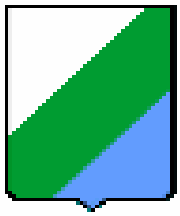


Regione Abruzzo
Giunta Regionale

ABRUZZO 2013

Programma Regionale di Sviluppo

– BOZZA –

Giugno 2008

INDICE

1. INTRODUZIONE 5

1.1 CONTINUITÀ ED INNOVAZIONI 5
1.2 IL NUOVO ABRUZZO 6
1.3 L'ABRUZZO IN ITALIA ED IN EUROPA 7

2. SCELTE STRATEGICHE DEL PRS 9

2.1 I TRE PILASTRI 9
2.2 COMPETITIVITÀ 9
2.2.1 Competere globalmente 9
2.2.2 Multipolarità e integrazione tra settori e territori 10
2.3 COESIONE 12
2.3.1 Una società che condivide la visione del proprio futuro 12
2.3.2 Uno sviluppo equilibrato del territorio 12
2.4. GOVERNANCE 13
2.4.1 La nuova governance per la competitività 13

3. CONTENUTI DELLE STRATEGIE DEL PRS 15

3.1 COMPETITIVITÀ: LE LINEE OPERATIVE 15
3.1.1 L'Abruzzo nello scenario competitivo 15
3.1.2 Competitività: i fattori di sviluppo 16
3.1.3 Competitività: le modalità di intervento per stimolare i fattori di sviluppo 20
3.2 COESIONE: LE LINEE OPERATIVE 27
3.2.1 Coesione sociale: competere in una società solidale 27
3.2.2 Coesione territoriale: per uno sviluppo originale di tutte le aree 30
3.3 GOVERNANCE: LE LINEE OPERATIVE 32
3.3.1 Lo scenario di riferimento 32
3.3.2 Obiettivi e riforme 33
3.3.3 Evoluzione del modello di programmazione 33

4. ANALISI SOCIO-ECONOMICA 35

4.1 INTRODUZIONE 35
4.1.1 La lunga transizione dell'economia 35
4.1.2 L'Abruzzo nell'economia mondiale 37
4.2 IL CONTESTO STRUTTURALE 38
4.2.1 Un'industria duale 38
4.2.2 La frammentazione del mondo agricolo e forestale 39
4.2.3 Un terziario a bassa produttività 40
4.2.4 Un turismo concentrato su pochi ambiti in limitati periodi 42
4.3 COMPETITIVITÀ 44
4.3.1 Ricerca e innovazione 44
4.3.2 Infrastrutture e telecomunicazioni 46
4.3.3 Il capitale umano per la competitività 47
4.3.4 L'apertura internazionale del sistema produttivo 47
4.4 IL CONTESTO SOCIALE E TERRITORIALE 49
4.4.1 La situazione demografica e il mercato del lavoro 49
4.4.2 Inclusione sociale e povertà 51
4.4.3 La dotazione e la qualità dei servizi pubblici 52
4.4.4 L'assetto territoriale dell'Abruzzo 56
4.4.5 Lo stato dell'ambiente 57
4.4.6 Il sistema urbano 60
4.4.7 L'articolazione dello sviluppo e gli squilibri territoriali 61

5. STRUMENTI E INTERVENTI PER AREA DI POLICY 64

5.1 COMPETITIVITÀ 64

5.1.1 Competitività e RTDI *64*
5.1.2 Capitale umano *68*
5.1.3 Le Politiche per i giovani *70*
5.1.4 Trasporti, logistica e telecomunicazioni ..... ***Errore. Il segnalibro non è definito.***
5.1.5 Ambiente ed Energia *76*
5.1.6 Sviluppo del turismo e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale *79*
5.2 COESIONE 81
5.2.1 Inclusione sociale *81*
5.2.2 Le politiche per la salute *83*
5.2.3 Le Politiche territoriali *86*
5.3 GOVERNANCE 92
5.3.1 Governance e capacità interne *92*
5.3.2 La Governance dei Servizi Pubblici *94*

1. Introduzione

1.1 Continuità ed innovazioni

Il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) estende la sua azione sino al 2013, un periodo analogo a quello dei programmi operativi co-finanziati dall'UE e del programma attuativo finanziato con le risorse che il Fondo Aree Sottoutilizzate destina alla regione.

Il PRS possiede importanti elementi di novità e di innovazione, sia nelle policy che nella "governance" dell'intervento pubblico regionale nell'economia, snodo essenziale per la realizzazione di qualsiasi azione di governo tempestiva ed efficace.

Il PRS svolge una funzione di "quadro" strategico di ampio respiro economico e politico che guida i piani operativi settoriali e i programmi cofinanziati con il fondo per lo sviluppo regionale, con il fondo sociale, con quello agricolo e rurale ed infine con il fondo nazionale FAS[1].

Il PRS non è un programma di spesa fornisce un ampio spettro di analisi e di strategie per affrontare lo sviluppo regionale nel prossimo decennio che i piani operativi realizzeranno. Esso ambisce a dare corpo alla moderna azione di governo, che è quella del fornire regole ed indirizzi e nel farli realizzare, anche con il sostegno della gestione del settore pubblico. L'azione di governo si concretizza e va giudicata dalla lungimiranza e dall'efficacia degli indirizzi che dà alla regolazione sociale ed economica, piuttosto che dall'erogazione di risorse a questa o quella categoria; dalla capacità di ascolto e lettura dei bisogni e delle aspirazioni individuali, piuttosto che dalla produzione di beni e servizi al posto delle imprese e dalla distribuzione delle risorse all'interno di logiche di rappresentanza corporativa.

Il PRS non è un piano di intervento ma un programma strategico che fornisce ai piani operativi un corpus di analisi di ampio respiro delle caratteristiche strutturali della economia e società abruzzesi; analizza l'esperienza degli ultimi anni della azione di governo; interpreta i grandi cambiamenti avvenuti nel decennio passato; legittima la strategia di sviluppo con una visione in prospettiva di lungo periodo, che tiene conto delle evoluzioni epocali dei prossimi decenni, così come degli interessi delle nuove generazioni che nei prossimi anni si affacceranno alla vita ed al lavoro.

Il PRS inoltre orienta le revisioni dei Programmi Operativi che verranno effettuate tra il 2010 (quelli comunitari) e il 2011 (il Programma Attuativo del FAS).

Mai come adesso una visione di breve periodo non è più accettabile in un contesto di cambiamento rapido e incontrollabile del mondo in cui viviamo in quanto non produce soltanto una visione angusta su cui basare la propria azione ma la dà sbagliata e condurrebbe verso irreparabili sottovalutazioni; per questa ragione, i piani operativi che alimentano la spesa pubblica regionale debbono ispirarsi ad una visione di lungo periodo del futuro possibile ed auspicabile che i cittadini dell'Abruzzo intendano perseguire.

[1] Questa funzione di ombrello strategico riguarderà in modo puntuale la legislazione ordinaria regionale; per quanto riguarda i programmi operativi ciò si concretizzerà, nel 2010/2011 quando i programmi stessi saranno sottoposti a revisione intermedia. La ragione risiede nel fatto che quando il PRS diventerà norma tutti i Programmi Operativi saranno già in piena attuazione

La visione fornita dal PRS è un riferimento culturale e politico e dà motivazione ai comportamenti ed alle scelte che verranno fatte giorno per giorno; essa intende dare una legittimazione alle decisioni di intervento nei diversi campi ed orientare i responsabili nel prenderle. Al tempo stesso essa indica una via dalla quale non si deve deflettere, per cui altrettanto chiaramente esclude comportamenti, scelte, priorità che non sono coerenti con i principi e con le strategie che vi sono contenuti.

1.2 Il nuovo Abruzzo

La visione dell'Abruzzo nei prossimi decenni è quella di una regione dinamica, che dia posto ai giovani e che ne attiri dall'esterno, che si apra alle nuove tecnologie con la ricerca e con il loro uso, che sviluppi senza fratture una cultura sociale e, insieme, produttiva, comportamenti ispirati all'equità e all'efficienza; che si apra al mondo ed alle altre culture che questo esprime, che migliori il proprio habitat ambientale e sociale per contribuire alla conservazione ed all'uso sostenibile delle risorse.

Questa visione contiene le risposte più efficaci ai grandi cambiamenti epocali che viviamo; la globalizzazione, i conflitti tra popoli, religioni e culture, la carenza delle risorse ed il cambiamento climatico, legato al loro uso sconsiderato.

L'Abruzzo è regione privilegiata per i livelli di reddito che possiede soprattutto se comparati con le grandi risorse naturali, oggi non contabilizzate nel patrimonio regionale, con la qualità delle risorse umane e la coesione sociale che, seppure con tensioni, riesce a mantenere. Un capitale sociale di grande valore, storicamente minacciato da visioni del futuro nutrite di aspettative illusorie e di breve periodo dello sviluppo che considerano il settore pubblico come erogatore di risorse e dispensatore di servizi e privilegi e perseguono un uso indiscriminato delle risorse. Questa visione dal respiro corto, questa concezione di un futuro che non si regge sulle proprie gambe ma su quelle di uno stato "provvidenza" e di risorse naturali non rimpiazzabili costituiscono un freno allo sviluppo della regione.

Per contrastare queste tentazioni, la visione che propone il PRS è quella di un sistema economico e territoriale multipolare ed integrato, dall'industria all'agricoltura, dal turismo ai parchi naturali. Un sistema privo di aree metropolitane congestionate, sostenuto da poli manifatturieri con forte specializzazione, dotato di un *unico* patrimonio naturalistico ed una forte identità culturale.

Lo sviluppo possibile è iscritto in questa identità che si traduce in multipolarità di settori e di territori che per crescere debbono sapere svolgere funzioni superiori e saper operare insieme; il successo del programma di sviluppo risiede nella capacità degli attori, dei settori e dei territori di lavorare insieme ed integrarsi, mantenendo ferme le loro specificità. Il ruolo della funzione pubblica è di sollecitare e coordinare questa integrazione, darvi operatività e concretezza e cambiare innanzitutto se stessa.

La strategia del PRS si fonda sull'ipotesi che la ricchezza futura della regione dipende dalla crescita individuale e sociale della popolazione abruzzese, dalla integrazione e capacità di sinergie e cooperazione tra i produttori, le imprese e le aree regionali. Tale strategia ambisce ad uno sviluppo in cui ciascun settore produttivo trovi nel mercato, ed in modo creativo, le forme più opportune e convenienti di integrazione e scambio con gli altri, per porsi insieme in modo competitivo sull'arena mondiale cui inevitabilmente tutti debbono fare riferimento.

Parte da questa considerazione la volontà di puntare sui settori e sulle polarizzazioni forti, sulle professionalità e sulle istituzioni di eccellenza per uno sforzo di cambiamento che traini i settori e gli attori economici più deboli nella crescita e nella proiezione sui mercati internazionali.

Questo piano è il risultato di colloqui, consultazioni ed audizioni con i cittadini, con le organizzazioni, con la società abruzzese nel suo complesso ed interpreta le potenzialità e le aspirazioni di tali *stakeholder*; da ciò deriva una forza motivante ed unificante, per la condivisione dei principi che lo ispirano e la chiarezza delle sue finalità.

1.3 L'Abruzzo in Italia ed in Europa

L'Europa è al centro di due grandi trasformazioni politiche ed economiche: le riforme strutturali necessarie per sfruttare al meglio le opportunità della globalizzazione e l'allargamento. Sul loro successo si gioca il suo futuro ruolo nell'arena globale, dove nell'ultimo decennio nuovi e dinamici attori sono venuti alla ribalta e rischiano di relegarla tra le potenze regionali.

L'Abruzzo è una regione dell'Europa ed il suo sviluppo è anch'esso determinato dal successo delle grandi riforme dell'economia europea, rispetto alle quali l'Italia in questi anni stenta a tenere il passo. Sono le riforme del mercato interno da liberalizzare; la riforma dei servizi pubblici e del mercato del lavoro da rendere più efficienti; il passare da una società chiusa, arroccata nei privilegi di pochi ad una società aperta e competitiva in grado di affrontare la concorrenza dei paesi emergenti e di sfruttarne i potenziali benefici. Una società in cui lo Stato si caratterizza per la sua efficienza, trasparenza e responsabilità, limitando il suo ruolo di protettore e produttore ed esaltando quello di regolatore.

Tutte queste trasformazioni sono rese necessarie dall'entrata di nuovi attori nell'arena politica globale, dalla unificazione monetaria e dall'allargamento dell'Unione a 27 paesi; chi rimane indietro nelle riforme paga in termini di competitività e quindi di crescita economica, di reddito e tenore di vita.

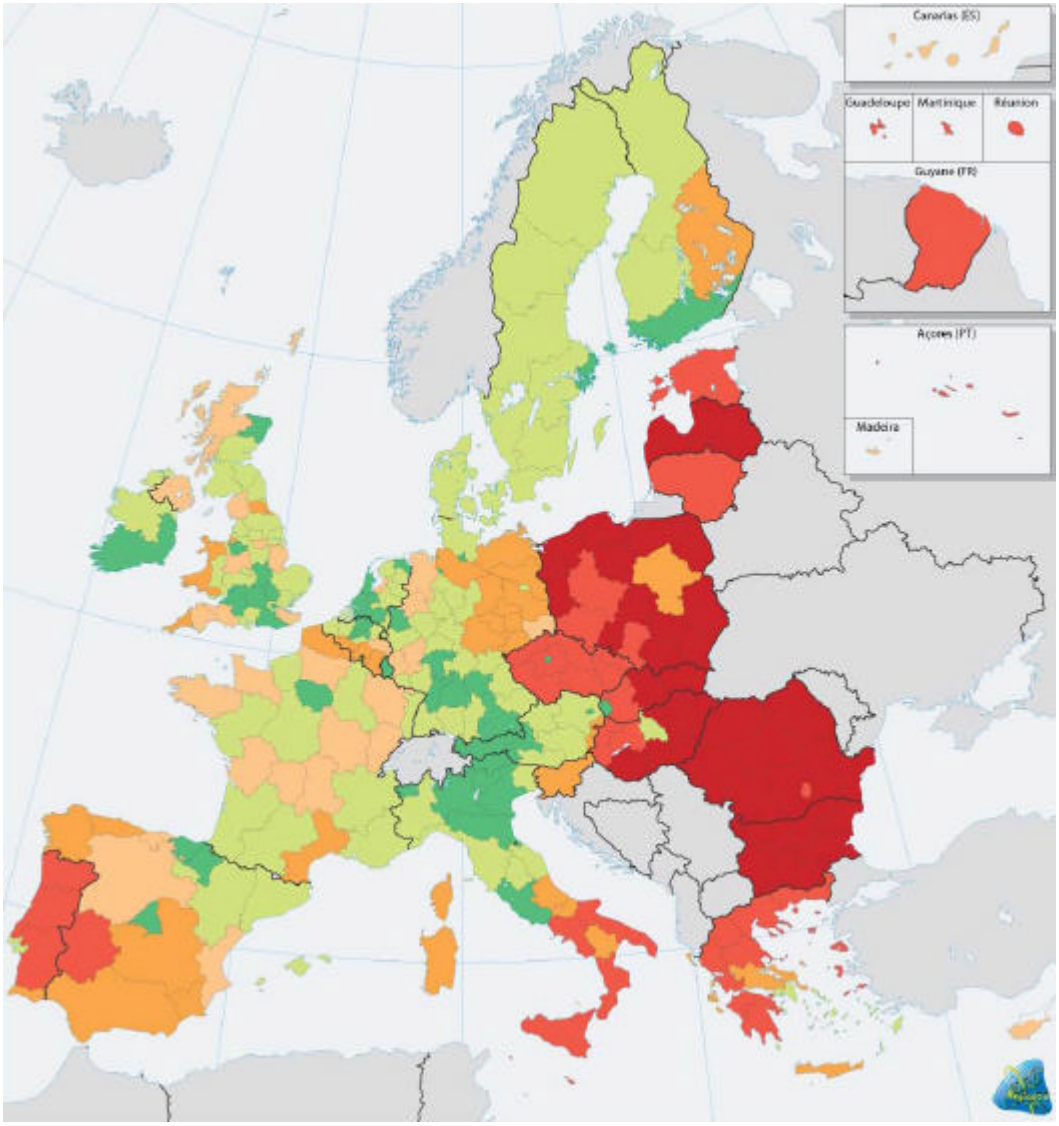
Di fronte a questa sfida, in una sorta di dualismo non più territoriale ma culturale e trasversale alle regioni ed ai gruppi sociali, in Italia convivono soggetti, imprese ed istituzioni dinamiche e competitive, che innovano, crescono e sono disposte al cambiamento e ad affrontare il rischio, con soggetti, gruppi sociali ed imprese abbarbicati al vecchio che faticano a tenere il passo. Questi ultimi non si assumono rischi e scaricano all'esterno le proprie incapacità, timori e resistenze, ricercando protezione e privilegi, diritti senza responsabilità.

All'interno di questa spaccatura culturale, che in questo decennio è cresciuta, l'azione pubblica, oggetto di troppe aspettative, pressioni e gravata da troppi compiti inappropriati, procede senza un preciso orientamento, operando sull'emergenza e non è finora riuscita ad assumere la funzione di guida, fornendo univoci indirizzi sui margini di manovra, sulle risorse, sul proprio ruolo nell'economia. La sua crisi è sintomatica della mancata revisione della propria missione. Ne deriva una stagnazione che è l'anticamera del declino economico.

Il PRS si propone, nel suo ambito di azione, di affrontare questi problemi e le scelte conseguenti con assoluta coerenza.

BOX 1 – Il divario tra il reddito pro-capite abruzzese ed il resto dell'UE: un problema di bassa produttività

Fatto cento il reddito pro-capite dell'UE27, il valore Abruzzo si attesta nel 2005 ad un livello pari a circa 85. In confronto con le altre regioni europee, l'Abruzzo è riconducibile al gruppo che comprende per esempio buona parte della Spagna meridionale, la Germania orientale, alcune aree occidentali della Gran Bretagna (es. Galles e Cornovaglia), la regione di Atene e alcune regioni dei nuovi Stati Membri (es. Slovenia e la regione di Varsavia).
La diminuzione del reddito pro-capite in relazione al resto dell'Europa negli ultimi anni è stata marcata: circa 10 punti dal 2000.



Fonti: Quarta relazione sulla coesione economica e sociale (DG REGIO 2007) ed Eurostat, vari anni.

