono, 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.

Particolare attenzione sarà dedicata alle esigenze dell'agricoltura nelle zone interne. Oltre alle azioni già viste, per la programmazione nelle zone montane (cfr. *supra*, par.2.2) e ad azioni di miglioramento delle infrastrutture rurali (strade, metanodotti, acquedotti, elettrificazione rurale) verranno concessi incentivi (indennità compensative ex Reg. 1257/99) e sostegni alla pluriattività nelle zone interne, e verrà sostenuta e potenziata la pianificazione degli interventi di conservazione e miglioramento dei boschi.

Le strategie per il commercio e l'artigianato sono caratterizzate da un tratto comune, che è quello della necessità di incentivare le strategie, per gli operatori del settore, di collocazione in spazi di specializzazione e "nicchie".

Commercio
e artigianato

Le politiche per il commercio devono prendere atto della rivoluzione nella distribuzione commerciale implicata dalla diffusione delle grandi reti di distribuzione e dai rapidi mutamenti nei modelli di consumo, processi irreversibili e difficilmente contrastabili, che negli ultimi anni hanno prodotto una profonda ristrutturazione del piccolo commercio.

Le PMI commerciali svolgono una funzione sociale molto rilevante ai fini della creazione del reddito e dell'occupazione, nonché della ricchezza e della vitalità dei centri storici, e, specialmente in alcune zone, quelle interne, contribuisce al sostegno dell'occupazione ed alla sopravvivenza stessa dei piccoli centri.

In considerazione di ciò, le politiche per il commercio adotteranno tutte le misure per favorire l'innovazione e la specializzazione lo sviluppo del piccolo commercio.

Attraverso il *Piano regionale urbanistico-commerciale* verranno promosse 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). Verranno inoltre favoriti investimenti in innovazione, attraverso i quali le piccole unità commerciali si specializzino in prodotti tipici, di qualità e nicchie specifiche di mercato.

Una strategia opposta a quella della specializzazione dovrà essere incentivata nei piccoli centri montani, nei quali la sopravvivenza delle attività commerciali è spesso legata all'ampiezza della gamma di prodotti distribuiti. In queste zone verranno pertanto favoriti gli "empori" e la tendenza ad ampliare l'offerta da parte dei piccoli esercizi commerciali, alla cui permanenza è spesso legata la vita stessa dei paesi.

Tutte le innovazioni andranno poi sostenute da un lato con azioni di riqualificazione del personale, dall'altro con il sostegno finanziario agli investimenti degli esercizi commerciali volti al rinnovo dei locali ed alle innovazioni di immagine, nonché a tutti i fenomeni di

associazionismo volti a rinforzare le strategie del settore.

Il peso dell'artigianato nella struttura produttiva regionale (il 17% dell'occupazione e il 14% del PIL totale) richiede un'attenta considerazione di tutti i segmenti che lo compongono, ed una politica integrata con quelle adottate in altri settori, in particolare nelle politiche per le piccole e medie imprese, per le grandi opportunità di sviluppo potenziale che ognuno di tali segmenti presenta.

Artigianato

Le possibilità di sviluppo dell'artigianato sono legate alle opportunità di sfruttamento delle nicchie di mercato della produzione industriale, sempre più indirizzata alla personalizzazione dei prodotti ed al decentramento produttivo. Le imprese artigiane operanti in molti dei settori di PMI (abbigliamento, pelletteria, mobile e arredamento, ma anche costruzioni) sono di fatto assimilabili a piccole imprese, come del resto le iniziative artigianali dei servizi alla persona.

Tra gli altri segmenti, l'artigianato artistico e quello dei prodotti tipici potranno trovare giovamento e sbocchi di mercato dalle politiche per la promozione turistica, e di attrazione in loco di flussi turistici, nonché dall'azione promozionale generale messa in atto in quel settore. I segmenti artigiani dell'industria agroalimentare troveranno nella politica del marchio e nella promozione dei loro prodotti e di quelli agricoli, stimulate dall'azione regionale, il loro principale veicolo promozionale, come per le produzioni agricole.

Particolare considerazione va attribuita, infine, all'artigianato dei servizi, che ha una funzione intrinseca non integrabile con quella degli altri settori, ma che costituisce un settore di crescita occupazionale effettiva e ancor più potenziale.

Il sostegno alle imprese artigianali avverrà attraverso la promozione dell'associazionismo ed in particolare quello finalizzato a migliorare l'accesso al credito; per l'artigianato industriale, sostenendo come per le PMI l'innovazione di prodotto e di processo; per tutte, favorendo la trasmissione delle conoscenze e delle capacità dei mestieri attraverso tutte le misure possibili e mirate di formazione professionale, anche migliorando lo strumento della Bottega scuola, e semplificando le procedure amministrative, che per questa tipologia di imprese risultano particolarmente gravose.

La riorganizzazione dell'intervento regionale in materia di turismo attuata negli ultimi anni, in linea con la riforma generale dell'amministrazione, andrà rafforzata. Dovranno essere migliorate le capacità di programmazione e di analisi, conoscenza ed osservazione da parte della Regione e verranno promosse attività di formazione del personale e forme di programmazione congiunta degli enti locali.

Turismo

I notevoli risultati ottenuti dal turismo abruzzese negli ultimi anni testimoniano infatti che l'azione distribuita e coordinata tra il livello regionale ed il livello locale, impostata sulla concordanza delle tematiche ("la Regione verde", con la spinta verso la diversificazione e dell'offerta verso i vari segmenti e lo sviluppo delle iniziative e delle manifestazioni a carattere storico, culturale, religioso e naturalistico da parte degli enti locali) comincia a dare frutti tangibili.

L'azione promozionale della Regione continuerà a sostenere l'immagine unitaria dell'Abruzzo, garantendole una maggiore visibilità in Italia e nel mondo, ma anche evitando la frammentazione ed eventuali duplicazioni delle iniziative promozionali e favorendo la piena valorizzazione turistica del patrimonio naturale e delle aree protette.

L'attività di promozione, anche secondo quanto contenuto nel Programma Triennale di Promozione Turistica, comprenderà la partecipazione a diverse iniziative (fiere, borse, incontri, ecc.) e l'attivazione di nuovi servizi (numeri verdi telefonici, annuari telematici a sostegno della commercializzazione dei prodotti, ecc.), concentrando le risorse sui mercati esteri di maggior interesse, per le fasce di mercato a medio-alto reddito (Stati Uniti, Nord ed Est Europa), ed interessando i consumatori finali, ma soprattutto i canali di commercializzazione.

Il vero e proprio salto di qualità del turismo regionale, considerando le potenzialità presenti sul territorio, si può ottenere rafforzando i collegamenti con i *tour operators* internazionali e gli incentivi a compagnie che organizzino voli *charter*, in modo da continuare ad incrementare gli arrivi dei turisti stranieri. La loro presenza consentirebbe, tra l'altro, di favorire quell'allungamento della stagione turistica, a lungo auspicato, che garantisca una migliore integrazione tra turismo montano e rurale e turismo balneare, con l'obiettivo di realizzare una più ampia utilizzazione delle strutture di accoglienza e di migliorare per tale via l'efficienza e la redditività aziendale del settore.

Parallelamente, nell'ambito della nuova divisione dei compiti tra Regione ed enti locali, nel quadro delle nuove competenze di *legislazione esclusiva* nel settore, appena trasferite dallo Stato con la modifica del Titolo V della Costituzione (L.C. n. 3/2000), i nuovi strumenti legislativi regionali, anche recuperando le linee della legge-quadro nazionale sul turismo (L. 135/2000), e comunque in linea con quanto si sta facendo in altri campi delle politiche settoriali e delle riforme della pubblica amministrazione, verranno favorite tutte le forme di auto-organizzazione, di partenariato tra enti locali (*Distretti Turistici Locali*), di organizzazione autonoma dell'offerta da parte di questi ultimi (ad esempio, consorzi locali di promozione e valorizzazione turistica), che favoriscono la responsabilizzazione e la cooperazione tra operatori del settore.

Infine, le risorse finanziarie destinate ad agevolare gli investimenti degli operatori del settore turismo in regione saranno finalizzate nei prossimi anni a:

- la riqualificazione dell'offerta turistica nelle zone interne, con varie iniziative volte a potenziare il turismo in specifici ambiti locali e segmenti, migliorando sia le infrastrutture turistiche (per es. innevamento artificiale nelle zone sciistiche), sia i servizi ("treni verdi", "treni della neve", reti di operatori agrituristici, creazione di pacchetti turistici integrati mare-montagna, montagna-parco o mare-cultura, itinerari eno-gastronomici e delle risorse naturali);
- la diversificazione dell'offerta turistica, attraverso il potenziamento dei segmenti non adeguatamente sfruttati. In quest'ottica va vista la proposta di legge che, recependo la nuova normativa nazionale (Legge 33/2000), mira a dare un quadro unitario agli interventi regionali nel segmento del turismo termale;
- il miglioramento della ricettività, accompagnato dalla realizzazione di interventi di medio-lungo periodo volti alla creazione di infrastrutture e alla riqualificazione delle risorse (recupero dei centri storici, potenziamento e messa in rete del sistema mussale, ecc.);
- l'ammodernamento della ricettività nelle aree turistiche forti (quelle costiere);
- l'integrazione, in queste aree, di queste azioni con quelle di riqualificazione delle risorse locali, in termini di rinnovo e di miglioramento della qualità urbana e sociale, di riqualificazione del territorio verso modelli più sostenibili rispetto all'immagine dell'Abruzzo di Regione Verde.

2.4 – Politiche del lavoro, della formazione e dell'istruzione

In questa fase di riorganizzazione dell'intero quadro istituzionale degli interventi delle politiche sul mercato del lavoro, caratterizzata dall'assunzione da parte dell'Unione Europea di poteri di direttiva sulle riforme dei mercati del lavoro nazionali nel quadro della Strategia Europea per l'Occupazione ed al contempo dal passaggio di numerose competenze dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, la politica di sviluppo delle risorse umane, importante per garantire capacità innovativa e competitività ai sistemi produttivi regionali, ha assunto una dimensione decisamente più ampia, tanto da configurarsi, rispetto agli obiettivi della legislatura, come una politica "di organizzazione del contesto", che richiede un approccio almeno di medio periodo.

Infatti, nella propria azione di riforma del mercato del lavoro, la Regione si trova da un lato ad applicare e rendere operativi gli indirizzi contenuti nei Piani di Azione Nazionali, volti a perseguire gli obiettivi sintetizzati nei quattro pilastri della strategia europea per l'occupazione (*occupabilità* della popolazione in età lavorativa, sviluppo dell'*imprenditorialità*, *adattabilità* delle imprese e dei lavoratori ai cambiamenti del contesto e *pari opportunità* di accesso al mercato del lavoro e di sviluppo professionale tra uomo e donna), dall'altro ad ammodernare ed innovare i sistemi di istruzione, formazione e lavoro, recentemente divenuti proprio ambito di potestà legislativa esclusiva.

Si tratta in sostanza di impostare un moderno sistema di governo del mercato del lavoro, agendo in quattro ambiti distinti, ma che si intrecciano tra loro in maniera estremamente complessa:

- l'organizzazione del sistema dell'istruzione superiore regionale;
- l'organizzazione e la riqualificazione del sistema di formazione;
- le connessioni di tale sistema con la domanda sul mercato del lavoro;
- l'efficacia nel funzionamento del sistema di governo del mercato stesso.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'organizzazione del sistema di istruzione superiore ed universitaria e post-universitaria, secondo le linee della riforma tracciate dal governo centrale e nel pieno rispetto dell'autonomia scolastica ed universitaria è, allo stato dei fatti, un obiettivo perseguibile soltanto nel medio e lungo periodo, quando saranno chiari le competenze regionali e gli orientamenti della riforma complessiva dell'amministrazione. In ogni caso, al fine di garantire il miglioramento qualitativo della formazione superiore ed il collegamento con il mercato del lavoro, la formazione regionale di secondo e terzo livello andrà rafforzata, e verrà promossa l'integrazione di percorsi universitari con moduli professionalizzanti, o con periodi di lavoro estivo presso aziende, in coordinamento con la *Direzione Generale dell'Istruzione*, che nella nuova legislazione ha sostituito i Provveditorati agli Studi. In generale, si perseguirà l'innalzamento della qualità dell'offerta lavorativa sviluppando le attività intra ed extra scolastiche finalizzate all'acquisizione delle competenze di base e trasversali maggiormente richieste dal mercato (di tipo linguistico, logico-matematico, informatico).

Istruzione
superiore

Nel sistema della formazione, l'obiettivo fondamentale dell'azione regionale è la realizzazione e/o la riqualificazione del sistema di formazione regionale superiore, finalizzato a conseguire una maggiore qualificazione della forza lavoro ed un maggior raccordo con le esigenze del sistema produttivo. A tal fine, risulta di fondamentale importanza l'istituzione di un sistema di accreditamento dei centri che erogano la formazione, che garantisca adeguati livelli qualitativi necessari a migliorare le conoscenze tecnologiche del sistema produttivo.

Formazione
professionale

Per quanto concerne il terzo aspetto (connessioni del sistema formativo con il mercato del

Formazione
e mercato
del lavoro

lavoro), risultano cruciali:

- il sostegno alla flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, allo scopo di accrescere la capacità di adattamento dei lavoratori ai processi di innovazione tecnologica e di flessibilità nell'organizzazione del lavoro;
- lo sviluppo di percorsi formativi mirati sui temi della ricerca e dello sviluppo tecnologico e della diffusione della cultura imprenditoriale, in modo da realizzare un sistema produttivo caratterizzato da "innovazione diffusa" e da capacità di adattamento e di autoimpiego dei lavoratori;

Il sostegno alla flessibilizzazione dei rapporti di lavoro avverrà incentivando l'utilizzo degli strumenti "flessibili" di inserimento nel mercato del lavoro previsti dalla legislazione nazionale (part-time, rapporti di lavoro a tempo determinato, sperimentazione di formule di *job-sharing*, ecc.). Si attiveranno inoltre percorsi di accompagnamento alla creazione di impresa ed al lavoro autonomo (formazione, start-up, tutoraggio, post-tutoraggio, accesso al credito ed ai servizi, ecc.) e di processi di *spin-off* aziendale, anche attraverso strumenti pattizi e di programmazione negoziata locale.

In questa chiave va letta anche la scelta di potenziare l'offerta di servizi alle PMI, per la diagnosi dei fabbisogni e la pianificazione degli interventi formativi, con particolare riferimento alla ricerca e sviluppo tecnologico. In questo settore, come visto di importanza fondamentale per lo sviluppo della competitività regionale, verranno attivati meccanismi *ad hoc* per attività di diffusione nell'innovazione tecnologica e per il sostegno alla collocazione temporanea di ricercatori presso le imprese, nonché filiere formative ad elevata qualificazione professionale nel campo dell'*high-tech*, nel quadro di collaborazioni tra Università, centri di ricerca e sistema delle imprese.

Per quanto riguarda infine il quarto aspetto di cui sopra, fondamentale è la revisione del ruolo del settore pubblico nell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, in linea con le recenti riforme, attraverso:

- il potenziamento degli strumenti in grado di favorire l'inserimento nel mercato del lavoro, basato sul raccordo tra scuola, formazione professionale e lavoro e sull'interazione tra più soggetti istituzionali;
- l'innovazione nelle metodologie e l'ampliamento delle modalità operative di intervento a supporto dei processi di inserimento nel mercato del lavoro;
- l'adeguamento delle competenze del personale della pubblica amministrazione coinvolto in tali funzioni, per supportare il processo di modernizzazione in atto nel settore, e l'acquisizione di una nuova cultura gestionale orientata al cliente/utente.

I servizi
pubblici

L'attuale sistema di garanzie di diritto allo studio andrà riordinato, cercando di garantire, da un lato la generale fruizione del sistema scolastico e formativo (a livello di scuola d'infanzia, dell'obbligo e della formazione professionale continua), ampliandolo effettivamente ad aree finora trascurate (apprendimento nell'arco della vita, soggetti portatori di handicap, attività di prevenzione dell'abbandono scolastico), concorrendo agli oneri che questo comporta, dall'altro di stimolare l'arricchimento dell'offerta, a tutela del pluralismo di opinioni.

Diritto allo
studio

In tale quadro, la Regione, che eserciterà le funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento, si farà promotrice della partecipazione delle Province, dei Comuni e di tutti i soggetti territorialmente interessati, ad iniziative in tal senso, sia a favore delle famiglie degli allievi delle scuole statali e non (*bonus* per render concreta la possibilità di scelta formativa), sia a favore delle istituzioni scolastiche (attraverso il concorso agli oneri gestionali)

Gli obiettivi strategici prioritari nel medio periodo sono individuabili, sulla linea avviata con

Priorità

la LR 76/98, e sugli attuali orientamenti e risorse finanziarie comunitari e nazionali:

- nella definizione e nell'attuazione del sistema di accreditamento degli enti di formazione;
- nella creazione e nella messa in rete dei Centri per l'impiego.

Il processo di accreditamento delle sedi formative ed orientative è fondamentale ai fini dell'obiettivo di riqualificare la formazione professionale e la formazione superiore. Allo stato attuale, esso rappresenta un'occasione utile per monitorare la qualità, l'efficacia e l'efficienza delle sedi operative di recente formazione e di quelle che hanno costituito l'ossatura dell'offerta regionale di formazione e orientamento, oltre che un moderno strumento che consente di superare le procedure lente di affidamento concorsuale delle iniziative formative previste dalla legislazione vigente.

L'accREDITAMENTO è in pratica un processo continuo, con rinnovo a cadenza biennale. La Giunta (Del. n 1277 del 27.12.2001) ha avviato le procedure per il biennio 2002-2003, definendo il modello di accreditamento degli enti e le modalità di verifica e controllo.

Il *modello* ricalca, rimodulandoli, i criteri ministeriali (DM 25.05.2001, n. 166), ed è finalizzato alla verifica delle capacità gestionali, logistiche, della situazione economica, i livelli di efficacia, di efficienza ed il sistema di relazioni, e degli standard minimi di competenza professionale degli organismi di formazione ed orientamento. Al fine di elevare la qualità del sistema formativo, obiettivo fondamentale della politica del lavoro regionale, la Giunta ha posto in essere (Del n. 291 del 22.05.2002) azioni di sostegno per organismi di formazione che volessero acquisire le certificazioni di qualità ISO 9001 e adeguare le proprie sedi operative ed i propri strumenti.

I Centri di servizi per l'impiego sono destinati ad un ruolo importante, di innovazione nelle metodologie e di miglioramento delle capacità di intervento del sistema di governo nelle politiche attive del mercato del lavoro, essendo loro affidato il delicato compito di favorire l'incontro tra domanda ed offerta. A regime, i Centri attiveranno interventi di rimotivazione, orientamento e consulenza personalizzati per l'utente, promuoveranno esperienze guidate in ambienti lavorativi (tirocini, borse di lavoro e *work experience*), percorsi formativi centrati sull'alternanza tra formazione e lavoro, programmi di formazione permanente per gli adulti a rischio. E' prevista inoltre la realizzazione di centri e servizi *ad hoc* per le categorie svantaggiate (prima accoglienza e assistenza socio-pedagogica, adeguamento delle postazioni lavorative per disabili, formazione a distanza, promozione del telelavoro, borse di studio e sussidi a studenti a rischio di abbandono appartenenti a famiglie disagiate).

La Giunta Regionale (Delibera del 17.01.2002) ha approvato il *Masterplan regionale dei servizi per l'impiego*, che definisce modalità e tempi di organizzazione dei servizi che ognuno dei 15 Centri attivati in regione dovrà porre in essere. Si tratta di servizi per l'utenza, raggruppabili in sei aree (*accoglienza*, prima informazione e consultazione autonoma dell'utente; *orientamento*; *gestione dell'obbligo formativo*; *incontro tra domanda e offerta di lavoro*; *gestione delle procedure amministrative*; *informazione e relazioni col pubblico*) e di un servizio interno di monitoraggio e valutazione.

È stata già avviata la fase di sperimentazione e di implementazione, attraverso un'azione congiunta di Regione e Province, che dovranno gestire i Centri. La Regione ha attivato numerosi progetti (finanziati anche nell'ambito del POR Obiettivo 3), volti da un lato a migliorare la professionalità degli operatori dei centri (scambi di buone prassi con altri operatori dei servizi per l'impiego, ecc.), dall'altro a dotare i centri delle risorse strumentali necessarie allo svolgimento dei loro compiti (sistema di documentazione ed aggiornamento

degli operatori dei servizi all'impiego, sistema di monitoraggio dei servizi per l'impiego e di osservazione del mercato del lavoro, sistemi informativi per la messa in rete dei centri, ecc.). Le Province, oltre a curare gli aspetti logistici, hanno attivato i processi di innovazione strutturale e tecnologica necessaria all'implementazione dei nuovi servizi. Un impulso notevole alla funzionalità dei nuovi Centri verrà dal completamento del SIL (Sistema Informativo del Lavoro), in fase di realizzazione presso il Ministero, che, come banca dati centralizzata, renderà operativi i collegamenti dei Centri con le analoghe strutture di tutto il territorio nazionale.

I Centri dei Servizi per l'impiego dovranno diventare pienamente funzionali, e raggiungere gli standard minimi di funzionamento definiti dal Ministero, entro fine anno. Per quell'epoca, il *Masterplan* prevede l'attivazione in tutti i centri di alcuni servizi di base: le aree di accoglienza (prima informazione e autoconsultazione), i servizi di orientamento (in particolare, di consulenza orientativa), quelli di gestione delle procedure amministrative.

Contemporaneamente, sempre attraverso l'azione congiunta di Regione e Province, verrà completato l'adeguamento delle strutture fisiche dei Centri. Verranno poi seguite le tappe previste dal *Masterplan* per i corsi di riqualificazione e di acquisizione del personale integrato con competenze esterne, l'attivazione dei nuovi servizi e la piena attuazione del decentramento alle Province di tutte le competenze necessarie per una gestione più efficace dei servizi per l'impiego.

2.5 – Politiche sociali e Sanità

2.5.1 – Le Politiche sociali

Nel settore delle politiche sociali sono in atto profonde trasformazioni, che attribuiscono alla Regione un ruolo cruciale di promozione di quelle forme di solidarietà, attraverso la sussidiarietà e la collaborazione tra attori sul territorio (istituzioni, ma anche soggetti sociali), in grado di garantire il superamento della crisi del sistema di *welfare* nazionale.

Il sistema di *welfare* regionale si basa infatti sempre più sulle forme di collaborazione tra soggetti istituzionali, che richiedono un apporto qualificato tra Comuni, Province, aziende pubbliche per i servizi alla persona (ex IPAB), ma soprattutto sul forte impulso proveniente nella programmazione, nella gestione, anche innovativa, dei servizi, nella stessa valutazione dei risultati, dai soggetti sociali (il cosiddetto "Terzo Settore").

Nell'affermazione di questi nuovi modelli organizzativi, un ruolo fondamentale è stato svolto dalla Legge-quadro nazionale (Legge n. 328/2000), che fonda le politiche di promozione sociale su un nuovo sistema di "programmazione integrata" tra livelli amministrativi, che poggia sostanzialmente su quattro pilastri:

- la volontà di operare definendo *livelli essenziali di assistenza*, come *standards* minimi da garantire a tutti i cittadini;
- il decentramento delle funzioni di programmazione alle Regioni, che predispongono a tal fine un Piano Sociale Regionale secondo le indicazioni del Piano Sociale Nazionale;
- la gestione unitaria ed integrata dell'insieme dei servizi sociali, da realizzarsi per singoli ambiti territoriali sub-regionali, applicando il principio della sussidiarietà e dell'auto-organizzazione del territorio nella risposta ai bisogni sociali;
- l'introduzione dei Piani di Zona dei servizi alle persone come strumento

unitario della programmazione e di governo locale delle politiche sociali.

Coerentemente con queste linee, allora in fase di definizione a livello nazionale, con il precedente Piano Sociale 1998-2000, poi prorogato a dicembre 2001, sono state poste le basi per il nuovo sistema decentrato di organizzazione dei servizi sociali regionali, realizzando:

- la definizione degli *ambiti territoriali* di fornitura dei servizi sociali, della dimensione demografica di 30-35mila residenti, salvo rare eccezioni nelle zone interne negli 8 comuni di dimensione maggiore, cui spontaneamente hanno aderito quasi tutti i Comuni abruzzesi;
- l'adozione di un piano di zona (PdZ) per ognuno degli ambiti, con la scelta, da parte di ciascuno di essi, delle modalità di gestione dei propri servizi, volte comunque a potenziare il ruolo delle istituzioni locali (convenzione con comuni più grandi e strutturati, consorzi *ad hoc*, ecc., Comunità Montane o aggregazioni delle stesse);
- la definizione del contenuto minimo in termini di servizi da fornire, e l'attivazione, in tutti gli ambiti, di alcuni servizi di base, e dei due servizi definiti prioritari (segretariato sociale e servizi per l'infanzia e l'adolescenza);
- le precondizioni per l'integrazione dei servizi sociali con i servizi sanitari. Il disegno degli ambiti territoriali è coinciso il più possibile con quello dei Distretti Sanitari di Base previste dal contemporaneo Piano Sanitario 1999-2001, nonostante i problemi di sovrapposizione di competenze tra Regione, ASL e Comuni.

Rispetto al Piano precedente, la legge-quadro amplia le competenze dei programmi regionali e zionali a tutto il settore sociale (compresi i settori della tutela dei minori, dell'immigrazione, e la prevenzione delle tossicodipendenze), prevedendo inoltre la riforma delle IPAB, e la transizione delle relative competenze a Regioni ed enti locali.

Il Piano Sociale Regionale 2002-2004 (adottato dal Consiglio Regionale con verbale n. 69/8 del 26 giugno 2002) parte dai risultati conseguiti con il primo triennio di sperimentazione del nuovo sistema di sussidiarietà e solidarietà locale, per puntare:

- alla ricomposizione degli interventi in un ambito di applicazione decentrato, individuando gli elementi di criticità dell'intero sistema delle politiche sociali regionali, quelli dell'attuale distribuzione territoriale dei servizi ed i nuovi bisogni a livello locale;
- a rendere operativo un sistema di osservazione dei fenomeni sociali, come strumento per un'efficace elaborazione ed attuazione di politiche sociali e per la valutazione e la verifica dell'impatto degli interventi valutazione.

In questa prospettiva, gli obiettivi del Piano Sociale per il triennio sono:

- continuare nella *promozione dei livelli essenziali di assistenza*, qualificando il segretariato sociale nella sperimentazione dell'accesso unitario ai servizi, il servizio sociale professionale nella progettazione personalizzata degli interventi, e unità multidisciplinari nella presa in carico integrata dei bisogni, nell'articolazione dell'offerta domiciliare, diurna e residenziale in modo omogeneo sul territorio, nella garanzia di continuità assistenziale tra diversi servizi sociali e sanitari, e nella costituzione della rete di pronto intervento sociale;
- perfezionare il *sistema di gestione unitaria di servizi*, coinvolgendo il maggior numero di enti e soggetti competenti (Comuni, Province, Aziende USL, Aziende pubbliche di servizi alla persona - ex IPAB, Comunità Montane, ed altri enti pubblici) e promuovendo le opportune forme organizzative;
- approfondire il *sistema di finanziamento* basato sui progetti ed i programmi di zona, superando definitivamente il sistema "per gestione corrente", volto a garantire livelli essenziali ed uniformi di assistenza sociale, eccessivamente costoso e poco efficace;

- sperimentare *progetti innovativi di promozione di nuove modalità organizzative*, con particolare riferimento a quelle che garantiscono la gestione unitaria dei servizi, alla realizzazione di sistemi informativi per la valutazione della qualità e dell'efficacia dei servizi sociali, alla definizione e alla sperimentazione dei livelli essenziali di assistenza uniformi su scala locale, alle soluzioni che garantiscono l'integrazione socio-sanitaria a livello istituzionale, gestionale e professionale, alla promozione delle "Carte per la cittadinanza sociale" in attuazione del Piano Sociale Nazionale 2001-2003, alla qualificazione del ruolo del terzo settore nella programmazione locale;
- *sperimentare forme di integrazione sociosanitaria*, per la quale esiste attualmente una forte domanda soprattutto per le persone anziane, i disabili e le persone (e relative famiglie) con disagio psichico, ma non adeguate risposte.

Di cruciale importanza per il conseguimento degli obiettivi del Piano sarà la programmazione strategica per la gestione unitaria dei servizi alla persona a livello locale, che come detto trova il suo strumento nei Piani di Zona, e che utilizza ampiamente le forme della collaborazione istituzionale e sociale tra le forze presenti sul territorio. In quest'ultimo ambito, un particolare apporto nella programmazione e nella gestione dei centri di servizio e degli interventi per la formazione potrà venire dal Terzo Settore, nelle sue diverse espressioni. L'accreditamento delle organizzazioni del settore ed il loro coinvolgimento attraverso opportune forme contrattuali (contratti di programma) possono indubbiamente offrire ulteriori possibilità di presenza, di collaborazione su scala locale, di scelta alle persone e alle famiglie, di crescita qualitativa del sistema, anche in considerazione della loro capillare presenza sul territorio, premessa ed arricchimento alle ulteriori risposte erogate dalla rete dei servizi.

L'attuazione del Piano Sociale 2002-2004 costituirà un'occasione per il rafforzamento delle competenze e delle capacità di programmazione degli enti locali, nella prospettiva, di medio periodo, che potrebbe esaurirsi anche prima del triennio di riferimento, della ridefinizione complessiva dell'architettura delle politiche di *welfare* regionali.

Prospettive
di medio
periodo

La modifica del Titolo V della Costituzione, attuata con la Legge Costituzionale n. 3/2001, e quindi intervenuta successivamente alla Legge-quadro ed alle sue applicazioni in Abruzzo, ha infatti inserito le politiche sociali tra le materie di *competenza esclusiva* regionale, riservando allo Stato la sola definizione dei *livelli essenziali di assistenza*, vale a dire del "primo pilastro" della riforma di cui sopra.

La Regione ha pertanto il compito, estremamente complesso ed articolato, di definire la normativa organica e la nuova struttura dell'intervento delle politiche sociali, costruendo un sistema che, approfondendo comunque la logica decentrata di programmazione strategica, garantisca una sistemazione risolutiva di molti dei problemi attuali, dalla riforma che trasformi le ex-IPAB in enti pubblici di servizi alla persona, alla definizione del ruolo e dei sistemi di accreditamento delle organizzazioni del Terzo Settore, a regole flessibili di integrazione dei servizi sociali con altri erogati a livello locale (sanitari *in primis*), alla definizione delle varie forme organizzative, attualmente solo in fase di sperimentazione.

