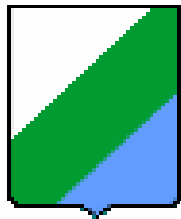


Regione Abruzzo



DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA 2005-2007

Ottobre 2004

INDICE

| | | | |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------|----|
| 1 | <i>Il contesto del DPEFR</i> | pag. | 1 |
| 1.1 | <i>Il quadro delle riforme del governo</i> | pag. | 1 |
| 1.1.1 | <i>L'evoluzione del contesto politico-istituzionale</i> | pag. | 1 |
| 1.1.2 | <i>L'evoluzione del contesto politico-amministrativo</i> | pag. | 2 |
| 1.1.3 | <i>Il federalismo fiscale e la riforma della finanza regionale</i> | pag. | 3 |
| 1.2 | <i>La congiuntura e la politica economica nazionale</i> | pag. | 5 |
| 1.2.1 | <i>L'andamento dell'economia italiana nel 2003 e nel 2004</i> | pag. | 5 |
| 1.2.2 | <i>La politica economica e la finanza pubblica</i> | pag. | 7 |
| 1.3 | <i>L'andamento dell'economia abruzzese nel 2003-2004</i> | pag. | 9 |
| 1.3.1 | <i>Le tendenze nel 2003 e nel 2004</i> | pag. | 9 |
| 1.4 | <i>Le previsioni nel periodo del dpefr</i> | pag. | 13 |
| 2 | <i>Le linee di programmazione 2005-2007 e il programma di fine legislatura</i> | pag. | 15 |
| 2.1 | <i>Le riforme dell'Amministrazione</i> | pag. | 15 |
| 2.1.1 | <i>Federalismo e sussidiarietà</i> | pag. | 15 |
| 2.1.2 | <i>Sviluppo manageriale dell'Ente Regione</i> | pag. | 18 |
| 2.2 | <i>Il riequilibrio territoriale e lo sviluppo delle zone interne</i> | pag. | 26 |
| 2.3 | <i>Lo sviluppo del sistema produttivo</i> | pag. | 32 |
| 2.3.1 | <i>Le politiche sul contesto economico regionale</i> | pag. | 32 |
| 2.3.2 | <i>Le politiche per i settori produttivi</i> | pag. | 37 |
| 2.4 | <i>Le politiche sociali</i> | pag. | 45 |
| 2.4.1 | <i>Politiche attive del lavoro, istruzione e formazione</i> | pag. | 45 |
| 2.4.2 | <i>Politiche del welfare</i> | pag. | 51 |
| 2.4.3 | <i>Le politiche per la sanità</i> | pag. | 57 |
| 2.5 | <i>Le politiche per il territorio</i> | pag. | 66 |
| 2.5.1 | <i>La politica ambientale</i> | pag. | 66 |
| 2.5.2 | <i>La politica dei trasporti e della mobilità</i> | pag. | 75 |
| 2.5.3 | <i>Le infrastrutture ed i servizi di rete</i> | pag. | 79 |
| 2.5.4 | <i>La politica dell'energia</i> | pag. | 81 |
| 2.5.5 | <i>Le politiche per lo sviluppo e la trasformazione urbana</i> | pag. | 84 |
| 2.5.6 | <i>Beni ed attività culturali</i> | pag. | 87 |
| 3 | <i>Gli indirizzi per la politica di bilancio</i> | pag. | 91 |
| 3.1 | <i>L'evoluzione del contesto della politica di bilancio</i> | pag. | 91 |
| 3.1.1 | <i>La fase di transizione verso il federalismo fiscale</i> | pag. | 91 |
| 3.1.2 | <i>I provvedimenti di finanza pubblica del 2003 e 2004</i> | pag. | 94 |

| | | | |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|
| 3.1.3 | <i>Le prospettive finanziarie nel periodo del dpefr</i> | pag. | 95 |
| 3.2 | <i>La realtà finanziaria regionale dell'ultimo triennio</i> | pag. | 96 |
| 3.2.1 | <i>Le innovazioni 2003 e 2004 nel sistema contabile</i> | pag. | 96 |
| 3.2.2 | <i>Composizione ed evoluzione delle entrate</i> | pag. | 98 |
| 3.2.3 | <i>Composizione ed evoluzione delle spese</i> | pag. | 99 |
| 3.2.4 | <i>Le misure per il contenimento della spesa sanitaria ed il loro impatto</i> | pag. | 101 |
| 3.2.5 | <i>La gestione finanziaria</i> | pag. | 105 |
| 3.3 | <i>La struttura del bilancio 2004 e le previsioni di medio periodo</i> | pag. | 109 |
| 3.4 | <i>Gli indirizzi generali per la politica di bilancio nel periodo di riferimento del DPEFR</i> | pag. | 111 |
| | <i>Indice delle Tabelle e delle Schede</i> | pag. | 115 |

1 - IL CONTESTO DEL DPEFR

1.1 - IL QUADRO DELLE RIFORME DEL GOVERNO

Rispetto a quello delineato nel precedente DPEFR, il quadro di fondo della riforma della Pubblica Amministrazione, nelle sue dimensioni principali *federalista* (o di avvicinamento delle sedi decisionali ai cittadini, affidando un ruolo a Regioni ed Enti Locali) e *modernizzatrice* (volto a rendere la Pubblica Amministrazione più efficiente), non ha subito trasformazioni istituzionali di grande portata.

Nel corso della seconda metà del 2003 e nella prima del 2004, il dibattito nelle sedi politiche ed istituzionali sulle varie tematiche connesse ai passaggi previsti nella transizione al nuovo sistema istituzionale ed alle misure di politica economica ad essi collegate, direttamente o indirettamente, è stato comunque abbastanza acceso.

1.1.1 - L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO POLITICO-ISTITUZIONALE

E' noto come a metà del 2003 il quadro di riferimento politico-istituzionale ha visto un primo punto fermo della riforma federalista prevista dal nuovo Titolo V della Costituzione, che, con la nuova ripartizione delle competenze tra gli enti che costituiscono la Repubblica (Comuni, Province, Regioni, Città metropolitane e Stato) ed i nuovi principi di *sussidiarietà* (art. 118), di *pari dignità* (art. 114) ed *autonomia finanziaria* di entrata e di spesa (art. 119), è destinata a modificare profondamente il funzionamento e l'architettura istituzionale della Repubblica.

La Legge 5 giugno 2003, n. 131 "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*" (G.U. n. 132 del 10 Giugno 2003), nota come Legge "*La Loggia*", fissa alcuni principi ed un calendario attuativo del percorso di riforma.

La Legge
131/2003

Come si ricordava nel precedente DPEFR, in estrema sintesi, gli ambiti di maggior interesse per l'azione regionale nel breve periodo sono:

- la precisazione delle competenze legislative di Stato e Regioni: il Governo, attraverso uno o più decreti legislativi ricognitivi dei principi generali dell'Ordinamento Giuridico, sta definendo i limiti alla potestà legislativa esclusiva e alla potestà concorrente di Stato e Regioni;

- la ridefinizione delle competenze degli Enti Locali: entro il 2004, il Governo individuerà, attraverso decreti legislativi, per ciascun ente le funzioni essenziali, sulla base di quelle storicamente svolte e dei principi di *sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*;
- la definizione dei meccanismi del federalismo fiscale e l'avvio del trasferimento a Regione ed Enti Locali di parte delle risorse idonee a svolgere le nuove funzioni, attraverso il lavoro di un'Alta Commissione. Le problematiche collegate all'attuazione di queste ultime prescrizioni normative stanno avendo ripercussioni, anche di breve periodo, sul quadro complessivo della finanza regionale, e richiedono una trattazione a parte (*cfr. infra*, par. 1.1.3).

L'applicazione della riforma del Titolo V della Costituzione sta presentando notevoli difficoltà, che si riflettono sulla tempestività dell'attività legislativa dello Stato e delle Regioni. Dall'approvazione della riforma, infatti, la Corte Costituzionale è intervenuta con oltre 100 decisioni su altrettanti ricorsi dello Stato contro leggi regionali e delle Regioni contro leggi statali. Una cifra simile di impugnazioni è ancora pendente presso la Consulta. A fine 2003, lo Stato aveva presentato 37 ricorsi contro leggi regionali, e le Regioni 88 ricorsi contro provvedimenti statali. Le materie per le quali sussistono problemi di interpretazione: la sanità (18 ricorsi), le tematiche ambientali e territoriali (parchi e aree protette, difesa del suolo e demanio idrico, con 14 ricorsi), l'urbanistica e l'edilizia abitativa (8 ricorsi), la finanza locale (altrettanti), agricoltura e foreste, commercio e organizzazione della Pubblica Amministrazione (5 ricorsi ciascuna), ma anche turismo, lavori pubblici e beni culturali, acque pubbliche, consorzi di bonifica, demanio, disciplina delle fondazioni bancarie, caccia, energia, sicurezza del lavoro hanno più di un ricorso pendente presso la Consulta.

1.1.2 - L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO POLITICO-AMMINISTRATIVO

Anche la seconda grande linea di cambiamento dell'Amministrazione, generalmente conosciuta come "*modernizzazione*", volta a trasformare la burocrazia in una macchina amministrativa efficiente ed efficace, ha visto poche sostanziali innovazioni nell'ultimo anno.

Lo sfondo delle trasformazioni in atto, di portata epocale, come sintetizzato nel precedente DPEFR, è riassumibile in tre grandi ambiti:

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

la valorizzazione delle funzioni di comunicazione istituzionale.

La tabella 1.1 riassume gli ambiti di intervento, i principali riferimenti legislativi e programmatici, ampiamente discussi nel precedente DPEFR (cap.1), con i relativi strumenti attuativi nell'ambito dei programmi della Regione Abruzzo.

Tab 1.1 Ambiti delle riforme dell'Amministrazione regionale

| AMBITI DI RIFORMA | SUB-AMBITI. | PRINCIPALI RIFERIMENTI | NOTE: STRUMENTI E SITUAZIONE NELLA REGIONE ABRUZZO |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Riforma pubblico impiego e dirigenza | | L. 165/2001 L. 145/2002 | L.R. 77/99 e ss.sm.ii. (in particolare, attuale d.d.l. di riforma della Giunta) |
| Organizzazione | Sistemi contabili, di programmazione e controllo | D.Lgs. 76/000 D.Lgs. 286/99 | Riformati con L.R. 3/02 "Ordinamento contabile della Regione Abruzzo" |
| | Flessibilità delle strutture organizzative | | L.R. 77/99 e ss.mm.ii. |
| Risorse umane | Flessibilità nell'uso | Norme nazionali | |
| | Formazione continua | | Piani Triennali di Formazione del Personale |
| Innovazione tecnologica | Automazione lavoro di ufficio | Azioni ad hoc Piani di azione per la società dell'Informazione | Realizzati con Piani e Programmi pluriennali nazionali e regionali e azioni ad hoc |
| | E-Government | | |
| Semplificazione | Semplificazione e riordino normativi | | "Delegificazione" Redazione di testi unici Analisi di impatto della regolamentazione |
| | Semplificazione amministrativa | DPR 447/98 DPR 161/2001 | Sportelli unici per le attività produttive Sportelli unici per l'internazionalizzazione |
| Rapporti con l'utenza | Trasparenza | L. 142/90 (c.d. legge sulla trasparenza) | L.R. 77/99 e successive modifiche e integrazioni |
| | Relazioni col pubblico | Orari di ufficio | |
| | | Uffici Relazioni Pubblico | |
| | | Nuove tecnologie | Progetti ad hoc (siti web, comunicazione, ..) |
| | | L. 150/2000 | Sistemi di comunicazione integrata |

1.1.3 - IL FEDERALISMO FISCALE E LA RIFORMA DELLA FINANZA REGIONALE

Il dibattito politico ed istituzionale sulla riforma della finanza regionale e locale resta molto acceso, ed i provvedimenti, attuati nel corso del 2003 e della prima metà del 2004, hanno, di fatto, rinviato ogni decisione in merito a periodi che presumibilmente esulano dall'arco temporale di riferimento del presente DPEFR.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione e con la Legge 131/2003, è facilmente prevedibile che nel medio periodo verranno ad innescarsi due distinti processi:

- l'ulteriore trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni e agli Enti Locali per l'esercizio delle nuove funzioni attribuite loro;
- la riforma dell'intero sistema fiscale.

La legge 131/2003 prevede, infatti, un nuovo processo di trasferimento alle Regioni ed agli Enti Locali di risorse umane, finanziarie e strumentali, che, come già nell'applicazione delle Bassanini, verrà realizzato attraverso provvedimenti

amministrativi governativi (DPCM) che recepiranno i risultati dei tavoli tecnici di trattative tra Stato e singole Regioni. I tavoli stanno procedendo alla quantificazione degli ulteriori fabbisogni finanziari per lo svolgimento delle funzioni conferite alle Regioni. I processi di trasferimento delle risorse, e la relativa “fiscalizzazione”, implicheranno un’ulteriore modifica della struttura del bilancio delle Regioni, a favore della quota delle entrate tributarie, rafforzando il principio dell’abolizione dei vincoli di destinazione. Essi verranno comunque realizzati molto gradualmente nel corso del tempo.

La riforma del sistema fiscale, come detto, è stata affidata dalla Legge 131/2003 al lavoro di un’Alta Commissione di studio, composta da rappresentanti del Governo e degli Enti Locali. La Commissione ha il compito di analizzare e coordinare le esigenze di Stato, Regioni, Province e Comunità Montane per proporre al Governo l’assetto ed i meccanismi-chiave di funzionamento del nuovo sistema fiscale, vale a dire la definizione:

- dei futuri tributi regionali;
- delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali;
- delle modalità di finanziamento delle nuove funzioni trasferite alle Regioni ai sensi del nuovo Titolo V della Costituzione;
- dei meccanismi di perequazione a favore delle Regioni con minori capacità fiscali;
- dei meccanismi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Modificando le indicazioni della legge finanziaria per il 2003 (L. 289/2002), la finanziaria per il 2004 (L. 350/2003) ha fissato al 30 settembre 2004 il termine per la conclusione dei lavori della Commissione, ed al 31 ottobre quello della relazione del Governo al Parlamento sugli interventi necessari ai fini dell’applicazione dell’art. 119 della Costituzione.

I contenuti del lavoro (e quindi del documento finale) dell’Alta Commissione avrebbero dovuto essere concordati tra Stato, Regioni ed Enti Locali, e formalizzati in un documento di indirizzo della Conferenza Stato Regioni. Come ricordato nel precedente DPEFR (cap. 4), il 18 giugno 2003 è stata sottoscritta una proposta bilaterale concordata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e dagli Enti Locali (UPI, ANCI ed UNCEM), che indica, come contenuto minimo del futuro documento dell’Alta Commissione:

- la previsione di un documento sugli elementi per il coordinamento tra Patto di Stabilità, legge finanziaria 2005 e federalismo fiscale;
- una ricognizione della finanza di ciascun livello di governo in rapporto alle funzioni esercitate e la proiezione dei fabbisogni per l’attuazione del processo di decentramento amministrativo e del Titolo V della Costituzione;
- l’indicazione delle modalità per garantire certezza di risorse finanziarie per ogni livello di governo in rapporto alle funzioni esercitate, e le procedure di composizione degli eventuali conflitti;
- gli indirizzi sui contenuti della legge statale di coordinamento della finanza pubblica, ovvero i temi cruciali (riparto tra la competenza legislativa statale e regionale in merito ai tributi regionali e locali, previsto dall’art. 119 della Costituzione; autonomia impositiva di Comuni, Province e Città Metropolitane in

materia di finanza locale; individuazione di un'adeguata proporzione tra tributi propri e compartecipazioni ai tributi erariali per ogni livello di governo; definizione del sistema di perequazione delle differenze dei territori con minore capacità fiscale per abitante, atto a garantire i principi costituzionali di solidarietà; previsione di un fondo per gli interventi speciali e di risorse aggiuntive destinate a colmare ulteriori disparità strutturali tra Regioni).

La transizione verso il nuovo sistema fiscale si presenta particolarmente difficile. Negli ultimi due anni (leggi finanziarie per il 2003 e per il 2004) le politiche di contenimento degli squilibri di finanza pubblica hanno colpito, intervenendo su campi di autonoma decisione di spesa e di politica fiscale da parte delle Regioni, le risorse destinate al finanziamento di politiche statali con rilevanza regionale e locale, e quindi i servizi per i cittadini. La manovra correttiva del luglio 2004 (Decreto Legge 12 luglio 2004, n. 168 convertito con modifiche nella Legge 191/2004) ha, inoltre, ridotto le risorse per il finanziamento degli interventi nelle aree depresse (per incentivi alle imprese, per la programmazione negoziata e il fondo per le aree sottoutilizzate) e delle aziende pubbliche che realizzano investimenti infrastrutturali (Ferrovie ed ANAS), accrescendo le difficoltà per la finanza regionale e locale, già gravate tra l'altro, da varie questioni finanziarie irrisolte (le cosiddette "questioni irrinunciabili": cfr. *infra* cap. 3).

1.2 - LA CONGIUNTURA E LA POLITICA ECONOMICA NAZIONALE

1.2.1 - L'ANDAMENTO DELL'ECONOMIA ITALIANA NEL 2003 E NEL 2004

Nel corso del 2003 l'economia internazionale ha mostrato chiari segni di ripresa, concentrata prevalentemente nella seconda metà dell'anno e sospinta dallo sviluppo degli Stati Uniti (tasso di crescita del PIL al 3,1%, contro il 2,1% dell'anno precedente) e dei grandi Paesi Orientali (in particolare, la Cina, +9%, l'India, +8, la Russia, +7%, il Giappone, +2,7%). Il prodotto mondiale è aumentato del 3,5%, in accelerazione rispetto al 2002 (2,7%), grazie all'incremento degli scambi internazionali.

L'insieme dei Paesi dell'Unione Economica e Monetaria, nonostante la relativa ripresa nella seconda metà dell'anno, ha fatto registrare una dinamica produttiva piuttosto deludente, in ulteriore rallentamento rispetto all'anno precedente. Il PIL nella media annua è aumentato dello 0,4% (nel 2002 dello 0,9%), a causa principalmente del cattivo andamento delle due maggiori economie: in Francia il PIL è cresciuto soltanto dello 0,2%, per una flessione degli investimenti ed il peggioramento delle esportazioni, mentre in Germania il tasso di crescita è stato negativo (-0,1%), come conseguenza di una domanda interna, sia per consumi che per investimenti, in netto calo. Più brillante l'evoluzione della Spagna, cresciuta del 2,4% (2% nel 2002).

Gli interventi espansivi della Banca centrale (due riduzioni in corso d'anno del tasso minimo sulle operazioni di rifinanziamento, fino a raggiungere il 2%, livello minimo dall'avvio dell'Unione) non sono bastati a mitigare le condizioni monetarie dell'intera area, che ha risentito del notevole apprezzamento del tasso di cambio dell'euro (11% reale dall'inizio dell'anno).

Pesante nei Paesi europei è anche la situazione della finanza pubblica. Con l'eccezione di Finlandia e Belgio, tutte le economie hanno sperimentato disavanzi in crescita, e molte di loro hanno superato i livelli fissati per il rispetto del Patto di Stabilità: in Francia il deficit si è attestato al 4,1% del PIL, in Germania al 3,9%. In queste condizioni, il Consiglio Ecofin ha sospeso a fine novembre le procedure per la correzione del disavanzo eccessivo avviate nei confronti dei due paesi.

In questo contesto, l'economia italiana ha proseguito la tendenza, già mostrata l'anno precedente, ad una crescita molto contenuta (0,3% rispetto allo 0,4% del 2002; nel 2001 era stata dell'1,8%).

Il risultato è stato ancora una volta conseguenza della riduzione del prodotto dell'industria manifatturiera (-0,9%) ed estrattiva (-0,5%), accompagnata da una ancor più consistente diminuzione del valore aggiunto agricolo (-5,6%), mentre servizi e costruzioni hanno in parte compensato la frenata degli altri settori, mostrando tassi di incremento del prodotto relativamente moderati (rispettivamente, 0,7% e +2,5%).

Dal lato della domanda, le componenti interne della spesa finale per consumi sono state le più dinamiche; tra esse, è ripresa la crescita dei consumi delle famiglie (+1,3%), dopo anni di stagnazione, stimolata dalla crescita della massa retributiva conseguente all'incremento dell'occupazione e delle retribuzioni, e dall'evoluzione dei tassi di interesse sul credito al consumo. Negativo è stato invece l'apporto degli investimenti, diminuiti rispetto all'anno precedente dell'2,1%: il venir meno delle agevolazioni fiscali e la prolungata fase di bassa crescita dell'economia hanno probabilmente consigliato alle imprese di dilazionare le proprie decisioni di investimento in macchinari e attrezzature (diminuiti del 4,9%). Sono invece aumentati gli investimenti in costruzioni (+1,8%).

Preoccupante, infine, è stata la dinamica negativa delle esportazioni, ridottesi in corso d'anno del 3,9%, continuando una tendenza iniziata già l'anno precedente (-3,4%). La *Relazione Generale sulla situazione economica del Paese* segnala il fatto che la riduzione, certamente dovuta all'apprezzamento del cambio, è notevolmente più elevata che negli altri Paesi dell'area euro, indicando una perdita di competitività del nostro paese anche rispetto ai principali *partners* europei: la conferma sembra venire dall'ulteriore riduzione delle quote di mercato dei produttori italiani.

Il mercato del lavoro ha risentito solo in parte dei limitati tassi di crescita della produzione: nel 2003, l'incremento netto degli occupati è stato dell'1%, pari a 225.000 posti di lavoro, nonostante i processi di ristrutturazione delle imprese (testimoniati dal forte aumento delle ore di cassa integrazione). L'aumento dell'occupazione, come visto per il valore aggiunto, è dovuto ai settori delle

costruzioni e dei servizi, ed ha interessato tutte le aree territoriali (il Mezzogiorno in misura leggermente minore). Ciò ha consentito un ulteriore calo della disoccupazione, oggi a tassi dell'8,7%, inferiori alla media europea, sebbene, come noto, risultato di situazioni territoriali differenziate (4% nel Nord-Ovest, 3,2% nel Nord-Est, 6,5% nel Centro e 17,7% nel Sud).

A causa dell'incremento del costo del lavoro e della riduzione della produttività, il tasso di inflazione è aumentato anche in confronto all'anno precedente, attestandosi sul 2,7% (2,5% nel 2002).

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

Tab 1.2 ITALIA: conto economico delle risorse e degli impieghi (variazioni percentuali)

| | VALORI A PREZZI COSTANTI | | | | VALORI A PREZZI CORRENTI | | | |
|---------------------------------------------|--------------------------|------------|------------|------------|--------------------------|------------|------------|------------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato | 1,8 | 0,4 | 0,3 | 1,2 | 4,5 | 3,4 | 3,2 | 3,9 |
| Importazioni di beni e servizi | 0,5 | -0,2 | -0,6 | 4,0 | 3,1 | -0,1 | -1,4 | 3,0 |
| Totale delle risorse | 1,5 | 0,2 | 0,1 | 1,8 | 4,2 | 2,7 | 2,3 | 3,7 |
| Consumi nazionali | 1,5 | 0,8 | 1,5 | 1,5 | 4,5 | 3,7 | 4,3 | 3,8 |
| - spesa delle famiglie residenti | 0,8 | 0,5 | 1,3 | 1,6 | 3,6 | 3,6 | 3,8 | 3,8 |
| - spesa della P.A. e delle istituzioni | 3,8 | 1,9 | 2,2 | 1,0 | 7,5 | 4,1 | 6,0 | 3,5 |
| Investimenti fissi lordi | 1,9 | 1,2 | -2,1 | 1,9 | 4,2 | 3,6 | -0,2 | 3,7 |
| - Macchinari, attrezzature e varie | N.D. | -0,3 | -4,9 | 2,0 | N.D. | 1,2 | -4,3 | 3,0 |
| - Costruzioni | N.D. | 3,3 | 1,8 | 1,8 | N.D. | 7,1 | 5,2 | 4,4 |
| Domanda finale | N.D. | 0,9 | 0,7 | 1,6 | N.D. | 3,7 | 3,4 | 3,7 |
| Impieghi | N.D. | 1,3 | 1,2 | 1,5 | N.D. | 3,9 | 3,7 | 3,8 |
| Esportazioni di beni e servizi | 1,6 | -3,4 | -3,9 | 2,8 | 4,8 | -1,7 | -2,9 | 3,2 |
| Totale degli impieghi | 1,6 | 0,2 | 0,1 | 1,8 | 4,2 | 2,7 | 2,3 | 3,7 |

Fonte: per gli anni 2001 - Relazione generale sulla situazione economica del paese 2003 – allegati statistici

Fonte: per gli anni 2002-2004 Relazione sull'andamento dell'economia nel 2003 e aggiornamento delle previsioni per il 2004

1.2.2 - LA POLITICA ECONOMICA E LA FINANZA PUBBLICA

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

Nel quadro del consolidamento della ripresa internazionale, a settembre 2003, la *Relazione previsionale e programmatica*, evidenziando comunque che l'economia europea non era ancora giunta al punto di svolta della fase bassa del ciclo, stimava bassi tassi di crescita in Italia per il 2004 e il 2005 (rispettivamente 0,4% e 0,5%), che

comportavano un disavanzo 2004 che si attestava al 2,5% del PIL (oltre l'obiettivo fissato). Nonostante ciò, il Governo, constatando che il gettito relativo ai condoni previsti nella manovra finanziaria interessava anche il 2004, rinviava alla seconda metà di quest'anno una parte consistente del programma di dismissioni immobiliari, e preannunciava la manovra della finanziaria, con misure correttive per 16 miliardi di euro (attraverso misure *una tantum* e di riduzione della spesa corrente), uniti ad interventi per lo sviluppo di circa 5 miliardi di euro, per raggiungere l'obiettivo di indebitamento al 2,2% del PIL.

Tab 1.3 Tendenziali, manovre ed obiettivi programmatici nelle linee-guida del DPEF 2005/2008

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| SCENARIO | | | | | |
| Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato | 1,2 | 2,1 | 2,2 | 2,3 | 2,3 |
| Importazioni di beni e servizi | 3,1 | 6,9 | 7,0 | 7,0 | 6,9 |
| Totale delle risorse | 1,6 | 3,1 | 3,3 | 3,4 | 3,4 |
| Consumi finali nazionali | 1,3 | 1,7 | 1,9 | 2,0 | 2,0 |
| - spesa delle famiglie residenti | 1,5 | 2,1 | 2,4 | 2,5 | 2,4 |
| - spesa della P.A. e delle I.S.P. | 0,8 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,6 |
| Investimenti fissi lordi | 1,9 | 3,9 | 4,0 | 4,2 | 4,0 |
| - Macchinari, attrezzature e varie | 2,3 | 5,0 | 5,2 | 5,5 | 5,0 |
| - Costruzioni | 1,4 | 2,4 | 2,5 | 2,4 | 2,7 |
| Domanda finale | 1,5 | 2,1 | 2,4 | 2,5 | 2,4 |
| Esportazioni di beni e servizi | 2,2 | 6,0 | 6,1 | 6,1 | 6,2 |
| Totale degli impieghi | 1,6 | 3,1 | 3,3 | 3,4 | 3,4 |
| Inflazione programmata | 1,7 | 1,6 | 1,5 | 1,4 | 1,4 |
| Costo del lavoro | 2,9 | 2,6 | 2,4 | 2,5 | 2,6 |
| Tasso di disoccupazione | 8,7 | 8,2 | 7,6 | 7,3 | 7,0 |
| Deficit tendenziale (in % del PIL) | 3,5 | 4,4 | 4,3 | 4,2 | 4,0 |
| PIL tendenziale | 1,4 | 1,9 | 2,0 | 2,1 | 2,1 |
| OBIETTIVI PROGRAMMATICI | | | | | |
| Deficit (in % del PIL) | 2,9 | 2,7 | 2,2 | 1,7 | 1,2 |
| Avanzo primario (in % del PIL) | 2,4 | 2,6 | 3,3 | 4,0 | 4,8 |
| Interessi | 5,3 | 5,3 | 5,5 | 5,7 | 6,0 |
| Indebitamento netto | - 2,9 | - 2,7 | - 2,2 | - 1,7 | - 1,2 |
| Indebitamento strutturale | - 2,3 | - 2,2 | - 1,9 | - 1,5 | - 1,1 |
| Indebitamento strutturale al netto di una tantum | - 3,1 | - 2,7 | - 1,9 | - 1,5 | - 1,1 |
| Fabbisogno settore statale | - 4,6 | - 4,2 | - 3,9 | - 3,1 | - 3,2 |
| Debito / PIL | 106,0 | 104,1 | 101,9 | 99,3 | 98,1 |
| MANOVRE CORRETTIVE | | | | | |
| Totale manovre (milioni di euro) | 7.500 | 24.000 | 13.700 | 7.300 | 6.000 |
| Strutturali | 1.800 | 17.000 | (17.000) | (17.000) | (17.000) |
| | | | | (13.700) | (13.700) |
| Una tantum | 5.700 | 7.000 | 0 | 0 | (7.300) |
| | | | | | 0 |

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze: Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2005 - 2008

A maggio, l'Aggiornamento della Relazione Previsionale e Programmatica (*Relazione sull'andamento dell'economia nel 2003 e aggiornamento delle previsioni per il 2004*), nel riconoscere l'andamento deludente dell'economia, ed in particolare della fiducia di consumatori ed imprese, già rivedeva consistentemente le stime di crescita e gli

obiettivi del rapporto debito/PIL, subordinandole però al pieno esplicarsi degli effetti della manovra finanziaria e del provvedimento connesso per il rilancio dell'economia (legge 24 novembre 2003, n. 326), nonché di un più attento monitoraggio e gestione della spesa corrente. Condizioni che non si sono verificate, facendo lievitare il tasso di crescita attuale e potenziale del *deficit*, e generando un'ammonizione per il Governo italiano da parte della Commissione europea.

A luglio 2004 è pertanto intervenuta una manovra correttiva della finanza pubblica (D.L. 168/2004) che incide anche su provvedimenti già assunti nel corso dell'anno, mentre il DPEF 2005-2008 ha illustrato un nuovo quadro di obiettivi di finanza pubblica che prevedono un rientro entro un quinquennio del *deficit* a livelli dell'1,2% del PIL, a patto di realizzare manovre correttive per 24 miliardi di euro nel 2005, 13,7 nel 2006, 7,3 nel 2007 e 6 miliardi di euro nel 2008, nell'ipotesi di tassi di crescita del PIL progressivamente crescenti dall'1,2% di quest'anno al 2,3% del 2008 ed un raddoppio dell'avanzo primario sul PIL nello stesso periodo (*cf.* tabella 1.3).

Presupposti della ripresa sono il consolidamento del ciclo internazionale favorevole, gli incrementi di occupazione e reddito disponibile ed il rallentamento dell'inflazione.

1.3 - L'ANDAMENTO DELL'ECONOMIA ABRUZZESE NEL 2003-2004

1.3.1 - LE TENDENZE NEL 2003 E NEL 2004

A gennaio 2004, l'ISTAT ha reso noti i dati della nuova serie di contabilità regionale secondo il sistema europeo dei conti SEC 95. Si tratta della revisione della serie storica 1995-2002, che consente nuove osservazioni sulle tendenze di medio periodo.

Tab 1.4 PIL ai prezzi di mercato a prezzi costanti (1995)

| | TASSI DI CRESCITA | | | | | | | | | | |
|-------------|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | | 2004 | |
| | | | | | | | | a * | b * | a | b |
| ITALIA | 1,1 | 2,0 | 1,8 | 1,7 | 3,1 | 1,8 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 1,4 | N.D. |
| Abruzzo | 1,4 | 2,3 | 0,4 | 1,2 | 5,0 | 1,5 | 0,2 | 0,3 | -0,1 | 1,5 | N.D. |
| Nord-Ovest | 0,9 | 1,9 | 1,5 | 1,2 | 2,8 | 1,7 | -0,1 | 0,5 | 0,0 | 1,4 | N.D. |
| Nord-Est | 1,4 | 2,0 | 1,5 | 1,6 | 4,4 | 1,3 | 0,1 | 0,4 | 0,2 | 1,5 | N.D. |
| Centro | 1,1 | 1,4 | 2,3 | 1,7 | 2,9 | 2,1 | 0,9 | 0,2 | 0,7 | 1,3 | N.D. |
| Mezzogiorno | 1,0 | 2,7 | 2,0 | 2,2 | 2,7 | 2,2 | 0,7 | 0,3 | 0,3 | 1,3 | N.D. |

Fonte: ISTAT nuova serie anni dal 1996-2002

* Le stime per il 2003 e 2004 sono di fonte (a) UnionCamere (b) SVIMEZ

Contrariamente a quanto evidenziato nella serie precedente, l'evoluzione dell'economia abruzzese nel periodo 1998-2002 sarebbe stata costantemente sotto la

media nazionale e quella delle ripartizioni territoriali, tranne che nel 2000, anno di forte sviluppo. Secondo tale quadro, nel corso dell'intero periodo, la dinamica dell'Abruzzo sarebbe stata più prossima a quella delle regioni del Nord-Est (macroregione nell'ultimo biennio in particolare sofferenza) che non del Centro o del Mezzogiorno. Nel 2003 l'Abruzzo ha continuato la tendenza stagnante mostrata l'anno precedente.

Nel clima di generale rallentamento dell'economia europea e nazionale, l'evoluzione negativa delle esportazioni, variabile trainante nel nuovo modello di sviluppo industriale regionale, e la crisi della grande impresa, hanno influito sul valore aggiunto dell'industria, sugli investimenti in impianti e macchinari e quindi sulla performance produttiva dell'intera economia regionale.

Dal lato della domanda, persiste una dinamica contenuta dei consumi interni (1,1%, in linea con le altre aree del Paese) mentre consistente è la citata riduzione degli investimenti in innovazione da parte delle imprese. Restano ancora vivaci invece gli investimenti nel settore delle costruzioni e delle opere pubbliche (+2,3%).

Nel complesso, i primi consuntivi (stime) per il 2003 parlano di un incremento del PIL dello 0,3%, in linea con quello nazionale (*Fonte: UnionCamere*) o tassi di crescita addirittura negativi pari a -0,1% (*Fonte: SVIMEZ*).

Per il 2004, le analisi congiunturali della produzione industriale (*ISAE*) sembravano confermare la tendenza alla stagnazione dell'industria manifatturiera: nel primo trimestre era proseguita, come per tutto il 2003, la tendenza a ridurre il livello di utilizzazione degli impianti, a fronte del calo degli ordini interni ed esteri e della produzione. Indicatori più recenti dimostrano, al contrario, cenni di ripresa: nel primo semestre 2004, le esportazioni industriali sono cresciute su base annua, dell'8,3%, grazie allo slancio impresso dal settore metalmeccanico (elettrotecnica ed elettronica escluse), da quello chimico-farmaceutico, ma anche da produzioni di PMI (legno, prodotti in metallo e alimentare). Nello stesso periodo, segnali altrettanto positivi vengono dagli indicatori non relativi alla sola industria (l'occupazione generale, la dinamica imprenditoriale, l'attività edilizia, ecc.), mentre dati contrastanti arrivano dai movimenti turistici.

Tab 1.5 Abruzzo: conto economico delle risorse e degli impieghi 1996-2001

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

Fonte: ISTAT

Nella seconda metà dell'anno, gli analisti, sottolineando il rinnovato tono della domanda estera ed interna di consumi ed investimenti previsto per l'intera economia nazionale, stimano per l'Abruzzo tassi di crescita molto elevati. Per il 2004, la stima di UnionCamere colloca l'Abruzzo tra le Regioni a più elevata crescita del PIL (1,5%).

Le esportazioni regionali nel 2003 hanno fatto registrare per la prima volta da tempo memorabile tassi di crescita negativi (-2,5%), comunque meno di quelli nazionali.

Esportazioni

La riduzione delle esportazioni è stata particolarmente accentuata per le produzioni destinate agli Stati Uniti (-21,8%), mercato importante che assorbe almeno un quinto della produzione regionale, principalmente a causa del forte apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro, ma anche per quelle destinate ai paesi dell'euro (-5,7%), penalizzate dalla riduzione della domanda interna nei principali mercati (Germania e Francia, mercati che da soli assorbono il 36% delle esportazioni abruzzesi).

Non è un caso che, sotto il profilo settoriale, la contrazione più importante ha interessato le produzioni di apparecchiature elettriche ed elettroniche (-17,7%), prevalentemente destinate al mercato statunitense nel quadro dei traffici *intra-firm*. Negativa l'evoluzione anche dei settori di industria leggera (alimentare e pelletteria, rispettivamente -11,3% e -12,7%), e nel tessile-abbigliamento, questi ultimi prevalentemente destinati ai mercati europei. In ripresa sono i settori dei mezzi di trasporto (3,9%) e del settore chimico (16,3%), che consolida la tendenza positiva dell'anno precedente.

Tendenza confermata nella prima metà del 2004, quando, come detto, il settore chimico, insieme al metalmeccanico e ad alcune produzioni tradizionali, ha impresso nuovo slancio alle esportazioni abruzzesi, che sono cresciute in valore del 8,3%.

Tab. 1.6 Abruzzo: esportazioni regionali 2002-2004

| PRODOTTI | MILIONI DI EURO | | | 2004 * | VARIAZIONI 1 SEM 2004 ** |
|----------------------------------------------|-----------------|----------------|--------------|----------------|-----------------------------|
| | 2002 | 2003 | VARIAZIONI % | | |
| Agricoltura, silvicoltura e pesca | 23,2 | 34,7 | 49,6 | 14,9 | - 3,4 |
| Alimenti bevande e tabacco | 263,4 | 233,7 | - 11,3 | 127,0 | 8,6 |
| Tessili e abbigliamento | 653,1 | 639,3 | - 2,1 | 310,2 | - 0,6 |
| Cuoio e prodotti in cuoio | 113,7 | 99,3 | - 12,7 | 46,6 | - 10,2 |
| Legno e prodotti in legno | 22,0 | 19,8 | - 10,0 | 11,1 | 15,4 |
| Carta, stampa, editoria | 135,3 | 123,4 | - 8,8 | 65,2 | 5,1 |
| Chimici, fibre sintetiche e artificiali | 369,9 | 430,3 | 16,3 | 211,8 | 8,3 |
| Gomma e materie plastiche | 259,9 | 255,6 | - 1,7 | 126,6 | - 10,3 |
| Lavorazione minerali non metalliferi | 292,0 | 295,3 | 1,1 | 167,1 | 4,4 |
| Metalli e prodotti in metallo | 335,6 | 338,7 | 0,9 | 193,4 | 11,9 |
| Macchine e apparecchiature meccaniche | 593,8 | 569,0 | - 4,2 | 315,3 | 11,8 |
| Apparecchiature elettroniche di precisione | 909,0 | 747,9 | - 17,7 | 367,7 | -0,9 |
| Mezzi di trasporto | 1.238,8 | 1.286,7 | 3,9 | 824,9 | 23,3 |
| Altri prodotti dell'industria manifatturiera | 246,6 | 233,6 | - 5,3 | 108,4 | 0,5 |
| Estrattive minerarie ed energetiche | 22,0 | 16,5 | - 25,0 | 9,1 | - 6,0 |
| Servizi | 22,7 | 39,6 | 74,4 | 0,9 | - 45,0 |
| Totale | 5.500,8 | 5.363,4 | -2,5 | 2.900,2 | 8,3 |

Fonte: ISTAT

* Valori riferiti al 1 semestre 2004

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

Movimento turistico Il settore del turismo ha accentuato nel 2003 le sue tendenze positive. I dati (ancora provvisori) dell'Assessorato indicano incrementi medi del 6,4% degli arrivi e del 4% delle presenze in Regione rispetto all'anno precedente, (contro rispettivamente un 2% e un 2,8% nel 2002). Di segno negativo, in controtendenza rispetto agli ultimi anni, è la contrazione di arrivi e presenze di turisti stranieri (rispettivamente, -16,6% e -12,2%).

Mercato del lavoro Il mercato del lavoro ha seguito nel 2003 tendenze diametralmente opposte a quelle del prodotto regionale. Il numero degli occupati (sulle medie annue delle rilevazioni trimestrali ISTAT) è aumentato nel corso del 2003 di oltre 6.000 unità (+1,3%), a fronte di un incremento delle forze di lavoro molto più contenuto (circa 2.000 unità). Ne è conseguita, rispetto al 2002, una riduzione delle persone in cerca di lavoro (molto consistente in termini relativi: -12,9%), e quindi un incremento del tasso di occupazione (dal 43,1% al 43,7%) ed una riduzione del tasso di disoccupazione (5,3%, minimo storico sulle medie annuali). L'incremento dell'occupazione è tutto concentrato nelle attività terziarie, a fronte di una stabilità dell'agricoltura ed una contrazione dell'industria (in particolare manifatturiera, mentre aumentano gli addetti alle costruzioni).

Per le prime due rilevazioni trimestrali del 2004, l'ISTAT ha utilizzato una nuova metodologia, che ha portato per l'Abruzzo a risultati molto diversi dalle precedenti rilevazioni. I nuovi dati rivaluterebbero gli indicatori caratteristici del mercato del lavoro (inclusi i tassi di attività e di occupazione), ed in particolare stimano il tasso di disoccupazione in Abruzzo su livelli analoghi a quelli nazionali (8%). Al momento, non si dispone della ricostruzione con la medesima metodologia delle serie delle rilevazioni precedenti, il che non consente alcun tipo di valutazione diacronica.

Tab 1.7 Evoluzione e indicatori del mercato del lavoro 1999-2004

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 * |
|-------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| DATI ASSOLUTI IN MIGLIAIA DI UNITÀ | | | | | | |
| ABRUZZO | | | | | | |
| Popolazione presente | 1.279 | 1.281 | 1.264 | 1.275 | 1.287 | 1.279 |
| di cui: con più di 15 anni | 1.082 | 1.087 | 1.091 | 1.095 | 1.095 | |
| Occupati | 436 | 448 | 469 | 472 | 478 | 472 |
| In cerca di occupazione | 49 | 38 | 29 | 31 | 27 | 49 |
| Forze di lavoro | 485 | 485 | 498 | 503 | 505 | 516 |
| INDICATORI | | | | | | |
| ABRUZZO | | | | | | |
| Tassi di attività | 44,8 | 44,6 | 45,6 | 45,9 | 46,1 | 60,4 |
| Tassi di occupazione | 40,3 | 41,2 | 43,0 | 43,1 | 43,7 | 55,5 |
| Tassi di disoccupazione | 10,1 | 7,8 | 5,7 | 6,2 | 5,3 | 8,0 |
| ITALIA (nuova serie) | | | | | | |
| Tassi di attività | 59,7 | 60,4 | 60,9 | 61,4 | 62,9 | 62,5 |
| Tassi di occupazione | 53,0 | 54,0 | 55,1 | 55,9 | 57,5 | 57,5 |
| Tassi di disoccupazione | 10,9 | 10,1 | 9,1 | 8,6 | 8,4 | 7,9 |

Fonte: ISTAT

* I dati 2004 sono riferiti al secondo semestre; Fonte ISTAT: "La ricostruzione delle serie storiche dei principali indicatori del mercato del lavoro - 28 settembre 2004"

I dati occupazionali trovano conferma nella nascita di nuove imprese, da un quinquennio costantemente attestata su valori positivi. Nel 2003, recuperando la situazione meno brillante, ma comunque non negativa, dell'anno precedente, il tasso di sviluppo delle imprese è stato del 15,1%, con un incremento della consistenza di imprese attive del 2,7%, valore notevolmente superiore alla media nazionale (1,9%) e che colloca l'Abruzzo tra le regioni più dinamiche. La crescita è concentrata nei settori che hanno il maggior peso percentuale: imprese di costruzioni, commercio, e servizi di noleggio, informatica, ricerca, che insieme rappresentano oltre il 60% del totale, sono aumentate rispettivamente del 23,3%, 1,9% e 18,7%.