Il ritardo delle riforme strutturali implica anche una difficoltà di integrazione con i paesi asiatici emergenti e con i nuovi entranti nell'Unione. L'allargamento dell'Europa è per l'Abruzzo una opportunità a causa della sua collocazione ai margini dell'area Balcanica, protagonista di una rapida crescita economica. L'apertura internazionale, la cooperazione con i paesi dell'altra sponda dell'Adriatico, la proiezione verso l'est del baricentro economico dell'Europa creano occasioni di sviluppo e di cooperazione anche istituzionale non ancora sfruttate e forse nemmeno percepite da parte del tessuto produttivo. La strategia del PRS intende fare di queste una leva per l'apertura culturale e di prospettive prima ancora che commerciale.

2. Scelte strategiche del PRS

2.1 I tre pilastri

Il programma di sviluppo regionale ha l'obiettivo di portare l'Abruzzo tra le regioni europee dinamiche, allineandosi alle regioni del centro-nord Europa, nelle performance della società e dell'economia.

Il PRS intende affrontare con risolutezza un percorso di adattamento alle condizioni richieste dalla internazionalizzazione dei mercati, superando le indecisioni ed i ritardi che ne hanno nell'ultimo decennio rallentato la marcia ed interpretandole in modo da esaltare le sue specificità culturali in senso lato.

L'Abruzzo è regione di passaggio di piccole dimensioni, lo sviluppo si fonda sul valore aggiunto creato che viene esportato e non sulla crescita del mercato interno; la necessità di essere competitivi sui segmenti produttivi ad alto valore aggiunto è determinante per la produttività e per i livelli di reddito della regione e per garantire gli investimenti.

Il PRS fonda la sua azione di governo su tre pilastri strategici che permettono di focalizzare la sua azione su obiettivi ed attori specifici, e di caratterizzare un modello Abruzzese di sviluppo fondato su competitività, coesione e nuova governance.

La competitività attraverso l'innovazione e l'uso sostenibile delle risorse, che sono state il motore dello sviluppo nei decenni passati; la coesione sociale, culturale e territoriale attraverso l'allargamento delle opportunità e la promozione di una concorrenza che coniuga merito, solidarietà ed inclusione; la revisione del modello di governance del settore pubblico, per eliminare residui di arretratezza nei metodi e nell'attività politico-amministrativa, che l'hanno condotta ad un ruolo pervasivo e poco orientato ai risultati nella produzione dei beni pubblici.

Gli obiettivi di cambiamento della regione richiedono come condizione necessaria il coinvolgimento dei giovani che oggi in Abruzzo rimangono ai margini del processo o si spostano in altre regioni. Non è "retorica" la constatazione che le giovani generazioni apportano conoscenze, sensibilità, motivazioni e cultura ad un sistema economico che deve superare quanto la generazione precedente ha realizzato per rispondere alle nuove sfide.

2.2 Competitività

2.2.1 Competere globalmente

Il primo pilastro del PRS è la competitività che nella regione stenta a permeare tutti i settori della produzione oggi invece attraversati da sacche di improduttività, rendite di posizione, inefficienze varie, cui va imputata la stagnazione che ha caratterizzato l'ultimo decennio dell'economia abruzzese, e che interessa tutti i settori produttivi.
La competitività è un obiettivo in sé, che motiva la società al cambiamento, spinge alla modernizzazione dei rapporti economici, impone principi e criteri di selezione sociale basati sul merito, le capacità, la

responsabilità ed il rischio. Al tempo stesso la competitività è condizione necessaria che produce le risorse per garantire sostegno e parità di opportunità a chi ha maggiori difficoltà ed a chi parte da posizioni di svantaggio.

Se la società abruzzese non esce da questo stallo risulterà più difficile il cambiamento, perché mancheranno le risorse per accompagnarlo, migliorando i servizi alle persone, il welfare e l'assistenza per i soggetti in difficoltà, elevando la qualità dell'istruzione e delle infrastrutture.

La principale ragione per porre la competitività al centro della strategia abruzzese di sviluppo è che nell'attuale sistema economico e sociale dell'Italia e dell'Europa, i fattori economici e le regole sociali che determinano la competitività sono anche un riferimento culturale ed etico per rifiutare comportamenti economici che creano una non equa distribuzione delle risorse e discriminazioni. Porre il merito, le capacità e la responsabilità individuale, come principi di funzionamento del sistema economico, permette alla regione di affiancarsi alle regioni europee più dinamiche per rafforzare e dare un senso al disegno di unificazione europea, con regole di comportamento trasparenti e condivise.

La competitività regionale è il risultato di un sistema sociale e territoriale equilibrati nelle loro funzioni, ove tutte le componenti dalle infrastrutture alle risorse umane, dai servizi alla produzione, alle persone ed alle imprese, funzionano in modo efficiente ed armonico. A questo deve orientarsi l'attività di pianificazione territoriale e di regolazione economica e sociale della regione.

Questo permetterà all'Abruzzo di fondare la crescita sulle sue vocazioni plurime: da quella principale che è manifatturiera, a quella agroalimentare e del turismo marittimo ed ambientale che completano il potenziale di crescita della regione.

Il loro sviluppo deve basarsi sulla crescita della competitività, ciò significa sostenere il loro inserimento internazionale nelle reti lunghe che caratterizzano l'economia globale e che consentono sia di accelerare il passo dell'innovazione sia di aumentare la domanda internazionale di beni prodotti in Abruzzo.

Per la competitività la regione deve riprendere a fare crescere la produttività che ristagna da molti anni e che è la ragione principale del perdurante stato di transizione dell'Abruzzo verso una economia e una società dinamiche e moderne.

Tutte le componenti del sistema economico possono contribuire al recupero di produttività:

- Recupero di produttività nei settori, spostando occupazione su quelli più dinamici ed operando sulle infrastrutture a valle (logistica, servizi pubblici, armatura urbana, trasporti, etc.).
- Recupero di produttività attraverso la diffusione di tecnologie critiche, trasversali ai settori, creando effetti di traboccamento dai poli di sviluppo e sostenendo la creazione di reti regionali e reti internazionali, che rafforzino la competitività di filiere e distretti.
- Ridimensionamento e razionalizzazione del settore pubblico dei servizi con l'acquisizione di metodi di controllo e valutazione, obbligo di risultato, per dare maggiore efficienza ai servizi ed alla spesa.

2.2.2 Multipolarità e integrazione tra settori e territori

La crescita economica richiede di rafforzare i poli manifatturieri e di integrarli. L'integrazione tra settori ed imprese e tra i territori, al fine di creare sinergie, *spillover* tecnologici, vantaggi di scala e trasferimento di conoscenze, accresce la competitività e crea nuove occasioni ed opportunità.

L'azione di governo del PRS intende motivare le forze dinamiche ed i giovani al cambiamento, coordinare gli attori e riorganizzare lo spazio regionale, i diversi operatori che non producono sufficienti sinergie, dalle multinazionali ai distretti, dalle imprese agricole ai servizi logistici e di ricerca. Infine deve mutare radicalmente il ruolo e l'efficacia operativa del settore pubblico.

Molto cammino si è fatto in questi anni ma non abbastanza; le aziende multinazionali si sono radicate nel territorio ed hanno ormai un vincolo con esso, per la qualità delle risorse umane e per il *know how* che si è generato, per le relazioni sociali e professionali stabilite. Non solo manodopera specializzata e tecnici ma anche una generazione di manager locali determinano le decisioni delle grandi imprese regionali, non più estero dirette come è avvenuto all'inizio.

Da questo radicamento locale di *know how* stanno nascendo dei poli di sviluppo in diversi settori; dei cluster d'imprese operanti in filiere la cui catena del valore si può allungare sempre più alla ricerca ed ai servizi avanzati, ed essere generatrice di nuove imprese e di *spillover* su altri settori manifatturieri. E questo tessuto di relazioni che produce crescita per i vantaggi comparati che derivano da una tessuto di imprese di indotto locale e da una rete lunga di rapporti con la casa madre, ed altri anelli importanti della filiera, dalla ricerca al marketing. I distretti ed i *cluster* di imprese tradizionali di piccola industria, tra alti e bassi congiunturali, non solo rimangono in larga parte competitivi, ma anche quando si riducono lasciano un humus di imprenditorialità nel territorio e quindi spazio e risorse per lo sviluppo di nuove produzioni. Il PRS agevola questa trasformazione e questi mutamenti con interventi che favoriscono l'interscambio di esperienze e le relazioni professionali e di mercato, la formazione tecnica e tecnologica etc.

L'agricoltura, dove si trovano molti occupati e livelli di prodotto e di reddito insufficiente, deve operare una profonda trasformazione di mercato, riducendo i suoi addetti, focalizzandosi sulle produzioni a più elevato valore aggiunto, agganciandosi alla filiera agroalimentare, gastronomica e turistica. L'agricoltura che ha limiti fisici di dimensione deve trasformarsi da un settore verticalizzato e monoprodotto, per integrarsi con altre produzioni e servizi; il reddito agricolo va considerato come reddito complementare rispetto ad altre fonti di reddito che nelle aree agricole, collinari e montane possono essere prodotte. Lo sviluppo rurale va quindi perseguito integrando nel reddito le differenti valenze economiche che possiede il territorio, ampliando la gamma ed elevando la qualità del prodotto finale.

Le risorse ambientali e dei parchi vanno anch'esse integrate e valorizzate in un prodotto turistico articolato che includa l'agricoltura, i servizi, la ricerca. La sua competitività oltre che sul completamento delle opere di recupero degli attrattori naturali e culturali, si fonda sull'attivazione di efficienti sistemi di gestione e sullo sviluppo di evoluti servizi di accesso, accoglienza e fruizione, indispensabili per rendere i territori abruzzesi destinazioni appetibili per il turismo tematico e di scoperta (enogastronomia, identità culturale, paesaggio ecc …).

Oggi i veri limiti a questo sviluppo sono dati dalla farraginosità delle regole di recupero ambientale e del patrimonio edilizio in disuso ed abusivo, e di quello monumentale, cui una buona governance, soprattutto dei comuni interessati, dovrà porre rimedio in termini di regole, con il sostegno del settore privato per garantire gli investimenti.

Una terza dimensione della competitività riguarda le risorse umane ed è la formazione superiore, la ricerca e la innovazione che hanno oggi acquisito nelle regioni dinamiche un ruolo di attore protagonista dello

sviluppo regionale. Queste attività e gli attori che operano in Abruzzo vanno integrati maggiormente ed in modo più sistematico allo sviluppo dei poli manifatturieri e agroalimentare, in termini di focus di aree di ricerca di interesse diretto delle imprese, inoltre esse possono svolgere una funzione trainante nella rianimazione produttiva delle aree interne a partire da quelle più prossime ai poli e da quelle più sviluppate in infrastrutture.

2.3 Coesione

2.3.1 Una società che condivide la visione del proprio futuro

Il secondo pilastro strategico del PRS è la coesione intesa estensivamente nel senso del rapporto tra cittadini e gruppi sociali, tra le generazioni, tra i nativi e coloro che vengono per scelta a vivere in Abruzzo, tra territori e culture locali. Coesione è una visone condivisa e cooperativa del futuro comune, è uno spirito di collaborazione e di inclusione per mantenere un equilibrio di condizioni di vita tra costa ed aree interne, tra aree urbane ed aree rurali e di montagna, basato sulla valorizzazione delle risorse e potenzialità di ciascuno. La strategia di coesione del PRS è fonte di crescita individuale e sociale.

La coesione integra la competitività e garantisce migliori condizioni di vita e di lavoro in un contesto ove coesistono diversi settori produttivi con forti divari interni di produttività, con una popolazione che invecchia rapidamente ed una forza lavoro che si assottiglia, ed in cui crescono le componenti provenienti dall'esterno della regione. Nell'ultimo periodo, l'immigrazione ha rafforzato il territorio e contribuito sia alla crescita dell'area costiera che alla rivitalizzazione delle aree interne dove le zone di spopolamento sono limitate a alcune aree parco e sono il risultato di una concentrazione della popolazione nei comuni meglio attrezzati; altre aree interne invece mostrano comunque una dinamica positiva di popolazione.

Il PRS fa leva sul capitale sociale e relazionale che garantisce la capacità di cambiamento e di adeguamento ed è per questo una condizione necessaria per realizzare gli altri obiettivi del piano. Senza coesione la competitività rischia di suscitare conflitti tra interessi contrapposti di settori e di gruppi sociali; senza coesione l'azione pubblica sarà invocata per favorire questa o quella categoria, questo o quel territorio; senza coesione sarà impossibile l'integrazione tra settori ed aree locali su cui si fonda la strategia complessiva.

La dimensione sociale della coesione si traduce in una società i cui ruoli siano basati sulle pari opportunità e sul merito, e quindi accesso allo studio e forti investimenti sulle conoscenze e sulle competenze, che in una economia così esposta alla concorrenza ed orientata all'export sono l'unico modo di essere competitivi.

Coesione significa anche accesso ai servizi essenziali basato sui diritti di cittadinanza, e sui servizi non essenziali basato su un corrispettivo adeguato alla qualità del servizio ricevuto.

2.3.2 Uno sviluppo equilibrato del territorio

La coesione territoriale significa capacità di sviluppo autonomo e non assistenziale da parte di tutte le aree interne, anche degli ambiti meno accessibili, delle aree montane; questa è la sfera dove è importante che coesione si coniughi con competitività, altrimenti le aree divengono assistite, passive e quindi senza futuro.

La dimensione territoriale della coesione si traduce nello sviluppo produttivo delle aree interne rurali e montane ed in una loro integrazione con il resto della regione e dell'Europa. In questi ultimi anni lo sviluppo del trasporto *low cost* e del turismo internazionale ha creato nuove potenzialità; investire su queste aree rianimandole crea interesse per la qualità della residenza e dell'ambiente e genera a cascata attività turistiche, di servizio e di valorizzazione di produzioni di nicchia.

2.4. Governance

2.4.1 La nuova governance per la competitività

Il terzo pilastro è quello della "governance", intesa nel senso di snellimento delle funzioni amministrative della pubblica amministrazione, rinunciando a quelle orientate alla intermediazione della spesa ed alla produzione di beni pubblici non essenziali, per concentrarsi sulle funzioni di intelligence, di indirizzo politico, di coordinamento e poi di controllo e valutazione, che sono centrali alla buona realizzazione dei programmi di sviluppo.

La funzione precipua della governance è quella di stabilire le regole del gioco e gli indirizzi di governo e di farle rispettare, cioè di regolare i rapporti economici sociali e politici. In secondo luogo essa è gestione del settore pubblico. La buona governance del settore pubblico richiede una amministrazione snella che segua il principio della "accountability", cioè sia responsabile e dia conto del proprio operato; le cui attività siano trasparenti e non burocratiche ed incomprensibili per il cittadino; che sia efficiente, nel senso che sia in grado di stabilire un buon rapporto tra valore prodotto e costo per la comunità.

Queste caratteristiche richiedono alla pubblica amministrazione di rispettare regole di gestione del settore pubblico basate sul controllo di efficienza, monitoraggio valutazione e verifica presso il consumatore che paga e fruisce dei servizi. Per una buona governance è necessario che la sua attività consenta la partecipazione dei cittadini singoli ed associati alle scelte di indirizzo e soprattutto a quelle operative. Il rispetto di queste caratteristiche di governance dà alla PA la legittimità di produttore di beni pubblici essenziali.

Le Regioni europee più prospere hanno seguito questa governance del settore pubblico e su di essa è fondata la trasformazione delle regioni del centro-nord; la correlazione tra questa concezione della governance e la competitività del sistema economico e sociale è forte, e si trasmette attraverso policy chiare, focalizzate ed efficienti; ma anche attraverso meccanismi di mercato concorrenziali tra istituzioni che non permettono di sviluppare rendite improprie, e altre inefficienze a spese del cittadino.

Queste riforme obbligano a ridurre le aree dell'intervento pubblico, a fondarlo il più possibile su strumenti automatici privi di discrezionalità. Al tempo stesso richiedono di concepire e valorizzare maggiormente il ruolo delle politiche pubbliche che è quello di dare indirizzi politici, coordinare e stimolare comportamenti ed attività che vanno realizzate dal settore privato o comunque con modalità fortemente ispirate al mercato che ne è arbitro e regolatore in qualità e quantità. La collaborazione con il settore privato va conseguentemente fondata sulla partecipazione al disegno comune e non su incentivi i cui benefici si annullano, per gli aggravi di costo, dovuto al complesso apparato burocratico dei processi amministrativi di concessione, erogazione e controllo.

La PA dispensatrice di reddito diretto attraverso incentivi senza contropartite o indiretto, attraverso servizi non essenziali erogati sottocosto e di bassa qualità, risponde ad una concezione arretrata del settore pubblico e del rapporto con il privato, finalizzato a se stesso, a produrre i redditi di chi vi lavora, cioè fonte di occupazione diretta, piuttosto che a facilitare la società a farlo direttamente. Questa governance del settore pubblico che ha caratterizzato la parte peggiore delle politiche di coesione regionale, non è adeguata alla crescita economica, sociale e culturale e costituisce un freno alle potenzialità della società abruzzese.

La società abruzzese ha ormai raggiunto livelli di sviluppo economico e culturale tali da non potere nutrire aspettative di questa natura, se non in alcune nicchie minoritarie di società e di produttori che vivono di questo tipo di mercato protetto, a spese della crescita della società regionale nel suo complesso.

In ogni caso la ricerca di un equilibrio nei conti pubblici e di inflessibilità del cambio, le regole di stabilità definite su scala europea, non lasciano alternative a questa concezione della governance, che quindi assume un rilievo particolare per l'istituzione regionale all'interno del PRS.

3. Contenuti delle strategie del PRS

3.1 Competitività: le linee operative

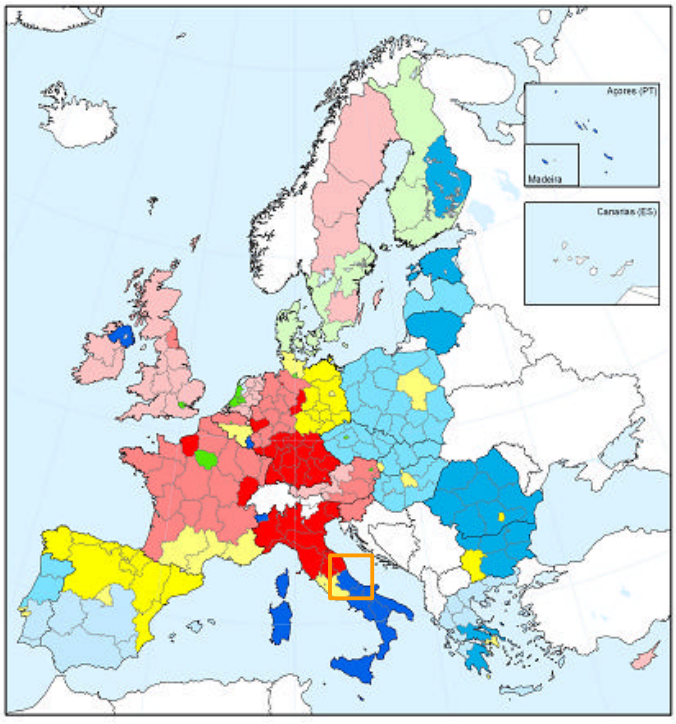
3.1.1 L'Abruzzo nello scenario competitivo

Il PRS ha l'obiettivo di allineare l'Abruzzo alle regioni centro-nord europee più dinamiche e superare la stagnazione dovuta a forti divari di produttività inter ed intra settoriali che configurano la regione come una economia con segmentazioni dualistiche all'interno dei settori.