2.5.2 – Le politiche per la Sanità

L'azione del Governo regionale nella politica per la sanità è orientata al miglioramento della qualità dei servizi assistenziali, ma, anche in linea con quanto stabilito dal Governo centrale in tema di politica sanitaria, ad una più attenta riorganizzazione dell'intero sistema dei servizi sanitari, volto al contenimento della spesa.

In continuità con quanto previsto nel Piano Sanitario Regionale 1999-2001, finalità prioritarie dell'azione nel campo della sanità sono:

- l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, in linea con quanto previsto dal Piano Sanitario Nazionale, in particolare per le aree funzionali che risultano particolarmente carenti, la graduale riduzione della soglia di tolleranza delle prestazioni non appropriate (che sulla base delle analisi dei ricoveri del 2001 risultano essere pari a circa il 25% del totale) 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);
- la definizione di un "sistema di governo" della sanità regionale, che attribuisca maggiore autonomia organizzativa ed operativa alle Aziende USL attraverso la realizzazione del processo di aziendalizzazione, ma che al contempo consenta di guidare i processi di sviluppo e razionalizzazione del sistema promuovendo opportune strategie aziendali, volte al raggiungimento di una più elevata efficacia e produttività del servizio, il miglioramento della qualità dei servizi e la razionalizzazione nell'uso delle risorse disponibili.

Il miglioramento qualitativo dei servizi deve basarsi sulle risorse attualmente disponibili, valorizzando cioè al meglio l'apporto del sistema universitario, del settore della ricerca e delle comunità scientifiche presenti sul territorio e dei servizi sanitari già resi dal settore pubblico e dall'area del privato. Obiettivi nell'immediato e per i prossimi anni sono:

- il potenziamento dei servizi sanitari nelle aree funzionali che risultano attualmente sottodimensionate rispetto alla domanda e ai bisogni della popolazione (nei settori materno-infantile, dell'oncologia, degli anziani, del disagio, della salute mentale, della emergenza-urgenza, della traumatologia, dell'alimentazione e del settore veterinario, dei servizi finalizzati all'educazione sanitaria, ecc.);
- lo sviluppo differenziato della rete assistenziale attraverso la crescita del numero di RSA, Hospice, ADI, Strutture Riabilitative, ecc...);
- la valorizzazione delle professionalità del Sistema Sanitario Regionale (medici e comparto sanitario), anche attraverso la realizzazione di spazi per attività *intramoenia*;
- il potenziamento del sistema delle attrezzature e delle tecnologie avanzate.

Rientrano in particolare in quest'ultimo ambito gli investimenti già programmati:

- con il *Piano Straordinario di investimenti in edilizia sanitaria della Regione Abruzzo*, recentemente approvato dal Consiglio regionale, con cui si procede alla realizzazione di opere sanitarie in tutti gli ospedali e sul territorio, per l'importo di circa 257 milioni di euro (497 miliardi di lire);
- con il finanziamento delle strutture *hospice* e della rete territoriale per le cure palliative (2 milioni e 582 mila euro);
- con il *Piano per la realizzazione delle strutture sanitarie per l'attività libero professionale*, che stabilisce il riparto di apposite risorse (oltre 19,6 milioni di euro) tra le aziende USL della Regione.

Nell'ambito del miglioramento qualitativo dei servizi, particolare attenzione è stata posta alle esigenze dell'utenza, con interventi:

- per l'abbattimento dei tempi delle liste di attesa (Del. G.R. n. 1585 del 7.12.2000), consistenti nell'emanazione di criteri e direttive per il miglioramento dei tempi occorrenti per l'effettuazione delle prestazioni e visite sanitarie
- per il rafforzamento della rete di emergenza e di pronto soccorso, attraverso l'informatizzazione del servizio di emergenza "118" e il potenziamento del

Miglioramento
qualitativo

Servizi per il
cittadino

servizio di elisoccorso;

- per la predisposizione in corso di un "portale della sanità", che consentirà un migliore accesso del cittadino ai servizi sanitari.

Sulla base dei miglioramenti qualitativi conseguiti ed in fase di perfezionamento, si attuerà la riorganizzazione della rete ospedaliera pubblica e dei servizi territoriali, che avverrà secondo tre grandi linee:

Riorganizza
zione della
rete di
servizi

- 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, attribuendo a ciascuno la necessaria autonomia organizzativa, gestionale e contabile;
- 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.

Il governo dell'intero sistema della Sanità regionale si avvale, e dovrà avvalersi sempre più nel prossimo futuro, di strumenti nuovi.

Sistema di
governo

Nel corso degli ultimi due anni, attraverso gli atti regolamentari e di attuazione del decreto Bindi sono stati forniti alle Aziende USL i criteri ed i principi per l'Atto di Organizzazione aziendale, che è destinato a rifondare i rapporti tra Regione e aziende in un sistema più flessibile, caratterizzato dalla programmazione annuale delle attività, con possibilità di ridefinire e negoziare gli obiettivi e le linee guida, che portino da un lato a modalità decentrate di sviluppo e miglioramento dei servizi, dall'altro ad un rapido ripiano dei disavanzi, attraverso l'istituzione dei centri di costo, il contenimento della spesa farmaceutica, la razionalizzazione dei costi del personale e la definizione di un budget per ogni singolo presidio ospedaliero.

E' interesse della Regione, in questo ambito, pur nel pieno rispetto dell'autonomia organizzativa delle Aziende ASL, pervenire, attraverso specifiche direttive o nelle trattative sulle strategie da contenere nell'Atto aziendale, ad un sistema uniforme di condotta delle stesse che preveda:

- l'attuazione della carta dei servizi, e la costruzione e l'utilizzazione di un sistema di valutazione della qualità e dell'efficacia degli interventi sanitari;
- la razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse umane in relazione ai processi di riorganizzazione amministrativa e sanitaria secondo una logica ispirata all'analisi dei processi;
- il miglioramento delle strutture informatiche e l'utilizzo delle nuove tecnologie per il miglioramento e la riqualificazione dei servizi (*call centers*, prenotazioni visite ed esami, anagrafe assistibili, gestione delle cartelle cliniche, ecc.).

Inoltre, è in corso la progettazione e la definizione dell'impianto organizzativo per il monitoraggio regionale delle attività sanitarie, che doterà la Regione di un efficace sistema di monitoraggio, conoscenza e valutazione dei fenomeni significativi del sistema sanitario regionale, specie delle emergenti disfunzioni, e le consentirà scelte coerenti con le esigenze

della popolazione e congrue rispetto alle disponibilità finanziarie. Tale sistema non dovrà essere considerato come a se stante nel contesto regionale, ma anzi dovrà divenire uno strumento di forte integrazione e coordinamento tra il livello decisionale regionale e quello delle singole ASL. Perché ciò possa realizzarsi, sarà opportuno e in tempi rapidi che anche i sistemi di controllo e di budgeting interni alle singole aziende si evolvano in termini di validi strumenti di verifica dei risultati e di supporto alle decisioni gestionali, attraverso l'impiego uniforme dei criteri contabili ed organizzativi sottostanti il sistema di monitoraggio regionale.

Fino all'entrata a regime di questo "nuovo sistema", particolare attenzione sarà dedicata, in linea con quanto previsto dagli accordi definiti in sede nazionale, ad un attento monitoraggio dei costi, finalizzato da un lato al rispetto i limiti fissati dal Governo, dall'altro all'individuazione dei possibili interventi migliorativi in tal senso nell'organizzazione delle strutture. Interventi di questo tipo sono già in corso da tempo, attraverso, rispettivamente, il monitoraggio sul rispetto dei limiti della spesa farmaceutica e l'attività di controllo e vigilanza ispettiva sugli obiettivi fissati. In particolare, a titolo di esempio sull'utilità di quest'ultima, si fa rilevare che, nel corso dell'intero 2001, le attività di controllo e vigilanza hanno portato, attraverso oltre 150 accessi ispettivi, alla messa a norma delle strutture, con netto miglioramento della qualità delle prestazioni erogate e con forte recupero in termini di spesa. Non di meno si ritiene che un ulteriore contributo alle attività di monitoraggio e controllo della spesa a livello regionale possa essere costituito dalle innovazioni introdotte nel processo di controllo e nelle metodologie di contabilità (in buona sostanza dei criteri di applicazione della contabilità analitica, nella individuazione dei centri di costo omogenei e comparabili).

Le strategie

Nel "nuovo modello" di intervento per il settore sanitario prefigurato dalle attuali politiche economiche nazionali, che prevede una maggiore concertazione delle misure di intervento tra Stato e Regioni per il contenimento della spesa nel settore sanitario, verrà rafforzata la cooperazione con le altre Regioni ed con il Governo centrale, finalizzata, nel medio periodo a concertare i contenuti del nuovo Piano Sanitario regionale 2002-2004, con quelli del Piano Nazionale.

2.6 – La politica dei trasporti e della mobilità

Un ambito che assume un'importanza cruciale ai fini dell'efficace utilizzo della forza lavoro locale è quello delle politiche volte a favorire la mobilità della stessa sul territorio.

Nel corso degli ultimi anni si è completato il processo di delega alle Regioni nel settore dei trasporti messo in campo dai decreti legislativi 422/97 e 112/98.

Il quadro delle competenze

Nel comparto della *viabilità*, nel quale il passaggio di competenze riguarda sia le infrastrutture che la gestione dei servizi ad esse relativi, sono rimaste di competenza dello Stato (cioè dell'ANAS) solo le principali longitudinali e trasversali. La Regione, con L.R. 35/2001, si è attribuita le funzioni di programmazione, pianificazione e monitoraggio dei circa 1.600Km di strade ex-statali che le sono state trasferite, attraverso lo strumento del Programma Triennale di Intervento (ai sensi della L.109/94), conferendo alle Province i compiti relativi alla progettazione, costruzione, manutenzione e gestione.

Per il *trasporto pubblico locale su gomma* la delega, già sostanzialmente effettuata con il DPR 616/77, è stata completata per gli aspetti non compresi nelle materie di cui all'art.117 della Costituzione.

Per il *trasporto pubblico locale ferroviario*, la delega riguarda programmazione e gestione dei servizi in concessione alle Ferrovie dello Stato S.p.A. di interesse locale e regionale e quelli in

gestione commissariale governativa.

Per i primi, il 2 agosto 2001 è stato stipulato fra Regione Abruzzo e Ferrovie dello Stato S.p.A un contratto di servizio "sperimentale" per l'anno 2001, cui seguirà un contratto biennale.

Per i secondi, il Dpcm 16 novembre 2000 ha trasferito alla Regione Abruzzo, a completamento del processo di delega del D.lgs 422, le società di Gestione commissariale governativa (Ferrovia Penne-Pescara e Ferrovia Adriatico-Sangritana), da trasformare in società di capitali. La ristrutturazione è stata attuata, e sono stati sottoscritti i contratti di servizio che regolano la gestione dei nuovi servizi delegati, ferroviari e sostitutivi su gomma.

Come è noto, i decreti legislativi 422/97 e 112/98 hanno attuato conferimenti di deleghe "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 nuovo trasferimento di funzioni alla Regione e agli enti locali ha pertanto inaugurato un nuovo periodo nel settore dei trasporti, caratterizzato da un lato dalla scrittura delle regole fondamentali di organizzazione del settore, dall'altro dalla programmazione di medio-lungo e di breve-medio periodo.

E' noto infatti che la politica dei trasporti è caratterizzata da una duplice dimensione: una *strategica* (o dei trasporti), di lungo termine, che prevede la realizzazione di grosse infrastrutture di collegamento viarie, ferroviarie, marittime e aeroportuali, ed una *tattica* (o del traffico) di breve periodo, di gestione dei servizi.

Il Piano
Regionale
dei Trasporti

Alla prima è affidato il perseguimento di obiettivi ben più vasti di quello della semplice mobilità interna, interessando l'assetto generale del territorio, e deve necessariamente integrarsi da un lato con i piani territoriali (quali il Quadro di Riferimento Regionale, il Piano Regionale di Sviluppo, ed i Piani Territoriali Provinciali). Le grandi linee di questo assetto sono pertanto sintetizzate tra le politiche di lungo periodo (cfr infra, par. 2.7.1).

Alla programmazione *tattica*, che interessa in questa sede, è invece affidata la realizzazione del sistema di mobilità locale e cittadina. Da questo punto di vista, fondamentale è il raccordo con la pianificazione delle città, dell'area metropolitana, dei Piani Urbani della Mobilità, in quanto la possibilità di progettare e soddisfare il complessivo fabbisogno di trasporto in ambito urbano permetterà di perseguire gli obiettivi della politica per la mobilità e per la pianificazione territoriale su scala ristretta (modifica del rapporto tra mezzo privato e trasporto collettivo, recupero di spazi di vivibilità, tutela ambientale, attrattiva turistica delle città, riorganizzazione dei sistemi urbani).

Entrambi i livelli della pianificazione dei trasporti si avvalgono di uno strumento unico di programmazione, che è il *Piano Regionale Integrato dei Trasporti* (PRIT). La Regione si sta dotando di tale strumento: 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, con riferimento alla pianificazione nazionale di infrastrutture e sviluppo della mobilità e dei relativi servizi per tutte le componenti della domanda e dell'offerta di trasporto.

Lo scenario di riferimento del PRIT sarà pertanto quello delineato, nelle sue linee essenziali, dal Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (DPR 14 marzo 2001), che, come visto (cfr. supra, par. 1.1.1), delinea due strumenti di integrazione tra la pianificazione nazionale e

quella regionale e locale: il Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT) e il Sistema Informativo per il Monitoraggio e la Pianificazione dei Trasporti (SIMPT).

Il primo traccia le coordinate di riferimento dei sistemi regionali e locali di trasporto con la rete nazionale delle infrastrutture e dei servizi di competenza dello Stato, e definisce per differenza una restante rete di infrastrutture e servizi di competenza regionale e locale. Il SIMPT realizzerà il monitoraggio del sistema, in termini di domanda ed offerta offrendo agli operatori le informazioni necessarie per lo sviluppo delle politiche dei trasporti.

Il PRIT realizzerà un sistema integrato dei trasporti adeguato alle aspettative di sviluppo socio-economico, delineate nel programma Regionale di Sviluppo e compatibili con le esigenze di tutela della qualità della vita, movendosi nell'ambito dei seguenti obiettivi:

- garantire la piena accessibilità al sistema regionale e nazionale di trasporto per tutti i cittadini, con riduzione del gap infrastrutturale e di servizi per le zone interne ed eliminazione dei nodi di impedenza storici;
- riequilibrare la ripartizione modale della domanda di trasporto tra i diversi modi di trasporto, sia di passeggeri che di merci al fine di ottimizzare le condizioni di esercizio per ciascuna modalità, utilizzando pienamente il sistema delle infrastrutture esistenti;
- elevare gli standard di sicurezza per tutte le reti e per tutti i servizi di trasporto;
- ottimizzare il sistema complessivo dei costi della mobilità pubblica e privata attraverso la valutazione del costo generalizzato del trasporto;
- salvaguardare le particolari valenze ambientali, architettoniche e paesaggistiche del territorio attraverso le scelte modali del trasporto;
- operare uno stretto collegamento con le politiche di sviluppo economico e sociale per adeguare le reti alle necessità produttive;
- introdurre lo sviluppo delle reti immateriali di comunicazione, ed in generale sviluppare la telematica nei trasporti;
- collegare le scelte infrastrutturali e gestionali ai bilanci e ai documenti finanziari di accompagnamento.

Per realizzare tali obiettivi, il PRIT, anche avvalendosi dei risultati di alcuni studi di fattibilità realizzati in applicazione della Delibera CIPE n° 106/ 1999 (cfr. *infra*, cap. 3), si baserà su alcune idee forza:

- 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.

Il PRIT stabilirà inoltre gli obiettivi generali e specifici per singolo comparto dei trasporti, (viabilità, trasporto ferroviario, trasporto merci e intermodalità, trasporto marittimo, trasporto aereo, sistemi di trasporto a fune) definendone obiettivi di sviluppo della rete infrastrutturale, anche in connessione con la programmazione e la pianificazione territoriale, di ammodernamento dei mezzi di trasporto pubblico, di livello qualitativo dei servizi, di grado di copertura dei costi e quindi di sistemi di tariffazione.

In attuazione dei citati decreti che trasferiscono competenze alla Regione e agli enti locali, la programmazione di breve-medio termine punta, fino all'adozione del PRIT, sul potenziamento dei servizi nelle varie modalità.

Obiettivi di medio periodo nel *trasporto merci* sono il miglioramento degli aspetti gestionali, la messa in rete degli interventi sulla portualità e sui centri intermodali già realizzati o in via di realizzazione, e lo sviluppo della logistica integrata anche tramite la costituzione di società di gestione a capitale misto pubblico-privato.

Il potenziamento del *trasporto ferroviario* sarà attuato cercando di superare gli attuali nodi di impedenza, costituiti dalla bassa velocità del principale tracciato regionale. E' pertanto di rilevanza strategica l'attivazione dello studio di fattibilità per la velocizzazione della linea ferroviaria Pescara-Roma. Inoltre, fondamentale per la crescita dell'apparato produttivo è lo sviluppo del trasporto merci in Val di Sangro, tramite il potenziamento della Società di Trasporto Regionale Sangritana, intervento peraltro per il quale già sussistono le condizioni di una matura ed operativa progettualità.

Anche nel comparto della *viabilità* l'obiettivo di medio termine è il miglioramento dei principali nodi di impedenza presenti nella rete stradale. Ne sussistono fin d'ora le condizioni operative: il Piano Triennale della Viabilità di interesse regionale, approvato molto recentemente dal Consiglio Regionale, e le infrastrutture regionali di interesse strategico nazionale (cfr. infra, cap. 3) avviano concretamente le azioni in questa direzione.

Nel *trasporto aereo*, verrà proseguita l'azione di adeguamento degli scali alle norme di sicurezza e di potenziamento delle strutture e dei servizi esistenti, in considerazione del positivo impatto finora riscontrato sul turismo e in generale sull'economia ed il turismo regionali.

In attuazione dei Decreti Legislativi 422/97 e 400/99, che conferiscono alle Regioni le funzioni in materia di trasporto pubblico locale, la L.R.152/98 "*Norme per il trasporto pubblico locale*", ha impostato la riforma del settore, unificando in capo alla Regione la responsabilità di programmazione generale e reperimento delle risorse, decentrando programmazione e gestione a livello locale, attraverso i Piani di Bacino, e superando il vecchio sistema delle concessioni nel trasporto pubblico locale. Il nuovo mercato è infatti caratterizzato dalla netta separazione tra enti di governo e gestori di servizi, e dalla scelta di questi ultimi attraverso procedure concorsuali. Il servizio è poi regolato da contratti stipulati tra ente di governo e gestore, e viene monitorato per verificarne l'efficienza e l'efficacia della spesa.

La Regione, nella sua attività di programmazione del trasporto pubblico locale, assicura l'organizzazione, nell'ambito di ciascun bacino di traffico, della rete dei servizi minimi essenziali, attraverso:

- la determinazione di adeguati livelli qualitativi del servizio nelle varie modalità di trasporto;
- l'emanazione di indirizzi alle Province per la pianificazione a livello di bacini di traffico;

- il finanziamento della rete dei servizi minimi essenziali programmati dagli enti locali delegati, integrando eventuali risorse locali con quelle del Fondo Regionale Trasporti (L.R.152/98 art.11).

Lo strumento di programmazione e normativo, sottordinato 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.

L'obiettivo di breve-medio periodo, della Regione, che ha già definito i "Bacini di Traffico" del TPL e sta potenziando, nell'ambito delle azioni del Piano dell'*e-government* in corso (cfr. *infra*, cap. 3), i sistemi informatici e telematici di interrelazione con le Province, destinatarie della delega del TPL, è quella di pervenire alla definizione, entro la fine del 2003, al primo *Programma Triennale dei servizi minimi*.

Il Programma terrà conto da un lato dell'esigenze generali di riforma, riorganizzazione e di modernizzazione dell'intero settore e che verranno adeguatamente recepiti nella redazione, in corso, del PRIT, dall'altro, delle forti sinergie che i trasporti presentano con le politiche di pianificazione territoriale, perseguendo i seguenti obiettivi generali:

- il contenimento delle risorse pubbliche destinate all'erogazione del servizio, attraverso l'adozione delle nuove forme di organizzazione e gestione dei servizi ed una concreta attuazione del federalismo nei trasporti;
- il miglioramento della qualità dei servizi, con una maggiore attenzione alle esigenze dell'utente finale ed all'innovazione tecnologica;
- la tutela dell'ambiente e la qualità della vita nelle città e nell'intero territorio.

Per quanto riguarda il primo punto, nell'organizzazione del mercato del trasporto pubblico locale, il superamento del sistema delle "concessioni" per l'affidamento dei servizi di trasporto mediante le gare ad evidenza pubblica e la regolazione dei rapporti mediante contratti di servizio, stabilendo condizioni di maggiore concorrenza tra vettori, potranno garantire una stabilizzazione della spesa del comparto. Inoltre la previsione di una partecipazione finanziaria, oltre che programmatoria degli enti locali delegati, secondo il principio della sussidiarietà, creerà le condizioni di un ulteriore sviluppo del comparto con l'apporto del finanziamento dei servizi aggiuntivi rispetto alla rete dei servizi minimi essenziali a carico del bilancio regionale.

Per quanto concerne la *qualità dei servizi*, si cercherà di assicurarne livelli crescenti nel tempo ed una elevata flessibilità rispetto alle esigenze degli utenti ed alla loro mutabilità. Al momento, fondamentali sono:

- la modernizzazione del sistema attraverso l'innovazione tecnologica e le applicazioni telematiche, che garantiscono maggiore qualità ed efficienza dei servizi, ma anche maggiore operatività nella programmazione e nel controllo dei flussi fisici della mobilità sia delle persone che delle merci;

- l'ampia applicazione di sistemi di tariffazione integrata, sia per il trasporto merci che per quello passeggeri: senza di essi, gli investimenti e gli sforzi in atto per la realizzazione di infrastrutture adeguate per l'integrazione tra diversi servizi e vettori e per la configurazione di un sistema coordinato di orari e frequenze dei servizi sarebbero vani, in quanto lo scambio intermodale, anche se ben organizzato, non incontra il favore dell'utenza se il sistema tariffario non è completamente integrato.

Per quanto riguarda, infine, il terzo aspetto di cui sopra, quello della *mobilità sostenibile*, una politica del trasporto pubblico locale attenta a contenere gli impatti ambientali è uno dei più potenti strumenti della politica per l'ambiente ed il territorio, che vede le risorse naturali, storiche e architettoniche quale fattore di sviluppo sociale ed economico, di sviluppo del turismo e delle zone interne e di decongestionamento delle aree urbane e costiere (cfr. *infra*, par. 2.7.2).

Obiettivo della politica generale dei trasporti, che sarà espresso nel PRIT, sarà quindi quello di contenere i danni da congestione e traffico, attraverso strategie volte a:

- recuperare quote significative della mobilità sistemata al trasporto collettivo, sia nelle aree urbane che nelle zone ad alto valore ambientale;
- intervenire sulla qualità dei mezzi di trasporto, e, in generale, favorire le innovazioni tecnologiche la cui applicazione porti vantaggio per la salvaguardia ambientale;
- intervenire con politiche di regolazione del traffico nelle aree urbane e di uso delle infrastrutture nelle aree extraurbane, per quanto riguarda il traffico privato;
- aumentare la sicurezza delle infrastrutture per diminuire l'incidentalità;
- rinnovare i sistemi di distribuzione delle merci, con l'introduzione della city logistic nelle aree urbane e nelle aree industrializzate;
- favorire le condizioni infrastrutturali che consentano lo spostamento di quote significative dal trasporto merci dalla modalità stradale ad altre modalità.

In questo quadro, già il *Programma Triennale dei servizi minimi* costituisce la prima occasione per rendere operativi tali obiettivi, in sede di trasporto locale:

1. favorendo in generale lo spostamento di quote di mobilità sia merci che passeggeri dalla modalità gomma a quella ferroviaria (per le merci), e filoviaria (per i passeggeri), e/o su sistemi a guida vincolata a basso impatto ambientale;
2. garantendo le condizioni, attraverso un miglioramento di efficienza ed efficacia dei servizi pubblici, per il recupero all'uso di questi ultimi di quote crescenti di domanda della mobilità non sistemata e, soprattutto, di quella sistemata di corto raggio, attualmente poco competitiva rispetto al mezzo privato;
3. stimolando, nella riorganizzazione delle aree urbane delle maggiori città, lo sviluppo di sistemi di mobilità a basso impatto ambientale, sulla linea di quanto già si sta facendo ad esempio nell'area di Chieti-Pescara, favorendo il riassetto di tutti i servizi di trasporto pubblico locale su gomma o in sede vincolata e dei connessi aspetti gestionali.

2.7 – Azioni di lungo periodo: infrastrutture, territorio, beni ambientali e culturali

Il contesto complessivo degli interventi nei settori prioritari e nelle politiche del mercato del lavoro e sociali azioni appena viste sono accompagnate da una politica di lungo periodo di attrezzatura del territorio con capitale fisso sociale (infrastrutture e servizi di rete) e di valorizzazione delle risorse fisse (risorse ambientali e beni culturali in senso lato), che, collocandosi in continuità con le strategie che ispirano tutti i programmi di investimento pluriennali in corso, dettano, in sostanza, le grandi linee di intervento per gli investimenti pubblici di cui al capitolo 3.

2.7.1 – Le infrastrutture e i servizi di rete

La politica delle infrastrutture e dei servizi di rete è di fondamentale importanza nel perseguimento di tutti e tre gli obiettivi prioritari della legislatura.

La realizzazione di infrastrutture telematiche è infatti, in questa fase, il presupposto per l'attuazione del processo di riforma della pubblica amministrazione, ed in particolare della interrelazione tra livelli amministrativi. Il completamento delle infrastrutture di trasporto ed a rete costituisce il più importante fattore di competitività territoriale, sia per il supporto che fornisce all'efficacia delle politiche di settore, sia per il fatto che detta le fondamentali condizioni per l'assetto del territorio e del sistema regionale con l'esterno. Tutte e due, poi, rivestono notevole importanza nel riequilibrio tra aree deboli ed aree sviluppate della nostra Regione, migliorando, nelle prime, l'accessibilità, la qualità della vita e garantendone l'integrazione nel contesto territoriale complessivo e pertanto la piena partecipazione ai processi di sviluppo regionali.

In continuità con quanto previsto nei precedenti documenti di programmazione, la politica delle infrastrutture di rete nel medio e lungo periodo si sta muovendo per l'attuazione di tre obiettivi strategici mirati, articolati su tre livelli territoriali distinti: la scala europea e nazionale, la scala regionale, quella urbana.

A livello europeo e nazionale, la nostra regione deve rafforzare il proprio posizionamento internazionale e integrare i sistemi di comunicazione esistenti, migliorando le interconnessioni fisiche ed informative tra sistema regionale e sistema internazionale. La proiezione verso l'esterno del sistema regionale infatti, consente di incrementare i flussi turistici e gli investimenti esterni, ma anche di ottenere benefici indiretti, quali la creazione di reti istituzionali o informali di collaborazione tra attori regionali e attori esterni.

La scala
europea e
nazionale

In tale ottica, si stanno da tempo perseguendo due obiettivi fondamentali:

- il potenziamento degli assi di comunicazione che attraversano la regione nelle direzioni Nord-Sud ed Est-Ovest, al fine di valorizzare l'Abruzzo come nodo strategico del Corridoio Adriatico e del raccordo tra asse adriatico e asse tirrenico;
- il rafforzamento delle porte di accesso internazionale, attraverso investimenti finalizzati al potenziamento dell'aeroporto regionale, al potenziamento ed alla specializzazione del sistema portuale regionale, alla realizzazione di centri intermodali ed alla creazione di infrastrutture avanzate di telecomunicazione per il collegamento dei sistemi produttivi locali e delle amministrazioni regionale e locali con il resto del mondo.

Il potenziamento delle infrastrutture fisiche e telematiche su scala regionale, mirando a porre le condizioni per un superamento del dualismo tra le aree interne e le zone costiere

La scala
regionale

della regione, rappresenta una priorità assoluta dell'azione di governo. La migliore accessibilità delle zone interne costituisce infatti il presupposto fondamentale per la loro integrazione nel sistema regionale, garantendo la piena valorizzazione dei modelli di sviluppo locale ed un'organizzazione del territorio equilibrata dal punto di vista sociale e degli insediamenti produttivi e residenziali.

Gli interventi avviati, e che si intende proseguire in tale ambito, mirano, anche sperimentando forme di partecipazione e concertazione finalizzate a stimolare l'apporto dei capitali privati a:

- integrare le aree interne nei sistemi regionali delle infrastrutture a rete, per colmare il deficit di reti viarie, idriche, energetiche e di servizi telematici dell'interno rispetto alle zone costiere;
- rinnovare i sistemi residenziali e produttivi dell'area costiera, mediante la razionalizzazione ed il riequilibrio del sistema della mobilità verso un maggiore uso del trasporto su rotaia e il rafforzamento dei dispositivi di difesa ambientale della costa;
- promuovere, ad integrazione dell'obiettivo precedente, interventi mirati ai diversi modelli di sviluppo nell'area costiera, favorendo lo sviluppo di servizi avanzati e la connessione dei sistemi abitativi sviluppatasi in maniera spontanea nel Teramano, il riordino sul territorio delle funzioni residenziali e produttive nell'area di Chieti-Pescara, il potenziamento delle infrastrutture portuali e la diffusione delle PMI nel Chetino Meridionale;
- valorizzare le funzioni di poli di attrazione turistica, culturale e produttiva delle aree protette, mediante interventi di infrastrutturazione e la promozione di servizi e delle attività economiche, soprattutto ad imprenditoria locale.

Gli interventi di infrastrutturazione alla scala urbana mirano a garantire la prosecuzione del modello di sviluppo urbano policentrico ed equilibrato, innalzandone la qualità e potenziando, all'interno dei poli urbani, le funzioni direzionali e di servizio.

La scala
urbana

In quest'ambito, di fondamentale importanza sono:

- il potenziamento delle infrastrutture di accesso ai poli urbani e delle loro interconnessioni;
- la creazione di sistemi trasportistici multimodali nelle aree urbane maggiori e il potenziamento dei sistemi di mobilità verso i centri minori;
- il potenziamento della dotazione di infrastrutture urbane di rango elevato (centri congressi ed espositivi, servizi culturali e dello spettacolo, centri commerciali e poli fieristici, servizi per lo sport ed il tempo libero) e il potenziamento dei servizi avanzati (localizzazione di imprese ad alto contenuto tecnologico e di ricerca, promozione commerciale servizi reali e finanziari);
- il potenziamento delle infrastrutture telematiche su cui veicolare i servizi per i cittadini e per le PMI, e promuoverli integrando i sistemi informativi degli enti locali e delle reti civiche.