Nuove imprese

Tab 1.8 Tassi di sviluppo delle imprese attive per settore di attività 2000-2004

| SETTORE DI ATTIVITÀ | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 * |
|--------------------------------------------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|
| Agricoltura, caccia e silvicoltura | - 13,7 | - 36,3 | - 36,4 | - 24,3 | - 20,5 |
| Pesca | 41,3 | 0,0 | - 44,7 | - 38,1 | 6,8 |
| Attività manifatturiere | - 1,7 | 17,1 | - 8,4 | - 6,7 | - 2,6 |
| Costruzioni | 22,9 | 32,7 | 5,8 | 23,3 | 38,5 |
| Commercio | - 1,6 | - 38,3 | - 4,7 | 1,9 | 9,4 |
| Alberghi e ristoranti | - 22,0 | - 163,3 | - 12,8 | - 6,5 | 19,6 |
| Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni | - 5,8 | 3,5 | - 12,3 | - 6,1 | 11,8 |
| Intermediazione monetaria e finanziaria | 48,1 | 83,3 | 6,4 | - 3,5 | - 17,9 |
| Att. Immobiliari, noleggio, informatica, ricerca | 7,2 | 8,4 | 0,8 | 18,7 | 34,6 |
| Istruzione | 13,6 | 66,7 | - 23,7 | - 14,3 | 37,5 |
| Sanità e altri servizi sociali | 12,0 | 0,0 | - 21,4 | - 30,4 | 41,5 |
| Altri servizi pubblici, sociali e personali | - 5,3 | 6,3 | - 13,0 | 2,0 | 29,0 |
| Totale | 16,0 | 9,2 | 4,4 | 15,1 | 9,8 |

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

* Per il 2004 Fonte: UnionCamere-Infocamere: Movimprese: dati riferiti al 1 semestre 2004, in rapporto allo stesso periodo dell'anno precedente

1.4 - LE PREVISIONI NEL PERIODO DEL DPEFR

Per quanto qualunque previsione a medio e lungo termine sull'evoluzione delle economie regionali sia da considerare con tutte le dovute cautele, nel complesso nel 2004, nel quadro di una ripresa complessiva dell'economia nazionale, il PIL è stimato crescere in Abruzzo dell'1,5%, valore leggermente superiore alla media nazionale (1,4%) e tra i più alti tra le Regioni italiane (dopo Emilia Romagna e Trentino Alto Adige stimati a +1,8%). (Fonte: UnionCamere).

A sospingere la crescita non dovrebbero essere la componente estera e l'industria esportatrice, che pur dovrebbero tornare a fornire un contributo positivo, quanto il rilancio della domanda interna.

Per gli anni successivi, nel quadro del rinnovato tono della domanda e del clima di fiducia di imprese e consumatori nazionali, e nella continuazione della ripresa mondiale confermati, come visto, dai documenti del Governo nazionale, UnionCamere ipotizza in Abruzzo una crescita ancor più consistente della domanda interna (+3,5% nel 2005), dovuta ai consumi delle famiglie (+2,6%), ma soprattutto

allo slancio impresso all'economia dalla dinamica degli investimenti (+7,2 nel 2005). Tra questi, gli investimenti direttamente sostenuti dall'intervento pubblico (edilizia e costruzioni), dovrebbero confermare la tendenza positiva mostrata negli ultimi anni (+3,9%, almeno fino al 2006 quando è attesa ridursi la domanda pubblica), ma soprattutto gli investimenti in innovazione (impianti e macchinari) delle imprese dovrebbero trainare domanda e crescita in un nuovo ciclo positivo: essi, infatti, dovrebbero aumentare del 9,6% nel 2005 e sopra il 6% nei due anni successivi.

Caratteristiche di questo nuovo ciclo dovrebbero essere un tono positivo, ma relativamente contenuto rispetto agli ultimi anni, delle esportazioni e della produzione industriale, ed un'accentuata dinamica produttiva in quei settori maggiormente legati alla domanda interna di consumi (inclusi quelli legati ai movimenti turistici) e agli investimenti in costruzioni e servizi.

Tab 1.9 Abruzzo: previsioni 2002-2007 delle risorse e impieghi a prezzi costanti (1995)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| PIL ai prezzi di mercato | 0,2 | 0,3 | 1,5 | 2,9 | 2,7 | 2,2 |
| Importazioni di beni e servizi | 0,9 | - 4,0 | -0,5 | 1,8 | 1,6 | 2,3 |
| Domanda Interna | 1,1 | 0,9 | 1,6 | 3,5 | 3,1 | 2,4 |
| - Spesa per consumi delle famiglie | 0,2 | 1,1 | 1,8 | 2,6 | 2,4 | 2,2 |
| Investimenti fissi lordi | 3,4 | - 3,0 | 3,2 | 7,2 | 5,3 | 3,0 |
| - Macchinari, attrezzature e vari | 4,2 | - 6,4 | 4,5 | 9,6 | 6,7 | 6,0 |
| - Costruzioni | 2,1 | 2,3 | 1,2 | 3,9 | 3,1 | - 1,7 |
| Esportazioni di beni e servizi | - 0,3 | - 3,5 | 1,0 | 2,7 | 2,6 | 3,4 |
| VALORE AGGIUNTO AI PREZZI BASE | | | | | | |
| Agricoltura | 3,8 | - 8,6 | 5,5 | 2,0 | 1,4 | 0,9 |
| Industria | - 1,0 | - 1,1 | 0,6 | 2,1 | 1,7 | 1,9 |
| Costruzioni | 1,8 | 3,0 | 1,1 | 3,9 | 3,1 | - 1,7 |
| Servizi | 0,7 | 1,0 | 2,2 | 3,5 | 3,4 | 3,0 |
| Totale | 0,5 | 0,2 | 1,9 | 3,1 | 2,9 | 2,5 |

Fonte: UnionCamere, Scenari di Sviluppo Delle Economie Locali Italiane 2004 - 2007

2 - LE LINEE DI PROGRAMMAZIONE 2005-2007 E IL PROGRAMMA DI FINE LEGISLATURA

Per l'arco temporale compreso nel bilancio pluriennale, l'azione programmatica del governo regionale continuerà ad essere incentrata sulle linee di medio periodo impostate nei precedenti DPEFR. Si tratta di linee che stanno trovando attuazione in strumenti specifici e nei vari programmi operativi di investimenti pubblici già avviati, riassunti in apposite tabelle.

Nel periodo in esame, sullo sfondo dei mutamenti riassunti nel capitolo precedente e delle azioni già intraprese, sono confermati i seguenti obiettivi prioritari:

- l'attuazione del processo di **rimforma della Pubblica Amministrazione**;
- il superamento degli squilibri territoriali in Abruzzo, attraverso lo **sviluppo delle zone interne**;
- lo **sviluppo del sistema produttivo** regionale in tutte le sue componenti ed articolazioni, attraverso un modello di intervento mirato a creare le condizioni per una crescita endogena.

Rispetto ad essi, ed all'insieme delle politiche negli altri settori, vengono di seguito enunciate le priorità sulle quali sarà centrata l'azione fino alla fine della legislatura, che cade nella prima metà del 2005.

2.1 - LE RIFORME DELL'AMMINISTRAZIONE

2.1.1 - FEDERALISMO E SUSSIDIARIETÀ

La riforma del Titolo V della parte Seconda della Costituzione si sovrappone ad un processo di devoluzione di poteri e funzioni in corso da alcuni anni, ispirato ai principi del Federalismo a costituzione invariata, innescato dai decreti legislativi di attuazione delle Leggi Bassanini e dalla loro applicazione nella Regione Abruzzo.

I processi di trasferimento di risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle nuove funzioni innescati da questo *corpus* normativo sono pertanto due:

- dallo Stato alla Regione ed agli Enti Locali nei settori interessati dal D.Lgs. 112/98 (Incentivi alle imprese; salute umana e sanità veterinaria; Invalidi civili; Trasporti; Motorizzazione civile; Protezione civile; Opere pubbliche; Demanio

**Federalismo a
costituzione
invariata**

- idrico; Energia e risorse minerarie; Viabilità; Servizio idrografico e mareografico; Ambiente e Polizia amministrativa; Istruzione scolastica); il processo è ancora in corso, sotto il coordinamento ed il controllo della Regione, in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni;
- dalla Regione agli Enti Locali ed alle autonomie funzionali, per quelle competenze e funzioni amministrative, indicate dalla normativa statale e/o individuate nella normativa regionale come non richiedenti l'unitario esercizio a livello regionale.

Questo secondo processo ha preso impulso a partire dalla seconda metà del 2002, da quando, una serie di protocolli d'Intesa tra Regione ed Enti Locali ha definito criteri e modalità per il conferimento delle funzioni amministrative e delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali in materia di formazione professionale, territorio, difesa del suolo, concessioni minerarie e sfruttamento di acque minerali, termali e di sorgenti, agricoltura e forestazione alle Province e alle Comunità Montane, in materia di demanio marittimo e commercio ai Comuni. Il relativo trasferimento di risorse, secondo gli accordi, verrà completato a fine 2004, e, per l'agricoltura, alla conclusione dei programmi operativi comunitari.

L'attuazione del processo di decentramento ai sensi delle LL.RR. 72/98 e 11/99 ha finora interessato soltanto le funzioni organizzate in uffici che già presentavano una localizzazione diffusa sul territorio. Si sta valutando l'opportunità, prospettata dalle Province, di trasferire loro ulteriori competenze (e relative risorse) in tema di formazione professionale, lotta al lavoro nero, sicurezza sui luoghi di lavoro.

Federalismo costituzionale

In ogni caso, nei prossimi anni, il decentramento delle funzioni amministrative dovrà interessare tutte le materie di competenza statale e regionale, poiché il nuovo Titolo V della Costituzione ne ha attribuito la titolarità ai Comuni.

Sono attesi, per la fine di quest'anno, i decreti legislativi (in attuazione della Legge 131/2003), con cui il governo individuerà e distribuirà le funzioni amministrative tra Enti Locali, come visto (*cf. supra*, cap. 1) sulla base della tradizione e dei principi di *sussidiarietà*, *differenziazione* ed *adeguatezza*, prestando particolare attenzione alle forme di organizzazione che si basano sull'associazione spontanea degli enti sul territorio.

In questa prospettiva, la Regione continuerà, fino alla precisa individuazione delle funzioni da trasferire, nell'azione posta in essere negli ultimi anni, per favorire l'aggregazione spontanea di Comuni per l'esercizio di funzioni e progetti di fornitura congiunta di servizi, destinandovi specifiche risorse in bilancio regionale, secondo i criteri definiti annualmente con Delibere di Giunta e promuovendo progetti per l'organizzazione a livello locale e la fornitura di specifici servizi nell'ambito delle politiche di settore o in generale per la valorizzazione delle risorse locali.

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

Locali) e dei processi di concertazione, nella prospettiva di elevare a metodo ordinario di azione, inserendoli nella legislazione regionale, tutti gli strumenti del partenariato sociale locale che promuovano la responsabilizzazione delle autonomie locali nella definizione e nell'attuazione di politiche locali, mutuando il metodo e gli strumenti della programmazione negoziata.

Tab 2.1 Strategie e strumenti di intervento di medio periodo per la priorità Riforma della Pubblica Amministrazione

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

2.1.2 – LO SVILUPPO MANAGERIALE DELL'ENTE REGIONE

La riforma che la Regione ha intrapreso da tempo, parallela alla precedente, volta a trasformarla in ente di programmazione, legislazione, indirizzo e coordinamento degli Enti Locali e a modificarne i comportamenti per renderne l'azione più efficiente, efficace e prossima al cittadino, sta vivendo una consistente accelerazione in ciascuno degli ambiti di azione interessati (*cf. supra*, par. 1.2), ovvero:

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

Modello gestionale

La riforma della contabilità regionale, attuata con Legge Regionale 25 marzo 2002, n. 3, recante “*Ordinamento contabile della Regione Abruzzo*”, ha implicato profonde trasformazioni oltre che di carattere tecnico (nella struttura dei documenti contabili, nelle procedure di predisposizione delle stesse, ecc.) anche e soprattutto di carattere politico-istituzionale ed organizzativo, nei collegamenti tra momento della decisione politica e gestione della Regione e nei sistemi di controllo.

Sono ormai evidenti i benefici della riforma in termini di leggibilità dei documenti finanziari, di miglioramento nei processi di programmazione, di semplicità gestionale e di governabilità dei processi di innovazione, e di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Con l'avvio nel 2003 di un primo schema di controllo strategico, si è recentemente completato l'insieme delle strutture di controllo previste dalla riforma (controllo di gestione, strategico, ispettivo contabile e di valutazione dei dirigenti), ma soprattutto l'insieme dei soggetti interni all'azienda-Regione che presiedono e danno vita all'intero sistema di programmazione e controllo.

Su questa linea, i prossimi passi della riforma, prevedono:

- l'avvio della prassi della *pianificazione strategica*, momento di connessione tra la programmazione e l'attività gestionale annuali, con il quale l'organo di direzione politica (Presidente e singoli Assessori) formalizza le proprie direttive alla struttura organizzativa di riferimento. L'obiettivo è quello di facilitare l'attività di pianificazione gestionale di quest'ultima, migliorandone il collegamento con gli obiettivi politici definiti nei documenti di programmazione;
- il perfezionamento dei metodi di controllo strategico, ampliando la

- sperimentazione e lo sviluppo di indicatori (di risultato, di efficacia, di impatto) idonei a favorire sia il controllo, e quindi la valutazione dell'azione amministrativa, che la correzione degli scostamenti dagli obiettivi di efficacia ed impatto, e quindi la programmazione;
- l'integrazione, conseguente al perfezionamento appena citato dei metodi, del controllo strategico con quello di gestione e con il sistema di valutazione dei dirigenti, che consente da un lato di "chiudere il cerchio" dei meccanismi connessi al ciclo di programmazione (sia politica che gestionale, ovvero esterna ed interna) e controllo (appunto, a due livelli, strategico e gestionale) ed al contempo di perfezionare metodi e tecniche del sistema di valutazione dei dirigenti;
 - il completamento del processo di informatizzazione del sistema informativo contabile integrato, che produrrà notevoli benefici in termini di efficacia e rapidità gestionale e consentirà di colmare alcuni "tasselli" mancati per la definizione del regolamento di contabilità (definizione delle procedure di formazione delle previsioni di entrata e di spesa, di gestione di entrate e spese del bilancio, di elaborazione del rendiconto, ecc);
 - l'adozione del nuovo sistema di contabilità, quello economico-patrimoniale, destinato ad affiancare quello della contabilità finanziaria, tradizionalmente utilizzato nei bilanci pubblici, che consentirà di svolgere analisi di tipo economico e verificare, ai fini della razionalizzazione della spesa, l'efficienza della macchina amministrativa e l'efficacia dell'attività svolta, permettendo il funzionamento del sistema dei controlli interni.

L'obiettivo di queste azioni, ciascuna caratterizzata da un differente livello di avanzamento, è quello di completare, già dal 2005, l'avvio della riforma contabile e di fornire l'ossatura organizzativa sulla quale si basa la riforma delle strutture e dei comportamenti dell'azienda Regione.

Di tutte queste innovazioni organizzative e procedurali si sta tenendo conto nel predisporre la riforma della struttura organizzativa regionale, finalizzata a porre le basi per gli sviluppi di un'organizzazione maggiormente flessibile ed in grado di rispondere sollecitamente ai cambiamenti del contesto di riferimento e delle competenze che sono assegnate alla Regione.

**Struttura
organizzativa**

E' attualmente in concertazione con le rappresentanze sindacali la proposta di revisione dell'attuale legge di organizzazione degli uffici della Giunta Regionale (L.R. 77/99) (vedi scheda 2A).

La legge costituirà la base per la re-ingegnerizzazione della struttura e dei metodi di azione, secondo le linee già definite nel precedente DPEFR, e per assecondare le linee di sviluppo organizzativo emerse dai passaggi di competenze e risorse dallo Stato alla Regione e da queste agli Enti Locali, dall'ingresso in operatività di nuovi programmi nazionali e comunitari, dalle riforme gestionali, e quindi dalla conseguente necessità di operare "per progetti" anziché per "gestione corrente".

SCHEDA 2 A - IL DDLR DI RIFORMA DELL'ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI

La proposta di revisione della legge di organizzazione degli uffici della Giunta Regionale (L.R. 77/99), predisposta dalla Giunta ed attualmente in concertazione con le rappresentanze sindacali, vuole porre le basi per una nuova organizzazione dell'Ente Regione che tenga conto delle indicazioni emerse dalla nuova normativa sulla dirigenza e delle esigenze imposte endogeneamente alla Regione dalle riforme in corso, a partire dalla trasformazione in ente di programmazione e legislazione, passando per la riforma dell'ossatura del sistema di programmazione e controllo, dalla necessità di momenti, e di strutture di integrazione multidisciplinare o intersettoriale tra Direzioni e Servizi, all'esigenza di nuove professionalità. A grandi linee, nell'ottica di una generale delegificazione e semplificazione normativa, la proposta rivede i cardini principali sui quali dovranno operare le trasformazioni della struttura indotte dai citati cambiamenti, limitandosi a:

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

A proposito degli ultimi due punti, caratteristica fondamentale della proposta è quella di fissare il numero delle strutture (Direzioni, Servizi ed Uffici) per esigenze di perseguimento degli obiettivi generali di politica di bilancio, ma evitare di formalizzarne in maniera rigida la composizione e le funzioni nel testo di legge. In questo modo, si supera il concetto di "riorganizzazione", divenuto ormai obsoleto alla luce delle continue esigenze di modifica delle strutture organizzative e dei metodi di lavoro imposte dall'evoluzione del contesto e dal generale diffondersi dell'operare per "progetti" e "programmi", multidisciplinari e intersettoriali, contrapposto al tradizionale metodo per gestione corrente, per rendere più snella e dinamica la possibilità di trasformazione, ampliamento, modifica delle funzioni e delle strutture regionali, affidandola a semplici atti amministrativi.

Solo fissati per legge i principi fondamentali, si porrà in essere la riprogettazione della macrostruttura regionale (tipologia di Direzioni e sua articolazione in Servizi ed Uffici). Il DPEFR 2004-2006 indica i criteri generali di tale articolazione, che dovrà avvenire secondo esigenze funzionali, separando, ove possibile, le attività di analisi, studio, programmazione, legislazione, valutazione sviluppo e sostegno alla progettazione, da quelle di coordinamento, controllo e monitoraggio, verifica e certificazioni di spesa, da quelle di gestione (ove necessaria) e/o di erogazione di servizi, da quelle di comunicazione e rapporti con l'utenza, in base a criteri di similarità dei processi di produzione coinvolti e, di conseguenza, delle competenze lavorative richieste ai dipendenti. Queste ultime, poi, sono adeguate con appositi strumenti (il Programma Triennale di Formazione del Personale).

Elemento fondamentale del processo di cambiamento nei modelli organizzativi e gestionali, ma anche dell'intero fronte dell'attività e dei comportamenti della Pubblica Amministrazione, è la politica di valorizzazione e sviluppo delle risorse umane, basata sulla formazione continua, avviata negli anni scorsi con il *Piano Triennale di Formazione del personale regionale*.

Risorse umane

Obiettivi del Piano nei primi due anni sono stati il consolidamento delle competenze dei dipendenti nelle aree di conoscenza trasversale (utilizzo degli strumenti informatici e della lingua inglese), e lo sviluppo delle nuove tematiche connesse alle riforme del modello gestionale della Pubblica Amministrazione. Con l'annualità in partenza del Piano (2004-2005, ultima del triennio), verranno estese le aree di formazione di base, per includere anche quelle giuridica, della gestione delle risorse umane e dell'organizzazione, e quelle diventate di attualità alla luce delle nuove competenze regionali (*marketing*, comunicazione, ecc.). Verranno inoltre sperimentate nuove modalità organizzative dell'attività formativa (anche in collaborazione e sinergia con Università ed enti specializzati), e perfezionato il governo dell'intero sistema, studiandone i collegamenti con i sistemi incentivanti, con quelli di valorizzazione e sviluppo delle professionalità, e con quello delle progressioni di carriera.

Con la riforma del patrimonio pubblico avviata dal Governo centrale e quella del proprio sistema di contabilità, la Regione ha oggi gli strumenti per rendere più economica la gestione del proprio patrimonio immobiliare, e, in tale ottica, ha recentemente ridefinito le condizioni per l'acquisizione e l'alienazione dei beni immobili, attraverso la predisposizione di appositi piani economici ed organizzativi (art. 47 della L.R. 7/2003, finanziaria per il 2003).

Gestione del patrimonio immobiliare

L'obiettivo è quello di razionalizzare l'uso del proprio patrimonio immobiliare, al fine di contenere i costi di funzionamento dell'Ente Regione. Nel fare ciò, ci si sta muovendo contemporaneamente su tre grandi linee:

- l'acquisizione di sedi proprie e la razionalizzazione logistica, attraverso l'accorpamento di uffici e strutture con le Direzioni cui fanno capo;
- l'ammodernamento e l'uso del patrimonio immobiliare utilizzato o utilizzabile per fini istituzionali;
- la dismissione del patrimonio inutilizzato e non utilizzabile per fini istituzionali.

Nel primo filone di attività rientrano le recenti operazioni di acquisto e ristrutturazione degli immobili di Bruxelles e di Palazzo Centi a L'Aquila, da adibire a sedi di rappresentanza e di uffici, e l'acquisizione della proprietà del Palazzo di Via Leonardo da Vinci a L'Aquila, che hanno fornito soluzioni a vari problemi logistici ed organizzativi.

Si tratta, tuttavia, di soluzioni parziali. Il patrimonio immobiliare di cui si avvale la Regione non è sufficiente a coprire il fabbisogno di spazi per postazioni di lavoro, archivi e servizi e a soddisfare i requisiti qualitativi imposti dalle recenti normative (DM del 14 marzo 2001). Inoltre, molti degli Uffici della Giunta regionale risultano ospitati in sedi in locazione, ubicate in varie zone di L'Aquila e Pescara, non rendendo agevole il lavoro dei dipendenti (spesso costretti ad attraversare la città per

recarsi da un ufficio all'altro, con evidenti perdite di efficienza) ed implicando costi relativamente elevati di funzionamento (spese per fitti passivi a fondo perduto, manutenzione ordinaria, utenze, ecc.). L'assetto logistico delle sedi regionali resta pertanto inadeguato e poco funzionale.

A giugno 2004, hanno concluso il loro lavoro varie commissioni tecniche istituite per prospettare una serie di alternative fattibili e finanziariamente sostenibili di accorpamento delle sedi sia a L'Aquila che a Pescara (vedi scheda 2B). La Giunta perverrà a breve ad una decisione, optando per una delle soluzioni tecniche proposte, con la prospettiva di dare una soluzione definitiva al problema.

SCHEDA 2 B - LA RAZIONALIZZAZIONE LOGISTICA DEGLI UFFICI REGIONALI

In considerazione dell'inadeguatezza e della scarsa funzionalità dell'assetto logistico delle proprie sedi, la Regione ha da tempo avviato un programma di acquisizione in proprietà degli immobili, con il duplice obiettivo di risolvere il problema della carenza di spazi, trovando sistemazioni in linea con gli standards qualitativi per i propri uffici, e di razionalizzare ed accorpare le strutture centrali, riducendo i costi implicati dall'attuale configurazione logistica.

Un programma necessariamente di lungo termine, condizionato dai tempi dell'evoluzione strutturale del mercato immobiliare, che ha già conseguito notevoli risultati (attualmente, i contratti di locazione in essere risultano 41, 23 dei quali inerenti a sedi di funzioni per definizione "periferiche", contro gli 81 di dieci anni fa), ma che richiede ulteriori interventi.

Infatti, gli uffici "non periferici" della Giunta sono attualmente ubicati in 13 sedi a L'Aquila e 10 a Pescara. A L'Aquila, l'ulteriore accorpamento in un'unica sede dei 4 uffici attualmente distaccati e in locazione condurrebbe ad una soluzione totale dei problemi logistici, azzerando sia il deficit quali/quantitativo di spazi, sia i fitti passivi. A Pescara, dove è molto elevato il deficit quali/quantitativo di spazi per postazioni, archivi e servizi, e tra l'altro manca, come è noto, un'aula per le riunioni del Consiglio regionale, gli uffici della Giunta sono ospitati in 3 soli edifici in proprietà ed in 7 ulteriori immobili, su cui gravano 17 differenti contratti di locazione, per un costo annuo di oltre 1 milione di euro. A fronte dell'assenza sul mercato locale di edifici idonei, la soluzione definitiva al problema logistico-organizzativo è quella della realizzazione di un edificio ad hoc, che accorpi tutti gli Uffici pescaresi in un'unica sede.

In tale direzione si sono espresse le volontà della Giunta (con DGR del novembre 2003) e del Consiglio Regionale, che a tal fine ha stanziato sul bilancio del 2004 (L.R. 15/2004, legge finanziaria per il 2004) 2 milioni di euro. L'ubicazione prevista dal Piano Regolatore Generale del Comune di Pescara (area già sede della fonderia Camplone, ora dismessa e da acquisire in proprietà) presenta sul piano operativo problemi di natura urbanistica e tecnico-amministrativa. Sono state pertanto create due commissioni, una mista Regione-Provincia-Comune per la valutazione delle problematiche urbanistiche, ed una tecnica, interna alla Regione, per lo studio delle possibili alternative procedurali e finanziariamente sostenibili dell'eventuale operazione immobiliare da porre in essere. Le due Commissioni hanno concluso i loro lavori a fine giugno 2004.

Lungo la terza linea di azione, negli ultimi anni sono stati predisposti programmi di ammodernamento dei beni del patrimonio immobiliare, con la prospettiva di un loro utilizzo per fini istituzionali, e vari lavori di ristrutturazione, adeguamento e manutenzione straordinaria degli immobili, sono arrivati a conclusione (vedi scheda 2C). Attualmente, sono in corso le opere previste dal Piano Triennale delle opere pubbliche regionali 2003-2005, con l'obiettivo di completare le opere nei tempi previsti.

SCHEDA 2 C - I LAVORI IN CORSO SUL PATRIMONIO IMMOBILIARE REGIONALE

Negli ultimi anni si sono avviati e/o sono arrivati a conclusione lavori di ristrutturazione, adeguamento e manutenzione straordinaria del patrimonio immobiliare regionale che hanno fornito o restituito alla collettività importanti sedi di attività culturali.

Sono stati, infatti, completati:

- la struttura polifunzionale del Polo Universitario aquilano a Coppito (con la mensa delle facoltà di Medicina e di Scienze, il bar, servizi, ampi spazi per lo studio ed attività informatiche e ricreative), per la quale sono stati investiti 4,5 milioni di euro;*
- il primo lotto (3 edifici su 5) della ristrutturazione del complesso ex GI di Chieti, ora adibita a sede dell'Agenzia per la Promozione Culturale e del Centro Servizi Culturali;*
- la casa dello Studente dell'Università di Teramo, in località Coste Sant'Agostino;*
- la ristrutturazione e l'adeguamento dell'immobile ex INAPLI a L'Aquila, destinato a Centro Permanente per la formazione del personale regionale;*
- la ristrutturazione, per uso proprio, dell'immobile ex ENAL a Chieti.*

Sono in corso di realizzazione il secondo lotto della ristrutturazione del complesso ex GI di Chieti, con la costruzione della biblioteca e di una sala lettura, ed i lavori di restauro conservativo di Palazzo Centi a L'Aquila, dove verranno riportati la Presidenza della Giunta e gli uffici attualmente dislocati a Palazzo Branconi Farinosi e nella palazzina ex Isef.

Nel Piano Triennale 2003-2005 (redatto ai sensi della "Legge Merloni", n. 109/96 e relativo regolamento di attuazione), approvato con DGR 1053/2003, sono previsti per i prossimi anni lavori sul patrimonio immobiliare regionale per 6,6 milioni di euro, ed un elenco di opere del Piano Annuale 2003 per 2,8 milioni di euro.

Sono in fase di realizzazione, le opere del Piano Annuale 2003: la completa sistemazione della sede del Consiglio regionale di Via Iacobucci all'Aquila, attraverso l'adattamento dell'attuale sede, destinata ad uffici, e l'allestimento della nuova aula consiliare nell'attiguo Palazzetto ex GIL, vari lavori di riparazione ed adattamento di immobili e la ristrutturazione della biblioteca della Giunta nella sede di Via Leonardo da Vinci. Tutte le opere saranno ultimate nel primo trimestre del 2005. Sono in partenza lavori per ristrutturazione, rinnovo ed potenziamento di vari edifici regionali a L'Aquila, Pescara e Teramo, per un totale di 1,9 milioni di euro. Nel 2005 è previsto l'avvio di lavori di manutenzione straordinaria a L'Aquila (Palazzo Dragonetti), nei vari immobili sede delle Agenzie di Promozione Culturale e nel CRFP di Sulmona, per 1,6 milioni di euro.

L'ultima linea di intervento, l'utilizzo del patrimonio attualmente non destinato a fini istituzionali, è quella di più recente attivazione. Dei 75 cespiti che fanno parte del patrimonio immobiliare della Regione Abruzzo (conto patrimoniale 2004), la Giunta (DGR 9 gennaio 2004, n. 13) ha individuato 12 beni attualmente non destinati a funzioni istituzionali regionali o non vincolati da obiettivi e finalità di interesse pubblico, dichiarandoli di interesse non strategico per l'attività della Regione e autorizzando l'avvio della procedura di alienazione.

Tra gli interventi di ristrutturazione del patrimonio immobiliare regionale avviati e in corso (*cf.* Scheda 2 C), quello di sistemazione della biblioteca della Giunta regionale è destinato ad avere una certa rilevanza nei rapporti con l'utenza. L'intervento rientra, infatti, in un più ampio progetto, che prevede di ampliare gli spazi dedicati alla lettura del materiale librario presente in biblioteca e di potenziare le possibilità di consultazione, anche attraverso una connessione telematica con la Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze, che, in maniera semplice ed efficace, consentirà di accedere al ricchissimo materiale librario nazionale. L'obiettivo finale dell'intero progetto, una volta completato, è quello di aprire al pubblico la biblioteca, rendendo disponibili i suoi servizi anche a cittadini, studiosi e cultori.

Rapporti con l'utenza

In tema di rapporti con l'utenza, l'ambito di azione nel quale si è registrato il maggiore cambiamento nei comportamenti dell'Amministrazione regionale è quello della comunicazione istituzionale. Negli ultimi anni, infatti, la Regione Abruzzo, sotto l'impulso conferito alle attività di comunicazione dalla LR 77/99 e l'ampio utilizzo delle tecnologie informatiche e telematiche, ha ampliato e migliorato:

- l'intero sistema di *comunicazione interna*: la creazione della rete *intranet* e lo sviluppo di vari servizi per il personale hanno consentito di migliorare le interazioni tra parti dell'Ente e di favorire un più deciso coinvolgimento alle problematiche ed alle politiche dell'Ente, e quindi una maggiore motivazione del personale;
- i propri canali di *comunicazione esterna*: nell'ambito dell'attività ordinaria di varie Direzioni sono stati realizzati portali telematici che garantiscono a cittadini ed imprese l'accesso ai servizi, ai documenti e alla normativa, la diffusione di notizie, bandi di gara, ecc; inoltre, è stato informatizzato il Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo ed attivata la rete degli Uffici relazioni con il pubblico (URP).

Creati gli strumenti per garantire una più efficace e capillare diffusione dell'informazione sull'attività regionale, l'azione nei prossimi anni sarà finalizzata a consolidarne e migliorarne l'organizzazione. Cruciali da questo punto di vista sono:

- lo sviluppo delle attività di comunicazione istituzionale ad ampio raggio: verrà superata la classica funzione dell' "ufficio stampa" per orientarla verso la "comunicazione integrata", con più vaste competenze (*customer satisfaction*, sportello, comunicazione interna, comunicazione sociale, produzione multimediale) e figure professionali specializzate;
- il potenziamento delle attività tradizionali di informazione, da perseguire attraverso allargamento del bacino degli abbonati ai prodotti editoriali istituzionali, la progettazione di nuovi strumenti di comunicazione cartacea e lo sviluppo di collaborazioni esterne per il supporto giornalistico;
- lo sviluppo di una "collaborazione sinergica" con tutte le strutture e gli enti della Regione per la programmazione e realizzazione di azioni di *marketing* territoriale

(promozione di eventi, di marchi, di prodotti tipici, di risorse o di politiche specifiche, azioni di sensibilizzazione, ecc.). che abbiano come volano e supporto fondamentale la comunicazione.

Nell'immediato, la strategia della comunicazione regionale sarà maggiormente orientata alla *customer satisfaction*: un'attenzione particolare sarà rivolta, sulla base della risposta dell'utenza, all'individuazione delle criticità dell'attuale sistema di diffusione dell'informazione e alla conseguente riprogettazione dello stesso.

Tra le innovazioni nei comportamenti della Pubblica Amministrazione, l'obiettivo della semplificazione e del riordino normativo, da attuare attraverso Testi Unici, resta comunque sempre presente nell'attività regionale. La Regione si sta attrezzando per attivare lo strumento della "*Legge annuale di semplificazione normativa*", che potrebbe essere sperimentata già come provvedimento collegato alla finanziaria per il 2005, insieme con la "*Legge comunitaria regionale*" di recepimento delle norme comunitarie nei settori di competenza legislativa regionale.

Semplificazione

Molto intenso è il processo di semplificazione normativa relativo agli atti amministrativi (circolari, delibere, prassi, ecc.), che trova negli *Sportelli Unici per le attività produttive* (SUAP) ed nello *Sportello Regionale ambientale* (SRA, creato con L.R. 2/2003) le sue espressioni di più diretto ed immediato impatto con il sistema produttivo. Sia il sistema dei SUAP che lo SRA sono ormai a regime in un lavoro permanente di semplificazione, standardizzazione ed unificazione dei procedimenti per gli insediamenti produttivi.

L'obiettivo della Regione, che coordina l'attività degli sportelli unici e gestisce lo SRA, è quello di semplificare ed accelerare i procedimenti nel maggior numero possibile di settori che impattano sullo sviluppo economico e le attività produttive.

L'intero processo di riforma istituzionale ed amministrativa si avvale delle nuove tecnologie informatiche e di telecomunicazione (ICT), in grado al contempo di migliorare l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi dell'Amministrazione, le relazioni tra enti ed uffici, la stessa produttività del lavoro quotidiano.

Le nuove tecnologie

Negli ultimi anni sono stati posti in essere cospicui investimenti in infrastrutture e servizi informatici e telematici. E' in linea con i tempi previsti, ed entro la metà del 2005 perverrà a conclusione, il "*Piano Regionale per la Società dell'Informazione E-Government*" (DGR 27 dicembre 2001, n. 1319), che ha investito nel territorio regionale circa 37 milioni di euro, per realizzare le *infrastrutture di base*, un primo insieme di *servizi di base* e di *servizi applicativi* a disposizione della collettività regionale, ed un insieme di azioni e misure per la diffusione delle conoscenze informatiche e telematiche e la formazione dei dipendenti pubblici coinvolti nella riorganizzazione amministrativa e nel governo delle tecnologie.

Nel frattempo, conclusasi la Prima Fase delle politiche di sviluppo della società dell'informazione promosse dall'U.E. e dal Governo nazionale, è iniziata la seconda: un documento programmatico della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Enti Locali del novembre 2003 ne ha definito strategie ed obiettivi di intervento e quantificato le

risorse disponibili (tra quelle previste nel DPCM del 14 febbraio 2002, dai proventi della gara UMTS, dalla delibera CIPE n. 17/2003 e dalla finanziaria 2003).

L'obiettivo principale del programma è quello di consentire la disponibilità di infrastrutture (ivi incluse le reti a banda larga) necessarie per l'erogazione da parte di Regioni ed Enti Locali dei servizi finali ai cittadini ed alle imprese, ed in particolare i servizi di connettività, le carte dei servizi, i servizi per la gestione dei documenti, la riservatezza dei dati, la certificazione dei fornitori, i servizi di rete ed applicativi di base. Si tratta, in sostanza, di una continuazione ed un'estensione del programma precedente, come dimostrano le cinque linee di azione su cui è articolato:

- lo sviluppo dei servizi infrastrutturali locali;
- la diffusione territoriale dei servizi per cittadini ed imprese;
- l'inclusione dei piccoli comuni nell'attuazione dell'*e-government*;
- l'avvio dei progetti per la cittadinanza digitale (*e-democracy*);
- la promozione dell'utilizzo dei nuovi servizi presso cittadini ed imprese.

Per il programma nazionale, entrato nella fase operativa ad inizio giugno 2004, il governo ha messo 35 milioni di euro a disposizione per il cofinanziamento di progetti e programmi triennali, che saranno inseriti in appositi Accordi di Programma Quadro. L'obiettivo della Regione a breve termine è quello di massimizzare l'uso delle risorse disponibili, proponendo i progetti del proprio portafoglio a valere sulle risorse nazionali e pervenendo alla predisposizione del programma operativo che costituirà il *Secondo Piano Regionale dell'e-government*.

2.2 - IL RIEQUILIBRIO TERRITORIALE E LO SVILUPPO DELLE ZONE INTERNE

L'impegno della Regione per realizzare l'obiettivo del riequilibrio territoriale tra le zone interne e quelle costiere, attraverso la valorizzazione delle risorse e lo sviluppo delle zone interne, continuerà ad avvalersi dell'ampio ventaglio di strumenti definito nel precedente DPEFR (tab. 2.2), riassumibili in quattro grandi ambiti di intervento:

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

Programmazione Le politiche di sviluppo dell'attività di programmazione nelle zone interne trovano il loro fondamento nel completamento dell'assetto istituzionale del sistema ordinario di interventi per la montagna, che si basa sul decentramento delle attività di programmazione, e nel potenziamento della capacità di programmazione e progettuale degli Enti Locali.

Tab 2.2 Strategie e strumenti di intervento di medio periodo per la priorità del riequilibrio territoriale e dello sviluppo delle zone interne

| AMBITI | STRATEGIE | AZIONI | STRUMENTI | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | PROGRAMMATICI LEGISLATIVI | FINANZIARI |
| Definizione quadro normativo | Completamento del sistema ordinario di interventi per la montagna | | Completamento L.R. 95/2000 Sportello per gli Enti Locali | Costo zero |
| Sostegno alla programmazione e locale delle zone interne | Miglioramento capacità progettuali EE.LL | Assistenza alla progettazione | Risorse su programmi ad hoc Programma di riordino territoriale LL.RR. 143/97, 11/99 | Straordinari Risorse Statali e Comunitarie "a sportello" |
| | | Favorire scambio di tecniche e buone pratiche, e informazioni, Sostenere la formazione di personale della PA in Enti Locali | | |
| | Sostegno all'organizzazione dei servizi nelle zone interne, basata sulla programmazione locale | | P.S.R. 02 / 04 L.R. 22/98 Programmi di settore (TPL,ecc.) | Regionali e Statali |
| Garantire la vivibilità nelle zone interne | Favorire e sostenere presenza e residenza | Utilizzare condizioni preferenziali | L.R. sull'edilizia pubblica residenziale Incentivi Credito agevolato | Regionali |
| Miglioramento della dotazione infrastrutturale | Superare la marginalità e favorire l'accessibilità | Migliorare collegamenti con costa e regioni contermini | Programmi infrastrutturali statali Del. CIPE 21.12.2001 e L. 443/01 (legge- obiettivo) L.R. 56/01 | Regionali e statali (IIP) e comunitari (Docup, PSR, Leader+) |
| | | Potenziare infrastrutture ferroviarie per favorire la connessione con i centri di dimensioni maggiori | | |
| | | Favorire il riutilizzo tratte e stazioni ferroviarie dismesse | | |
| | | Rafforzare la dotazione di alcune infrastrutture a rete (distribuzione energia e acqua) | Programmi di settore: reti di distribuzione energetica e idrica, viabilità e trasporti, infrastrutture produttive (vedi oltre, infrastrutture) | |
| | | Completare la rete di distribuzione del metano | | |
| Usare condizioni preferenziali per zone interne sui programmi infrastrutturali regionali e statali | | | | |
| Tutelare e valorizzare le risorse fisse nelle zone interne | | Usare condizioni preferenziali nell'applicare programmi e leggi di settore regionali e statali | Programmi di settore: difesa del suolo, ciclo integrato dell'acqua, forestazione (LL.RR 28/94 e 106/94), agricoltura e sviluppo rurale (L.R. 53/97, Leader+, PSR), beni culturali | Regionali e statali (IIP) e comunitari Politica fiscale; Strumenti ordinari (L.R. per la montagna, LL.RR. attività produttive) |
| | | Sostegno a programmi locali | | |
| Favorire nascita e sviluppo di attività economiche nelle zone montane | | Sostenere ampliamento e riqualificazione delle attività dei piccoli esercizi commerciali. | Programmi di settore: incentivi alle attività agricole, industriali, e di servizi, formazione professionale, ecc. | |
| | | Usare condizioni preferenziali nell'applicare leggi di incentivi regionali e statali | | |
| | | Sostegno a programmi locali | | |

Negli ultimi anni, la legislazione per la montagna è stata completata con la classificazione dei Comuni (DGR 798/02) e dei criteri di riparto fra le Comunità Montane del Fondo per la Montagna, con la definizione e la progettazione dei *progetti pilota* (DGR 1078/02), strumenti sui quali si basa l'attività ordinaria di programmazione triennale ed annuale delle Comunità Montane cui sono stati annualmente destinati in bilancio circa 4 milioni di euro e con l'istituzione (DGR 493/02) presso la FIRA Spa, del fondo per il sostegno alle attività economiche, ai servizi e alla residenza nelle zone montane.