Le trasformazioni politiche, istituzionali ed economiche della Unione Europea, per rispondere alla sfida globale e per mantenere stabilità e coesione, richiedono riforme strutturali che il PRS deve realizzare, nella sua sfera d'azione.

BOX 2 – L'Abruzzo e le altre regioni dell'UE 27 raggruppate sulla base del potenziale di ricerca e innovazione

Rispetto all'Europa, un recente studio realizzato da Ismeri Europa ed altri partners europei per la DG REGIO ha condotto all'individuazione di quattro gruppi di regioni, distinte sulla base della performance nella R&S e nell'Innovazione[2].
L'appartenenza ad un gruppo piuttosto che ad un altro non implica giudizi di valore ma indica che le regioni percorrono traiettorie differenti nell'economia della conoscenza. I gruppi individuati sono:



Territori leader per spesa in R&D e crescita. (Londra, Parigi, Paesi Bassi, Danimarca, Finlandia etc. In futuro: Roma, Milano!?)
Regioni molto forti nella R&D del settore privato ma meno sviluppate nel pubblico e nei servizi.
Regioni forti nella ricerca pubblica ma relativamente deboli nel settore privato.
Regioni in fase di entrata nell'economia della conoscenza, che stanno definendo il proprio "sentiero".

L'Abruzzo appartiene all'ultimo gruppo di regioni in procinto di entrare nell'economia della conoscenza. Si tratta di territori caratterizzati da bassa spesa in ricerca, da un sovradimensionamento del settore pubblico nell'economia e da un'insufficiente domanda di innovazione da parte delle imprese. Tali regioni tuttavia sono impegnate nella ricerca della loro "via" nell'economia della conoscenza, come dimostra il fatto che la RSI è diventata la priorità dei loro programmi per lo sviluppo (La mappa è stata costruita sulla base dei risultati di un'analisi fattoriale e successiva analisi cluster su dati Eurostat).

[2] "Strategic evaluation on innovation and the knowledge based economy, in relation to the Structural Funds 2007-13" – Rapporto Europeo di Sintesi: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/strategic_innov.pdf

L'imperativo europeo, pena il declino, è quello di riprendere a crescere aumentando la competitività del sistema economico. Per far ciò è necessario puntare sull'innovazione e la ricerca e su riforme istituzionali miranti ad aprire e fare funzionare i mercati, incluso quello del lavoro, a ridurre l'intervento pubblico nell'economia, a riformare la spesa pubblica e gli interventi di welfare coerentemente con i vincoli di bilancio e i mutamenti demografici, ad aumentare l'occupazione innalzando il tasso di attività complessivo e la partecipazione femminile.

Le riforme istituzionali nazionali, seppure con ritardo vanno nella direzione di ridurre i margini di protezione delle aree poco produttive e non concorrenziali, ridimensionando l'intervento per la coesione e la redistribuzione territoriale. Il decentramento progressivo della fiscalità, non solo riduce i margini di redistribuzione, ma crea anche una opportuna corrispondenza tra servizio pubblico e costo dello stesso. Ciò responsabilizza la pubblica amministrazione o le imprese da essa incaricate a svolgerlo.

Il PRS consapevole di questi vincoli economici, politici ed istituzionali, li interpreta come opportunità per intraprendere le riforme necessarie i cui effetti positivi si ripercuotono sulla competitività, sulla coesione e sulla governance.

La competitività dell'Abruzzo si fonda su una serie di fattori di crescita: risorse umane, in particolare giovani e donne, investimenti e reti di cooperazione per l'innovazione, che vengono sostenuti da una strategia di sviluppo multipolare e integrato.

3.1.2 Competitività: i fattori di sviluppo

I fattori di sviluppo della competitività rappresentano i *driver* su cui il PRS farà leva attraverso una duplice modalità di intervento: l'integrazione tra settori e territori e la multipolarità. Tali fattori di sviluppo dunque sono:

Le risorse umane

La qualità delle risorse umane è condizione necessaria per la crescita della competitività. Il potenziale di risorse umane qualificate e di profili professionali dotati di conoscenze tecnologiche è fattore di localizzazione di investimenti tra i più importanti e motore dell'innovazione regionale.

Accrescere i livelli di istruzione e formazione

Dalla mappa seguente appaiono discontinuità e divari nei livelli di istruzione all'interno degli ambiti regionali che il PRS si propone di colmare, facilitando l'accesso dei giovani all'istruzione superiore ed all'università.

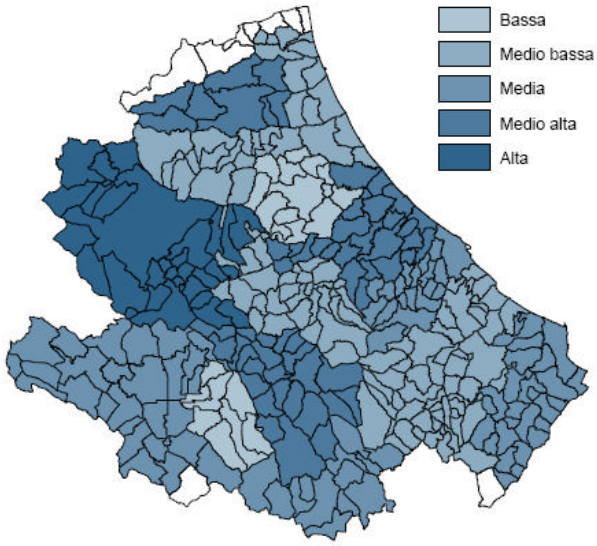
La strategia del PRS mira ad accrescere la qualità e la focalizzazione degli investimenti per l'insegnamento scolastico, l'educazione superiore, la formazione e la ricerca applicata, soprattutto negli ambiti territoriali più deboli e nelle PMI, più difficilmente permeabili dal mondo della ricerca e della innovazione (per ragioni sia di scala produttiva che culturali).

Si potranno attrarre investimenti in Abruzzo solo se esso disporrà su vasta scala di profili professionali sia tecnici che tecnologici e scientifici che possano reggere la concorrenza con le Regioni dinamiche dell'Europa.

Il PRS mira a focalizzare il sistema educativo e formativo e quello della ricerca sulle discipline e sulle competenze tecniche e tecnologiche richieste dalle vocazioni produttive regionali e dalle tecnologie critiche emergenti per le filiere regionali. La promozione della ricerca applicata segue una duplice finalità: valorizzare ed accrescere il potenziale dato dagli istituti, dalle università e dai laboratori pubblici e privati della regione, e stimolare gli investimenti privati in ricerca e sviluppo, a partire da quelli delle grandi imprese.

La regione vede localizzati nel suo territorio importanti centri di ricerca pubblici con valenza internazionale ma poco integrati con il territorio e le imprese. Il PRS si pone l'obiettivo di sollecitare ed aiutare progetti congiunti con le imprese, *spin-off* ed altre forme di integrazione con il territorio.

Densità di popolazione con elevato livello di istruzione



Fonte: dati censuari Istat 2001

La competitività dell'offerta regionale di ricerca si fonda sul suo collegamento con la domanda di conoscenza del mercato della ricerca europeo e sulla sua capacità di incidere sulla produttività regionale. Ciò comporta un ulteriore spostamento sulle discipline scientifiche e tecnologiche del baricentro del sistema formativo. Questa strategia peraltro facilita l'ingresso nel mercato del lavoro dei giovani e la crescita dei profili professionali che il sistema produttivo assorbe.

Puntare sui giovani e le donne

Tra le risorse umane, quelle giovani e femminili rappresentano una grande potenzialità per l'Abruzzo, purtroppo ancora insufficientemente utilizzata. È necessario aumentare la capacità di assorbimento dell'economia abruzzese ed aprire le istituzioni alla partecipazione di tali fette di popolazione.

Gli obiettivi di cambiamento della regione richiedono innanzitutto il coinvolgimento dei giovani che oggi in Abruzzo restano ai margini del processo o si spostano altrove. Anche le donne sono una risorsa sottoutilizzata che può risolvere il problema della "saturazione" dell'offerta di lavoro maschile in alcune aree.

Il PRS deve avere questi soggetti come "target" dei suoi interventi sull'economia, attraverso programmi e progetti *ad hoc* per la crescita delle competenze e l'imprenditorialità.

La competitività del territorio per gli investimenti

Gli investimenti rappresentano un importante driver per la competitività della regione. Perché gli investimenti diano il loro contributo è necessario rafforzare le condizioni per attrarli dall'esterno e favorire l'internazionalizzazione delle imprese locali.

Attirare investimenti dall'esterno

Nell'ultimo decennio gli investimenti privati e pubblici in Abruzzo sono stati insufficienti per garantire la crescita economica. Il PRS si propone di stimolare gli investimenti privati e di focalizzare su pochi settori prioritari quelli pubblici. L'Abruzzo è una regione il cui reddito dipende in larga misura dalle esportazioni manifatturiere e del turismo; questo punto di forza è dovuto in larga parte alla capacità di attrarre investimenti esteri negli anni dal 1970 al 1990. La politica di attrazione di investimenti esterni è fondamentale nel modello abruzzese di sviluppo e serve da traino alla crescita degli investimenti e del reddito regionale, e tale rimane nel PRS.

L'attrazione degli investimenti dall'esterno richiede, in primo luogo, che il territorio offra spazi attrezzati, sevizi, infrastrutture di trasporto e logistiche, risorse umane qualificate e tecnici.

Il PRS intende concentrare gli investimenti pubblici nei settori a valle della produzione e fondamentali per la competitività dell'export. La competitività del territorio abruzzese richiede investimenti nell'accessibilità delle aree interne, nell'organizzazione dei servizi logistici, negli snodi intermodali, nei servizi portuali, nelle telecomunicazioni. Questi investimenti sono una condizione necessaria per mantenere ed attirare imprese esportatrici che hanno bisogno di movimentare ingenti volumi di merci in tempi brevi e con costi competitivi.

Le *utilities*, che forniscono acqua, energia, servizi ambientali ed i trasporti urbani e regionali, richiedono razionalizzazioni ed investimenti per migliorare la qualità dei servizi a parità di costo. È questo un ambito di responsabilità regionale dove gli sforzi di governance risultano cruciali per il recupero di competitività del settore pubblico con effetti benefici su quello privato.

Negli anni passati la qualità di questi servizi, a fronte di una domanda crescente e di servizi più accurati è diminuita in modo preoccupante. I servizi forniti dal settore pubblico sono una delle aree in cui ritardi e gestione poco finalizzata alla produttività hanno riflessi negativi sulla competitività regionale.
Anche se la regione, date le sue piccole dimensioni e le sue caratteristiche ambientali, è tra quelle che in partenza hanno minori problemi sulla base delle tendenze in atto, questi servizi nel medio periodo diventeranno un collo di bottiglia ed un vincolo alla crescita degli investimenti esterni.

Internazionalizzare le imprese endogene

Un apporto rilevante alla crescita della competitività va dato dalle imprese locali, al fine di accedere al mercato mondiale e per questa via aumentare la propria capacità competitiva, le proprie dimensioni ed il proprio raggio d'azione. È questa la sola via per consentire loro di sfruttare al meglio le opportunità della globalizzazione dei mercati e favorirne la crescita. L'apertura internazionale delle imprese locali oltre ad essere legata alla loro capacità di esportare ha anche e soprattutto una dimensione culturale che riguarda le risorse umane e la loro conoscenza dei mercati, delle tecnologie, delle opportunità che esse offrono. La

loro produttività, oggi inferiore in media del 30% rispetto a quella nazionale, le rende fragili e precarie nella collocazione sul mercato.

Le reti di collaborazione per l'innovazione

Le reti rappresentano un ulteriore fondamentale fattore di sviluppo per la competitività regionale. Rafforzare le reti implica investire in ricerca, creare sinergie e favorire la generazione di *spillover* produttivi e tecnologici.

Investire in ricerca applicata e strutturare reti di eccellenza

Un'area di intervento del PRS, collegata al perseguimento della strategia di Lisbona, è quella della promozione dell'innovazione, della ricerca applicata e la strutturazione di reti di collaborazione.

L'innovazione è un "modus operandi" che riguarda tutti gli attori del sistema e non solo le imprese. Nel concreto essa deve portare ad una crescita della produttività e della competitività, cioè deve ritrovarsi nei risultati economici delle aziende, nel prodotto e nel reddito regionale.

L'innovazione per le imprese manifatturiere e di servizi si traduce nell'integrazione delle tecnologie critiche e delle tecnologie di frontiera. Questo avviene attraverso molteplici forme di integrazione che producono trasferimento, contaminazione e creazione di conoscenza. L'innovazione riguarda anche l'amministrazione pubblica produttrice di beni pubblici ed ha profonde ripercussioni sulla scelta di cosa produrre, sulle modalità organizzative e produttive di questi servizi.

Il PRS interviene sull'innovazione stimolando la creazione di reti di collaborazione su progetti comuni, facilitando il trasferimento tecnologico tra grandi e piccole imprese, integrando le università ed i centri pubblici di ricerca con il sistema produttivo.

Creare sinergie e spillover produttivi e tecnologici

Gli *spillover*[3] rappresentano un importante motore della crescita e sono stati all'origine della crescita dei distretti e dei poli di sviluppo industriale e tecnologico; gli *spillover* sono il risultato della contaminazione e della prossimità di culture produttive, settori, filiere, aree tecnologiche. Oggi gli *spillover* hanno un rilievo ancora maggiore che nel passato. Vi sono numerose tecnologie critiche che vengono sviluppate inizialmente per uno specifico settore o prodotto ma poi si rivelano utilizzabili su processi e prodotti di molti altri settori e filiere produttive.

In questo contesto è quindi fondamentale non solo produrre innovazione di frontiera, che avviene solo in limitati ambiti tecnologici e settoriali, ma è altrettanto fondamentale potersi appropriare delle tecnologie prodotte altrove applicandole creativamente alle proprie produzioni. Ed è questa la strategia che si pone di perseguire il PRS.

Per questa ragione il PRS intende creare un ambiente culturale e produttivo che faciliti la produzione e la appropriazione di questi *spillover*, che poi hanno la capacità di suscitare effetti moltiplicativi su tutta la filiera in cui vengono utilizzati.

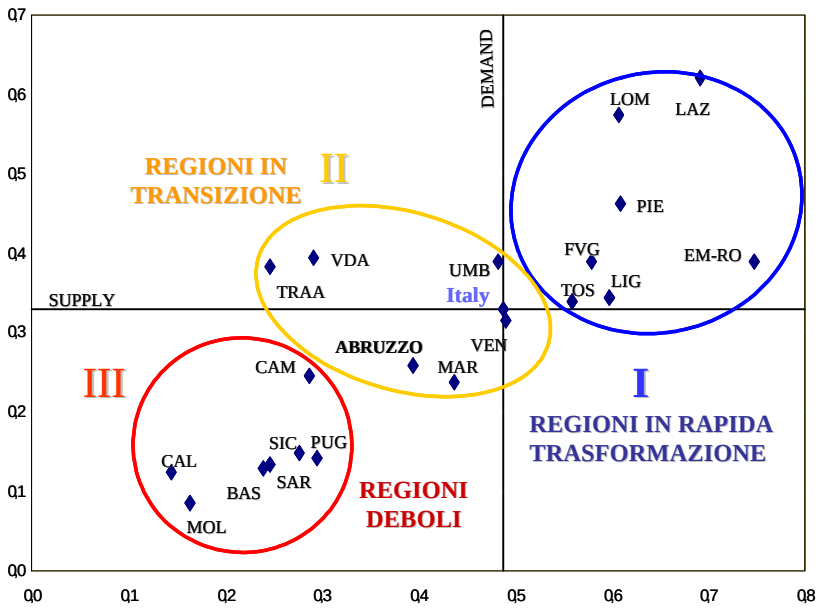
[3] Effetti di traboccamento. Esso delinea una modalità operativa del trasferimento tecnologico rivolta all'Abruzzo.

Il PRS si propone altresì di affinare le capacità di selezione, monitoraggio e valutazione delle attività a supporto della ricerca e innovazione da parte della PA, al fine di migliorare le proprie capacità di fornire indirizzi e di accumulare e diffondere le esperienze fatte.

BOX 3 – Debolezze e potenzialità di una regione che si appresta a diventare parte attiva dell'economia della conoscenza

La presenza di Grandi Imprese è un punto di forza della regione a cui tuttavia non corrisponde ancora un sistema innovativo sviluppato. L'Abruzzo è in ritardo rispetto alla media europea, rispetto agli indicatori del Regional Innovation Scoreboard[4].

L'Abruzzo occupa una posizione intermedia sia rispetto alla domanda di innovazione che all'offerta di ricerca. Essa si discosta sensibilmente dalle regioni del Sud e può essere accomunata, in termini di performance innovativa alle regioni del centro-nord (Marche, Veneto) che si trovano ad un "bivio" importante del loro sentiero di sviluppo dovendo compiere uno sforzo sostanziale per adeguare il tessuto produttivo distrettuale alla concorrenza internazionale.



La figura mostra Il posizionamento dell'Abruzzo rispetto alle altre regioni italiane su di un sistema di assi cartesiani le cui dimensioni sono 2 indici compositi relativi all'offerta di ricerca ed alla domanda di innovazione[5]. I valori di entrambe le dimensioni, per ciascuna regione, sono stati calcolati sulla base della metodologia alla base del Regional Summary Innovation Index (RSII). La media nazionale corrisponde all'origine degli assi.

Fonti dei dati: Regional Innovation Scoreboard 2006; dati Eurostat (Labour Force Survey, R&D Statistics, Patent Statistics, Community Innovation Survey).