2.7.2 – Le politiche per il territorio: ambiente e georisorse

La tutela dell'equilibrio ambientale che caratterizza l'Abruzzo è un elemento indispensabile per la qualità della vita dei cittadini e per l'attrazione di più cospicui flussi di turismo e di investimenti, anche in considerazione del fatto che una consistente quota del territorio risulta tra le aree protette e che l'immagine della nostra regione risulta fortemente legata a quella del suo ambiente. Inoltre, come detto, in un'ottica di valorizzazione e sviluppo delle risorse endogene è necessario garantire alle aree di maggiore pregio ambientale, attualmente

periferiche e svantaggiate, 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 "Natura 2000". 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. La creazione della rete europea "Natura 2000" delle aree SIC (Siti di interesse Comunitario) e ZPS (Zone di Protezione Speciale), ispirata dalla direttiva "Habitat" dell'Unione Europea, di fatto pone le basi per superare i concetti vincolistici/urbanistici della normativa italiana sulle aree protette: essa, infatti, configura la "rete ecologica" come *un valore*, e non come elemento inibitore alla trasformazione, come uno strumento di tutela diffusa dell'intero territorio, che superi il concetto dell'"isola a statuto speciale" che è configurata nell'idea italiana di Parco.

Nelle politiche per il territorio, le Regioni hanno assunto il ruolo di principale decisore di tutti i principali processi di trasformazione, divenendo titolari di una programmazione economica sulla quale ha ormai capacità di intervenire in termini diretti ed operativi, attraverso la scelta di specifici progetti strategici e in una logica nazionale, vincolata soltanto dalle strategie fissate dallo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo.

Politiche per
il territorio

Con questa consapevolezza, grande importanza assume la nuova Legge Urbanistica Regionale (sostitutiva della LR 18/83 e successive modifiche ed integrazioni), in corso di predisposizione, che ridisegnerà l'assetto istituzionale e le metodologie di pianificazione territoriale incorporando le esigenze emerse dalle modifiche costituzionali e delle tendenze sopra sottolineate della pianificazione su scala europea.

L'assetto istituzionale, applicando il principio di *sussidiarietà*, avvicinerà i centri decisori al livello territoriale dell'utenza, e sostituirà il più moderno principio di *copianificazione istituzionalizzata* al vecchio concetto di *dipendenza gerarchica* nell'interazione tra i diversi livelli territoriali di pianificazione (nazionale, regionale, provinciale e comunale). Una copianificazione che permetterà a ciascuno dei livelli di esercitare autonomamente, nell'ambito delle proprie competenze, il proprio potere pianificatorio, contribuendo al contempo a quello di livello superiore.

Profonde innovazioni saranno introdotte anche negli strumenti tecnici a supporto dei processi di piano. In linea con le indicazioni comunitarie, i cardini strumentali della nuova legge regionale urbanistica, ad integrazione ed interpretazione della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), ormai di uso generalizzato nelle decisioni di investimento pubblico, saranno la Valutazione di Incidenza (riferita alle aree SIC e ZPS), e la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), che codificano un approccio scientifico e logico che priva la tematica ambientale di ogni giudizio preconcepito rispetto alle decisioni sulla fattibilità di politiche antropiche in aree più o meno sensibili.

Le esigenze delle politiche per il territorio, di promozione dell'organico ed equilibrato assetto territoriale, secondo una visione globale dei problemi e una conseguente politica coordinata degli interventi, restano nel medio e nel lungo periodo quelle espresse negli attuali strumenti di pianificazione (il Quadro di Riferimento Regionale, che per definizione, costituisce la trasposizione territoriale dei programmi di sviluppo regionali), vale a dire:

- il completamento della rete delle aree protette, con l'istituzione delle rimanenti aree individuate a parco regionale;
- la perimetrazione delle aree contigue ai parchi in una logica di rispetto con capacità di connessione;
- l'individuazione di corridoi biologici e della loro tutela concertata;
- la tutela ed il restauro del sistema forestale;
- il recupero dei detrattori ambientali;
- l'infrastrutturazione dell'Appennino in senso longitudinale, attraverso la razionalizzazione e la riqualificazione funzionale paesistica e tecnologica della viabilità esistente;
- la configurazione delle "porte dei parchi".

Queste azioni di medio e lungo periodo, che saranno definite in codecisione e con il risolutivo contributo di tutti i soggetti, gli enti e gli attori che vivono e gestiscono il territorio, saranno accompagnate da azioni di medio termine finalizzate ad una sistematica manutenzione di quest'ultimo.

Manutenzione
del territorio

In ciascuno degli ambiti interessati alla manutenzione del territorio (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.

Il nuovo sistema di interventi svilupperà le linee contenute nelle leggi vigenti, che indicano chiaramente un modello di programmazione che:

- dal punto di vista dell'assetto organizzativo, prevede la partecipazione degli enti e dei soggetti locali nella definizione e nell'attuazione delle politiche;
- dal punto di vista dei contenuti, deve integrare le azioni "difensive", di ripristino dell'integrità degli equilibri ambientali con quelle di sistematica prevenzione.

Obiettivo dell'azione regionale nei prossimi anni è pertanto, in ognuno di questi ambiti, quello di pervenire alla redazione di programmi organici di intervento, che, coinvolgendo i livelli locali, ne promuovano una progressiva sensibilizzazione verso gli strumenti di programma e le singole tematiche coinvolte.

La complessa ed articolata problematica della difesa delle georisorse acqua e suolo richiede un approccio di pianificazione e gestione integrata, in quanto le pianificazioni mirate su un singolo obiettivo difficilmente riescono a raggiungere i risultati attesi e ad evitare la frammentazione degli interventi. In questo ambito specifico di politiche ambientali, verranno utilizzati tutti gli strumenti previsti per rendere operativa la programmazione, ed in particolare la possibilità di istituire vincoli urbanistici e di effettuare una pianificazione, per così dire, *straordinaria* rispetto ai Piani di bacino (*ex L. 183/89*), attraverso i Piani Stralcio.

Difesa delle
acque e del
suolo

Sono in fase di predisposizione il Piano Stralcio di bacino *Fenomeni gravitativi e processi erosivi*, che proseguirà le azioni del Piano Straordinario Regionale, avviato in ossequio alle indicazioni del cosiddetto decreto Sarno (D.L. 180/98) ed in corso di attuazione, e l'analogo *Piano Stralcio per la Difesa delle Alluvioni*.

Entrambi costituiranno l'occasione per inaugurare il nuovo metodo di programmazione ordinaria basata sulla piena compartecipazione dei poteri locali e dei soggetti sul territorio, e saranno incentrati su una serie di azioni concomitanti che ruotano attorno a due obiettivi

prioritari: frenare e prevenire i fenomeni di erosione causati dall'esbosco e da una gestione impropria del suolo e assicurare la regimentazione dei corsi fluviali, anche attraverso la razionalizzazione del prelievo delle acque per usi civili e produttivi.

Anche la riqualificazione dell'ambiente costiero richiede un insieme organico di interventi, che integrano azioni difensive, volte a ridurre gli effetti dell'impatto antropico e produttivo sulla costa, fortemente urbanizzata, con azioni preventive, finalizzate a prevenire fenomeni di inquinamento delle acque marine, intervenendo a monte sulle acque fluviali, con azioni ancor più strutturali e sistematiche di difesa dall'erosione costiera.

Riqualificazione
della costa

Il primo ambito assume rilevanza fondamentale ai fini della competitività del turismo regionale e dell'attrazione dei flussi turistici, ancor oggi concentrati per i tre quarti circa sulla costa. Le azioni di riqualificazione dell'ambiente costiero andranno correttamente inquadrare in un contesto più ampio di pianificazione territoriale, che nel tener conto delle esigenze di un equilibrato sviluppo della conurbazione costiera, preveda anche 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.

In questo contesto, per il problema, specifico, ma di forte rilevanza ai fini turistici, della *difesa dall'erosione costiera*, in attuazione del 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, la Regione Abruzzo, prima in Italia, ha adottato un approccio sistematico di gestione integrata, che, superando la frammentazione delle competenze nel governo dell'area costiera (Stato, Regione, Capitanerie di Porto, Comuni, ecc.), integra scelte ed azioni di tutti i soggetti pubblici e privati.

Da allora, programmi sperimentali hanno consentito di porre le basi per la conoscenza, il monitoraggio e la programmazione, pervenendo ad una classificazione delle aree costiere in funzione del livello di rischio di erosione. Per ognuna di esse, lo studio "Gestione integrata dell'area costiera. Piano organico per il rischio delle aree vulnerabili. Fattibilità di interventi di difesa e di gestione della fascia litoranea su scala regionale" (nell'ambito degli studi di fattibilità finanziati con Del. CIPE n. 106/99: vedi oltre, cap. 3) ha individuato possibili tipologie e soluzioni tecniche di intervento. E' intenzione della Regione dare attuazione al Piano, attivando tutti i possibili canali di finanza "straordinaria" per reperire le ingenti risorse finanziarie richieste per la soluzione definitiva dei problemi (96 milioni di euro).

In tema invece di disinquinamento dei fiumi, occorre un'azione sistematica di riqualificazione, attraverso la razionalizzazione delle derivazioni in alveo, che assicuri un sufficiente loro trasporto solido e al tempo stesso una riduzione degli apporti inquinanti.

Entrambi questi obiettivi si inquadrano in un'azione organica di prevenzione dell'inquinamento, già avviata nel campo delle politiche ambientali regionali, e dotata di propri strumenti di controllo e programmazione. In collaborazione con l'ARTA, si sta realizzando infatti il Sistema Informativo Regionale Ambientale (sistema SIRA), che consentirà il controllo della qualità ambientale, attraverso la sistematica rilevazione e regimentazione della situazione degli inquinamenti in tutto il territorio. Il consolidamento e l'organizzazione del sistema nei prossimi anni andranno adeguatamente sostenuti, e il sistema delle autorizzazioni ambientali verrà riorganizzato, in maniera da garantire la rapidità e l'efficienza dei provvedimenti, necessarie ad evitare ritardi nella realizzazione degli impianti produttivi.

Riduzione
dell'inquinamento

In tema di *inquinamento atmosferico*, è in fase di redazione il *Piano Regionale di Risanamento della qualità dell'aria*, che renderà organica una serie di interventi già in corso per il contenimento delle emissioni inquinanti (contributi per la trasformazione delle macchine non catalitiche da gasolio o metano, implementazione della rete di distribuzione dei carburanti "verdi", ecc.), definirà l'azione regionale di sostegno e promozione dell'estensione del Bollino Blu a tutto il territorio regionale, e, anche attraverso il coinvolgimento dell'ARTA, prevederà le azioni da attuare per la semplificazione delle procedure per il rilascio delle autorizzazioni per la tutela ambientale (IPPC – L. 351/99).

Inoltre, si sta predisponendo la legge regionale di regolamentazione dell'*inquinamento acustico*, che detterà i criteri per la redazione dei piani comunali di zonizzazione acustica, dei tempi occorrenti al risanamento ambientale, per la regimentazione delle emissioni acustiche nelle aree portuali (già oggi soggette a monitoraggio), e delle emissioni sonore derivanti dal traffico ferroviario (per le quali è in corso una contrattazione con l'Ente gestore). La legge sarà immediatamente seguita dal primo *Piano Regionale Acustico*, che indicherà agli enti locali le azioni da adottare per l'attuazione della legge.

In tema di *inquinamento elettromagnetico*, si è realizzata negli ultimi tempi una prolifica legislazione regionale, e, dietro l'ulteriore stimolo costituito dalla nuova legge nazionale che regola il sistema della realizzazione e della gestione degli impianti radiotelevisivi e della telefonia mobile, si perverrà a breve alla redazione del *Piano Territoriale Regionale delle Antenne*, che, tra l'altro, individuerà i siti e le aree idonee alla realizzazione degli impianti ricetrasmittenti.

Le azioni "difensive" e "preventive" di *risanamento delle acque* si avvalgono di una dotazione infrastrutturale già relativamente soddisfacente, in quanto la rete degli impianti di depurazione è piuttosto estesa, e copre il 70% circa del territorio. Il *Piano di tutela delle acque*, recentemente redatto in conformità con le indicazioni del D.Lgs. 152/99, persegue l'obiettivo, fissato dalle normative comunitarie, di elevare progressivamente la qualità delle acque fluviali fino a raggiungere un livello "buono" entro il 2008 ed "ottimo" entro il 2016. Intorno a tali obiettivi, si stanno costruendo i nuovi sistemi di monitoraggio della qualità, la normativa e la struttura della pianificazione conseguente.

Risanamento
delle acque

Nel contempo, la Regione, con i soggetti preposti alla gestione del ciclo idrico integrato (di cui alla L. 36/94) sta provvedendo alla pianificazione di iniziative per il completamento e l'integrazione del sistema depurativo e di quello colluttante, con priorità nelle aree ad alta densità di popolazione, flussi turistici ed attività produttive.

Un settore nel quale, promuovendo soluzioni innovative, si può assicurare nel lungo periodo un utilizzo del territorio e delle risorse naturali compatibile con le aree protette e lo sviluppo, e quindi molto importante ai fini della politica ambientale regionale, è quello dello smaltimento dei rifiuti.

Gestione
dei rifiuti

Si sta predisponendo la legge organica regionale che regolerà la materia, e, recependo i contenuti delle recenti riforme istituzionali, proporrà un deciso rafforzamento delle funzioni di programmazione della Regione, ed il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli enti locali.

Entro la fine dell'anno, la legge sarà sottoposta all'attenzione del Consiglio Regionale, insieme al nuovo *Piano Regionale di Gestione dei rifiuti*. Il Piano proporrà soluzioni su almeno tre grandi temi:

- la diffusione della raccolta differenziata;

- la realizzazione delle strutture di trattamento e smaltimento dei rifiuti;
- la bonifica dei siti degradati.

La predisposizione del Piano presenta una particolare urgenza, non solo per gli elevati fabbisogni regionali già evidenti, ma soprattutto in considerazione della lunghezza dei tempi di realizzazione delle infrastrutture. In questo contesto operativo, la Regione sta già attivando gli strumenti di programmazione che possano facilitare l'individuazione dei siti e la costruzione delle infrastrutture (attivazione dei Consorzi comprensoriali, accordi di programma con le amministrazioni competenti, conferenze di servizi per accelerare le opere in corso, ecc.), e sta proseguendo la sua sistematica opera di monitoraggio sui siti degradati (discariche abbandonate e/o abusive), al fine di predisporre adeguati programmi di interventi di bonifica da inserire nel Piano.

2.7.3 – La politica dell'energia

Nel settore della produzione, del trasporto e della distribuzione di energia la recente riforma del Titolo V della Costituzione ha attribuito alle Regioni potestà legislativa e regolamentare esclusiva, creando per loro un campo di azione completamente nuovo.

Le nuove
competenze

Il riordino legislativo del settore, conseguente a tale riforma, è affidato ad un disegno di legge di recentissima proposta governativa (30 luglio 2002), che ha come obiettivi:

- la definizione delle competenze dello Stato e delle Regioni;
- 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, prevedendo 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.

Ne nasce l'esigenza per la Regione Abruzzo di definire *ex novo*, nel rispetto degli indirizzi che verranno dalla legge nazionale, il proprio quadro di politica energetica, con l'obiettivo nel medio e lungo periodo di :

- realizzare un mercato di produzione dell'energia, in particolare di quella elettrica, più efficiente e competitivo;
- realizzare una rete 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.

Il coinvolgimento degli Enti Locali, portatori di esperienze specifiche, sarà utile in particolare per quest'ultimo punto, ma anche, più in generale, nella definizione e nell'attuazione di politiche che sappiano veramente cogliere le migliori 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.

Sviluppo del sistema e tutela dell'ambiente saranno appunto le due esigenze che il Governo centrale, che ha recentemente avocato a sé le competenze di programmazione nel settore, dovrà coniugare nel redigendo Piano Energetico Nazionale. Il contributo della Regione Abruzzo nel PEN è di sostegno alle linee ed agli obiettivi sui quali la Regione si muoverà nei prossimi anni:

PEN e
strategie
regionali

- l'adesione a livello regionale agli accordi di Kyoto, che prevedono una riduzione del

- 6,5% entro il 2010 delle emissioni climalteranti (biossido di carbonio), 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);
- l'adesione all'obiettivo nazionale del raddoppio, entro il 2010, dell'incidenza delle fonti rinnovabili di energia sul fabbisogno energetico, che, per la Regione Abruzzo, implica la necessità quantomeno di mantenere l'attuale 12% sul consumo interno lordo di energia;
 - una decisa accelerazione nel trend che nell'ultimo decennio aveva dimezzato (dall'80% al 40%) il deficit elettrico; tale accelerazione implica un target-obiettivo di supero della produzione elettrica di oltre il 34% al 2010, ancora una volta 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;
 - l'integrazione degli obiettivi della politica energetica regionale (formalizzata o meno in un Piano Energetico Regionale o negli strumenti previsti dalla futura legislazione) nelle linee della programmazione regionale, generale e di settore, nella logica di una sostenibilità dei processi di sviluppo.

In assenza del quadro di competenze certe e della programmazione nazionale, gli obiettivi di cui sopra, di medio-lungo periodo, possono essere perseguiti soltanto attraverso un'azione graduale di aggiustamento nel breve e medio termine, differenziata per comparto, con riguardo cioè a produzione, distribuzione e stoccaggio dell'energia elettrica, dell'energia da fonti rinnovabili, e della prospezione, ricerca e distribuzione degli idrocarburi.

Azioni per
comparto

Nel comparto della *produzione di energia elettrica*, si pone l'esigenza di creare una reale pluralità degli operatori, governando il passaggio (in forza dei DD.Lgs. 79/99 e 164/2000) ad un regime di libero mercato. Dovranno quindi essere poste le basi per la regolamentazione dagli accessi al mercato stesso, in particolare per i nuovi grandi impianti di produzione dell'energia (centrali di potenza superiore a 300 MW). Allo stesso tempo, al fine di garantire una maggiore sostenibilità ambientale e migliorare il rendimento medio degli impianti, sarà favorito il riammodernamento del parco degli impianti esistenti.

Il settore della *produzione di energia da fonti rinnovabili* è quello nel quale maggiormente la Regione si impegnerà nei prossimi anni, mantenendo, per quanto di propria competenza, gli impegni assunti dal Governo a Kyoto e gli obiettivi fissati dall'Unione Europea, per ultimo dalla Direttiva 2001/77, sopra sintetizzati. Il *Piano Regionale relativo all'uso dell'energia da fonti rinnovabili* (DGR n. 1189 del 5 dicembre 2001) prevede azioni di sviluppo di quelle fonti con maggiori prospettive in Abruzzo, quali biomasse e biodiesel, l'energia eolica e l'idroelettrica..

Nell'esperienza recente di utilizzo di fonti rinnovabili, con il D.Lgs. 112/98 e D.Lgs 79/99, che avevano trasferito la competenza alle Regioni, queste ultime hanno adottato sistemi di incentivazioni economiche all'installazione di impianti fotovoltaici per usi domestici e produttivi. In prospettiva, il sistema va riveduto nelle sue fonti finanziamento: infatti, fino ad oggi gli incentivi regionali si sono giovati di criteri e compartecipazione finanziaria (al 50%) del Ministero dell'Ambiente, ma quest'ultima è destinata a sparire con il nuovo sistema interamente "regionalizzato" previsto dalla riforma della Costituzione.

In generale, la Regione intende quindi potenziare ed estendere 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), in considerazione della alta valenza ambientale che le caratterizza, che le rende le più idonee al perseguimento

dell'obiettivo di tutela delle risorse del territorio.

Inoltre, favorirà la massima estensione nell'uso delle fonti di energia rinnovabile, affiancando la incentivazione con azioni di:

- promozione e sostegno alla realizzazione di impianti di produzione dell'energia, al fine di sviluppare l'offerta e aprire i mercati favorendo l'effettiva concorrenza del settore, a vantaggio dei costi di produzione dell'intera struttura produttiva regionale;
- aggiornamento, formazione ed indirizzo delle professionalità regionali alle nuove tecnologie impiantistiche e costruttive, e alla nuova progettualità in tema di risparmio energetico;
- incentivi all'utilizzo delle fonti rinnovabili da parte dell'intero sistema industriale, terziario, professionale e scolastico;
- promozione e regolamentazione del sistema della energia distribuita.

La prospezione, ricerca e coltivazione degli *idrocarburi* sarà adeguatamente sostenuta e sviluppata, in considerazione sia dell'importanza, in termini occupazionali e di investimenti, che tali attività hanno attualmente e potenzialmente nella struttura produttiva abruzzese, sia del contributo che eventuali concessioni di sfruttamento dei giacimenti potranno recare alla finanza regionale, come dimostra l'esperienza di altre regioni italiane .

Nella realizzazione delle *reti di trasporto dell'energia*, nello *stoccaggio* e nella *distribuzione*, oltre che per la realizzazione di nuove infrastrutture (cfr. *supra*, par. 6.2.1), la Regione si impegnerà, in sintonia con il CRTN (Ente gestore della rete dei trasporti), per attivare un sistema di verifica e controllo degli attuali sistemi di gestione delle reti elettriche e del gas. L'obiettivo finale è quello di pervenire, nella legislazione *in fieri*, ad un sistema di interventi che garantisca, in linea con l'attuale legislazione europea, l'indipendenza tra produttori e distributori di energia ed una maggiore imparzialità degli Enti regolatori del trasporto.

2.7.4 – Beni ed attività culturali, arti e spettacolo

Parte integrante della politica ambientale e del modello di sviluppo prefigurato in Abruzzo, in particolare, ma non solo, per le aree interne, è la politica di valorizzazione delle tradizioni e dei beni culturali. La valorizzazione delle tradizioni e dei beni culturali permette una maggiore fruizione da parte delle comunità locali dell'attuale patrimonio di risorse, con una funzione sociale di rafforzamento dell'identità culturale regionale, che incrementa anche la potenzialità dell'offerta turistica, integrandosi con le azioni di promozione dell'immagine dell'Abruzzo come terra di sane e forti tradizioni che sta caratterizzando l'azione della Regione e degli enti locali.

In questo senso, anche considerando l'evoluzione della domanda turistica negli ultimi anni, 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.

Le strategie della Regione del settore saranno pertanto rivolte ad entrambi gli ambiti appena citati, favorendo da un lato la promozione di eventi culturali, concentrando dall'altro le maggiori risorse, in termini di impegno finanziario ed organizzativo, alla promozione del sistema dei beni culturali.

Il sostegno diretto della Regione sarà rivolto ad eventi ed attività culturali mirati, che sono coerenti con l'immagine dell'Abruzzo promossa sui mercati turistici, ma soprattutto, per la loro rilevanza storica e peculiare, sono in grado di assumere una dimensione extraregionale e

costituire momenti di promozione su scala nazionale ed internazionale. Agli enti locali verrà garantita la possibilità di attivare iniziative di carattere subregionale.

La promozione degli eventi culturali, delle arti e dello spettacolo è sempre stata considerata strategica per lo sviluppo sociale ed economico della Regione Abruzzo. Da sempre, notevoli risorse sono state indirizzate alla promozione di attività teatrali e musicali, con il risultato di favorire negli anni, la nascita di vari Enti a partecipazione regionale operanti nel settore e di un numero compagne amatoriali, semiprofessionali e professionali ed associazioni culturali, tale da creare sull'intero territorio regionale un vero e proprio *sistema economico* legato alle attività di spettacolo.

Al fine di consentire una maggiore fruibilità di un'offerta di spettacolo così variegata e corposa, la Regione Abruzzo, anche su sollecitazione degli enti locali che raccoglievano le istanze del territorio, ha negli ultimi anni adottato atti normativi che, in mancanza di una disciplina statale che definisse funzioni e competenze, ne hanno fatto una Regione innovatrice, capace di anticipare la legislazione nazionale di settore e divenire punto di riferimento anche per altre Regioni con grandi tradizioni e maggiori potenzialità.

L'intero sistema regionale dello spettacolo, infatti, negli ultimi anni si è rafforzato, partendo dagli interventi normativi (L.R. N. 48 del 1996 e successive modificazioni) che promuovono la ristrutturazione di teatri e sale di spettacolo, che stanno dando vita ad una specifica linea di intervento nel quadro delle politiche strutturali (l'Azione 3.4.2 del DOCup 2000-2006, riguarda, tra l'altro, la riqualificazione di teatri e sale polivalenti), per interessare anche i campi della musica (L.R. n. 15 del 2000), del cinema (L.R. N. 98 del 1999) e della prosa (LR n.5 del 1999).

Pertanto, nel prossimo futuro la Regione Abruzzo, oltre ad avviare un percorso di lavoro per l'attuazione delle nuove competenze e funzioni attribuite alle Regioni dalla riforma costituzionale dello Stato (L.C. n.3 del 2001), intende preservare e sviluppare il patrimonio di iniziative ed attività dei soggetti che attualmente operano nelle varie branche dello spettacolo.

La tutela, la valorizzazione e la promozione del *patrimonio culturale* regionale verrà invece attuata utilizzando tutti gli strumenti che la Regione ha a disposizione per coordinare gli interventi che interessano il proprio territorio, nel rispetto delle competenze previste dall'attuale legislazione per i vari livelli amministrativi.

Patrimonio
culturale

Verranno promosse iniziative volte a favorire il recupero e la promozione dei siti archeologici e delle testimonianze storiche ed architettoniche, stimolando in tal senso l'azione statale, ed integrandola con la promozione della programmazione locale per il restauro, lo sviluppo e la tutela dei centri storici minori, e per l'organizzazione della loro fruizione con l'inserimento nell'ambito dei circuiti turistici.

Al contempo, per restauro, promozione e fruizione delle emergenze cosiddette "minori", di rilevanza locale, verrà sviluppata una programmazione a livello comprensoriale, che coinvolgerà tutti i soggetti pubblici e privati (fondazioni, società consortili pubblico-private,) e stimolerà intese con il sistema scolastico ed universitario, anche per favorire una maggiore sensibilizzazione dei residenti locali verso le esigenze di tutela.

Tale sistema di programmazione decentrata consentirà alla Regione, in particolare nel campo dei beni museali e librari, di concentrare la sua attenzione sulle azioni "di sistema", volte in particolare:

- alla creazione di un "sistema museale regionale", articolato a sua volta 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;

- alla programmazione e all'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. A tal fine, è già attivato un sistema informatico presso il Centro Regionale per i beni culturali di Sulmona, che promuoverà anche iniziative comuni legate all'elaborazione, la pubblicazione e la diffusione di ricerche e dati in funzione di esigenze scientifiche, divulgative o amministrative;
- all'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;
- alla promozione della riqualificazione del personale nel campo della gestione dei documenti elettronici;
- alla 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).

3 – I principali programmi di investimenti pubblici

3.1 – Il nuovo quadro dell'intervento pubblico in Abruzzo

Il nuovo quadro istituzionale della politica degli investimenti pubblici in Abruzzo ha assunto una fisionomia precisa soltanto nel corso del 2001, quando, con la definizione delle aree di intervento della politica regionale comunitaria ed il conseguente chiarimento della posizione della regione nel quadro delle politiche regionali nazionali, si è avuta certezza dell'insieme degli strumenti legislativi utilizzabili e delle possibilità di intervento per il sostegno all'apparato produttivo.

Come prevedibile, con l'uscita dalle regioni Obiettivo 1 e l'ingresso di parte del proprio territorio nell'Obiettivo 2 e nelle aree di cui alla deroga dell'art. 87.3.c, per l'Abruzzo è cambiato sostanzialmente lo scenario della politica economica regionale, sia per il governo dei processi di sviluppo nel complesso, sia per gli strumenti a disposizione della politica strutturale (infrastrutture ed aiuti alle imprese).

L'Abruzzo, infatti, ha a disposizione minori risorse di provenienza nazionale e comunitaria per finanziare gli investimenti in infrastrutture, anche se risorse aggiuntive a tal fine sono garantite dalla politica economica regionale italiana. Inoltre, si sono consistentemente ridotti, e soprattutto territorialmente differenziati, con l'inserimento di parte del territorio nelle aree del nuovo obiettivo 2 (di riconversione socio-economica) e di altra parte nelle aree ammesse ai benefici della deroga dell'art. 87.3.c del Trattato di Roma, i massimali di aiuto alle imprese. Infine, il processo di programmazione degli interventi pubblici sul territorio si è notevolmente articolato e reso più complesso, con la compresenza di un maggiore numero di strumenti e documenti di programmazione, e la necessità, al fine di procurare risorse aggiuntive, di attivarne di nuovi e diversi, coinvolgendo in maniera molto più attiva che nel passato i livelli amministrativi sub-regionali e gli operatori privati.

Le aree depresse, che la legislazione italiana definisce come le aree oggetto di intervento nel quadro delle politiche di coesione comunitaria, comprendono in Abruzzo, in base al Regolamento (CE) n. 1260/99, due distinte tipologie:

- ☞ le aree Obiettivo 2;
- ☞ le aree oggetto di deroga alla normativa comunitaria sulla concorrenza di cui all'art. 87, comma 3, lettera c) del trattato di Roma.

Le aree depresse in Abruzzo

Nell'ambito della politica strutturale comunitaria (Obiettivi 1 e 2) sono escluse dal cofinanziamento comunitario, e quindi dalla possibilità di utilizzare risorse straordinarie aggiuntive per finanziare programmi di sviluppo, le rimanenti aree regionali.

Nel frattempo, la "particolare attenzione" che la risoluzione del Consiglio di Berlino del marzo 1999, di riforma dei fondi strutturali comunitari, aveva riservato all'Abruzzo, si è sostanziata da un lato con la considerazione, per il Governo italiano, dell'intero territorio regionale 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, pur nei limiti dei massimali di aiuto fissati dai regolamenti comunitari, dall'altro con la "riserva" di quote destinate a progetti proposti dalla Regione in alcune iniziative comunitarie.

L'Abruzzo tra le aree depresse

Per quanto riguarda il governo degli interventi di politica economica regionale, con l'adozione dei regolamenti dei fondi strutturali e come conseguenza del nuovo *status*

La programmazione degli investimenti

dell'Abruzzo, per il periodo 2000-2006 sono intervenute sostanziali variazioni:

- nello strumentario della programmazione;
- nell'ambito territoriale di programmazione dei singoli strumenti;
- nel modello di intervento e nella distribuzione delle competenze tra Regione ed enti locali.

L'aspetto certamente più evidente è la maggiore articolazione degli strumenti programmatici. Con il passaggio all'obiettivo 2 operano in Abruzzo tre principali programmi di sviluppo a cofinanziamento comunitario (il Piano di Sviluppo Rurale, il Documento Unico di Programmazione obiettivo 2 ed il Programma Operativo Regionale Obiettivo 3, oltre al Complemento di Programmazione del DOCUP Pesca). Ogni programma ha poi un proprio ambito territoriale di applicazione, che fa riferimento ai parametri stabiliti dai regolamenti comunitari per l'ammissibilità degli aiuti nel quadro della politica di coesione. Tutto ciò chiama la Regione ad un attento lavoro di programmazione, di ricerca di sinergie e punti di contatto tra programmi, al fine di evitare possibili incongruenze, penalizzazioni di specifici ambiti settoriali e territoriali, o effetti non desiderati delle politiche di intervento.