Oltre a questi strumenti ordinari, la programmazione locale nelle zone interne si sta avvalendo, come è noto, degli strumenti della programmazione negoziata attivati (i Patti territoriali della Marsica e della Comunità Montana Peligna e gli interventi degli altri patti ricadenti nelle zone interne; i Progetti Integrati Territoriali-PIT; il PRUSST "Città diffusa dei Parchi"; vari programmi di politica per le zone urbane ed il recupero dei centri storici), e di azioni di sostegno tecnico e finanziario alle capacità

progettuali di comuni, soggetti e Comunità Montane nelle zone interne a valere su programmi comunitari a bando.

Vivibilità delle zone interne

Le politiche per restituire vivibilità alle zone interne trovano la loro origine negli strumenti previsti dalla legge regionale per la montagna per incentivare la residenza e la permanenza di giovani e coppie nelle zone montane, nella politica per la casa e la prima abitazione e nelle politiche per il miglioramento dei servizi, finanziate attraverso il citato fondo presso la FIRA.

Con risorse specifiche, si sostengono i servizi proposti dalla programmazione locale nel quadro delle varie politiche di settore (socio-sanitarie, di commercio, artigianato e turismo, dei trasporti, dell'energia, della cultura e dell'ambiente). Inoltre, è stato recentemente finanziato nel programma Interreg III B un progetto pilota finalizzato a sperimentare nella Comunità Montana "Medio Sangro" un modello di organizzazione del trasporto pubblico locale da applicare successivamente a tutte le 19 Comunità Montane abruzzesi.

Tutte queste azioni, ordinarie e sperimentali, verranno proseguite nei prossimi anni, facendo particolare attenzione nei piani di settore a specifiche indicazioni relative alla localizzazione di strutture e servizi nei comuni montani attualmente sprovvisti

Infrastrutture

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

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

Le grandi infrastrutture previste dall'Intesa Generale Quadro, interessando gran parte delle zone interne, costituiscono la base per un'effettiva redistribuzione territoriale, all'interno della Regione, delle opportunità di localizzazione delle imprese. Tra esse, alcune opere previste nella dorsale viaria interna appenninica (Amatrice-Montereale-L'Aquila-Navelli e Pedemontana Abruzzo-Marche), e dei corridoi trasversali (completamento autostradale Teramo-Giulianova e Teramo mare) sono già in fase di realizzazione e/o di avanzata progettazione attraverso concessioni degli Enti Locali e convenzioni con l'ANAS.

All'interno del filone delle infrastrutture a rete, di una certa rilevanza risultano il Piano di Completamento della metanizzazione in Abruzzo, che prevede nelle zone interne investimenti diretti e indiretti per circa 27 milioni di euro, e gli interventi di potenziamento delle reti idriche previsti all'interno dell'apposito Accordo di Programma Quadro, quasi la metà dei quali, per un totale di circa 56,1 milioni di euro (47,8% degli investimenti totali) ricadono nelle zone interne.

Infine, per quanto concerne le infrastrutture a sostegno delle attività economiche,

verranno confermate, anche per quest'anno, le appostazioni di bilancio, già realizzate negli scorsi anni con le leggi finanziarie regionali, di 5 milioni di euro a favore di progetti proposti dagli Enti Locali nelle zone interne, e di altrettanti per quelli della Valle Peligna e dell'Alto Sangro. Con questi stanziamenti si arriverà a fine legislatura ad aver destinato 20 milioni di euro per la realizzazione di infrastrutture nelle zone interne ed altrettanti nella Valle Peligna e nell'Alto Sangro.

Tab. 2.3 Sintesi dei principali interventi infrastrutturali in corso nelle zone interne

| SETTORE | AMBITO | STRUMENTO | INTERV | INVESTIMENTO | | | |
|------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------|----------------------------|----------------|----------------|----------------|-------------|
| | | | | TOT | ZONE INTERNE | % | |
| Infrastrutture Telematiche | Information Technology | AZIONE 2.1.1 a) | MONOSETTORIALE | 70 | 10,2 | 4,6 | 45,1 |
| | S.S.I.R.A. | | IIP | 25 | 53,4 | 49,5 | 92,7 |
| | Totale | | | 95 | 63,6 | 54,1 | 85,1 |
| Infrastrutture Industriali | Sostegno attività produttive | | IIP | 1 | 0,9 | 0,9 | 100,0 |
| | infrastrutture industriali | | IIP | 26 | 50,5 | 37,7 | 74,7 |
| | aree industriali e artigianali | | PIT | 45 | 37,9 | 21,1 | 55,7 |
| | AZIONE 1.2.1 | | MONOSETTORIALE | 13 | 12,3 | 9,5 | 77,2 |
| Totale | | | 85 | 101,6 | 69,2 | 68,1 | |
| Programmazione | Infrastrutture Patto Territoriale CM Peligna | | IIP | 13 | 8,8 | 8,8 | 100,0 |
| | Infrastrutture P T Trigno-Sinello | | IIP | 1 | 6,3 | 0,4 | 6,3 |
| | Infrastrutture Patto Territoriale Marsica | | IIP | 13 | 16,0 | 16,0 | 100,0 |
| | Infrastrutture nei patti territoriali | | Vari PT | | 51,27 | N.D. | N.D. |
| Totale | | | 27 | 82,4 | 25,2 | 30,6 | |
| Mobilità | Interporti | | IIP | 4 | 217,1 | 68,4 | 31,5 |
| | Totale | | | 4 | 217,7 | 68,4 | 31,4 |
| Ambiente | Difesa del suolo e atti integrativi | | IIP | 17 | 70,7 | 27,3 | 38,6 |
| | Ciclo idrico integrato | | IIP | 35 | 118,8 | 56,8 | 47,8 |
| | Patrimonio paesaggistico ambientale | | PIT | 26 | 9,4 | 8,3 | 88,3 |
| | AZIONE 3.2.1 | | MONOSETTORIALE | 21 | 9,7 | 9,4 | 96,9 |
| Totale | | | 99 | 208,6 | 101,8 | 48,8 | |
| Cultura | Beni culturali | | IIP | 95 | 65,7 | 38,3 | 58,3 |
| | Tutela e recupero dei centri storici | | PIT | 38 | 7,5 * | 7,2 * | 96,0 |
| | AZIONE 3.2.2 | | MONOSETTORIALE | 12 | 5,1 * | 5,1 * | 100,0 |
| | beni storico-archeologici e realizzazione sistema musei | | PIT | 30 | 6,9 | 6,0 | 87,0 |
| | AZIONE 3.4.1 | | MONOSETTORIALE | 16 | 2,9 | 2,1 | 72,4 |
| | Promozione e diffusione della cultura | | PIT | 5 | 1,0 | 1,0 | 100,0 |
| Totale | | | 212 | 93,7 | 58,6 | 62,5 | |
| Lo sviluppo urbano | Contratti di quartiere | | DD.M.M. 1071 e 1072 / 1994 | 1 | 67,3 | N.D. | N.D. |
| | Città diffusa dei parchi | | | 315 | 1.265,0 | 1.265,0 | 100,0 |
| | Fascia costiera e valorizzazione parchi | | P.R.U.S.S.T D.M. 1169/98 | 1.110 | 2.783,0 | 2.783,0 | 100,0 |
| | Medio bacino del Iiri | | | 228 | 406,0 | 406,0 | 100,0 |
| | Programmi di recupero urbano | | Legge 493/93 | 15 | 35,0 | N.D. | N.D. |
| | Programmi integrati di intervento | | Legge 179/92 | 26 | 95,0 | N.D. | N.D. |
| | Programmi di riqualificazione urbana | | L.r. 64/99 | 267 | 276,0 | N.D. | N.D. |
| Totale | | | 1.962 | 4.927,3 | 4.454 | 90,4 | |
| TOTALE INFRASTRUTTURE | | | | 2.484 | 5.694,9 | 4.831,3 | 84,8 |

*Finanziamento concesso

Fonte: Rapporto Annuale del DOCUP - anno 2003 e determinine di riferimento

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

Competitività del sistema locale

Tra gli interventi di conservazione e tutela del territorio e dell'ambiente sono in corso programmi di tutela e consolidamento del suolo, programmi di valorizzazione delle risorse e dei beni culturali (realizzati attraverso appositi Accordi di Programma quadro e Misure Docup) nonché vari programmi di valorizzazione delle risorse ambientali e delle aree naturali (Progetto APE, Rete regionale delle aree protette, programmi di educazione ambientale, ecc.). Inoltre, vari programmi regionali, i bandi, ed in generale tutti i provvedimenti attuativi di spesa, riservano alle zone interne le percentuali di priorità previste dalla legge regionale per la montagna.

Anche escludendo alcuni di questi e le grandi opere previste nel quadro della *legge obiettivo* l'insieme degli interventi programmati e in corso nei programmi operativi per la realizzazione delle infrastrutture (tab. 2.3) sta investendo nelle zone interne oltre 4,8 miliardi di euro, che costituiscono circa l'85% del totale degli investimenti pubblici fino al 2006. Se si considera il peso relativo delle zone interne sul totale regionale (circa il 50% della popolazione ed il 75% della superficie territoriale, da assumere come *targets* di riferimento), si può dire che il primo obiettivo della politica di riequilibrio territoriale regionale, quello di destinare alle aree svantaggiate una percentuale di investimenti pubblici superiore al loro peso percentuale, può dirsi raggiunto.

Da questo punto di vista, le azioni più efficaci sono in corso per le infrastrutture informatiche e telematiche (oltre 54 milioni di euro, l'85% del totale regionale), per quelle industriali (quasi 70 milioni di euro, il 68%), per i beni culturali (oltre 58 milioni di euro, il 62,5%), le politiche urbane e di recupero dei centri storici (circa 4,5 miliardi di euro, il 90,4%).

Politiche per le imprese

Per quanto riguarda infine le politiche per le imprese, durante il 2003 sono state intraprese iniziative volte a superare il noto problema dei massimali di aiuto, con l'invio alle autorità nazionali competenti della proposta di revisione dell'elenco dei Comuni rientranti nell'obiettivo 2 e nelle aree di cui all'art. 87.3.c del trattato UE.

Nel frattempo, si è compensato lo svantaggio relativo della localizzazione delle imprese delle zone interne con un insieme di strumenti (vedi oltre), ordinari e della finanza straordinaria, tra cui la fissazione di priorità e riserve specifiche (o esclusive) per imprese localizzate nelle zone interne, nei principali programmi cofinanziati dall'Unione Europea e nelle principali leggi di politica industriale.

Una prima valutazione, grezza e certamente parziale (mancano i dati degli interventi cofinanziati dal POR obiettivo 3 per le politiche attive del lavoro e dal Piano di Sviluppo Rurale, tutti ricadenti in aree obiettivo 2 per le imprese agricole) dell'impegno del settore pubblico negli incentivi alle imprese (riportata nella tabella 2.4) conduce ad una stima di circa 200 milioni di euro, considerando che questi costituiscono un cofinanziamento medio del 20% degli investimenti delle imprese, si può ipotizzare che svilupperanno investimenti per circa 1 miliardo di euro.

Com'è noto, per promuovere nascita e sviluppo di imprese nelle zone interne sono stati attivati, e verranno confermati nei prossimi anni, tutti gli strumenti compatibili con i massimali di aiuto comunitari e con i vincoli del bilancio regionale, ovvero:

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

Tab. 2.4 Sintesi dei principali interventi a sostegno delle imprese in corso nelle zone interne

| AMBITO | STRUMENTO | INTER | INVESTIMENTO | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| | | | TOT | ZONE INTERNE | % | |
| INTERVENTI A SOSTEGNO DELL'ECONOMIA | | | | | | |
| Nuove società, piccole cooperative e cooperative | Capo I sez. 1 | | 17 | 3,3 | 1,3 | 39,4 |
| Iniziative individuali, professionisti | Capo I sez. 2 | | 39 | 1,9 | 1,0 | 51,6 |
| Interventi diretti a costruire, acquistare ristrutturare capannoni e immobili in aree industriali e artigianali da adibire ad attività produttiva e di servizio | Capo II | L.R. 16/2002 (annualità 2003) | 1 | 15,5 | 4,0 | 26,1 |
| Consolidamento passività bancarie a breve e dell'indebitamento assoggettato a procedura giudiziaria attraverso mutui a medio termine | Capo III | | 2 | 2,2 | 0,7 | 31,8 |
| Promozione di nuovi insediamenti industriali da parte delle PMI e delle grandi imprese | Capo IV | | 2 | 2,6 | 2,6 | 100,0 |
| | Totale | | 61 | 25,5 | 9,6 | 37,5 |
| Investimenti PMI ed a sostegno dell'I T | AZIONE 2.1.1 | PIT | 696 | 67,4 | 53,8 | 79,8 |
| Incentivi per Investimenti | AZIONE 2.1.1 B) | MONOSETT | 23 | 8,3 | 4,9 | 58,8 |
| Abbattimento Tasso Di Interesse | AZIONE 2.1.1 C) | PIT | 19 | 10,0 | 3,2 | 32,0 |
| PMI per l'acquisto di servizi | AZIONE 2.2.1 | PIT | 292 | 8,1 | 4,8 | 59,3 |
| Certificazione Dei Sistemi Aziendali | AZIONE 2.2.1 B) | PIT | 175 | 7,1 | 3,5 | 49,3 |
| Sicurezza E Certificazione Di Prodotto | AZIONE 2.2.1 A) | PIT | 86 | 1,8 | 0,9 | 50,0 |
| Sostegno domanda collettiva di servizi reali | AZIONE 2.2.2 | PIT | 4 | 1,3 | 0,5 | 36,0 |
| | | MONOSETT | 32 | 3,1 | 2,0 | 64,5 |
| Sostegno domanda ricerca innovazione trasferimento tecnologico | AZIONE 2.3.1 | PIT | 64 | 15,1 | 9,1 | 60,3 |
| | | MONOSETT | 37 | 8,9 | 6,0 | 67,4 |
| Sviluppo di progetti pilota | AZIONE 2.3.3 | MONOSETT | 3 | 2,0 | 0,6 | 30,0 |
| Sostegno di PMI turistiche | AZIONE 3.3.1 | PIT | 44 | 25,6 | 20,6 | 80,5 |
| | | MONOSETT | 50 | 58,1 | 46,8 | 80,6 |
| Sostegno microimprenditorialità aree protette | AZIONE 3.3.2 | PIT | 240 | 30,6 | 30,4 | 99,3 |
| Aiuti nei Patti territoriali | | Vari PT | N.D. | 315,4 | N.D. | N.D. |
| | Totale | | 1.765 | 562,8 | 187,1 | 33,2 |
| Leggi nazionali di sostegno alle imprese – cofinanziate dal Docup Az. 2.1.2 e Az. 2.1.3 | | | N.D. | 380,4 | N.D. | N.D. |
| | Totale | | | 380,4 | | |
| | TOTALE AIUTI ALLE IMPRESE | | 1.826 | 968,7 | 196,7 | 20,3 |

Fonte: Rapporto Annuale del DOCUP - anno 2003 e determinate di riferimento

Nel breve periodo, l'azione a favore delle zone interne continuerà nell'attuazione di quanto previsto nell'ordine del giorno approvato all'unanimità dal Consiglio Regionale nella seduta straordinaria dell'8 luglio 2003. Il processo di delega delle competenze in materia di forestazione alle Comunità Montane, è stato avviato, infatti, nel corso dell'ultimo anno. Ad esso conseguirà:

Breve periodo

- l'avvio dell'attività dell'Osservatorio Regionale della Montagna, istituito nel corrente anno;
- la conferma delle appostazioni di bilancio a favore delle infrastrutture da realizzare nella Valle Peligna e nelle zone interne, per un totale di 10 milioni di euro;
- la previsione di risorse specifiche per l'incremento del turismo montano, in particolare attraverso le azioni di promozione del turismo rurale, da integrare con quelle in corso di valorizzazione delle risorse ambientali, di servizi, delle attività produttive, delle infrastrutture culturali e sociali;
- la prosecuzione del progetto pilota per la valorizzazione delle attività sportive, del tempo libero e di servizio nelle zone montane avviato nel corso del corrente anno;
- il potenziamento dei servizi socio-sanitari, attraverso una particolare attenzione ai Piani di Zona ed alle forme di integrazione socio-sanitaria e la loro sperimentazione nelle aree interne.

2.3 - LO SVILUPPO DEL SISTEMA PRODUTTIVO

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

Come si sottolineava nel precedente DPEFR, la politica per il sostegno allo sviluppo dell'apparato produttivo investe un insieme di campi di azione (tabella 2.5), riassumibili in due grandi categorie: le azioni di miglioramento del contesto economico regionale e le politiche specifiche per i singoli settori produttivi. Gli investimenti di medio periodo in corso, che coprono l'arco temporale che va oltre la fine della legislatura ed il presente DPEFR, sono riassunti nelle tabelle 2.6 e 2.7. Rispetto ad esse, si sintetizzano di seguito quelli da privilegiare nel breve periodo.

2.3.1 - LE POLITICHE SUL CONTESTO ECONOMICO REGIONALE

Le azioni per il miglioramento del contesto economico regionale, da realizzare attraverso un'adeguata responsabilizzazione del livello di governo locale nella definizione e nell'attuazione delle politiche di sviluppo territoriale, sono inquadrabili nei seguenti campi complementari tra loro:

- politiche per le imprese, sulla base delle specifiche esigenze settoriali e territoriali, per l'attrazione di nuovi investimenti esterni, la creazione di nuove imprese, la

- promozione della cooperazione mediante la realizzazione di reti e di distretti, e il rafforzamento del tessuto produttivo;
- l'adeguamento delle infrastrutture del territorio alle esigenze delle imprese, fondamentale ai fini del sostegno delle imprese locali e dell'attrattività del territorio per le imprese extra-regionali;
 - l'innalzamento della qualità e la promozione dell'accesso, da parte delle imprese, ai fattori produttivi primari (innovazione, capitale umano e finanziario, servizi).

Tab 2.5 Strategie e strumenti di intervento di medio periodo per la priorità dello sviluppo del sistema produttivo regionale

| AMBITI | STRATEGIE | AZIONI | STRUMENTI | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------|
| | | | PROGRAMMATICI LEGISLATIVI | FINANZIARI | |
| Adeguamento delle infrastrutture del territorio alle esigenze delle imprese | Completare e migliorare reti viarie e ferroviarie | Sostegno ai programmi e progetti degli Enti Locali | Programmi di settore Programmazione negoziata Locale | Regionali Statali (IIP) Locali Comunitari (DOCUP) | |
| | Differenziare modalità di trasporto (sistemi intermodali) | | | | |
| | Migliorare sistemi distribuzione idrica ed energetica | | | | |
| | Completare e migliorare dotazione infrastrutture per la localizzazione industriale, artigianale e di servizio | | | | |
| Innalzamento della qualità e promozione dell'accesso da parte delle imprese ai fattori produttivi primari (innovazione, capitale umano, servizi, capitale finanziario) | Migliorare la qualità del capitale umano | Migliorare l'offerta dell'istruzione e della formazione superiore | (vedi oltre, politica del lavoro) Regionali Statali Comunitari (POR Ob. 3) | | |
| | | Migliorare il raccordo tra mercato del lavoro ed il sistema formativo | | | |
| | Sviluppare le innovazioni tecnologiche a servizio del sistema produttivo locale | Sviluppare capacità di ricerca, coordinando e integrando i centri esistenti | Progr Regionale Ricerca Sviluppo Tecnologico (vedi DOCUP) | Regionali Statali Comunitari (DOCUP) | |
| | Favorire il trasferimento tecnologico al sistema delle imprese | Sostegno offerta innovazione (servizi alle imprese e nuove imprese di servizi) | | | Leggi di incentivi agli investimenti |
| | | Sostegno domanda di innovazione imprese | | | Leggi di incentivi a nuove imprese |
| | | Favorire l'accesso al credito delle PMI agricole, industriali e di servizi | Sostegno fondi di garanzia di PMI Azioni di ingegneria finanziaria per ricapitalizzazione PMI (<i>venture capital</i> , fondi chiusi specializzati, prestiti partecipativi, ecc.) | Leggi di settore Docup | |
| Migliorare efficienza mercato finanziario | Riordino sistema creditizio regionale | | | | |
| Attrazione di nuovi investimenti esterni | | Sviluppo del mercato finanziario locale e Azioni dirette regionali | Contratti di programma | Regionali Statali | |
| | | Sostegno a programmi locali di Marketing territoriale | | | |
| Rafforzamento del tessuto di nuove imprese | Creazione di nuove imprese e promozione cooperazione, con realizzazione di reti e di distretti. | Sostegno creazione di impresa e sostegno delle politiche di rete su base locale | LL.R.R 136/96, 55/98 96/97 16/02 | Comunitari Regionali Statali | |

Le politiche per gli aiuti alle imprese, a fronte di una non manovrabilità del massimale di aiuto e nel quadro delle competenze assegnate fino al 2003 alle Regioni, hanno usato maggiormente lo strumento della "selezione delle priorità" territoriali o settoriali o della definizione di "riserve di risorse" nei bandi a favore di aree e settori svantaggiati.

Aiuti alle imprese

La stima condotta, ripetiamo, certamente parziale, perché non include gli interventi cofinanziati dal POR Ob. 3 per le politiche attive del lavoro e dal PSR per le imprese agricole, quantifica in oltre 960 milioni di euro gli investimenti pubblici in corso per alcune leggi regionali di incentivo e per il cofinanziamento degli aiuti alle imprese in Abruzzo: la cifra dovrebbe sviluppare investimenti per circa 6 miliardi di euro.

Tab. 2.6 Interventi a sostegno delle imprese, in corso nel territorio regionale

| AMBITO | STRUMENTO | INTERVEN | INVESTIM | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|--------------|----------------|
| Investimenti delle PMI ed a sostegno dell'I T | AZIONE 2.1.1 | PIT | 923 | 67,4 |
| Incentivi per Investimenti | AZIONE 2.1.1 b) | MONOSETTORIALE | 74 | 8,3 |
| Abbattimento Tasso di Interesse | AZIONE 2.1.1 c) | MONOSETTORIALE | 47 | 10,0 |
| PMI per l'acquisto di servizi | AZIONE 2.2.1 | PIT | 441 | 8,1 |
| Sicurezza e Certificazione di Prodotto | AZIONE 2.2.1 a) | MONOSETTORIALE | 164 | 1,8 |
| Certificazione dei Sistemi Aziendali | AZIONE 2.2.1 b) | MONOSETTORIALE | 340 | 7,1 |
| Sostegno domanda collettiva di servizi reali | AZIONE 2.2.2 | PIT | 8 | 1,3 |
| | | MONOSETTORIALE | 58 | 3,1 |
| Sostegno domanda ricerca innovazione trasferimento tecnologico | AZIONE 2.3.1 | PIT | 100 | 15,1 |
| | | MONOSETTORIALE | 59 | 8,9 |
| Sviluppo di progetti pilota | AZIONE 2.3.3 | MONOSETTORIALE | 10 | 2,0 |
| Sostegno di PMI turistiche | AZIONE 3.3.1 | PIT | 50 | 25,6 |
| | | MONOSETTORIALE | 59 | 58,1 |
| Sostegno microimprenditorialità aree protette | AZIONE 3.3.2 | PIT | 241 | 30,6 |
| Aiuti nei Patti territoriali | | Vari PT | 239 | 315,42 |
| | Totale | | 2.813 | 562,8 |
| INTERVENTI A SOSTEGNO DELL'ECONOMIA | | | | |
| Nuove società, piccole cooperative e cooperative | Capo I sez. 1 | | 44 | 3,3 ** |
| Iniziative individuali, professionisti | Capo I sez. 2 | | 78 | 1,9 ** |
| Interventi finalizzati alla costruzione, acquisto e ristrutturazione di capannoni e di immobili situati in aree industriali ed artigianali da adibire ad attività produttiva e di servizio | Capo II | L.R. 16/2002 (annualità 2003) | 2 | 15,5 ** |
| Consolidamento passività bancarie a breve e dell'indebitamento assoggettato a procedura giudiziaria con mutui a medio termine | Capo III | | 5 | 2,2 ** |
| Promozione nuovi insediamenti industriali di PMI e di GI | Capo IV | | 2 | 2,6 ** |
| | Totale | | 131 | 25,5 ** |
| Leggi nazionali di sostegno alle imprese cofinanziate dal Docup Az. 2.1.2 e Az. 2.1.3 | | | 2.905 * | 380,4 |
| | Totale | | 2.905 | 380,4 |
| | TOTALE AIUTI ALLE IMPRESE | | 5.849 | 968,7 |

* Domande Finanziate ** Finanziamento richiesto

Fonte: Rapporto Annuale del DOCUP - anno 2003 e determinine di riferimento

Tab. 2.7 Interventi per infrastrutture produttive in corso nel territorio regionale

| SETTORE | AMBITO | STRUMENTO | INTERVENTI | INVESTIMENTO | |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------|----------------|--------------|------|
| Infrastrutture Telematiche | Information Technology | MONOSETTORIALE | 152 | 10,2 | |
| | AZIONE 2.1.1 a) | | | | |
| | S.S.I.R.A. | IIP | 27 | 53,4 | |
| | Totale | | 179 | 63,6 | |
| Infrastrutture Industriali | Sostegno attività produttive | IIP | 1 | 0,9 | |
| | Infrastrutture industriali | IIP | 39 | 50,5 | |
| | Aree industriali e artigianali | PIT | 84 | 37,9 | |
| | | AZIONE 1.2.1 | MONOSETTORIALE | 18 | 12,3 |
| | Totale | | 142 | 101,6 | |
| Programmazio ne | Infrastrutture Patto Territoriale CM Peligna | IIP | 13 | 8,8 | |
| | Infrastrutture Patto Territoriale Trigno-Sinello | IIP | 2 | 6,3 | |
| | Infrastrutture Patto Territoriale Marsica | IIP | 13 | 16,0 | |
| | Infrastrutture nei patto territoriali | Vari PT | 38 | 51,27 | |
| | Totale | | 66 | 82,4 | |
| Mobilità | Interporti | IIP | 18 | 217,1 | |
| | Totale | | 18 | 217,1 | |
| TOTALI INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI | | | 405 | 464,7 | |

Fonte: Rapporto Annuale del DOCUP - anno 2003 e determinine di riferimento

Nel campo della politica per le infrastrutture, sono già state impostate nel quadro degli strumenti programmatici di medio e lungo periodo con cofinanziamento nazionale (Legge Obiettivo, Intesa Istituzionale di Programma e relativi Accordi di Programma Quadro) e comunitario (Docup Obiettivo 2) apposite misure. Tra queste, quelle che interessano più direttamente la localizzazione delle imprese (telematiche, di trasporto, per la localizzazione industriale) e che sono state già avviate stanno attivando investimenti pubblici per oltre 460 milioni di euro.

Infrastrutture

La politica volta a rendere accessibili alle imprese i fattori fondamentali della produzione, al di là degli interventi strutturali in corso sul mercato del lavoro con gli appositi strumenti operativi (vedi oltre par. 2.4.1), andrà concentrata nel breve periodo su due obiettivi:

Politica per i fattori produttivi

- il potenziamento dei fattori di innovazione che sostengono sviluppo e qualificazione del sistema produttivo;
- il miglioramento delle condizioni del mercato regionale del credito.

La *politica per l'innovazione* si pone l'obiettivo di organizzare l'*offerta regionale di fattori di innovazione*, per costruirne un sistema in grado di sviluppare in proprio e trasferire alle imprese pubbliche e private metodi di produzione innovativi, necessari a sostenerne un adeguato livello di competitività.

Sono molto recenti o in fase di avvio specifiche iniziative, finanziate con risorse di bilancio o cofinanziate dall'Unione Europea e dal Governo Italiano. Tra le prime, con la L.R. 15/2004 (finanziaria regionale 2004) sono cofinanziati progetti di ricerca di base e di ricerca clinica applicata. Tra le seconde, tutte nell'ambito di azioni strutturali, con apposita azione Docup è stato recentemente avviato il programma sperimentale *REGINA*, che prevede lo stanziamento di 6 milioni di euro (643 mila dei quali a carico della Regione) per lo sviluppo della capacità di innovazione delle imprese e della Pubblica Amministrazione.

Inoltre, con il cofinanziamento statale (risorse per la ricerca nell'ambito della delibera CIPE 17/03), si sta predisponendo un progetto di *Distretto tecnologico* che metta in rete e coordini l'attività delle notevoli competenze disponibili in Regione (centri di eccellenza nella ricerca, nel sistema universitario, nelle grandi imprese ad alta tecnologia, laboratori e centri di ricerca pubblici), perseguendo gli obiettivi delineati nel precedente DPEFR di:

- finanziamento delle attività di ricerca di base o di progetti specifici nei settori definibili come strategici per ampiezza e qualità di ricadute potenziali sul sistema produttivo;
- sostegno alle attività di ricerca applicata, progetti pilota e dimostrativi promossi congiuntamente da centri di ricerca ed imprese e/o dai centri regionali a favore delle imprese, la qualità di prodotti e processi produttivi, e di ambiti di miglioramento della qualità della vita (energia, salute, gestione del territorio);
- promozione delle azioni di diffusione di conoscenze, *know-how* e buone prassi sulle nuove tecnologie di base e sui casi di successo della ricerca applicata.

La *politica per favorire l'accesso al credito delle imprese* è divenuta di importanza cruciale, nella prospettiva di ingresso in operatività degli accordi interbancari del Comitato di

Basilea, che restringono le condizioni di concessione dei crediti da parte del sistema bancario alle PMI (si veda il cosiddetto “Documento di Basilea 2”).

In continuità con il recente passato (precedente DPEFR) l'azione della Regione continuerà ad essere indirizzata su strategie che contemporaneamente agiscano sulla *domanda* di credito, potenziando il sistema delle garanzie e le misure alternative per favorire l'accesso al credito ad associazioni e consorzi di imprese e sull'*offerta* regionale di credito, creando le condizioni per un maggior coinvolgimento del sistema creditizio nel finanziamento dello sviluppo regionale.

Vengono pertanto confermate, anche rivedendo l'attuale legislazione per le PMI artigiane, industriali e di servizi agricoli, le azioni (realizzate con la finanziaria regionale per il 2004) di:

- potenziamento delle risorse messe a disposizione dei consorzi di garanzia dei fidi delle imprese commerciali (L.R. 49/80) dell'agricoltura (L.R. 100/99) ed industriali (L.R. 59/80), per migliorare la capacità operativa dei consorzi stessi;
- previsione di fondi di garanzia per consorzi fidi operanti in settori attualmente non interessati da questi interventi (aziende dei servizi, imprese turistico-alberghiere, attività terziarie e libero-professionali che richiedano investimenti di capitale);
- incentivo alla creazione di consorzi fidi di secondo grado, per aumentare il grado di operatività e la solidità finanziaria di tali forme di associazionismo;
- la possibilità di rendere operativi ulteriori consorzi fidi, in particolare nel comparto dell'artigianato, anche rivedendo in tal senso l'attuale normativa (Legge Quadro per l'artigianato, L.R. 60/96);
- lo sviluppo di azioni di ingegneria finanziaria (*venture capital*, partecipazione temporanea al capitale di rischio, prestiti partecipativi, fondi chiusi specializzati) come alternativa all'accesso al credito in determinate condizioni e settori, oltre che alla ricapitalizzazione delle PMI industriali, artigiane e dei servizi.

Le azioni dal lato dell'offerta del credito, in linea con l'ordine del giorno approvato all'unanimità nella seduta straordinaria del Consiglio Regionale del 15 luglio 2003 sull'argomento, saranno finalizzate a favorire un maggiore coinvolgimento delle banche non locali nel finanziamento dello sviluppo locale e ad indirizzare maggiormente l'azione di quelle locali, sfruttando le possibilità di intervento offerte in tal senso dalla riforma delle Fondazioni bancarie introdotta dalla legge Finanziaria statale per il 2002, che vi aumenta le quote sociali di Regione ed Enti Locali.

L'ingresso di Regione ed Enti Locali nei Consigli Generali delle Fondazioni bancarie che controllano le S.p.a. consentirà di intervenire in maniera molto incisiva nel finanziamento di varie iniziative di sviluppo economico, ma anche culturale e sociale, creando 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 nella stessa gestione della fiscalità regionale.

2.3.2 - LE POLITICHE PER I SETTORI PRODUTTIVI

Agli obiettivi ed agli strumenti di intervento per la creazione del “contesto regionale” favorevole al consolidamento ed allo sviluppo delle imprese e del miglioramento della loro competitività, si aggiungono quelli che caratterizzano le politiche specifiche per i singoli settori produttivi.

Di seguito si sintetizzano le grandi linee di intervento in ciascuno dei settori, ricordando che, per molti di essi, strategie e azioni sono delineati in documenti di programmazione di settore (operativa o di carattere generale: si vedano le colonne degli “strumenti” nella tab. 2.8)

Il campo della politica industriale regionale, che si è ampliato nel corso del 2003 con il trasferimento alle Regioni delle competenze sulle principali leggi di incentivazione per le imprese e con la regionalizzazione degli strumenti di programmazione negoziata locale, è quello al quale maggiormente sono indirizzati gli interventi “di contesto” appena visti (politica per l’innovazione ed il trasferimento tecnologico, politiche regionali del credito).

Politica
industriale

In questo campo andrà gradualmente adeguato il sistema degli incentivi, avvalendosi della recentissima riforma attuata dal governo nazionale che ne coordina, semplifica e rende flessibile l’uso, con l’obiettivo di medio periodo di perfezionare i meccanismi di aiuto all’innovazione, agli investimenti e all’internazionalizzazione delle imprese, tenendo conto delle esigenze:

- di estendere le iniziative agevolate a quelle che favoriscono i rapporti di subfornitura a livello locale, per stimolare la creazione ed il consolidamento delle reti di imprese e degli effetti di distretto produttivo;
- di valorizzare il ruolo dei consorzi e della cooperazione tra imprese, in particolare per specifiche tematiche (ad es: ricerca e servizi da realizzare in comune), specie all’interno di specifici ambiti locali (es. distretti industriali);
- di incentivare il passaggio generazionale dell’imprenditoria;
- di utilizzare prevalentemente meccanismi automatici, in sostituzione delle procedure valutative, per garantire alle imprese la semplificazione e la certezza dei tempi, ed alla Pubblica Amministrazione la riduzione dei costi di amministrazione e gestione del sistema degli incentivi.

La politica per l’internazionalizzazione dovrà sfruttare le opportunità e gli spazi offerti dall’applicazione del principio della *sussidiarietà orizzontale*, coinvolgendo le autonomie funzionali e le associazioni di categoria, portatrici di esperienze specifiche, nel progettare strumenti efficaci, rispondenti alle esigenze delle imprese, e diffusi sul territorio e che prevedano anche l’utilizzo ed il coordinamento degli strumenti già esistenti (ad esempio, la rete degli sportelli unici per le imprese, le agenzie che promuovono il partenariato e le *joint ventures* tra imprese, le azioni di *marketing* territoriale in corso, ecc.) e delle nuove tecnologie.

L'intero assetto istituzionale dell'intervento nel settore va rivisto anche alla luce delle nuove competenze regionali introdotte dalla riforma del Titolo V della Costituzione. In questa direzione, vanno due disegni di legge regionale già predisposti. Il primo ha ad oggetto il "Riordino delle funzioni regionali nei settori dell'industria, commercio ed artigianato", in attuazione del federalismo amministrativo (D.Lgs. 112/98 Bassanini bis e la connessa L.R. 11/99). Il secondo propone il riordino dell'attuale sistema di realizzazione delle infrastrutture per la localizzazione industriale con la riforma dei Consorzi di sviluppo industriale e la creazione di un ente di sviluppo industriale regionale. I due disegni di legge, proposti dalla Giunta e concertati con le parti sociali, sono in discussione nella competente Commissione consiliare.

Tab 2.8 Strategie e strumenti di intervento di medio periodo per le priorità dello sviluppo del sistema produttivo: politiche per i settori produttivi

| POLITICHE | STRATEGIE | AZIONI | STRUMENTI | |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| | | | PROGRAMMATICI LEGISLATIVI | FINANZIARI |
| Politica agraria e dello sviluppo rurale | Diversificazione dell'assetto produttivo | | Incentivi agli investimenti delle imprese che diversificano le produzioni | Regionali Statali Comunitari (PSR) Docup Pesca Leader+ |
| | Integrazione tra attività agricole ed attività industriali e terziarie | | | |
| | Potenziamento delle capacità produttive e commerciali | Valorizzazione associazionismo: consorzi di tutela 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) | | |
| | Miglioramenti strutturali delle aziende agricole | Sostegno allo sviluppo delle imprese agricole | Incentivi agli investimenti di natura fondiaria Incentivi agli investimenti delle imprese di lavorazione e trasformazione dei prodotti agricoli. | Regionali |
| | | Adeguamento tecnologico degli impianti di trasformazione dei prodotti | | |
| | Garantire manutenzione del territorio | | Convenzioni tra la Regione e gli imprenditori agricoli | Regionali |
| Consolidamento dell'Economia ittica regionale | Potenziamento delle dotazioni infrastrutturali e sostegno alle imprese | Incentivi agli investimenti diretti alla realizzazione/adeguamento di infrastrutture, nonché alla realizzazione di iniziative imprenditoriali nel settore Pesca-Acquacoltura | Regionali Statali Comunitari (DOCUP Pesca) | |
| Politica per commercio e artigianato | Favorire innovazione e specializzazione delle imprese | Promozione associazionismo (consorzi di via, ecc.) | Incentivi alla creazione ed irrobustimento consorzi di imprese | Regionali Statali |
| | | Azioni mirate di formazione professionale | Sostegno a progetti di formazione | Regionali Statali Comunitari (POR Ob. 3) |
| Politica del Turismo | Riqualficazione 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 Statali Comunitari (DOCUP) |
| | Diversificazione offerta | | | |
| | Miglioramento ricettività | | | |
| | Riqualficazione delle risorse turistiche | Recupero dei centri storici Potenziamento e messa in rete del sistema museale | | |
| Promozione dell'immagine regionale | Programma Triennale di Promozione Turistica | | Regionali | |

In linea con quanto avviene a livello nazionale, al settore agricolo, agroalimentare e forestale, la Regione riconosce una grande rilevanza strategica, sia ai fini della competitività economica e dell'immagine regionale in Italia e all'estero, 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,
foreste e
sviluppo rurale

Per questo motivo, la politica regionale di settore è orientata a tre obiettivi basilari:

- la creazione di un sistema produttivo in grado di sostenere le sfide del mercato attraverso la competizione basata sulla qualità dei prodotti e del loro stretto legame con il territorio, sulla modernizzazione e l'efficienza dei processi produttivi e distributivi;
- il miglioramento del legame tra le produzioni regionali e il territorio, in grado di garantire la valorizzazione delle diversità, riflesso delle ricche tradizioni della produzione alimentare abruzzese, ma anche la qualità delle produzioni, la tracciabilità dei prodotti, il presidio del territorio e la tutela e valorizzazione dell'ambiente;
- più in generale, lo sviluppo dell'economia rurale nel suo complesso e nella sua fondamentale dimensione sociale e territoriale, attraverso la diversificazione dell'assetto produttivo delle aree rurali e la loro integrazione con le attività industriali e terziarie collegate a queste in filiera (in particolare, l'agroindustria, l'agriturismo, l'artigianato tipico, il turismo culturale e naturalistico).

Nella prospettiva di perseguire questi tre obiettivi, la strategia regionale nel settore agricolo, forestale e dello sviluppo rurale integra gli strumenti della programmazione operativa comunitaria (Piano di Sviluppo Rurale e Programma di Iniziativa Comunitaria Leader +), con interventi mirati sia al miglioramento della competitività delle imprese agricole, sia allo sviluppo locale.

I primi puntano al potenziamento delle capacità di trasformazione e di commercializzazione delle aziende agricole e agro-industriali, attraverso la valorizzazione delle espressioni dell'associazionismo (consorzi di tutela, di produzione, di vendita), la valorizzazione dei prodotti tipici e di qualità, il miglioramento strutturale e tecnologico delle aziende agricole, lo sviluppo della multifunzionalità delle imprese. Gli strumenti utilizzati per perseguire questa strategia sono di vario genere, dal sostegno alla creazione di marchi, in sinergia con le iniziative di *marketing* dei prodotti tipici e dell'immagine turistica della nostra Regione, a strumenti comuni anche ad altri settori (per la crescita delle imprese, il credito, la semplificazione degli adempimenti burocratici, ecc.), a quelli propri della politica agraria (incentivi alla ricomposizione fondiaria, servizi di accesso agli aiuti, agevolazioni creditizie settoriali, incentivi alla riorganizzazione e il rilancio dell'associazionismo, ecc.). Recentemente, attraverso appositi provvedimenti legislativi (L.R. 9 marzo 2004, n. 11), l'operatività di tali strumenti è stata migliorata ed estesa, ampliando operazioni e soggetti ammissibili al credito agrario agevolato. Nell'ambito di tali strumenti, particolare attenzione, come nel recente passato (finanziarie degli ultimi due anni), sarà dedicata al potenziamento della dotazione finanziaria delle leggi che garantiscono l'accesso al credito per le imprese ed alle agevolazioni di carattere fiscale.

Gli interventi per lo sviluppo dell'economia rurale si avvalgono degli strumenti tipici dello sviluppo locale, atti a garantire la programmazione partecipata di tutti i soggetti locali e la promozione dei *progetti di sviluppo*, finalizzati a diversificare l'assetto produttivo e ad integrare tra loro le attività economiche delle aree rurali. L'azione regionale in quest'ambito sarà di integrare tali forme di intervento, in continuità con quanto previsto nel precedente DPEFR, con interventi volti a:

- sostenere le aziende dedite ad attività di manutenzione del territorio, attraverso convenzioni con gli imprenditori agricoli che promuovano opere di sistemazione, di salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, di cura dell'assetto idrogeologico e di tutela delle vocazioni produttive locali;
- riequilibrare le opportunità di sviluppo dell'agricoltura a favore delle zone interne, attraverso il miglioramento delle infrastrutture rurali (strade, metanodotti, acquedotti, elettrificazione rurale), incentivi e sostegni alla pluriattività, interventi di conservazione e miglioramento dei boschi.

Economia Ittica

Le politiche regionali di sostegno all'economia ittica sono mirate a favorire il consolidamento del settore mediante una duplice linea di intervento: per un verso si punta a potenziare alcune dotazioni infrastrutturali basilari (a titolo esemplificativo: realizzazione di attrezzature nei Porti di Pesca, posizionamento di barriere sommerse a fini antistrascico e di ripopolamento etc.); per altro verso si persegue l'obiettivo di sostenere il sistema imprenditoriale del segmento Pesca-Acquacoltura, attraverso gli strumenti della Promozione ovvero mediante la sperimentazione di soluzioni innovative, nonché rafforzandone le capacità di trasformazione e commercializzazione. L'insieme di tali interventi è coordinato da uno specifico Programma operativo (DOCUP Pesca 2000-2006), finanziato con risorse comunitarie, statali e regionali.