3.1.3 Competitività: le modalità di intervento per stimolare i fattori di sviluppo

L'organizzazione dello spazio e la localizzazione fisica degli interventi è decisiva per la competitività delle regioni. La dimensione "spaziale" della strategia di sviluppo dei fattori del PRS sarà sostenuta da due "strumenti" o modalità di intervento: 1) l'integrazione tra settori e territori; 2) la multipolarità.

[4] "Strategic evaluation on innovation and the knowledge-based economy", Rapporto Nazionale Italiano: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/evalstrat_innov/italy.pdf

[5] Indicatori lato domanda: Imprese manifatturiere e di servizi su popolazione; Esportazioni high-tech su esportazioni totali; Investimenti diretti esteri nella regione come quota ‰ degli IDE in UE15; Investimenti fissi su PIL; Spesa totale in R&S su PIL; Investimenti capitale di rischio in imprese high-tech su PIL; Spesa ICT per addetto. Indicatori lato offerta: Addetti R&S su popolazione; Brevetti per milione di abitanti; Spesa R&S privata su investimenti; Addetti manifattura e servizi high-tech su FL; Laureati discipline tecnico-scientifiche; Ricercatori su popolazione; Copertura ADSL.

Integrazione tra settori e territori

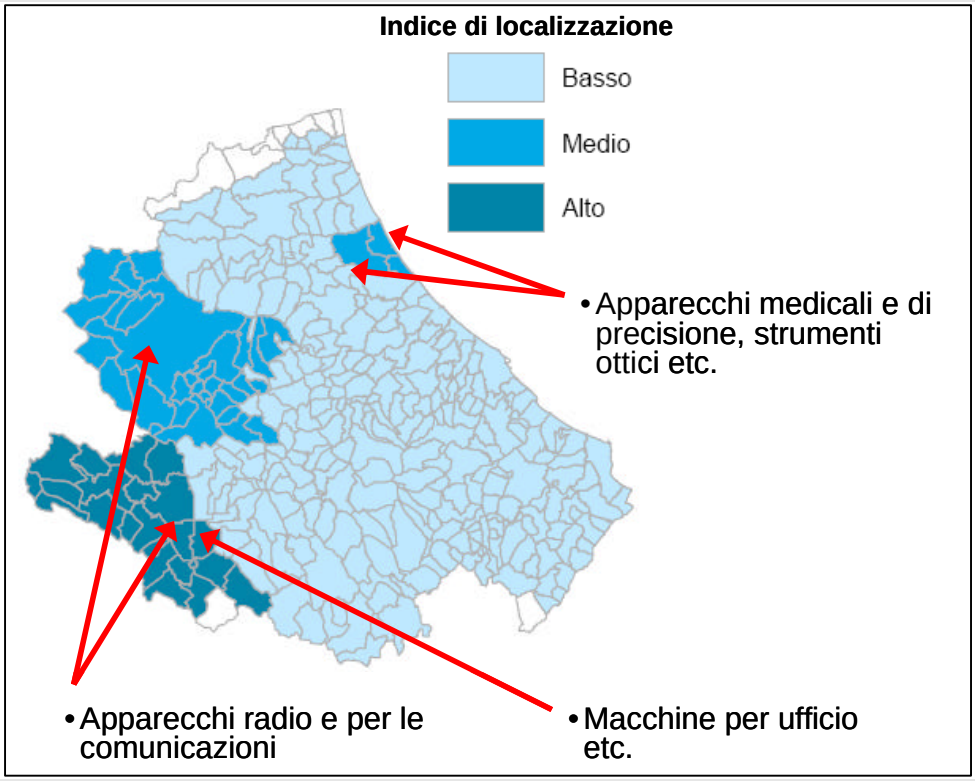
L'Abruzzo è regione esportatrice sia per i suoi prodotti manifatturieri, sia per i suoi servizi alla produzione, sia in riferimento ad agricoltura e turismo. L'obiettivo strategico principale del PRS è quello di trasferire capacità competitiva e cultura della concorrenza e dell'innovazione dai settori manifatturieri e dei servizi in grado di reggere la competizione agli altri settori ad imprese che non hanno ancora queste capacità. Ciò significa integrare e mettere in sinergia diversi operatori e diversi ambiti territoriali.

I settori in ritardo non innovano, sono a bassa produttività, creano occupazione precaria e senso di insoddisfazione tra chi vi lavora, producono scarsa innovazione e spesso premono sul settore pubblico per incentivi e altre forme di erogazioni atte a farli sopravvivere. I territori dove questi sono localizzati risultano "penalizzati" e le loro potenzialità rimangono inespresse se non si incentiva il cambiamento.

BOX 4 - Polarizzazioni high-tech nei settori ad elevato contenuto tecnologico

L'Abruzzo si caratterizza per la presenza diffusa di poli high tech in una parte rilevante del territorio.

Le aree di Avezzano, L'Aquila e Pineto risultano fortemente specializzate in settori quali: apparecchi radio e per telecomunicazioni; macchine per ufficio; apparecchi medicali, di precisione e strumenti ottici. Sono apprezzabili anche se caratterizzati da una minore intensità di polarizzazione, le aree di Castilenti, Sulmona e Popoli, specializzate rispettivamente in apparecchi medicali, di precisione e strumenti ottici; apparecchi radio e per telecomunicazioni.



Fonte: elaborazione di dati Unioncamere tratti dal programma regionale per l'innovazione (2005).

Il PRS facilita il cambiamento, ne attutisce i costi con investimenti in educazione, formazione ed altri servizi alle persone, sostiene i settori in ritardo nella ricerca di alternative di lavoro e di specializzazione, evitando di cristallizzare la situazione di crisi e di debolezza di produzioni e imprese che non reggono la concorrenza sul medio periodo. In Abruzzo, dove le risorse, dal lavoro al territorio, dalle infrastrutture ai servizi, sono in condizioni di massimo utilizzo, questa politica di mantenimento soffocherebbe il nuovo che deve sorgere, le imprese nei settori emergenti, i servizi avanzati, e condannerebbe alla stagnazione se non al regresso.

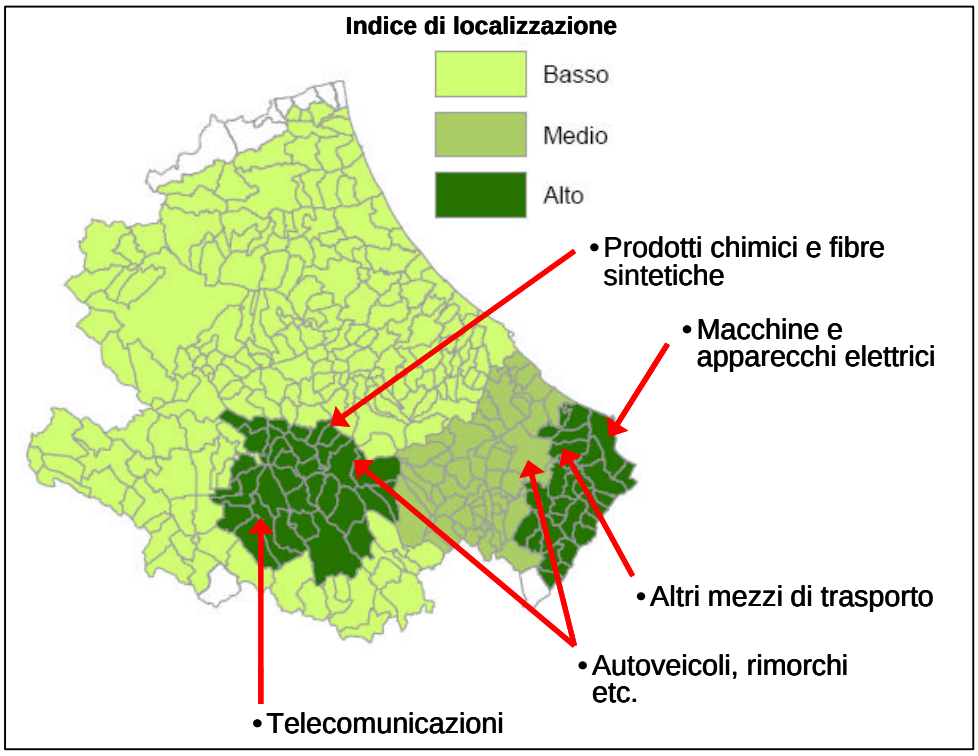
Il PRS per fare crescere l'esistente e suscitare il nuovo, utilizza gli effetti di *cluster* e di *spillover* rafforzando l'integrazione tra i diversi soggetti economici, imprese di diversi settori e taglia, istituzioni locali, università e ricerca, per creare contaminazioni, suscitare sinergie, trasferire conoscenze. Ciò significa che la "polarizzazione" produce effetti di crescita cumulativa che si diffondono sul territorio. Il fenomeno è spiegato compiutamente nel successivo paragrafo.

L'integrazione tra settori economici si traduce in una integrazione tra territori laddove questi hanno una diversa specializzazione, diverse competenze e *know-how*. L'integrazione porta al superamento dei confini tra gli ambiti territoriali, la cui permanenza possiede una valenza più rituale e simbolica, che non effettiva, cioè motivata da ragioni economiche e strutturali, laddove le tecnologie hanno superato barriere e distanze fisiche e culturali ben più rilevanti e storicamente radicate di queste.

BOX 5 - Polarizzazioni high-tech nei settori a medio contenuto tecnologico

L'Abruzzo si caratterizza per la presenza diffusa di poli manifatturieri specializzati nei settori a medio contenuto tecnologico.

Le aree di Atessa, Pescina, Vasto e Sulmona risultano fortemente specializzate in settori quali: autoveicoli e rimorchi; altri mezzi di trasporto; telecomunicazioni; macchine e apparecchiature elettriche; autoveicoli e rimorchi. Sono altresì apprezzabili anche se caratterizzati da una minore intensità di polarizzazione, le aree di prossime a Popoli, specializzate in prodotti chimici e fibre sintetiche e autoveicoli, rimorchi e semirimorchi.



Fonte: elaborazione di dati Unioncamere tratti dal programma regionale per l'innovazione (2005).

Una modalità specifica di integrazione tra agricoltura, turismo e parchi: l'economia del "terroir"

"Terroir" è un termine francese che significa il territorio e la sua cultura materiale, da cui "produit du terroir" è un prodotto che li integra. L'economia del "terroir" è quella che sviluppa prodotti ad elevato valore aggiunto, integrando le risorse naturali ed agricole con le tradizionali abilità ad utilizzarle consolidate nel tempo, e rendendole fruibili ad un mercato più vasto mediante l'integrazione di nuove tecnologie, della comunicazione, del *packaging* etc. Questa economia in Abruzzo coinvolge l'agricoltura, il turismo, l'artigianato, l'edilizia di recupero ed i parchi naturali.

In agricoltura troviamo una situazione simile con imprese di varie dimensioni e diversa capacità concorrenziale; il futuro di queste imprese è il collegamento con i mercati di nicchia ed il perseguimento di una forte caratterizzazione di qualità a partire dal biologico.

Questo sarà realizzato rinsaldando il collegamento produttivo e di marketing con l'agroindustria e con il turismo; fare sinergie e collegare prodotti agricoli che tali non sono più ma che si incorporano in prodotti più complessi ed a maggiore valore aggiunto, come componenti di una gastronomia regionale, di una cultura materiale antica, simbolo su scala mondiale di qualità della vita e parte importante del *made in Italy*.

Tra i servizi, il turismo sostenibile è uno dei settori su cui il PRS fonda il modello di sviluppo multipolare, equilibrato ed integrato tra territori e settori. Il turismo ha avuto nella regione discrete performance negli anni passati, certamente non proporzionate né alle potenzialità né alla crescita rapida della domanda mondiale.

La competitività del turismo richiede soprattutto lo sviluppo di servizi di qualità a valle della ricettività che al momento non è considerata come prioritaria, ed il marketing turistico internazionale della regione, che è il punto debole "nazionale" del settore.

Differenziare il prodotto turistico e collegarne l'offerta in modo da farne dei prodotti di qualità visibili e degli itinerari valorizzabili, immettervi valore aggiunto con servizi di qualità, pubblicizzare globalmente la Regione e negoziare con i tour operator e le società di voli *low cost* sono una ricetta obbligata.

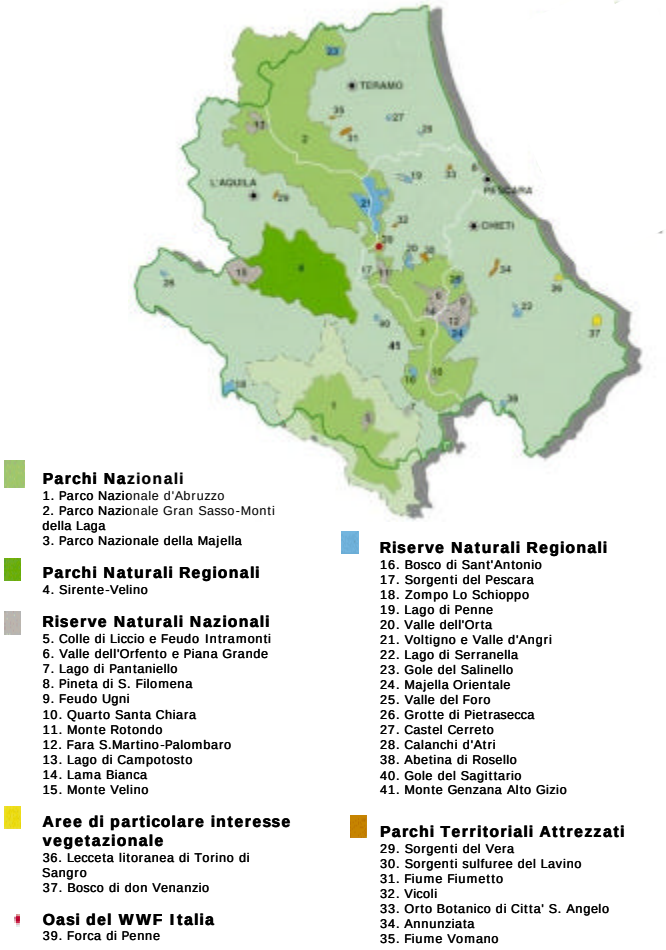
Il turismo regionale trova nei parchi nazionali e regionali, cioè nell'ambiente naturale, un prodotto di crescente interesse del mercato turistico. I parchi non sono soltanto un pezzo dell'economia regionale ma sono soprattutto una riserva naturale di biodiversità per l'Italia e l'Europa, una componente essenziale della cultura e della storia dell'Abruzzo che li ha protetti e valorizzati. La declinazione della competitività di un ambiente naturale protetto è evidentemente assai differente da quello che si potrebbe avere per una qualsiasi settore in quanto il prodotto stesso esclude l'idea di sfruttamento nel senso tradizionale del termine cioè di uso entropico di un bene per produrne altri.

La difesa dell'ambiente naturale, degli spazi verdi, della flora e fauna, del paesaggio anche antropizzato è centrale alla strategia di valorizzazione. Strutturare i parchi con investimenti leggeri che li rendano fruibili in quanto parchi naturali interpreta la strategia di mantenimento e valorizzazione del PRS.

La specificità di questo prodotto è la sostenibilità della fruizione che, visto che gli spazi verdi sono un bene raro, è richiesta da un mercato sia turistico ambientale in crescita impetuosa, così come avviene per la agricoltura e zootecnia di qualità; essa è anche richiesta per la localizzazione di attività di servizi avanzati come la ricerca, la produzione culturale e di eventi, ma anche produzioni artigianali e di piccola taglia, che richiedono infrastrutture ICT e animazione, piuttosto che infrastrutture invasive che non sono portatrici di sviluppo in sé come spesso si presume.

Questo sviluppo sostenibile delle aree parco ha un forte e positivo impatto sul settore immobiliare, sulla edilizia di recupero dei borghi e dei casolari, delle seconde case abbandonate e delle costruzioni abusive; laddove queste non possano essere demolite. Una tendenza che il capitale privato ha sviluppato nei paesi europei dal sud dalla Francia all'Italia, in tutte le regioni ed aree rurali di pregio, che, se gestito in base a criteri di sostenibilità e di marketing di area, potrà portare nuovi investimenti e una forte animazione del territorio interno della regione.

Il capitale "verde" abruzzese



Fonte: adattato dal sito della Regione (http://www.regione.abruzzo.it/turismo/parchi/parchi.htm)

Crescita multipolare

L'Abruzzo è una regione manifatturiera che negli anni di terziarizzazione accelerata di aree fortemente industrializzate, sia in Italia che in Europa, ha mantenuto questa vocazione e l'ha rafforzata nel tempo. È questo il principale punto di forza su cui fare leva per lo sviluppo futuro che mira ad essere multipolare e multisettoriale.

Il PRS continua a porre come motore della competitività regionale il settore manifatturiero, nelle sue varie componenti: sia la grande industria esportatrice proveniente dall'esterno, sia l'industria endogena tradizionale dei distretti, sia quella che sta nascendo dagli spin-off industriali e tecnologici, come risultato di una azione di contaminazione tra culture ed esperienze di cui la regione è ricca.

L'economia regionale in questi anni ha visto la crescita di importanti polarizzazioni di cluster manifatturieri intorno a grandi imprese ed al loro indotto. Questi poli sono e rimangono competitivi su scala mondiale tanto da indurre a programmi di nuovi investimenti di rilevanti proporzioni che ne estenderanno le

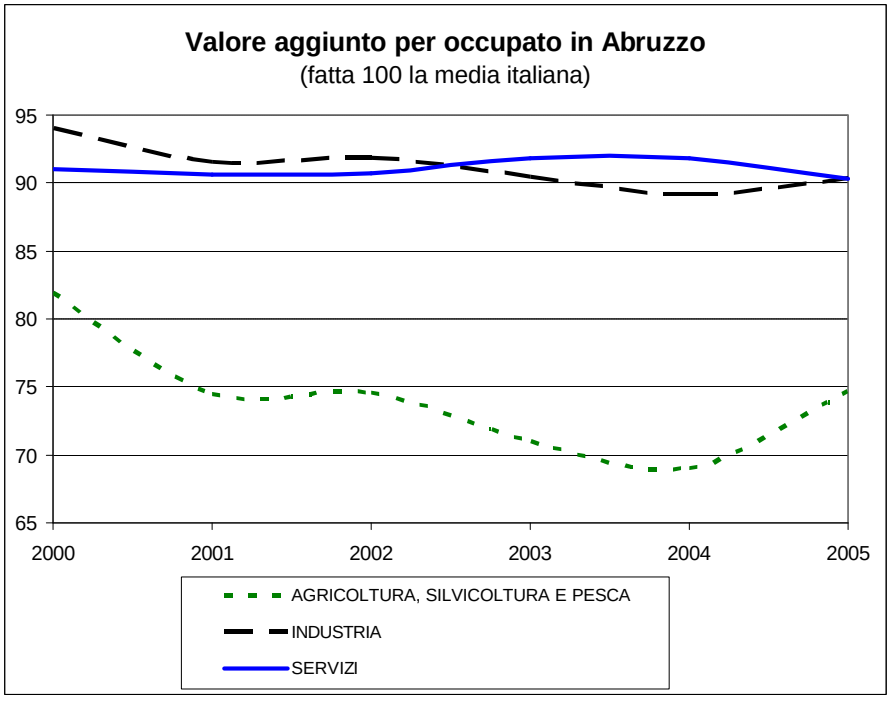
dimensioni occupazionali e la capacità di incidere positivamente sulla competitività regionale. Al tempo stesso, la crescita dell'economia troverà limiti di spazio e di manodopera qualificata su larga scala.