Proprio in quest'ultima prospettiva, si pone per la Regione la necessità, con il nuovo ciclo di programmazione, di governare attentamente il sistema degli incentivi alle imprese. Tutti i programmi comunitari possono comprendere il finanziamento alle iniziative economiche previsto dalle leggi nazionali a finalità regionale. Nel caso italiano, tali aiuti sono previsti dalla normativa che ha sostituito l'Intervento Straordinario del Mezzogiorno con l'intervento nelle aree depresse dell'intero territorio nazionale (L. 488/92, la L. 95/95, la L. 341/95, la L. 266/97, gli strumenti della programmazione negoziata previsti dalla L. 662/96 e dalle deliberazioni CIPE di attuazione). In sostanza, si tratta di tutti gli strumenti di politica industriale e della politica per le imprese, in corso di "regionalizzazione", che costituiscono il cuore dell'intervento di politica economica regionale, e che, se correttamente utilizzati, possono praticamente da soli dare slancio ad investimenti, sviluppo ed occupazione.

Massimali di
aiuto e politica
di sostegno alle
imprese

I nuovi massimali per l'intensità degli aiuti alle imprese previsti dai regolamenti comunitari sono riassunti nella tabella 3.1.

Tabella 3.1 – Intensità di aiuto alle imprese in Abruzzo 2000-2006

Aree	Dimensione di impresa	Equivalente Sovvenzione Netta (ESN)	Equivalente Sovvenzione Lorda (ESL)	Totale ESN (1)+(2)*(2/3)
Deroga 87.3.c	PMI	20.0	10.0	27.0
	Altre imprese	20.0	0.0	20.0
Obiettivo 2	Piccole imprese	0.0	15.0	10.0
	Medie imprese	0.0	7.5	5.0
	Altre imprese	0.0	0.0	0.0

Note: **Piccola impresa** ha meno di 50 dipendenti non più di 7 milioni di euro di fatturato annuo non più di 5 milioni di euro in bilancio e deve essere partecipata da grande impresa a non più del 25% **Media impresa**: ha meno di 250 dipendenti non più di 40 milioni di euro di fatturato annuo non più di 27 milioni di euro in bilancio annuo e deve essere partecipata da grande impresa a non più del 25%

Si è detto come questi nuovi massimali pongano la necessità di equilibrare gli interventi previsti a favore delle aree meno sviluppate della Regione (le zone interne obiettivo 2), paradossalmente interessate da incentivi meno elevati di quelli delle altre aree, e come gli strumenti individuati debbano mirare ad accompagnare in queste aree la politica per le imprese con una positiva azione di contesto (cfr. *supra*, par. 2.2).

Infine, l'aspetto maggiormente caratterizzante il nuovo ciclo di programmazione è il coinvolgimento, molto più diretto che nel passato, degli enti locali nella predisposizione e nella gestione di gran parte dei programmi comunitari (dal DOCUP al Piano di Sviluppo Rurale, a diverse iniziative comunitarie). Tale coinvolgimento, doveroso nella presente fase di rafforzamento del ruolo degli enti locali nelle politiche di sviluppo anche nella legislazione italiana, richiede anche a questi ultimi un potenziamento delle capacità progettuali e programmatiche, e chiama ancor più la Regione ad un'azione di coordinamento, di stimolo e di ricerca di sinergie per una corretta gestione del territorio nelle politiche di sviluppo.

Tabella 3.2 – 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	FSE 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 Istituzionale di programma (IIP)	Regione	Regionali e Statali	2000-2003	Tutto il territorio regionale	275,50	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	29,19		
PIC Interreg III	Regione	FESR	2000-2006	Da definire con i progetti	22,20 3,00		
PIC Equal	Regione	FSE		Da definire con I progetti	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			500,00	213	
Programmi di Riqualficazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST)	EE.LL.	Statali e/o regionali			4,30	4,30	
				Totale	4.001,41	3.155,81	160,85

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

La tabella 3.2 riassume gli strumenti di programmazione per livello di competenza, strumento finanziario di riferimento e durata temporale. Nelle ultime due colonne sono riportati anche il territorio ammesso e la dotazione finanziaria, in ragione di quanto emerge nei programmi in corso di svolgimento. A questi devono aggiungersi altri strumenti di finanza ordinaria, che dovranno fin da quest'anno confluire nell'Intesa Istituzionale di Programma, (la quale a sua volta, a partire dal 2004 andrà ad alimentare le quote di cofinanziamento nazionale e regionale del Docup Obiettivo 2), e che per l'annualità in corso sono legati al passaggio delle competenze e delle relative risorse mane e finanziarie dallo Stato alle Regioni e agli enti locali.

Gli investimenti previsti da questi strumenti si avvalgono delle grandi linee di programmazione del medio e del lungo periodo sinteticamente illustrate nel capitolo precedente, ed illustrate nel presente capitolo per singolo strumento programmatico o documento di programmazione.

I programmi e
le risorse

Un primo calcolo delle risorse che presumibilmente saranno disponibili per il periodo in esame ed anche oltre, rispetto ai programmi di investimento già attivati ed a quelli di prossima partenza, che fa riferimento alle sole risorse certe derivanti dai principali programmi con cofinanziamento nazionale e/o comunitario riassunti nella tabella 3.1, ed escludendo quelle che si renderanno disponibili nel corso del periodo da programmi straordinari o di settore (comunitari, nazionali e regionali) e da quelli ordinari, porta al momento a prevedere che tra il 2000 (per alcuni programmi, dal 2001, per altri dal corrente anno, per altri ancora dal 2003) ed il 2006 gli investimenti regionali ammonteranno a oltre 4 miliardi di euro. Il dettaglio della provenienza dei fondi e della scansione temporale degli investimenti sarà oggetto di apposita trattazione (cfr. *infra*, cap. 4).

3.2 – I programmi infrastrutturali a valere sulla finanza ordinaria.

In questa fase, gran parte delle risorse per la realizzazione delle infrastrutture è ancora legata alla finanza ordinaria nazionale. Da un lato, infatti, il programma di grandi infrastrutture di interesse nazionale, contenuto nella legge-obiettivo, con cui il Governo centrale vuole rilanciare le opere pubbliche e la competitività del nostro sistema-Paese, utilizza risorse statali e private che hanno ricadute immediate sul territorio abruzzese; dall'altro lato, con il trasferimento di competenze a Regione ed enti locali nel quadro del federalismo amministrativo, si rendono disponibili per questi ultimi, specie in singoli settori (viabilità, sanità, ecc.), risorse da poter utilizzare per programmi di investimento. Ovviamente, quest'ultima fonte di risorse finanziarie è destinata ad esaurirsi nel momento in cui sarà completato il passaggio di funzioni amministrative e saranno regolate le eventuali pendenze finanziarie ad esse collegate.

3.2.1 – Le infrastrutture strategiche di interesse nazionale

La politica di rilancio delle grandi opere pubbliche, adottata dal governo centrale, ha previsto interventi per la realizzazione di grandi infrastrutture anche in Abruzzo, che sono in piena coerenza con le linee indicate dal governo regionale (cfr. *supra*, par. 2.7.1).

All'interno del cosiddetto "Pacchetto Lunardi", definito nella Deliberazione CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001 in attuazione del Piano Generale dei Trasporti, è compreso infatti anche un insieme articolato ed integrato di interventi che interessano l'Abruzzo nei settori della grande viabilità, delle ferrovie, delle reti idriche, e, in prospettiva, delle reti energetiche e di

telecomunicazione.

Le opere, che saranno ad intero carico della finanza statale e di forme innovative della finanza di progetto, sono destinate a fornire un fondamentale contributo finanziario per colmare i pesanti deficit infrastrutturali regionali, proprio in questa fase storica, nella quale più difficoltoso è diventato il reperimento per l'Abruzzo di risorse straordinarie.

Le risorse certe stimate del piano di investimenti (escluse quelle delle opere che non saranno per ora attivate e quelle non quantificabili con precisione in Abruzzo) ammontano a circa 252 milioni di euro per la viabilità e 464,8 milioni di euro per la realizzazione di schemi idrici, oltre ad ulteriori interventi per la realizzazione di infrastrutture ferroviarie ed investimenti nel campo dell'energia.

Nell'ambito dei corridoi ferroviari, è interessata la tratta abruzzese della ferrovia Bologna-Lecce, già in fase di raddoppio in alcuni tratti.

Corridoi
ferroviari

Tra le reti idriche, sono previsti interventi per oltre 464,8 milioni di euro, di cui oltre 181 nel triennio 2002-2004. Un primo elenco fornito in allegato alla citata deliberazione CIPE prevede:

Reti idriche

- il completamento del sistema acquedottistico della Val Pescara;
- il potenziamento dell'acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso lato Teramo;
- l'adduzione Abruzzo-Puglia dai fiumi Pescara, Sangro e Vomano;
- il completamento (2° stralcio) della diga di Ponte Chiauci sul Fiume Trigno;
- la diga sul Fiume Fino a Bisenti;
- il disinquinamento del Fiume Aterno-Pescara;
- il riefficientamento delle adduzioni potabili ed opere connesse nei bacini idrici dei fiumi Pescara, Sangro e Vomano;
- la realizzazione di vasche di accumulo di impianti irrigui nella Piana del Fucino.

Tra le opere di viabilità coordinate con il Piano delle Infrastrutture, notevole importanza per l'Abruzzo riveste il nuovo Piano Triennale dell'ANAS 2002-2004, che consentirà il completamento di alcune importanti infrastrutture di rilevanza regionale. Nel periodo sono infatti previsti investimenti complessivi per 240,3 milioni di euro, per la realizzazione di opere autostradali e sulle strade statali.

Viabilità

Le opere autostradali impegnano l'ANAS per complessivi 137,7 milioni di euro sull'Autostrada A 24 Roma-L'Aquila-Teramo, per la realizzazione della seconda carreggiata del tronco Villa Vomano-Teramo (74,9 milioni di euro) e della galleria per la messa in sicurezza del Laboratorio di Fisica Nucleare del Gran Sasso (58,8 milioni di euro).

Le opere previste dal Piano triennale ANAS 2002-2004 sulla viabilità ordinaria in Abruzzo ammontano a 98,6 milioni di euro, per sei interventi sulla viabilità statale di consistenti dimensioni. Esse confluiranno in un apposito Accordo di Programma Quadro sulla viabilità tra Regione e Stato in fase di predisposizione (cfr. *infra*, par. 3.4.1).

In questi giorni, il Governo centrale sta perfezionando le procedure accelerate e definendo la tempistica di realizzazione di tutte le opere previste.

La Regione definirà, d'accordo con il Governo centrale, i progetti da realizzare nel quadro del "Piano degli interventi nel comparto energetico" e del "Piano degli interventi nel comparto delle telecomunicazioni", previsti dalla deliberazione CIPE. Per quanto riguarda in particolare il primo dei due, il provvedimento preannuncia in allegato, tra i progetti per la

Energia e
telecomuni-
cazioni

coltivazione di giacimenti di idrocarburi nel quadro del piano energetico nazionale, l'investimento di 68,7 milioni di euro da parte dell'AGIP a Miglianico per la realizzazione di un centro di raccolta e trattamento dei prodotti del giacimento locale, con collegamento per il trasporto al metanodotto Snam esistente.

3.2.2 – Il Programma Triennale della viabilità regionale

Con delibera del 16 giugno 2002, la Giunta ha trasmesso per l'approvazione al Consiglio regionale il *Programma Triennale della viabilità di interesse regionale per gli anni 2001-2003*. Il programma sarà finanziato con le risorse statali rese disponibili dalla Legge Finanziaria per il 2001 (L. 388 del 23.12.2000) e trasferite a Regioni e Province nel quadro del processo di delega, perfezionato proprio nel corso del 2001, delle funzioni legate alla viabilità di cui al D.Lgs. 112/98.

Le risorse che la finanziaria 2001 ha trasferito alla Regione Abruzzo per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e per la gestione delle nuove funzioni ammontano per il triennio a oltre 287,6 milioni di euro. Gran parte di questi fondi, ai sensi della LR n. 35 del 31.07.2001 e del protocollo di intesa del 13.11.2000, sarà trasferita alle Province, ed un'ulteriore parte ai Comuni, per la manutenzione ordinaria e straordinaria e per l'esercizio delle rispettive funzioni, e si tradurrà pertanto in progetti di strade a valenza e gestione locale.

Le rimanenti somme, destinate nel triennio 2001-2003 al Primo Programma Triennale della Viabilità di interesse regionale, ammontano a 118,2 milioni di euro (circa 229 miliardi di lire), ripartite per anno secondo la tabella 3.4.

Il 2% dei questi fondi è stato stanziato per la realizzazione di studi di fattibilità di progetti, coerenti con il programma di realizzazione delle grandi direttrici viarie regionali (completamento degli assi longitudinali, adeguamento degli assi di collegamento tra le aree interne e quelle costiere, valorizzazione dei Parchi e di riqualificazione), e di ammodernamento e messa in sicurezza delle rete stradale trasferita dall'ANAS. Tali studi sono destinati ad alimentare la programmazione futura (2004-2006), e la delibera della Giunta ne approva un primo elenco di 16, integrabile per iniziativa tanto della Regione quanto degli enti locali.

Per quanto riguarda invece le opere, essendo il Programma Triennale il primo in assoluto che viene attuato, esso finanzia progetti disponibili presso l'ANAS, le Province e gli enti locali, con priorità per quelli cantierabili o giunti nella fase esecutiva. Essi sono 13, per un totale di 138 miliardi di lire di investimento, e sono seguiti, in ordine di priorità, da 11 progetti che sono attualmente nella fase preliminare.

3.2.3 – Programmi di investimento nel settore di trasporti.

Oltre al Piano Triennale della Viabilità appena visto, il programma di investimenti nel settore dei trasporti per il periodo 2002-2004, prevede interventi a valere su risorse ordinarie, aggiuntivi e sinergici con quelli cofinanziati con risorse nazionali e comunitarie (di cui si dirà più avanti), per un totale di oltre 926 milioni di euro (tab. 3.4). I progetti interessano il potenziamento della portualità, degli interporti e dell'aeroporto regionale, la realizzazione del sistema filoviario nella città di Pescara, investimenti nella Ferrovia Adriatico-Sangritana, e mutui da contrarre con la Cassa Depositi e Prestiti con rate garantite da contributo statale per il rinnovo ed il potenziamento del parco autobus del trasporto pubblico regionale.

Tabella 3.3 – Infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale riguardanti l’Abruzzo

Opere	COSTO (milioni di euro)	Disponi- bilità	Spesa 2002-04
Opere previste dalla Del. CIPE n. 121 del 21.12.2001			
Asse ferroviario Bologna-Bari-Lecce-Taranto (a)	742,15	662,24	835,5
Teramo-Gulianova-S.Benedetto del Tronto	51,84	0,0	10,33
Rieti-L’Aquila-Navelli	73,8	12,4	33,6
Pedemontana Abruzzo-Marche	0,0	0,0	0,05
Galleria sicurezza Gran Sasso	64,3	56,8	4,5
SS 17 Variante dell’Aquila (b)	12,4		12,4
Emergenza idrica in Abruzzo	464,8		464,8
PIANO TRIENNALE ANAS 2002-2004			
TOTALE	62,5	36,1	98,6
A 24 Villa Vomano-Teramo	74,9		74,9
A 24 Galleria accesso e servizio Gran Sasso (c)			
SS 17 Antrodoco -Navelli (d)	12,4		12,4
SS 81 Svincolo	8,8		8,8
SS 652 Fondo Valle Sangro	10,3		10,3
SS 652 Fondo Valle Sangro	25,8		25,8
SS 17 Antrodoco -Navelli (d)	24,3		24,3
SS 81 Teramo-Ascoli	17,0		17,0

Note: (a) = gli importi sono relativi all’intero percorso, e non alla tratta abruzzese;

(b) = opera non finanziata, ma in “area di inseribilità” del Piano ANAS 2001-2003

© = trattasi di opera già prevista nella Del. CIPE n. 121

(d) = trattasi di opere esecutive della Rieti-L’Aquila-Navelli, di cui alla Del. CIPE n. 121

Tabella 3.4 – 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
Totale			1.044.335

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

3.2.4 - Il piano di completamento della metanizzazione

Con la LR n. 84 del 27.12.2001 si è dato nuovo slancio al 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, ha stabilito nuovi criteri, garantendo la priorità a zone non ancora raggiunte dalla rete ed alle aree interne.

La legge è interamente finanziata utilizzando economie delle precedenti leggi regionali sulla metanizzazione, e stanziando annualmente 1,3 milioni di euro per la durata di 15 o 20 anni, per un investimento regionale complessivo, nel periodo, di oltre 18,6 milioni di euro.

La graduatoria di merito approvata con i nuovi criteri ha condotto al finanziamento di 96 comuni, singoli o riuniti in associazione o in Comunità Montane, e prevede l'allaccio di oltre 20 utenze attraverso la realizzazione di oltre 353 Km di condotte e reti di metano, con investimenti diretti e indiretti di circa 27 milioni di euro.

3.2.5 – 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 nasce dalla rimodulazione dell'ampio programma di investimenti previsto dalla legge 47/88, e maturato nel quadro del travagliato passaggio della sanità ad un sistema basato sulla programmazione, che, non senza cambiamenti di rotta e di contesto istituzionale e normativo per le frequenti riforme che hanno interessato il settore, ha caratterizzato tutti gli anni Novanta. La rimodulazione degli interventi, relativa alla seconda e terza fase di attuazione del Programma Straordinario, 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 3.5 – Investimenti previsti dal Piano Straordinario di edilizia sanitaria

AUSL	DSB Poliambul.		RSA		Ospedali		Poli sanitari		Totale 000 euro
	Num.	000 euro	Num.	000 euro	Num.	000 euro	Num.	000 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
Totale	26	15.918	10	11.418	21	221.508	9	6.352	255.190
Interv. rilievo regionale									1.649

3.2.6 – Il Programma di consolidamento e trasferimento degli abitati

Nel settore della difesa del suolo, la Giunta ha recentemente approvato il Programma delle opere di consolidamento e trasferimento degli abitati per il triennio 2002-2004, che utilizza risorse del bilancio regionale per realizzare un piano organico di completamento di interventi iniziati con precedenti programmazioni.

Il programma ha una dotazione finanziaria complessiva di oltre 8 milioni di euro, e prevede interventi per il consolidamento dei centri storici e di abitati in 11 comuni della provincia dell'Aquila (per 1,7 milioni di euro), 24 del Pescara (per 3,1 milioni di euro), 14 del Chetino (1,9 milioni di euro), 8 del Teramano (1,2 milioni di euro).

Si tratta di risorse che rientrano nella programmazione ordinaria (Legge 445/1908), e vanno ad aggiungersi a quelle a carico del bilancio statale, previste sia nei Piani Straordinari di cui al *Decreto Sarno* (per il quale è stato siglato un accordo di programma nell'ambito dell'Intesa Istituzionale di Programma; cfr. oltre, par. 3.3), sia alle vere e proprie emergenze di piani straordinari di rilevanza nazionale. Tra queste ultime, è ad esempio, sono in corso interventi per il risanamento della collina di Chieti, per oltre 60 milioni di euro.

3.3 – La programmazione negoziata regionale

3.3.1 – L'Intesa Istituzionale di Programma

L'istituto della programmazione negoziata che fa capo alla Regione (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.

Con l'Intesa, Governo nazionale e Regione stabiliscono congiuntamente, attraverso un processo di concertazione, un programma triennale di grandi interventi pubblici necessari allo sviluppo regionale, definendo gli obiettivi da conseguire, i settori di intervento di interesse comune, le risorse necessarie, i reciproci impegni finanziari ed organizzativi, nonché criteri, tempi e modalità di realizzazione, di successiva verifica e di aggiornamento per l'attuazione del programma. Tali impegni vengono formalizzati in strumenti contrattuali (Accordi di Programma Quadro – APQ), di carattere più strettamente operativo, che danno attuazione alle linee di intervento previste, ed includono tutti i possibili accordi di programma da siglare successivamente per la realizzazione di opere.

L'IIP è pertanto uno strumento di importanza cruciale per la programmazione economica e finanziaria, in quanto consente di convogliare su programmi di medio termine di realizzazione di infrastrutture (di emanazione regionale prima ancora che nazionale) tutte le risorse statali e regionali, ed il possibile contributo comunitario e di enti locali e privati interessati.

Sotto il profilo programmatico, l'IIP è uno strumento flessibile, che si può accrescere, arricchire e modificare nei contenuti o ridefinire completamente a cadenza annuale, a seconda delle risorse finanziarie disponibili e del grado di maturazione della progettualità sul territorio.

La sottoscrizione di Intese Istituzionali di Programma tra Stato e Regioni era stata preceduta da una sorta di pre-Intesa, volta da un lato a sperimentare le metodologie operative dell'IIP, dall'altro a garantire il completamento di opere infrastrutturali già avviate in passato. Negli ultimi due anni sono stati avviati e sono arrivati a conclusione gli interventi previsti in tale ambito (Del. CIPE n. 52 del 21 aprile 1999, in attuazione della Del.CIPE n. 70 del 9 luglio 1999), riguardanti i completamenti di infrastrutture e gli studi di fattibilità.

La
Deliberazione
CIPE 70/98

La realizzazione dei completamenti di opere infrastrutturali aveva come obiettivo la conclusione della progettazione pregressa, per far sì che successivamente l'Intesa avviasse un nuovo ciclo di progetti. In Abruzzo sono state finanziate 22 opere di completamento: 12 di esse prevedevano cofinanziamento ed attuazione regionali, per complessivi 35 miliardi di lire, 11 dei quali a carico della Regione; i rimanenti progetti erano interamente finanziati e realizzati da vari Ministeri del Governo centrale, per un investimento di oltre 97,2 miliardi. I settori interessati erano vari, dal completamento di reti fognarie e di depurazione, idriche e ad uso irriguo, alle infrastrutture industriali, viarie, ferroviarie e di trasporto in genere, ai beni culturali, all'edilizia universitaria.

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.

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. Coerentemente con la necessità di garantire il finanziamento della realizzazione di infrastrutture, imposta dall'Obiettivo 1, l'Intesa Istituzionale di Programma mira a superare i ritardi nella dotazione infrastrutturale (culturale, ambientale, nelle reti di trasporto e di infrastrutture civili ed industriali) che caratterizzano l'Abruzzo.

L'Intesa
Istituzionale di
Programma

L'Intesa prevedeva al momento della stipula, una dotazione di risorse, interamente statali (Del. CIPE n. 142/99) pari a 115,5 miliardi di lire. Nel corso del 2000, il CIPE, in attuazione delle leggi finanziarie per il 2000 e il 2001, ha messo a disposizione della Regione Abruzzo ulteriori 284,9 miliardi di lire per il quadriennio 2000-2003. Il cofinanziamento nazionale per le azioni previste dall'Intesa (Deliberazioni CIPE nn. 142/99, 84/2000 e 138/2000) ammonta pertanto a circa 400,5 miliardi di lire.

Con deliberazione n. 741 del 7 agosto 2001, la Giunta Regionale ha effettuato una ripartizione di massima tra ambiti di intervento regionale delle risorse statali derivanti dalle tre delibere CIPE di finanziamento delle Intese, potenziando la dotazione finanziaria di alcuni APQ, e prevedendone di nuovi. Il quadro che ne deriva (tabella 3.8) è indicativo: esso tiene conto delle direttive programmatiche espresse dal CIPE nelle citate deliberazioni, oltre che delle esigenze espresse nella programmazione regionale e della necessità di accelerare la spesa, e deve trovare concreta applicazione in programmi e progetti che provengono dai settori regionali competenti

Tabella 3.6 – Completamenti di opere infrastrutturali ex Delibera CIPE 70/98 (importi in milioni di lire)

Opere di completamento	Risorse finanziarie (mln di lire)		
	Stato (Del. CIPE 70/98)	Regione	Totale
Rete fognaria agglomerato industriale San Salvo	1.575,0	1.575,0	3.150,0
Impianto depurazione, rete idricae fognaria Aggl. Val Sinallo	1.500,0	1.500,0	3.000,0
Urbanizzazioni primarie area insediamenti produttivi Arielli	775,0	775,0	1.550,0
Infrastrutturazione di parte dell'agglomerato ind.le Pile – L'Aquila	5.435,0	5.435,0	10.870,0
Impianto depurazione ASI Val Pescara	350,0	350,0	700,0
Urbanizzazione aree PMI nel PAP Passo Cordone – Loreto Aprutino	1.500,0	1.500,0	3.000,0
Sistema fognario e depurativo intercomunale Pratola Peligna e altri	1.051,6	55,4	1.107,0
Impianto depurazione e raccordi fognari Comune di Fara San Martino	1.252,1	65,9	1.318,0
Collettori e impianti di depurazione Comune Schiavi d'Abruzzo	1.235,0	65,0	1.300,0
Impianto depurazione e reti fognarie Comune di Filetto	1.000,0	0,0	1.000,0
Collettori e fognature comune dell'Aquila	1.817,3	95,7	1.913,0
Centrale idroelettrica Villa Vomano	6.600,0	0,0	6.600,0
Sistema archeologico Antica Teate – Chieti	12.533,6	0,0	12.533,6
Completamento diga di Chiauci	37.000,0	0,0	37.000,0
Lotto di lavori sulla linea ferroviaria – Chieti	12.421,0	0,0	12.421,0
Pista di lavoro Aeroporto d'Abruzzo	3.000,0	0,0	3.000,0
Ferrovia Sangritana (raccordo nuova stazione Lanciano-SS 84 e miglioramento tratta Archi – Castel di Sangro)	18.200,0	0,0	18.200,0
Diga di Penne sul Fiume Tavo (CB centro)	2.000,0	0,0	2.000,0
Impianto irriguo Fucino-sub comprensorio Ortucchio (CB Ovest)	6.952,0	0,0	6.952,0
Impianto a servizio IV zona irrigua – Lotto B I stralcio (CB Centro)	1.500,0	0,0	1.500,0
Sede Facoltà di Farmacia – Chieti	23.000,0	0,0	23.000,0

Tabella 3.7 – Studi di fattibilità finanziati con risorse della Del. CIPE n. 70/98

Denominazione SdF	Amministr. Proponente	Ente appaltante	Costo (mln lire)
Realizzazione e valorizzazione delle aree industriali e azioni di marketing territoriale	Regione	Regione	400
Recupero aree industriali dimesse ex SADAM	Regione	Regione	150
Sistema integrato della mobilità in territorio della provincia dell'Aquila e totale sistemazione SS 17, SS 260 e SS 261	Regione	Regione	1.300
Gestione integrata dell'area costiera: Piano organico per il rischio delle aree vulnerabili	Regione	Regione	1.200
Prolungamento linea ferroviaria regionale Teramo-Giulianova	Regione	Regione	300
Variante tracciato linea ferroviaria Adriatica (tratta Ortona-Martinsicuro)	Regione	Regione	650
Sistema innovativo filoviario in sede propria della Val Vibrata	Regione	Regione	460
Razionalizzazione e potenziamento del sistema portuale regionale	Regione	Regione	450
Creazione di un itinerario farnesiano in Abruzzo	Regione	Regione	250
Recupero spazi urbani dimessi	Regione	Regione	394
Miglioramento del sistema della mobilità regionale	Regione	Regione	1.000
Creazione di un Parco culturale del comprensorio costituito dai bacini del Sangro-Aventino e degli Altipiani Maggiori	Ministero Beni Culturali	Soprintend. Archeolog.	900
Sistema della Valle del Pescara			1.050
Riqualificazione urbana dell'area di risulta della Stazione Centrale di Pescara	Regione	Regione	400
Miglioramento dell'accessibilità dell'aeroporto di Pescara con l'introduzione di servizi filoviari nel territorio di Francavilla al Mare	Ministero Trasporti	Com. Francavilla al Mare	400
Estendim. sistema irriguo Vomano-Tordino e recupero acque Vomano	MIPA	CB. Nord	250

Tabella 3.8 - Accordi di Programma Quadro in applicazione dell'Intesa Governo-Regione Abruzzo

Fonte	Accordo di Programma Quadro	Stipula	Risorse (mld lire)
Intesa	APQ 1 : SdF Interconnessioni d'ambito, riefficientamento dei depuratori e Fucino	Siglato il 15.02.2000	0,5
Intesa	APQ 2: Porto di Pescara	Entro il 2002	9,3
Intesa	APQ 3 Interventi di installazione e controllo permanente, riefficientamento	Entro il 2002	14,1
Intesa	APQ 4: Interventi sul sistema acquedottistico	Entro il 2002	34,4
Intesa	APQ 5: Completamenti infrastrutture industriali	Siglato	48,6
Intesa	APQ 6: Infrastrutture nelle aree di patti territoriali 6.1 Marsica 6.2 C.M. Peligna 6.3 Trigno-Sinello	Siglato Siglato Entro il 2002	25,5 17,1 9,1
Intesa	APQ 7 Interporti Val Pescara e Marsica	Siglato 15/7	33,4
Intesa	APQ 8: Viabilità	Entro il 2002	198,0
Intesa	APQ 9: SdF Valutazione del fabbisogno e dell'offerta di immobili e contenitori per fini sociali		0,8
Intesa	APQ 10: SdF Valutazione interventi sulle infrastrutture a sostegno delle attività produttive	Siglato	1,7
Intesa	APQ 11: SdF Integrazione tra Corridoio Adriatico e trasversali adriatico - tirreniche	Siglato	0,4
DGR 741/01	Informatica	Siglato 15/7	38,0
DGR 741/01	Beni culturali	Entro il 2002	12,1
DGR 741/01	Riassetto idrogeologico	Siglato 15/7	60,3
DGR 741/01	Industria	Entro il 2002	35,0

La Del. CIPE del 3 maggio 2002, infine, ripartisce le risorse assegnate alle aree depresse dalla Legge Finanziaria per il 2002 da destinare alle Intese Istituzionali di Programma per il triennio 2002-2004. All'Abruzzo sono stati attribuiti 68,6 milioni di euro. La delibera ha introdotto notevoli innovazioni procedurali, che influiscono in maniera sostanziale anche sull'effettiva assegnazione delle risorse. Infatti, è istituito un sistema di premialità, alimentato dall'accantonamento del 10% delle risorse complessivamente assegnate alle aree depresse, da attribuire alle Regioni che a fine marzo 2003 dimostreranno di avere programmato non meno del 60% delle risorse messe a disposizione dal CIPE con le precedenti delibere, e di sostenere un profilo di spesa temporalmente coerente (1,6% nel 2002, 37,9% nel 2003, 50,5% nel 2004). 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.