Inoltre, allo scopo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse statali e regionali previste dalla legislazione di settore con la L.R. n. 22/2004 "*Nuove disposizioni in materia di politiche di sostegno all'economia ittica*" è stato istituito il "Fondo unico delle politiche della pesca". Il Fondo sostiene, tra gli altri interventi, l'informatizzazione e la messa in rete dei mercati ittici abruzzesi, la certificazione della qualità del prodotto ittico locale, la diffusione dei marchi e di strumenti di tracciabilità, la ricerca applicata e la sperimentazione innovativa in acquicoltura, la pesca-turismo, quale opportunità di integrazione del reddito degli addetti alla pesca

Commercio

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

Il disegno di legge regionale di modifica della L.R. 62/99, "*Indirizzi programmatici e criteri di insediamento delle attività di vendita al dettaglio sulle aree private in sede fissa, a norma del D.Lgs. 114/98*", che trasferisce le competenze alle Regioni, prevede le opportune misure per frenare l'eccessiva espansione delle grandi reti di distribuzione commerciale, in particolare nelle zone già attualmente sovraffollate da tali strutture,

ed incentivare la localizzazione del piccolo commercio (commercio di vicinato, attività commerciali nei piccoli centri). La stessa proposta è in sintonia e va ad integrarsi con il disegno di legge regionale “*Orari di apertura e chiusura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio*”. Entrambe le proposte, discusse con le parti sociali e le associazioni di categoria, hanno completato il loro *iter* nella Commissione consiliare competente, e saranno in aula per la discussione al Consiglio presumibilmente già alla ripresa autunnale dei lavori.

E’ noto come la politica per il commercio si avvale di una normativa di sostegno che utilizza un insieme di strumenti (da quelli “generalisti” - L. 488/1992, L.R. 16/2002, ecc. - a quelli per la promozione dell’accesso al credito attraverso associazioni e consorzi), che per varietà e tipologia di attività incentivate può considerarsi soddisfacente, ma che richiede di essere maggiormente indirizzata verso la tipicità.

Pertanto, mentre gli incentivi alle imprese previsti dalle leggi esistenti favoriranno ancora gli investimenti in innovazione, nel rinnovo dei locali, nelle innovazioni di immagine, e, nei piccoli centri montani, il consolidamento dei piccoli esercizi polifunzionali, il disegno di legge regionale “*Intervento straordinario in conto capitale della Regione Abruzzo nel settore commercio per la specializzazione in prodotti tipici e di qualità degli esercizi di vicinato*”, che sarà presentato a breve dalla Giunta, propone azioni specifiche per favorire in maniera più incisiva la specializzazione in prodotti tipici, di qualità e in nicchie specifiche di mercato.

Infine, con il disegno di legge regionale “*Norme di indirizzo programmatico regionale di razionalizzazione ed ammodernamento della rete distributiva di carburanti*”, che la Giunta ha trasmesso (DGR n. 4/C del 20/01/2003) al Consiglio ed è attualmente all’esame della competente Commissione consiliare, si propongono soluzioni idonee alla riorganizzazione del settore ed all’assetto localizzativo degli impianti di distribuzione.

Nel settore dell’artigianato, importante polmone che contribuisce per il 14% al prodotto e per il 17% all’occupazione regionali, come sostenuto nel precedente DPEFR, alla luce dell’estrema eterogeneità del settore e delle recenti trasformazioni nel contesto economico generale e regionale, i tradizionali strumenti di sostegno (accesso al credito, in particolare attraverso la promozione dell’associazionismo; sostegno all’innovazione, la formazione professionale e la trasmissione delle conoscenze e delle capacità dei mestieri attraverso strumenti come la *Bottega scuola*), richiedono di essere riveduti ed ammodernati.

Artigianato

E’ in fase di predisposizione da parte della Giunta, concertato con le associazioni di categoria e le parti sociali, e sarà presentato a breve al Consiglio, il disegno di legge regionale di revisione della Legge Quadro sull’artigianato (L.R. 60/96).

Obiettivi della legge, oltre alla garanzia di nuovi meccanismi di partecipazione alla formazione delle decisioni (attraverso la Consulta del settore) e alla semplificazione delle procedure amministrative, saranno di garantire forme più incisive di sostegno:

- alla commercializzazione dei prodotti, all’internazionalizzazione delle imprese ed alla conquista dei nuovi mercati;
- a nuovi strumenti di formazione professionale permanente, che affianchino quella

- tradizionale (sui “mestieri”) con quella volta a favorire l’acquisizione di competenze gestionali e l’innovazione nei comportamenti imprenditoriali;
- all’associazionismo per l’acquisto di servizi e per l’accesso al credito

Per quanto riguarda in particolare quest’ultimo, in linea con la riforma prevista dal provvedimento collegato alla legge finanziaria statale per il 2004, il disegno di legge prevede misure in grado di trasformare i Consorzi collettivi di garanzia dei fidi in una sorta di intermediari finanziari, rafforzandone la loro capacità patrimoniale ed elevando il limite di crediti garantibili, al fine di sostenere lo sviluppo delle imprese anche nel medio periodo.

- Turismo** La politica per il settore del turismo opera contemporaneamente su cinque fronti:
- la definizione del nuovo assetto istituzionale, alla luce della riforma costituzionale, che nel settore assegna alle Regioni competenza legislativa esclusiva;
 - le politiche di promozione, realizzate dalla Regione e dall’Agenzia Regionale di promozione turistica (APTR);
 - il miglioramento del sistema dell’offerta del territorio regionale, in stretta sinergia con le politiche per le infrastrutture, l’ambiente ed il territorio;
 - lo sviluppo e, se necessario, la regolamentazione dei nuovi segmenti del settore turistico;
 - la promozione dello sviluppo delle imprese e delle professionalità del settore.

Il riordino dell’assetto istituzionale del turismo resta un compito molto complesso, essendo ancora oggetto di conflitti e contenzioso la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni previsto dalla Legge-Quadro sul turismo (Legge 20 marzo 2001, n. 135, “*Riforma della legislazione nazionale del turismo*”) antecedente alla riscrittura del Titolo V della Costituzione. Ciononostante, va prospettandosi già nei principi della legge stessa ed in linea con quanto avviene in altri settori, una divisione dei compiti tra Regione ed Enti Locali, che affida alla prima un ruolo di programmazione e coordinamento delle attività locali, ed ai secondi (Province, Comuni e loro associazioni) competenze di programmazione e promozione turistica su scala locale.

In questo contesto, l’obiettivo dei precedenti DPEFR di favorire tutte le forme di auto-organizzazione del territorio, attraverso il partenariato tra Enti Locali e privati, di organizzazione autonoma dell’offerta da parte di questi ultimi (ad es: consorzi locali di promozione e valorizzazione turistica), che favoriscono il coinvolgimento e la cooperazione tra operatori del settore ha trovato concreta applicazione con l’istituzione dei *Sistemi Turistici Locali*, sollecitata dalla stessa legge quadro citata. La L.R. 14 maggio 2004, n. 17 “*Sistemi turistici locali*”, definisce questi ultimi come “*articolazione fondamentale dell’organizzazione turistica (...), strumento per l’attuazione della collaborazione tra pubblico e privato nella gestione delle attività di formazione del prodotto turistico, mediante la valorizzazione integrata delle risorse locali, di promozione e commercializzazione dell’offerta*”, aggregazione spontanea del partenariato locale di soggetti pubblici e privati operanti nel settore del turismo e collegati (beni culturali ed ambientali, agricoltura, commercio, artigianato, servizi). Ai sistemi locali, che dovranno essere riconosciuti dalla Regione, la legge affida il compito di proposizione di progetti integrati di qualificazione e valorizzazione dell’offerta turistica sul territorio.

Le politiche di promozione turistica, pur valorizzando le specificità locali con gli strumenti visti, in linea con quanto delineato nei passati DPEFR continuano a sostenere l'immagine unitaria dell'Abruzzo, garantendole una maggiore visibilità soprattutto all'estero e favorendo la piena valorizzazione turistica del patrimonio naturale e delle aree protette e l'uso sinergico dei vari segmenti che tale patrimonio consente (culturale, religioso, sportivo, termale, di ritorno degli affari, ecc.).

E' questo l'obiettivo che persegue il "Programma Triennale di Promozione Turistica 2003-2005", che a tal fine si propone di migliorare gli strumenti di conoscenza del mercato, di programmazione e di aggregazione commerciale della Regione, nonché gli strumenti di promozione da parte della rete degli IAT e dell'APTR, attraverso "Progetti", caratterizzati da un approccio operativo (vedi scheda 2D).

Nell'ambito del miglioramento dell'offerta turistica regionale attraverso lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse fisse sul territorio, sono in corso di realizzazione attraverso le apposite misure infrastrutturali cofinanziate con fondi nazionali e comunitari, escludendo le misure specifiche per lo sviluppo dell'ambiente rurale incluse nel Piano di Sviluppo Rurale e nel Programma Leader + e le risorse previste per i prossimi anni, investimenti pubblici per oltre 200 milioni di euro per l'ambiente (difesa del suolo, ciclo idrico integrato, patrimonio paesaggistico e ambientale), quasi un centinaio per la cultura (tutela e recupero dei centri storici, beni storico-archeologici e museali, promozione culturale), cui vanno aggiunti gli oltre 6 miliardi di euro di investimenti complessivi attivati dai vari programmi di riqualificazione e rifunzionalizzazione dell'intero sistema urbano (*cf. infra*, tabella 2.16).

Nel filone del potenziamento dei segmenti non adeguatamente sfruttati rientrano due recenti provvedimenti legislativi e le relative azioni in corso.

Il primo, la L.R. 10 luglio 2002, n. 15 "Disciplina delle acque minerali e termali", recependo la nuova normativa nazionale, costruisce un quadro unitario degli interventi regionali nel segmento del turismo termale, in un'ottica di salute della popolazione e di sviluppo delle attività termali, ma soprattutto di valorizzazione economica e turistica del territorio attraverso la salvaguardia e la qualificazione delle risorse naturali ed ambientali, del patrimonio urbanistico e storico-artistico, ricettivo e delle attrezzature complementari, nonché della promozione di eventi e manifestazioni legate alla fruizione del tempo libero.

Recentemente, la Giunta (DGR 9 agosto 2004, n. 736) ha predisposto il primo "Piano Triennale di interventi per la qualificazione e lo sviluppo del termalismo 2004-2006", che stanziava nel triennio 986 mila euro per:

- interventi di sostegno agli investimenti degli Enti Locali, finalizzati alla riqualificazione urbana ed alla creazione di attrezzature complementari alla cura (strutture sportive, ricreative e promozione di eventi) nei territori termali;
- interventi di sostegno agli investimenti di imprese e stabilimenti del settore;
- l'attivazione di un progetto di promozione ("PromoTerme in Abruzzo"), che prevede, oltre che la partecipazione ad eventi internazionali, la definizione del marchio di qualità termale (MQT) per le terme regionali e la diffusione di un apposito logo.

SCHEDA 2 D - IL PIANO TRIENNALE DI PROMOZIONE TURISTICA 2003-2005

Il "Programma Triennale di Promozione Turistica 2003-2005" inviato dalla Giunta al Consiglio (DGR 12 marzo 2003, n. 183) propone un potenziamento dei canali tradizionali di promozione turistica, quali l'inserimento delle proposte turistiche nei cataloghi di tour operator stranieri, la partecipazione ad eventi promozionali all'estero, ecc. ma soprattutto un più deciso orientamento verso nuovi strumenti, ossia:

- strategie di aggregazione commerciale degli operatori, dalle più tradizionali volte a capillarizzare la diffusione ed organizzazione degli strumenti di conoscenza dell'Abruzzo sui mercati esteri (sportelli informativi, strumenti multimediali, esposizione commerciale delle offerte turistiche sui cataloghi) a quelle più innovative (incentivi per gli operatori a promuovere l'offerta di pacchetti turistici integrati, servizi specialistici di direct marketing per eventi, strutture e targets specifici);
- un maggiore utilizzo di canali di pubblicità indiretta quali i grandi eventi sportivi (Abruzzo Ski World Cup, Motomondiale classe 125, Prometeus, Campionati mondiali di pattinaggio, Giochi del Mediterraneo, ecc.);
- la definitiva affermazione dei collegamenti internazionali aerei dall'aeroporto d'Abruzzo, che, incrementando gli arrivi dei turisti stranieri, può garantire un vero e proprio salto di qualità del turismo regionale, un allungamento della stagione turistica, ed una migliore integrazione tra turismo montano, rurale, culturale e turismo balneare.

Le azioni di marketing sono organizzate in nove distinti progetti, finanziati annualmente con risorse del bilancio regionale. I progetti sono:

- progetto Infoabruzzo: prevede la realizzazione di un catalogo multimediale inserito nella rete telematica degli uffici di accoglienza turistica (LAT), nonché la ristrutturazione e l'ampliamento di questi ultimi;
- progetto Immaginabruzzo: è una mostra internazionale volta a stimolare, in collaborazione con ENIT, ICE, Istituto Italiano di Cultura, Ambasciate e Consolati la domanda turistica nelle piccole e medie città all'estero;
- progetto Sistemabruzzo: attraverso una banca di immagini ed editoria specializzata dei sistemi turistici abruzzesi, articolati nelle varie tipologie turistiche (mare, montagna sapori, cultura, affari, lavoro), mira a stimolare la nascita dei sistemi turistici locali e la promozione di un'immagine unitaria di alto livello qualitativo;
- progetto Missionabruzzo: sostiene le azioni di marketing di operatori turistici regionali;
- progetto Marcabruzzo: prevede un insieme di azioni integrate di promozione, sponsorizzazioni, seminari, workshop ed azioni di marketing diretto in occasione di grandi eventi sportivi, fieristici e culturali;
- progetto Insiemeabruzzo: prevede progetti di sponsorizzazione e accordi di cooperazione degli attori della filiera turistica abruzzese di eventi fieristici e culturali connessi a segmenti di mercato specifici (ecoturismo, turismo botanico, faunistico, sportivo, mistico, etnico, archeologico, ecc.);
- progetto SmartCard Abruzzo: sostiene la diffusione di carte elettroniche per l'accesso integrato ai servizi offerti dagli operatori regionali (servizi di accessibilità, sosta, godimento del territorio, dei beni culturali e degli eventi, acquisti di prodotti tipici, ecc);
- progetto Porte d'Abruzzo: mira a diffondere il logo e le immagini che riproducono la strategia della comunicazione regionale, distribuendola in tutte le occasioni (comprese la segnaletica stradale e ferroviaria e le insegne);
- progetto Qualitabruzzo: mira ad incentivare il miglioramento della qualità dei servizi turistici regionali ed a diffondere la cultura e le tecniche della qualità tra gli operatori del settore..

In precedenza, con la L.R. 23 ottobre 2003, n. 16 “*Disciplina delle strutture ricettive all’aria aperta*”, si è riformato l’intero sistema nell’ottica della salvaguardia dell’ambiente, offrendo agli operatori turistici la possibilità di riqualificare, ammodernare, ampliare e costruire nuove strutture di qualità, efficienti, confortevoli e competitive. La legge, infatti, riclassifica campeggi e villaggi turistici e relativi servizi, detta ai Comuni le norme e le procedure urbanistiche per la loro realizzazione, snellisce le procedure di autorizzazione per la riconversione e le modifiche di strutture esistenti e le condizioni e le procedure per la certificazione di qualità di queste ultime.

Nell’ultimo filone di interventi (promozione dello sviluppo delle imprese e delle professionalità del settore) rientrano le leggi di incentivi alle imprese turistiche e dei settori collegati (commercio, artigianato, ecc.), nonché i provvedimenti legislativi adottati (tra il 2003 e il 2004) per la disciplina delle nuove professionalità legate al settore turismo e, in generale, alla fruizione del tempo libero.

In continuazione degli interventi in corso, le risorse finanziarie destinate ad agevolare gli investimenti degli operatori del settore turismo in Regione saranno finalizzate nei prossimi anni all’ammodernamento e al miglioramento della ricettività e dei servizi, in maniera differenziata nei singoli sistemi locali e nei vari segmenti, e coordinate con quelle dei programmi pubblici di investimento (sopra citati), volti a migliorare le infrastrutture turistiche (per es. innevamento artificiale nelle zone sciistiche), a riqualificare le risorse storico-archeologiche ed a ripristinare la qualità urbana e sociale (*cf. infra*, par. 2.5.5).

2.4 - LE POLITICHE SOCIALI

2.4.1 - POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO, ISTRUZIONE E FORMAZIONE

L’evoluzione del mercato del lavoro regionale mostra una graduale e soddisfacente crescita dei livelli occupazionali, ma anche elementi di tensione, evidenti in aree di sofferenza localizzate: la crisi di grandi aziende in alcuni settori di punta (quali l’elettronica e la metalmeccanica), con impatto locale, anche di misura rilevante, nelle zone interne, ed effetti negativi su alcune componenti del mercato del lavoro regionale (occupazione femminile e disoccupazione di lungo periodo).

Già nei precedenti DPEFR si evidenziava pertanto la necessità di indirizzare la politica del lavoro regionale verso azioni che agissero contemporaneamente sulla *domanda di lavoro* proveniente dall’apparato produttivo (il rilancio della competitività e lo sviluppo del sistema di PMI, in sinergia con le politiche per le imprese agricole, industriali, artigianali, del turismo e dei servizi) e sull’*offerta* dello stesso (strategie mirate di specializzazione della manodopera, il miglioramento dell’integrazione tra formazione e mercato del lavoro e del grado di adattabilità della forza lavoro

all'evoluzione dei processi produttivi). Si sottolineava come tale strategia trovasse sostegno nelle innovazioni legislative introdotte nel frattempo (ed in particolare la Legge 30/2003 "Legge Biagi" e le forme di assunzione ed impiego flessibile e l'accentuazione delle politiche per l'imprenditorialità e l'autoimpiego), che consentono di migliorare il tasso di partecipazione al mercato del lavoro, fornendo opportunità di inserimento e reinserimento di lavoratrici e lavoratori.

Tab 2.9 Obiettivi e strumenti di intervento di medio periodo nelle politiche attive del lavoro, dell'istruzione e della formazione professionale

| AMBITI | STRATEGIE | AZIONI | STRUMENTI | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| | | | PROGRAMMATICI LEGISLATIVI | FINANZIARI |
| Ammodernamento ed innovazione nei sistemi di istruzione, formazione e lavoro | Rafforzamento e miglioramento qualitativo formazione superiore universitaria e post-universitaria | | | Regionali Statali Comunitarie (POR Ob.3) |
| | Riqualificazione del sistema di formazione regionale superiore | Realizzazione e messa a regime del sistema di accreditamento degli organismi di formazione | | |
| Miglioramento dei 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 competenze di base e trasversali | | Strumenti pattizi e di programmazione negoziata locale | |
| Sostegno alla flessibilizzazione dei rapporti di lavoro | Sviluppo di percorsi formativi mirati all'innovazione (R&S, cultura imprenditoriale, filiere formative ad elevata qualificazione) | | Collaborazioni tra Università, centri di ricerca e sistema imprese. | |
| | Favorire la creazione di impresa ed lavoro autonomo | Servizi di sostegno (formazione, start-up, tutoraggio, post-tutoraggio, accesso al credito ed ai servizi, ecc.) | | |
| Potenziamento degli strumenti in grado di favorire l'inserimento nel mercato del lavoro | Favorire l'uso di strumenti flessibili di inserimento nel mercato del lavoro | | Leggi nazionali e regionali | |
| | 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> | |
| | Potenziamento degli strumenti istituzionali (interazione tra più soggetti istituzionali) | | | |
| | Innovazione metodologie e modalità operative di intervento per i processi di inserimento nel mercato del lavoro | | | |
| Adeguamento delle competenze del personale della PA | | | | |

La strategia della politica regionale del lavoro per il prossimo triennio punta a focalizzare, alla luce di queste esigenze del mercato del lavoro regionale, gli interventi in corso. Di conseguenza, con la riprogrammazione di metà periodo del POR Obiettivo 3 (vedi scheda 2E), che recepisce il Piano d'Azione Nazionale, è stato rimodulato l'articolato sistema di obiettivi delle politiche, che, come è noto, sono sintetizzabili in quattro grandi ambiti:

- l'aumento della base occupazionale, attraverso il miglioramento dell'occupabilità delle persone in età lavorativa, l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone

- esposte al rischio di esclusione sociale e il miglioramento dell'accesso al mercato stesso delle categorie svantaggiate e deboli (donne e giovani);
- lo sviluppo, l'ammodernamento e la qualificazione di un sistema integrato di istruzione, formazione e orientamento professionale che consenta anche percorsi di apprendimento dei lavoratori durante tutto l'arco della vita;
 - la promozione della competitività del sistema produttivo, attraverso la flessibilizzazione del mercato del lavoro, lo sviluppo di una maggiore adattabilità delle imprese e dei lavoratori ai nuovi cicli produttivi, la qualificazione delle risorse umane, e lo sviluppo dell'imprenditorialità;
 - il miglioramento generale del sistema di governo del mercato del lavoro, da perseguire in questa fase attraverso il miglioramento dei sistemi di monitoraggio, valutazione ed informazione, con il fine ultimo, di medio periodo, di perfezionare le riforme del mercato del lavoro che prevedono un sistema di programmazione congiunto Regione-Enti Locali.

Al perseguimento del primo obiettivo sono volti i maggiori sforzi anche finanziari delle politiche del settore, con i fini ultimi di:

**Incremento
della base
occupazionale**

- sviluppare il sistema di formazione continua, al fine di accrescere la flessibilità e l'adattabilità dei lavoratori alle innovazioni nei processi produttivi e di sostenere la capacità innovativa e la crescita dell'apparato delle imprese regionali;
- potenziare gli strumenti che garantiscano la promozione della partecipazione femminile e giovanile al mercato del lavoro;
- favorire i processi di reinserimento dei lavoratori e di inserimento in particolare dei gruppi svantaggiati.

Lo sviluppo del sistema di formazione continua va sempre più orientato verso una maggiore diversificazione dei percorsi formativi dei lavoratori in funzione delle esigenze dell'apparato produttivo, sia nel segmento delle grandi imprese che di quello del sistema di PMI, imprese artigianali e microimprese.

Verrà modulata in funzione di tali esigenze la programmazione annuale degli strumenti già utilizzati, ed in particolare di quelli di *prevenzione della disoccupazione* (formazione mirata all'inserimento/ reinserimento dei lavoratori, formazione iniziale per il completamento dell'obbligo formativo, sperimentazione di percorsi formativi).

Particolare attenzione, in tale ambito sarà dedicata:

- agli strumenti per la lotta alla disoccupazione di lunga durata e per il reinserimento dei lavoratori espulsi (da quelli tradizionali di ricollocamento dei lavoratori espulsi, agli interventi di formazione imprenditoriale e manageriale, alla formazione mirata, ecc.);
- agli strumenti per favorire il reinserimento ed il prolungamento della vita professionale delle persone con oltre 50 anni, proseguendo le sperimentazioni in corso e gli interventi di work experiences;
- alla promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro, sviluppando tutti gli strumenti già sperimentati, prima fra tutti la legge di sostegno all'imprenditoria femminile (L. 143/95 e ss.mm.ii.), e accompagnandoli con azioni che consentano alle lavoratrici di conciliare la vita professionale e la vita

- familiare (congedi parentali e formativi, incentivi a favore delle imprese che adottano sistemi di flessibilità del lavoro, sviluppo di tipologie lavorative ad orario modulato in applicazione della “legge Biagi”);
- alle iniziative volte a favorire l’inserimento degli immigrati.

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

SCHEDA 2 E - LA NUOVA STRATEGIA EUROPEA PER L’OCCUPAZIONE E LA RIPROGRAMMAZIONE DI METÀ PERIODO DEL POR OBIETTIVO 3 ABRUZZO

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

La SEO, inaugurata con il Consiglio di Lussemburgo del novembre 1997, consiste, in pratica, in un processo concertato tra Unione Europea e Stati membri, attraverso il quale l’Unione Europea, coordina i processi di riforma dei mercati nazionali del lavoro per favorirne la convergenza normativa ed istituzionale. Strumenti di tale coordinamento sono l’approvazione dei Piani Annuali di Azione elaborati dai Governi Nazionali (National Action Plans o NAPs) ed il monitoraggio sulla loro attuazione. I processi di riforma previsti dai NAPs si basano su quattro pilastri, che costituiscono altrettanti obiettivi delle riforme dei mercati del lavoro condivisi dagli stati membri (occupabilità dei lavoratori, adattabilità degli stessi ai cambiamenti dei processi produttivi, promozione dell’imprenditorialità e del lavoro autonomo, pari opportunità di inserimento sui mercati del lavoro), ciascuno dei quali a sua volta articolato in uno o più Orientamenti o priorità, per un totale 23. Il complesso sistema di obiettivi di politica attiva del lavoro, istruzione e formazione professionale che ne risulta ha ispirato la programmazione del primo triennio di Piani Annuali di Azione, di Programmi Operativi Nazionali (PON), con le relative importanti riforme del mercato del lavoro (dalle misure di emersione del lavoro nero a quelle di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro disciplinati nella Legge Biagi, alle riforme della scuola) e di Programmi Operativi Regionali dell’Obiettivo 3 2000-2006.

Nel corso degli ultimi anni, la SEO si è arricchita di contenuti e si è posta obiettivi sempre più ambiziosi, tanto da far parlare gli osservatori di una seconda fase della SEO. Il Consiglio Europeo di Nizza (2000) ha avviato una decisa azione contro la povertà e l’esclusione sociale, stabilendo che le diverse politiche debbano prevedere, tra i propri obiettivi, la lotta a questi due mali sociali, dando l’avvio ad un processo poi confluito nella predisposizione dei Piani d’Azione nazionali contro l’esclusione sociale, ed affermando il principio della stretta connessione tra la politica per l’occupazione e la coesione sociale. Il Consiglio di Lisbona (marzo 2002) ha indicato la piena occupazione come obiettivo prioritario da realizzare, ed il successivo Consiglio di Nizza (dicembre 2002) ha individuato nella qualità dell’occupazione un ulteriore obiettivo prioritario della SEO. Due Comunicazioni della Commissione Europea del 2003 e i nuovi Orientamenti per le politiche degli stati membri a favore dell’occupazione, emanati con Decisione del Consiglio del luglio 2003, hanno inoltre semplificato il processo di coordinamento e definito tre

obiettivi generali della SEO e delle politiche del lavoro (piena occupazione, qualità e produttività sul posto di lavoro, coesione economica e sociale) ed 11 priorità, destinate a guidare le riforme nazionali del mercato del lavoro e i programmi operativi nazionali e regionali nella seconda metà del periodo di programmazione 2000-2006.

Il Piano di Azione Nazionale 2003, strumento di coordinamento ed orientamento programmatico delle politiche per l'occupazione del Governo Italiano, è stato definito in coerenza con i vecchi e nuovi obiettivi, e prevede una decisa condivisione delle priorità europee e del sistema di governo, ed un supporto alla realizzazione della nuova SEO con oltre l'88% delle proprie risorse. Su tali linee, sono stati riformulati i PO regionali nell'ambito della prevista azione di revisione di metà periodo (mid term review). Il POR Obiettivo 3 della Regione Abruzzo, approvato dalla Commissione con Decisione n. (2004)1969 dell'aprile 2004, adeguando le proprie priorità alla luce delle nuove esigenze e del mutato quadro programmatico nazionale, conferma, sostanzialmente, la validità delle azioni di medio periodo intraprese per le riforme del mercato del lavoro regionale, l'elevazione del tasso di partecipazione ed il miglioramento dei livelli qualitativi della forza lavoro regionale.

L'obiettivo dello sviluppo, dell'ammodernamento e della qualificazione del sistema di istruzione è divenuto di particolare rilevanza anche alla luce della recente riforma scolastica. Caratteristica dell'insieme delle riforme del mercato del lavoro, ed obiettivo di medio e lungo periodo dell'azione regionale, è quello di fondare un sistema formativo le cui componenti (formazione professionale, scuola, lavoro) costituiscano un sistema integrato.

Le azioni in corso sono volte a sviluppare le singole componenti di tale sistema ed a migliorare le loro connessioni, attraverso:

- l'innalzamento della qualità del sistema di istruzione e formazione professionale, attuato in questa fase con la messa a regime del sistema di accreditamento degli organismi di formazione;
- lo sviluppo di azioni volte a potenziare vari livelli e tipologie del sistema della formazione e dell'istruzione regionale;
- il miglioramento degli strumenti di collegamento tra il sistema della formazione ed il mercato del lavoro;
- la costituzione di **Poli territoriali** per l'integrazione dei sistemi di formazione-istruzione-lavoro, al fine di sperimentare, attraverso di essi, il pieno coinvolgimento dei soggetti dello sviluppo locale nel circuito di offerta.

Il processo di adeguamento del sistema di formazione professionale ed istruzione superiore è stato consolidato negli ultimi due anni, con la definizione del modello regionale di accreditamento delle sedi formative e orientative, volto a verificare (a cadenza biennale) le capacità gestionali, logistiche, economiche, relazionali, professionali, ed i livelli di efficacia ed efficienza degli organismi di formazione, il sostegno al conseguimento di idonei *standards* qualitativi da parte degli organismi di formazione, l'individuazione delle metodologie di certificazione dei crediti formativi e di standardizzazione dei percorsi formativi, e la qualificazione delle risorse umane impegnate nel sistema della formazione e dell'istruzione.

L'accreditamento degli organismi di formazione è un processo a cadenza biennale, ed oggetto di sperimentazioni e miglioramenti metodologici continui, che continueranno ad essere sviluppati nei prossimi anni.

Le azioni volte a potenziare la politica della formazione e dell'istruzione stanno interessando vari ambiti, con azioni sia di natura tradizionale che sperimentale. Tra le prime, basti ricordare le azioni finalizzate alla diffusione delle *conoscenze di base e trasversali* nelle scuole di ogni grado, creando e potenziando laboratori linguistici e dotazioni informatiche. Tra le seconde, sono diverse le azioni sperimentate che vengono continuamente perfezionate: nella *formazione superiore*, sono incentivati ed attuati da parte delle Università abruzzesi Master di 1° e 2° livello, nonché gli strumenti di integrazione ed alternanza dei percorsi universitari con esperienze professionalizzanti, ed è già stato migliorato lo strumento dei *voucher* per l'alta formazione; per prevenire la *dispersione scolastica e formativa*, così, come detto, nel campo della *formazione permanente* e in quello dell'inserimento e del reinserimento lavorativo di *gruppi svantaggiati* sono state intraprese varie iniziative basate su nuovi modelli di formazione individuale.

Flessibilizzazione ed adattabilità

Il terzo grande ambito delle politiche del lavoro è quello di accrescere il grado di competitività del sistema produttivo, formando una forza lavoro *flessibile ed adattabile* ai cambiamenti della domanda, attraverso la flessibilizzazione di rapporti di lavoro e la formazione continua.

La flessibilizzazione dei rapporti di lavoro è un elemento centrale delle riforme dei mercati del lavoro stimulate dalla Strategia Europea per l'Occupazione, ed è divenuta un obiettivo che i Governi nazionali europei stanno sviluppando da anni, sia attraverso innovazioni legislative che con la promozione del lavoro autonomo e dell'autoimpiego. Sono ormai numerose e diffuse le nuove tipologie contrattuali (dal *part-time*, al lavoro interinale, al lavoro temporaneo, a quello a chiamata e a progetto, al *job sharing*, allo *staff leasing*, ecc.) introdotte nel mercato del lavoro nazionale come forme per combattere la disoccupazione, specie giovanile, e favorire l'emersione del sommerso. Si tratta di strumenti che consentono al lavoratore di accrescere il bagaglio di esperienze per sviluppare professionalità *spendibili* e valorizzabili sul mercato del lavoro, e quindi di favorirne l'inserimento o il reinserimento, vanno incentivati.

Di rilevanza ancora maggiore sullo sviluppo regionale sono le politiche per *l'imprenditorialità e l'autoimpiego*, che si avvalgono di consolidati strumenti di supporto anche nella legislazione regionale (L.R. 55/98 e L.R. 136/96). Tali strumenti andranno ulteriormente consolidati, dando la priorità ai nuovi bacini di impiego.

Sistema di governo

La necessità di concepire istruzione e lavoro come un sistema integrato presuppone la capacità da parte di chi lo governa di attivare una serie di azioni (accreditamento dei soggetti formativi, analisi dei bisogni, sviluppo delle capacità di valutazione, certificazione dei percorsi formativi e della qualità dell'offerta), pensate come sistemiche ed integrate tra loro. Compito reso ancor più complesso nel contesto istituzionale di crescente divisione dei compiti tra Regione ed Enti Locali che caratterizza le riforme del settore.

Il nuovo sistema di governo del mercato del lavoro verrà ulteriormente perfezionato e portato a regime nel corso dei prossimi anni, migliorando le capacità di programmazione, indirizzo, coordinamento, legislazione da parte della Regione da un lato, e di programmazione e realizzazione degli interventi su scala locale da parte delle Province dall'altro.

Nell'ultimo anno è entrata a regime la nuova struttura di coordinamento del sistema, con la riorganizzazione della Direzione Regionale Politiche Attive del Lavoro, della Formazione e dell'Istruzione, secondo criteri funzionali ai nuovi compiti. Il sistema di governo si avvarrà anche del nuovo Sistema Informativo Lavoro (SIL), realizzato in collaborazione con il Ministero, che costituirà lo strumento fondamentale per l'osservazione sistematica dei fenomeni (domanda e fabbisogni formativi di alcune categorie di lavoratori, ecc.), ma anche dei risultati delle azioni in corso (in particolare, di prevenzione e inserimento/reinserimento dei lavoratori, interventi formativi, ecc.) e dei loro esiti, alla base dei processi di programmazione.

L'obiettivo è quello di pervenire ad un'organizzazione territoriale efficiente ed equilibrata delle filiere formative, che, a partire dalla formazione iniziale e passando attraverso la formazione professionale, sia in grado di accompagnare l'ingresso dei giovani al mercato del lavoro e di salvaguardare e migliorare la qualificazione delle risorse già impegnate, supportando efficacemente le politiche di sviluppo locale anche attraverso il coinvolgimento dei partenariati locali e delle Province.

Elemento fondamentale, in quanto snodo e terminale a livello locale (sub-provinciale del sistema), saranno i centri dei servizi per l'impiego localizzati sul territorio. I 15 Centri presenti hanno già attivato servizi in tutte le aree funzionali previste (accoglienza, orientamento, incontro domanda-offerta, gestione delle procedure amministrative, promozione e pubblicità), adeguato le sedi, le risorse umane, strumentali e relazionali, raggiungendo gli standards minimi di funzionamento. In molti di essi, si sono sviluppati nuovi servizi attraverso l'avvio di iniziative e progetti sperimentali, ed altri ne sono previsti nell'ambito del POR Obiettivo 3.

Negli anni prossimi, la realizzazione dei centri proseguirà secondo le indicazioni del *Masterplan regionale* (DGR 17 gennaio 2002), che definisce direttive, tempi e caratteristiche dei servizi da attivare entro il 2006. In particolare, verranno seguite le tappe previste dal *Masterplan* per lo sviluppo ed il potenziamento dei servizi esistenti e per l'attivazione di ulteriori nuovi servizi.

2.4.2 - POLITICHE DEL WELFARE

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

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

Tra questi:

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

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

Tab 2.10 Obiettivi e strumenti di intervento di medio periodo nelle politiche del welfare

| AMBITI | OBIETTIVI GENERALI | OBIETTIVI INTERMEDI | STRUMENTI | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| | | | PROGRAMMATICI 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 | Nazionali e Regionali | |
| | | Perseguire un'articolazione omogenea sul territorio dell'offerta domiciliare, diurna e residenziale | | | |
| | Perfezionamento del sistema di gestione unitaria di servizi | Ampliamento dell'area di enti e soggetti competenti | | | Piano Sociale nazionale |
| | | Promozione delle opportune forme organizzative | | | |
| | Consolidamento del sistema di programmazione a due livelli (regionale/locale) | Sostegno elaborazione programmi di zona | | | L.R. 22/98 |
| | | Supporto programmazione locale (vedi politiche zone interne, ecc.) | | | |
| Monitoraggio della spesa sociale degli Enti Locali territoriale | Nuova legge regionale di riforma del sistema di interventi e servizi sociali | | | | |
| 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 | Completamento del sistema di monitoraggio regionale delle attività sanitarie | | | |

La situazione odierna, caratterizzata anche nella nostra regione da fenomeni di forte aumento e diversificazione dei bisogni sociali, cui deve necessariamente far seguito un'offerta adeguata e articolata di servizi ed interventi, trova tutte le istituzioni impegnate in un processo di profonda revisione dei rapporti tra i diversi livelli di governo, che mette ulteriormente in discussione l'attuale organizzazione del sistema dei servizi.

In questo quadro di riferimento, l'azione della Giunta Regionale nel breve periodo è orientata verso alcuni obiettivi di fondamentale importanza per assicurare nuovo impulso ed efficacia al processo di rinnovamento in atto. In particolare, tra questi si possono indicare:

- l'inserimento delle politiche sociali regionali in un quadro unitario ed integrato con altri settori di intervento (quali la sanità, il diritto allo studio, la formazione professionale e il lavoro);
- la realizzazione di una programmazione sociale, nei diversi livelli territoriali e di governo, sempre più attenta alle esigenze di efficacia della sua azione, oltre che di miglioramento del sistema di offerta, ma pur sempre basata sui bisogni della comunità e rispettosa della necessità di favorire la promozione dello sviluppo locale, in una corretta ottica di *governance*;
- la scelta di continuare ad operare per livelli essenziali di assistenza, da realizzare coerentemente con la definizione statale *delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale* (art. 117 della Costituzione) e da attuare in modo originale per ciò che attiene ai contenuti prioritari da assicurare ed ai processi da realizzare in tutti gli Ambiti territoriali sociali.

Con questi tre obiettivi, ed alla luce dell'esperienza maturata con i primi due Piani sociali regionali, l'azione della Regione è finalizzata già nel breve periodo alla riforma dell'intero sistema del *welfare* regionale.

Un passo importante in tale processo di riforma sta per essere compiuto con il riordino della normativa e le misure per lo sviluppo della cooperazione sociale, soggetto cardine del sistema. Un disegno di legge di iniziativa della Giunta sul tema ha quasi completato il suo iter consiliare (*cf.* Scheda 2 F).

Inoltre, la Giunta ha recentemente inviato al Consiglio tre disegni di legge regionale, che, richiamandosi ai principi ed alle disposizioni più importanti della legge 328/2000, sono destinati a regolare i pilastri sui quali si fonderà il nuovo sistema di *welfare locale*:

- la “Disciplina delle autorizzazioni al funzionamento e dell'accREDITamento di soggetti eroganti servizi alla persona”;
- il “Riordino del sistema delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB)”;
- le “Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali”.

SCHEDA 2 F - IL DDLR DI RIODINO DELLA NORMATIVA SULLA COOPERAZIONE SOCIALE

Il disegno di legge regionale in tema di cooperazione sociale, trasmesso dalla Giunta al Consiglio nel luglio 2003 (DGR n. 469/C/2003) ed emendato durante il suo iter nelle Commissioni consiliari per tener conto delle recenti innovazioni nella disciplina sul diritto societario, si propone l'obiettivo di ridefinire e regolamentare tutta la materia, finora disciplinata da norme frammentarie, ormai superate e sottoposte a continue e modificazioni ed integrazioni.

La proposta rivede infatti l'assetto istituzionale del settore. I compiti di programmazione e coordinamento nelle azioni di promozione sono affidati alla Regione, che a tal fine si avvale di un apposito organo consultivo (la "Commissione Regionale per la Cooperazione Sociale e l'Associazionismo cooperativo") e di eventuali convenzioni con enti o organizzazioni per attività di monitoraggio e vigilanza. In linea con la normativa regionale e nazionale (rispettivamente, la LR 11/99 e il recente D.M. 23 giugno 2004, in attuazione del D.Lgs. 6/2003), alle Camere di Commercio abruzzesi viene conferito l'esercizio di compiti amministrativi e di coordinamento tecnico dei soggetti operanti nell'ambito della cooperazione, attraverso la tenuta e la gestione informatizzata dell'"Albo Regionale delle Cooperative Sociali e loro Consorzi", che integra il nuovo Albo nazionale delle società cooperative tenuto dal Ministero delle Attività produttive.

Inoltre, il disegno di legge, riconoscendo e legittimando il ruolo fondamentale della cooperazione nell'ambito della politica sociale regionale, si propone di rafforzare ed incentivare lo sviluppo delle cooperative sociali, dei loro consorzi e delle organizzazioni regionali di rappresentanza del movimento cooperativo, attraverso nuovi strumenti.

Vengono infatti incentivati progetti di investimento in immobili, innovazione tecnologica e formazione professionale delle società cooperative sociali e dei loro consorzi, attraverso contributi in conto capitale (del 60%, maggiorato del 10% per le imprese operanti in territori montani, entro il limite di 60.000 euro), l'abbattimento parziale degli interessi su linee di credito agevolato e contributi in conto interessi per l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e l'ampliamento di immobili finalizzati all'esercizio dell'attività. Sono previsti contributi in conto capitale, nella misura massima del 70% entro il limite di 30.000 euro, anche per progetti delle organizzazioni regionali di rappresentanza del movimento cooperativo, volti a promuovere nuovi enti, nuove forme di cooperazione e nuovi servizi (di informazione, aggiornamento, assistenza tecnica e formazione) ad imprese e consorzi.

Al fine di favorire l'accesso al credito delle imprese cooperative, il disegno di legge istituisce presso la FIRA il "Consorzio Regionale Fidi", costituito dalla Regione Abruzzo (che partecipa al 20% del capitale sociale), dalla FIRA, e da enti pubblici (Camere di Commercio ed enti locali), banche, organizzazioni regionali di rappresentanza del movimento cooperativo, cooperative e loro consorzi.

Infine, il disegno di legge prevede che la Regione agevoli la formazione professionale nel mondo della cooperazione sociale, stabilendo un più stretto raccordo tra le strutture formative e le cooperative e loro consorzi per la formazione di base e per l'aggiornamento degli operatori, e sostenendo specifiche iniziative formative per i lavoratori svantaggiati, progetti di riqualificazione del personale delle cooperative e dei loro consorzi e favorendo lo sviluppo di nuova occupazione nel settore dei servizi socio-assistenziali, socio-sanitari e socio-educativi.

Il primo disegno di legge (DGR del 27 settembre 2004, n. 850/c) è destinato a normare i criteri per l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture e dei servizi a gestione pubblica, privata e del terzo settore. Coerentemente con quanto previsto dalla riforma statale, le competenze amministrative per l'autorizzazione, l'accreditamento e la relativa vigilanza vengono assegnate ai Comuni, con il sostegno di appositi organismi tecnici su base provinciale, su indirizzo e direttiva della Regione. Particolare attenzione è volta al miglioramento della qualità dei servizi: sono previsti, infatti, incentivi finanziari per l'adeguamento delle strutture che erogano servizi sociali agli *standards* necessari per l'accreditamento, e percorsi unitari e mirati di qualificazione delle professionalità coinvolte.