Accanto ai poli, dall'automotive alla meccanica, dall'elettronica alla farmaceutica, vi sono i distretti tradizionali che hanno risposto con diversa efficacia ai cambiamenti delle condizioni di competitività; alcuni crescendo ed altri rimanendo in condizioni critiche di sofferenza; al tempo stesso in questi distretti la scomparsa di una o più imprese non ha annullato il capitale di imprenditorialità ed il know-how tecnico poiché stanno nascendo nuove imprese in settori differenti.

Competitività come pilastro dello sviluppo significa diffondere la concorrenza ed i comportamenti finalizzati alla crescita della produttività, soprattutto laddove ciò non avviene. Al momento, la competitività regionale è limitata da varie forme ed aree di bassa produttività sia nel privato che nel settore pubblico. Queste "sacche" di bassa produttività non solo penalizzano il reddito di chi vi lavora ma anche l'intero sistema produttivo regionale.

BOX 6 - La questione produttività

Le cause della insoddisfacente performance economica della regione negli ultimi anni, in presenza di una generale tenuta dell'occupazione, vanno ricercate principalmente nella bassa produttività abruzzese. In sintesi, le ragioni del gap di produttività tra l'Abruzzo ed le regioni italiane più dinamiche sono:



- Una struttura occupazionale caratterizzata da una quota relativamente molto alta di occupati nell'agricoltura che rappresenta il 6.4% degli occupati totali, tre volte la quota italiana, ed il 3.4% del valore aggiunto regionale (dati 2006). La produttività di questo settore è pari a circa il 75% di quella media italiana. Tale differenza è considerevole e vi si può porre rimedio solamente attraverso una riallocazione della forza lavoro verso attività a maggior valore aggiunto ed una maggiore attenzione, nel settore agricoltura, alla qualità, al biologico e soprattutto alla produzione di pacchetti prodotto/servizio portatore di esperienze enogastronomiche uniche.
- La presenza di un dualismo nell'industria ed in particolare nel manifatturiero. L'industria rappresenta il 31,5% del valore aggiunto regionale ed il 32,3% degli occupati, una quota anch'essa superiore alla media italiana. La produttività dell'industria abruzzese è circa il 90% di quella italiana con differenze settoriali molto marcate. Da un lato, i settori tradizionali del made in Italy sono caratterizzati per un livello di valore aggiunto per addetto che va dal 70 all'80% dei valori medi italiani. Dall'altro i settori manifatturieri in cui opera la grande impresa sono allineati alla performance media nazionale anche se alcuni comparti, per esempio l'elettrico-elettronico, hanno subito un forte rallentamento nel lustro 2000-2005.
- Il ritardo del settore dei servizi il cui valore aggiunto per addetto è pari a circa il 90% del valore medio italiano. Dato il peso di tale settore sul PIL (65,1%) e sull'occupazione (61,3%), un recupero della produttività dei servizi è estremamente importante in quanto produrrebbe un forte impatto sulla crescita regionale. Il problema con i servizi è che sostanzialmente, accanto al commercio, mancano i comparti ad elevato valore aggiunto.

Trasformare le aree improduttive è una prioritaria azione di governo per superare una condizione dualistica del sistema, riconducendo nell'alveo della competitività globale questi settori e produzioni o comunque il lavoro che vi è impegnato.

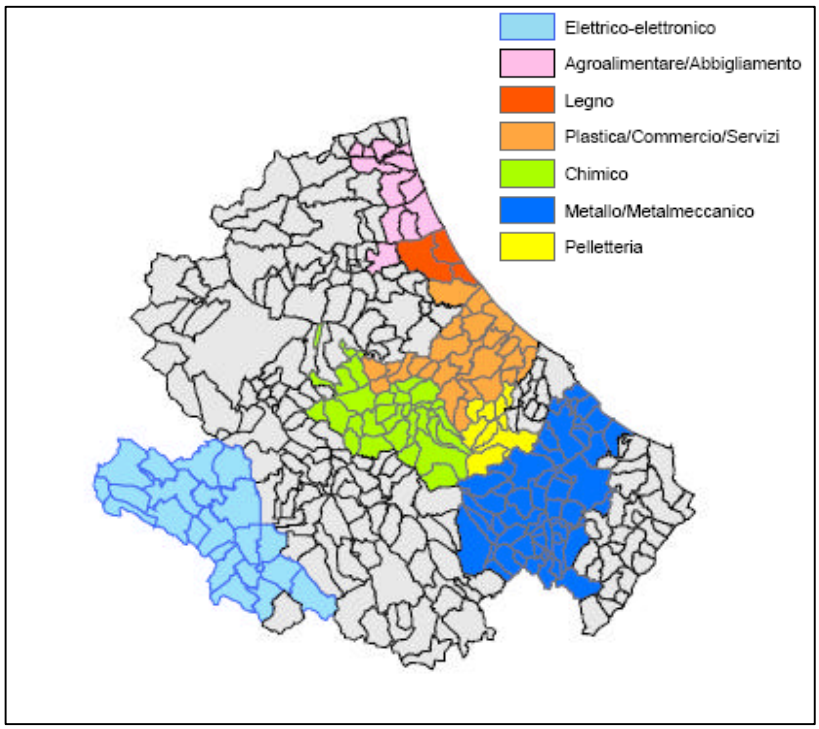
In questo contesto, il PRS sostiene la polarizzazione come strumento per facilitare il cambiamento sia all'interno dei stessi settori più dinamici, sia di quelli che non lo sono ancora; non cristallizzando lo "status quo", laddove questo si traduca nel mantenere in vita produzioni non concorrenziali.

Il settore dei servizi privati ha ampi spazi di crescita ma solo in condizioni di competitività e di efficienza superiori alle attuali e a condizione di specializzarsi su comparti ad alto valore aggiunto; siano essi servizi alle imprese manifatturiere, al turismo o all'agroindustria, siano essi servizi alla produzione o alla vita civile, a partire dai trasporti e dalle *utilities* (acqua, energia, servizi ambientali).

I servizi privati vengono considerati dal PRS come attività che accrescono la competitività della regione e sono legate ad un rapporto tra costo e qualità costantemente verificato dal cittadino-consumatore, piuttosto che come attività produttive fuori dal contesto competitivo internazionale e legate a rendite corporative o di posizione.

BOX 7 - Polarizzazioni leader sul territorio per specializzazione nell'alta tecnologia e grado di innovatività

Sulla base di dati Unioncamere, nell'ambito dei lavori per la definizione del Quadro regionale di riferimento per l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, sono stati individuati i sistemi locali del lavoro leader per la presenza nell'area di fattori indicanti la specializzazione nell'alta tecnologia (concentrazione di imprese operanti nei settori classificati ad alto e medio contenuto tecnologico) e di fattori indicanti un elevato grado di innovatività del sistema (disponibilità di risorse umane qualificate, natalità delle imprese high-tech etc.).



Il ranking ha riguardato 11 settori produttivi definiti come prioritari dalla regione. Giulianova è leader nei settori dell'abbigliamento, tessile ed agroalimentare; Pineto nel legno; Pescara nei settori della plastica, del commercio e dei servizi; Popoli nella chimica; Guardiagrele nella pelletteria; Atessa nel metalmeccanico. Infine Avezzano è stato giudicato leader nei settori elettrico ed elettronico.
Fonte: elaborazione di dati tratti dal programma regionale per l'innovazione (2005)

3.2 Coesione: le linee operative

3.2.1 Coesione sociale: competere in una società solidale

La strategia di coesione del PRS affronta gli effetti negativi delle trasformazioni sociali di maggiore rilievo emerse negli ultimi anni: l'invecchiamento della popolazione, la crescita della povertà ed i divari di reddito tra aree e settori produttivi.

La funzione della istituzione regionale è quella di accompagnare l'invecchiamento della popolazione, da un lato, facilitando l'adattamento ai nuovi bisogni della società dei servizi alla persona e, dall'altro, contrastarlo laddove possibile con una politica mirata di attrazione di giovani, e di aumento della vita lavorativa.

La condizione per realizzare la coesione è quella di assicurare la qualità dei servizi alle persone e di dare pari opportunità per la crescita delle capacità, delle competenze e conoscenze delle risorse umane, per un impiego nei settori moderni ad elevato valore aggiunto. La coesione richiede anche interventi per l'integrazione e l'inclusione delle famiglie provenienti dall'esterno, per farne uno strumento di rivitalizzazione di molte aree regionali spopolate.

La povertà e le disparità di reddito sono dovute in larga parte a famiglie numerose monoreddito, a disoccupazione, ad alto rapporto tra popolazione dipendente (0-15 e over 65) e occupati, oltre a pensioni al di sotto della sussistenza. L'intervento per la coesione sociale della Regione si concentrerà sul miglioramento dei servizi alla persona e soprattutto dei servizi attivi per il lavoro e per la formazione, che debbono portare ad una crescita della istruzione, delle competenze e ad un loro impiego in attività ad elevato valore aggiunto. Vi sono ampi margini di miglioramento nella produzione di questi servizi da parte della Pubblica Amministrazione e questi saranno tenacemente ricercati attraverso diverse forme di controllo di gestione, valutazione e soprattutto di ascolto e partecipazione del cittadino consumatore. La nuova governance focalizzerà tra l'altro su questo obiettivo.

Il principio ispiratore del PRS è che le disparità sociali si affrontano facilitando l'accesso al lavoro ed alle attività a maggiore valore aggiunto, elevando il livello e la qualità dei profili professionali, migliorando l'incontro dell'offerta di lavoro con la domanda, aprendo i mercati locali.

A questi fini, l'intervento sulla coesione sociale del PRS riguarda tre ambiti d'azione pubblica: le politiche del lavoro e dell'inclusione; le politiche di welfare e le politiche dei servizi alla persona. I principi dell'intervento sono i seguenti:

- Assicurare parità di opportunità all'accesso alla istruzione e formazione
- Assicurare parità di opportunità per l'accesso al mercato del lavoro
- Assicurare l'accesso al welfare ed ai servizi alle persone in particolare ai gruppi meno favoriti.
- Razionalizzare, migliorarne la qualità e rendere competitivi i servizi alla persona e quelli per il lavoro riducendone il costo per la comunità a parità di servizi erogati.

Le mappe seguenti forniscono una fotografia della difficoltà strutturale[6] dell'economia di assorbire le forze giovani e le donne, cioè i principali vettori del cambiamento che sono, in molti casi, anche i gruppi con più elevata istruzione. Il PRS deve avere questi soggetti come "target" dei suoi interventi sull'economia, attraverso programmi e progetti "ad hoc" di inclusione.

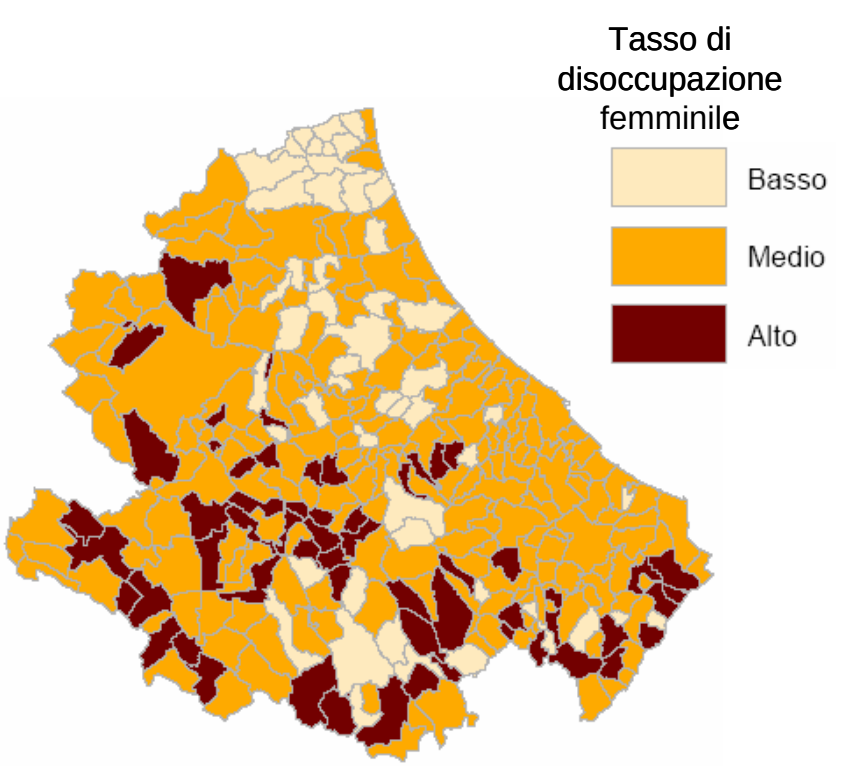
[6] Le mappe fotografano infatti la situazione al 2001, data dell'ultimo censimento della popolazione.

BOX 8 - Forza lavoro femminile: una risorsa sottoutilizzata

Il tasso di disoccupazione delle donne, calcolato a livello comunale, indica una situazione a macchia di leopardo con molte aree afflitte da elevata disoccupazione, superiore al 10%.

Vi sono poi zone, soprattutto nell'entroterra dell'aquilano, avezzanese etc. dove il tasso di disoccupazione raggiunge punte estremamente elevate, superiori al 30%.

Ciò che risulta tuttavia particolarmente interessante è comunque l'elevata disoccupazione femminile presente anche sulla costa e nelle aree meridionali della provincia di Chieti dove l'occupazione maschile, specialmente manifatturiera risulta sostanzialmente satura e dunque incapace di soddisfare una possibile ulteriore espansione della domanda. In questo quadro i distretti industriali del teramano, seppur in crisi nei comparti più tradizionali, tengono bene.



Fonte: dati censuari Istat, 2001.

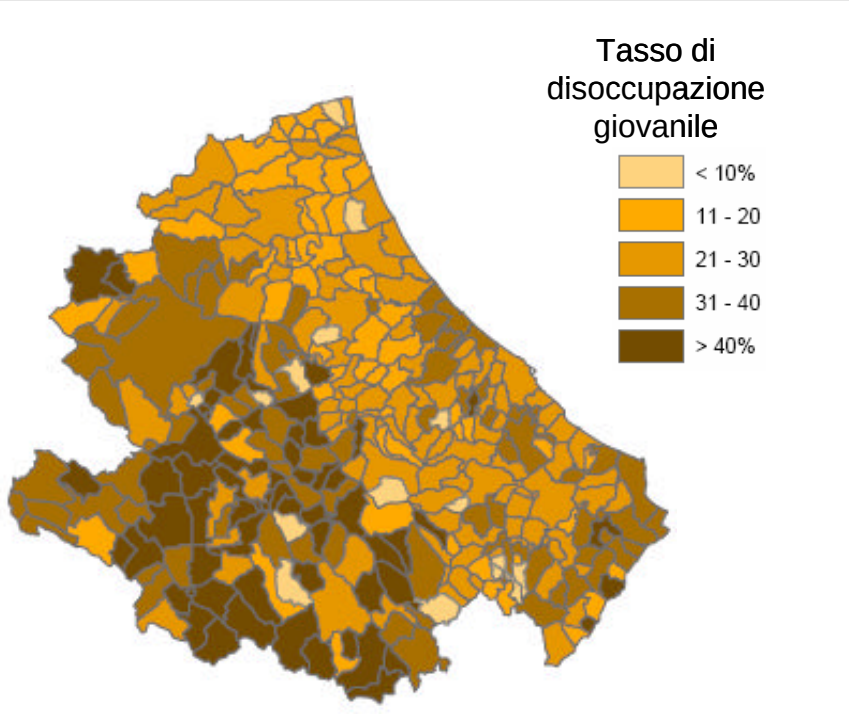
BOX 9 - Giovani: occupazione cercasi...

Il tasso di disoccupazione giovanile, calcolato a livello comunale, indica una situazione difficile con molte aree afflitte da elevata assenza di impiego, addirittura in taluni casi superiore al 40%.

Le zone che soffrono in misura maggiore della disoccupazione giovanile sono quelle interne ed in generale l'intera provincia dell'Aquila.

Colpisce inoltre l'elevata incidenza della disoccupazione dei giovani, oltre il 30% nelle aree del pescarese e a sud nel vastese.

Nel primo caso si tratta di un territorio specializzato nei servizi, nell'altro caso, si tratta invece di un'area prevalentemente manifatturiera.



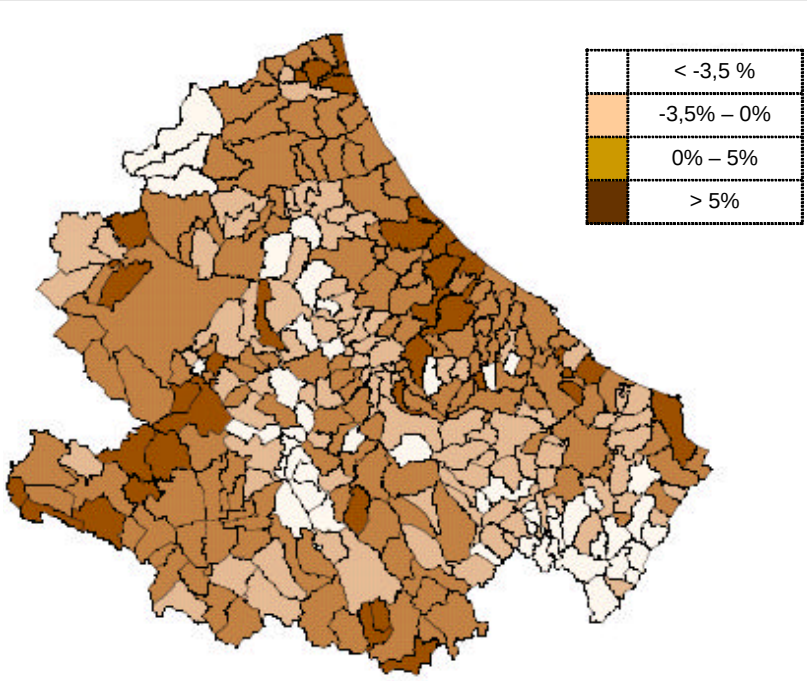
Fonte: dati censuari Istat, 2001.