In attuazione dell'Intesa sono stati siglati tra il 2000 e giugno 2002:

- tutti gli APQ relativi a studi di fattibilità per l'utilizzo e la realizzazione di infrastrutture industriali e di trasporto (APQ nn. 10, e 11), e delle risorse idriche (APQ n.1, siglato contestualmente all'Intesa);
- l'APQ n. 5, che prevede la realizzazione di completamenti delle infrastrutture industriali in applicazione della Del. CIPE n. 70/86, per un totale di 48,6 miliardi di lire (25,1 milioni di euro). La citata Del. GR 721/2001 ha attribuito all'APQ alcune risorse per interventi aggiuntivi;
- l'APQ n. 6, che finanzia la realizzazione di infrastrutture nei 3 "nuovi" Patti Territoriali regionali, per un totale di 42,7 miliardi di lire. L'Accordo è stato scisso in

Gli Accordi di Programma Quadro

3 distinti APQ:

- APQ n. 6.1 “Patto Territoriale Comunità Montana Peligna”, che prevede infrastrutture nell’area del Patto per 17.1 miliardi di lire;
- APQ n. 6.2 “Patto Territoriale Marsica” che stanziava nell’area 25,5 miliardi di lire;
- APQ n.6.3 “Patto Territoriale Trigno Sinello, che stanziava nell’area della Regione Abruzzo 9,2 miliardi di lire.

A metà luglio 2002 la Regione Abruzzo e i Ministeri competenti hanno siglato tre nuovi Accordi di Programma Quadro, nei settori dell’informatica, del riassetto idrogeologico, dei trasporti.

Il primo APQ, titolato: “*Sviluppo per la società dell’informazione nella Regione Abruzzo*”, comporta investimenti pari a circa 27,5 milioni di Euro, e si compone di 14 interventi, tra quelli classificati come prioritari dal Piano regionale dell’*e-government* (cfr. *supra*, cap. 2) relativi alla realizzazione:

1. delle infrastrutture di comunicazione e della rete telematica (sede e infrastrutture del Centro tecnico e dei poli di erogazione provinciali della *Community Network*; realizzazione dell’Intranet della Regione e dell’infrastruttura di comunicazione tra Enti Locali);
2. di un primo nucleo di servizi di base erogati sulla *Community Network* (il sistema di gestione dei servizi del centro tecnico e dei poli di erogazione provinciali, oltre a servizi applicativi e di interoperabilità amministrativa);
3. di servizi applicativi resi direttamente dai singoli “nodi” della rete (oltre alla Carta dei Servizi Generali per i cittadini della Regione Abruzzo, i Servizi Integrati catastale e geografico, i Centri Servizi Territoriali ed il Centro Servizi sul Turismo Culturale, un Portale Integrato Multicanale, i servizi per gli Sportelli Unici delle attività produttive).

Il secondo APQ, titolato: “*Consolidamento e ripristino di condizioni di stabilità geomorfologica in alcuni abitati della Regione Abruzzo*”, sviluppa investimenti pari a circa 31,2 milioni di Euro, e prevede la realizzazione di 13 interventi di consolidamento di centri abitati e versanti a rischio idrogeologico. Tali interventi, previsti nel Piano Straordinario di cui al D. Lgs 180/98 (cosiddetto *Decreto Sarno*), integrano quelli, di minore entità, realizzati con fondi ordinari (cfr. *supra*, par. 3.2.6).

L’APQ relativo ai trasporti è quello che previsto dall’Intesa Istituzionale di Programma come APQ n. 7 “Interporti Val Pescara e Marsica”. Esso prevede tre grandi interventi di completamento di lotti funzionali negli interporti per un totale di 18,1 milioni di euro.

Sono state da tempo avviate inoltre le procedure per la stipula degli altri APQ previsti dall’Intesa: due relativi agli schemi idrici (APQ n. 3 - Interventi di installazione e controllo permanente e riefficientamento e APQ n. 4 - Interventi sul sistema acquedottistico), uno al settore della viabilità (APQ n. 8), e uno alle altre infrastrutture di trasporto (APQ n. 2 - Porto di Pescara). Inoltre, è in fase di predisposizione un APQ non previsto dal programma iniziale dell’Intesa, nel settore dei beni culturali. Infine, 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.

La predisposizione di APQ presuppone la presenza di un congruo numero di accordi di programma da realizzare per altrettanti interventi (statali, della Regione, di enti locali), sul territorio, ed impone quindi una faticosa opera di ricognizione della progettazione e di trattativa con numerosi attori ed amministrazioni centrali, regionali e locali, non sempre

coronata da successo. Nell'esperienza delle Regioni, ed in particolare della Regione Abruzzo, emergono difficoltà legate, oltre che all'organizzazione interna ed all'interazione con gli enti locali, spesso all'assenza dell'interlocutore statale (Ministeriale o, più spesso, di enti ed aziende autonome), alla carenza di progettualità con i requisiti richiesti per l'accesso ai finanziamenti, al rodaggio delle nuove procedure e del sistema di interrelazione con le amministrazioni locali e con i Ministeri.

L'obiettivo che la Giunta si propone è quello di pervenire, entro il periodo della verifica (fine marzo 2003), alla sigla di tutti gli APQ previsti dall'Intesa e dalla DGR 721/2001, e di avviare le procedure di spesa, che comunque già da ora mantengono il "profilo temporale coerente" richiesto, in maniera da accedere alle risorse premiali previste dalla Deliberazione CIPE del 3 maggio.

Le linee di
indirizzo

Entro l'anno saranno stipulati gli APQ relativi agli schemi idrici (APQ nn. 3 e. 4), il rimanente dei trasporti (APQ n. 2 Porto di Pescara) e quello sulla viabilità (APQ n. 8).

In particolare quest'ultimo, in fase di avanzata predisposizione, comprende le opere previste nel Piano delle grandi infrastrutture nazionali (cfr. *supra*, par. 3.3.1) che rientrano nel nuovo Piano Triennale ANAS 2002-2004 sulla viabilità ordinaria. Si tratta di sei interventi, per un totale di 98,6 milioni di euro, a carico della finanza statale, sulle ex SS 17 "dell'Appennino Abruzzese" (tronco Antrodoco-Navelli), per 36,7 milioni di euro, sulla ex SS 652 "Fondo Valle Sangro" per 36,1 milioni di euro, e sulla ex SS 81 "Piceno-Aprutina" (collegamento svincoli con la Fondo Valle Alento e ammodernamento del tratto tra Villa Lempa e Contrada La Cona nel Trapano) per 25,8 milioni di euro.

La nuova programmazione, che partirà dal 2003, sarà improntata sui programmi e progetti integrati di intervento previsti dagli studi di fattibilità realizzati nel 2000 e 2001 (si veda sopra), in particolare per la realizzazione delle aree industriali, del sistema portuale, della mobilità urbana, delle infrastrutture ferroviarie e stradali, dei beni culturali. Essa potrà contare sulle risorse (68,6 milioni di euro, per ora eventuali) stanziati dal CIPE come quota regionale, e, coerentemente con le linee emerse in sede di programmi nazionali, che puntano a migliorare il principio di concentrazione territoriale, tematica e finanziaria attraverso l'integrazione dei programmi regionali a cofinanziamento nazionale (Intese Istituzionali e relativi APQ) con quelli a cofinanziamento nazionale e comunitario, sulle apposite misure previste nel quadro della programmazione comunitaria (Docup Obiettivo 2) e dei programmi nazionali di realizzazione delle grandi infrastrutture "di preminente interesse nazionale". In tale contesto, la Regione intende attivare anche specifiche misure per lo sviluppo locale, in base a quanto indicato nell'"Atto di indirizzo sulla regionalizzazione degli strumenti di programmazione negoziata", emanato dal CIPE nell'aprile 2001.

3.3.2 – I contratti di programma

Tra gli strumenti della programmazione negoziata, il contratto di programma è quello con la storia più lunga, essendo previsto già dal Testo Unico per gli Interventi Straordinari del Mezzogiorno (DPR 218/78) e poi riformulato con la nuova normativa (L. 662/96 e Del. CIPE del 21.3.1997). Attraverso il contratto di programma, viene definito 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 sono stati definiti e sottoposti all'approvazione del CIPE due contratti di programma.

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

Finmek

E' inoltre in lista di attesa al CIPE la richiesta per il contratto di programma per la realizzazione di iniziative della società Merker Yshima S.p.a., che in Abruzzo prevede la realizzazione di tre stabilimenti, per produzioni verticalmente integrate, per un investimento complessivo di circa 750 miliardi ed un'occupazione diretta a regime di 900 addetti.

Merker
Yshima

Il primo stabilimento, già realizzato a Tocco da Casauria, è destinato alla produzione di semirimorchi, rimorchi e cassoni fissi ad elevati standard di sicurezza, qualità e riduzione dell'impatto ambientale, e prevedeva un investimento di oltre 330 miliardi di lire ed un'occupazione a regime di 510 addetti. Nel secondo stabilimento, localizzato a Miglianico dalla società Hauser s.r.l., si producono assali per autotrasporto, con investimenti per oltre 170 miliardi ed un'occupazione a regime di 200 addetti. Il terzo stabilimento, della società Fischer s.p.a., localizzato a Pianella, è destinato alla lavorazione della lamiera, dell'alluminio e della plastica con tecnologie avanzate, e prevede un investimento di oltre 230 miliardi di lire ed un'occupazione a regime di 190 addetti.

La richiesta di contratto di programma della Merker-Yshima si avvale della valutazione positiva in termini di innovatività tecnologica, impatto sul territorio e ricaduta occupazionale diretta ed indotta, e dell'impegno della Regione a contribuire per il 2% degli investimenti totali (Delibera Giunta Regionale del 24 aprile 2001).

Nel corso del 2002 sono arrivati a definizione due ulteriori contratti di programma, che porterebbero a risoluzione altrettanti annosi problemi di crisi e riconversione industriale in poli di localizzazione di grandi imprese ad alta tecnologia: il contratto di programma della Marconi di Chieti e quello del polo elettronico aquilano. Le due proposte di contratto stanno per essere sottoposte all'approvazione ed al finanziamento del CIPE.

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 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 15 PMI meccaniche, elettroniche e di servizi connessi, che intendono attivare investimenti per oltre 100 milioni di euro (per il 43% 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.

3.4 - La programmazione comunitaria 2000-2006

Il nuovo ciclo di programmazione 2000-2006 è partito con notevole ritardo, a causa del protrarsi tra il 1999 e il 2000 del negoziato tra Governo italiano e Commissione Europea per la definizione delle aree oggetto di intervento nel quadro dell'Obiettivo 2, di diretto interesse della Regione Abruzzo, e successivamente (tra il 2000 e il 2001) per i ritardi con i quali la Commissione ha trasmesso le proprie osservazioni sui documenti proposti dalle Regioni.

Fondi
strutturali

Ad eccezione degli interventi previsti dai Programmi Operativi Regionali dell'Obiettivo 3, che, applicandosi all'intero territorio regionale, non richiedono la definizione puntuale delle aree di intervento, le decisioni della Commissione di approvazione dei documenti programmatici delle Regioni italiane sono dunque avvenute a partire da settembre 2001. All'incirca a partire da quella data, inoltre, la Commissione ha definito anche gli ambiti territoriali di applicazione di molte delle iniziative comunitarie (in particolare, Interreg).

3.4.1 - I Programmi dell'Obiettivo 2 e dell'Obiettivo 3

Come risultato delle novità introdotte dei fondi strutturali, in Abruzzo operano per il periodo 2000-2006 quattro programmi di sviluppo con cofinanziamento comunitario:

- il Documento Unico di Programmazione (Docup) per le aree Obiettivo 2;
- il Piano di Sviluppo Rurale (PSR);
- il Programma Operativo Regionale (POR) Obiettivo 3;
- il DOCUP Pesca.

Il Docup della Regione Abruzzo è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione C(2002)2120 del 12 settembre 2001, ed il relativo Complemento di Programmazione nel dicembre 2001.

Il Documento Unico di Programmazione (DOCUP) ed il relativo Complemento di Programmazione definiscono l'insieme delle azioni che si intende finanziare con la partecipazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) nelle aree del nuovo obiettivo 2, che costituiscono circa la metà della popolazione e circa i tre quarti della superficie regionale.

Il DOCUP
Obiettivo 2

In queste aree, il programma persegue tre obiettivi strettamente connessi tra loro:

- rafforzare il contesto strutturale, economico e sociale, promovendone in particolare l'integrazione spaziale economica e funzionale con i territori regionali caratterizzati da maggiore dinamicità di sviluppo;
- ampliare ed innovare la base produttiva, attraverso la diversificazione settoriale e l'integrazione tra settori e imprese;
- valorizzare ai fini dello sviluppo le vocazioni e l'ampio patrimonio di risorse del territorio attraverso interventi integrati, in primo luogo di natura ambientale.

Questi tre obiettivi coincidono sostanzialmente con le linee strategiche di intervento, o "assi prioritari":

- l'Asse 1 "Competitività del sistema territoriale" comprende tutti gli interventi finalizzati a migliorare la dotazione di infrastrutture interportuali e telematiche a sostegno dello sviluppo locale, per una dotazione finanziaria di 206.6 milioni di euro,

- di cui 162,233 pubblici;
- l'Asse 2 "Competitività del sistema delle imprese", cui sono destinati 316.6 milioni di euro, di cui oltre 155 pubblici, cofinanzia i regimi di aiuto agli investimenti delle imprese regionali e di ingegneria finanziaria, nonché gli interventi regionali per l'innovazione e la ricerca e sviluppo;
 - l'Asse 3 "Tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali" sostiene, con una dotazione finanziaria di 232.6 milioni di euro, di cui oltre 142 pubblici. tutte le 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.

Nel suo complesso, quindi, il programma si pone come il principale strumento di finanziamento della politica di sviluppo delle zone obiettivo 2, comprendendo tutte le azioni relative al completamento delle infrastrutture già avviate, all'ambiente, alla promozione ed agli aiuti alle imprese. Per queste azioni, il programma svilupperà tra il 2000 e il 2006 investimenti complessivi per 764,87 milioni di euro, di cui 468,3 di provenienza pubblica; tra questi ultimi 185,4 Meuro saranno a carico della UE, 198 Meuro a carico dello Stato e 84,8 Meuro a carico della Regione e 296,5 Meuro quota privati cofinanziamento.

L'attuazione del programma dipenderà in misura consistente dalla realizzazione dei Progetti Integrati territoriali (PIT), cui la Regione ha destinato fino al 50% delle risorse delle Misure del DOCUP interessate, ad esclusione di quelle che, per la loro natura, sono considerate di rilevanza strategica regionale.

Tabella 3.9 - Piano finanziario indicativo del DOCUP (risorse disponibili indicizzate al 2%)
- Importi in Meuro

	COSTO TOTALE	RISORSE PUBBLICHE						RISORSE PRIVATE	
		TOTALI	Contributi comunitari		Contributi nazionali				
			Totale	FESR	Totale	Stato	Regione		Altri Enti
1= 2+9	2= 3+5	3=4	4	5=6+7+8	6	7	8	9	
Per asse prioritario									
Asse 1	206,7	162,2	65,0	65,0	97,2	68,1	29,1	0	44,4
Asse 2	316,6	155,1	51,0	51,0	104,1	72,8	31,2	0	161,6
Asse 3	232,6	142,1	65,0	65,0	77,1	53,9	23,1	0	90,5
Assistenza tecnica	8,8	8,8	4,4	4,4	4,4	3,1	1,3	0	0
Totale	764,8	468,3	185,4	185,4	282,8	198,0	84,8	0	296,5
Per anno									
2000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2001	109,5	67,0	26,5	26,5	40,5	28,3	12,1	0	42,4
2002	133,0	81,4	32,2	32,2	49,2	34,4	14,7	0	51,5
2003	135,4	82,9	32,8	32,8	50,0	35,0	15,0	0	52,5
2004	126,8	77,6	30,7	30,7	46,9	32,8	14,0	0	49,1
2005	128,9	78,9	31,2	31,2	47,6	33,3	14,3	0	49,9
2006	131,0	80,2	31,7	31,7	48,4	33,9	14,5	0	50,7
Totale	764,8	468,3	185,4	185,4	282,8	198,0	84,8	0	296,5

Tabella 3.10 – Quadro delle azioni previste dal Docup Obiettivo 2

Misure	Azioni	PIT
1.1 - Sistema intermodale regionale	1.1.1 Sistema intermodale regionale	
1.2 – Riqualificazione e miglioramento della dotazione infrastrutturale dei sistemi locali di sviluppo	1.2.1 Riqualificazione e completamento aree industriali e artigianali	X
	1.2.2 sistemi di trasporto integrato per lo sviluppo di comprensori turistici	
1.3 - Sviluppo della società dell'informazione	1.3.1 Miglioramento dell'offerta ad imprese e cittadini mediante l'impiego dell'Information Technology nella PA	
	1.3.2 Azioni di sensibilizzazione volte alla promozione dell'impiego dell'IT presso il sistema produttivo	
1.4 - Promozione del sistema produttivo e internazionalizzazione	1.4.1 Programmi di sostegno per la promozione di imprese, reti di imprese e distretti	
	1.4.2 Marketing territoriale	
	1.4.3 Internazionalizzazione del tessuto produttivo	
2.1 – Ammodernamento, consolidamento e ampliamento del tessuto produttivo	2.1.1 Regime di aiuto a sostegno delle PMI industriali ed a sostegno dell'Information Technology	X
	2.1.2 Regime di aiuto a sostegno delle imprese artigiane per il cofinanziamento della L. 949/52	
	2.1.2 Regime di aiuto a sostegno delle PMI per il cofinanziamento della L. 1329/65	
	2.1.4 Interventi di ingegneria finanziaria	
2.2 – Sostegno all'acquisizione di servizi reali da parte di PMI singole e/o associate.	2.2.1 Regime di aiuto a sostegno delle PMI per l'acquisizione di servizi reali	X
	2.2.2 Regime di aiuto a sostegno della domanda collettiva di servizi reali da parte di consorzi e società consortili tra le PMI	X
2.3 - R&S, innovazione e trasferimento tecnologico	2.3.1 Regime di aiuto a sostegno della domanda aggregata delle PMI per la realizzazione di programmi di ricerca innovazione e trasferimento tecnologico	X
	2.3.2 Programma regionale per l'innovazione	
	2.3.3 Sviluppo di progetti pilota	
3.1 – Tutela delle risorse ambientali	3.1.1 Ciclo integrato dell'acqua	
	3.1.2 Gestione dei rifiuti	
	3.1.3 Difesa del suolo	
3.2 – Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio paesaggistico e ambientale	3.2.1 Tutela, recupero, restauro e valorizzazione del patrimonio paesaggistico ambientale	X
	3.2.2 Tutela e recupero dei centri storici	X
	3.2.3 Promozione e marketing turistico - culturale - ambientale	
3.3 – Sostegno allo sviluppo dell'imprenditorialità legata alla valorizzazione e gestione del patrimonio storico - culturale	3.3.1 Regime di aiuto a sostegno delle PMI artigiane, turistiche e di servizi turistici e dello sport legato al turismo	X
	3.3.2 Regime di aiuto a sostegno delle PMI artigianali e commerciali nei centri storici e della microimprenditorialità nelle aree protette	X
3.4 – Recupero, restauro e valorizzazione dei beni storico - artistici ed archeologici e realizzazione di strutture destinate alla cultura	3.4.1 – Recupero, restauro e valorizzazione dei beni storico - archeologici e realizzazione e potenziamento del sistema dei musei	X
	3.4.2 Servizi e attività di promozione e diffusione della cultura	X
4.1 – Assistenza tecnica Monitoraggio e valutazione	4.1.1 assistenza tecnica	
	4.1.2 Assistenza tecnica per i PIT	X
	4.1.3 Controllo finanziario	
	4.1.4 Valutazione intermedia	
	4.1.5 Comunicazione e trasparenza	
	4.1.6 Quadro conoscitivo socio-economico	Parte

I PIT sono programmi coordinati dalle Province ed elaborati da ampi partenariati locali, comprendenti enti pubblici, rappresentanti di interessi diffusi, di associazioni locali pubbliche e private, singole imprese. Essi sono redatti per “aree programmatiche”, con l’obiettivo di garantire una concentrazione economica, funzionale e finanziaria delle risorse sul territorio, nei quali il processo di concertazione avviene già regolarmente sulla base dei programmi di sviluppo locale. Per questo motivo, le aree dei PIT 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 tabella 3.10 riporta la struttura programmatica del Docup e le misure ed azioni interessate dai PIT in fase di predisposizione da parte delle Province.

A fine ottobre 2002, la Regione ha già avviato l’attuazione del programma per le annualità 2001 e 2002 nelle misure di propria diretta competenza.

Nell’ambito dell’Asse 1 – Competitività del Sistema Territoriale, risultano già spesi oltre 12,5 milioni di euro della Misura 1.1 (Interporti); verrà a breve individuato il *partner* per gli interventi di finanza di progetto (Azione 1.2.2: i termini del relativo bando sono scaduti al 30 settembre); a settembre sono stati inviati per la pubblicazione al GUCE (e successivamente al BURA e GURI) dall’Agenzia Regionale per l’Informatica e la Telematica (ARIT), beneficiario finale, i bandi di gara per la fornitura dell’architettura del sistema per la realizzazione delle due Azioni della Misura 1.3 (Tecnologia dell’Informazione).

Nel quadro dell’Asse 2 – Competitività del sistema delle imprese, sul BURA del 19 giugno 2002 sono stati pubblicati i bandi pubblici per ciascuna delle 3 voci dell’Azione 2.1 (voci a) Incentivi per investimenti a sostegno delle Tecnologie dell’Informazione; b) Incentivi per investimenti in beni materiali e immateriali; c) Abbattimento del tasso di interesse) e per le due dell’Azione 2.2.1 Sostegno alla domanda di servizi reali (a): Sicurezza dell’ambiente di lavoro e certificazione di prodotto e b) Sistemi di qualità, tutela ambientale ed organizzazione di impresa). Inoltre, era già stato pubblicato il bando dell’Azione 2.1.3, relativo al Regime di aiuto per il cofinanziamento della Legge 341/95 - 266/97, ed è imminente la pubblicazione di 8 bandi di evidenza pubblica (approvati con DGR n.154 del 22.3.2002, modificata con DGR. 378 del 29 maggio 2002), in seno al “Programma quadro per lo sviluppo delle attività produttive – stralcio – bandi regionali monosettoriali – DocUP Abruzzo Obiettivo 2 per il 2000/2006”.

Per quanto concerne l’Asse 3 – Tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali, a settembre è stato approvato il bando per l’attuazione dell’Azione 3.1.2 (Gestione dei rifiuti) per la pubblicità, con contestuale impegno di oltre 3 milioni di euro; è stato definito il programma di attuazione dell’Azione 3.1.3 (Difesa del suolo), ed a breve si provvederà al relativo trasferimento delle risorse agli Enti; lo scorrimento della graduatoria dell’Azione 2.4 del P.O.P 94-96, prevista dal Complemento di Programmazione per attuare l’Azione 3.3.2 (PMI e microimprenditorialità nelle aree protette), dovrebbe portare, entro novembre, all’impegno della relativa spesa; è imminente la pubblicazione dei bandi monosettoriali per le Azioni 3.2.3 (Programma Regionale per l’Innovazione, che prevederà entro il 2002 un impegno di spesa di 4 mila euro), e 3.3.1 (PMI legate al turismo); per entrambe le Azioni della Misura 3.4 – Recupero, restauro e valorizzazione dei beni storico-artistici ed archeologici in settembre sono stati pubblicati (BURA N° 116 Speciale del’11/09/2002) i relativi Bandi ad Evidenza Pubblica, ed è in corso l’istruttoria per la compilazione delle graduatorie.

Infine, sono state espletate le gare per l'affidamento dei servizi di Assistenza Tecnica, Valutazione e Comunicazione Integrata (per questi ultimi due, sono già stati affidati i relativi incarichi), e sono stati trasferiti alle Provincie circa 530 mila euro per le spese relative ai servizi di Assistenza Tecnica sui PIT.

Entro la fine del corrente anno verranno approvati i Progetti Integrati Territoriali. I termini per la presentazione dei quattro Bandi PIT provinciali (BURA nn. 103 e seguenti del 9 agosto 2002), infatti, sono scaduti il 23/10/2002, e la Giunta Regionale (DGR n°583 del 30/10/02) ha stabilito il cronogramma dei tempi a disposizione di Provincie e Responsabili di Misure ed Azioni per la presentazione delle proposte dei PIT, l'istruttoria delle domande e l'approvazione delle graduatorie, nonché il termine per l'approvazione dei PIT (appuntamento, dicembre 2002).

Il Piano di Sviluppo Rurale (PSR) definisce l'insieme delle azioni da finanziare con le risorse messe a disposizione dal FEOGA - Sezione Garanzia sull'intero territorio regionale, in continuazione del precedente obiettivo 5b e delle misure di accompagnamento della Politica Agricola Comune (PAC). Le azioni previste nel PSR devono essere integrate con quelle degli altri due principali strumenti di programmazione comunitaria (Docup Obiettivo 2 e POR Obiettivo 3), che trovano applicazione contestuale nelle aree rurali e prevedono strumenti di notevole importanza per il loro sviluppo, ma anche con il Programma di Iniziativa Comunitaria Leader +, che prevede azioni pilota di sviluppo rurale.

Il Piano di
Sviluppo
Rurale

Il Piano di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo era stato approvato dalla Commissione Europea il 20 luglio 2000, con decisione C(2000)2151. Le strategie previste nella stesura originale del Piano, tuttavia, non coincidevano con quelle della nuova Giunta (si veda, a tale proposito, il DPEFR 2002-2004), che riteneva di attribuire maggiore peso alle misure che, nella prospettiva del passaggio, alla fine del periodo di programmazione, ad un'agricoltura di mercato, potessero avere un elevato impatto strutturale sull'agricoltura abruzzese, professionalizzando gli operatori e migliorando la posizione competitiva del settore. Si trattava in particolare delle misure relative:

- al riordino ed alla ricomposizione fondiaria, fondamentali per superare i problemi di frammentazione e polverizzazione aziendale, di ostacolo a qualunque tentativo di adeguamento tecnologico;
- allo sviluppo della commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità. In particolare, la Giunta riteneva importante agevolare la costituzione dei Consorzi di tutela e valorizzazione di molti prodotti regionali, per consentirne la presenza sul mercato dei prodotti tipici e sfruttare l'immagine di salubrità che la presenza di Parchi e delle riserve naturali offre;
- agli investimenti aziendali, che non prevedevano incentivi per produzioni di rilevanza strategica per lo sviluppo dell'agricoltura abruzzese, tra cui le vitivinicole e le olearie.

Inoltre, la pianificazione finanziaria del PSR non consentiva di far fronte ad impegni pluriennali di spesa già assunti nel precedente periodo di programmazione nell'ambito di una misura di accompagnamento (Reg. 2080/92) delle azioni di imboschimento delle superfici agricole.

La Regione, pertanto, aveva avviato le trattative con la Commissione Europea, proponendo sostanziali modifiche nel PSR, attivando nel contempo sia l'attuazione del Piano per le misure non direttamente coinvolte in tali cambiamenti, sia un proprio programma previsto dal PSR e parallelo ad esso, finanziato con risorse regionali e nazionali.

Molto recentemente, con Decisione n. 818 del 25 aprile 2002, la Commissione Europea ha accolto le proposte regionali di modifica del PSR, e il nuovo testo del documento, coordinato con il precedente, è in corso di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo.

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. L'aumento degli investimenti totali rispetto al precedente programma è ascrivibile allo spostamento di risorse verso misure che riguardano l'agricoltura di mercato, nelle quali maggiore è la partecipazione finanziaria dei privati.

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.

Tabella 3. 11 – Struttura programmatica e piano finanziario del Piano di Sviluppo Rurale della Regione Abruzzo 2000-2006 (valori in milioni di euro)

	Misure	Costo totale	Spesa pubblica	
			Totale	Di cui: Regionale
A	Investimenti nelle aziende agricole	141,4	63,6	12,7
B	Insedimento dei giovani agricoltori	24,1	24,1	3,6
C	Formazione	2,9	2,6	0,4
D	Prepensionamento	0,8	0,8	0,0
E	Zone svantaggiate e soggette a vincoli ambientali	39,1	39,1	0,0
F	Misure agroambientali	41,4	72,8	0,0
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
	Totale	427,8	290,4	26,0

L'attuazione del PSR è stata avviata già alla fine del 2000, nonostante la richiesta di modifica del documento di programmazione di cui si è detto. Sono stati predisposti i bandi per tutte le misure non direttamente interessate dai cambiamenti programmatici che erano all'esame da parte delle autorità comunitarie e bandi "con riserva" per le misure a) e c), per le quali la Regione aveva richiesto integrazioni nel programma. Inoltre, per ovviare alle citate carenze nel piano finanziario, non sono stati effettuati impegni aggiuntivi sulle misure relative all'imboschimento dei terreni.

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.

Il Programma Operativo Regionale (POR Obiettivo 3) definisce le azioni da finanziare con la partecipazione del Fondo Sociale Europeo sul territorio regionale.

Il POR Obiettivo 3

Con la Riforma dei Fondi Strutturali, l'azione del FSE nel quadro dell'Obiettivo 3 si è ampliata notevolmente, e va a coprire 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. Il campo di intervento del nuovo Obiettivo 3 è pertanto molto ampio e porta alla messa a fuoco di cinque obiettivi globali:

- Contribuire all'occupabilità dei soggetti in età lavorativa.
- Promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone esposte al rischio di esclusione sociale.
- Sviluppare un'offerta di istruzione, formazione professionale e orientamento che consenta lo sviluppo di percorsi di apprendimento per tutto l'arco della vita favorendo anche l'adeguamento e l'integrazione tra i sistemi della formazione, istruzione e lavoro.
- Sostenere le politiche di flessibilizzazione del Mercato del Lavoro, promuovere la competitività e favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità.
- Migliorare l'accesso, la partecipazione e la posizione delle donne nel mercato del lavoro.

A questi obiettivi se ne aggiunge un sesto, finalizzato a migliorare i sistemi di monitoraggio, valutazione e informazione della programmazione cofinanziata dal FSE.

Il POR Obiettivo 3 della Regione Abruzzo, approvato dalla Commissione Europea con decisione n. 2080 del 21.09.2000, prevede investimenti per 396,8 milioni di euro, quasi tutti pubblici, con un coinvolgimento della Regione per 43.21 milioni di euro.