Il secondo disegno di legge regionale (DGR del 27 settembre 2004, n. 849/c) prevede la riforma organica del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), attraverso la trasformazione delle Istituzioni che operano in campo socio-assistenziale, socio-sanitario e socio-educativo in aziende pubbliche di servizi alla persona (AA.PP.S.S.) o in soggetti privati. La proposta vuole disciplinare organi e funzionamento delle nuove AA.PP.S.S. le modalità dell'eventuale trasformazione delle persone giuridiche in soggetti di diritto privato e la transizione al nuovo sistema. Vengono, inoltre, incentivate le operazioni di ristrutturazione, ammodernamento, ampliamento e completamento del patrimonio immobiliare indisponibile delle Aziende, attraverso un innovativo sistema di finanziamento, che consiste nell'abbattimento totale degli interessi su linee di credito agevolato attivate con la Cassa Depositi e Prestiti e con altri istituti finanziari.

Il terzo disegno di legge (DGR del 27 settembre 2004, n. 848/c) riforma l'intero sistema dei servizi alla persona alla luce delle nuove competenze legislative esclusive assegnate alle Regioni dal nuovo Titolo V della Costituzione (si veda scheda 2 G).

E' inoltre stato impostato il nuovo Piano Sociale Regionale, da realizzare, come i precedenti, in modo partecipato e condiviso con i diversi attori istituzionali e sociali rappresentativi della società abruzzese. La fase preliminare di analisi dei bisogni su scala regionale, che verrà presentata entro dicembre 2004, sta fornendo un importante supporto conoscitivo e operativo alle scelte programmatiche e strategiche per i prossimi anni. Il nuovo Piano Sociale che ne nascerà entrerà in vigore alla scadenza dell'attuale (fine 2005).

Le diverse iniziative in atto, sia quelle relative all'espletamento del ruolo di regolazione e promozione dei diversi attori del sistema dei servizi proprio della Regione, sia quelle maggiormente legate all'innovazione e alla progettualità, richiedono un livello adeguato di risorse, sicuramente più elevato rispetto a quello attuale. L'impegno ad incrementare la dotazione complessiva di stanziamenti regionali per la spesa sociale, con l'obiettivo di elevare decisamente il livello di spesa media regionale pro-capite, sancito nel disegno di legge per la realizzazione del nuovo sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali, dovrebbe trovare riscontri più immediati anche nel breve periodo.

SCHEDA 2 G - IL DDLR DI RIFORMA DEL WELFARE REGIONALE

Per quanto il Titolo V della Costituzione apra nuovi spazi di azione a Regioni e Autonomie locali, la Legge 328/2000, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", coordinandosi con l'insieme della precedente legislazione, costituisce un importante punto di riferimento per l'elaborazione di norme regionali sulla regolazione del sistema dei servizi alla persona in una visione moderna e completa di welfare, basata sui principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità.

E' pertanto in linea con tali principi che si colloca il disegno di Legge Regionale "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali", destinato a dare un quadro organico alla materia, perseguendo l'obiettivo di garantire qualità della vita, pari opportunità e diritti di cittadinanza sociale in favore della persona e del nucleo familiare attraverso prestazioni ed attività socio-assistenziali e socio-sanitarie.

Il disegno di legge prefigura un sistema di interventi e di servizi, nel qual è riconosciuto un ruolo fondamentale di programmazione, organizzazione e gestione agli organismi non lucrativi di utilità sociale ed ai vari livelli di governo. Alla Regione sono riservate funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e verifica dei servizi e degli interventi, da realizzare mediante politiche integrate tra i diversi attori della vita sociale. Il processo di programmazione è realizzato, con il supporto della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale, congiuntamente dai tre livelli amministrativi e dai soggetti del terzo settore, per i quali è prevista un'apposita sede istituzionale di coordinamento (la Conferenza Regionale del Terzo Settore). Ciascuno dei soggetti concorre, nell'ambito delle proprie competenze, anche a realizzare il sistema dei servizi, verificandone i risultati rispetto ai bisogni individuati e alle risorse impiegate.

Con queste competenze, il sistema di programmazione ricalca la configurazione a due livelli, già sperimentata con successo in Abruzzo nei Piani Sociali Regionali: il Piano Sociale Regionale è lo strumento di indirizzo e coordinamento, ed è articolato in Piani di Zona e sezioni di interesse regionale, ivi inclusi i "programmi speciali". Il Piano prevede, oltre ai requisiti qualitativi e quantitativi dei servizi (livelli essenziali di assistenza), le specifiche modalità per il miglioramento degli stessi, ivi inclusi i criteri per l'affidamento della loro gestione (in sinergia con il disegno di legge per l'accreditamento degli erogatori), nonché gli indirizzi per lo sviluppo e la formazione delle risorse umane impiegate.

Il finanziamento dell'intero sistema è basato sulla compartecipazione alla spesa locale da parte del Fondo Sociale Regionale (alimentato da risorse statali, regionali e comunitarie), per specifiche destinazioni, nonché dal concorso da parte degli utenti, commisurato alla loro capacità economica.

L'insieme degli interventi e dei servizi sociali è concepito come sistema integrato. Il sistema locale dei servizi sociali a rete, gestito dai Comuni nel quadro di interventi coordinati, eroga programmi personalizzati di assistenza, modellati sui livelli essenziali definiti dal Piano Sociale Regionale sulla base di quelli individuati dallo Stato. Al sistema dei servizi si accede attraverso il Punto Unico, sportello di informazione, orientamento e presa in carico delle problematiche dei cittadini. Oltre all'integrazione socio-sanitaria, particolare attenzione viene posta alla lotta alla povertà ed alla non autosufficienza.

2.4.3 - LE POLITICHE PER LA SANITÀ

Negli ultimi anni l'intervento pubblico nel settore sanitario è stato caratterizzato dall'affermarsi e dal progressivo consolidarsi di un sistema di "programmazione cooperativa" di Stato e Regioni, che, avvalendosi di accordi interistituzionali recepiti in provvedimenti legislativi, tende a rendere omogenei tra Regioni i comportamenti organizzativi e di contenimento della spesa e gli *standards* quantitativi e qualitativi dei servizi, al fine di costruire gradualmente un sistema sanitario omogeneo su tutto il territorio nazionale e al contempo finanziariamente sostenibile.

Tab 2.11 Strategie e strumenti di intervento di medio periodo nelle politiche sanitarie

| AMBITI | STRATEGIE | AZIONI | STRUMENTI | |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------|
| | | | PROGRAMMATICI LEGISLATIVI | FINANZIARI |
| Erogazione dei livelli essenziali di assistenza | Potenziamento servizi nelle aree funzionali sottodimensionate | | Piano Sanitario Regionale (da redigere) | Nazionali e Regionali |
| | Riqualificazione dell'offerta nei presidi ospedalieri | Valorizzare professionalità Sistema Sanitario Regionale | | |
| | Potenziamento e miglioramento qualitativo dei servizi per il cittadino | Potenziamento del sistema delle attrezzature e delle tecnologie avanzate | | |
| | | Abbatimento dei tempi delle liste di attesa per prestazioni e visite sanitarie Rafforzamento della rete di emergenza e di pronto soccorso Migliorare l'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) | Piano Sanitario Nazionale | |
| | | Potenziamento Distretti Sanitari di Base e poliambulatori nelle aree urbane e montane | | |
| | | Potenziamento assistenza domiciliare integrata | | |
| | | Realizzazione di nuovi interventi socio-sanitari (case famiglia, centri diurni), in coerenza con le previsioni del Piano Sociale | | |
| Definizione di un sistema di standards comportamentali delle Aziende Sanitarie Locali | Promozione di strategie di miglioramento dei servizi e dei rapporti con i cittadini | Promozione dell'attuazione della carta dei servizi | Sistema di direttive regionali | |
| | | Promozione dell'uso di 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 ed efficacia di interventi sanitari | | |
| Creazione "sistema di governo" della sanità regionale | Razionalizzazione nell'uso delle risorse disponibili | Razionalizzazione dei flussi informativi sulle risorse umane | Direttive nazionali e regionali | |
| | | Razionalizzare uso risorse umane e riorganizzazione amministrativa e sanitaria in una logica ispirata all'analisi dei processi | Piano Sanitario Regionale | |
| | | Consolidamento del sistema di programmazione annuale | Leggi di settore | |

Le basi per tale sistema sono state definite dall'Accordo tra Stato e Regioni dell'8 agosto 2001, che ha definito gli *standards* qualitativi e quantitativi dei servizi da erogare, ai fini della riorganizzazione complessiva del sistema sanitario ai due livelli, nazionale e regionale, ed ha precisato compiti e responsabilità economico-finanziarie dei due livelli nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, nella copertura dei *deficit* pregressi e futuri delle aziende sanitarie, nelle modalità specifiche di contenimento della spesa e della razionalizzazione nell'uso delle risorse.

Ne è emerso un percorso di riforma del sistema sanitario, costruito congiuntamente da Stato e Regioni che lavora in due grandi ambiti, tra loro interconnessi:

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

Nella sostanza, gli indirizzi di programmazione nazionale concertati con le Regioni aggiornano, articolano e specificano gli obiettivi prioritari di medio periodo della politica sanitaria in Abruzzo (sintetizzati nella tabella 2.11), orientandone il percorso secondo le priorità fissate nell'Accordo del 24 luglio 2003 tra Stato e Regioni per le linee previste dal Piano Sanitario nazionale e la sua attuazione, rispetto alla situazione di partenza.

Quest'ultimo prevedeva che, attraverso la revisione dei LEA, l'abbattimento dei tempi delle liste di attesa per l'accesso ai servizi, i provvedimenti in attuazione della legge finanziaria 2003 (contenimento delle spese, azioni strutturali sul monitoraggio e il controllo delle ASL, norme per la decadenza automatica dei *managers* che non rispettino gli equilibri di bilancio ed il monitoraggio del sistema prescrittivo), vengano liberate le risorse necessarie alla riorganizzazione dei servizi sul territorio da attuare e al potenziamento dell'attività di prevenzione, che nell'ambito dei piani Sanitari Regionali deve tendenzialmente assorbire il 6,5% delle risorse complessive.

I provvedimenti 2003- 2004

Su tale percorso, affidato alla programmazione congiunta tra Stato e Regioni aggiornata periodicamente, sono stati compiuti nel corso del 2003 significativi passi in avanti.

Il momento iniziale è stato l'individuazione del grado di appropriatezza, in termini di *standards* qualitativi e organizzativi, dei servizi erogati, definito nei livelli essenziali di assistenza (LEA, individuati con DPCM 29 novembre 2001). La Regione Abruzzo in recepimento del decreto, ha individuato le prestazioni incluse nei LEA e le relative modalità di erogazione (con DGR nn. 152/2002 e 413/2002 sono stati individuati 43 DRG - *Diagnosis Related Group* - potenzialmente inappropriati), quelle parzialmente escluse ed i relativi criteri di accesso ed erogazione, e quelle incluse che presentano un profilo organizzativo potenzialmente inappropriato (DGR n. 504/2003).

A breve saranno definite regole per l'organizzazione delle strutture sanitarie ai fini dell'appropriatezza delle prestazioni e definiti i criteri per l'organizzazione del *day surgery*. In linea con l' "Atto di indirizzo e coordinamento" ministeriale, saranno definiti tre modelli alternativi di strutture di tal genere: il centro chirurgico specializzato in

day surgery, l'Unità Operativa di *day surgery* interna alle strutture ospedaliere, la presenza di posti-letto dedicati al *day surgery* all'interno delle strutture stesse. Il provvedimento, oltre alla sua evidente valenza ai fini della riorganizzazione della rete di servizi sul territorio, prevederà l'applicazione del nuovo sistema tariffario, sia per le prestazioni classificate come appropriate che per quelle non appropriate.

Già in precedenza (DGR 1585/2000) erano stati adottati provvedimenti per l'abbattimento delle liste di attesa, impartendo direttive alle ASL per l'organizzazione dei centri unici di prenotazione e per il monitoraggio dei tempi di erogazione e di attesa massima per l'esecuzione di visite e prestazioni.

Sul fronte del contenimento della spesa, sulla base delle misure previste in ambito nazionale sono stati adottati vari provvedimenti per l'attuazione delle disposizioni normative per la riduzione della spesa farmaceutica, per il personale, per l'acquisto di beni e servizi e per la responsabilizzazione dei Direttori Generali nel rispetto dell'equilibrio economico (per il dettaglio di tali interventi, *cfr. infra*, par. 3.6).

Di rilevanza più strutturale, in quanto destinati a modificare il comportamento degli operatori del sistema sanitario regionale, sono invece due provvedimenti legislativi che, sulle linee di quanto previsto a livello nazionale, rivedono l'intero sistema prescrittivo delle prestazioni ed il sistema gestionale delle ASL.

La L.R. 30 dicembre 2003, n. 27 "*Norme in materia di monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche ed ospedaliere nella Regione Abruzzo*" ha fissato principi e criteri per la rilevazione ed il contenimento delle prescrizioni, corresponsabilizzando, a tal fine, tutti gli erogatori sanitari. L'obiettivo della legge è di evitare che a carico del Servizio Sanitario Nazionale gravino prestazioni non rispondenti a necessità assistenziali tutelate dai principi ispiratori del sistema, o ai principi di efficienza, efficacia, appropriatezza ed economicità dell'impiego delle risorse.

La rilevazione sistematica della spesa indotta da prescrizioni farmaceutiche, specialistiche ed ospedaliere è posta a carico delle ASL, che la valutano congiuntamente con i medici prescrittori. A carico delle aziende è posto anche il rispetto del tetto del 13% della spesa farmaceutica sul totale. In linea con le indicazioni nazionali, sono previste sanzioni a carico di chi non ottempera a tali obblighi, ed è prevista la decadenza del direttore generale della ASL che non pone in essere le forme di monitoraggio.

Anche in attuazione di tali indicazioni, prima ancora dell'approvazione della proposta di legge citata, erano stati avviati numerosi accordi con le categorie interessate (farmacie, medici di famiglia, per la riduzione della spesa farmaceutica, cliniche e centri privati, case di cura ed aziende ospedaliere per il contenimento dei costi delle prestazioni, ASL; si veda cap. 3) che hanno contribuito al contenimento della spesa già nel 2003.

Di carattere strutturale ai fini del controllo della spesa è anche l'obbligo imposto alle aziende sanitarie locali di organizzarsi per centri di costo entro la fine del 2003, seguito dalla riforma del sistema contabile ed organizzativo (attuato con la

finanziaria regionale per il 2004), che completa il processo di aziendalizzazione delle ASL avviato da tempo e costituisce un forte stimolo alla riorganizzazione delle aziende stesse secondo criteri di efficienza e funzionalità (cfr. oltre).

SCHEDA 2 H - IL QUADRO PROGRAMMATICO DELLA POLITICA SANITARIA

A fine giugno 2003 è stato approvato il nuovo Piano Sanitario Nazionale 2003-2005 (PSN), il primo dopo la riforma che attribuisce maggiori competenze ed autonomia organizzativa alle Regioni, che enuncia gli obiettivi di medio termine del sistema sanitario nazionale.

Essi sono sintetizzati in dieci "progetti":

- progetto n. 1: *attuazione, monitoraggio e aggiornamento dell'accordo sui livelli essenziali ed appropriati di assistenza (LEA), e riduzione delle liste di attesa;*
- progetto n. 2: *promozione di una rete integrata di servizi sanitari e sociali per l'assistenza ai malati cronici, agli anziani e ai disabili, dotata di una propria fonte di finanziamento per le popolazioni non autosufficienti ed in grado di adottare soluzioni organizzative opportune ed economicamente sostenibili;*
- progetto n. 3: *garanzia e monitoraggio della qualità dell'assistenza sanitaria e delle tecnologie biomediche, attraverso il coinvolgimento di operatori ed utenti in sistemi di benchmarking, di valutazione e controllo della qualità; informazione sui dispositivi medici e le procedure tecnico-terapeutiche e relativi costi; promozione della conoscenza sull'impatto clinico tecnico ed economico dell'uso delle tecnologie;*
- progetto n. 4: *potenziamento dei fattori di sviluppo (o "capitali") della sanità, attraverso la valorizzazione del medico e delle figure professionali, la manutenzione strutturale e tecnologica continua dei presidi sanitari (anche rilanciando il programma di investimenti per l'edilizia sanitaria), lo sviluppo della ricerca, la "deburocratizzazione" delle strutture pubbliche, lo sviluppo dell'educazione continua e dei valori sociali per avvicinare i cittadini ai servizi sanitari pubblici e privati;*
- progetto n. 5: *realizzazione di un sistema di formazione permanente di alto livello in medicina e sanità;*
- progetto n. 6: *promozione dell'eccellenza e della riqualificazione delle strutture ospedaliere, attraverso il sostegno alle Regioni nel loro programma di ridisegno della rete ospedaliera e di promozione di centri avanzati di eccellenza, l'attivazione di una forte azione di comunicazione con la popolazione sugli obiettivi di questa azione, e la messa a punto di una metodologia di definizione degli standards qualitativi;*
- progetto n. 7: *promozione del territorio quale primaria sede di assistenza e di governo dei percorsi sanitari e socio sanitari, e potenziamento dei servizi di urgenza e di emergenza;*
- progetto n. 8: *promozione della ricerca biomedica e biotecnologica e di quella sui servizi sanitari;*
- progetto n. 9: *promozione di stili di vita salutari, prevenzione e comunicazione pubblica sulla salute;*
- progetto n. 10: *promozione di un corretto impiego dei farmaci e farmacovigilanza, attraverso il rafforzamento della comunicazione e dell'informazione al pubblico sui farmaci, della farmacovigilanza e della sperimentazione clinica ed il supporto alle Regioni per garantire il controllo della spesa farmaceutica e l'appropriatezza delle prescrizioni e dei consumi.*

In definitiva, tutti e dieci i progetti del PSN sono destinati ad influenzare ed indirizzare la programmazione, le strategie e i comportamenti delle Regioni, con impatti diretti sul territorio di queste ultime, in almeno tre ambiti, corrispondenti ad altrettante "missioni" affidate alle Regioni o obiettivi dell'azione regionale:

- l'organizzazione dei servizi sul territorio. Gli standards qualitativi ed organizzativi dei servizi, definiti individuando i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) (Progetto 1), forniscono il "contenuto" dei servizi di assistenza da erogare nella rete integrata di servizi sanitari e sociali "con soluzioni organizzative opportune e finanziariamente sostenibili" (progetto 2); tale rete deve promuovere il territorio quale "primaria sede di assistenza e di governo dei percorsi sanitari e socio-sanitari" che "potenzi i servizi di emergenza e urgenza" (progetto 7), e condurre le Regioni ad un programma di "ridisegno della rete ospedaliera e di promozione di centri avanzati di eccellenza" (progetto 6);*
- la qualità dei servizi di assistenza e delle tecnologie utilizzate, da monitorare, valutare (progetto 3) e sviluppare potenziando le capacità delle risorse umane (personale medico e figure professionali) e tecnologiche impiegate (progetto 4), attraverso un sistema di formazione permanente di alto livello (progetto 5) e la promozione della ricerca biomedica e sui servizi sanitari (progetto 8);*
- comportamenti finalizzati all'educazione sanitaria, alla comunicazione e al corretto impiego dei farmaci (progetti 9 e 10), anche al fine di contenere il costo delle prestazioni.*

In linea con quanto previsto dall'Accordo Stato-Regioni del 24 luglio 2003 per l'attuazione del PSN, la strategia di riforma del Sistema Sanitario ai due livelli prevede che, sulla base dell'attuazione dei LEA (definiti con DPCM del 29 novembre 2001 e recepiti dalle Regioni) ed il loro costante monitoraggio ed aggiornamento tecnico-scientifico (realizzato da appositi organismi presso la Conferenza Stato-Regioni), le Regioni provvederanno alla riorganizzazione della rete ospedaliera pubblica e dei servizi territoriali. L'attuale organizzazione della medicina sul territorio, troppo incentrata sugli ospedali, non è più sostenibile per vari motivi (costi elevati e prestazioni inadeguate, liste di attesa, quindi inefficacia, utilizzo improprio di risorse, quindi inefficienze): è pertanto necessario reinterpretare il rapporto tra territorio ed ospedale, spostando sul primo risorse e servizi, ed in particolare l'assistenza di base, da riportare al centro della risposta sanitaria e di governo dei percorsi sanitari in raccordo con le altre presenze nel territorio. In relazione a quest'ultimo aspetto, fondamentale nel processo di riordino, è raggiungere un elevato grado di integrazione tra servizi sanitari, sociali ed assistenziali, realizzato con il supporto del medico dell'assistenza sanitaria di base, per fornire prestazioni sanitarie e sociali, continuità tra azioni di cura e riabilitazione, percorsi assistenziali integrati.

Su questo quadro di programmazione delle trasformazioni per così dire strutturali dei Sistemi Sanitari Regionali si innestano gli interventi volti a rendere compatibili le politiche della sanità con gli obiettivi di rispetto del patto di stabilità europeo, in un quadro di riforma della finanza pubblica nel quale le Regioni devono provvedere autonomamente al finanziamento dei propri sistemi sanitari. Una sintesi di tali interventi è contenuta in un apposito riquadro del cap. 3.

Nel breve periodo, verrà data priorità al potenziamento dei servizi e alla ridefinizione della rete ospedaliera, secondo le linee previste dal Piano Sanitario Nazionale: la creazione di centri di eccellenza, la diffusione dei servizi sul territorio e la

La strategia
nel breve periodo

conseguente riorganizzazione dei presidi esistenti, il potenziamento e la messa a norma delle strutture pubbliche.

Sono già stati predisposti e/o sono in fase di attuazione numerosi progetti di miglioramento e potenziamento dei servizi, ed in particolare:

- il potenziamento dei servizi nelle aree funzionali che risultano sottodimensionate rispetto alla domanda e ai bisogni della popolazione: molti progetti già predisposti (nelle aree materno-infantile, degli anziani, del disagio, della salute mentale, dell'alimentazione e del settore veterinario, dei nefropatici dializzati, dei servizi finalizzati all'educazione sanitaria), verranno cofinanziati con risorse del Piano Sanitario Nazionale;
- il rafforzamento della rete di emergenza e di pronto soccorso, in linea con quanto previsto dal Progetto n. 7 del PSN, attraverso l'informatizzazione del servizio di emergenza "118", il potenziamento del servizio di elisoccorso e la riorganizzazione complessiva del sistema di urgenza ed emergenza, attuata con la finanziaria regionale per il 2004.

Inoltre, nel quadro della politica di individuazione dei Centri di Eccellenza e di alta specialità, è allo studio la possibilità, offerta dalla possibilità di aziendalizzare gli ospedali regionali, con evidenti benefici gestionali per gli ospedali minori, le ASL ed i servizi sul territorio. In particolare, l'aziendalizzazione degli ospedali clinicizzati di Chieti e L'Aquila collegati alle rispettive facoltà universitarie di Medicina e la loro trasformazione in Istituti di Ricerca Clinica Specializzata (IRCCS), consentirebbe di accedere a cofinanziamenti ministeriali per i centri di ricerca clinica applicata.

In tema di potenziamento delle strutture pubbliche regionali, è noto come il *Piano Straordinario di investimenti in edilizia sanitaria della Regione Abruzzo* (di cui alla L. 86/88, art. 20), approvato nel giugno 2002 dal Consiglio regionale, prevede la messa a norma e il potenziamento del sistema delle attrezzature e delle tecnologie avanzate di tutte le strutture pubbliche (distretti sanitari di base, residenze sanitarie assistenziali, ospedali e poli sanitari), attraverso investimenti per 257 milioni di euro. Un primo stralcio del piano, la cui attivazione era subordinata all'attivazione di alcuni provvedimenti per il ripiano dei *deficit* pregressi del sistema sanitario regionale, è attualmente all'attenzione del Ministero per la firma dell'apposito accordo di programma.

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

- il riequilibrio, la riorganizzazione e la qualificazione professionale e tecnologica della rete dei presidi ospedalieri, secondo un principio di specializzazione e, come detto, di eccellenza e di alta specialità;
- il potenziamento della rete dei servizi territoriali (DSB e poliambulatori), in particolare nelle aree a forte criticità insediativa e produttiva (area metropolitana e aree urbane) ed in quelle geomorfologicamente più disagiate (aree montane);
- il potenziamento del sistema dell'offerta del servizio a livello territoriale (assistenza domiciliare integrata);

- il rafforzamento dei servizi di pronto soccorso, in linea con quanto previsto dal progetto n. 7 del PSN viene attuato in base alle disposizioni contenute nella finanziaria regionale per l'anno 2004.
- la riorganizzazione globale del Servizio di Emergenza sanitaria facente capo al "118" attraverso l'istituzione dell'Agenzia Regionale per l'Urgenza ed Emergenza Sanitaria (A.R.U.E.S.), al fine di superare le attuali problematiche e carenze esistenti a livello territoriale, quali la carenza di posti in pianta organica, la dotazione disomogenea del personale, il parco automezzi da adeguare, la formazione professionale non svolta sulla base di parametri comuni, la mancanza di tempestività ed efficienza nelle forniture da parte delle Aziende Asl, la lentezza e farraginosità nelle procedure amministrative. A tal fine è stato predisposto un apposito disegno di legge regionale (DGR 7 luglio 2004, n. 584/C), tuttora all'esame della V^a Commissione del Consiglio Regionale. Con l'istituzione della suddetta Agenzia si intende pervenire, pertanto, ad una omogeneità di comportamenti a livello regionale nonché a:
 - maggiore efficienza ed efficacia nelle attività di soccorso;
 - diffusione capillare dei punti di assistenza sul territorio;
 - ottimizzazione delle risorse umane e tecnologiche;
 - economicità attraverso un migliore utilizzo e una razionalizzazione delle risorse disponibili.

Secondo queste linee, la Giunta sottoporrà all'attenzione delle parti sociali, prima della fine dell'anno, una prima ipotesi di riorganizzazione della rete ospedaliera regionale, finalizzata al suo riequilibrio, sia territoriale che di adeguatezza delle prestazioni, ed all'adeguamento di alcuni parametri regionali agli *standards* di programmazione nazionale (la L. 405/2001 prevede 5 posti letto ogni mille abitanti, di cui 1 per lungodegenza e riabilitazione) nel rispetto del Patto di Stabilità.

La proposta sarà seguita da un Piano programmatico sulla sanità, che indicherà le linee di azione specifiche per i prossimi anni.

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

Sistema di governo

Nel corso degli ultimi anni è stato progressivamente implementato il Sistema Informativo nazionale, come sistema federato dei sistemi regionali, che consente un più puntuale, sistematico e tempestivo controllo della spesa sanitaria statale e delle Regioni. L'utilizzo di tale sistema ha consentito l'introduzione dello strumento della "Tessera Sanitaria" (art. 50 della legge 24 novembre 2003, n. 326 e successive modificazioni e Circolare 04 agosto 2004, n. 37), che ha l'obiettivo di migliorare il "monitoraggio della spesa nel settore sanitario e di appropriatezza delle prescrizioni sanitarie" per consentire allo Stato ed alle Regioni una verifica rigorosa dei punti di origine della spesa (farmaceutica e per prestazioni specialistiche), attraverso il monitoraggio dell'intero ciclo, dalla prescrizione all'erogazione dei servizi sanitari.

L'introduzione della tessera si accompagna a quella di modelli di ricettari medici standardizzati a lettura ottica, che consentono la trasmissione al Ministero dell'Economia e delle Finanze dei relativi dati e quindi, l'alimentazione di "banche dati sanitarie" che consentono elaborazioni centralizzate di monitoraggio della spesa. La sperimentazione dello strumento è stata avviata in Abruzzo, in ragione del pieno funzionamento del Sistema Informatico regionale della Sanità, realizzato negli anni scorsi, e verrà gradualmente esteso alle altre Regioni entro il 2005.

L'iniziativa della "Tessera sanitaria" è inquadrata in un più ampio progetto, che, sotto la regia dell'Agenzia delle Entrate, prevede l'introduzione della Tessera per tutti gli utenti del Servizio Sanitario Nazionale in sostituzione del tesserino di Codice Fiscale (quindi, un utilizzo anche per fini tributari ed anagrafici dello strumento), e, di conseguenza, l'allineamento sistematico tra le anagrafi comunali, l'anagrafe tributaria e, in prospettiva, quelle sanitarie tenute dalle ASL. E' pertanto evidente come, al di là della funzione per le quali è stato introdotto (il controllo dei costi delle prestazioni sanitarie), lo strumento è destinato a cambiare profondamente i rapporti dei cittadini non solo con il Servizio Sanitario Nazionale ma, con l'intera Pubblica Amministrazione.

In tema di controllo della spesa, nell'immediato un ulteriore importante passo nel sistema di governo sarà compiuto con il potenziamento degli strumenti per il controllo della spesa del personale. Un apposito progetto di razionalizzazione dei flussi informativi inerenti la pianificazione, lo sviluppo e lo stato giuridico delle risorse umane delle aziende sanitarie regionali consentirà di garantire alla Regione di rendere omogenei, confrontabili ed attendibili le informazioni circa le professionalità presenti nel servizio sanitario regionale.

E' stato avviato l'Osservatorio Epidemiologico Regionale, sistema di sorveglianza su eventi rilevanti di salute (sistemi informativi ospedalieri, dei dati di mortalità, morbosità ed infortuni, della popolazione, attraverso l'integrazione delle anagrafi comunali con quella sanitaria, ecc.) fondamentali ai fini della programmazione o della prevenzione, dell'individuazione, valutazione e controllo di eventuali anomalie e disfunzioni della sanità regionale e dell'ottimizzazione della gestione assistenziale dei pazienti da parte degli operatori sanitari.

Con i provvedimenti attuati nel corso del 2003, si sono compiuti sostanziali passi avanti nella capacità di indirizzo e controllo della gestione delle ASL da parte della Regione. Il sistema informativo contabile della sanità regionale è operativo da maggio 2004, e, come detto, ciò ha consentito di effettuare proprio in Abruzzo la sperimentazione nazionale della nuova tessera sanitaria. Inoltre, dopo l'emanazione delle linee guida regionali sul controllo di gestione e contabilità (piano dei conti, nuovi schemi di bilancio e manuale di contabilità) è stato completato il passaggio alla contabilità per centri di costo in tutte le aziende sanitarie regionali, ed è stato potenziato il sistema di controllo di gestione e di verifica dei bilanci di esercizio. Tutto ciò, migliorando lo scambio dei flussi informativi (come previsto dalle Leggi 405/2001 e 289/2002) e l'interazione ASL-Regione, consente a quest'ultima di evidenziare tempestivamente l'andamento della gestione, di verificare gli eventuali

scostamenti dagli obiettivi gestionali programmati, e pertanto di ridefinire e negoziare nuovi obiettivi e strategie anche in corso d'anno.

Con la L.R. 15/2004 (legge finanziaria regionale per il 2004) che ha all'uopo modificato la L.R. 146/96 di programmazione e contabilità delle aziende sanitarie si sono forniti ulteriori stimoli alla riorganizzazione delle stesse verso una logica privatistica nelle strategie, nei comportamenti e nelle responsabilità dei livelli dirigenziali. Le disposizioni contenute nella Quarta Sezione, infatti, oltre a potenziare e riorganizzare importanti segmenti del sistema (in particolare, l'urgenza ed emergenza sanitaria):

- obbligano le aziende sanitarie ad introdurre nuovi strumenti di programmazione e contabili (il bilancio di esercizio, la relazione del direttore generale con la valutazione analitica dei costi, dei rendimenti, dei risultati e degli scostamenti di aree e centri di responsabilità, la "adeguata rappresentazione" delle cause delle eventuali perdite di esercizio);
- ampliano i poteri di indirizzo (attraverso la definizione di obiettivi, linee guida, criteri, vincoli e la definizione del budget economico, finanziario e patrimoniale) e di controllo (attraverso l'approvazione del bilancio, ma anche delle relazioni trimestrali dei loro direttori sullo stato di avanzamento del budget generale e degli eventuali scostamenti dagli obiettivi) delle aziende sanitarie da parte della Giunta regionale.

Il provvedimento è destinato a rimuovere gli ultimi ostacoli al processo di aziendalizzazione delle ASL, ed a migliorare la politica generale di razionalizzazione nell'uso delle risorse in sanità e di sviluppo del sistema sanitario attraverso la definizione di appositi obiettivi strategici e gestionali.

Infine, la stessa legge finanziaria regionale per il 2004 ha previsto la creazione di un centro unico di acquisto di beni e servizi per tutte le ASL abruzzesi, al fine di razionalizzarne la politica degli approvvigionamenti, e della Tesoreria Unica Regionale, al fine di migliorare e rendere più tempestiva la gestione finanziaria delle aziende sanitarie. L'Ufficio Unico degli Acquisti (disciplinato con DGR 30 agosto 2004, n. 753) è competente a stipulare i contratti di fornitura di valore superiore a 15mila euro, a promuovere convenzioni ed aggregazioni di domande di acquisto delle ASL, ad effettuare consulenze per le aziende stesse, a dettare per conto della Giunta regionale atti di indirizzo e coordinamento alle aziende sanitarie sui criteri da seguire negli acquisti di beni e servizi. Alla Tesoreria Unica affluiranno tutte le somme riscosse per conto delle ASL, sotto la gestione ed il monitoraggio finanziario della FIRA, responsabile delle somme del fondo sanitario regionale assegnate per competenza alle singole aziende sanitarie.

L'obiettivo di breve periodo della Regione è di rendere operative queste importanti riforme, in maniera da dare soluzione definitiva alle esigenze da un lato, di programmazione e controllo della spesa, dall'altro, di garantire maggiore tempestività nella generazione e nella gestione dei flussi di cassa del sistema sanitario regionale.

2.5 - LE POLITICHE PER IL TERRITORIO

Le politiche di medio e lungo periodo per il territorio, volte ad attrezzarlo con capitale fisso sociale (infrastrutture, in particolare di trasporto e servizi di rete) a tutelare l'incolumità delle popolazioni residenti, a conservare e salvaguardare il patrimonio infrastrutturale esistente ed a valorizzarne le risorse fisse (beni ambientali e culturali in senso lato), vedono la Regione, in tutti gli ambiti interessati (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, costruzione di reti infrastrutturali di rilevanza regionale, politica urbana), come principale decisore di tutti i processi di trasformazione.

Caratteristiche comuni a tali politiche sono:

- un *modello istituzionale* caratterizzato dalla competenza legislativa esclusiva o, qualora ripartita con lo Stato, tale da garantire alla Regione, attraverso l'esercizio della potestà legislativa e regolamentare, il completo controllo ed indirizzo dei processi di trasformazione sul territorio regionale;
- un *modello decisionale* decentrato, già impostato nelle leggi di riforma amministrativa, che trova nel *programma regionale* l'elemento unificante e qualificante gli interventi proposti dal territorio, in un sistema di programmazione "a due livelli" (Regione ed Enti Locali);
- la disponibilità di *strumenti finanziari*, generali (Intesa Istituzionale di Programma e relativi APQ), e di settore che garantiscano la possibilità di intervento, attraverso programmi e progetti pluriennali di investimenti.

In ciascuno degli ambiti interessati sono stati avviati programmi operativi pluriennali, all'interno delle grandi linee tracciate nei precedenti DPEFR e riassunte nella tabella 2.12, nei quali è possibile inquadrare gli interventi del periodo del presente DPEFR.

2.5.1 - LA POLITICA AMBIENTALE

Nelle politiche per l'ambiente, di importanza fondamentale, risultano, da un lato, gli interventi per la costruzione dell'assetto istituzionale e gestionale e, dall'altro, la proposizione e la realizzazione di interventi di valorizzazione, conservazione e tutela delle proprie risorse ambientali, culturali e infrastrutturali, attraverso programmi operativi, generalmente poliennali, e la selezione di specifici progetti strategici in una logica nazionale.

E' fondamentale sottolineare che nel vasto settore della conservazione delle georisorse, i programmi di intervento di carattere ordinario, come anche quelli strategici (o straordinari), vengono ormai predisposti all'interno di strumenti decisionali e di governo (conoscitivi, normativi e tecnico-operativi), capaci di ottimizzare la spesa pubblica e di relazionarsi con analoghi strumenti, riferiti a settori diversi, in una prospettiva sempre più multidisciplinare.

Tab 2.12 Strategie e strumenti di intervento di lungo periodo nelle politiche per l'ambiente ed il territorio

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

Per quanto concerne i primi (strumenti istituzionali), nel precedente DPEFR si ricordava come sono pervenute a maturazione le azioni avviate negli ultimi anni, che hanno delineato il nuovo assetto istituzionale ed il nuovo scenario di gestione delle politiche ambientali e della pianificazione territoriale in Abruzzo: la creazione dello

Assetto istituzionale

Sportello Regionale Ambientale (SRA), l'istituzione dell'Autorità Ambientale Regionale, la proposta di legge urbanistica regionale. Altre norme sono in corso di predisposizione sulla "regolamentazione" e razionale classificazione delle attività in materia di difesa del suolo.

I primi due sono pienamente operanti dal 2003. Il disegno di legge "Norme in materia di pianificazione per il governo del territorio" (Testo Unico sull'Urbanistica Regionale), predisposto dalla Giunta ed attualmente in discussione al Consiglio, ridisegnerà l'assetto istituzionale e le metodologie di pianificazione territoriale incorporando le esigenze emerse dalle modifiche costituzionali e dalle tendenze della pianificazione su scala europea. Come preannunciato nel precedente DPEFR, elementi qualificanti del disegno sono infatti:

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

Strumenti di pianificazione

Anche in tema di pianificazione, tra il 2003 e il 2004 si è pervenuti ad importanti innovazioni. La prima consiste nella legge regionale di recepimento della Direttiva comunitaria *Habitat*. Con il DPR 120/2003, elaborato in concorso con le altre Regioni, sotto la guida della Regione Abruzzo, capofila nazionale per le tematiche ambientali, il Governo nazionale ha adeguato la Legge 357/97 alla Direttiva europea. La legge regionale elaborata ed approvata in recepimento del citato DPR costituisce un importante tassello nella normativa sulle aree protette, la cui rete costituisce in Abruzzo un fondamentale strumento per lo sviluppo delle zone interne.

Inoltre, le importanti intese raggiunte con l'Ente Parco Gran Sasso e Monti della Laga per la realizzazione dei Progetti Speciali Territoriali (*Piani d'area dei bacini sciistici*) hanno consentito di pervenire all'adozione del *Piano del Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga* (il primo in Abruzzo). Attualmente, gli strumenti citati sono all'attenzione del Consiglio regionale, come il *Piano del Parco Nazionale della Maiella*, approvato più recentemente.

Un'ulteriore, fondamentale innovazione è legata all'approvazione in Consiglio, nel luglio 2004, del *Piano Demaniale Marittimo*, che modifica il Piano di settore previsto dalla precedente legislazione. Il Piano si pone, tra gli altri, gli obiettivi di garantire una gestione integrata dell'area costiera, della tutela ambientale ed ecosostenibile del demanio marittimo, di assicurarne l'uso per fini sociali e di favorire lo sviluppo omogeneo di tutte le aree demaniali marittime destinate all'uso turistico-ricreativo. In particolare, individuate le funzioni amministrative facenti capo ai Comuni e le loro

modalità di attuazione, e regolamentate le concessioni demaniali ad uso turistico-ricreativo, il Piano detta le norme tecniche (criteri e parametri) per la redazione dei piani comunali.

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

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

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

La valorizzazione delle risorse endogene nelle aree di maggiore pregio ambientale richiede un flusso costante di investimenti ed iniziative progettuali che siano in grado di aumentarne il valore ambientale e turistico, facilitare la loro fruibilità, attrarre risorse private e diversificare quindi le fonti di reddito per i residenti. In tale logica si stanno muovendo da tempo i grandi progetti in corso in Abruzzo di respiro europeo, il Progetto APE e la realizzazione della rete delle riserve naturali regionali (si veda scheda 2 I). L'obiettivo della Regione è di continuare a stimolare e promuovere la progettualità propria e del territorio per riempire di contenuti la cornice costituita da queste due iniziative.

**Valorizzazione
delle risorse
ambientali**

L'ambito della conservazione e tutela delle georisorse (acqua e suolo) riveste un'importanza fondamentale nella politica dell'ambiente, in quanto alla base della tutela della vita e della salute umane, prima ancora che delle risorse territoriali (patrimonio abitativo, infrastrutturale, culturale ed ambientale).

Le azioni di difesa della costa sono state da tempo impostate su un approccio di "gestione integrata", delle scelte e delle azioni di tutti i soggetti pubblici e privati, in linea con il documento "*Difesa o Gestione: indirizzi per la definizione di un piano organico dell'area costiera abruzzese*", approvato all'unanimità dal Consiglio Regionale nel febbraio 1998. Dall'epoca, il processo decisionale innescato dal documento si è concretizzato in varie fasi: da quella di studio e ricerca, con il progetto LIFE/RICAMA a quella operativa, che ha prodotto per l'Abruzzo, prima regione in Italia, la mappa della vulnerabilità di tutta la costa, ed ha trovato il suo strumento attuativo nel *Piano organico per il rischio delle aree vulnerabili*. L'attuazione del Piano, che individua per ciascuna delle aree possibili tipologie e soluzioni tecniche di intervento per la soluzione definitiva dei problemi, è stata avviata mediante due Accordi di

**Difesa della
costa**

Programma Quadro che investono 26 milioni di euro per un primo insieme di interventi. Le azioni programmate ed in fase di progettazione (7 di esse saranno avviate nel 2005) si caratterizzano per il rispetto dell'ambiente ed il basso impatto visivo, in linea con le più moderne tecniche di ingegneria ambientale che privilegiano metodi di protezione "naturale" (con sabbia anziché barriere di massi).

L'obiettivo di medio periodo è quello di portare a compimento le azioni programmate, attivando tutti i possibili canali per reperire le ingenti risorse necessarie (96 milioni di euro) ed integrando questi interventi innovativi con le azioni più tradizionali in corso di sostegno alle opere realizzate dai Comuni per la manutenzione ordinaria delle scogliere e il rinascimento stagionale degli arenili.

Le azioni di difesa della costa, di carattere "difensivo" sono integrate con azioni preventive, finalizzate a prevenire fenomeni di inquinamento delle acque marine, intervenendo a monte sulle acque fluviali.

SCHEDA 2 I - PROGETTI DI VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE AMBIENTALI

Nel corso degli ultimi anni, sono stati attivati in Abruzzo due grandi "progetti" (per le loro caratteristiche, sarebbe più adatto parlare di programmi integrati di intervento) di valorizzazione delle risorse ambientali: il progetto APE ed il progetto della rete delle riserve naturali.