Accanto ai problemi strutturali di inclusione, vi sono tuttavia importanti segnali recenti di dinamica demografica che è un'importante dimensione della coesione sociale e territoriale, ed insieme della competitività. Al contrario lo spopolamento e la contrazione delle forze lavoro impediscono lo sviluppo.

Le novità importanti sono evidenziate dalle mappe seguenti. In Abruzzo, nell'ultimo periodo, l'immigrazione ha rafforzato il territorio e contribuito sia alla crescita dell'area costiera che alla rivitalizzazione delle aree interne, dove lo spopolamento dei decenni precedenti ha fatto spazio ad un lento ma progressivo ripopolamento. Le zone di spopolamento limitate soprattutto nelle aree parco sono il risultato di una concentrazione della popolazione nei comuni meglio attrezzati.

BOX 10 – Variazione della popolazione residente: numerosi segnali positivi

La popolazione abruzzese è in crescita negli ultimi anni (2002-2005) e non solo sulla costa. Vi sono numerose aree interne come la Marsica e l'area di Avezzano caratterizzate da una rilevante variazione positiva. Tale evidenza "sfata" un po' la visione dualista di una costa particolarmente attraente ed un entroterra come luogo di fuga generalizzata. La mappa comunica al contrario una situazione molto più complessa ma certamente anche non così drammatica. Le aree più sofferenti e che quindi vanno "aiutate" sono certamente quelle montane e dell'entroterra collinare, sia per ragioni fisiologiche e strutturali (si tratta in parte di aree "non abitabili") sia perché soffrono l'effetto piazzamento della costa dove si concentrano le attività produttive a più alta intensità di lavoro.

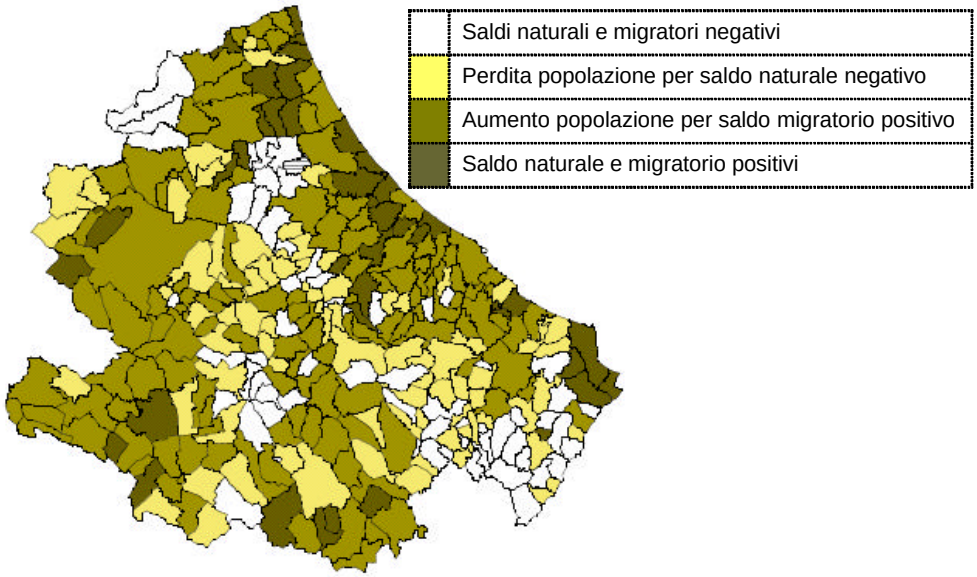


Fonte: Mappa adattata da PSR 2007-13, su dati Istat 2002-2005

La seconda mappa dimostra che la dinamica positiva di popolazione è significativa anche nelle aree interne, in modo selettivo.

Sembra quindi che negli ultimi anni abbiamo assistito alla forma nuova di depopulation di prossimità: le persone cambiamo residenza senza cambiare sistema territoriale, ovvero si spostano poco verso quei centri che offrono migliore qualità della vita in termini di servizi di prossimità o mobilità quotidiana.
Si tratta di un modo nuovo di "usare" il territorio che richiede strategie innovative di governo e di sviluppo.

BOX 11 – Immigrazione: un contributo importante alla tenuta demografica



Il saldo migratorio positivo riesce a più che compensare il saldo naturale negativo e tiene "a galla" da un punto di vista demografico gran parte della regione. Si tratta in particolare delle aree verde oliva sulla mappa che si estendono sulla costa adriatica e nell'entroterra avezzanese ed aquilano.

Sono "virtuose" le aree verde scuro sulla mappa, prevalentemente costiere, dove saldo naturale e migratorio contribuiscono sinergicamente alla crescita demografica. I territori in difficoltà sono quelli gialli che perdono popolazione per saldo naturale negativo non compensato dalle migrazioni e quelle bianche in cui sia il saldo migratorio che quello naturale sono negativi. Fonte: dati censuari Istat 2002-2004.

3.2.2 Coesione territoriale: per uno sviluppo originale di tutte le aree

In una regione connotata da rilevanti differenze territoriali sotto il profilo dell'ambiente fisico e socio-economico, la coesione territoriale ha una forte incidenza sulla competitività regionale.

Le analisi sulla competitività hanno dimostrato come i divari di produttività e reddito siano in buona parte dovuti ad una agricoltura dei territori montani ancora arretrata ed a basso valore aggiunto, a servizi insufficienti e concentrati nelle maggiori aree urbane – dove peraltro restano importanti insediamenti industriali - mentre la gran parte dei centri urbani sono di piccole dimensioni e scarsamente attrezzati.

Questi divari di produttività finiscono per segnare, in modo indifferenziato, la condizione di tutte le aree interne. Si tratta di una lettura inadeguata a cui il PRS si propone di rimediare promuovendo nelle aree interne:

- nelle città, investimenti per la messa in eccellenza delle aree industriali e per il marketing territoriale;
- nei restanti comuni delle aree interne, interventi mirati in infrastrutture leggere e servizi per rianimare la vita economica e le produzioni locali, dal turismo alla agricoltura, ai servizi.

In questa opera di attrazione di investimenti e di residenti è cruciale la capacità delle istituzioni comunali nella gestione urbanistica del territorio e nel favorire il recupero ed il riutilizzo del patrimonio abitativo e monumentale, nel facilitare il riuso delle seconde case e nel mantenere una protezione del territorio e del paesaggio come bene essenziale.

Il PRS limita le pressioni sul territorio costiero redistribuendo le sue funzioni con un riequilibrio degli investimenti per l'attrezzatura delle aree. La "decongestione" della costa significa ridurre pressioni sugli usi del territorio dovute all'eccesso di funzioni che vengono ad esso attribuite.

La coesione territoriale si sviluppa dunque attorno a interventi per la rete urbana e lo sviluppo locale, riorganizzando i sistemi territoriali, le reti, i servizi e le città in una logica di complementarità tra i diversi territori e tra aree urbane, per accrescere la competitività dell'economia ed insieme la coesione. L'intervento consisterà anche nell'adeguamento e recupero degli spazi urbani diffusi e di pregio presenti nel contesto regionale, soprattutto in relazione alle città di medie dimensioni; estensione e completamento delle funzioni urbane a servizio della produzione e del territorio rurale.

Per quanto riguarda lo sviluppo rurale che interessa tutta la regione, salvo i comuni costieri e i centri urbani delle maggiori città, la coesione territoriale prevede un intervento dalla triplice natura volto al miglioramento dell'ambiente, dello spazio rurale e montano, al miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e montane, alla diversificazione economica recuperando i borghi abbandonati per nuove attività.

Nell'ambito delle politiche di rianimazione rurale e montana, il PRS sostiene anche processi di sviluppo per le filiere agroalimentari in grado di facilitare la trasformazione agricola e di integrarla con gli altri settori al fine di suscitare effetti di reciproco sostegno delle diverse nicchie di mercato, e di creare un prodotto di alta qualità.

3.3 Governance: le linee operative

3.3.1 Lo scenario di riferimento

Le iniziative per dotare le Amministrazioni della regione di risorse umane qualificate e motivate, di moderne strumentazioni e pratiche e di un forte orientamento all'innovazione e al servizio del cittadino sono un'indiscutibile priorità all'interno della strategia per lo sviluppo dell'Abruzzo. Esse costituiscono infatti una leva indispensabile per accrescere la credibilità e la fiducia nelle istituzioni e accompagnare il processo di cambiamento strutturale dell'economia abruzzese.

Il ruolo del sistema istituzionale e amministrativo in Abruzzo è ancora molto importante ai fini dello sviluppo e di un maggior benessere sociale dei cittadini. Peraltro questo è l'aspetto che più ci accomuna ancora alle altre regioni del SUD. Si tratta di un obiettivo particolarmente complesso visto che l'obiettivo strategico dell'Abruzzo è oramai decisamente quello della competitività: sia all'interno delle politiche necessarie a costruire esternalità positive che di quelle tese ad attivare le azioni di promozione diretta dello sviluppo è necessario quindi cambiare decisamente passo in direzione di una fortissima innovazione nella direzione ad esempio, per le une, del Partenariato Pubblico Privato, per le altre dell'orientamento delle imprese all'innovazione.

Questa innovazione è tanto più necessaria proprio in quanto oggi molte funzioni vengono esternalizzate. E ciò non solo perché l'attività del soggetto esterno non può superare il limite invalicabile della discrezionalità amministrativa, che resta comunque in capo alla pubblica amministrazione; presupposto indispensabile per una efficace esternalizzazione è infatti la capacità dell'amministrazione di esprimere autorevolezza e competenza tecnica nell'indirizzare, monitorare e verificare l'operato di questi soggetti.

Oggi l'organizzazione interna alla Regione, disegnata peraltro prima della riforma costituzionale, appare inadeguata; i procedimenti ancora troppo complessi; la cooperazione tra le istituzioni stenta così come ancora troppo formali appaiono le pratiche di partenariato. Sono carenti all'interno della Regione le competenze necessarie alle funzioni di coordinamento, regolazione e sorveglianza; negli altri enti quelle richieste dai moderni sistemi di gestione e controllo. Una particolare criticità per quanto riguarda la Regione è rappresentata dalla assenza di moderni strumenti per la trasparenza e la partecipazione dei cittadini e le imprese alla vita dell'Amministrazione.

Una potente accelerazione della innovazione necessaria all'interno di tutte le pubbliche Amministrazioni è l'utilizzo degli strumenti dell'ICT per modernizzare l'esercizio delle attività amministrative e migliorare l'erogazione dei servizi ai cittadini. L'introduzione di innovazioni tecnologiche nei processi amministrativi non è solo una necessità, bensì una grande opportunità di trasformazione dell'organizzazione interna degli uffici pubblici, di trasparenza e di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione attiva. Gli indicatori che testano in modo semplice l'avanzamento delle Amministrazioni abruzzesi in questa direzione, in particolare il protocollo informatico e lo scambio via internet dei documenti all'interno e tra enti, non appaiono ancora rassicuranti.

La Regione, i suoi Enti Strumentali e gli altri Enti Territoriali abruzzesi devono insomma sviluppare la capacità di muoversi a un "passo diverso". La Regione deve accentuare il ruolo di guida di questo processo.

3.3.2 Obiettivi e riforme

Ridurre l'area di intervento pubblico, semplificare e renderne efficaci e trasparenti i metodi, introdurre il concetto di responsabilità dei risultati e del rapporto tra servizi e costo. Sono punti centrali della azione della nuova governance del PRS.

Gli obiettivi principali del PRS:

- il consolidamento del sistema della governance multilivello disegnato dalla Costituzione;
- la trasparenza e la partecipazione dei cittadini e delle imprese alle scelte delle amministrazioni; che si ottiene con l'innovazione della organizzazione, delle competenze e delle pratiche e la semplificazione dei procedimenti; per attribuire la responsabilità dei risultati e di tutto quanto ne consegue alla amministrazione;
- l'attuazione integrale del Codice Digitale.

Per il raggiungimento di questi obiettivi è decisivo che si sviluppi tra gli operatori, nell'ambito delle amministrazioni, un contesto culturale in grado di premiare (e non solo in termini monetari) le migliori professionalità e la tensione verso la qualità delle prestazioni e la trasparenza. Univoco deve essere quindi l'indirizzo politico in questa direzione.

Le riforme prioritarie riguardano la definizione di una nuova legge sulla organizzazione che la adegui finalmente al nuovo dettato costituzionale e ne potenzi le funzioni di coordinamento, regolazione e sorveglianza; il rilancio convinto del processo di decentramento delle funzioni da parte della Regione nei confronti degli Enti Locali con percorsi chiari e di cui è accertata ex ante la sostenibilità

Altre norme innovative sono necessarie riguardo alla partecipazione dei cittadini e delle imprese alle attività amministrative della Regione; l'implementazione di un moderno sistema di gestione e controllo dei piani e dei programmi che possa utilizzare in tempi rapidi un sistema integrato di gestione informatizzata dei procedimenti e delle informazioni; l'adeguamento delle competenze e la motivazione del personale interno, anche quello precario, attraverso adeguate procedure selettive.

É importante altresì il percorso in atto teso a portare in tutti i territori abruzzesi, anche quelli più disagiati, le tecnologie che consentono l'utilizzo della banda larga. L'infrastrutturazione per la banda larga può avere in Abruzzo lo stesso ruolo che trenta anni fa ebbe quella per la metanizzazione.

3.3.3 Evoluzione del modello di programmazione

Un contributo importante alle innovazioni che la Regione deve mettere in campo viene dalla riforma messa in campo dalla Commissione Europea e dallo Stato in materia di politiche di coesione, la cosiddetta Programmazione Unitaria. Essa ha già determinato degli importanti cambiamenti all'interno della Regione e nei rapporti tra la Regione e le Province. Soprattutto essa agevola una necessaria evoluzione del modello di Programmazione consentendo per la prima volta, pur nella distinzione del momento dell'indirizzo strategico (PRS) da quello della Programmazione Operativa (Programmi specifici e Documento Unico di Programmazione), di dare conto delle necessarie coerenze tra di essi; consente altresì di estendere le attività di sorveglianza anche alla programmazione operativa dei Ministeri. Anche la programmazione territoriale coordinata dalle Province e la Pianificazione Strategica delle città possono finalmente fondarsi sulla conoscenza delle attività che le altre Amministrazioni (Stato e Regione) metteranno in essere sui loro territori e sulla conoscenza della catena delle responsabilità.

E' necessario che questa inedita possibilità di connettere strategia e risorse finanziarie si alimenti, per produrre risultati efficaci, della capacità di porre attenzione al rapporto fra programmi da attuare e loro contenuto in termini di azioni e progetti di particolare rilievo nel determinare il successo o l'insuccesso dell'azione di policy di cui contribuiscono a realizzare gli obiettivi (progetti/azioni cardine). C'è quindi da migliorare e rendere trasparenti le modalità con cui si selezionano, valutano, seguono e attuano, nell'ambito delle politiche di sviluppo, non solo programmi ma anche progetti e interventi (singole opere o progetti più complessi e articolati). Questo sforzo delle strutture tecniche va inquadrato all'interno di un indirizzo strategico che assuma l'impegno ad "adottare impegni stringenti e un criterio di forte concentrazione delle risorse su quei progetti e azioni specifiche in grado di corrispondere meglio in termini di impatto agli obiettivi della strategia complessiva e dei programmi e degli strumenti con cui tale strategia viene attuata".

4. Analisi socio-economica

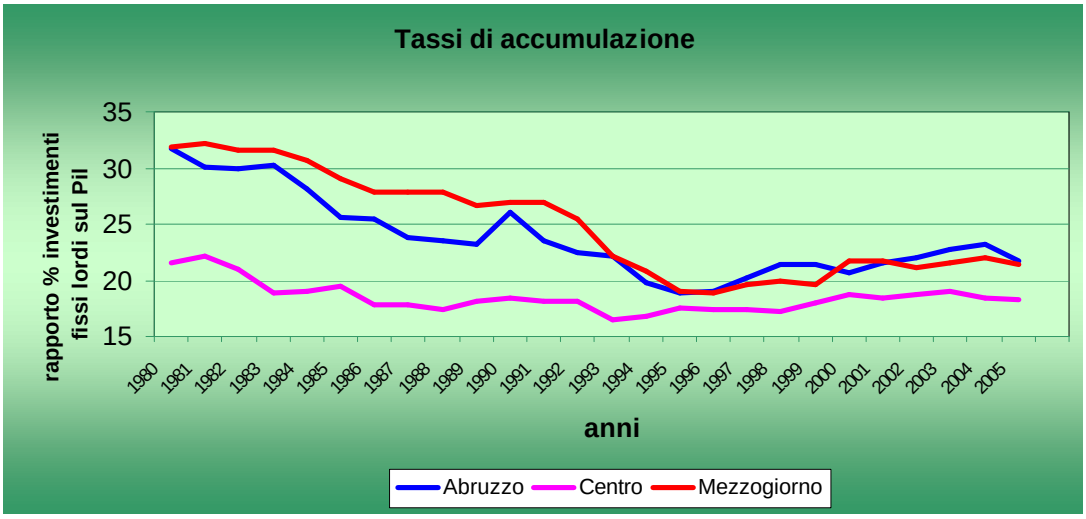
4.1 Introduzione

4.1.1 La lunga transizione dell'economia

La dinamica dell'economia abruzzese degli ultimi anni ha mostrato segni di difficoltà. Il PIL pro capite è rimasto fermo ai livelli relativi dei primi anni Novanta[7]. Il modello che aveva caratterizzato lo sviluppo ed il recupero dei ritardi regionali negli anni Settanta ed Ottanta ha esaurito i suoi effetti positivi. La Regione sta attraversando una nuova fase di stagnazione.