A valere sulle risorse stanziare nel POR è prevista una specifica destinazione finanziaria a favore delle aree territoriali che rientrano nell'obiettivo 2 pari a 196,2 milioni di euro per l'intera durata del programma.

I cinque obiettivi globali che puntano al perseguimento di una crescita economica accompagnata dall'espansione dell'occupazione, sostenuta dall'avvio di un processo di riforma e rinnovamento dei sistemi che governano l'istruzione, la formazione ed il mercato del lavoro, danno luogo ad altrettanti Assi (a cui si aggiunge l'Asse dedicato alle azioni di accompagnamento della programmazione).

Ogni Asse è a sua volta articolato in più obiettivi specifici, 11 in totale, che sono perseguibili attraverso una serie di azioni ordinate in misure che tengono conto delle peculiarità del mercato del lavoro regionale e delle priorità che ne conseguono.

L'Asse A, di prevenzione della disoccupazione e di promozione dell'occupabilità (primo pilastro della politica europea per l'occupazione), mira a impostare in Regione una politica attiva del lavoro che da un lato renda organici gli interventi di governo del mercato del lavoro locale precedentemente slegati tra loro, dall'altro realizzi la riforma dei servizi per l'impiego.

Gli assi B ed E mirano rispettivamente all'inserimento ed al reinserimento di lavoratori soggetti a rischio di disoccupazione di lunga durata, ed in generale dei soggetti a rischio di esclusione sociale, ed alla valorizzazione della componente femminile della forza-lavoro.

La strategia prevista dall'asse C è quella di:

- costruire un nuovo sistema formativo integrato, connotato da un forte raccordo costante tra formazione professionale scuola e lavoro al fine di garantire l'innalzamento della qualità dell'offerta. Cruciali, a tal fine, sono la qualità e l'affidabilità dei soggetti che concorrono all'offerta formativa, raggiungibili attraverso il sistema dell'accreditamento;
- rinnovare l'offerta di formazione superiore, attraverso lo sviluppo di attività post-diploma flessibili e raccordate con il mercato, nonché attraverso forme di integrazione tra il sistema scolastico, della formazione professionale, delle Università e delle imprese;
- sviluppare un adeguato sistema di formazione permanente, finalizzato ad affrontare la mutabilità della domanda sul mercato del lavoro regionale.

L'Asse D applica in sostanza due pilastri della strategia europea per l'occupazione (rispettivamente adattabilità ed imprenditorialità), per promuovere un forza lavoro competente, qualificata e adattabile, che accresca la competitività del sistema produttivo regionale e consenta di conseguenza, un innalzamento dei livelli occupazionali.

Secondo gli orientamenti della Commissione Europea, ognuno degli interventi deve presentare un'adeguata considerazione dei cosiddetti "campi di intervento trasversali", cioè la pari opportunità di inserimento nel mercato del lavoro tra uomo e donna, la società dell'informazione, intesa come interventi finalizzati al sostegno alla creazione di imprese ed all'accrescimento ed allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC), e lo sviluppo locale, nella logica dell'approccio bottom-up, rafforzando e qualificando il sistema delle iniziative locali a livello regionale, che passa attraverso il sistema dei servizi per l'impiego.

L'attuazione del POR Obiettivo 3 è formalmente iniziata nel dicembre 2000, con il bando relativo alla prima annualità. L'esperienza del primo anno e mezzo di attuazione ha fornito indicazioni indubbiamente positive, sia sulla capacità di poter utilizzare il programma operativo in modo flessibile per perseguire esigenze più generali di politica regionale (quali le politiche economiche, ma anche le riforme istituzionali, organizzative e procedurali), sia sulla capacità attuativa della Regione.

Tabella 3.12 – Struttura e risorse del POR Obiettivo 3 Abruzzo 2000-2006 (Giugno 2002)

Assi prioritari	Misure	Risorse (MioEuro)	
		Totale	di cui Regione
A – Prevenzione della disoccupazione	A1 . Organizzazione dei servizi per l'impiego	51,6	5,7
	A2 - Inserimento e reinserimento di giovani e adulti	37,0	4,1
	A3 - Inserimento e reinserimento disoccupati da più di sei mesi	25,2	2,7
B – Inserimento soggetti a rischio di esclusione sociale	B1 - Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati	27,5	3,0
C – Offerta di formazione superiore e formazione permanente	C1 - Adeguamento sistema formazione professionale e istruzione	36,1	3,9
	C2 - Prevenzione della dispersione scolastica e formativa	13,7	1,5
	C3 - Formazione superiore	53,0	5,8
	C4 - Formazione permanente	7,1	0,8
D – Flessibilità del mercato del lavoro e sviluppo dell'imprenditorialità e del potenziale umano	D/1 - Formazione continua, flessibilità del mercato del lavoro e competitività delle imprese pubbliche e private	40,7	4,0
	D/2 – Adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione	17,5	1,9
	D/3 – Sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità, con priorità ai nuovi bacini d'impiego	33,5	3,7
	D/4 – Sviluppo del potenziale umano nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico	1,5	0,2
E – Partecipazione femminile al mercato del lavoro	E/1 – promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro	40,5	4,4
F – Sistemi di monitoraggio, valutazione, informazione e controllo	F/1 – Gestione, esecuzione, monitoraggio, controllo	8,9	1,0
	F/2 - Altre spese di assistenza tecnica	2,8	0,3
Totale		396,8	43,1

Dal punto di vista programmatico, per quanto reso possibile dall'esigenza del rispetto dei limiti delle risorse complessivamente destinate ai singoli assi, si sono potute rimodulare alcune misure delle prime due annualità in funzione di valutazioni di ordine politico. Queste ultime, ma soprattutto il confronto con le Amministrazioni provinciali, destinatarie di delega, sono alla base del potenziamento delle misure relative all'organizzazione dei servizi all'impiego (nell'Asse A). Ancora decisioni politiche, oltre che necessità di pieno utilizzo delle risorse disponibili, hanno condotto al rafforzamento delle misure per la formazione superiore (nell'Asse C). Per decisione esclusivamente politica, in coerenza con le scelte prioritarie della Giunta, si è giunti infine al potenziamento delle misure volte a sviluppare e consolidare l'imprenditorialità, con priorità ai nuovi bacini per l'impiego ed alle zone Obiettivo 2 (nell'Asse D).

Dal punto di vista attuativo, il programma ha inizialmente scontato dei ritardi, connessi innanzitutto all'ampliamento del campo di attività del FSE. Aggiuntive, rispetto a quelle "fisiologiche", sono state anche le difficoltà di start-up di una serie di interventi innovativi e delle misure sperimentali, in particolare quelle relative agli interventi "di sistema". Fisiologici e prevedibili sono stati invece i ritardi connessi a modalità di attuazione innovative rispetto al passato, all'adozione di nuovi assetti organizzativi legati al nuovo principio, sancito dal Regolamento CE 438/2001, di separazione tra l'autorità di Gestione e l'Autorità di

Pagamento, al processo di implementazione del nuovo sistema di monitoraggio, integrato con quello nazionale, che ha richiesto tempi relativamente lunghi di apprendimento ed avvio operativo e che ancora deve essere perfezionato.

Tali difficoltà sono state tuttavia superate grazie, oltre che al fondamentale riassetto organizzativo della Direzione Politiche del Lavoro, interessata alla gestione ed al monitoraggio, ad una serie di innovazioni legislative e procedurali realizzate nel corso del 2001 nei pagamenti, nella revisione contabile e finanziaria, nelle procedure di accreditamento degli enti attuatori di interventi formativi, nonché alla consistente accelerazione nella programmazione e nella predisposizione dei bandi per le annualità 2001 e 2002.

Il risultato è stato che nell'ultimo anno la capacità di impegno e di spesa è consistentemente evoluta, fino ad avvicinarsi agli obiettivi di fine 2002 fissati dalla Commissione per non incorrere nel disimpegno automatico delle risorse e poter accedere, successivamente, alla riserva di performance.

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 è affidato ad un DOCUP nazionale, cui le Regioni partecipano con propri Complementi di Programmazione gestendo alcune misure in proprio, altre insieme al Ministero delle Politiche Agricole.

Il DOCUP
Pesca

Il DOCUP Pesca è stato approvato dalla Commissione Europea nel gennaio 2001. Il Complemento di Programmazione della Regione Abruzzo (approvato con Delibera di Giunta 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) nei sette anni.

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. Al momento, è stata avviata la misura non a bando (la promozione dello SFOP, affidata all'ARSSA), e saranno a breve emanati i bandi 2002 per le prime due annualità di altre 6 misure. La misura sulla piccola pesca del DOCUP nazionale non ha ancora ricevuto il *placet* della Commissione. I bandi saranno a cadenza biennale.

Tabella 3.13 – Struttura programmatica e risorse del Complemento di Programmazione regionale del DOCUP Pesca 2000-2006 (valori in migliaia di euro)

Misure	Costo totale	Risorse pubbliche		Risorse private
		Totali	Di cui regionali	
3.1 – Protezione e sviluppo risorse acquatiche	2.207,0	2.207,0	331,0	0,0
3.2 – Acquicoltura	1.768,6	265,0	132,6	1.061,2
3.3 – Attrezzature dei porti di pesca	5.965,1	2.386,1	447,4	3.579,1
3.4 – Trasformazione e commercializzazione	3.772,4	1.509,0	282,9	2.263,4
4.1 – Piccola pesca costiera	603,3	603,3	90,5	0,0
4.3 – Promozione	834,4	834,4	125,1	0,0
4.4 – Azioni realizzate dagli operatori del settore	455,4	182,2	34,2	273,3
4.6 – Misure innovanti	948,4	663,9	56,9	284,5
5.1 – Assistenza tecnica	215,6	215,6	32,3	0,0
Totale	16.770,4	9.308,8	1.533,1	7.461,5

3.4.2 – I Programmi delle Iniziative Comunitarie

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 rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle periferie urbane in crisi per promuovere uno sviluppo urbano e duraturo (Iniziativa URBAN II);
- la cooperazione transfrontaliera, (Interreg IIIA), transnazionale (Interreg IIIB) ed interregionale (Interreg IIIC), 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 Regione Abruzzo partecipa ai programmi operativi in ognuna delle quattro iniziative.

L'iniziativa Interreg III prosegue programmi di cooperazione tra Regioni e Paesi avviati già nei periodi di programmazione precedenti per promuovere uno sviluppo equilibrato ed una migliore integrazione del territorio europeo.

Interreg III

L'iniziativa è organizzata in tre differenti sezioni: la A, dedicata alla cooperazione transfrontaliera, la B alla transnazionale, la C alla cooperazione interregionale.

Soltanto con la Comunicazione (CE) n. 2001/C 293/03 del 23 agosto 2001 la cooperazione nell'ambito dell'Iniziativa Comunitaria Interreg IIIA tra Italia e Slovenia e tra Italia e Albania, già avviata con 2 precedenti programmi Operativi, è stata estesa a tutte le regioni adriatiche italiane sensibili ai processi di ampliamento all'Est dell'Unione Europea ed a tutti i restanti paesi adriatico-balcanici, in previsione di una loro adesione all'Unione.

Interreg III A

Il nuovo Programma Operativo Interreg III A Transfrontaliero Adriatico, pertanto interessa le sette regioni adriatiche italiane (Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Abruzzo, Molise e Puglia), e i quattro paesi adriatico orientali (Croazia, Bosnia-Erzegovina, Federazione Serbia-Montenegro ed Albania). La Regione Abruzzo è stata indicata dalle altre 6 regioni adriatiche quale 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 e dichiarato ricevibile a maggio 2002 dalla Commissione, ha quattro caratteristiche:

- Unitarietà del programma: il nuovo Programma INTERREG transfrontaliero interessa l'intera area dell'Adriatico, coinvolgendo tutte le RAI ed i PAO, ovvero le aree rivierasche orientali rese ammissibili;
- Condivisione delle priorità: è data priorità alle tematiche aventi un'incidenza per la stabilizzazione, la ricostruzione e l'avvicinamento al sistema politico ed economico dell'Europa, quali la sicurezza, l'immigrazione, la cooperazione, la diffusione della democrazia anche in ambito locale, la connessione a rete con il territorio dell'Unione e con l'Italia sia sotto il profilo materiale (infrastrutture e corridoi) che immateriale (reti di conoscenze, reti interistituzionali e di servizio);
- Affermazione della Dimensione regionale: è ratificato il ruolo delle Regioni italiane sia nella fase propositiva (identificazione delle strategie, coinvolgimento del tavolo di

lavoro Interregionale adriatico nei tavoli nazionali ed internazionali, predisposizione dei programmi operativi, ecc.) che attuativa (costituzione delle autorità di gestione e pagamento e dei segretariati tecnici congiunti, predisposizione dei bandi, realizzazione dei progetti, ecc.);

- Sinergia degli strumenti: al fine di ottimizzare la gestione delle risorse e rendere maggiormente incisiva l'azione complessiva italiana nei paesi balcanici, è perseguita l'armonizzazione delle relative modalità operative, anche agli altri programmi di cooperazione e progetti finanziati dall'Amministrazione centrale (Legge n°49/87, Legge n°100/90, Legge n°212/92, Legge n°266/99, Legge n°84/01);

Il documento, in un quadro di coerenza con i programmi sia di cooperazione allo sviluppo (PHARE e CARDS), sia che di coesione economica e sociale (fondi ISPA e SAPARD, di preadesione e programmi comunitari per le regioni italiane interessate), è incentrato su tre assi programmatici :

- l'Asse 1 – *Tutela e valorizzazione ambientale, culturale ed infrastrutturale del territorio transfrontaliero*, sostiene programmi di investimento pubblici per il potenziamento della dotazione di infrastrutture ambientali, energetiche, dei trasporti e delle comunicazioni, 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;
- l'Asse 3 – *Rafforzamento della cooperazione in campo istituzionale*, realizza interventi “di sistema”, finalizzati al rafforzamento delle istituzioni, all'armonizzazione dei sistemi, alla promozione della democrazia, all'occupazione, alla sicurezza, alla promozione sociale ed alla qualificazione delle risorse umane nei Paesi di futura adesione all'UE.

Il Programma Operativo ha una dotazione finanziaria complessiva di 101,016 milioni di Euro, metà dei quali a carico FESR pari a 50,507 Meuro, il 25% (35,355 Meuro) a carico dello Stato e il rimanente 15% (15,152 Meuro) a carico delle 7 regioni italiane transfrontaliere. Il programma prevede una divisione delle risorse per assi, articolato come da tab. 3.14, che vanno coordinate strategicamente con gli altri programmi transfrontalieri che interessano il bacino adriatico (Italia-Slovenia, Italia-Albania Interreg IIIB e C e programmi CADSES per i Paesi Balcanici), e con gli altri strumenti finanziari della cooperazione italiana (L. 212/92; L. 266/99 e L. 84/01).

Alla Regione Abruzzo è assegnata una riserva di 12,1 Meuro attivabili a seguito di progetti di cooperazione transfrontaliera.

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, e che vuole promuovere la cooperazione transnazionale fra le autorità nazionali, regionali e locali per realizzare un più alto grado di integrazione territoriale.

Interreg III B

Il programma finanzia progetti di cooperazione tra enti ed amministrazioni responsabili della pianificazione, della programmazione e dell'implementazione delle politiche di sviluppo regionale, locale, urbano ed ambientale, finalizzati a miglioramenti nella pianificazione dello sviluppo sostenibile, di sistemi di trasporto, all'accesso alla società dell'informazione, alla promozione e alla gestione di risorse naturalistiche e paesaggistiche, alla protezione e alla gestione delle risorse ambientali e alla prevenzione dei rischi di disastri.

Tabella 3.14 – Struttura del PO Interreg III A - Transfrontaliero Adriatico

Assi e risorse	Misure
1 – Tutela e valorizzazione ambientale, culturale e infrastrutturale del territorio transfrontaliero Risorse totali: 45,457 Meuro	1.1 – Tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale ed ambientale del territorio e miglioramento dell'efficienza energetica
	1.2 – Sviluppo e potenziamento delle infrastrutture e delle reti transfrontaliere di trasporto e comunicazione
	1.3 – Sviluppo e potenziamento delle infrastrutture turistiche e culturali
	1.4 - Promozione del sistema produttivo e internazionalizzazione
2 – Integrazione economica dei sistemi produttivi transfrontalieri Risorse totali: 28,284 Meuro;	2.1 – Miglioramento della competitività e della cooperazione
	2.2 – Cooperazione transfrontaliera nel settore primario e secondario
	2.3 – Cooperazione transfrontaliera nel settore del turismo
3 – Azioni di rafforzamento della cooperazione Risorse totali: 19,939 Meuro	3.1 – Qualificazione delle risorse umane, aggiornamento professionale e iniziative innovative sulla promozione social e sul mercato del lavoro
	3.2 – Rafforzamento istituzionale e della cooperazione nella comunicazione, nella ricerca e tra istituzioni per l'armonizzazione dei sistemi
	3.3 – Lotta alla criminalità e miglioramento della sicurezza
4 – Assistenza tecnica Risorse totali: 7,335 Meuro	4.1 – Assistenza tecnica alle strutture comuni
	4.2 – Valutazione, informazione, pubblicità e cooperazione

Nel complesso, al programma Interreg III B del CADSES prevede una dotazione finanziaria di 94 Meuro finanziati al 50% dalla UE e 50% Quota Stato. E' prevista una riserva di 7 Meuro a favore di progetti di cooperazione della Regione Abruzzo purchè approvati dal Segretariato Tecnico Congiunto (Organismo di Valutazione del Programma).

L'iniziativa comunitaria **Leader +** si propone di rendere più dinamico lo sviluppo rurale e consentire una valorizzazione del potenziale innovativo degli operatori del settore agricolo, promuovendo azioni sperimentali a livello locale, quindi 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.

Il programma regionale **Leader +** approvato con Decisione della Commissione n. C(2001) 4207 del 17.12.2001, ed il cui Complemento di Programmazione è stato approvato a fine marzo 2002, si inquadra nelle tre priorità definite nel Piano di Sviluppo Rurale, ed è integrativo rispetto alle azioni previste da quest'ultimo e dal DOCUP Obiettivo 2;

Rispetto al DOCUP, infatti, il **Leader** propone un potenziamento delle azioni volte a colmare i gap economici ed innovativi presenti nelle aree rurali, attraverso il rafforzamento del contesto strutturale, economico e sociale, la valorizzazione delle risorse ambientali, il miglioramento della qualità della vita rurale e l'innovazione e la crescita della base produttiva. Rispetto al PSR, il programma **Leader +** presenta caratteristiche di complementarità sotto almeno due aspetti: da un lato, si applica ad ambiti di territorio omogenei e ben definiti, con interventi che mirano a rendere sinergiche le azioni di diversi settori economici e le stesse filiere produttive; dall'altro, si dedica prevalentemente ad interventi immateriali, complementari alle iniziative di carattere strutturale intraprese dal PSR, concentrandosi su azioni di stimolo della domanda che mirino alla crescita di reddito e consenso nelle aree interessate.

Il Programma Leader +, stanZIA circa 69 milioni di euro per il periodo 2000-2006, dei quali circa 17,7 a carico dell'Unione Europea, 12,4 a carico dello Stato e 5,3 della Regione Abruzzo.

Le zone regionali ammissibili, sono gli ambiti territoriali con popolazione compresa tra 10 e 100 mila abitanti, con densità massima dell'ordine di 120 abitanti per Km²: praticamente tutto il territorio regionale, esclusa la fascia costiera e parte della collina litoranea.

Il programma si articola in quattro assi. Il primo ("Strategie territoriali di sviluppo rurale di carattere integrato e pilota") mira alla valorizzazione e alla difesa del territorio attraverso azioni di qualificazione delle imprese e delle risorse esistenti, di incremento delle potenzialità attrattive, di fruizione integrata delle risorse locali ai fini del miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali. Il secondo asse ("Sostegno alla cooperazione tra territori rurali") finanzia progetti di cooperazione interregionale, nazionali e transnazionali, volti allo scambio di conoscenze tecnologico-organizzative, di esperienze e *know how*, in linea con quanto previsto in altre iniziative comunitarie. Gli altri due assi sono di carattere organizzativo, essendo relativi al funzionamento delle reti di cooperazione con gli altri programmi Leader e all'assistenza tecnica.

L'attuazione del programma sarà affidata a Piani di Sviluppo Locale (PSL), predisposti e realizzati da Gruppi di Azione Locale (GAL), selezionati dalla Regione in base a parametri estremamente rigorosi, volti a verificare la 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.

Tabella 3.15 - Misure, azioni e risorse del Programma Leader + 2000-2006

Assi	Misure	Risorse (MioEuro)
1 – Strategie territoriali di sviluppo rurale di carattere integrato e pilota	1.1 – Valorizzazione del territorio attraverso la qualificazione, l'innovazione e l'integrazione dei prodotti e del sistema produttivo locale	23,0
	1.2 – Incremento delle potenzialità di attrazione del territorio nei confronti delle imprese e dei residenti	15,3
	1.3 – Valorizzazione, difesa e fruizione integrata delle risorse naturali e culturali locali e miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali	10,2
	1.4 – Assistenza tecnica e gestione del GAL	2,5
2 – Sostegno alla cooperazione tra territori rurali	2.1 – Sostegno alla cooperazione interterritoriale	6,5
	2.2 – Sostegno alla cooperazione transnazionale	9,8
3 – Creazione di una rete	3.1 – Partecipazione alla rete nazionale	0,0
4 – Assistenza tecnica e valutazione del programma	4.1 Spese di gestione, sorveglianza, valutazione ed informazione del programma	1,7
Totale		69,0

L'iniziativa Equal 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 interregionale e internazionale, che favoriscano processi di scambio nell'ambito di reti di partenariato geografico o settoriale di dimensioni regionali e transnazionali.

Equal

La regione Abruzzo nell'ambito dell'iniziativa Equal gode di una riserva di fondi di 16,7 Meuro, come da deliberazione CIPE.

Il programma è articolato su quattro assi, corrispondenti ai cosiddetti "quattro pilastri" della Strategia Europea per l'Occupazione (Occupabilità, Imprenditorialità, Adattabilità e Pari opportunità). Nell'ambito di questi, il Governo italiano ha scelto di partecipare a 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*), per finanziare interventi promossi prevalentemente dai Partenariati di sviluppo geografico a due differenti livelli, nazionale e regionale.

Con il primo bando, 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 partirà nel 2003, 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.

Urban II

E' pertanto un'iniziativa che opera a livello strettamente locale, 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.

Per il periodo 2000-2006 tra le dieci municipalità italiane prescelte per l'iniziativa è stata selezionata Pescara. Al suo programma, di riqualificazione della periferia occidentale (Zona 3) sono stati assegnati 28,2 milioni di euro.

Tabella 3.16 – Progetti finanziati nell'ambito del Programma Equal – 1° bando.

Asse	Misura	N° progetti	Risorse (Meuro)
Occupabilità	1.1 – Struttura attuale delle disuguaglianze ...	6	7,5
Imprenditorialità	2.2 – Sviluppo dell'economia sociale	5	6,9
Adattabilità	3.1 – Sfide ed opportunità del mercato del lavoro flessibile e aperto	6	7,5
Pari opportunità	4.2 – Differenze di genere nel lavoro che cambia	3	2,8
	Totale	20	24,7

3.5 - La programmazione locale

Nella seconda metà degli anni Novanta sono stati istituiti nuovi strumenti della programmazione negoziata a livello locale (patti territoriali, piani di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio – PRUSST, contratti di quartiere, ecc.). Si tratta, come è noto, di contratti programmatici tra tutti gli attori del “partenariato sociale” locale, (enti locali, soggetti pubblici operanti a livello locale, rappresentanze locali di lavoratori e dell’imprenditoria, soggetti privati, enti *no-profit*), per la definizione e l’attuazione di strategie di sviluppo economico locale, che hanno le caratteristiche della programmazione negoziata: sono programmi operativi, giuridicamente vincolanti, contenenti, oltre che strategie ed azioni da attuare, i reciproci impegni, le scadenze e i tempi di realizzazione. Tali programmi devono essere coordinati, e possono essere promossi e cofinanziati, dalla Regione

Il territorio abruzzese si è dimostrato fortemente reattivo a queste opportunità di programmazione locale, grazie anche all’opera di coordinamento e promozione svolta dalle Province e da diversi enti locali, che hanno stimolato gli attori sul territorio alle opportunità di definizione ed attuazione di proprie strategie di sviluppo offerte dalla programmazione negoziata. L’intero territorio regionale è ormai interessato dalla presenza di iniziative locali di sviluppo, che presentano una buona coerenza, in termini di programmi e di copertura del territorio, con gli altri strumenti.

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.

I patti
territoriali

Sono inoltre in fase di avanzata predisposizione il Patto Territoriale Chetino-Ortonese ed il Patto Territoriale Verde della provincia di Teramo.

I 5 patti in corso di attuazione si differenziano dalla diversità di procedure e fonti di finanziamento pubblico che li sostengono: il Patto Sangro-Aventino, è uno dei 10 patti italiani per l’occupazione che usufruisce di procedure e normativa europea, e si avvale delle risorse derivanti dalla rimodulazione del Programma Operativo Multiregionale (POM) nazionale sullo *Sviluppo Locale*; il Patto della Provincia di Teramo ha partecipato alla procedura concorsuale CIPE del maggio 1998 (patto di seconda generazione); i Patti della Marsica, della Comunità Montana Peligna, e del Trigno-Sinello hanno partecipato al bando dell’ottobre 1999.

Dato l’approccio sperimentale che caratterizza il Patto Territoriale, la Regione non è coinvolta, se non eventualmente ed in misura non preponderante, nel processo decisionale delle strategie locali, nella programmazione, nella formulazione e nell’attuazione dei patti. Può tuttavia promuovere e sostenere dal punto di vista organizzativo e/o finanziario gli stessi. La Regione Abruzzo ha inteso intervenire in maniera incisiva negli ultimi tre Patti (Marsica, Peligna e Trigno-Sinello), contribuendo come visto, attraverso appositi Accordi di Programma Quadro nell’ambito dell’Intesa Istituzionale di Programma, al finanziamento degli interventi infrastrutturali posti a servizio delle iniziative imprenditoriali, per un totale di 52,2 miliardi di lire.

Tabella 3.17 – Patti territoriali in attuazione in Abruzzo

	Soggetti coinvolti	Investimenti previsti (mld lire)			Occupazione A regime
		Produttivi	Infrastr.	Totali	
Sangro Aventino	59 Comuni + enti			240	1.200
Provincia di Teramo	47 Comuni + enti	170	30	200	1.160
C.M. Peligna	17 Comuni + enti	144	17	161	540
Marsica	30 comuni + enti	40	25	65	n.d.
Trigno Sinello	52 Comuni + enti	273	21	294	n.d.

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.

I Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST) sono in ordine di nascita, l'ultimo strumento previsto dalla legislazione nazionale per favorire la programmazione di insiemi integrati di interventi di sviluppo locale. Obiettivo dei PRUSST è quello 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.

I PRUSST

In Abruzzo, la Regione ha promosso direttamente due PRUSST: uno, relativo alla "Città Lineare della costa" interessa l'allineamento urbano costiero e della collina litoranea; l'altro, la "Città diffusa dei Parchi" coinvolge tutte le zone interne dell'Abruzzo Aquilano. Inoltre, sono coinvolti in un PRUSST di valenza interregionale tutti i comuni del Teramano lungo la direttrice Ascoli-Teramo (capofila, il Comune di Ascoli Piceno), in un PRUSST laziale il solo Comune di Balsorano (capofila, il Comune di Sora).

I due PRUSST interamente abruzzesi sono già arrivati a formalizzare i rispettivi partenariati. Nel PRUSST sulla "Città lineare della costa" si è già pervenuti alla stipula dell'Accordo di Programma tra le Amministrazioni pubbliche interessate, mentre i soggetti del PRUSST sulla "Città diffusa dei Parchi" hanno siglato un primo protocollo di intesa e giungeranno a breve all'Accordo di Programma.

Nel corso del 2000, i PRUSST hanno ottenuto un primo finanziamento da parte del Ministero competente (ex Lavori Pubblici) di 2,883 miliardi di lire per la redazione dello studio di fattibilità e per alcune progettazioni preliminari. Nel corso del 2001, al PRUSST "Città Lineare della Costa" sono stati inoltre assegnati dal Ministero ulteriori 3,5 miliardi per appaltare le prime opere cantierabili.

La Regione sta valutando la possibilità di cofinanziare i PRUSST nella fase esecutiva.

3.6 - Investimenti pubblici e strategie istituzionali

Il successo delle iniziative locali conferma che la programmazione negoziata ha costituito un punto di svolta importante nella funzione di programmazione regionale e nella capacità di proposta ed attuazione progettuale degli enti locali.

Anche a prescindere dai differenti strumenti in cui si è articolata, alcuni dei quali non completamente esenti da difficoltà applicative, talvolta dovute alla ridondanza delle procedure, essa presenta il pregio di far convergere su obiettivi di sviluppo condivisi interventi pubblici e privati sul territorio, mobilitando tutte le energie e le risorse e mettendo concretamente a disposizione dei vari livelli di governo locale gli strumenti per attivare programmi e progetti su loro iniziativa.

D'altronde, la tendenza generale ad utilizzare strumenti negoziali nei processi di programmazione è ormai un tratto caratteristico della nuova amministrazione italiana, sia nelle politiche di sviluppo che in tutte le politiche settoriali, ed in generale in tutti i processi decisionali di investimenti pubblici.

La Regione intende utilizzare, potenziare e, ove possibile, generalizzare l'ambito di applicazione, il metodo e gli strumenti della programmazione negoziata, che deve diventare il metodo ordinario della programmazione regionale ed identificarsi con questa, in conformità a quanto disposto dal D.Lgs. 112 (artt. 18 e 19), che individua nelle Regioni i titolari delle competenze in materia di attuazione degli strumenti di programmazione negoziata.

Pertanto, mentre nell'immediato verranno valorizzati i Progetti integrati (PIT) e le politiche settoriali che delegano la programmazione degli interventi sul territorio agli enti locali, nel futuro verranno elevati a metodo ordinario di azione 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.

La Regione promuoverà azioni volte a superare i limiti procedurali, le incertezze normative, l'eccessiva frammentazione delle responsabilità ed i ritardi nella realizzazione degli interventi, curando il collegamento tra sviluppo endogeno e politiche strutturali, attraverso l'integrazione e il reciproco rafforzamento tra gli strumenti di programmazione negoziata e la pianificazione a scala regionale, razionalizzando l'allocazione delle risorse ed integrando tra loro i diversi strumenti di programmazione a livello territoriale e settoriale, curando il raccordo istituzionale tra gli indirizzi generali di programmazione negoziata e l'azione programmatica svolta dalle amministrazioni centrali.