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 della montagna e della collina abruzzese. Il progetto, che si avvale di un cofinanziamento del CIPE di 35 miliardi di lire, per quanto riguarda l'Abruzzo è stato materialmente attivato nell'ottobre 2002, con l'approvazione del progetto su "Le vie materiali ed immateriali della transumanza", per 7,5 milioni di euro. Altri progetti sono stati predisposti e verranno proposti a finanziamento nell'ambito di APE e degli strumenti comunitari per la cooperazione interregionale. Nel frattempo, si stanno redigendo, in concorso con le altre Regioni interessate, i documenti propedeutici alla stipula della "Convenzione per l'Appennino", che dovrebbe portare alla definizione di strategie comuni in tema di marketing territoriale.

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

Il progetto della "rete delle riserve" si propone di valorizzare l'intero sistema delle riserve naturali abruzzesi come "parco diffuso", facendone, in sostanza, il quinto Parco d'Abruzzo. La messa in rete delle riserve naturali, creando una struttura unitaria dal punto di vista gestionale e diffusa sul territorio dal punto di vista delle risorse ambientali, persegue contemporaneamente l'obiettivo di migliorare, da un lato, l'efficacia e l'efficienza gestionale delle riserve di piccola dimensione, dall'altro, la fruibilità delle loro risorse.

Le politiche per la difesa del suolo sono oggetto di procedure di programmazione estremamente articolate e complesse, che hanno condotto a Piani Straordinari operativi da settembre 2000. Questi Piani, richiesti con determinazione e con urgenza dal D.L. 180/98 (cosiddetto *Decreto Sarno*), contengono, per la prima volta in Italia, la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico classificato come “*molto elevato*” ed “*elevato*”, ed impongono, all’interno delle aree così perimetrare, l’adozione di misure di salvaguardia, coincidenti con vincoli temporanei alla trasformazione urbanistica (interventi non strutturali), nonché la programmazione delle opere necessarie per la mitigazione del rischio (interventi strutturali). I *Piani Straordinari* introducono il concetto di vincolo all’uso del territorio e di misure inibitorie, che costituiscono i contenuti del *Piano di Bacino* (ex L. 183/89), favorendo, in questo modo, quella auspicata e necessaria riunificazione degli ordinamenti della difesa del suolo e dell’urbanistica.

Difesa del
suolo

Il “*Piano Stralcio di Bacino Difesa dalle Alluvioni riferito ai bacini idrografici di rilievo regionale ed a quello di rilievo interregionale del Fiume Sangro*” costituisce lo strumento per la programmazione delle azioni (opere, vincoli e direttive) necessarie a conseguire un assetto fisico dei corsi d’acqua compatibile con la sicurezza idraulica, l’uso della risorsa idrica e del suolo e la salvaguardia delle componenti ambientali, nonché per l’individuazione delle misure da adottare nelle aree a rischio alluvionale e/o da sottoporre a salvaguardia. Il Piano, predisposto con un lavoro di oltre tre anni ed approvato dal Comitato Tecnico dell’Autorità di Bacino, sarà formalmente adottato dal Comitato Istituzionale dell’Autorità di Bacino, e successivamente sottoposto all’iter di consultazione e concertazione previsto dalla normativa.

Il Piano Stralcio di Bacino “*Fenomeni Gravitativi e Processi Erosivi*” (cfr. Scheda 2 L) persegue ed amplia le azioni e le finalità del Piano Straordinario di perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico e di programmazione delle azioni strutturali al loro interno, ponendo, quale obiettivo prioritario, la salvaguardia della vita umana, delle attività antropiche, delle infrastrutture e dei beni culturali ed ambientali, ma anche, per la prima volta, quello di prevenire una trasformazione del territorio non compatibile con le dinamiche naturali. Strumento di tale prevenzione è la perimetrazione delle *aree pericolose*, definite come quelle che, pur non presentando al momento rischio per persone o cose, qualora siano trasformate urbanisticamente potrebbero generare gravi problemi.

Le numerose azioni di disinquinamento dei fiumi in corso, inquadrare in azioni sistematiche di riqualificazione, e in quelle di completamento della rete di impianti di depurazione realizzati nell’ambito dell’apposito APQ, trovano la loro fonte programmatica nel *Piano della qualità delle acque*, che prevede la classificazione ed il monitoraggio delle acque superficiali, con l’obiettivo di elevare progressivamente la qualità delle acque fluviali abruzzesi per raggiungere un livello “buono” entro il 2008 ed “ottimo” entro il 2016, secondo parametri fissati dalle normative comunitarie e recepiti dal D.Lgs. 152/99. Sta per entrare a regime, in anticipo rispetto ai tempi previsti, il sistema di monitoraggio della qualità, costruito in funzione di tali obiettivi. Il sistema va ad integrarsi con il Sistema Informativo Regionale Ambientale (sistema SIRA), realizzato in collaborazione con l’ARTA, che già gestisce i sistemi regionali di rilevazione dell’inquinamento atmosferico, il censimento dei rifiuti e la tutela del

Risanamento
delle acque

mare, ed entro il 2004 completerà il sistema di rilevazione della qualità dell'aria, con la copertura dell'intero territorio regionale. Il SIRA ha contribuito all'azione organica di prevenzione e controllo della qualità ambientale, fornendo un sostanziale apporto conoscitivo all'intensa attività di programmazione realizzata anche per la riduzione dell'inquinamento da varie fonti (acustico, atmosferico ed elettromagnetico).

SCHEDA 2 L - IL PIANO STRALCIO DI BACINO "FENOMENI GRAVITATIVI E PROCESSI EROSIVI"

Il Piano Stralcio di Bacino "Fenomeni Gravitativi e Processi Erosivi" è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla sua corretta utilizzazione.

Il Piano è stato già adottato dal Comitato Tecnico dell'Autorità di Bacino e, dopo la fase delle osservazioni di legge e della concertazione con gli Enti Istituzionali, sarà sottoposto all'approvazione del Comitato Istituzionale. Il piano è stato predisposto con un lavoro di oltre tre anni, che ha coinvolto, sotto la consulenza scientifica di un docente universitario, il Servizio Regionale competente, quattro società esterne in associazione e trenta geologi, per produrre un'ampia base conoscitiva di carte geotematiche e relazioni illustrative, che fornisce il sostegno scientifico alla formulazione della strategia regionale.

Strutturato sui risultati di queste analisi, il Piano trova la sua sintesi nelle carte della pericolosità idrogeologica e del rischio, nella normativa tecnica di attuazione (limitazioni d'uso del territorio in rapporto al livello di pericolosità) e nel quadro prioritario degli interventi strutturali, per la mitigazione del rischio all'interno delle aree perimetrate, e costituisce pertanto, insieme all'analogo Piano Stralcio sulla difesa dalle alluvioni, lo strumento decisionale di gestione del territorio fisico, compatibile con le dinamiche naturali del territorio stesso.

L'obiettivo del Piano è di impostare una strategia di sistematica prevenzione del dissesto idrogeologico, attraverso un'organica e razionale sistemazione del regime dei suoli e la fissazione di chiare regole comportamentali e limitazioni nel loro uso. Viene così fissato un quadro di obiettivi chiari e da perseguire con tenacia nell'azione di governo, superando la logica degli interventi di emergenza e ponendo chiare priorità anche temporali degli interventi di risanamento.

Il Piano sarà attuato attraverso programmi pluriennali di intervento. Tra questi, sono già stati sottoscritti Accordi di Programma Quadro, che finanziano interventi per circa 75 milioni di euro.

**Piano
Regionale di
risanamento
ambientale**

E' anche grazie a tale azione che negli ultimi anni la capacità regionale di pianificazione in tema ambientale ha raggiunto un consistente grado di maturazione. E' obiettivo della Regione proporre, prima della fine della legislatura, un *Piano Regionale di risanamento ambientale*, che integri tra loro le azioni di pianificazione già avviate, esso si sostanzia in quattro differenti piani: il Piano regionale di smaltimento dei rifiuti, il Piano regionale di bonifica e ripristino dei siti degradati, Il Piano di bonifica dell'inquinamento acustico e il Piano di risanamento e tutela della qualità

dell'aria.

Nel settore della *gestione dei rifiuti*, la Giunta ha inviato al Consiglio regionale un progetto di legge organica regionale che, recependo i contenuti delle recenti riforme istituzionali, propone un deciso rafforzamento delle funzioni di programmazione della Regione, ed il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli Enti Locali. Il *Piano regionale dei rifiuti* è parte integrante di tale disegno di legge (vedi scheda 2M).

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

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

Inquinamento
elettromagnetico

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

E' il caso di rilevare che il Piano di risanamento ambientale sopra citato, nelle sue articolazioni, va ad integrare l'attività di programmazione posta in essere in materia di *inquinamento elettromagnetico*, che si è concretizzata con il *Piano Territoriale Regionale delle Antenne*. Esso, tra l'altro, individua i siti e le aree idonee alla realizzazione degli impianti ricetrasmittenti, e si accompagna ad uno "Schema di regolamento per l'installazione degli impianti di telefonia mobile" (DGR 23 luglio 2003, n. 570), che disciplina l'installazione, le caratteristiche, l'esercizio ed il controllo degli impianti di telefonia mobile (ai sensi del D.Lgs. 198/2002).

SCHEDA 2 M - IL PIANO REGIONALE DEI RIFIUTI

Una proposta di Piano Regionale di Gestione dei rifiuti è attualmente in discussione al Consiglio Regionale come parte integrante di un disegno di legge regionale sulla normativa organica per la gestione dei rifiuti.

Il Piano individua gli obiettivi della programmazione regionale, e propone soluzioni operative per perseguirli. Tra di essi:

- la limitazione alla realizzazione delle discariche: si propone di non realizzare più alcuna discarica sul territorio regionale, utilizzando le volumetrie disponibili (2,5 milioni di metri cubi) e di utilizzare i rifiuti inerti ed i sovralli derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani per il ripristino delle cave dismesse;*
- l'ottimizzazione, lo snellimento e la razionalizzazione del sistema di gestione: la legge propone una riduzione dei consorzi di gestione dagli attuali 14 a 7, con un sistema a rete destinato, oltre che a rendere più economiche le operazioni di trasporto e trattamento dei rifiuti, a ridurre l'impatto ambientale;*
- creare un governo a livello regionale del sistema di gestione: viene proposta la creazione di un'agenzia regionale per tutte le problematiche inerenti la materia dei rifiuti e delle bonifiche (la canalizzazione delle risorse, lo studio di nuove tecnologie, i programmi di formazione, di sensibilizzazione e di educazione ambientale, le attività di osservatorio in collaborazione con l'ARTA e l'APAT);*
- l'ottimizzazione della raccolta differenziata: si propone di rendere obbligatoria per i Comuni la raccolta differenziata delle pile e dei farmaci scaduti, di incentivare quella dell'umido delle grandi utenze (ristorazione, mercatali, giardinaggio comunale, ecc.), e di trattare le utenze della frazione umida delle utenze civili (la cui raccolta differenziata è economicamente insostenibile) negli 8 impianti regionali previsti per la separazione secco-umido. Sono, inoltre, previsti agevolazioni ed incentivi per l'autocompostaggio presso le famiglie;*
- il recupero energetico: il combustibile derivato da rifiuti sarà una miscela di frazione secca di rifiuti urbani, frazione da rifiuti speciali (almeno il 50% dei quali è termovalorizzabile) e da biomasse (residui dell'agricoltura, cippato, sottobosco, ecc.), contribuendo così alla produzione energetica regionale, almeno per il 2% (che è la quota prevista per legge di energia da rifiuti);*
- il recupero materiale di alcune frazioni merceologiche: il disegno di legge propone la stipula di un accordo Regione/ CONAI per il recupero materiale di carta, vetro e plastica, utilizzando anche le PMI attive sul territorio, creando così presupposti per nuova occupazione. Per lo smaltimento dei rifiuti sanitari, si propone di destinarne una quota parte alla termovalorizzazione ed un'altra, tramite accordi ASL/Comuni, alla raccolta differenziata, e quindi al recupero materiale;*
- il miglioramento del controllo nella gestione degli impianti: tutti gli impianti dovranno essere dotati di sistemi di filtrazione dell'aria e delle tecnologie più innovative, attraverso un'apposita procedura predisposta dall'ARTA e dall'Assessorato;*
- pervenire ad un'unica tariffa regionale sui rifiuti, più equa ed omogenea.*

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

2.5.2 - LA POLITICA DEI TRASPORTI E DELLA MOBILITÀ

E' in corso di predisposizione il *Piano Regionale Integrato dei Trasporti* (PRIT), cui la nuova legislazione assegna il compito di strumento unico di programmazione, che copre la duplice dimensione che caratterizza la politica dei trasporti:

Il Piano
Regionale dei
Trasporti

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

Per quanto concerne la prima dimensione, in linea con quanto disposto con L.R. 13/2002 "*Pianificazione e sviluppo del comparto trasporti. Norme di finanziamento e di organizzazione dei trasporti*", e con le linee guida indicate dalla Giunta in successivi atti ed ampiamente discusse nei precedenti DPEFR, il PRIT, nello scenario delineato nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGT) (DPR 14 marzo 2001) stabilirà gli obiettivi generali e specifici per singolo comparto (viabilità, trasporto ferroviario, trasporto merci e intermodalità, trasporto marittimo, trasporto aereo, sistemi di trasporto a fune), definendo gli obiettivi di sviluppo della rete infrastrutturale, di ammodernamento dei mezzi di trasporto pubblico, il livello qualitativo dei servizi, il grado di copertura dei costi e, quindi, i sistemi di tariffazione. La bozza del Programma sarà presentata a dicembre 2004.

L'obiettivo generale, comune a tutti gli interventi strategici da sviluppare, sia per le infrastrutture che per i servizi è quello della integrazione tra le diverse modalità di trasporto.

Nel corso degli ultimi anni, la programmazione regionale di breve-medio periodo ha continuato a puntare sul potenziamento dei servizi nelle varie modalità. Nel *trasporto merci*, si sono studiati miglioramenti degli aspetti gestionali e la messa in rete degli interventi sulla portualità e sui centri intermodali in via di realizzazione ai fini dello sviluppo della logistica integrata. Nel *trasporto ferroviario* gli sforzi sono stati concentrati sugli obiettivi di miglioramento dei servizi e di superamento degli attuali nodi di impedenza, attraverso la velocizzazione delle linee ferroviarie (in particolare, la linea Pescara-Roma) e lo sviluppo del trasporto merci in ambiti territoriali ad alta densità di imprese. Nel *trasporto aereo*, si sono destinati cospicui investimenti al potenziamento dei servizi (collegamenti con le principali destinazioni nazionali ed europee) e delle strutture, adeguando gli scali alle norme di sicurezza. Nel *sistema portuale*, pur in assenza di un quadro certo della pianificazione nazionale, si sono avviate mediante apposito APQ, le opere finalizzate al potenziamento ed alla

specializzazione dei porti previste dal *Piano regionale della portualità*, che si accompagnerà ad una riforma dell'assetto istituzionale del settore, in fase di preparazione. Infine, gli interventi nel comparto della *viabilità* sono stati finalizzati a superare i principali nodi di impedenza presenti nella rete.

In particolare, in quest'ultimo ambito, il 30 luglio 2004 è stato raggiunto un accordo con l'ANAS ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sulle opere di viabilità da inserire nel Piano Decennale 2003-2012 dell'ANAS e su alcuni aspetti gestionali della rete viaria che renderanno più agevole la realizzazione di grandi arterie viarie nella nostra Regione (vedi scheda 2 N). Né conseguirà una necessaria revisione del *Programma Triennale della Viabilità Regionale* (approvato dal Consiglio Regionale con verbale del 19 dicembre 2002, n. 85/28), che prevedeva interventi di riqualificazione, ammodernamento, sviluppo e manutenzione straordinaria della rete viaria di interesse regionale, per 118 milioni di euro nel triennio 2001-2003.

SCHEDA 2 N - LE OPERE VIARIE DEL PIANO DECENNALE ANAS 2003-2012

Il 30 luglio 2004, dopo una lunga serie d'incontri e confronti tra il Ministro, l'ANAS e le Regioni, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sono stati concordati gli interventi di carattere nazionale ed internazionale da inserire nel Piano Decennale della Viabilità 2003-2012, destinati ad essere inclusi nei Piani Triennali del periodo.

Il Piano, sulle linee del potenziamento degli assi longitudinali e trasversali di collegamento previsti dal Piano Generale dei Trasporti, che trova la sua sintesi in Abruzzo nel progetto di "Corridoio Adriatico" di integrazione tra le zone costiere e quelle interne, prospetta interessanti novità per la pianificazione dei trasporti in Abruzzo.

La prima è la congrua revisione (un raddoppio) delle risorse che l'ANAS destinerà per investimenti in Abruzzo nel prossimo decennio: il Piano prevede, infatti, nella nostra Regione un investimento complessivo nel decennio di circa 2.541 milioni di euro.

Una seconda novità è costituita dalla restituzione alla gestione ANAS di importanti assi viari (la SS. 5 Tiburtina Valeria, la SS. 80 del Gran Sasso d'Italia, la SS. 150 della Val Vomano, la SS. 260 Picente e la Superstrada del Liri), che consentirà di rendere disponibili per il loro potenziamento, manutenzione e messa a norma ingenti risorse finanziarie non compatibili con quelle a disposizione della Regione Abruzzo.

In linea con quanto indicato nei precedenti DPEFR e nel redigendo PRIT, il Piano prevede per l'Abruzzo tutti gli interventi inseriti nella Legge Obiettivo e negli assi longitudinali e trasversali della Regione, molti dei quali in fase di realizzazione o di avanzata progettazione.

Sull'asse della "Dorsale Appenninica, Itinerario Rieti-L'Aquila-Navelli" sono previsti interventi per circa 240 milioni di euro, relativi alla SS. 17 da Antrodoco a San Pio Delle Camere, alla SS. 53 ed alla SS. 5, per l'intera tratta con innesto al casello A25 di Bussi.

Sull'asse della "Pedemontana Abruzzo-Marche", il piano contempla oltre 495 milioni di euro di investimenti, pertinenti alla SS. 81 e SS. 649 (nella tratta San Martino sulla Marrucina-innesto con la SS. 652, nello svincolo tra la strada a scorrimento veloce ex Casmez e la Fondovalle Alento e per il completamento della stessa SS. 652, Fondovalle Sangro, con la tratta stazione di Civitaluparella-Gamberale ed il ripristino del viadotto Barche), nonché alla Teramo-Ascoli (tratta Villa Lempa-Contrada La Cona), alla strada a scorrimento veloce Val Vomano-Val Fino.

Nell'asse trasversale e longitudinale del Corridoio Adriatico Teramo-Giulianova-S. Benedetto del Tronto, il Piano prevede la variante alla SS. 80 Teramo Mare IV lotto dalla A/14 alla SS. 16 Giulianova Lido.

Per la variante generale al tracciato (o il sistema di varianti) della SS. 16, in attuazione della Convenzione stipulata con l'ANAS, è stimato un impegno finanziario complessivo di 4.500 milioni di euro lungo l'intera tratta San Salvo-Tortoreto. All'interno di questa, sono previste, in via prioritaria, la variante di Vasto (per 150 milioni di euro), quelle degli abitati di Montesilvano e Città S. Angelo (450 milioni di euro) ed il relativo innesto sulla A25 (per ulteriori 100 milioni di euro), la variante all'abitato di Ortona con l'innesto a quella di Francavilla (300 milioni di euro), l'ampliamento a quattro corsie di quest'ultima (150 milioni di euro), la realizzazione della terza corsia dell'Asse Attrezzato Chieti-Pescara (100 milioni di Euro).

Inoltre, il Piano prevede per le SS. 5 e SS. 17 un adeguamento del tratto Popoli-Pettorano sul Gizio (75 milioni di euro), e, facendo seguito all'atto aggiuntivo all'Intesa Generale Quadro sottoscritta tra il Ministro Lunardi e la Regione Abruzzo il 20 dicembre 2002, il collegamento tra l'Altipiano delle Rocche e Campo Felice (25 milioni di euro).

Il PRIT e il connesso Piano della Logistica Regionale prevederanno i collegamenti funzionali del nuovo sistema viario con le altre infrastrutture interportuali, aeroportuali e portuali, che costituiranno i nodi regionali delle "Autostrade del Mare" e del Corridoio Adriatico.

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

**Trasporto
pubblico locale**

Entro ottobre 2004 verrà proposta una bozza del primo "Programma Triennale dei Servizi", che, anche secondo quanto indicato nei precedenti DPEFR, persegue tre grandi obiettivi:

- contenere le risorse pubbliche destinate all'erogazione dei servizi, attraverso il passaggio alle nuove forme di organizzazione e gestione degli stessi, che prevedono la regolazione mediante contratti di servizio;
- migliorare la qualità dei servizi, attraverso l'innovazione tecnologica nei sistemi di

- gestione e controllo e la sistematica applicazione di sistemi di tariffazione integrata;
- tutelare l'ambiente e la qualità della vita nelle città e nell'intero territorio, con l'attenzione a tutte le misure di contenimento dei danni da congestione e traffico, (recupero di quote significative della mobilità sistematica al trasporto collettivo, interventi sulla qualità dei mezzi di trasporto, e sulle politiche di regolazione del traffico).

Fino alla definizione del PRIT restano obiettivi della politica dei trasporti di medio periodo la riqualificazione del parco rotabile del Trasporto Pubblico Locale (TPL), secondo il programma di investimenti 2004-2005, e la sperimentazione di modelli di trasporto sociale nelle zone interne attraverso la realizzazione del progetto TWIST, finanziato con fondi INTERREG IIIB.

Tab 2.13 Strategie e strumenti di intervento di medio periodo nella politica dei trasporti e della mobilità

| AMBITI | STRATEGIE | AZIONI | STRUMENTI | |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| | | | PROGRAMMATICI LEGISLATIVI | FINANZIARI |
| Potenziamento infrastrutturale nel settore dei trasporti | Miglioramento e potenziamento trasporto merci | Sviluppo della city-logistic | Leggi regionali e statali PRIT SdF CIPE ferrovia Pescara-Roma APQ n. 11 | Nazionali (IIP) Regionali Comunitari (Docup) |
| | | Messa in rete interventi su portualità e centri intermodali finalizzata all'integrazione modale del trasporto merci | | |
| | | Sviluppo della logistica integrata anche tramite la costituzione di società di gestione a capitale pubblico-privato Miglioramento aspetti gestionali | | |
| | Potenziamento trasporto ferroviario | Potenziamento e Velocizzazione della linea ferroviari Pescara-Roma. | | |
| | | Sviluppare il trasporto merci e passeggeri in Val di Sangro con potenziamento Società di Trasporto Regionale Sangritana | | |
| | | Miglioramento dei principali nodi di impedenza presenti nella rete stradale | | |
| | | Completare raddoppio viario della direttrice Adriatica | | |
| Miglioramento potenziamento del trasporto aereo e marittimo | Adeguamento degli scali alle norme di sicurezza | | | |
| | Potenziamento strutture e dei servizi già esistenti | | | |
| Sistema di mobilità locale e cittadina | Organizzazione e della rete dei servizi minimi essenziali | Determinazione di adeguati livelli qualitativi dei servizi nelle varie modalità di trasporto | Leggi regionali e statali di riferimento | Regionali |
| | | Emanazione di indirizzi alle Province per la pianificazione a livello di bacini di traffico | | |
| | | Finanziamento rete dei servizi minimi essenziali di livello locale | PRIT | |
| | Miglioramento della qualità dei servizi | Modernizzazione sistema attraverso l'innovazione tecnologica e le applicazioni telematiche | Programma triennale dei servizi minimi | |
| | | Applicazione dei sistemi di tariffazione integrata sia per il trasporto merci che per il trasporto passeggeri | | |
| | Mobilità sostenibile | Recuperare quote significative della mobilità sistematica del trasporto collettivo, sia nelle aree urbane che nelle zone ad alto valore ambientale | Programma triennale dei Servizi Minimi nell'ambito del PRIT Leggi statali di finanziamento L.194/98 e L166/2002 (leggi di finanziamento dei mezzi del tpl) L.. 443/2001 Intesa Generale Quadro | |
| | | Intervenire sulla qualità dei mezzi di trasporto | | |
| | | Politiche di regolazione del traffico | | |
| | | Aumentare sicurezza infrastrutture | | |
| | | Rinnovare i sistemi di distribuzione merci | | |
| | | Decongestionamento dell'Asse longitudinale SS 16 | | |
| Completamento delle connessioni trasversali della Tirreno -Adriatica | | | | |
| Potenziamento e messa in sicurezza assi longitudinali delle zone interne | | | | |
| Diversificare modalità trasporto merci | | | | |

2.5.3 - LE INFRASTRUTTURE ED I SERVIZI DI RETE

Le infrastrutture fisiche e telematiche rappresentano le condizioni di contesto primarie per lo sviluppo del sistema produttivo, in quanto fattore di attrazione di nuove imprese e di sostegno all'attività di quelle esistenti, ma anche di miglioramento complessivo della qualità della vita dei residenti.

Come è implicito negli obiettivi enunciati per la politica per i trasporti e la mobilità e da tempo espresso anche nella programmazione nazionale, le infrastrutture per il territorio devono correttamente essere valutate in una prospettiva rivolta all'utente, che va oltre la disponibilità fisica dell'opera infrastrutturale per comprendere l'insieme degli elementi che contribuiscono alla fruizione della stessa, ovvero al servizio che rendono alla collettività.

Intorno a questo nuovo concetto di *servizio infrastrutturale* si sono sviluppate le riforme istituzionali nei settori interessati alla realizzazione delle infrastrutture a rete (di trasporto, industriali, idriche, di distribuzione dell'energia, telematiche, ecc.), ed obiettivo della politica regionale in tutti questi ambiti è pertanto quello di coniugare la realizzazione fisica delle infrastrutture, per superare i ritardi che la separano dai contesti più evoluti, con le riforme degli enti che gestiscono le stesse, in maniera da garantire qualità del servizio ed efficienza, efficacia, economicità nella gestione ed equità nel trattamento dei destinatari dello stesso.

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

Infrastrutture
industriali

Gli investimenti attuati nel frattempo stanno assecondando tale tendenza, e le azioni future saranno quindi ispirate da obiettivi di:

- potenziamento delle infrastrutture, anche attraverso la diffusione di piccoli insediamenti Locali, e messa in rete di “*sistemi infrastrutturali locali*”;
- adeguamento delle infrastrutture industriali ed artigianali agli *standards* tecnologici ed ambientali più moderni, favorendo lo sviluppo e la messa in rete dei servizi connessi all'infrastruttura, ed in particolare quelli telematici (sportelli unici per le attività produttive) e delle *aree ecologicamente attrezzate*;
- programmazione degli interventi, attraverso il loro coordinamento con quelli delle altre infrastrutture a rete (reti viarie e ferroviarie, di distribuzione idrica ed energetica) e l'allaccio con le infrastrutture puntuali (centri intermodali, porti,

aeroporto, ecc.), in un'ottica più ampia di infrastrutturazione generale del territorio regionale.

E' stata elaborata, ed è ora in discussione al Consiglio regionale, una proposta di riforma del sistema degli enti che presiedono alla realizzazione delle infrastrutture (Consorzi industriali), che va nel senso di maggiore coordinamento tra loro e tra gli altri strumenti di promozione del territorio e di politica industriale regionale complessiva. La proposta, affidando ad un ente regionale la missione specifica di coordinamento, punta ad incentivare le azioni a livello locale per la messa in rete delle aree di insediamento e l'integrazione degli investimenti infrastrutturali con quelli di carattere immateriale (azioni di promozione e di *marketing* territoriale, servizi specifici, formazione delle risorse umane, ecc.), per creare dei veri e propri "sistemi locali" di riferimento per la programmazione e la politica di sviluppo.

Reti idriche

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

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

A tale ultimo fine, i piani d'ambito prevedono, tra l'altro, un consistente numero di interventi. Con l'APQ sulla gestione integrata delle risorse idriche (firmato a gennaio 2003) sono stati programmati 60 di questi interventi negli ATO per 118,8 milioni di euro, con priorità alle sezioni di rete che presentano situazioni di particolare criticità e perdite più consistenti.

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

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

Ne nasce l'esigenza di rivedere l'impostazione delle leggi regionali, pervenendo in tempi brevi ad una riforma del settore che preveda:

- sistemi più stringenti di controllo delle S.p.a., derivate dai consorzi di comuni, di gestione delle reti, che consentano di valutarne l'efficacia dei risultati, nonché l'economicità e l'efficienza gestionale;

- meccanismi che consentano di accelerare gli investimenti, stabilendo regole più certe e maggiore coerenza tra le loro singole fasi realizzative, col fine ultimo di migliorare la capacità di attuazione dell'intero programma.

Il relativo progetto di legge è in fase di preparazione, e sarà adottato dalla Giunta e sottoposto all'attenzione del Consiglio regionale entro la fine del 2004.

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

Reti
energetiche

Infine, sono già in corso e programmati investimenti per lo sviluppo delle reti e dei servizi telematici per il cittadino e le imprese, che consentiranno di migliorare le condizioni di lavoro, particolarmente dei residenti in aree svantaggiate, di diffondere in maniera capillare sul territorio alcuni servizi pubblici (grazie alla rete di sportelli unici ed all'accesso alle reti dell'Amministrazione), di migliorare le interazioni tra enti e livelli della Pubblica Amministrazione, di accrescere la visibilità dei prodotti locali ai mercati e l'accessibilità alle informazioni in tempo reale.

Reti
telematiche

Come già rilevato (*cf. supra*, par. 2.1.2), nell'ambito del primo *Piano dell'e-government* sono stati realizzati investimenti destinati a creare infrastrutture e servizi di comunicazione tra enti dell'amministrazione e per i cittadini (servizi anagrafici, catastali e geografici, carte dei servizi, portali ed applicativi tematici, sistemi di prenotazione dei servizi sanitari, ecc.) e le imprese (sportelli unici, ecc.). Obiettivi strategici della Regione per i prossimi anni, che si sostanzieranno negli investimenti del secondo piano in partenza, saranno la promozione di nuovi servizi per i cittadini ed il miglioramento di quelli esistenti, anche attraverso l'avvio dei progetti per la cittadinanza digitale (*e-democracy*). Indicative sulla qualità della rete, sul livello dei servizi finora raggiunti, e sulle potenzialità del sistema, sono le sperimentazioni in corso sulla rete telematica abruzzese della nuova tessera sanitaria.

2.5.4 - LA POLITICA DELL'ENERGIA

Il quadro istituzionale del settore della produzione, del trasporto e della distribuzione di energia ha conosciuto il suo primo punto fermo soltanto a fine maggio 2004, quando il disegno di legge di iniziativa governativa (cosiddetta *legge Marzano*) "Riordino del settore energetico, nonché deleghe al Governo in materia di produzione di energia elettrica, di stoccaggio e vendita di GPL e di gestione dei rifiuti radioattivi", dopo un lungo e

Quadro
istituzionale

travagliato *iter*, è stato approvato definitivamente con modifiche dal Senato.

Gli obiettivi della legge uniscono quelli della riforma del mercato a quelli della ripartizione delle competenze tra livelli amministrativi, prevedendo:

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

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

Nell'ambito degli obiettivi generali di politica energetica nazionale, chiaramente enunciati nella legge, e delle proprie competenze, la Regione sta collaborando con le altre regioni italiane, in sede di conferenza settoriale interregionale e di Conferenza Unificata, per la predisposizione coordinata di leggi e regolamenti in materia di energia.

Programmi regionali

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

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

Nel fare ciò, nel quadro del redigendo Piano Energetico Nazionale, verranno sostenuti gli obiettivi, in coerenza con quelli fissati dagli accordi di Kyoto, di razionalizzazione nell'uso di energia e di forte riduzione del *deficit* elettrico, attraverso l'utilizzo di cicli combinati ad alto rendimento e l'ampio impiego di fonti rinnovabili (mini-idroelettrico, biomasse ed eolico) ed assimilate (rifiuti, cogenerazione, industriale e teleriscaldamento), in maniera tale che la loro incidenza sulla copertura del fabbisogno energetico complessivo raddoppi entro il 2010.

A tal fine, gli obiettivi della politica energetica regionale saranno integrati nelle linee

della programmazione regionale, generale e di settore, nella logica di una sostenibilità dei processi di sviluppo.

Anche in questa prospettiva, si impone, nel breve periodo, e fino alla completa definizione del quadro di competenze e della programmazione nazionale, nei comparti della produzione, dello stoccaggio e della distribuzione di energia, della prospezione, ricerca e distribuzione degli idrocarburi, di contribuire al conseguimento degli obiettivi sopra citati attraverso la prosecuzione delle azioni già avviate nel settore della *produzione di energia da fonti rinnovabili*.

Tab 2.14 Strategie e strumenti di intervento di lungo periodo nella politica energetica

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

In quest'ultimo comparto, l'unico del settore energetico nel quale vi sia stata una delega di competenze amministrative (con il D.Lgs. 112/98 e il D.Lgs. 79/99), la Regione, proprio attuando le azioni previste nel *Piano Regionale di Sviluppo delle Fonti di Energia Rinnovabile* (DGR 5 dicembre 2001, n. 1189), ha già raggiunto gli obiettivi di riduzione dell'anidride carbonica (causa dell'effetto serra) decisi a Kyoto.

Fonti di energia rinnovabile

Pertanto, con l'obiettivo di proseguire sulla strada intrapresa, la Regione continuerà a coltivare le due grandi linee di intervento previste dal Piano:

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

Per quanto concerne il primo punto, con l'obiettivo di potenziare ed estendere all'intero sistema industriale, terziario, professionale e scolastico, l'attuale sistema degli incentivi per il sostegno e la diffusione dell'utilizzo delle energie rinnovabili, è stato predisposto il *Regolamento per l'installazione di impianti eolici nel territorio regionale*, con relativo disciplinare attuativo, che è in fase di approvazione da parte della Giunta.

Per quanto riguarda, invece, il secondo punto (azioni di sviluppo), sono in corso numerosi investimenti per la riduzione e la mitigazione delle principali fonti di inquinamento, in sinergia con le azioni in campo ambientale, e quindi, del turismo e del territorio, ma anche numerosi progetti sperimentali per il risparmio energetico e per la sperimentazione e diffusione delle energie rinnovabili (*cf.* tab. 2.15).

Tab 2.15 Elenco dei progetti attivati nel campo energetico

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

2.5.5 - LE POLITICHE PER LO SVILUPPO E LA TRASFORMAZIONE URBANA

Gli obiettivi della Regione nella propria politica di sviluppo urbano sono quelli di conservare un assetto equilibrato del sistema urbano, funzionale al perseguimento degli obiettivi di sviluppo ordinato e sostenibile del territorio e di equilibrio nelle opportunità di crescita dei singoli contesti locali, ed al contempo di evidenziare e valorizzare le peculiarità e le specializzazioni funzionali delle singole realtà urbane del proprio territorio e di favorirvi l'accumulazione di funzioni, servizi, risorse umane ed infrastrutture di rango superiore, affinché possano avere un ruolo propulsivo ai fini dello sviluppo regionale.

L'attuale assetto territoriale dello sviluppo è caratterizzato da una netta differenziazione locale delle problematiche, e, conseguentemente, della domanda di politiche urbane mirate. La fascia costiera richiede interventi volti a ridurre il grado di congestione attraverso lo spostamento degli assi infrastrutturali che la percorrono, interventi di razionalizzazione e riequilibrio del sistema della mobilità e di riqualificazione di siti ed ambiti specifici. Le zone interne richiedono interventi di potenziamento delle infrastrutture e dell'accessibilità che consentano di avviare processi di sviluppo di attività economiche connesse alla vocazione locale, valorizzandone le funzioni di poli di attrazione turistica, culturale e rinforzando l'attuale struttura produttiva, ancora troppo dipendente da grandi stabilimenti di imprese non locali.

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

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

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

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

L'insieme di questi programmi (Programmi integrati di intervento, Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio o PRUSST, Programmi di recupero urbano, Programmi di riqualificazione urbana, Società di trasformazione

urbana di cui alla L. 127/97, Contratti di quartiere, Programmi innovativi in ambito urbano, Programma di iniziativa comunitaria Urban II, specifiche misure come l'azione 3.2.2 del DOCUP sulla tutela e il recupero dei centri storici), estremamente variegati quanto a livello di coinvolgimento decisionale e finanziario degli attori e dei soggetti urbani pubblici e privati e del ruolo degli Enti Locali e della Regione sta attivando oltre 6 miliardi di euro di investimenti (cfr. tabella 2.16).

Tab. 2.16 Interventi infrastrutturali nelle tematiche dell'ambiente e del territorio, in corso sul territorio regionale

| SETTORE | AMBITO | STRUMENTO | INTERV | INVESTI |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------|--------------|----------------|
| Ambiente | Difesa del suolo e atti integrativi | IIP | 33 | 70,7 |
| | Ciclo idrico integrato | IIP | 60 | 118,8 |
| | Patrimonio paesaggistico ambientale | PIT | 29 | 9,4 |
| | AZIONE 3.2.1 | MONOSETTORIALE | 22 | 9,7 |
| Totale | | | 144 | 208,6 |
| Cultura | Beni culturali | IIP | 144 | 65,7 |
| | Tutela e recupero dei centri storici | PIT | 39 | 7,1 |
| | AZIONE 3.2.2 | MONOSETTORIALE | 12 | 5,2 |
| | Beni storico-archeologici e realizzazione sistema musei | PIT | 33 | 6,9 |
| | AZIONE 3.4.1 | MONOSETTORIALE | 23 | 2,9 |
| Promozione e diffusione della cultura | PIT | 5 | 1,0 | |
| AZIONE 3.4.2 | MONOSETTORIALE | 18 | 4,6 | |
| Totale | | | 274 | 93,4 |
| Sviluppo urbano | Contratti di quartiere | DD.MM. 1071 e 1072 /1994 | 3 | 67,3 |
| | Urban II | COM 94/C 180/02 | 1 | 28,2 |
| | Programmi di recupero urbano | Legge 493/93 | 15 | 35,0 |
| | Programmi integrati di intervento | Legge 179/92 | 26 | 95,0 |
| | Programmi di riqualificazione urbana | L.r. 64/99 | 267 | 276,0 |
| | Città lineare della costa | | 146 | 1.130,0 |
| | Città diffusa dei parchi | P.R.U.S.S.T D.M. | 315 | 1.265,0 |
| | Fascia costiera e valorizzazione dei parchi | 1169/98 | 1.110 | 2.783,0 |
| Medio bacino del liri | | 228 | 406,0 | |
| Totale | | | 2.111 | 6.085,5 |
| TOTALI INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI | | | 2529 | 6.392,7 |

Fonte: Rapporto Annuale del DOCUP - anno 2003 e determine di riferimento

Nel corso del 2004, la normativa regionale si è arricchita di uno strumento particolarmente idoneo a favorire lo sviluppo dei piccoli centri della nostra Regione ed in particolare a stimolare la rivitalizzazione delle zone interne nella prospettiva del riequilibrio territoriale. La legge Regionale 17 marzo 2004, n. 13 "Provvidenze per il recupero e la valorizzazione dei centri storici" promuove programmi comunali di riqualificazione e restauro del patrimonio edilizio nei suoi originari elementi urbanistici, architettonico-ambientali e storici e nel pieno rispetto delle tipologie delle tecniche costruttive tradizionali, al fine di migliorarne la qualità insediativa e la fruibilità turistica. Per l'annualità 2004, la Regione ha stanziato in bilancio 2 milioni di euro e contribuisce a tali programmi attraverso contributi in conto capitale, fissati per il 2004 ad un massimo di 150mila euro, elevati a 250mila nei comuni rientranti in aree protette e a 300mila per quelli aderenti al Club "I borghi più belli d'Italia".

Sull'attuazione di tutti i programmi di sviluppo urbano incide in maniera notevole l'evoluzione recente della normativa sulle opere pubbliche, divenuta più rigorosa e

complessa a seguito delle recenti innovazioni legate all'applicazione delle leggi Merloni e del trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni.

L'obiettivo di breve periodo della Regione è quello di pervenire ad un testo normativo di attuazione della legge sul condono edilizio (L. 191/2004), entrata in vigore dopo le sentenze della Corte Costituzionale nella seconda metà del 2004. L'approvazione della proposta di legge permetterà di sistematizzare l'intera normativa delle opere pubbliche e fornire regole certe agli operatori del settore attraverso l'adozione di un Testo Unico sull'edilizia (previsto dal DPR 380/2001) e della legge regionale sulle opere pubbliche.

2.5.6 - BENI ED ATTIVITÀ CULTURALI

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

In quest'ottica, le strategie della Regione negli ultimi anni si sono rivolte da un lato alla promozione di eventi culturali e dello spettacolo, dall'altro alla realizzazione di strutture ed infrastrutture per il tempo libero, dall'altro ancora allo sviluppo e alla valorizzazione del sistema dei beni culturali.

Nel primo campo, continuerà il sostegno agli eventi ed alle attività culturali che sono coerenti con l'immagine dell'Abruzzo promossa sui mercati turistici, come verranno garantiti la promozione ed il sostegno alle attività teatrali e musicali, intorno alle quali nel corso degli anni, con l'attività di numerosi operatori e gruppi professionali, semi-professionali ed amatoriali, è cresciuto in Abruzzo un vero e proprio sistema economico.

Eventi culturali
e dello
spettacolo

Il sostegno a tale sistema si avvale di strumenti normativi regionali (per la musica, la L.R. 15/2000; per il cinema la L.R. 98/1999; per la prosa, la L.R. 5/1999), che, alla luce della competenza legislativa esclusiva assunta dalla Regione in materia, non consentono a quest'ultima di esercitare a pieno l'attività di regolazione e promozione necessaria per sviluppare tutte le potenzialità del sistema. Entro dicembre 2004 verrà pertanto predisposta una *Legge quadro sulle attività dello spettacolo*, che, recependo ed innovando gli strumenti citati, stabilisca principi e competenze nel settore e le fornisca un quadro complessivo unico per la promozione degli eventi e delle attività culturali regionali.

La realizzazione delle infrastrutture connesse alla fruizione degli eventi dello spettacolo ed in genere del tempo libero sta sempre più assumendo una dimensione funzionale allo sviluppo del territorio, in sinergia con le politiche per lo sviluppo e la

Eventi ed
infrastrutture
per il tempo
libero

trasformazione urbana, con quelle per la promozione del turismo e degli eventi ad esso connessi, e con le politiche sociali.

La crescente domanda di infrastrutture per lo sport ed il tempo libero costituisce un elemento caratteristico dell'evoluzione dell'economia e della società regionali, legata da un lato all'evoluzione dei bisogni e degli stili di vita dei residenti, e quindi stabilmente presente sul territorio, dall'altro all'evoluzione ed ai recenti indirizzi della domanda turistica regionale. La presenza sul territorio di infrastrutture per la fruizione del tempo libero è un elemento di competitività dell'offerta turistica, in grado di qualificare l'offerta regionale e locale agli occhi del potenziale turista. Infine, il progressivo inserimento dell'Abruzzo nel novero delle regioni che ospitano grandi eventi sportivi internazionali, obiettivo perseguito con successo negli ultimi anni dalla politica regionale del turismo, ha generato di per sé un forte stimolo alla domanda di infrastrutture "di rango superiore" e all'adeguamento e allo sviluppo qualitativo di infrastrutture esistenti.