Le ragioni sono imputabili da un lato alle difficoltà di un contesto nazionale che si è dimostrato meno competitivo di quello degli altri paesi industrializzati, dall'altro lato agli elementi distintivi dell'economia abruzzese. All'interno del paese, l'Abruzzo è infatti tra le Regioni che hanno fatto registrare le *performance* peggiori: i tassi di crescita del PIL regionale sono costantemente inferiori alla media nazionale e delle altre ripartizioni territoriali.
Le caratteristiche quantitative e qualitative del processo di accumulazione sono le cause principali della cattiva dinamica della competitività regionale. Negli ultimi 15 anni il tasso di accumulazione (rapporto percentuale degli investimenti sul PIL) è stato in media inferiore al 22%; un valore notevolmente più basso a quello degli anni Ottanta e relativo al periodo dell'intervento straordinario, della realizzazione delle grandi infrastrutture e del forte impegno negli investimenti delle imprese pubbliche.

Figura n. 2



[7] Nel 2005 il PIL dell'Abruzzo rappresenta l'84,6% della media nazionale.

L'apporto delle risorse comunitarie e nazionali pubbliche è ancora fondamentale nella formazione di capitale dell'economia abruzzese. La spesa in conto capitale del settore pubblico allargato, infatti, ha costituito in media nell'ultimo decennio oltre il 40% degli investimenti complessivi annui. Inoltre, il peso relativo degli investimenti sul PIL si dimostra più elevato in corrispondenza dei periodi di più intensa iniezione di risorse dall'esterno del sistema, attraverso le politiche comunitarie e nazionali[8].

La forte riduzione generale del tasso di accumulazione che si evidenzia dalla metà degli anni 90 e che assimila la nostra regione ai comportamenti del Sud è dovuta ad un settore privato che non investe abbastanza e ad un settore pubblico che ha diminuito la sua azione di sostegno[9].

Nonostante l'entità delle risorse destinate alle imprese sia cresciuto, la riduzione del massimale di aiuti concedibili ha ridotto la convenienza alla localizzazione nel territorio della Regione di nuove imprese di provenienza non regionale e, in alcuni casi, agli investimenti di alcune delle imprese medio-grandi e già presenti sul territorio.

Dall'altro lato, la riduzione delle risorse destinate ai programmi pubblici di investimento non ha consentito di realizzare le infrastrutture programmate per la competitività del territorio[10].

La produttività dell'economia abruzzese è stata per tutto il periodo costantemente inferiore alla media nazionale. La produttività del lavoro, misurata dal valore aggiunto per occupato, presenta nella Regione una struttura fortemente dualistica: se il settore manifatturiero e i servizi risultano allineati alla situazione nazionale, la produttività del settore agricolo è inferiore del 30% rispetto alla media italiana. Anche all'interno del settore manifatturiero vi sono, tuttavia, sacche di inefficienza, in particolare all'interno delle produzioni tradizionali del *made in Italy* che presentano una produttività con valori inferiori anche del 50% a quelli nazionali.

Tale stato di cose è il risultato di un duplice processo: la massiccia riallocazione intersettoriale dell'occupazione e la trasformazione strutturale che ha caratterizzato la fase di crescita estensiva, la carenza di quei fattori *di competitività del "sistema"* esterni alle imprese (infrastrutture e servizi) fondamentali per la crescita.

In conclusione, di fronte alle trasformazioni del quadro competitivo derivanti dall'integrazione nei mercati internazionali, emergono gli elementi di debolezza strutturale della regione connessi alle difficoltà dei vari segmenti dell'apparato industriale, anche nelle sue componenti tecnologicamente più avanzate, ed a problemi di competitività delle PMI.

---

[8] ne è testimonizna il fatto che, toccato il minimo nel 96 la riprese dell'accumulazione riparte in coincidenza con l'avvio e la realizzazione dei programmi comunitari e dei programmi di sviluppo finanziati con gli strumenti di programmazione negoziata legati al nuovo quadro dell'intervento ordinario nelle aree depresse.

[9] In particolare dopo l'uscita dell'Abruzzo dal novero delle regioni Obiettivo 1 e a causa delle generali difficoltà della finanza pubblica italiana. Nell'ultimo decennio si è inoltre modificata la composizione degli investimenti pubblici: gli investimenti per la realizzazione di infrastrutture sono stati notevolmente ridimensionati a favore degli aiuti alle imprese La componente delle costruzioni ed opere pubbliche ha costantemente contribuito soltanto per un 10% al totale degli investimenti in regione, e, nonostante la riduzione del margine di contribuzione degli aiuti alle imprese conseguente al passaggio all'obiettivo 2, il contributo maggiore al processo di accumulazione è pervenuto dalla componente privata.

[10] Il piano infrastrutturale programmato negli anni Novanta (completamento delle reti viarie ed autostradali, diversificazione modale del trasporto merci, realizzazione e messa in rete di centri intermodali e per la logistica di impresa) è soltanto oggi in fase di realizzazione.

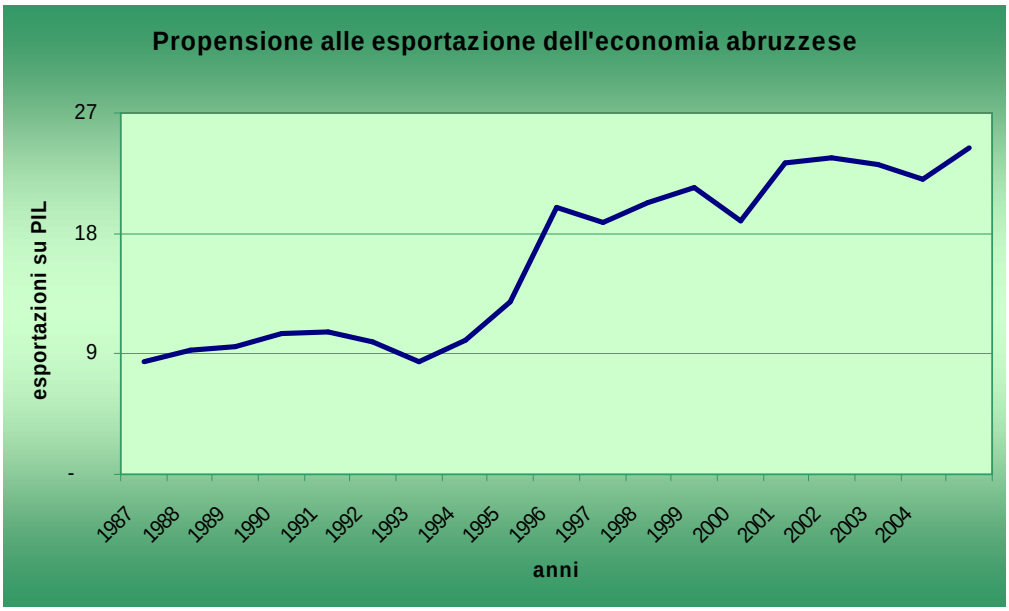
4.1.2 L'Abruzzo nell'economia mondiale

La globalizzazione dei mercati, che caratterizza lo scenario di sviluppo dell'ultimo decennio, richiede la progressiva e crescente apertura al commercio estero delle economie regionali.

A partire dall'inizio degli anni Novanta l' integrazione dell'economia abruzzese nei mercati internazionali è stata costante ed intensa. Nel medio-lungo periodo, la regione ha mostrato un buon grado di competitività, guadagnando quote sul commercio mondiale dell'Italia[11].

Tra il 1991 e il 2007, la propensione ad esportare dell'economia abruzzese, misurata dal peso percentuale delle esportazioni sul prodotto interno lordo, è cresciuta costantemente dal 10% ad oltre il 25%.

Figura n. 1



I mercati di destinazione dei prodotti abruzzesi si sono inoltre diversificati. La quota delle esportazioni destinate ai Paesi dell'Unione Europea si è ridotta per effetto del forte aumento di quelle destinate ai paesi dell'Europa dell'Est, dell'Asia Orientale e dell'America Centro-Meridionale[12].

I processi di internazionalizzazione dell'apparato industriale hanno caratterizzato e condizionano la crescita e la dinamica recente dell'intera economia abruzzese. Pur costituendo il presupposto per il mantenimento dei livelli occupazionali, non hanno stimolato processi di adeguamento della capacità produttiva: ad eccezione di alcuni segmenti (agro-alimentare, artigianato e PMI), gli investimenti che hanno attivato non si sono riflessi in guadagni di produttività tali da garantire un recupero dei ritardi rispetto alla media nazionale.

[11] Tale quota è infatti passata dal 13.6 per mille del 1991 ad oltre il 20 per mille del 2007.

[12] Al di là delle variazioni congiunturali, la percentuale delle esportazioni verso i Paesi UE rispetto al totale delle esportazioni della Regione è passata dall'86,2% del 1991 al 63,4% del 2007, mentre nello stesso periodo la quota delle esportazioni verso gli altri paesi si è quasi triplicato passando dal 13% al 36.6%.

4.2 Il contesto strutturale

4.2.1 Un'industria duale

L'apertura al mercato internazionale del sistema produttivo regionale negli anni Novanta è il risultato di dinamiche che hanno caratterizzato i principali segmenti dell'industria abruzzese: quello delle PMI nei settori tradizionali ad imprenditorialità endogena, e quello dei medio-grandi stabilimenti di imprese non locali operanti nei settori a medio-alta tecnologia.

La *dinamica delle PMI* nei settori del cuoio e delle calzature, e del tessile-abbigliamento è stata dominata dai processi di delocalizzazione delle fasi di produzione ad alta intensità di lavoro non qualificato verso i paesi con un più basso costo del lavoro. La scomparsa e la delocalizzazione delle piccole e microimprese ha comportato una perdita dell'occupazione industriale.

La *dinamica delle medio-grandi imprese* che operano in regime di oligopolio (chimico-farmaceutico, macchine ed apparecchi elettrici, mezzi di trasporto e relativa componentistica) risulta essere positivamente influenzata dall'integrazione internazionale dei mercati che ha fornito un forte stimolo alla ricerca di nuovi sbocchi commerciali degli stabilimenti localizzati in Abruzzo. Tuttavia, la globalizzazione ed il ridursi della durata del ciclo di vita dei prodotti aumenta la complessità delle scelte strategiche che coinvolgono ora un numero elevato di variabili ed orizzonti temporali. Le imprese che operano nei settori e nei comparti caratterizzati da una domanda più dinamica sono quindi costrette a continui aggiustamenti della propria posizione competitiva e dei relativi piani aziendali. Le conseguenze a livello regionale di tale dinamica dipenderanno dalla capacità delle imprese locali di contribuire alla redditività complessiva dell'impresa e, quindi, di godere di un vantaggio comparato rispetto ad altre localizzazioni.

Le differenti problematiche dei due segmenti (endogeno ed esogeno) dell'industria abruzzese si intersecano con l'evoluzione dei sistemi locali regionali, i quali a loro volta sono modellati nelle proprie caratteristiche strutturali ed evolutive proprio dall'articolazione funzionale e territoriale dell'industria.

In generale, possiamo affermare che durante gli anni Novanta –a fronte della una diffusione territoriale dell'industria leggera, soprattutto lungo la fascia adriatica– le aree di piccola impresa hanno subito un ridimensionamento in termini di occupazione, mentre le aree di medio-grande impresa ad alta tecnologia sono cresciute notevolmente, grazie alla crescita delle esportazioni[13]. Tale evoluzione ha prodotto effetti sul territorio dove i due tipi imprese sono localizzate.

La fascia adriatica (dalla costa alla collina interna) rappresenta un'area ad "industrializzazione diffusa" che trova nell'area urbana di Pescara-Chieti la principale concentrazione di attività terziarie. Sono invece classificabili come *distretti industriali*[14], ovvero aree popolate da microimprese e/o PMI operanti nei settori del *made in Italy*, l'intera provincia di Teramo e la zona di Ortona nel settore del tessile e abbigliamento; la

[13] La riduzione dell'occupazione delle aree di PMI è pari all'1,3%. L'incremento complessivo degli addetti manifatturieri è stato dello 0,7%, trainato principalmente dalle aree del Sangro(+40,2%) e dalla Marsica (+20,2%), che. hanno più che compensato la stagnazione o le perdite di altre aree (L'Aquila e Valle Peligna) (*cfr.* Banca d'Italia., 2006,"Note sull'andamento dell'economia dell'Abruzzo").

[14] Il riferimento è alla classificazione dei distretti industriali effettuata dall'ISTAT .

Val Vibrata e l'area di Guardiagrele (distretto della Maiella) rispettivamente nella pelletteria e nelle calzature; le aree di Montorio al Vomano e di Pineto nella produzione di mobili. In questo segmento delle PMI si concentra una quota relativamente elevata (oltre un quinto) e stabile nel corso del tempo dell'occupazione industriale regionale: una percentuale prossima a quella delle regioni dell'Italia centrale che, come è noto, hanno trovato nei distretti l'elemento trainante del loro modello di sviluppo.

L'area della media ed alta collina teramana e pescarese (l'area di Penne e la Valle del Fino) è caratterizzata da imprese di dimensioni medio-grandi ed è specializzata nella produzione manifatturiera del *made in Italy*. Le produzioni di imprese medio-granti a medio-alta tecnologia di provenienza esogena (mezzi di trasporto e relativa componentistica, meccanica etc.) e l'industria alimentare, invece, sono prevalenti nell'area del Sangro e del Vastese (distretto industriale del Vastese), nella Valle Peligna e nella Marsica, infine l'elettroncia e la farmaceutica nell'aquilano.

4.2.2 La frammentazione del mondo agricolo e forestale

L'agricoltura abruzzese sta ancora attraversando un processo di razionalizzazione[15]. La dimensione media aziendale, in termini di superficie totale e soprattutto di superficie utilizzata, resta comunque bassa per le difficoltà delle piccole produzioni di crearsi un mercato di sbocco[16]: La piccola dimensione delle aziende agricole abruzzesi rappresenta un elemento di vulnerabilità di fronte alle sfide del mercato globale, e richiede politiche per lo sviluppo di fattori di competitività analoghi a quelli del settore industriale.

La scarsa propensione all'associazionismo tra i produttori non consente il miglioramento dell'organizzazione della produzione e dei processi di commercializzazione. Il sistema delle imprese risulta polverizzato. Gli elementi caratterizzanti sono l'insufficienza di connessioni con le fasi produttive a valle (industria di trasformazione), che non consente di ottenere rilevanti effetti di filiera, e la mancanza di connessioni a rete tra le imprese che consentirebbero una riduzione dei costi. Inoltre, l'assenza di collegamenti con la ricerca e sviluppo ed i centri di ricerca applicata non conducono all'innovazione ed il miglioramento della qualità delle produzioni.

Di converso, *l'agricoltura di mercato* dimostra una crescente capacità competitiva grazie al miglioramento della qualità e dell'immagine delle produzioni legate al territorio di provenienza. Molti prodotti tipici (vitivinicoli e olivicoli) sono ormai riconosciuti e affermati a livello nazionale ed internazionale e godono del riconoscimento di marchi DOC e DOP, mentre altre produzioni tipiche hanno ottenuto o stanno per ottenere il riconoscimento dell'Identificazione Geografica Protetta. Le potenzialità di tale settore possono essere ulteriormente sviluppate considerando la limitata quantità di produzioni regionali IGP-DOP-STG.

Il settore agroalimentare è caratterizzato dalla presenza di industrie di trasformazione di notevole rilevanza e potenzialmente in grado di trascinare lo sviluppo del settore agricolo. La presenza di un mercato interno regionale non ancora saturo di prodotti locali e di un contesto internazionale favorevole al *made in Italy* e alla dieta mediterranea, rappresentano elementi potenziali di crescita. Anche in questo caso sono presenti elevati margini di miglioramento considerando che le esportazioni del comparto costituiscono attualmente solo

[15] Secondo i dati del Censimento, il numero delle aziende agricole si è ridotto del 22% tra il 1990 e il 2000. Tale contrazione ha interessato, in particolare, le aziende di piccolissima e piccola dimensione a favore dell'incremento di quelle medio-grandi (oltre 30 ettari di superficie utilizzata).

[16] Il numero di aziende agricole che possono considerarsi di carattere professionale (che producono un reddito lordo annuo di oltre 19.200 euro) sono pari soltanto 5.300 (il 6% del totale). Inoltre, oltre un quarto dei componenti delle famiglie agricole presenti in Abruzzo svolge attività lavorative in settori diversi da quello agricolo.

l'1% del PIL regionale.

L'agroalimentare è il comparto con i maggiori legami con il territorio e con altri settori produttivi, in particolare, con il turismo, l'enogastronomia e la protezione ambientale. L'immagine dell'Abruzzo come regione con una diffusa società rurale, che ha conservato le proprie tradizioni storiche, religiose, folkloristiche e gastronomiche, e che gode di un'alta qualità ambientale rappresenta uno strumento notevole di competitività per il tessuto di piccole aziende agricole regionali. Tale immagine può rappresentare anche uno stimolo verso la diversificazione delle attività in settori contigui, come quello dell'agriturismo, che possiedono la capacità di produrre valore aggiunto sia nel settore agro-alimentare che in quello turistico.

Il ricambio generazionale dell'imprenditoria e la formazione degli operatori del settore alle tematiche della qualità, dell'igiene e dell'innovazione sono tuttora problematici a causa della scarsa redditività delle imprese, in particolare per le produzioni non tipiche, che soffrono della concorrenza dei paesi emergenti. Sono carenti le professionalità degli imprenditori (agrituristiche, didattiche, ecc.), che consentirebbero un deciso salto qualitativo dei prodotti integrati.

Per reagire allo spopolamento e al conseguente progressivo impoverimento del mondo rurale conseguente ai processi di urbanizzazione legati allo sviluppo economico e sociale, le politiche agricole degli ultimi anni si sono sempre più orientate ad accrescere l'attrattività del mondo rurale da parte delle imprese. Gli strumenti utilizzati vanno dalla diversificazione dell'economia rurale, allo sviluppo dei borghi rurali, e alla mobilitazione del potenziale endogeno delle zone rurali in termini di partecipazione locale alla definizione delle politiche. Questa politica ha cominciato a ridare i suoi frutti.