L'efficace attuazione di questo disegno impone, tuttavia, allo stato attuale delle cose, cambiamenti nel comportamento sia della Regione che degli enti locali, entrambi direttamente coinvolti nell'approvvigionamento di risorse finanziarie, nella definizione e nell'attuazione delle proprie politiche di sviluppo. In particolare, ad entrambi sono ora richiesti, rispetto al passato:

- una più rilevante *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;
- una maggiore *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).

Tutto ciò impone, nella prospettiva di portare a regime il nuovo sistema di programmazione, che diverrà ordinario nel nuovo assetto istituzionale dell'amministrazione, un rafforzamento delle capacità e degli strumenti necessari alla corretta ed efficace gestione delle risorse disponibili sia nella Regione che negli enti locali, destinatari del trasferimento di competenze

in diversi campi delle politiche di sviluppo.

Fondamentale, quindi, per la riuscita del nuovo sistema di decisione delle politiche di investimento, così delineato, saranno le strategie volte a massimizzare la capacità degli enti regionali e locali di massimizzare le, ed ottimizzare l'utilizzo delle, risorse disponibili per gli investimenti:

Strategie

- sviluppando la progettualità della Regione e degli enti pubblici locali;
- migliorando le capacità di coordinamento e di programmazione regionali e locali;
- migliorando la qualità degli investimenti pubblici.

L'intero sistema di programmazione si basa sulla capacità di inventare, predisporre, controllare, monitorare e gestire progetti complessi da parte delle Amministrazioni regionali e locali. Si tratta di 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.

Sviluppo della progettualità

La complessità, la differenziazione e l'articolazione degli strumenti sollecitano la Regione a potenziare le proprie capacità di coordinamento e sinergia, utilizzando l'attuale fase "costituente", che sta trasformando la Regione in ente di programmazione e coordinamento dell'attività degli enti locali (a loro volta, dotate di nuove e più ampie funzioni), per organizzare un sistema di programmazione, coerente al suo interno ed efficiente nell'uso degli strumenti.

Capacità di programmazione

Anche prescindendo dall'esito finale del processo di riforma dell'amministrazione *in itinere*, sono quindi ipotizzabili fin da ora:

- il potenziamento delle strutture che, all'interno della Regione, si occupano della predisposizione di programmi e progetti nei settori nei quali più importanti saranno le competenze programmatiche e di coordinamento degli enti locali (trasporti e infrastrutture, ambiente, sanità, industria, programmazione generale e dell'utilizzo dei fondi strutturali comunitari, politiche del lavoro, ecc.);
- la qualificazione del personale da destinare a tali funzioni, attraverso adeguati percorsi formativi, utilizzando le apposite risorse e misure previste su fondi comunitari e nazionali e programmi di formazione nazionali e regionali.

Le stesse azioni di formazione andranno proposte agli enti locali, chiamati già da ora ad organizzare il loro intervento in molti settori di loro competenza in programmi strategici e di carattere operativo. L'obiettivo finale dell'intero processo è quello di formare nuclei di specialisti in grado di dialogare tra loro e con le amministrazioni centrali e comunitarie per fare della programmazione il metodo ordinario di decisione degli investimenti pubblici.

Sostegno ai processi di programmazione degli Enti locali

Parallelamente a tali esigenze, nell'obiettivo di migliorare l'impatto degli investimenti pubblici sul territorio, proprio della politica economica nazionale, ma soprattutto di quella per le aree depresse, si è visto (cfr. *supra*, cap. 1) come vada emergendo sempre più urgentemente la necessità di ridurre i tempi di decisione e di realizzazione delle opere pubbliche, attraverso un'azione preventiva e sistematica di verifica della fattibilità economica, programmatica, tecnico-amministrativa ed ambientale dei progetti di investimento pubblici.

Qualificazione degli investimenti pubblici

Pertanto, le politiche pubbliche di investimento si sono indirizzate, negli ultimi tempi, ad una

politica della qualità, orientandosi:

- all'utilizzo dello studio di fattibilità (SdF) come strumento specifico utilizzato per tale azione di verifica; lo SdF è destinato a diventare nel futuro prossimo la "regola di comportamento" delle amministrazioni nazionali e regionali nella decisione dei progetti di investimento pubblici;
- al rafforzamento tecnico delle amministrazioni nazionali e regionali, mediante la creazione di appositi Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, strutture deputate all'analisi della fattibilità e alla verifica dei risultati delle azioni di investimento
- alla creazione di apposite strutture per la promozione della "finanza di progetto" (*project financing*) nella realizzazione delle opere pubbliche.

La Regione, che ha già istituito il Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NURVV) (LR 86/2001), congiuntamente alle altre Regioni ed al Governo centrale, seguirà l'intero percorso di qualificazione degli investimenti pubblici previsto, attraverso l'adozione generalizzata degli studi di fattibilità quale strumento ordinario di proposta di investimento pubblico e l'attivazione di strutture di supporto tecnico per la Regione e per gli enti locali, di definizione degli *standards* qualitativi e di diffusione delle buone pratiche.

L'obiettivo è quello di innalzare la qualità degli investimenti pubblici e la loro efficacia, in termini di impatto sul territorio, di assimilare, stimolare e diffondere le buone pratiche in tal senso nell'amministrazione regionale e locale, anche al fine di accelerare la realizzazione di opere e di accedere a risorse aggiuntive e fondi di premialità per le opere pubbliche previsti dalle leggi di settore.

In linea con quanto previsto nella attuale normativa per le aree depresse, l'azione sarà accompagnata dalle azioni sopra citate, volte al potenziamento delle strutture ed alla crescita del capitale umano regionale e degli enti locali impegnato in compiti di programmazione.

4 – Il contesto e gli indirizzi per la politica di bilancio

4.1 – Il quadro istituzionale: federalismo fiscale e vincoli della finanza pubblica

La riforma della distribuzione dei poteri e delle competenze tra i vari livelli istituzionali, il cambiamento del sistema di finanziamento delle regioni, l'intero mutamento in senso federalistico dell'ordinamento politico-amministrativo, se da un lato comportano difficoltà specialmente per le regioni del centro-sud, dall'altro consentono alle stesse di godere di una maggiore autonomia.

In passato, sostanzialmente a causa dei meccanismi di finanza regionale derivata da quella statale, è stato, infatti, pressoché impossibile svolgere la precipua funzione di soggetti di programmazione degli obiettivi di sviluppo locale, in quanto nessuna vera programmazione può essere operata né attuata senza stabilità e certezze di risorse o in presenza di vincoli di spesa predefiniti.

E d'altro canto il livello istituzionale regionale è stato nel tempo individuato come quello di ottimale programmazione di sviluppo, essendo sufficientemente vicino ai bisogni locali e capace di concorrere al superamento degli squilibri territoriali.

A ciò si è aggiunta la convinzione che i conti pubblici potessero migliorare anche in virtù dell'avvicinamento dei centri di prelievo fiscale a quelli di spesa. Si è ritenuto, e ciò appare certamente condivisibile, che da tale avvicinamento dovesse derivare una maggiore responsabilizzazione nelle decisioni di spesa e dunque migliori risultati in termini di efficacia e di efficienza dell'attività amministrativa.

Il processo di riforma della distribuzione di poteri e competenze tra i vari livelli istituzionali ha senz'altro accelerato la riforma del sistema di finanziamento delle Regioni. Hanno probabilmente operato in sinergia tra loro sia la necessità di dare un contenuto all'autonomia politica, legislativa e finanziaria riconosciuta alle Regioni dalla Costituzione, che l'esigenza di eliminare inefficienze attribuite all'eccesso di centralismo.

E' fondamentale inserire la questione del federalismo fiscale nel processo di riforme che investe tutti i settori dello Stato.

Con il decentramento fiscale, infatti, si risponde da un lato all'esigenza di autonomia e di rafforzamento politico degli enti locali a Costituzione invariata, e dall'altro si è voluto perseguire il superamento delle cause strutturali dell'elevato indebitamento pubblico, che si ritiene determinato dalla destrutturazione della responsabilità finanziaria. In questo contesto, si è proceduto al rafforzamento della potestà tributaria degli enti. Va ricordato che il sistema tributario italiano prima della riforma del 1973 era ancorato ai tributi locali. Solo successivamente fu accentrata la responsabilità del prelievo fiscale.

La possibilità di decentramento dei cespiti fiscali che alimentano l'erario statale incontra evidentemente dei limiti, per il cui superamento è stato previsto il meccanismo rappresentato da compartecipazioni ed addizionali poste a beneficio delle Regioni e degli enti locali, che,

esercitando i propri poteri di politica fiscale e di spesa, dovranno aver cura di conciliare la discrezionalità politico-amministrativa con la consapevolezza della necessità di autosufficienza finanziaria.

Assume evidentemente grande rilievo il problema rappresentato dal differente potenziale di ricchezza esistente nelle diverse aree del Paese. Ogni riforma non può prescindere da una politica di sviluppo che tenga conto della partecipazione ad essa dell'intera Nazione. Il federalismo dovrà conservare connotati di solidarietà senza scivolare nell'assistenzialismo.

A garanzia del raggiungimento degli effetti desiderati, il processo di cambiamento dell'organizzazione amministrativa è stato accompagnato sia dalla profonda innovazione delle norme poste a disciplina della struttura degli strumenti contabili che dalla introduzione di un sistema di controllo e monitoraggio amministrativo e strategico.

Da una parte infatti con il Decreto Lgs.vo 76/2000 è stata introdotta anche per le Regioni una nuova disciplina tendente a far acquisire ai vecchi bilanci di natura finanziaria, connotati di tipo economico, funzionali all'attività di analisi dell'efficacia e dell'efficienza amministrativa; dall'altra con il Decreto Lgs.vo 286/1999 si è codificato il sistema dei controlli interni che, unificando gli effetti del controllo di gestione, del controllo strategico, del controllo contabile amministrativo e della valutazione dei dirigenti, dovrà consentire alle Amministrazioni Pubbliche di disporre con continuità di elementi critici utili per le scelte politiche e amministrative da operare, tenendo conto del contesto e del ruolo istituzionale delle autonomie locali.

A partire dal 2001 sono cessati del tutto i trasferimenti statali non destinati a specifici interventi; le Regioni devono provvedere ormai ad acquisire le risorse che occorrono loro per lo svolgimento delle proprie funzioni e per l'erogazione dei servizi ai cittadini. A legislazione invariata, possono essere utilizzate a tali scopi risorse proprie, di natura fiscale e fondi assicurati fino al 2013 dai meccanismi di perequazione e solidarietà tra le Regioni, seppure in misura decrescente nel tempo.

La realtà economico-sociale che dovrà supportare il cambiamento del sistema di finanziamento è, per varie e note ragioni storiche, diversa da Regione a Regione; è conseguentemente diverso il grado di serenità con cui le Regioni affrontano questa ulteriore e non arrestabile evoluzione del ruolo e della dignità istituzionale loro propri.

Nel quadro dei profondi cambiamenti in atto, potrà esse quanto mai opportuno un processo di rivisitazione di programmi e leggi regionali di spesa, volto a ridurre il grado di rigidità assunto negli anni dal bilancio regionale e ad ottimizzare l'impiego delle risorse.

In questo momento la sfida per le Regioni, soprattutto per quelle del centro-sud, è il "fare di necessità virtù". Le conseguenze finanziarie per esse derivanti dall'attuazione, sia pure graduale, delle norme di federalismo fiscale vigenti, devono, in altri termini, costituire input per la razionalizzazione di tutta la macchina e l'attività amministrativa.

Il passaggio dal sistema di finanza derivata a quello dell'autonomo rinvenimento delle risorse finanziarie, impone la revisione dell'intero sistema decisionale regionale ed il funzionamento di un efficace sistema di controlli interni; il tutto in un'ottica non autoreferenziale bensì tesa al concreto raggiungimento di obiettivi valutati e prescelti a monte.

Tutto ciò comporterà sicuramente fatica per il superamento di difficoltà, che si aggiungono

all'ordinario, e per l'acquisizione di una nuova consapevolezza con riferimento, innanzitutto, alla nuova portata di strumenti fondamentali quale è un bilancio non più sostanzialmente preconstituito dalla finanziaria statale, bensì confezionato in maniera funzionale alle scelte di politica economica operate a livello regionale. Questo significa anche utilizzare una nuova capacità tecnica di lettura dei fenomeni economici e comporta la necessità di disporre di una macchina regionale efficiente e flessibile, capace di rispondere velocemente al cambiamento.

4.2 - La realtà finanziaria regionale dell'ultimo triennio

Il processo di realizzazione del "federalismo fiscale", che accompagna la devoluzione di competenze e funzioni dallo Stato alle Regioni, trova nell'entrata in vigore del d.lgs. 18/2/2000 n°56 uno dei momenti di maggiore significato. Con tale norma sono stati infatti soppressi trasferimenti erariali tra i quali spicca il Fondo Sanitario Nazionale, mentre sono stati introdotti la compartecipazione regionale all'IVA, il Fondo Perequativo Nazionale e il Fondo di garanzia, per il triennio 2001-2003.

Conseguentemente l'incidenza dei Titolo I e III, relativi ai tributi ed altre entrate proprie, sul totale delle Entrate Correnti è notevolmente aumentato, mentre l'incidenza dei trasferimenti dallo Stato si riduce fortemente. Dal punto di vista della connotazione delle risorse come vincolate nella destinazione oppure disponibili, va ricordato che proprio l'abolizione del trasferimento dal Fondo Sanitario Nazionale ha determinato l'insorgere di vincoli sostanziali. E' infatti necessario che anche le risorse individuate come sostitutive del soppresso trasferimento, oltre che quelle già precedentemente vincolate, 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.

Le profonde innovazioni intervenute nell'assetto finanziario regionale rendono opportuno operare, attraverso l'analisi dei conti consuntivi 1999 e 2000 ed il preconsuntivo 2001, una sia pur breve riflessione sulla composizione e sull'andamento della gestione dei bilanci regionali dell'ultimo triennio.

Per quanto attiene alla composizione delle entrate accertate si può constatare che:

- le entrate per tributi propri rappresentavano il 37.49 % nel 1999, il 33.84 % nel 2000 ed il 48.31% nel 2001;
- le entrate per contributi e trasferimenti rappresentavano il 55.36 % nel 1999, il 52.59 % nel 2000 e il 25.44 % nel 2001;
- le entrate extratributarie rappresentavano il 7.12 % nel 1999, il 5.76 % nel 2000 e il 13.53 % nel 2001;
- le entrate da prestiti rappresentavano lo 0.03 % nel 1999, il 7.81 % nel 2000 e il 12.70 % nel 2001.

Per quanto riguarda la composizione delle spese impegnate si può constatare che:

- le spese correnti rappresentavano il 77.73 % nel 1999, il 76.66 % nel 2000 e il 75.27 % nel 2001;
- le spese in conto capitale rappresentavano il 21.50 % nel 1999, il 22.62 % nel 2000 e il 20.64 % nel 2001;
- le spese per rimborso prestiti rappresentavano lo 0.77 % nel 1999, lo 0.72 % nel 2000 e il 4.09 % nel 2001.

Dall'analisi delle risultanze finanziarie dei rendiconti degli esercizi 1999, 2000 e 2001 emerge una significativa riduzione del disavanzo, passato da £. 357.442.991.049 del 1999 a £. 231.918.769.658 del 2001. Tale miglioramento è da ritenersi sia frutto di una attenta gestione

sia frutto di un'attività di riordino dei conti regionali tutt'ora in corso e che dovrà essere costantemente perseguita nel periodo di riferimento dei DPFR, anche allo scopo di verificare l'esistenza di risorse ancora disponibili.

Conferme dei miglioramenti e dei buoni risultati raggiunti e stimoli ulteriori alle politiche di bilancio finalizzate agli equilibri strutturali dello stesso, derivano dai risultati ottenuti nell'assoggettamento al rating. In proposito, valutazioni consistenti in meriti di credito effettuate da agenzie specializzate hanno attribuito alla Regione Abruzzo giudizi corrispondenti a quelli ottenuti dalla Repubblica Italiana ed hanno visto migliorare gli stessi nel corso del 2002.

4.3 – Le innovazioni normative intervenute in Regione nel 2002 in tema di bilanci e di controlli

Con la legge regionale 25/3/2002 N° 3 la Regione Abruzzo ha uniformato il proprio ordinamento contabile ai principi introdotti in materia dal d. lgs.vo 28/3/2000 n°76. Ciò ha comportato una profonda trasformazione della struttura dei documenti contabili.

A partire dal bilancio di previsione 2002 e pluriennale 2002-2004, le previsioni di entrata e di spesa sono state articolate rispettivamente in Titoli, che evidenziano la natura delle risorse, ed in FUNZIONI OBIETTIVO (FO), che evidenziano le missioni istituzionali ritenute rilevanti per l'attuazione del programma di governo. Sia per le entrate che per le spese, poi, le nuove unità elementari del bilancio su cui il Consiglio Regionale esprime il proprio voto sono costituite dalle UNITA' PREVISIONALI DI BASE (UPB), che sono determinate con riferimento alle aree omogenee di attività, anche a carattere strumentale, in cui si articolano le competenze della Regione.

I capitoli di entrata e di spesa oggi figurano in un mero allegato al bilancio, e costituiscono disaggregazioni delle UPB per l'assegnazione ai dirigenti, titolari dei Centri di Responsabilità (CDR), delle risorse finalizzate al raggiungimento degli obiettivi definiti.

Le modifiche introdotte hanno rappresentato una profonda innovazione per quanto attiene alla semplificazione della lettura dei documenti finanziari ed alla loro accessibilità anche da parte dei non addetti ai lavori. E' oggi, infatti, molto più agevole cogliere, attraverso la migliore leggibilità dei bilanci, le scelte strategiche di breve-medio periodo.

L'Amministrazione Regionale ritiene fondamentale perseguire l'obiettivo della semplificazione e della chiarezza delle informazioni desumibili dai bilanci regionali. Ciò sia per la necessità di concretizzare al meglio la *ratio* che permea le norme vigenti, sia per la necessità di rendere quanto più comprensibili gli obiettivi posti anche ai fini della verifica del loro grado di raggiungimento.

Una ulteriore innovazione sarà costituita dall'introduzione a fianco della contabilità finanziaria, in ossequio alle norme vigenti, della contabilità economico-patrimoniale, indispensabile per 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 previsto dal d. lgs.vo 286/1999 che unifica gli effetti del controllo di gestione, del controllo strategico, del controllo contabile amministrativo e della valutazione dei dirigenti.

Nel corso dell'anno 2001 è stato progettato il sistema di controllo di gestione, approvato dalla Giunta Regionale con deliberazione 1336/2001. Esso dovrà consentire di disporre con

continuità di elementi critici utili per le scelte politiche e amministrative da operare tenendo conto del contesto e del ruolo istituzionale delle autonomie locali.

Il modello progettato per quanto attiene al controllo di gestione è stato implementato nel 2002 e funzionerà a regime entro il 2003, per quanto attiene al controllo delle spese di funzionamento, della spesa per attività ordinarie e della spesa per attività straordinarie della Regione.

Successivamente è prevista la connessione con i sistemi di controllo di gestione di enti, aziende e istituzioni, comunque costituite, che concorrono alla realizzazione di piani e progetti regionali.

Le tipologie di controllo da attuare riguardano in particolare:

- Controllo di efficienza sui costi e sulle spese sostenute per il funzionamento della macchina organizzativa della Regione o per le funzioni gestite in outsourcing da agenzie o da società partecipate;
- Controllo di avanzamento dei progetti e rispetto dei costi: proporzionalità tra costi e avanzamento lavori;
- Controllo di efficienza dei servizi di routine (es: verifica dell'entità del costo dei procedimenti regionali);
- Controllo del grado di raggiungimento degli obiettivi di tipo non strategico nel rispetto dei fondi assegnati agli enti che erogano servizi per conto della Regione.

Il modello ipotizzato permette la lettura delle informazioni disponibili nelle banche dati economico-contabili in relazione a:

- Controllo per responsabilità, ovvero lettura delle informazioni di carattere economico-finanziario relative alla singola direzione regionale e ai centri di responsabilità e di costo ad essa riferiti;
- Unità Previsionali di Base e Funzioni Obiettivo;
- Controllo per natura di spesa, ovvero analisi di dati di carattere economico e/o finanziario;
- Controllo per tipologia di attività che consente di analizzare gli oggetti di controllo del modello: attività di funzionamento, progetti e processi della Regione, trasferimenti ad altri enti;
- Analisi degli scostamenti per tipologia di dato (consuntivo verso budget, consuntivo verso anno precedente,...);
- Analisi di periodo o trend.

4.4 – La struttura del bilancio di previsione 2002

4.4.1 - Analisi delle entrate

Dall'esame del bilancio di previsione 2002 si desume che le entrate previste, al netto delle contabilità speciali, sono composte per il 58 % da entrate tributarie, per il 21 % da trasferimenti correnti, per il 2 % da entrate extratributarie, per il 10 % da entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti in conto capitale e per il 9 % da entrate derivanti da mutui e prestiti, come meglio descritto nella Tabella A riportata in Appendice.

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 meglio illustrato dalla Tabella C in Appendice.

Come si è già avuto modo di ricordare, il cambiamento del sistema di finanziamento delle regioni ha fatto sì che alcuni vincoli di bilancio presenti nel sistema di finanza derivata venissero formalmente meno. Sussistono comunque ancor oggi vincoli giuridici pari al 30,16% delle risorse.

Dalle tabelle riportate in appendice possono essere desunte ulteriori informazioni relative all'analisi condotta sulla parte Entrata del Bilancio di previsione 2002.

4.4.2 - Analisi delle spese

La struttura delle spese previste dal bilancio 2002, al netto delle contabilità speciali, evidenzia un sostanziale equilibrio tra spese correnti (pari al 52 %) e spese di investimento (pari al 47 %), come si rileva dalla Tabella E in Appendice.

Le spese correnti sono destinate per il 6.73 % al funzionamento, per il 77.86 % alla Sanità e per il 13.17 % a trasferimenti, come si rileva dalla Tabella I in Appendice.

Dalle tabelle riportate in appendice possono essere desunte ulteriori informazioni relative all'analisi condotta sulla parte Spesa del Bilancio di previsione 2002.

4.5. – Le previsioni di medio-lungo periodo

Appare utile completare, attraverso l'analisi della composizione del bilancio pluriennale 2002-2004, l'esame del contesto finanziario esistente, prima di illustrare gli indirizzi per la politica di bilancio nel periodo di riferimento del presente DPEFR.

Il bilancio pluriennale 2002-2004 delinea le seguenti prospettive finanziarie

Per quanto attiene alla consistenza delle entrate previste, al netto delle contabilità speciali, si può constatare che:

- le entrate per tributi propri rappresentano il 58.13% nel 2002, il 64.79 % nel 2003 ed il 65.82% nel 2004;
- le entrate per contributi e trasferimenti rappresentano il 20.10 % nel 2002, il 20.93 % nel 2003 e il 20.83 % nel 2004;
- le entrate extratributarie rappresentano il 2.40 % nel 2002, il 2.37 % nel 2003 e il 2.44 % nel 2004;
- le entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti in conto capitale rappresentano il 10.34 % nel 2002, il 9.66 % nel 2003 e il 9.08 % nel 2004;
- le entrate da prestiti rappresentano il 9.04 % nel 2002, il 2.25 % nel 2003 e l'1.83 % nel 2004.

Quanto sopra riportato, rappresentato anche nella Tabella 1 Bis in Appendice, evidenzia sia il progressivo incremento delle entrate tributarie, invariata la pressione fiscale, sia la riduzione del ricorso all'indebitamento.

Si ritiene che per l'esercizio 2005 possano essere stimati gli stessi valori previsti per il 2004.

Per quanto riguarda poi la consistenza delle spese previste, al netto delle contabilità speciali, si può constatare che:

- le spese correnti rappresentano il 51.71% nel 2002, il 54.86 % nel 2003 e il 54.68 % nel 2004;

- le spese in conto capitale rappresentano il 47.44 % nel 2002, il 43.96 % nel 2003 e il 44.13 % nel 2004;
- le spese per rimborso prestiti rappresentano lo 0.84 % nel 2002, l' 1.18 % nel 2003 e l' 1.19 % nel 2004.

In merito ai dati sopra riportati, rappresentati anche nella Tabella 2 Bis in Appendice, va ricordato che le stime di bilancio pluriennale sono state definite tenendo conto degli incrementi di spesa determinati dalle spinte inflattive: Esse dovranno pertanto essere riallineate alla luce degli obiettivi e degli indirizzi di politica di bilancio contenuti nel presente DPEFR.

Dalle tabelle riportate in Appendice possono essere desunte ulteriori informazioni relative all'analisi condotta sul Bilancio Pluriennale 2002-2004.

4.6 – Il Patto di Stabilità

Permane, per la finanza regionale e locale, la necessità di concorrere al 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. Regioni ed enti locali devono collegare le loro politiche di bilancio 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. E' necessario peraltro ridurre almeno dell'1% la spesa corrente regionale.

Come si dirà più avanti, la Regione si propone di 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.

4.7 – Gli indirizzi generali per la politica di bilancio nel periodo di riferimento del DPEFR

Obiettivi caratterizzanti la manovra di bilancio per il periodo 2003-2005 sono:

- Invarianza della pressione fiscale complessiva;
- controllo e contenimento, anche ai fini del rispetto del Patto di Stabilità Interno, delle spese correnti attraverso il monitoraggio e la razionalizzazione dell'impiego delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire;
- ottimizzazione delle risorse destinate agli investimenti, anche ai fini di cofinanziamento di interventi sostenuti dalla finanza comunitaria, strutturale e di progetto, e da quella statale destinata al finanziamento di specifici interventi.

4.7.1 Gli indirizzi per la politica fiscale

La politica di bilancio sarà, come detto prima, volta a mantenere invariata, per quanto possibile, l'attuale pressione fiscale posta complessivamente a carico dei cittadini e delle imprese abruzzesi. Tale scelta risponde all'esigenza di sostenere la domanda interna di consumi ed è resa opportuna dall'attuale formulazione del disegno di legge finanziaria statale che non consentirebbe, ad esempio, l'incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF.

La scelta dell'invarianza della pressione fiscale complessiva discende da osservazioni attinenti all'opportunità politica, ma aventi anche carattere economico.

Le osservazioni politiche attengono alla scelta di non gravare ulteriormente i contribuenti abruzzesi, in quanto si ritiene che l'attuale livello di pressione fiscale non sia superabile, e, comunque, fino alla prossima riforma in preparazione da parte del Governo nazionale, attestata su un livello ancora tale da incentivare forme di evasione e di elusione fiscale.

Le osservazioni economiche partono dalla recente esperienza abruzzese e nazionale. Nell'ultimo decennio, uno dei principali motivi dei bassi tassi di crescita dell'economia italiana è stata la debolezza della domanda interna, ed in particolare della domanda per consumi, gravata da un eccessivo prelievo fiscale. In questo contesto generale, l'Abruzzo è risultato tra le regioni nelle quali la componente interna della domanda è stata tra le meno dinamiche (si veda, a tale proposito, l'analisi del cap. 1).

In tale contesto l'aumento del prelievo fiscale rischia di deprimere l'economia regionale, in termini di capacità di produrre reddito, risparmio e, quindi, investimenti ed occupazione.

In particolare, in caso di una manovra fiscale sull'IRAP, che colpisce le imprese, sono fin troppo evidenti i possibili effetti negativi sui costi e quindi sulla competitività delle attività produttive e ,soprattutto, sull'attrattività del territorio regionale nei confronti degli imprenditori.

Gli obiettivi della politica regionale di crescita delle imprese si prefiggono di migliorare le condizioni di appetibilità del territorio regionale, attraverso la predisposizione di pacchetti localizzativi nei quali la componente fiscale costituisce uno degli elementi qualificanti.

Si ritiene, invece, che un accurato utilizzo dello strumento delle agevolazioni, possa essere particolarmente efficace per consentire incentivi a specifici settori o ambiti territoriali, particolarmente penalizzati nell'attuale situazione, e favorire pertanto investimenti in specifici settori o la redistribuzione delle attività economiche sul territorio. In tal senso sono stati già adottati opportuni provvedimenti.

Un intervento in materia tributaria finalizzato a migliorare l'entità delle risorse impiegabili può essere ipotizzato solo nella prospettata eventualità di un'apprezzabile riduzione delle imposte da parte del governo nazionale. Tale situazione consentirebbe un maggior prelievo attraverso l'aumento dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF, mantenendo nel contempo una riduzione della pressione fiscale complessiva , anche se di entità lievemente inferiore.

4.7.2 Contenimento della spesa corrente

Posta la necessità di perseguire l'obiettivo di ridurre la spesa corrente, possibilmente in armonia con le indicazioni della finanziaria statale, assegnando tale obiettivo anche agli enti ed aziende dipendenti dalla Regione, si ritiene di fondamentale importanza assicurare la piena convergenza tra obiettivi da perseguire e quantificazione delle risorse finanziarie a ciò destinate.

Particolare attenzione dovrà essere volta alle componenti del sistema di *welfare* regionale, quali la sanità e il sistema socio-assistenziale nel suo complesso, la formazione professionale ecc., che rappresentano sicuramente comparti di primario interesse per la razionalizzazione dell'impiego delle risorse regionali.

Per perseguire il controllo ed il contenimento delle spese correnti 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 relativo utilizzo.

La Regione porrà particolare attenzione al controllo della spesa sanitaria attraverso il governo delle politiche sanitarie, esercitando azioni di indirizzo, programmazione e verifica finalizzate alla rispondenza tra risorse impiegate e prestazioni offerte.

4.7.3 Il finanziamento degli investimenti

Le precedenti politiche di bilancio relative al finanziamento degli investimenti hanno fatto affidamento, in maniera pressochè assoluta, sul ricorso all'indebitamento. Ciò ha determinato la progressiva riduzione della capacità di indebitamento del bilancio regionale.

Si impone quindi la necessità di ricercare soluzioni nuove che possono essere individuate da un lato nell'utilizzo delle risorse correnti rese disponibili dagli interventi di contenimento delle spese correnti, dall'altro nell'ottimizzazione del ricorso alle opportunità di finanziamento offerte dagli strumenti di programmazione negoziata statale e comunitaria, oltre che dal ricorso alla così detta finanza di progetto.

Dovrà essere perseguito un costante miglioramento della capacità di utilizzo e delle potenzialità sinergiche degli strumenti di programmazione negoziata statale e comunitaria. Tali strumenti consentono, infatti, di utilizzare fonti di finanza, per così dire straordinaria che costituiscono una risorsa certamente considerevole ed irrinunciabile per il contesto economico-sociale e per lo sviluppo del territorio.

Permane comunque nel breve periodo la possibilità del ricorso all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti nella misura necessaria al mantenimento dell'equilibrio del bilancio.