In questa prospettiva, gli investimenti in infrastrutture per il tempo libero costituiscono azioni tese, oltre che al miglioramento della qualità della vita degli Abruzzesi, alla promozione e allo sviluppo dell'economia e del territorio, specie se inquadrare nelle strategie di promozione turistica regionale e di sviluppo vocazionale dei singoli contesti locali.

Pertanto, la Regione sosterrà le iniziative volte a realizzare strutture ed infrastrutture dedicate allo sport-spettacolo che siano di impulso allo sviluppo del territorio regionale e dei singoli contesti locali, ed in particolare quelle volte a:

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

Patrimonio culturale

La strategia di lungo periodo di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale riveste una notevole importanza ai fini del modello di sviluppo turistico prefigurato per l'Abruzzo, ed in particolare, per le sue zone interne.

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

fruizione dei beni culturali, promozione della stessa, ecc.), nel coordinamento dell'attività di restauro e promozione delle emergenze cosiddette "minori", affidata agli Enti Locali.

Su questa base, la Regione ha impostato importanti interventi, attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici e privati sul territorio (fondazioni, società consortili pubblico-private), che perseguono quattro obiettivi prioritari, tra quelli delineati nei precedenti DPEFR:

- la conservazione, valorizzazione, e promozione del patrimonio culturale regionale, secondo priorità tematiche ampie e "trasversali";
- la valorizzazione di sistemi museali territoriali e di "sistemi museali tematici";
- l'attività di catalogazione ed implementazione della rete dei beni culturali, finalizzata alla tutela, alla promozione della conoscenza ed alla valorizzazione del patrimonio librario ed archivistico;
- la realizzazione di strutture per lo spettacolo.

Le "priorità tematiche e trasversali" che caratterizzano la progettazione degli interventi nell'ambito del primo filone di attività sono state definite facendo particolare attenzione alle forme integrate di investimento, ispirate a percorsi ed itinerari turistico-culturali, sinergici con il sistema produttivo locale (prodotti tipici, artigianato artistico, ecc.), ed interessano pertanto i percorsi tratturali e il restauro degli edifici di culto collegati, la valorizzazione dell'architettura fortificata, il recupero dei beni monumentali, l'arte religiosa nell'Abruzzo interno, i parchi culturali e naturalistici.

L'azione a favore dei sistemi museali punta alla creazione di sistemi territoriali e tematici, che mettono in rete ed organizzano l'attività delle oltre 100 istituzioni museali statali e di interesse locale estremamente differenziate per dimensioni e tipologia presenti in Abruzzo, predisponendo gli strumenti di programmazione dell'offerta di servizi e di gestione dei sistemi stessi. A tal fine, nella progettazione e nella realizzazione degli investimenti sono fortemente coinvolti gli Enti Locali, ecclesiastici e tutti i soggetti privati.

Ai fini della *catalogazione dei beni culturali*, la Regione ha realizzato un sistema informatico presso il Centro Regionale per i Beni Culturali di Sulmona, che integra i dati di diverse fonti (regionali, degli Enti Locali, delle Sovrintendenze Regionali) e alimenta il *Sistema informativo dei beni culturali e ambientali della Regione*, in stretta connessione con i sistemi informativi del Ministero. Attraverso tale sistema, punto di riferimento regionale per la catalogazione e la documentazione sui beni culturali, la Regione promuoverà iniziative di elaborazione, pubblicazione e diffusione di ricerche e dati in funzione di esigenze scientifiche, divulgative o amministrative.

Infine, nel quarto ambito, di notevole rilevanza nella politica di promozione delle attività culturali, erano già stati attivati investimenti per l'adeguamento delle strutture per la fruizione degli eventi culturali (ristrutturazione di teatri e sale di spettacolo) attraverso un'apposita linea di intervento nel quadro delle politiche strutturali comunitarie (l'Azione 3.4.2 del DOCUP 2000-2006). Le azioni sviluppate in quell'ambito sono state strettamente coordinate con quelle finanziate con le risorse

rese disponibili dagli strumenti della programmazione negoziata e dei programmi comunitari a bando. Con l'apposito accordo di programma quadro (APQ) e i due atti integrativi siglati tra dicembre 2002 e aprile 2004, si sono programmati e sono in fase di realizzazione nei quattro filoni tematici citati ben 144 interventi, con un investimento totale di 65,7 milioni di euro. Inoltre, sono stati predisposti diversi progetti a valere su fondi comunitari per la valorizzazione di beni ed eventi culturali.

Questa intensa esperienza di programmazione consentirà di focalizzare meglio le tematiche di riordino legislativo del settore, imposte dalla riforma costituzionale, ed entro dicembre 2004 verrà predisposto un disegno di *Legge quadro per la valorizzazione del patrimonio culturale*. La legge conterrà disposizioni volte a favorire la capacità di proposta e programmazione degli Enti Locali, ed in particolar modo, in linea con quanto fatto per le politiche di promozione del turismo, le loro spontanee associazioni volte a valorizzare i beni culturali ed ambientali su specifiche tematiche (distretti culturali).

Tab 2.17 Strategie e strumenti di intervento di medio periodo nel settore dei beni e delle attività culturali

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

3 - GLI INDIRIZZI PER LA POLITICA DI BILANCIO

3.1 - L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO DELLA POLITICA DI BILANCIO

3.1.1 - LA FASE DI TRANSIZIONE VERSO IL FEDERALISMO FISCALE

Il quadro di fondo della finanza regionale è contrassegnato, come detto (*cf. supra*, par. 1.1.3) da quella che può essere definita come *fase di transizione verso il federalismo fiscale* connesso all'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione.

Gli elementi che caratterizzano tale fase sono tre:

- il processo di trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni per l'esercizio delle funzioni conferite a queste ultime dal federalismo amministrativo (leggi Bassanini), avviato da appositi DPCM emanati dal 2000 ed il 2002;
- il processo di trasferimento delle risorse dallo Stato alle Regioni per l'esercizio delle competenze esclusive del nuovo Titolo V della Costituzione, previsto dalla legge 131/2003 (art. 2 comma 5 e art. 7);
- il permanere del sistema previsto dal D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, con le modifiche introdotte, nel frattempo, dai provvedimenti statali realizzati per il risanamento della finanza pubblica.

Ciascuno di questi tre elementi presenta risvolti che generano crescente insoddisfazione nelle Regioni, per i loro effetti sulle risorse finanziarie regionali e sulle politiche di bilancio.

L'attuazione del primo processo (trasferimento delle risorse per il federalismo amministrativo) è oggetto di attento monitoraggio da parte delle Regioni. Queste ne segnalano ritardi e incertezze, ma soprattutto lamentano una mancanza di congruità tra l'entità delle risorse trasferite e le nuove funzioni da esercitare. Uno studio recente dell'*ISAE* fa rilevare come solo il 45% dei dipendenti statali è stato trasferito a Regioni, Province e Comuni per l'esercizio delle nuove funzioni amministrative, con forte impatto sull'avvio dell'esercizio stesso. Ne derivano, infatti, costi per le amministrazioni che ricevono le nuove funzioni, legati all'adattamento e alla formazione del personale trasferito, alla necessità di approvvigionamento di nuove risorse umane, agli investimenti per l'adeguamento di uffici, arredi, reti telematiche, ai cambiamenti di attività gestionali, ecc., che, nel medio periodo, sollecitando gli enti ad incrementare le entrate fiscali, possono diventare concreti anche per il settore imprenditoriale e delle famiglie.

Federalismo
amministrativo

Inoltre, l'intero sistema dei trasferimenti finanziari per l'attuazione del federalismo amministrativo, presenta anomalie che incidono sulla capacità di spesa e di far fronte alle competenze regionali. Esempi evidenti sono i casi dell'edilizia abitativa e del trasporto pubblico locale. L'Edilizia Residenziale Pubblica è l'unica materia attribuita alle Regioni con il decentramento amministrativo che non è stata accompagnata dal trasferimento di risorse, generando richieste in tal senso da parte delle Regioni. Nel campo del trasporto pubblico locale, come avviene per la sanità, le politiche sociali e tutti i settori finanziati anche attraverso trasferimenti statali, i ritardi nei trasferimenti annui di risorse generano spesso contenziosi con i creditori, tensioni e disservizi.

**Federalismo ex
art. 119 della
Costituzione**

Il secondo processo di trasferimento di risorse, quello per il finanziamento delle competenze esclusive derivanti dall'attuazione della Legge Costituzionale 3/2001, non è stato ancora avviato. La legge finanziaria 2003 (Legge 289/2002) prevedeva all'art. 30, che fosse effettuata una prima ricognizione dei trasferimenti erariali correnti necessari all'esercizio delle competenze da parte delle Regioni per farli confluire in un fondo unico in previsione dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Tale ricognizione non è stata realizzata, nell'attesa della definizione di un quadro completo della riforma della finanza regionale.

**L'attuale
sistema**

L'attuale sistema di finanziamento delle Regioni ha previsto, come è noto, la progressiva soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni, e la contemporanea introduzione di tributi regionali e di fondi, volti a contrastare gli squilibri interregionali di capacità fiscale.

Il fondo perequativo nazionale è finanziato con parte della quota di compartecipazione all'IVA, ed è ripartito tra le regioni depresse sulla base della spesa storica e di altri parametri (differenza tra una percentuale di compartecipazione all'IVA calcolata in base ai consumi regionali e un'altra, risultante da una formula perequativa, che tiene conto della capacità fiscale, del fabbisogno sanitario e della dimensione geografica).

Le nuove risorse dovevano essere, inizialmente, destinate dalle Regioni, al finanziamento della spesa sanitaria; questo vincolo è stato formalmente abolito per gli anni 2001-2003 (L. 388/2000), e sostituito con l'obbligo, per ogni Regione, di destinare alla sanità una quota di spesa corrente ancorata alle determinazioni del Piano Sanitario Nazionale.

Il sistema di federalismo attuato con il D.Lgs. 56/2000 è apparso da subito inadeguato per le esigenze di finanziamento delle Regioni con risorse limitate.

Le differenze interregionali, in termini di esigenze di finanziamento dei servizi e di scelte politiche, avevano reso molto differenziata la fiscalità tra una Regione e l'altra. Con le leggi finanziarie degli ultimi due anni (LL. 289/2002 e 350/2003), il Governo, al fine di mantenere invariata la pressione fiscale complessiva, non ha consentito a Comuni e Regioni, dopo il 2002, ulteriori incrementi delle addizionali IRPEF e la maggiorazione dell'IRAP fino a quando non si fosse raggiunto un accordo in sede di conferenza unificata tra Stato, Regioni ed Enti Locali in tema di federalismo.

Le Regioni hanno interpretato tale intervento, come un'indebita ingerenza nella potestà tributaria loro attribuita, dalla Costituzione e dalle leggi vigenti.

Inoltre, la prevista rideterminazione delle aliquote relative alla compartecipazione regionale all'IVA, all'accisa sulla benzina e all'addizionale IRPEF, per assicurare la copertura degli oneri connessi all'esercizio delle funzioni trasferite dai DPCM di applicazione delle leggi Bassanini (ad esclusione di quelle relative al settore del trasporto pubblico locale), basata sulla quantificazione dei fabbisogni attraverso la ricognizione interregionale, pertanto non ancora conclusa, è stata prorogata dalla legge finanziaria per il 2003 all'anno in corso. Con DPCM 14 maggio 2004 è stata effettuata la rideterminazione delle aliquote relative alla compartecipazione regionale all'IVA per l'anno 2002, senza destinare risorse aggiuntive per le Regioni.

Di impatto ancor più evidente sui bilanci regionali è l'inadeguatezza degli attuali **Trasferimenti statali** meccanismi di determinazione ed attuazione dei trasferimenti statali annui per il finanziamento di alcune politiche, in particolare, sanità, trasporti e politiche sociali.

Il meccanismo di determinazione del fabbisogno sanitario presenta inadeguatezze *strutturali*, e necessita di essere riveduto alla luce dei nuovi *obblighi* intervenuti, nel frattempo, per i sistemi sanitari regionali.

L'aspetto strutturale riguarda la sottostima dei trasferimenti decisi per finanziare l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), già rilevata per gli anni 2001 e 2002, dall'apposito Tavolo di monitoraggio istituito dall'Accordo dell'8 agosto 2001. Il Governo si era impegnato ad accompagnare, eventuali variazioni di incremento dei LEA decisi a livello centrale, con le necessarie risorse aggiuntive, ma ciò non è avvenuto.

Per quanto riguarda il secondo aspetto (*nuovi obblighi* dei sistemi sanitari regionali), il fabbisogno di risorse da trasferire si è consistentemente incrementato rispetto a quelle definite con l'Accordo dell'8 agosto 2001, se si tiene conto che degli oneri aggiuntivi del personale derivanti dall'applicazione del nuovo contratto collettivo di lavoro, nonché di quelli per l'assistenza agli immigrati extracomunitari regolarizzati ai sensi della legge 189/2002 (cosiddetta Legge *Bossi-Fini*).

Problemi analoghi, seppur di minore entità rispetto a quelli della sanità, si riscontrano nel campo delle politiche sociali e delle politiche per lo sviluppo. Le risorse destinate al Fondo per le Politiche Sociali ed al fondo per il finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza Sociale (LIVEAS), utilizzate per il cofinanziamento statale dei sistemi regionali di *welfare*, non risultano sufficienti a soddisfare i fabbisogni, il loro stanziamento annuo di bilancio è soggetto a fluttuazioni e i trasferimenti delle somme sono soggetti a ritardi. Nelle politiche per lo sviluppo, la riforma del sistema degli incentivi alle imprese, che prevede l'istituzione di un fondo di rotazione, rischia di essere realizzata sottraendo risorse a quelle già attribuite alle Regioni nel quadro del federalismo amministrativo (ai sensi della legge 59/1997 e del D.Lgs. 112/1998). **Risorse regionali**

3.1.2 - I PROVVEDIMENTI DI FINANZA PUBBLICA DEL 2003 E 2004.

Tali nodi strutturali di fondo dell'attuale fase di transizione, si intrecciano e si sommano agli effetti sulla finanza regionale, dei provvedimenti presi dal Governo centrale per il controllo della finanza pubblica nel corso del 2003 e del 2004, che compromettono gli equilibri di bilancio e la stessa possibilità di esercitare le proprie funzioni in settori chiave dell'economia, della società e del territorio.

In sintesi, la manovra finanziaria del Governo per il 2004 (L. 350/2003 e relativo collegato "*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dei conti pubblici*", L. 326/2003), oltre a provvedimenti destinati ad alleviare alcuni dei problemi della crisi di liquidità delle Regioni (rimborsi IVA per il triennio 2004-2006 e compensazione delle spese per costi già sostenuti nel 2001-2003, anticipazioni erariali alle Regioni del 95% delle risorse presumibilmente acquisibili a titolo di IRAP, addizionale regionale IRPEF e compartecipazione all'IVA, condizionati agli equilibri di finanza pubblica, incremento del concorso statale al finanziamento della spesa sanitaria per far fronte ai maggiori oneri dei contratti di lavoro), prevede:

- la sospensione degli effetti degli incrementi delle addizionali regionali e comunali deliberati sull'IRPEF e le maggiorazioni IRAP;
- un rallentamento del vincolo ad avvalersi delle procedure telematiche centralizzate della CONSIP negli acquisti di beni e servizi;
- il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato e della trasformazione di contratti di formazione e lavoro in tutte le Pubbliche Amministrazioni, parzialmente compensato dalla possibilità di assunzioni a tempo determinato;
- varie limitazioni delle spese per compensi corrisposti a professionisti per l'esercizio di pubbliche funzioni.

Di particolare rilevanza ai fini della gestione finanziaria delle Regioni è la norma che introduce la definizione di investimenti pubblici del Sistema Europeo dei Conti SEC95, che esclude dalla categoria alcune voci, quali il sostegno agli investimenti di privati. La norma crea ulteriori problemi finanziari alle Regioni: molte di queste, infatti, rinunciando (o essendo costrette come visto a rinunciare) ad aumentare le entrate proprie, non possono finanziare neanche con mutui alcuni di questi investimenti. Ne derivano forti limiti operativi alla finanza regionale, persino per il cofinanziamento dei regimi di aiuto nell'ambito dei programmi a valere sui fondi strutturali comunitari.

Gli effetti della finanziaria sulla finanza pubblica nazionale si sono rivelati deboli già nella prima metà dell'anno, tanto da consigliare a luglio 2004 una manovra correttiva fortemente restrittiva delle spese statali (D.L. 168/2004 "*Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica*", convertito con modificazioni nella Legge 191/2004).

La manovra dispone una riduzione degli stanziamenti sul bilancio 2004, sulle spese statali per 4,5 milioni di euro, per incentivi alle imprese e per le aree sottoutilizzate

per 1,2 miliardi di euro: questi ultimi gravano sul versamento dell'entrata della legge 488/1992, sulla programmazione negoziata e sul fondo per le aree sottoutilizzate. La riduzione è ripetuta, in misura molto ridotta, per gli anni successivi. Di incidenza sul bilancio regionale sono poi, tra le altre, le norme per la riduzione dell'acquisto di beni e servizi intermedi.

3.1.3 - LE PROSPETTIVE FINANZIARIE NEL PERIODO DEL DPEFR.

La Corte dei Conti nella *Relazione annuale sulla finanza regionale* trasmessa a metà luglio al Parlamento, segnala che la lievitazione dei costi del sistema sanitario, il blocco della fiscalità regionale e l'aumento delle competenze amministrative senza un adeguato finanziamento, sono la causa della crisi di disponibilità di risorse in cui versano tutte le Regioni. Nel 2003 il debito delle Regioni a statuto ordinario è più che raddoppiato rispetto al 1999, salendo a quasi 29 miliardi di euro, di cui quasi 16 a carico delle Regioni e circa 13 a carico dello Stato.

Inoltre, per effetto delle manovre di correzione degli squilibri di finanza pubblica sopra citate, l'impatto delle Regioni sul fabbisogno del settore statale è aumentato consistentemente. Nel 2003, l'incremento del fabbisogno stesso è stato di 10,7 miliardi di euro (+ 11,6%), di cui 8,4 attribuibile alle Regioni a statuto ordinario.

La Corte dei Conti osserva anche come nella sanità il calcolo del disavanzo per il 2003, che è stato di 2,2 miliardi di euro, rifletta una "*flessione apparente*" rispetto ai due anni precedenti, in quanto nel calcolo dei costi non sono compresi gli oneri per il rinnovo del contratto del personale del comparto (pari a 2,5 miliardi di euro nel biennio), destinati a gravare sui conti del 2004. Inoltre, la spesa farmaceutica, nonostante il rallentamento della crescita (+2,5%), continua a mantenersi su livelli relativi (13,4%) superiori a quelli fissati dall'Accordo dell'8 agosto 2001.

La Corte ne conclude che "*gli ultimi dati pongono seri interrogativi sulle stime e sulla praticabilità del percorso alla volta degli obiettivi di stabilità perseguiti con l'Accordo Governo-Regioni dell'8 agosto 2001*".

In un documento della Conferenza dei Presidenti del 26 luglio 2004 sulla manovra di finanza pubblica, le Regioni chiedono che la politica economica dei prossimi anni sia elaborata tenendo conto dello stato di grave criticità in cui versa la finanza regionale. Per la risoluzione di tali criticità, già il DPEF 2005-2008 che si sta elaborando prevede risposte puntuali all'insieme di queste problematiche. A tal fine, le Regioni avanzano precise richieste:

- il ripristino dell'autonomia fiscale e finanziaria regionale, attraverso la modifica delle norme che hanno bloccato l'autonomia impositiva e di quelle che hanno limitato il ricorso all'indebitamento per gli investimenti;
- il mantenimento delle regole del Patto di Stabilità Interno quale unico strumento di Governo della spesa corrente concordato tra Stato e Regioni;

- evitare impatti negativi sugli equilibri di finanza regionale di eventuali manovre di riduzione della pressione fiscale, tenendo conto, nel caso fossero adottate misure che incidessero sulla base imponibile e/o sulle aliquote dell'IRPEF e dell'IRAP, del fatto che, sia pure in maniera molto diversa, entrambi i tributi concorrono a finanziare il fabbisogno sanitario.

Nel documento, inoltre, le Regioni avanzano precise richieste in ciascuno degli ambiti sopra descritti della finanza regionale, e tra l'altro:

- l'avvio al trasferimento di risorse per il finanziamento delle competenze esclusive, previsto dalla riforma costituzionale;
- l'utilizzo di criteri più adeguati di determinazione del fabbisogno sanitario, che tengano conto delle esigenze di finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), degli oneri del personale legati all'applicazione del nuovo contratto collettivo di lavoro, di quelli dell'assistenza agli immigrati extracomunitari regolarizzati. Le stime dei fabbisogni delle Regioni per l'anno 2005, per assicurare l'erogazione dei LEA ammontano a 91 miliardi di euro (circa il 6,5% del PIL, 11 miliardi di euro in più di quelli proposti dal Governo), per la copertura di contratti e convenzioni a 2,9 miliardi di euro, per l'assistenza agli immigrati 800 milioni di euro;
- garanzie sulla stabilità del Fondo per le Politiche Sociali e per il finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza Sociale (LIVEAS), anche attraverso la creazione di un apposito fondo, e la previsione di specifiche misure nell'ambito dell'autonomia fiscale regionale, che consentano alle Regioni di finanziare i costi del *welfare* e di istituire fondi per la previdenza integrativa;
- la garanzia che la riforma degli incentivi statali a favore delle imprese (con la loro trasformazione in fondo di rotazione) non incida sul finanziamento degli incentivi già assegnato alle Regioni nel quadro del federalismo amministrativo;
- l'impegno ad attuare il trasferimento di risorse nel settore dell'edilizia abitativa, dotandolo di almeno 1,1 miliardi di euro.

3.2 - LA REALTÀ FINANZIARIA REGIONALE DELL'ULTIMO TRIENNIO

3.2.1 - LE INNOVAZIONI 2003 E 2004 NEL SISTEMA CONTABILE

La riforma del sistema contabile regionale, attuata con la L.R. 3/2002 "Ordinamento contabile della Regione Abruzzo", con la quale la Regione ha uniformato la normativa regionale ai dettami dei D.Lgs. nn. 56/2000 e 286/2001, ha compiuto tra il 2003 e il 2004 ulteriori passi, in linea con gli obiettivi fissati nel precedente DPEFR.

E' ormai consolidata (essendo quello del bilancio di previsione 2004 e pluriennale 2004-2007 il terzo anno di applicazione) la nuova classificazione delle previsioni di entrata e di spesa del bilancio in Titoli, Funzioni obiettivo e Unità previsionali di

base (UPB). La nuova classificazione del bilancio, semplificando e rendendo più chiara la lettura dei documenti finanziari, consente di cogliere più agevolmente le scelte strategiche di breve-medio periodo e migliorare le scelte politiche. Inoltre, l'individuazione delle UPB come aree omogenee di attività, riferite ai Centri di Responsabilità (ovvero ai dirigenti) consente a ciascuno di questi una precisa assegnazione delle risorse finalizzate al raggiungimento degli obiettivi definiti, e ne garantisce la verifica del grado di raggiungimento.

La riclassificazione dei dati dei bilanci e la standardizzazione di metodi e procedure di rilevazione contabile, realizzata attraverso un apposito progetto nazionale condotto dal Nucleo Regionale dei Conti Pubblici Territoriali (di cui alla L. 144/1999) coordinati dall'omologo Nucleo Centrale presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha consentito il consolidamento dei conti degli enti centrali e periferici del settore pubblico allargato per tutto il periodo 1996-2001.

Nel corso del 2003 è stato completato il quadro delle strutture di controllo interno previste dal D.Lgs. 286/1999. Sono state, infatti, attivate:

Sistema dei controlli

- la Struttura Speciale di Supporto “*controllo di gestione*”, che sulla base degli obiettivi dell'attività politico-amministrativa definiti dai DPEFR annuali, predispone le “*Linee Guida*”, con indirizzi e obiettivi per il bilancio e per il controllo, approvate dalla Giunta Regionale, sulla base delle quali, sono negoziati con le Direzioni Regionali gli obiettivi gestionali da perseguire, le risorse da utilizzare e i relativi indicatori di controllo e verifica dei risultati, formalizzati in schede e documenti di *budget*, che sono approvati dalla Giunta Regionale. La struttura produce *reports* semestrali e annuali, che permettono di osservare la gestione finanziaria, nell'ottica della struttura del bilancio e in quella dei centri di responsabilità amministrativa;
- la Struttura Speciale di Supporto “*controllo ispettivo contabile*”, operativa dal 2002, che provvede al controllo ispettivo della spesa sostenuta dalla Regione, dai suoi enti strumentali e dalle Aziende Sanitarie Locali;
- la Struttura “*controllo strategico*”, avviata nel 2003. Tale controllo sarà ulteriormente implementato nei prossimi anni;
- il *Nucleo di valutazione delle prestazioni dei dirigenti*, previsto dalla nuova normativa per il personale dirigenziale, avviato nel corso del 2002.

Nel presente e nel prossimo futuro verranno sviluppati strutture, strumenti e metodi di lavoro delle singole componenti, sopra citate, del sistema dei controlli, e, migliorando i flussi informativi ed i meccanismi di interazione tra di essi, ne verrà progressivamente perfezionata l'integrazione, secondo gli intendimenti della riforma.

L'introduzione del nuovo sistema informativo contabile integrato ad inizio 2004, ha avviato una fase di sperimentazione e perfezionamento dello stesso. A regime, tale sistema, sfruttando le potenzialità delle moderne tecnologie, accelererà i flussi economici e finanziari e ne migliorerà e renderà più tempestiva la capacità di controllo.

Ulteriori passi nella riforma

Per completare il quadro delle riforme, è in fase di progettazione il sistema di contabilità economico-patrimoniale, destinato ad affiancare quello della contabilità

Classificazione del bilancio

finanziaria, tradizionalmente utilizzato nei bilanci pubblici, che consentirà di svolgere analisi di tipo economico. Infine, in una prospettiva non immediata, con la messa a regime del sistema contabile, sarà possibile completare la riforma con l'emanazione della disciplina di dettaglio, prevista in un apposito Regolamento di Contabilità.

3.2.2 - COMPOSIZIONE ED EVOLUZIONE DELLE ENTRATE

L'attuale configurazione del "federalismo fiscale" ha previsto la graduale cessazione dei trasferimenti statali (tra i quali il Fondo Sanitario Nazionale e il Fondo Nazionale dei Trasporti) dallo Stato alle Regioni, e la simultanea introduzione di tributi regionali e di fondi volti a colmare le disparità interregionali.

L'abolizione dei trasferimenti si è accompagnata all'imposizione di vincoli nella destinazione delle nuove risorse al finanziamento della spesa sanitaria regionale. Tale obbligo doveva cessare dal 2004, per le Regioni che avessero attivato meccanismi di monitoraggio e verifica dell'assistenza sanitaria erogata.

Gli effetti della riforma sulla struttura delle entrate e sulla loro evoluzione dal 2000 al 2003 sono evidenti nella tab. 3.1, che riporta fino al 2002 le entrate effettivamente accertate dalla Regione, per il 2003 quelle da preconsuntivo.

- Composizione** Riguardo la composizione, rispetto al periodo precedente la riforma (2000):
- è aumentata l'incidenza delle entrate per tributi propri (Titolo I, che rappresentavano il 33,8 % del totale nel 2000 e, sono salite al 49,1% nel 2002;
 - è modesto il peso delle entrate extratributarie (Titolo III, oltretutto in riduzione, dal 5,8% del 2000 allo 0,8% del 2002);
 - è di circa un quarto del totale il peso delle entrate per trasferimenti correnti (fondi di compensazione interregionale); prima della riforma, la loro incidenza era di oltre la metà del totale;
 - il peso delle entrate per trasferimenti in conto capitale aumenta dal 2002 per l'attivazione di programmi cofinanziati da Stato ed Unione Europea;
 - rimane costante (10-12%) l'incidenza relativa delle entrate da prestiti, a dimostrazione della necessità di ricorrere al mercato finanziario ed a mutui, anche per esigenze di finanziamento di attività corrente, soprattutto in settori che richiedono frequenti anticipazioni o esborsi di cassa (trasporti, ecc.).

Evoluzione La dinamica delle entrate è stata certamente influenzata dalla scelta politica, enunciata nei precedenti DPEFR e confermata per tutto il periodo, di non aumentare la pressione fiscale a carico dei cittadini e delle imprese abruzzesi, e di utilizzare, anzi, la leva fiscale come mezzo di promozione delle attività economiche sul territorio regionale o in settori ed ambiti locali particolarmente svantaggiati.

Su tale linea, con le leggi finanziarie regionali degli ultimi tre anni, utilizzando tutti i margini possibili di manovra (un punto percentuale), si sono ridotte al minimo le

aliquote regionali IRAP (3,25%) gravanti sulle imprese agricole, sulle attività economiche localizzate nei comuni montani, su quelle localizzate nei comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti, sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) e sulle cooperative sociali.

Nonostante gli effetti negativi che tali interventi avrebbero dovuto avere sulle risorse regionali, escludendo il 2001, anno di assestamento della riforma, le entrate tributarie sono aumentate del 3,8% nel 2002 e del 2,3% nel 2003. Se si pensa che è avvenuto a fronte di tassi di incremento del PIL stimati come notevolmente inferiori (0,2) nel 2002 e addirittura negativi (-0,1%) nel 2003 (*Fonte SVIMEZ*), l'aumento sembra dovuto ad un recupero della base imponibile.

Con la finanziaria per il 2004 (LR 15/2004) è stato disposto un incremento della tassa automobilistica regionale del 10% a partire dall'esercizio 2005. Per effetto dell'entrata in vigore della norma, dal 2005 le entrate fiscali regionali dovrebbero accrescersi, per effetto dell'incremento della voce "entrate tributarie", titolo I di ulteriori 100 milioni di euro, gettito fiscale atteso del provvedimento.

Tab 3.1 Evoluzione e composizione delle entrate del bilancio regionale

| TITOLO | DESCRIZIONE | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|----------------------------------|------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| VALORI IN MILIONI DI EURO | | | | | |
| 1 | Entrate tributarie | 681 | 1.411 | 1.464 | 1.497 |
| 2 | Entrate da contributi e trasferimenti correnti | 1.058 | 743 | 658 | 665 |
| 3 | Entrate extratributarie | 116 | 395 | 23 | 25 |
| 4 | Entrate da trasferimenti in conto capitale | 0 | 0 | 516 | 438 |
| 5 | Entrate da prestiti | 157 | 371 | 319 | 280 |
| | Totale | 2.012 | 2.921 | 2.980 | 2.905 |
| VARIAZIONE PERCENTUALE | | | | | |
| 1 | Entrate tributarie | | 107,2 | 3,8 | 2,3 |
| 2 | Entrate da contributi e trasferimenti correnti | | - 29,8 | - 11,4 | 1,1 |
| 3 | Entrate extratributarie | | 240,5 | - 94,2 | 8,7 |
| 4 | Entrate da trasferimenti in conto capitale | | | | - 15,1 |
| 5 | Entrate da prestiti | | 136,3 | - 14,0 | - 12,2 |
| | Totale | | 45,2 | 2,0 | -2,5 |
| DISTRIBUZIONE PERCENTUALE | | | | | |
| 1 | Entrate tributarie | 33,8 | 48,3 | 49,1 | 51,5 |
| 2 | Entrate da contributi e trasferimenti correnti | 52,6 | 25,4 | 22,1 | 22,9 |
| 3 | Entrate extratributarie | 5,8 | 13,5 | 0,8 | 0,9 |
| 4 | Entrate da trasferimenti in conto capitale | 0,0 | 0,0 | 17,3 | 15,1 |
| 5 | Entrate da prestiti | 7,8 | 12,7 | 10,7 | 9,6 |
| | Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonti: Regione Abruzzo- Servizio Risorse Finanziarie: Consuntivi 2000 – 2002 e dati di pre-consuntivo 2003

3.2.3 - COMPOSIZIONE ED EVOLUZIONE DELLE SPESE

L'incremento delle spese nel corso del tempo è sempre stato molto contenuto, e tale comunque da rispettare i vincoli posti dal Patto di Stabilità.

I dati di consuntivo mostrano come i successi maggiori, dal punto di vista della politica di contenimento della spesa, si siano registrati nel corso del 2002: in quell'esercizio (ultimo dato certo disponibile, essendo quello del 2003 di preconsuntivo), la spesa corrente, che include anche i trasferimenti agli Enti Locali, si era ridotta del 12,8%. Ciò ha fatto sì che, nonostante il netto aumento delle spese in conto capitale (14,8%), legato al lancio di molte azioni dei programmi operativi nazionali e comunitari cofinanziati, l'incremento delle spese complessive è stato molto contenuto (1,7%).

Come già si rilevava negli scorsi DPEFR, gli interventi di contenimento posti in essere negli ultimi anni hanno avuto, nel complesso, una limitata efficacia sulla composizione della spesa, che mostra una qualche rigidità: l'incidenza delle spese correnti sul totale rimane molto elevata, da sempre intorno ai tre quarti del totale, e al 2002 pesava per il 76%, se in essa includiamo anche il rimborso dei prestiti.

Composizione Al minor tasso di crescita della spesa corrente fa riscontro una recuperata capacità di incrementare le spese di investimento, il cui peso aumenta dal 20,6% del 2001 al 25,4% del 2003. Se si considera che nello stesso periodo sono consistentemente aumentati i trasferimenti in conto capitale, se ne conclude che l'incremento è dovuto al pieno ingresso in operatività dei programmi di investimento cofinanziati dal Governo nazionale e dall'Unione Europea, e che in termini quantitativi, oltre che qualitativi e di capacità gestionali, l'apporto di risorse esterne risulta di importanza decisiva nel finanziamento degli investimenti pubblici.

Evoluzione La necessità di contenere le spese correnti aveva comportato nel 2001 e nel 2002 la riduzione generalizzata, ancorché selettiva, degli stanziamenti in quasi tutti i settori. Indirettamente, ciò ha implicato una rinuncia a destinare risorse per iniziative che avrebbero potuto avere una certa incisività sulle politiche di sviluppo, specie in alcuni comparti. Con la proposta di bilancio 2004, gli stanziamenti si sono riequilibrati in favore di provvedimenti che favoriscono le imprese agricole, industriali, artigianali e vari settori produttivi.

Tab 3.2. Evoluzione e composizione delle spese del bilancio regionale

| TITOLO | DESCRIZIONE | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------------------------------------------|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO | | | | | |
| 1 | Spese correnti | 1.743 | 2.075 | 1.810 | 2.129 |
| 2 | Spese in conto capitale | 514 | 569 | 653 | 735 |
| 3 | Rimborso di prestiti | 16 | 113 | 248 | 32 |
| | Totale | 2.273 | 2.757 | 2.711 | 2.896 |
| VARIAZIONE PERCENTUALE | | | | | |
| 1 | Spese correnti | | 19,0 | - 12,8 | 17,6 |
| 2 | Spese in conto capitale | | 10,7 | 14,8 | 12,6 |
| 3 | Rimborso di prestiti | | 606,3 | 119,5 | - 87,1 |
| | Totale | | 21,3 | - 1,7 | 6,8 |
| DISTRIBUZIONE PERCENTUALE | | | | | |
| 1 | Spese correnti | 76,7 | 75,3 | 66,8 | 73,5 |
| 2 | Spese in conto capitale | 22,6 | 20,6 | 24,1 | 25,4 |
| 3 | Rimborso di prestiti | 0,7 | 4,1 | 9,1 | 1,1 |
| | Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonti: Regione Abruzzo- Servizio Risorse Finanziarie. Consuntivi 2000 – 2002 dati di preconsuntivo2003

3.2.4 - LE MISURE PER IL CONTENIMENTO DELLA SPESA SANITARIA ED IL LORO IMPATTO

Nel corso del 2003, sulla linea delle direttive impartite dal Governo tra fine 2001 e per tutto il 2002, contenute nel D.L. 18 settembre 2001, n. 347, "*Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria*", noto come "*decreto legge salva-spesa*", convertito con modifiche nella Legge 16 novembre 2001, n. 405, e nella Legge 27 dicembre 2002, n. 189 (Finanziaria per il 2003), la Regione ha assunto varie iniziative.

Misure 2003

Come detto (*cf. supra*, par. 2.4.3), sono divenuti pienamente operanti i provvedimenti di revisione del grado di **appropriatezza delle prestazioni** erogate dal sistema sanitario regionale (DGR nn. 152 e 413 del 2002 in recepimento del DPCM del 29.11.01, nonché DGR n. 504/2003), che hanno definito i *livelli essenziali di assistenza* (LEA).

Per quanto riguarda il **contenimento della spesa** in senso stretto, sulla base delle misure previste in ambito nazionale (*cf. supra* scheda 3A):

- sono state emanate (DGR 1 luglio 2003, n. 503 "*Provvedimenti urgenti in materia di contenimento della spesa*") direttive vincolanti ai direttori generali ed ai collegi sindacali delle ASL, per l'attuazione delle disposizioni normative per la riduzione della spesa farmaceutica, il contenimento della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi e per la responsabilizzazione dei direttori generali al rispetto dell'equilibrio economico;
- per quanto riguarda il controllo della *spesa per l'acquisto dei beni e servizi*, si sono posti limiti (DGR 17 luglio 2003, n. 507) alle prestazioni rimborsabili erogate dalle strutture private accreditate al di fuori degli accordi contrattuali, e si sono sospesi gli esami delle richieste per le autorizzazioni provvisorie all'esercizio delle attività sanitarie (DGR 19 giugno 2003, n. 481), e gli accreditamenti provvisori delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private per le quali c'è già copertura di offerta nei singoli ambiti territoriali (DGR 9 agosto 2003, n. 649), ad eccezione di quelle previste nel Piano Sanitario 1999-2001, nel Piano straordinario di investimenti e di quelle ricadenti nelle zone interne sprovviste. Inoltre, sono stati adottati criteri più stringenti per l'autorizzazione alle ASL all'acquisto ed al rinnovo di apparecchi elettromedicali di grande dimensione;
- infine, per quanto riguarda la *spesa farmaceutica*, la Giunta ha assunto un insieme di iniziative (DGR 503/2003), che agiscono sui meccanismi di prescrizione e distribuzione dei farmaci (tra le misure previste dal *decreto salva spese* all'art. 8), prevedendo la distribuzione diretta di farmaci da parte delle ASL, la distribuzione alla dimissione dei malati per le terapie a domicilio e l'obbligo di prescrizione unica di ogni singolo farmaco per le malattie croniche e per i non residenti.

SCHEDA 3 A - LE POLITICHE PER IL CONTENIMENTO DELLA SPESA SANITARIA

Com'è noto, nel quadro della programmazione concertata tra Stato e Regioni per la politica sanitaria, inaugurata con l'Accordo dell'8 agosto 2001, importanti provvedimenti legislativi (D.L. 347/2002, cosiddetto decreto salva-spese, convertito con modifiche nella L. 405/2001, integrata e modificata dalla L. 289/2002, legge finanziaria per il 2003), hanno definito il quadro fondamentale delle misure all'interno delle quali Stato e Regioni, sotto costante e continuo monitoraggio, devono muoversi per il contenimento della spesa corrente nel settore sanitario, nonché alcuni parametri nell'organizzazione dei servizi.

Tra i provvedimenti di maggior rilevanza strutturale:

- le misure-obiettivo per il contenimento della dinamica della spesa corrente (all'interno delle quali le Regioni possono muoversi nella loro azione di riorganizzazione e sviluppo dei servizi sanitari): la dinamica complessiva della spesa corrente nel periodo 2002-2004 non può crescere in misura superiore a quella prevista dal Patto di stabilità interno, mentre la spesa farmaceutica non può costituire una quota superiore al 13% della spesa totale;*
- i parametri organizzativi per la ristrutturazione della rete ospedaliera: la ristrutturazione dovrà essere realizzata tenendo conto dello standard di dotazione media di 5 posti letto per 1.000 abitanti, di cui l'1 per mille destinato alla riabilitazione ed alla lungodegenza post-acuzie;*
- le misure volte a strutturare un sistema di controllo dei costi e dell'efficienza gestionale. Le Regioni hanno l'obbligo di attivare sistemi informatizzati di raccolta di dati ed informazioni riguardanti la spesa di beni e servizi e di realizzare l'Osservatorio regionale dei prezzi in materia sanitaria, nonché adottare soluzioni contabili che attribuiscono evidenza separata agli acquisti effettuati al di fuori delle convenzioni ed alla spesa per il personale che supera quella del 2000, salvi gli incrementi previsti dai rinnovi contrattuali. Inoltre, sono autorizzate sperimentazioni gestionali, sui risultati delle quali, dal punto di vista economico e della qualità dei servizi, le Regioni devono riferire annualmente al Governo centrale (Ministeri della Salute e delle Finanze e Presidenza del Consiglio);*
- le misure volte a garantire l'equilibrio gestionale delle aziende sanitarie: le Regioni devono stabilire l'obbligo per le aziende sanitarie ed ospedaliere di garantire l'equilibrio economico, individuare le tipologie dei possibili provvedimenti di riequilibrio e determinare le eventuali misure a carico dei direttori generali nel caso di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario; su quest'ultimo punto, la Legge 289/2002 (finanziaria per il 2003) chiede provvedimenti ad hoc che stabiliscano la decadenza automatica dei direttori delle aziende sanitarie nel caso del mancato raggiungimento dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie ed ospedaliere alle quali sono preposti.*

La legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria per il 2003), con l'obiettivo di favorire la rapida adozione da parte delle Regioni dei provvedimenti previsti nel "decreto legge salva spesa", impone che le Regioni, ai fini dell'accesso alle risorse del Sistema Sanitario Nazionale per gli anni 2003, 2004 e 2005, debbano:

- attivare effettivamente il monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche ed ospedaliere, secondo le modalità definite in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni; un provvedimento utile a rendere possibile tale monitoraggio informatizzato è l'istituzione della carta dei servizi sanitari per il cittadino (art. 52, comma 9), documento elettronico che sostituirà l'attuale tessera con il codice fiscale;*
- riformulare o adottare ex novo criteri e modalità per l'erogazione delle prestazioni che ancora*

non soddisfano i parametri di appropriatezza ed economicità;

- *attuare iniziative adeguate per ridurre o contenere le liste di attesa, garantendo lo svolgimento degli accertamenti diagnostici degli ospedali pubblici sette giorni su sette, anche utilizzando lo strumento della turnazione del lavoro straordinario e il regime della pronta disponibilità, e riducendo il numero delle giornate di degenza dei pazienti per gli accertamenti stessi.*

Tra la fine del 2003 e la metà del 2004, infine, il forte incremento della spesa farmaceutica aveva consigliato, in deroga all'Accordo dell'8 agosto 2001, una revisione del tetto massimo di tale spesa sul totale (portato al 16% con la legge 326/2003), che però è stato successivamente riportato al livello iniziale con il decreto legge 24 giugno 2004, n. 156

Per quanto tali misure abbiano cominciato ad agire solo dopo la metà del 2003, i loro effetti sui costi del sistema sanitario regionale sembrano positivi.

Risultati

Secondo i dati contenuti nei bilanci provvisori (non ancora tutti approvati), nel 2003 l'incremento dei costi sostenuti dalle aziende sanitarie locali è stato minore rispetto agli anni precedenti (2,8% contro il 6,8% del 2002 e l'11,7% del 2001) Il dato è ancora più positivo se si considera che è calcolato a prezzi correnti: depurato dal tasso di inflazione, cioè in termini reali, corrisponderebbe allo 0,3%.

Al risultato ha contribuito la riduzione delle spese per prestazioni specialistiche e dell'assistenza ospedaliera pubblici e della medicina generale, sui quali ha evidentemente agito il ridimensionamento dei servizi erogati attuato con l'adozione dei LEA, ma anche la contrazione della spesa farmaceutica (-3,8%).

Sulle voci in incremento (come, del resto, per le voci di assistenza pubblica viste in precedenza) può in generale aver inciso il differente criterio di classificazione adottato nel 2003 rispetto agli anni precedenti. L'incremento della voce "acquisto di beni e servizi" (+7,3%) è attribuibile ai provvedimenti presi per la distribuzione diretta di farmaci, che ha portato alla sostituzione di spesa farmaceutica convenzionata con acquisti diretti delle ASL, oltre che all'esternalizzazione di alcuni servizi di supporto (elaborazione dati, pulizia, lavanderia, ecc.). L'aumento della voce "personale" è da attribuire all'applicazione del contratto collettivo di lavoro del comparto per il biennio economico 2002-2003. L'aumento di spesa per "specialistica esterna (da privato)" è dovuto all'incremento delle tariffe delle prestazioni di riabilitazione (operante già dal 2002) e soprattutto al mancato rispetto, da parte delle strutture convenzionate, dei tetti di spesa per le prestazioni erogabili fissati dalle ASL; quello della voce "altra assistenza" alla diffusione di nuove tipologie di assistenza (assistenza domiciliare).

La politica di contenimento della spesa sanitaria dovrebbe dimostrarsi ancora più efficace nel 2004, in particolare per l'assistenza ospedaliera, l'assistenza riabilitativa e la spesa farmaceutica, come è evidente dai dati di monitoraggio (tab. 3.3). Si tratta degli ambiti sui quali maggiormente insistono gli strumenti legislativi, di rilevanza più "strutturale", adottati alla fine del 2003 e nel corso del corrente anno (*cf. supra*, par. 2.4.3).

Misure 2004 e prospettive

Tab. 3.3 Spese delle ASL abruzzesi 1999 - 2004

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| VALORI ASSOLUTI (in milioni di euro) | | | | | | |
| Spesa per fattori di produzione | | | | | | |
| Acquisto beni e servizi | 275 | 328 | 354 | 354 | 380 | 392 |
| Ospedaliera convenzionata | 112 | 105 | 129 | 162 | 163 | 160 |
| Assistenza ospedaliera (da pubblico) | 183 | 204 | 229 | 256 | 255 | 256 |
| Specialistica esterna (da privato) | 85 | 116 | 133 | 142 | 156 | 157 |
| Specialistica interna (da pubblico) | 17 | 16 | 21 | 9 | 7 | 8 |
| Altra assistenza | 25 | 15 | 18 | 35 | 35 | 34 |
| Medicina generale | 90 | 100 | 114 | 114 | 113 | 113 |
| Farmaceutica | 184 | 214 | 282 | 289 | 278 | 257 |
| Personale | 536 | 614 | 664 | 682 | 702 | 699 |
| Altro | 47 | 97 | 77 | 115 | 130 | 86 |
| Totale Spesa per fattori di produzione | 1.554 | 1.809 | 2.021 | 2.158 | 2.219 | 2.162 |
| Disavanzi | - 85 | - 185 | - 107 | - 167 | - 163 | - 82 |
| VARIAZIONE PERCENTUALE | | | | | | |
| Spesa per fattori di produzione | | | | | | |
| Acquisto beni e servizi | | 19,3 | 7,9 | 0,0 | 7,3 | 3,2 |
| Ospedaliera convenzionata | | - 6,3 | 22,9 | 25,6 | 0,6 | - 1,8 |
| Assistenza ospedaliera (da pubblico) | | 11,5 | 12,3 | 11,8 | - 0,4 | 0,4 |
| Specialistica esterna (da privato) | | 36,5 | 14,7 | 6,8 | 9,9 | 0,6 |
| Specialistica interna (da pubblico) | | - 5,9 | 31,3 | - 57,1 | - 22,2 | 14,3 |
| Altra assistenza | | - 40,2 | 20,0 | 94,4 | 0,0 | - 2,9 |
| Medicina generale | | 11,1 | 14,0 | 0,0 | - 0,9 | 0,0 |
| Farmaceutica | | 16,3 | 31,8 | 2,5 | - 3,8 | - 7,6 |
| Personale | | 14,6 | 8,1 | 2,7 | 2,9 | - 0,4 |
| Altro | | 106,4 | - 20,6 | 49,4 | 13,0 | - 33,8 |
| Totale Spesa per fattori di produzione | | 16,4 | 11,7 | 6,8 | 2,8 | - 2,6 |
| Disavanzi | | 117,6 | -42,2 | 56,1 | -2,4 | -49,7 |
| COMPOSIZIONE PERCENTUALE | | | | | | |
| Spesa per fattori di produzione | | | | | | |
| Acquisto beni e servizi | 17,7 | 18,1 | 17,5 | 16,4 | 17,1 | 18,1 |
| Ospedaliera convenzionata | 7,2 | 5,8 | 6,4 | 7,5 | 7,3 | 7,4 |
| Assistenza ospedaliera (da pubblico) | 11,8 | 11,3 | 11,3 | 11,9 | 11,5 | 11,8 |
| Specialistica esterna (da privato) | 5,5 | 6,4 | 6,6 | 6,6 | 7,0 | 7,3 |
| Specialistica interna (da pubblico) | 1,1 | 0,9 | 1,0 | 0,4 | 0,3 | 0,4 |
| Altra assistenza | 1,6 | 0,8 | 0,9 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| Medicina generale | 5,8 | 5,5 | 5,6 | 5,3 | 5,1 | 5,2 |
| Farmaceutica | 11,8 | 11,8 | 14,0 | 13,4 | 12,5 | 11,9 |
| Personale | 34,5 | 33,9 | 32,9 | 31,6 | 31,6 | 32,3 |
| Altro | 3,0 | 5,4 | 3,8 | 5,3 | 5,9 | 4,0 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: FIRA

La L.R. 27/2003, “*Norme in materia di monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche ed ospedaliere nella Regione Abruzzo*”, che ha fissato nuovi principi e criteri per la rilevazione ed il contenimento delle prescrizioni, è destinata a cambiare profondamente il comportamento di tutti gli erogatori sanitari, esercitando un forte disincentivo a prescrivere prestazioni non rispondenti a necessità assistenziali o ai principi di efficienza, efficacia, appropriatezza ed economicità nell’impiego delle risorse.

Il controllo sulle prescrizioni ed i relativi costi (come sulle prestazioni rispetto ai singoli pazienti) migliorerà, comunque, per effetto dell’introduzione su tutto il territorio nazionale della tessera sanitaria, in sperimentazione proprio in Abruzzo in questi mesi.

Il secondo provvedimento è quello destinato a completare il processo di aziendalizzazione delle aziende sanitarie locali, già obbligate ad organizzarsi per centri di costo nel 2003, e consiste nella riforma del sistema contabile delle ASL. La riforma migliorerà l'efficienza gestionale delle aziende e la stessa capacità di coordinamento, indirizzo e controllo da parte della Regione.

Ulteriori due provvedimenti di carattere strutturale sono previsti, come visto, dalla L.R. 15/2004 (finanziaria per il 2004). L'istituzione dell'*Ufficio Unico degli Acquisti* di beni e servizi delle aziende sanitarie (successivamente organizzato con DGR 753/2004) consentirà di ottenere notevoli sinergie ed economie di scala negli approvvigionamenti, mentre la *Tesoreria Unica* migliorerà la celerità e la capacità di controllo dei flussi di cassa delle aziende. Dai due provvedimenti, ed in particolare dal primo, si prevedono risparmi di spesa annua dell'ordine di 20 milioni di euro.

Ancora, con le delibere di fine agosto 2004 (DGR 30 agosto 2004, nn. 754 e 755), nel fissare le linee negoziali per la regolamentazione delle prestazioni erogate dalla rete riabilitativa e dalla rete ospedaliera private convenzionate, si sono fissati inderogabilmente i *budget* per il 2004, stabilite regole che non consentiranno rimborsi di prestazioni al di sopra dei tetti fissati, rispettivamente in 71 e 105 milioni di euro, e migliorato il sistema dei controlli sull'effettiva applicazione di tali norme. Tali prassi sono destinate a consolidarsi nei prossimi anni, implicando vantaggi permanenti, distribuiti su quasi tutte le voci di spesa delle ASL.

Infine, si sta procedendo alla stipula di accordi contrattuali in tal senso (cioè vincolanti ai fini del rispetto dei *budget* assegnati) anche con i medici di base e le farmacie convenzionate. Dall'applicazione di tali accordi, si prevede una riduzione della spesa annua dell'ordine dei 40 milioni di euro.

La misura di contenimento della spesa sanitaria che verrà attuata nei prossimi mesi consiste nella razionalizzazione della rete ospedaliera regionale, secondo le linee indicate nel par. 2.4.3 (riequilibrio e riorganizzazione della rete ospedaliera regionale, secondo un criterio di specializzazione, potenziamento della rete e dell'intero sistema dell'offerta dei servizi territoriali, in sinergia anche con le previsioni del Piano Sociale), e dovrebbe comportare risparmi di spesa intorno ai 42 milioni di euro annui.

3.2.5 - LA GESTIONE FINANZIARIA

Tra il 2000 ed il 2003 il disavanzo finanziario si è ridotto significativamente, passando da 202 milioni di euro del 2000 a circa 77 milioni di euro nel 2002 (ultimo consuntivo approvato dal Consiglio regionale).

Tale miglioramento è da ritenersi frutto di una più attenta gestione delle risorse regionali e dei miglioramenti nel sistema dei controlli, ma anche dell'intensa attività di riordino dei conti, posta in essere per verificare l'esistenza di risorse ancora

disponibili: un'attività tuttora in corso, che sarà costantemente perseguita durante tutto il periodo di riferimento del presente DPEFR.

Una sostanziale conferma dei miglioramenti raggiunti nelle politiche finalizzate agli equilibri strutturali del bilancio, si ha nei risultati ottenuti in sede di valutazione dei meriti di credito, effettuata da agenzie specializzate: i risultati del *rating* nella Regione Abruzzo negli ultimi anni sono stati corrispondenti a quelli ottenuti dalla Repubblica Italiana e sono costantemente migliorati tra il 2001 e il 2003.

Tab 3.4 Composizione ed entità del saldo finanziario

| DESCRIZIONE | 2000 | 2001 | 2002 |
|--------------------------------------------|-------|-------|-------|
| VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA DI EURO | | | |
| Fondo di cassa al 31.12 | 10 | 170 | 384 |
| Avanzo di amministrazione | 622 | 853 | 1.340 |
| Fondi vincolati | 824 | 973 | 1.417 |
| Fondi globali del bilancio | | | |
| Disavanzo di amministrazione effettivo | - 202 | - 120 | - 77 |

Fonti: Regione Abruzzo - Servizio Risorse Finanziarie: Consuntivi 2000-2002

Disavanzi sanitari

Nell'ambito della gestione finanziaria, un ruolo cruciale è svolto dalla copertura dei *deficit* sanitari. Anche in questo settore, in attuazione dell'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, il Governo centrale si sta impegnando in un'opera periodica di programmazione, volta ad emanare direttive, generalmente concordate con le Regioni stesse, per l'assorbimento dei disavanzi accumulati, con l'obiettivo di definire regole compatibili con gli equilibri di finanza pubblica e con il Patto Europeo di Stabilità e Crescita, e di determinare senza sottostime il livello di spesa sanitaria e dare certezza e stabilità al finanziamento del SSN.

E' noto come la spesa del sistema sanitario mostri, da anni, tassi di crescita più elevati di quelli delle risorse destinate a coprirlo, generando per tale via *deficit* annui di proporzioni non sostenibili dallo Stato e soprattutto dalle Regioni, allo stato attuale della finanza regionale.

Nel caso abruzzese, le entrate proprie, con le quali la Regione deve finanziare il proprio sistema sanitario, non sono sufficienti a coprire i costi del servizio: le entrate proprie del sistema sanitario, sommate ai gettiti di imposte e tributi propri, aumentati nel corso degli ultimi anni pur ad aliquote invariate, ed ai trasferimenti statali, al contrario, sensibilmente diminuiti, coprono mediamente intorno al 93% annuo del costo. Come risultato, la gestione della sanità in Abruzzo genera annualmente *deficit* variabili nei vari anni, che, nel tempo, hanno generato il debito cumulato.

L'Accordo dell'8 agosto 2001 e le successive leggi finanziarie statali definiscono annualmente, sulla base della programmazione concertata tra Stato e Regioni, le modalità di coperta dei disavanzi sanitari e le misure necessarie a contenerne la crescita.

Nel citato Accordo, si convenne che i disavanzi precedenti al 2000 erano, per una

quota a carico dello Stato, per un'altra a carico delle Regioni. Come allora, per gli anni successivi lo Stato si è impegnato a coprire, nelle singole Regioni, la quota dei disavanzi annuali eccedente le previsioni, a condizione che le Regioni:

- adempiano agli obblighi informativi periodici sul monitoraggio della spesa, ivi inclusa l'anticipazione della verifica degli andamenti della spesa;
- adottino le misure di contenimento della spesa già decise (adeguamento alle prescrizioni sul Patto di Stabilità Interno, adesione alle convenzioni della CONSIP in tema di acquisti di beni e servizi, impegno a mantenere l'erogazione delle prestazioni ricomprese nei LEA);
- si impegnino ad adottarne altre, attraverso strumenti di controllo della domanda, la riduzione della spesa sanitaria o in altri settori, o l'aumento delle fonti di copertura della maggiore spesa (addizionale regionale IRPEF o altri strumenti fiscali);
- quantifichino i maggiori oneri a loro carico, individuandone i mezzi di copertura.

Posto che tali condizioni, dall'avviamento del processo di programmazione concertata a fine 2002, si sono progressivamente verificate in Abruzzo, con i provvedimenti adottati nel corso degli ultimi due anni, ne emerge la situazione seguente.

Per assicurare la copertura della quota di disavanzi dell'anno 2000 che in base all'Accordo dell'8 agosto 2001 risultano di pertinenza regionale, le Regioni erano state autorizzate dalla legge finanziaria statale per il 2003 (L. 289/2002), anche in deroga alle disposizioni vigenti, a contrarre mutui con oneri a carico dei rispettivi bilanci. Secondo tali indicazioni, la Regione Abruzzo ha coperto la quota parte regionale dei disavanzi maturati dalle ASL negli esercizi precedenti il 2000, con un'emissione di BOR nel maggio 2003 per 173 milioni di euro (autorizzata dall'art. 62 della L.R. 7/2003, "*Finanziaria regionale per il 2003*").

Per gli anni successivi al 2001, considerato l' "*anno zero*" per la finanza regionale con l'ingresso in operatività dell'attuale configurazione di federalismo fiscale, la copertura finanziaria dei disavanzi di gestione accertati o stimati doveva essere coperta dalle Regioni con proprie risorse di bilancio, secondo modalità stabilite da norme regionali che (in base alla Legge 405/2001) prevedano simultaneamente o cumulativamente:

- misure di compartecipazione alla spesa sanitaria, ivi inclusa la "*corresponsabilizzazione dei principali soggetti che concorrono alla determinazione della spesa*";
- variazioni dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF o "*altre misure fiscali previste dalla normativa vigente*";
- altre misure idonee a contenere la spesa, ivi inclusa l'adozione di misure sui meccanismi di distribuzione dei farmaci.

Tra il 2002 e il 2003, molte Regioni hanno effettuato interventi per la copertura dei disavanzi sanitari annuali. Alcune Regioni hanno incrementato le entrate attraverso aumenti delle aliquote delle addizionali regionali IRPEF e delle aliquote IRAP. La Regione Abruzzo ha optato, nel 2003, per interventi sulla distribuzione diretta di farmaci, e successivamente, come ricordato poco sopra, sul sistema delle prescrizioni e per i provvedimenti volti al contenimento dei costi del personale, dell'assistenza farmaceutica, ospedaliera, specialistica e delle altre prestazioni di assistenza sanitaria.

La strategia regionale di copertura dei disavanzi per il periodo successivo al 2000 prevede l'obbligo per le aziende sanitarie del pareggio di bilancio, possibile grazie anche alla riforma del sistema gestionale delle ASL, e ad un maggiore controllo dei costi, esercitato attraverso le misure viste per la verifica delle prescrizioni, la razionalizzazione dei costi e la fissazione dei tetti di spesa per le prestazioni erogate dalle cliniche private (*cf. supra*, e anche par. 2.4.3). A regime, il pareggio di bilancio costituirà un obiettivo annuale per ciascuna delle ASL.

Per i disavanzi accumulati nel periodo 2001-2003, è prevista:

- una copertura parziale del debito attraverso le operazioni di cartolarizzazione degli immobili (cui la Giunta è stata autorizzata con L.R. 7/2003, "*Legge finanziaria per il 2003*", art. 61). Il patrimonio immobiliare disponibile per le ASL è stato valutato intorno ai 450-500 milioni di euro, 205 dei quali già trasferiti e risultanti nei bilanci delle ASL. La dismissione di tale patrimonio è stata ipotizzata in diverse *tranches*, la prima delle quali prevede, entro il 2004, di cartolarizzare i crediti risultanti dall'alienazione di una decina di immobili, con un'emissione di titoli per circa 100 milioni di euro;
- la rinegoziazione con i creditori dei debiti della Regione. Allo stato attuale, le ASL abruzzesi contano circa 7.200 creditori, per un debito accumulato di circa 739 milioni di euro. Il 90% di questa cifra fa capo a poco più di 600 fornitori, ed il rimanente 10% a oltre 6.500 creditori di piccole somme. Tenuto conto dei disavanzi maturati, attualmente il debito è a carico dello Stato per 445 milioni e della Regione per 294 milioni di euro. Per la copertura della propria quota parte, la Regione intende promuovere la stipula di accordi transattivi tra ASL e loro fornitori, in base ai quali acquisire rinunce di parte dei crediti vantati da questi ultimi (interessi di mora, svalutazione e accessori, ecc.), abbandono dei contenziosi in atto e eventuali sconti sulla quota capitale, prevedendo piani di rimborso scadenzato nel tempo degli indennizzi forfettari ricalcolati. L'operazione, oltre a consentire una copertura graduale della quota di debiti a carico delle ASL, comporterebbe vantaggi per queste ultime, eliminando le tensioni di liquidità, e per i fornitori stessi, che otterrebbero pagamenti in tempi brevi ed una riduzione dei costi dei ritardi di pagamento;
- la copertura della spesa per le ASL sarebbe rinvenuta nell'ambito delle risorse destinate al finanziamento del Servizio Sanitario Regionale.

L'operazione dovrebbe essere conclusa entro pochi mesi, anche per ottemperare agli obblighi imposti dalle leggi finanziarie statali ed avviati dall'Accordo dell'8 agosto 2001, che prevedono che in mancanza di copertura dei disavanzi dei periodi considerati (2001-2003 prorogati dalla legge finanziaria anche per il 2004-2005), tutte le maggiori assegnazioni a favore delle Regioni per il finanziamento del Servizio Sanitario Regionale rimangono sospese.

Resta peraltro confermato che, qualora tali obiettivi non vengano raggiunti, poste le difficoltà sopra sottolineate di contenimento della spesa sanitaria, le disposizioni statali impongono di garantire la copertura finanziaria dei disavanzi di gestione accertati o stimati attraverso misure di compartecipazione alla spesa sanitaria e/o variazioni dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF e/o "altre misure fiscali previste dalla legge vigente".

Tab. 3.5 Disavanzi annui del Servizio Sanitario Regionale e relativa copertura

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|--------------------------------------------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|---------------|
| VALORI ASSOLUTI (milioni di euro) | | | | | | |
| Ricavi | | | | | | |
| Riparto FSN | 1.298 | 1.431 | 1.592 | 1.645 | 1.707 | 1.790 |
| Altri ricavi | 171 | 193 | 322 | 346 | 349 | 290 |
| Totale ricavi | 1.469 | 1.624 | 1.914 | 1.991 | 2.056 | 2.080 |
| Totale Spesa per fattori di produzione | 1.554 | 1.809 | 2.021 | 2.158 | 2.219 | 2.162 |
| Disavanzi | - 85 | - 185 | - 107 | - 167 | - 163 | - 82 |
| TASSI DI CRESCITA | | | | | | |
| Riparto FSN | | 10,2 | 11,3 | 3,3 | 3,8 | 4,9 |
| Altri ricavi | | 12,9 | 66,8 | 7,5 | 0,9 | - 16,9 |
| Totale ricavi | | 10,6 | 17,9 | 4,0 | 3,3 | 1,2 |
| Totale Spesa per fattori di produzione | | 16,4 | 11,7 | 6,8 | 2,8 | - 2,6 |
| Disavanzi | | 117,6 | - 42,2 | 56,1 | - 2,4 | - 49,7 |
| COPERTURA DEI DISAVANZI (milioni di euro) | | | | | | |
| Disavanzi al netto integrazioni FSN | 207 | 185 | 193 | 167 | 163 | 82 |
| Erogazioni Stato | 77 | 35 | | | | |
| Da erogare Stato | | | 86 | | | |
| Quota c/ Regione | 105 | 150 | 107 | 167 | 163 | |

Fonte: FIRA

3.3 - LA STRUTTURA DEL BILANCIO 2004 E LE PREVISIONI DI MEDIO PERIODO

Dall'esame del bilancio di previsione 2004 si desume che le entrate previste, al netto delle contabilità speciali, sono composte per il 63% da entrate tributarie, per un quarto circa da trasferimenti correnti, per l'8% da entrate derivanti da mutui e prestiti e per il 5 % da altre entrate

Entrate

Le entrate di natura tributaria risultano composte per il 45% dalla compartecipazione all'IVA, per il 36% dall'IRAP, per il 7% dalla tassa automobilistica, per il 6% dall'addizionale IRPEF, per il 4% dall'accisa sulla benzina e per la rimanente parte da vari tributi minori. Come è noto, gran parte delle entrate deve essere destinata al finanziamento del sistema sanitario regionale, mentre, sebbene il cambiamento del sistema di finanziamento delle Regioni abbia formalmente abolito alcuni vincoli nella destinazione di spese nel bilancio, attualmente il 30% delle risorse regionali è ancora oggetto di vincoli giuridici di destinazione dal lato della spesa.

Nel periodo del DPEFR, il bilancio pluriennale 2004-2007 delinea, nelle ipotesi, al momento plausibili, di invarianza della pressione fiscale e di riduzione del ricorso all'indebitamento:

- un progressivo incremento assoluto e relativo delle entrate per tributi propri (dal 63% nel 2004, a circa il 70% nel 2006);
- un peso relativo, sostanzialmente costante nel tempo, delle entrate per contributi e trasferimenti (intorno ad un quarto del totale delle entrate);
- una forte riduzione delle entrate da prestiti e valori relativamente costanti dei trasferimenti in conto capitale;

- un incremento (non iscritto nel bilancio pluriennale) delle entrate extratributarie, comunque di peso relativo modesto, che dovrebbero così passare sopra l'1%.

Tab 3.6 Evoluzione e composizione delle entrate nel bilancio pluriennale 2004-2006

| TITOLO | DESCRIZIONE | 2004 | 2005 | 2006 |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA DI EURO | | | | |
| 1 | Entrate tributarie | 1.504 | 1.513 | 1.529 |
| 2 | Entrate da contributi e trasferimenti correnti | 574 | 560 | 560 |
| 3 | Entrate extratributarie | 39 | 20 | 20 |
| 4 | Entrate da trasferimenti in conto capitale | 81 | 50 | 50 |
| 5 | Entrate da prestiti | 190 | 45 | 45 |
| | Totale | 2.388 | 2.188 | 2.204 |
| DISTRIBUZIONE PERCENTUALE | | | | |
| 1 | Entrate tributarie | 63,0 | 69,1 | 69,4 |
| 2 | Entrate da contributi e trasferimenti correnti | 24,0 | 25,6 | 25,4 |
| 3 | Entrate extratributarie | 1,6 | 0,9 | 0,9 |
| 4 | Entrate da trasferimenti in conto capitale | 3,4 | 2,3 | 2,3 |
| 5 | Entrate da prestiti | 8,0 | 2,1 | 2,0 |
| | Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Si ricorda che in bilancio si prevede un'entità dei trasferimenti molto contenuta, in quanto per motivi tecnico-contabili e soprattutto per decisioni legate alla necessità di accelerazione della spesa degli Enti Locali, dal 2003 le risorse trasferite alla Regione per essere destinate agli Enti Locali vengono girate a questi ultimi in corso di esercizio, senza pertanto risultare iscritte nel bilancio regionale.

Spese La struttura delle spese previste dal bilancio 2004, al netto delle contabilità speciali, evidenzia una prevalenza delle spese correnti (pari ai tre quarti del totale) sulle spese di investimento (pari a un quinto).

Tab 3.7 Evoluzione e composizione delle spese nel bilancio pluriennale 2004-2006

| TITOLO | DESCRIZIONE | 2004 | 2005 | 2006 |
|--------------------------------------------|-------------------------|--------------|--------------|--------------|
| VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA DI EURO | | | | |
| 1 | Spese correnti | 2780 | 2562 | 2562 |
| 2 | Spese in conto capitale | 783 | 766 | 783 |
| 3 | Rimborso di prestiti | 55 | 59 | 59 |
| | Totale | 3.618 | 3.387 | 3.404 |
| DISTRIBUZIONE PERCENTUALE | | | | |
| 1 | Spese correnti | 76,8 | 75,6 | 75,3 |
| 2 | Spese in conto capitale | 21,6 | 22,6 | 23,0 |
| 3 | Rimborso di prestiti | 1,5 | 1,7 | 1,7 |
| | Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Le prospettive di evoluzione delle spese riportate nel bilancio pluriennale 2004-2006, al netto delle contabilità speciali, nel periodo del DPEFR, nell'ipotesi di invarianza del livello di indebitamento, sono quelle di un contenimento del peso relativo delle spese correnti e delle spese per rimborso dei prestiti (1,7% del totale nel 2006) e di un tendenziale aumento del peso relativo delle spese in conto capitale (fino al 23%)

nel 2006).

Tali stime di bilancio pluriennale sono state definite tenendo conto degli incrementi di spesa determinati dalle spinte inflattive, e dovranno pertanto essere riallineate alla luce degli obiettivi e degli indirizzi di politica di bilancio contenuti nel presente DPEFR.

3.4 - GLI INDIRIZZI GENERALI PER LA POLITICA DI BILANCIO NEL PERIODO DI RIFERIMENTO DEL DPEFR

Le azioni in corso autorizzano a confermare anche per la manovra di bilancio del periodo 2005-2007 gli obiettivi finanziari dei precedenti DPEFR, ovvero:

- l'invarianza della pressione fiscale complessiva;
- il controllo ed il contenimento delle spese correnti, anche ai fini del rispetto del Patto di Stabilità Interno, attraverso il monitoraggio continuo e la razionalizzazione dell'impiego delle risorse;
- nel caso particolare del settore della sanità, un più stretto controllo della spesa, sottoponendo a costante monitoraggio gli effetti degli interventi strutturali attuati in corso d'anno ed adottando le misure previste per il controllo della gestione delle ASL;
- sempre nel caso della sanità, il ripiano dei disavanzi di gestione pregressi attraverso le misure sopra citate;
- l'ottimizzazione delle risorse destinate agli investimenti, in particolare quelli sostenuti dalla finanza comunitaria, strutturale e di progetto, e da quella statale;
- l'accelerazione dei tempi di realizzazione degli investimenti previsti nei programmi operativi comunitari e nazionali, con l'obiettivo di accedere alle risorse aggiuntive che essi destinano alle riserve di premialità.

La politica di bilancio sarà ancora una volta finalizzata a mantenere invariata, per quanto possibile, l'attuale pressione fiscale posta complessivamente a carico dei cittadini e delle imprese abruzzesi, per mantenere relativamente sostenuta la domanda interna di consumi, il risparmio e l'investimento privato, e sostenendo quest'ultimo, con gli incentivi all'imprenditorialità. Si conferma, inoltre, la volontà di utilizzare la leva fiscale in chiave positiva, per favorire, attraverso la riduzione delle aliquote, la localizzazione di nuove imprese e la migliore operatività di quelle esistenti, in particolare nei settori e negli ambiti territoriali penalizzati. In tale ambito, si ricorda che con le ultime tre finanziarie sono state ridotte al minimo le aliquote IRAP (3,25%) a carico delle attività economiche localizzate nei comuni montani e nei piccoli comuni, delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), delle cooperative sociali e delle imprese agricole.

Politica delle
Entrate

Per i prossimi anni, verranno inoltre proseguite le attività avviate per razionalizzare l'uso e la gestione del patrimonio immobiliare regionale e per migliorarne la redditività.

**Controllo della
spesa corrente**

In tema di controllo della spesa corrente, si continuerà a perseguire l'obiettivo di contenimento della crescita della spesa contenuto nel Patto di Stabilità Interno, già esteso, con la finanziaria regionale per il 2004 ed appositi Atti di Indirizzo, anche agli enti ed alle aziende dipendenti dalla Regione (le tre Aziende per il Diritto agli Studi Universitari, l'ARSSA, l'APTR, l'Ente Abruzzo Lavoro, l'ARIT, l'ARTA).

La proposta di Patto di Stabilità Interno contenuta nel disegno di legge di finanziaria statale per il 2005 prevede le spese correnti e le spese di investimento possano crescere sino ad un massimo del 2%.

Per perseguire il costante controllo ed il contenimento delle spese, la Regione continuerà ad utilizzare gli strumenti dei propri sistemi di controllo interno, che, attraverso il monitoraggio dell'impiego delle risorse, permetteranno di verificare sia l'adeguatezza della loro commisurazione rispetto agli obiettivi da perseguire, sia l'economicità del loro utilizzo.

Nel contenimento delle spese correnti, particolare attenzione sarà dedicata ai comparti di primario interesse per la razionalizzazione dell'impiego delle risorse regionali. In particolare nel settore della sanità, verranno ampiamente utilizzati i nuovi strumenti predisposti nel corso degli ultimi due anni, dal monitoraggio sull'appropriatezza delle prestazioni erogate, anche attraverso l'utilizzo della tessera sanitaria, al controllo delle prescrizioni (L.R. 27/2003 e tessera sanitaria), al rispetto dei tetti di spesa previsti dai *budget* per le varie categorie di prestazioni (DGR 754/2004 e 755/2004), alla razionalizzazione degli acquisti dei beni e dei servizi, attraverso l'Ufficio Unico degli Acquisti (L.R. 15/2004 e DGR 753/2004), al nuovo sistema di Tesoreria Unica in capo alla FIRA per la gestione ed il controllo dei flussi di cassa delle ASL (L.R. 15/2004).

Questi provvedimenti, ed in generale il miglioramento del sistema di direttive e controlli da parte della Regione sulle ASL, consentiranno di verificare in tempi brevissimi eventuali scostamenti che emergono tra l'andamento e la dinamica delle spese e gli obiettivi fissati e concordati, garantendo la possibilità, già in corso d'anno, di intervenire tempestivamente con azioni correttive.

Resta comunque confermata nel medio periodo l'esigenza di ridurre l'incidenza della voce "sanità" sul totale delle spese correnti del bilancio regionale, accompagnando le azioni di contenimento (di breve termine) sopra citate con interventi di carattere strutturale, volti a ridimensionare l'attuale peso del comparto (come visto, oltre i tre quarti delle spese correnti) in maniera permanente e definitiva, perseguendo le linee indicate dal Piano Sanitario Nazionale e dal gruppo di lavoro per la definizione delle linee programmatiche per il Piano Sanitario Regionale.

La manovra, sopra sintetizzata, per il contenimento dei costi nella sanità è destinata ad avviare una fase di più accorta gestione delle risorse nel settore. Le misure intraprese, infatti, dovrebbero consentire il conseguimento dell'importante obiettivo di azzerare tendenzialmente il *deficit* delle aziende sanitarie regionali, e di inaugurare una prassi che vedrà queste ultime responsabilizzate al perseguimento di analoghi equilibri per tutti gli esercizi successivi.

Ciò posto, l'obiettivo di breve termine nel settore della sanità resta il risanamento finanziario e la copertura del debito cumulato per gli anni 2001-2003, da realizzarsi attraverso il pacchetto di misure sopra citato (*mix* di cartolarizzazione della vendita dei beni immobili e crediti futuri ed emissione di titoli obbligazionari).

Un'eventuale, consistente, liberazione di risorse attuata attraverso il contenimento delle spese correnti consentirebbe di incrementare la capacità di finanziamento degli investimenti, che negli ultimi anni si era sensibilmente ridotta.

Politica degli
investimenti

Gli strumenti di programmazione cofinanziati dallo Stato e dall'Unione Europea restano la fonte prioritaria di finanziamento degli investimenti, in quanto in grado di garantire, in tutti i settori cruciali per lo sviluppo economico e sociale e del territorio regionale (infrastrutture di trasporto, puntuali e a rete, civili ed industriali, sviluppo urbano, aiuti alle imprese agricole, industriali, artigianali e di servizi, politica del lavoro, della formazione e dell'istruzione) un apporto di risorse mediamente pari all'85% del costo complessivo dei progetti di investimento.

Oltre pertanto a garantire la quota di cofinanziamento a carico del bilancio regionale nella misura e con i tempi previsti dai relativi programmi operativi, stimata per il totale di questi ultimi tra i 20 e i 30 milioni di euro annui, lo sforzo della Regione sarà dedicato a migliorare la propria capacità realizzativa di progetti e programmi cofinanziati. Questi, infatti, prevedendo apposite misure di premialità, sono in grado, di per sé, di procurare ulteriori risorse aggiuntive per gli investimenti delle Regioni in grado di conseguire e superare i *targets* temporali di programmazione e di spesa delle risorse.

A fine 2003, terzo anno di attuazione dei programmi comunitari del ciclo 2000-2006 (Piano di Sviluppo Rurale, DOCUP Obiettivo 2, Programma operativo regionale Obiettivo 3, DOCUP Pesca, Iniziative Comunitarie) e dei programmi nazionali (Intesa Istituzionale di Programma e relativi Accordi di Programma Quadro), l'Unione Europea ed il Governo italiano hanno attribuito le risorse di premialità (rispettivamente, la cosiddetta *riserva* del 4% e la *riserva nazionale aggiuntiva* del 6% sui programmi comunitari, nonché la *riserva* sull'Intesa Istituzionale di Programma). La buona capacità realizzativa dei programmi ha consentito alla Regione Abruzzo di accedere alle *risorse di premialità* previste per programmazione ed attuazione:

- del POR Obiettivo 3, che finanzia l'intero spettro delle politiche attive del lavoro, della formazione e dell'istruzione regionali, per un totale di circa 8,4 milioni di euro;
- del Docup Obiettivo 2, per oltre 20 milioni di euro.

In linea con le previsioni dei rispettivi Regolamenti di riferimento, *le risorse premiali aggiuntive* sono state destinate a cofinanziare ulteriori interventi all'interno degli stessi programmi operativi.

Ulteriori sforzi saranno poi dedicati alla prosecuzione delle azioni volte a sviluppare la capacità di predisporre progetti e programmi di investimento, anche migliorando le conoscenze tecniche e le risorse umane dell'Amministrazione, al fine di:

- attivare nuove risorse per gli investimenti, attingendo da programmi comunitari e

- nazionali “*a bando*”;
- ottimizzare le potenzialità sinergiche degli strumenti di programmazione negoziata statale e comunitaria;
 - estendere, per quanto possibile, al maggior numero di settori, fino a farlo diventare pratica corrente, l’uso dei nuovi strumenti di finanziamento che riducono sensibilmente (alla metà e oltre) il costo pubblico degli investimenti, avvalendosi del concorso dei privati nell’assunzione del rischio e nel finanziamento (finanza di progetto).

INDICE DELLE TABELLE E DELLE SCHEDE

TABELLE

Capitolo 1

| | | | |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------|------|----|
| 1.1 | <i>Ambiti delle riforme dell'Amministrazione regionale</i> | pag. | 3 |
| 1.2 | <i>ITALIA: conto economico delle risorse e degli impieghi (variazioni percentuali)</i> | pag. | 7 |
| 1.3 | <i>Tendenziali, manovre ed obiettivi programmatici nelle linee-guida del DPEF 2005/08</i> | pag. | 8 |
| 1.4 | <i>PIL ai prezzi di mercato a prezzi costanti (1995)</i> | pag. | 9 |
| 1.5 | <i>Abruzzo: conto economico delle risorse e degli impieghi 1996-2001</i> | pag. | 10 |
| 1.6 | <i>Abruzzo: esportazioni regionali nel 2002 e nel 2004</i> | pag. | 11 |
| 1.7 | <i>Evoluzione e indicatori del mercato del lavoro 1999-2004</i> | pag. | 12 |
| 1.8 | <i>Tassi di sviluppo delle imprese attive per settore di attività 2000 - 2004</i> | pag. | 13 |
| 1.9 | <i>Abruzzo: previsioni 2002-2007 delle risorse e impieghi a prezzi costanti (1995)</i> | pag. | 14 |

Capitolo 2

| | | | |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----|
| 2.1 | <i>Strategie e strumenti di intervento di medio periodo per la priorità Riforma della Pubblica Amministrazione</i> | pag. | 17 |
| 2.2 | <i>Strategie e strumenti di intervento di medio periodo per la priorità del riequilibrio territoriale e dello sviluppo delle zone interne</i> | pag. | 27 |
| 2.3 | <i>Sintesi dei principali interventi infrastrutturali in corso nelle zone interne</i> | pag. | 29 |
| 2.4 | <i>Sintesi dei principali interventi a sostegno delle imprese in corso nelle zone interne</i> | pag. | 31 |
| 2.5 | <i>Strategie e strumenti di intervento di medio periodo per la priorità dello sviluppo del sistema produttivo regionale</i> | pag. | 33 |
| 2.6 | <i>Interventi a sostegno delle imprese, in corso nel territorio regionale</i> | pag. | 34 |
| 2.7 | <i>Interventi per infrastrutture produttive, in corso nel territorio regionale</i> | pag. | 34 |
| 2.8 | <i>Strategie e strumenti di intervento di medio periodo per le priorità dello sviluppo del sistema produttivo: politiche per i settori produttivi</i> | pag. | 38 |
| 2.9 | <i>Obiettivi e strumenti di intervento di medio periodo nelle politiche attive del lavoro, dell'istruzione e della formazione professionale</i> | pag. | 46 |
| 2.10 | <i>Obiettivi e strumenti di intervento di medio periodo nelle politiche del welfare</i> | pag. | 52 |
| 2.11 | <i>Strategie e strumenti di intervento di medio periodo nelle politiche sanitarie</i> | pag. | 57 |
| 2.12 | <i>Strategie e strumenti di intervento di lungo periodo nelle politiche per l'ambiente ed il territorio</i> | pag. | 67 |
| 2.13 | <i>Strategie e strumenti di intervento di medio periodo nella politica dei trasporti e della mobilità</i> | pag. | 78 |
| 2.14 | <i>Strategie e strumenti di intervento di lungo periodo nella politica energetica</i> | pag. | 83 |
| 2.15 | <i>Elenco dei progetti attivati nel campo energetico</i> | pag. | 84 |
| 2.16 | <i>Interventi infrastrutturali nelle tematiche dell'ambiente e del territorio, in corso sul territorio regionale</i> | pag. | 86 |
| 2.17 | <i>Strategie e strumenti di intervento di medio periodo nel settore dei beni e delle attività culturali</i> | pag. | 90 |

Capitolo 3

| | | | |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------|------|-----|
| 3.1 | <i>Evoluzione e composizione delle entrate del bilancio regionale</i> | pag. | 99 |
| 3.2 | <i>Evoluzione e composizione delle spese del bilancio regionale</i> | pag. | 100 |
| 3.3 | <i>Spese del Servizio Sanitario Regionale 1999 – 2004</i> | pag. | 104 |
| 3.4 | <i>Composizione ed entità del saldo finanziario</i> | pag. | 106 |
| 3.5 | <i>Disavanzi annui del Servizio Sanitario Regionale e relativa copertura</i> | pag. | 109 |
| 3.6 | <i>Evoluzione e composizione delle entrate nel bilancio pluriennale 2004-2006</i> | pag. | 110 |
| 3.7 | <i>Evoluzione e composizione delle spese nel bilancio pluriennale 2004-2006</i> | pag. | 110 |

SCHEDA

Capitolo 2

| | | | |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----|
| 2 A | <i>Il D.D.L.R. di riforma dell'organizzazione degli uffici</i> | pag. | 20 |
| 2 B | <i>La razionalizzazione logistica degli uffici regionali</i> | pag. | 22 |
| 2 C | <i>I lavori in corso sul patrimonio immobiliare regionale</i> | pag. | 23 |
| 2 D | <i>Il piano triennale di promozione turistica 2003-2005</i> | pag. | 44 |
| 2 E | <i>La nuova strategia europea per l'occupazione e la riprogrammazione di metà periodo del POR Obiettivo 3 Abruzzo</i> | pag. | 48 |
| 2 F | <i>Il D.D.L.R. di riordino della normativa sulla cooperazione sociale</i> | pag. | 54 |
| 2 G | <i>Il D.D.L.R. di riforma del welfare regionale</i> | pag. | 56 |
| 2 H | <i>Il quadro programmatico della politica sanitaria</i> | pag. | 60 |
| 2 I | <i>Progetti di valorizzazione delle risorse ambientali</i> | pag. | 70 |
| 2 L | <i>Il piano stralcio di bacino "Fenomeni gravitativi e processi erosivi"</i> | pag. | 72 |
| 2 M | <i>Il piano regionale dei rifiuti</i> | pag. | 74 |
| 2 N | <i>Le opere viarie del piano decennale Anas 2003-2012</i> | pag. | 76 |

Capitolo 3

| | | | |
|-----|---------------------------------------------------------------|------|-----|
| 3 A | <i>Le politiche per il contenimento della spesa sanitaria</i> | pag. | 102 |
|-----|---------------------------------------------------------------|------|-----|