4.7.4 Ulteriori indirizzi per le entrate

Con riferimento alle entrate in generale si ritiene di poter individuare i seguenti ulteriori indirizzi:

- Ulteriore miglioramento delle attività di accertamento e riscossione di tributi regionali;
- Miglioramento della gestione del patrimonio immobiliare regionale al fine di aumentarne la redditività, valutando eventualmente la convenienza della dismissione di parte del patrimonio disponibile;
- Monitoraggio e verifica del mantenimento degli equilibri di bilancio in corso di esercizio.

APPENDICE

OBIETTIVI E STRUMENTI DEL DPEFR 2003-2005

Tabella A. 1 – Obiettivi e strumenti di intervento di breve periodo del DPEFR 2003-2005.
 Priorità: **Attuazione delle riforme della Pubblica Amministrazione**

Ambiti d'azione e/o obiettivi finali	Obiettivi generali	Obiettivi intermedi	Strumenti	
			Programmatici Legislativi	Finanziari
Attuazione del federalismo amministrativo	Conferimento di funzioni agli enti locali	Attuazione leggi nazionali e regionali	Concertazione e protocolli d'intesa LR 72/98 LR 11/99	Regionali Statali
	Favorire l'organizzazione di funzioni associate da parte dei Comuni	Favorire l'aggregazione spontanea di comuni per la fornitura di servizi	"Programma di riordino territoriale" LL.RR. 143/97, 11/99 e 95/2000 (Incentivi)	Regionali
		Favorire ed attuare un'organizzazione integrata di servizi socio-sanitari	Attuazione leggi di settore	
			Piano Sociale Regionale 2002-2004 e LR 22/98	Regionali
		Piano Sanitario regionale 2002-2004 - leggi Statali e regionali	Regionali	
Riorganizzazione della Regione e federalismo fiscale	Potenziamento e innovazione nella struttura regionale	Potenziamento della struttura regionale in comparti strategici	Modifiche della LR 77/99 LR n. 3/2002	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, miglioramento dei servizi	Attuazione del processo di semplificazione legislativa		Redazione di Testi Unici per singole materie	Regionali
	Migliorare l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi della PA	Creazione 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)
Valorizzazione e sviluppo delle risorse umane della PA.		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. 1319 del 27.12.2001)	Regionali Statali Comunitari
		Incentivazione della produttività e valorizzazione delle professionalità	Contratti di lavoro	Regionali

Tabella A 2 – Obiettivi e strumenti di intervento di breve periodo nei tre settori prioritari del DPEFR 2003-2005. Priorità: **Riequilibrio territoriale e 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
	Miglioramento delle capacità progettuali degli enti locali	Assistenza alla progettazione	Sportello per gli enti locali	Straordinarie: risorse statali comunitarie "a sportello"
		Favorire lo scambio di informazioni, tecniche e buone pratiche		
		Sostenere la formazione del personale della PA negli enti locali		
Sostegno alla programmazione locale delle zone interne	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	Regionali e Statali
			Piano Sociale Regionale 2002-2004 LR 22/98	
			Piano Sanitario Regionale 2002-2004	
			Programmi di settore (trasporto pubblico locale, ecc.)	
Miglioramento della dotazione infrastrutturale delle zone interne	Superare la marginalità e favorire l'accessibilità		Programmi infrastrutturali statali Del.CIPE 21.12.2001 e L. 443/2001 (legge-obiettivo)	Statali
	Utilizzare condizioni preferenziali per le zone interne sui programmi di infrastrutturazione regionali e statali		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 +)

Segue tabella A 2

Ambiti d'azione e/o obiettivi finali	Obiettivi generali	Obiettivi intermedi	Strumenti	
			Programmatici Legislativi	Finanziari
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		Utilizzare condizioni preferenziali per le zone interne nell'applicazione di leggi di incentivi regionali e statali ("riserve su fondi regionali e statali)	Programmi di settore: incentivi alle attività agricole, industriali, e di servizi, formazione professionale, ecc.	
		Sostegno a programmi locali		

Tabella A 3 – Obiettivi e strumenti di intervento di breve periodo nei tre settori prioritari del DPEFR 2003-2005. Priorità: **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 delle reti viarie e ferroviarie	(vedi oltre, infrastrutture) Sostegno a 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 della dotazione delle 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	(vedi oltre, politica del lavoro) Regionali Statali Comunitari (POR Ob. 3)	
		Migliorare il raccordo tra il mercato del lavoro ed il sistema formativo		
	Sviluppare e rendere le innovazioni tecnologiche disponibili ed utilizzabili per il sistema produttivo locale	Sviluppare capacità autonoma di ricerca, attraverso il coordinamento e l'integrazione dei centri esistenti	Programma regionale di ricerca e sviluppo tecnologico (vedi DOCUP)	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)	Leggi di incentivi alle nuove imprese	
	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	Leggi di settore	
		Azioni di ingegneria finanziaria finalizzate alla ricapitalizzazione delle PMI (<i>venture capital</i> , fondi chiusi specializzati, prestiti partecipativi, ecc.)		
	Migliorare l'efficienza del mercato finanziario	Riordino del sistema creditizio regionale		

- Segue tabella A 3					
Ambiti	Obiettivi generali	Obiettivi intermedi	Strumenti		
			Programmatici e Legislativi	Finanziari	
Attrazione di nuovi investimenti esteri		Sviluppo del mercato finanziario locale.	Contratti di programma	Regionali Regionali Statali	
		Azioni dirette regionali			
Rafforzamento dei fattori di competitività e irrobustimento 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	LLRR 55/98, 96/97 e 136/96	Regionali Statali Comunitari (POR Ob. 3)	
		Sostegno alle politiche di rete su base locale			
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		
		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)
		Adeguamento tecnologico degli impianti di trasformazione dei prodotti			
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			Incentivi agli investimenti delle imprese

- Segue tabella A 3

Ambiti	Obiettivi generali	Obiettivi intermedi	Strumenti	
			Programmatici e Legislativi	Finanziari
		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 Incentivi agli investimenti delle imprese	Regionali (DOCUP)	Statali comunitari
	Diversificazione dell'offerta			
	Miglioramento della ricettività			
	Riqualificazione delle risorse turistiche	Recupero dei centri storici Potenziamento e messa in rete del sistema mussale	(vedi oltre, beni culturali)	
Promozione regionale	dell'immagine		Programma Triennale di Promozione Turistica	Regionali

Tabella A 4 - Obiettivi e strumenti di intervento di medio periodo del DPEFR 2003-2005. Lavoro, istruzione, 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			
	Riqualificazione del sistema di formazione regionale superiore	Realizzazione e messa a regime del sistema di accreditamento dei centri di formazione		
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	<i>Masterplan regionale dei servizi per l'impiego</i>	Regionali Statali Comunitarie (POR Ob.3)
	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			

**Tabella A 5 - Obiettivi e strumenti di intervento di medio periodo del DPEFR 2003-2005.
Politiche sociali**

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	Piano Sociale regionale 2002-2004 e Piano Sociale nazionale L.R. 22/98	Nazionali e Regionali
		Perseguire un'articolazione omogenea sul territorio dell'offerta domiciliare, diurna e residenziale		
	Perfezionamento del <i>sistema di gestione unitaria di servizi</i>	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.)		
Sperimentazione di nuovi modelli istituzionali, organizzativi e gestionali	Promozione dell'innovazione nelle modalità organizzative	Promozione forme di gestione unitaria dei servizi	Leggi di settore	
		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			

Tabella A 6 - Obiettivi e strumenti di intervento di medio periodo del DPEFR 2003-2005. Politiche sanitarie

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 e 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		Nazionali e 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	Sistema di direttive regionali	

- Segue tabella A 6

Ambiti	Obiettivi generali	Obiettivi intermedi	Strumenti	
			Programmatici e Legislativi	Finanziari
	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 Direttive regionali Leggi di settore	Regionali
Creazione di un "sistema di governo" della sanità regionale		Consolidamento del sistema di programmazione annuale		
		Innovazioni gestionali (budget, centri di costo, ecc.)		
		Costruzione di un sistema di valutazione della qualità e dell'efficacia degli interventi sanitari		
		Completamento del sistema di monitoraggio regionale delle attività sanitarie		

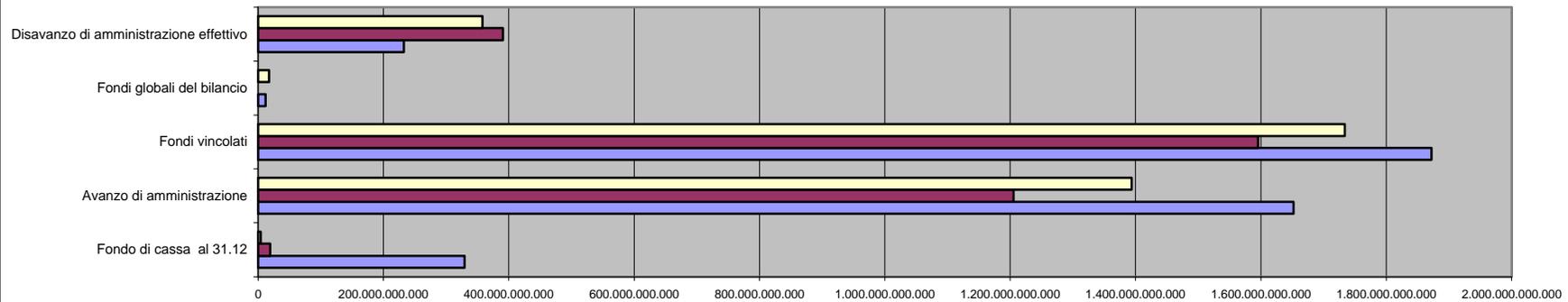
**Tabella A 7 - Obiettivi e strumenti di intervento di lungo periodo del DPEFR 2003-2005.
Politica delle infrastrutture e dei servizi di rete**

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 (traporti, 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 locali Leggi regionali	
		Promozione di interventi mirati ai diversi modelli di sviluppo nell'area costiera		
		Valorizzazione delle funzioni di poli di attrazione turistica, culturale e produttiva delle aree protette		
	Rinnovo dei sistemi residenziali e produttivi dell'area costiera	Razionalizzazione e riequilibrio del sistema della mobilità (maggiore uso del trasporto su rotaia)		
		Rafforzamento dei dispositivi di difesa ambientale della costa		
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		
		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		

ALLEGATO

ANALISI DEI DATI DI BILANCIO

Entità del saldo finanziario



valori espressi in lire

■ 2001 ■ 2000 ■ 1999

	Fondo di cassa al 31.12	Avanzo di amministrazione	Fondi vincolati	Fondi globali del bilancio	Disavanzo di amministrazione effettivo
2001	329.224.577.556	1.651.473.119.931	1.871.891.889.589	11.500.000.000	231.918.769.658
2000	18.627.491.964	1.205.103.407.816	1.595.308.938.910	-	390.205.531.094
1999	3.628.897.553	1.393.228.325.115	1.733.585.316.164	17.086.000.000	357.442.991.049

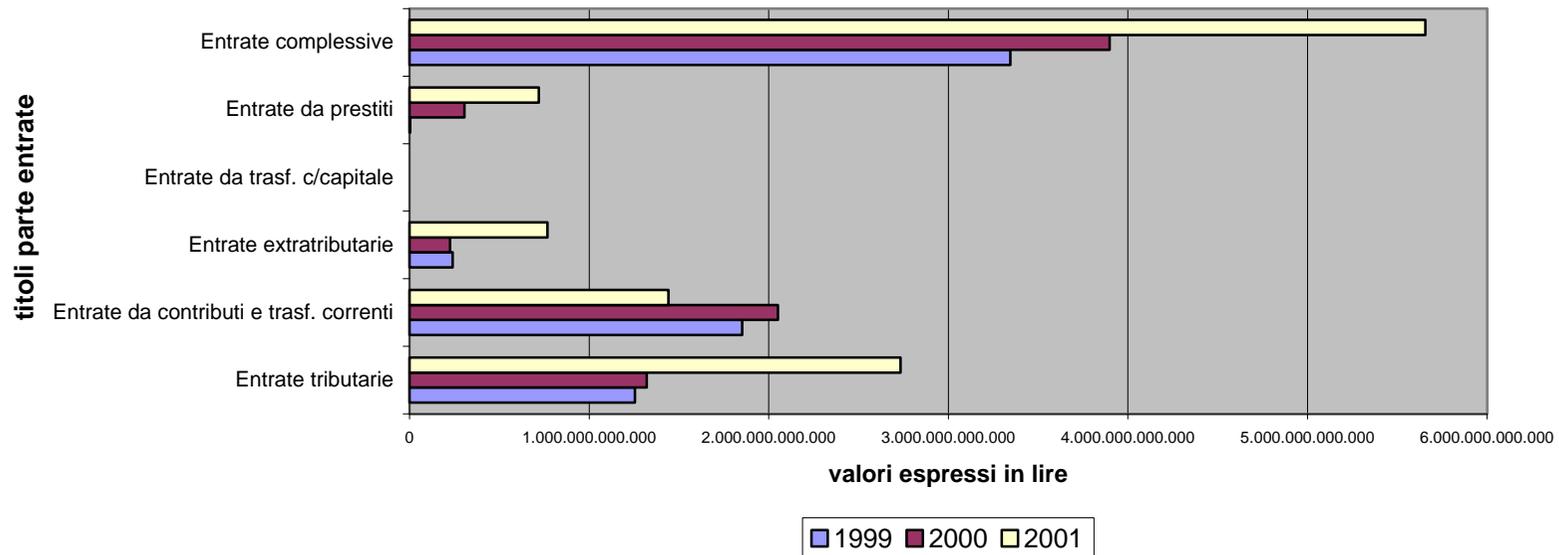
Analisi delle entrate e delle spese di competenza

	1999	2000	2001
TITOLO I Entrate tributarie	1.253.794.144.134	1.318.380.718.494	2.732.124.727.692
TITOLO II Entrate da contributi e trasf. correnti	1.851.423.683.545	2.048.936.346.434	1.439.116.270.129
TITOLO III Entrate extratributarie	238.216.643.895	224.612.006.195	765.494.625.831
TITOLO IV Entrate da trasf. c/capitale	4.500.000	4.500.000	731.204.702
TITOLO V Entrate da prestiti	1.000.000.000	304.472.066.521	718.479.494.224
TOTALE Entrate complessive	3.344.438.971.574	3.896.405.637.644	5.655.946.322.578

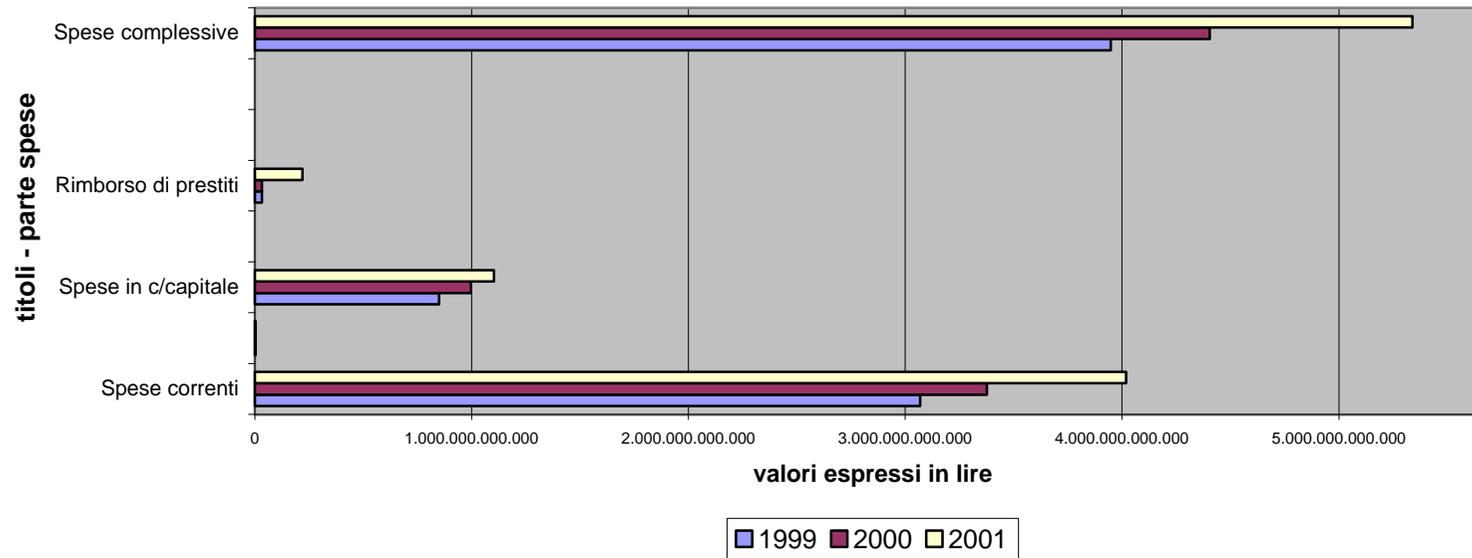
Spese	1999	2000	2001
TITOLO I Spese correnti	3.067.041.370.450 <i>1.583.994.675,56</i>	3.375.279.044.480 <i>1.743.186.148,87</i>	4.017.582.238.313 <i>2.074.908.064,64</i>
TITOLO II Spese in c/capitale	848.363.770.761 <i>438.143.322,35</i>	995.891.917.051 <i>514.335.251,31</i>	1.101.599.733.669 <i>568.928.782,49</i>
TITOLO III Rimborso di prestiti	30.529.593.730 <i>15.767.219,31</i>	31.591.512.649 <i>16.315.654,66</i>	218.094.640.377 <i>112.636.481,68</i>
TOTALE Spese complessive	3.945.934.734.941	4.402.762.474.180	5.337.276.612.359

Avanzo / Disavanzo di competenza	-601.495.763.367 -310.646.636,76	-506.356.836.536 -261.511.481,63	318.669.710.219 164.579.170,37
---	---	---	---

Entrate in c/competenza

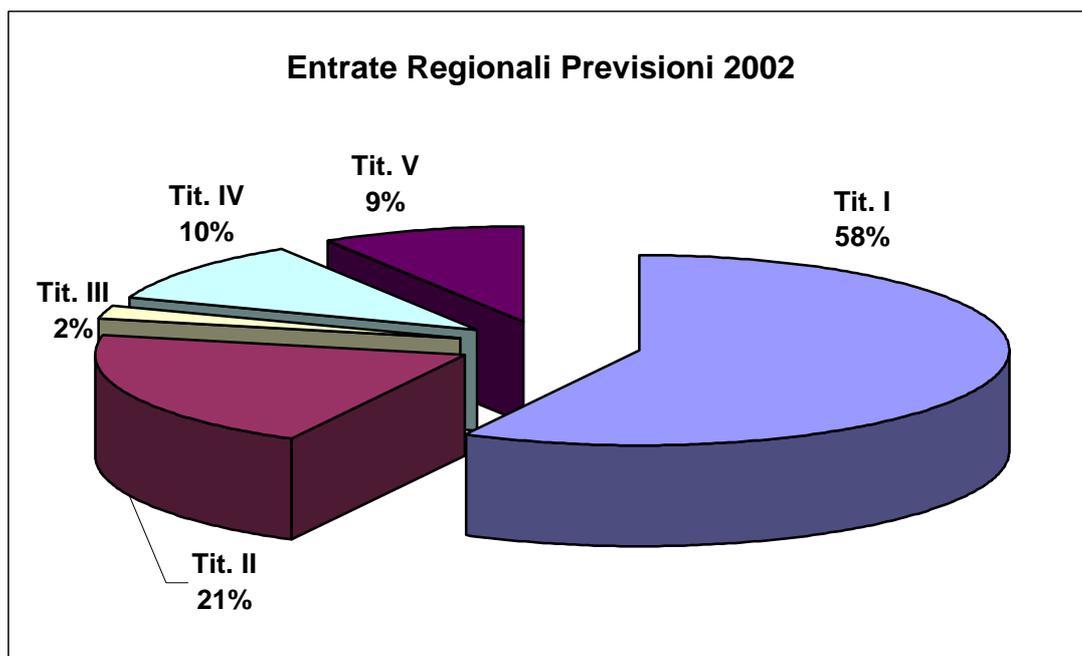


Spese in c/competenza



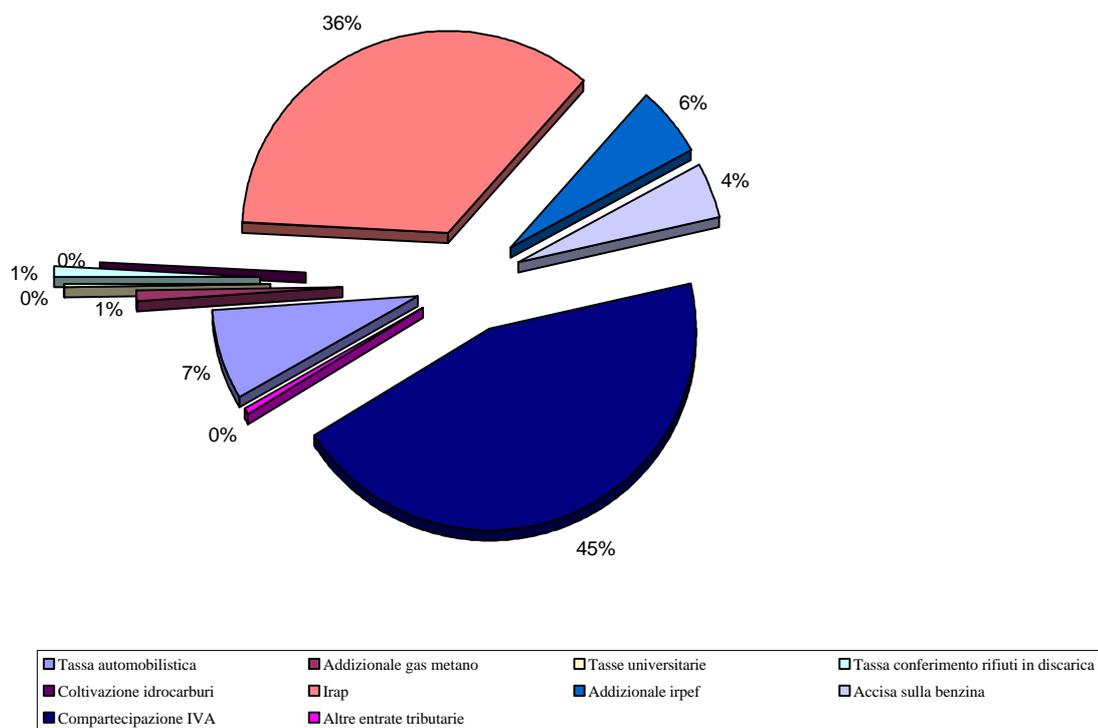
BILANCIO DI PREVISIONE 2002**MONITORAGGIO DELLE ENTRATE PER TITOLI (PREVISIONI AL 30/06/02)**

TITOLI	PREVISIONI
AVANZO DI AMMINIS. VINCOLATO	1.219.770.000,00
Tit. I	1.499.604.849,00
Tit. II	534.804.809,93
Tit. III	61.813.862,00
Tit. IV	270.770.751,91
Tit. V	233.172.357,00
TOTALE	3.819.936.629,84



BILANCIO DI PREVISIONE 2002

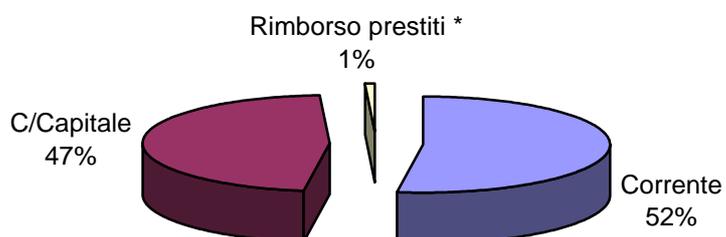
MONITORAGGIO DELLE ENTRATE TRIBUTARIE (Dati al 30/06/02)	
Descrizione entrate tributarie	Previsioni
Tassa automobilistica	108.127.000,00
Addizionale gas metano	14.461.000,00
Tasse universitarie	4.135.000,00
Tassa conferimento rifiuti in discarica	8.780.000,00
Coltivazione idrocarburi	1.291.000,00
Irap	532.674.060,00
Addizionale irpef	85.215.483,00
Accisa sulla benzina	66.975.000,00
Compartecipazione IVA	670.967.561,00
Altre entrate tributarie	6.978.745,00
Totale generale	1.499.604.849,00

MONITORAGGIO DELLE ENTRATE TRIBUTARIE (Dati al 30/06/02)

BILANCIO DI PREVISIONE 2002**MONITORAGGIO DELLA SPESA PER MACROAGGREGATI (PREVISIONI AL 30/06/02)**

U.P.B.	PREVISIONI
Corrente	1.998.881.923,93
C/Capitale	1.788.994.791,91
Rimborso prestiti *	32.059.914,00
TOTALE	3.819.936.629,84

* Il dato tiene conto delle appostazioni dei capitoli di spesa allocati nell'ex titolo III e dei capitoli 102385 e 312600 dell'ex titolo II.

MONITORAGGIO DELLA SPESA PER TITOLI

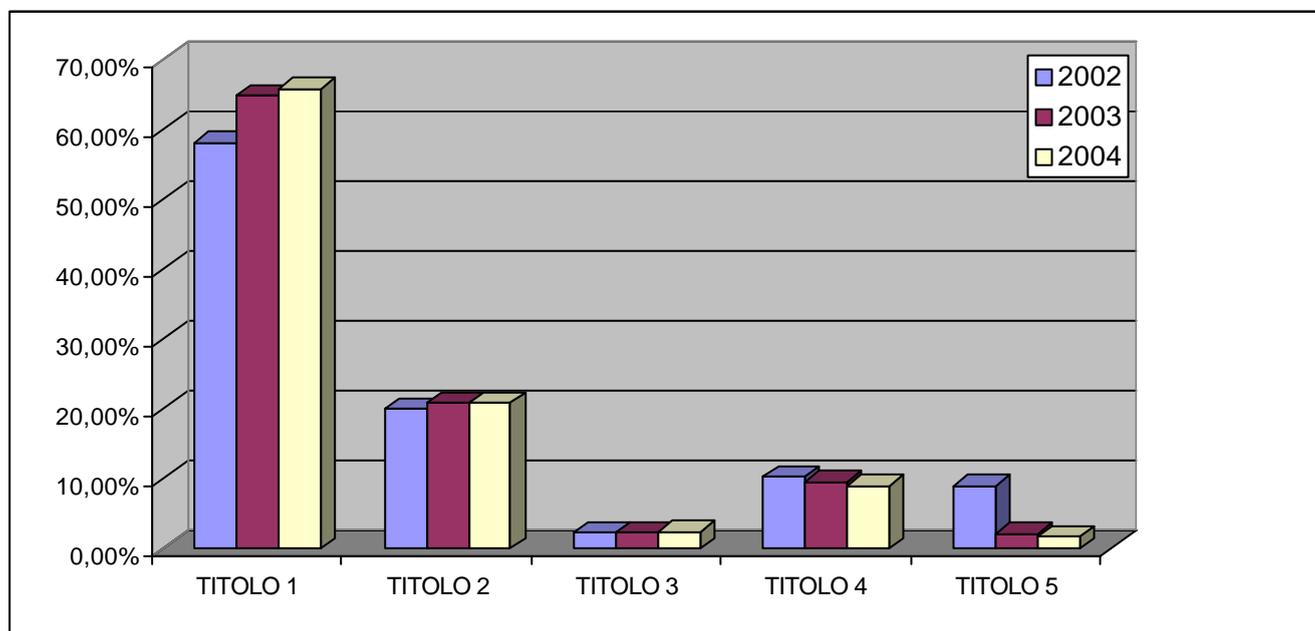
BILANCIO DI PREVISIONE 2002
COMPOSIZIONE DELLA SPESA (PREVISIONI AL 30/06/02)

SPESA		COMPETENZA
SPESA CORRENTE	Funzionamento Regione	134.551.547,72
	Sanità	1.556.231.145,54
	Trasferimenti	263.275.903,67
	Altro	44.823.327,00
	Totale	1.998.881.923,93
SPESA C/CAPITALE	Investimenti Diretti	34.983.438,37
	Sanità	180.304,26
	Trasferimenti, partecipazioni e conferimenti	749.508.008,19
	Altro	1.004.323.041,09
	Totale	1.788.994.791,91
SPESA PER RIMBORSO PRESTITI	Sanità	0,00
	Altro	32.059.914,00
TOTALE GENERALE		3.819.936.629,84

INDICATORI					%
1	Tipologia spesa corrente	x 100	Funzionamento Regione	Incidenza della spesa corrente sul totale delle spese al netto delle contabilità speciali	6,73%
	_____		Sanità		77,86%
	Totale Spesa Corrente		Trasferimenti		13,17%
			Altro		2,24%
2	Tipologia Spesa c/capitale	x 100	Investimenti diretti	Incidenza della spesa c/capitale sul totale delle spese al netto delle contabilità speciali	1,96%
	_____		Sanità		0,01%
	Totale Spesa c/capitale		Trasferimenti, Partecipaz. E		41,90%
			Altro		56,14%
3	Spesa per rimborso prestiti	x 100	Sanità	Incidenza delle spese per rimborso di prestiti sul totale delle spese al netto delle contabilità speciali	0,00%
	Totale spese		altro		100,00%

**COMPOSIZIONE DEL BILANCIO REGIONALE PER TITOLI DI ENTRATA (INCIDENZA %)
BILANCIO PLURIENNALE 2002-2004**

ENTRATE	2002	2003	2004
TITOLO 1: ENTRATE DERIVANTI DA TRIBUTI PROPRI, DAL GETTITO DI TRIBUTI ERARIALI O DI QUOTE DI ESSO DOVUTE ALLA REGIONE	58,13%	64,79%	65,82%
TITOLO 2: ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI DI PARTE CORRENTE DELL'UNIONE EUROPEA, DELLO STATO E DI ALTRI SOGGETTI	20,10%	20,93%	20,83%
TITOLO 3: ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	2,40%	2,37%	2,44%
TITOLO 4: ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONI, DA TRASFORMAZIONI DI CAPITALE, DA RISCOSSIONE DI CREDITI E DA TRASFORMAZIONI IN CONTO CAPITALE	10,34%	9,66%	9,08%
TITOLO 5: ENTRATE DERIVANTI DA MUTUI, PRESTITI O ALTRE OPERAZIONI CREDITIZIE	9,04%	2,25%	1,83%



**COMPOSIZIONE DEL BILANCIO REGIONALE PER MACROAGGREGATI (INCIDENZA %)
BILANCIO PLURIENNALE 2002-2004**

SPESE	2002	2003	2004
SPESE CORRENTI	51,71%	54,86%	54,68%
SPESE D'INVESTIMENTO	47,44%	43,96%	44,13%
SPESE RIMBORSO PRESTITI	0,84%	1,18%	1,19%