Inoltre, l'attività agricola nella *manutenzione del territorio e dell'ambiente* assume un importanza crescente ed una configurazione sempre più consona ad un modello di sviluppo sostenibile. Oggi, in Abruzzo, la superficie coltivata a seminativi e coltivazioni permanenti (266 mila ettari), costituisce soltanto il 4% della superficie agricola totale. Il resto della superficie è costituito da prati permanenti, pascoli e boschi, che coprono una superficie pari ad oltre 227 mila ettari, distribuiti in netta prevalenza in montagna ed in crescita anche per il consistente impegno di diverse forme di intervento pubblico[17]:

Anche il patrimonio forestale è fondamentale nel modello di sviluppo sostenibile. Oltre agli effetti positivi sul clima, la qualità dell'ambiente e la difesa del territorio, i boschi che caratterizzano le numerose aree protette e qualificano il paesaggio e gli ambiti incontaminati di gran parte del territorio regionale costituiscono sempre più una risorsa economica e produttiva. Ai tradizionali impieghi nel settore turistico e nella produzione di legna da ardere e da lavoro, si affiancano attività economiche di nicchia che presentano buoni livelli di remunerativà (castanicoltura, la produzione di funghi e soprattutto la produzione di tartufi).

4.2.3 Un terziario a bassa produttività

Il settore terziario impiega al 2007 meno del 64% sull'occupazione complessiva regionale, una percentuale che seppure analoga a quella nazionale risulta inferiore al peso che il terziario possiede all'interno della

[17] Dato ISTAT, 2003. Negli ultimi dieci anni, sono stati attuati interventi di ampliamento, miglioramento o ripristino di superfici boscate per oltre 5 mila ettari, un valore tra i più alti di tutte le regioni italiane. Anche l'impegno per la difesa del patrimonio forestale regionale dagli incendi (nello scorso decennio hanno investito oltre 11 mila ettari di bosco pari a poco meno del 5% della superficie forestale regionale) è stato crescente nel tempo.

regione in termini di valore aggiunto (67%). Tale differenza è il risultato del ritardo che il settore presenta a livello regionale sia in termini sia di *composizione strutturale* che di *organizzazione aziendale*. Dal punto di vista della composizione interna possiamo infatti osservare la prevalenza delle attività tradizionali, in particolare, di quelle legate al commercio. Inoltre, le attività legate al turismo, alla ricettività, ed alla ricreazione possiedono strutture organizzative ancora tradizionali ed in forte ritardo di produttività.

I comparti dei servizi a più elevato valore aggiunto dal *terziario avanzato* alle attività di supporto e valorizzazione della produzione industriale) sono ancora sottodimensionati. Le cause principali sono individuabili nella struttura industriale contraddistinta dalla presenza di grandi imprese che svolgono *in house* i servizi avanzati, e da un apparato di PMI a carattere familiare, che esprime una domanda rarefatta di tali servizi. Inoltre, le imprese ad alta tecnologia non dimostrano capacità di generare *spin-off* di imprese nei comparti terziari più avanzati (ricerca e sviluppo, consulenza, marketing e servizi alle imprese in genere).

Il *settore finanziario* non alimenta adeguatamente gli investimenti privati. Il settore del credito invece sta crescentemente svolgendo le sue funzioni di stimolo agli investimenti, dopo un periodo, immediatamente dopo la liberalizzazione del mercato del credito avviata nei primi anni Novanta, nel quale non ha garantito tale stimolo [18].

Il sistema bancario canalizza verso l'Abruzzo risorse finanziarie nel complesso superiori rispetto a quelle raccolte dai residenti. A fine 2007 il rapporto tra prestiti e raccolta bancaria[19] era, infatti, pari al 123 per cento, in crescita di oltre 20 punti percentuali rispetto al 2000[20]. In particolare, l'attività delle banche extraregionali garantisce un notevole effetto moltiplicatore delle risorse finanziarie generate dal sistema economico locale, convogliando nella regione crediti per un importo superiore di circa l'80 per cento rispetto all'ammontare dei fondi raccolti da residenti in Abruzzo.

Per quanto riguarda il costo del credito, il differenziale positivo tra i tassi di interesse mediamente praticati dal sistema bancario sui prestiti alla clientela abruzzese rispetto al livello medio nazionale tende a ridursi. Con riferimento agli impieghi a breve termine, lo scarto è sceso da 9 decimi di punto nel 2004 a 7 decimi nel 2007. Per i finanziamenti alle sole imprese il medesimo è rimasto stabile intorno ai 5 decimi di punto. Relativamente ai prestiti a medio e a lungo termine, alla fine del 2007 il livello dei tassi di interesse mediamente praticato in Abruzzo eccedeva il dato nazionale di 4 decimi di punto percentuale.

Le determinanti del permanere di tali differenze sono in generale, da imputare ad una serie di fattori quali:

- le differenze nella struttura economica, in particolare dalla composizione settoriale e dimensionale delle imprese abruzzesi;
- il diverso grado di rischiosità dei prenditori di fondi in Abruzzo rispetto al territorio nazionale;

[18] Tra il 2000 e il 2007 il tasso medio di crescita annua dei prestiti è stato pari al 9,4 per cento, superiore di circa 2 punti percentuali al dato nazionale. I prestiti alle imprese sono cresciuti dell'8,8 per cento in media d'anno (7,6 per cento in Italia); il credito alle famiglie è aumentato a un ritmo più sostenuto (11,8 per cento, a fronte di circa l'11 per cento in Italia). Nello stesso periodo la quota dei prestiti erogati a residenti in Abruzzo sul totale nazionale è salita dall'1,2 all'1,4 per cento. Il rapporto tra i prestiti alle imprese abruzzesi e il PIL regionale è aumentato dal 34,6 del 2000 al 51,4 per cento del 2007, attestandosi su un livello inferiore rispetto all'Italia ma più elevato rispetto al Mezzogiorno; il divario negativo rispetto al dato nazionale si è ridotto nello stesso periodo da quasi 11 a circa 7 punti percentuali.

[19] I prestiti includono i pronti contro termine e le sofferenze. La raccolta bancaria include, oltre ai depositi, i pronti contro temine e le obbligazioni.

20 Nelle regioni limitrofe il medesimo rapporto era pari al 110 per cento nel Molise, 123 per cento nel Lazio e 132 per cento nelle Marche.

- la presenze di diseconomie esterne (qualità dei servizi pubblici e privati, dotazione infrastrutturale, ecc.).

4.2.4 Un turismo concentrato su pochi ambiti in limitati periodi

Lo sviluppo del turismo rimane al di sotto delle sue potenzialità e non svolge quella funzione di traino alla crescita delle aree interne e delle sue produzioni[21].

Il numero delle presenze turistiche è in crescita e supera ormai gli 8 milioni di persone all'anno. Il potenziale di sviluppo è tuttavia ancora molto elevato dato il basso grado di internazionalizzazione: gli stranieri incidono infatti soltanto per il 12% degli arrivi totali[22.] Nonostante i consistenti incrementi degli ultimi anni, derivanti dal miglioramento delle strutture e dei servizi dell'aeroporto regionale, il numero dei passeggeri movimentati nell'aeroporto d'Abruzzo costituisce meno di un decimo di quelli del Mezzogiorno.

L'offerta ricettiva regionale non sembra essere inferiore rispetto al resto del Paese ed a contesti di più vecchia tradizione turistica, sia dal punto di vista della dimensione che della qualità delle strutture presenti nella regione (in particolare, di quelle alberghiere)[23].

La capacità ricettiva regionale risulta, tuttavia, fortemente concentrata sia dal punto di vista funzionale che territoriale[24].

Sotto il profilo tipologico, possiamo osservare come tra le strutture ricettive, che pure si suddividono abbastanza equamente tra alberghiere ed extra alberghiere, è osservabile la sovrabbondanza di strutture basilari, come i campeggi (80,6% del settore extra albergiero) a scapito dei segmenti turistici maggiormente in espansione (*bed and breakfast*, *country house*, agriturismi, ecc.).

Dal punto di vista territoriale, la concentrazione dell'offerta in alcune aree corrisponde all'orientamento prevalente della domanda che risulta ancora sbilanciata verso le tipologie tradizionali di fruizione (balneare, montano estivo e montano invernale) e con forti caratteristiche di stagionalità. Nel *sistema balneare* si concentrano oltre il 54% degli arrivi ed il 68% delle presenze, che interessano perlopiù il tratto settentrionale di costa fino a Francavilla al Mare e l'area Vasto-San Salvo. Il *sistema montano* è ancora troppo legato alle forme di fruizione tradizionali (estive ed invernali) nei centri sciistici e climatici, con bassa incidenza complessiva su arrivi e presenze turistiche regionali (rispettivamente 14% e l'11%). Il *sistema montano-rurale*, diffuso e molto consistente sul territorio, che coniuga qualità ambientali e caratteri storico-culturali di notevole pregio, nonché i *sistemi urbani* e dei centri minori, con proprie vocazioni turistico-

[21] Esso rappresenta circa l'8% del PIL (con un fatturato annuo stimabile in 1,6 miliardi di euro) e il 7,5% dell'occupazione totale (con 35mila addetti nelle attività ad esso direttamente riconducibili).
[22] La media nazionale è pari al 42,7%.
[23] Nel complesso, il settore conta 6.408 imprese attive, 1.387 strutture ricettive (alberghiere ed extra-alberghiere) per un totale di quasi 95mila posti letto. Il *tasso di funzione turistica* che ne risulta (numero di posti letto per mille residenti), in Abruzzo era al 2001 di 74,0, superiore sia alla media nazionale (69,4) che a quella del Mezzogiorno (46,2
[24] Il *tasso di funzione turistica* della provincia di Teramo (155,7 posti letto ogni 1000 abitanti) è più del doppio della media regionale e tra 3 e 5 volte quello delle altre province abruzzesi (31, Pescara 4 e 55,1 Chieti). L'unica provincia nella quale il tasso risulta in crescita nell'ultimo decennio è l'Aquila (che presenta un valore di 61,1).

culturali e di servizio risultano ancora relativamente poco valorizzati. Il turismo dei parchi costituisce circa il 30% degli arrivi, a fronte soltanto del 21% delle presenze, a conferma del suo carattere *poco residenziale* e per ora più legato a visite brevi di turisti locali o dai bacini delle grandi aree metropolitane di Roma e Napoli turistici

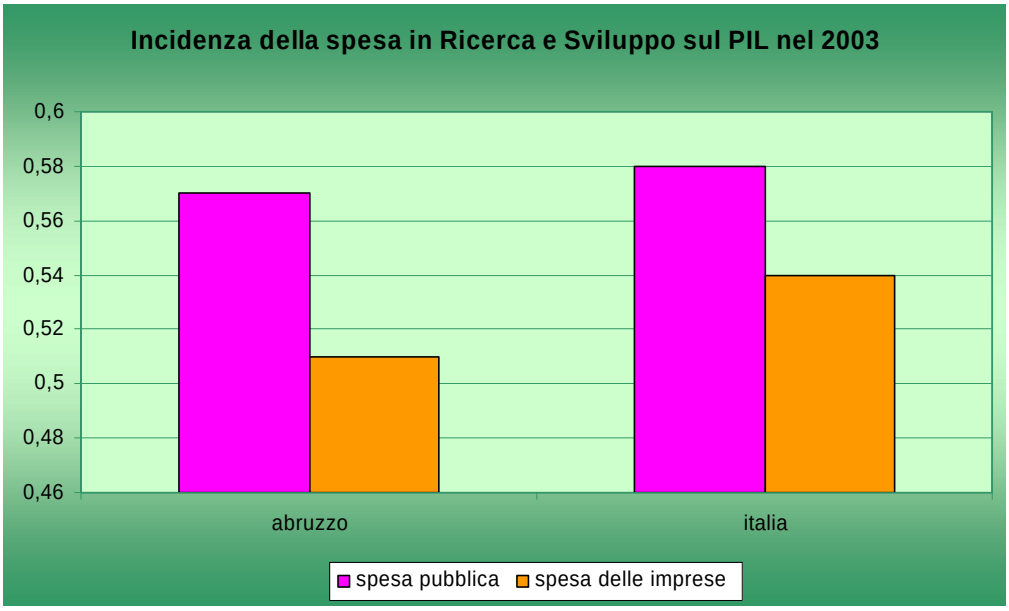
In conclusione, di fronte di un'offerta di risorse ambientali e culturali molto articolata e diversificata, il turismo in Abruzzo presenta ancora potenzialità poco sfruttate. Il sistema rimane debole per la forte stagionalità e concentrazione territoriale.

4.3 Competitività

4.3.1 Ricerca e innovazione

La carenza del sistema dell'innovazione costituisce uno degli elementi di debolezza del nostro paese che ha riflessi sull'Abruzzo. Le risorse destinate alla spesa complessiva in ricerca e sviluppo in Italia sono decisamente inferiori a quelle degli altri Paesi industrializzati; la quota di ricercatori sugli occupati totali è molto modesta; lo scarso orientamento al merito e alla valutazione dei meccanismi di selezione all'interno del sistema universitario produce la fuga dal paese di giovani capaci e frena drasticamente l'afflusso in Italia di ricercatori dal resto del mondo.

Figura n. 12



Fonte: dati Istat

La situazione abruzzese è in linea con questa tendenza nazionale almeno dal punto di vista dell'*intensità dell'investimento* in attività di ricerca & sviluppo (R&S). Tuttavia, alcuni elementi di debolezza ulteriore sembrano caratterizzare il sistema regionale: la *quantità delle risorse umane* dedicate a tali attività (ossia il numero di addetti in R&S in rapporto alla popolazione totale)[25] e la *proporzione* di *risultati commercializzabili*[26] (ossia il numero di brevetti) sono da sempre inferiori alla media nazionale. Il fenomeno riguarda in particolare alcune grandi imprese nei settori tecnologicamente più avanzati, per le quali l'innovazione rappresenta il fattore principale di competitività e di leadership di mercato.

[25] In Abruzzo, il numero degli addetti alle attività di R&S è analoga al suo peso demografico (di poco superiore al 2%), grazie soprattutto alla presenza delle Università e delle imprese private.
[26] In Abruzzo il numero di brevetti registrati *all'European Patent Office* in rapporto alla popolazione è stato negli ultimi 5 anni inferiore a quello nazionale e , nonostante il maggiore sforzo in termini di investimento, è in forte discesa.

Nel 2003 quasi la metà della spesa in R&S in Abruzzo è stata realizzata dalle imprese. Le Università e le Amministrazioni Pubbliche hanno contribuito rispettivamente per il 38,8% e 13,6% sul totale.

Il *sistema pubblico della ricerca* presente nella regione è ampio ma poco integrato al tessuto produttivo. Sono presenti tre Università con specializzazioni connesse anche agli ambiti del sapere maggiormente legati alla creazione e diffusione dell'innovazione tecnologica, organizzativa, e manageriale. Numerosi laboratori universitari sono inoltre impegnati in attività di ricerca applicata con ricadute potenziali ed effettive sull'innovazione del sistema produttivo[27]. I molti centri pubblici di ricerca applicata presenti sul territorio operano nel campo delle agro-biotecnologie, della farmacologia, della medicina umana e veterinaria, della qualità dell'ambiente e degli alimenti.

Indici di performance innovativa per l'Abruzzo e l'Italia rispetto all'UE (208 regioni; UE=100)

Indicatore	*Abruzzo*	*Italia*
Risorse umane, con titolo di studio in discipline scientifiche, occupate in attività ad elevato contenuto di scienza e tecnologia (in percentuale della popolazione totale)	53	56
Tasso di partecipazione ad attività di formazione continua della popolazione in età da lavoro	53	64
Intensità di spesa pubblica per R&S (in % del PIL)	69	82
Intensità di spesa privata per R&S (in % del PIL)	29	45
Tasso di occupazione nei settori a medio-alta ed alta tecnologia (in percentuale delle forze lavoro)	92	109
Tasso di occupazione nei servizi high tech (in % delle forze lavoro)	72	95
Brevetti registrati all'Ufficio Europeo dei Brevetti (EPO) per milione di abitanti	50	57

La quota di spesa in R&S da parte delle imprese, elevata rispetto al Mezzogiorno ma ancora debole, è legata alla composizione della struttura produttiva regionale che si caratterizza per la forte presenza di imprese operanti in settori ad elevato contenuto di conoscenza (prodotti chimici, macchine elettriche e strumenti di precisione, mezzi di trasporto, prodotti delle attività informatiche professionali e imprenditoriali, altri servizi pubblici sociali e personali). L'integrazione tra le attività di ricerca e di produzione che viene svolta negli stabilimenti locali di grandi imprese orientate alle esportazione (principalmente, nel settore chimico-farmaceutico e dell'elettronica) rappresenta un elemento imprescindibile per la competitività sui mercati internazionali[28]. Questo segmento di imprese, esprime una domanda, stimolata anche dal anche sistema degli incentivi finanziari, di ricerca ed innovazione verso le Università che seppure limitata è relativamente stabile nel tempo[29].

Il dualismo che caratterizza la struttura produttiva regionale non favorisce la diffusione delle innovazioni. Gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo dei medio-grandi stabilimenti di imprese non locali sono spesso solo parzialmente trasformati in vantaggi competitivi che restano *intra muros*. Limitate sono le collaborazioni con un Università e centri di ricerca regionali.

[27] Dei 71 laboratori iscritti all'Albo del MIUR, ben 55 fanno parte dei Dipartimenti delle Facoltà di Medicina, Farmacia ed Ingegneria delle Università di L'Aquila e Chieti.

[28] Nel corso del tempo l'incidenza delle esportazioni di tali settori si è mantenuta in Abruzzo intorno al 50% del totale, una percentuale notevolmente più elevata sia di quella relativa al Mezzogiorno che all'Italia (rispettivamente, intorno al 35% ed al 30%).

[29] La percentuale sul totale delle entrate delle università abruzzesi proveniente di trasferimenti da privati (imputabile, appunto ai citati processi), sebbene sia superiore alla media nazionale e sia cresciuta negli anni, resta su livelli molto bassi (intorno al 3%), sintomo di una bassa integrazione tra Università e sistema produttivo.

4.3.2 Infrastrutture e telecomunicazioni

La scarsa dotazione e la bassa qualità di servizi logistici sono l'elemento che più incide negativamente sulla competitività del sistema economico regionale.

Il trasporto delle merci in Abruzzo è più sbilanciato verso la modalità su gomma che il resto d'Italia: quasi il 98% delle merci viene movimentato su strada[30]. La scarsa dotazione di infrastrutture relative alle reti ferroviarie, ai sistemi portuali, interportuali ed aeroportuali è la conseguenza di una politica nazionale che ha notoriamente sempre privilegiato lo sviluppo delle reti viarie.

Il livello di uso della ferrovia per il trasporto delle merci è inferiore a quello di 10 anni fa, nonostante gli investimenti realizzati per il miglioramento delle dotazioni tecnologiche e la velocizzazione delle linee (che tuttavia hanno interessato solo la linea adriatica).

Sebbene le opere programmate negli scorsi anni, ed in corso di realizzazione, dovrebbero contribuire al superamento di alcune delle problematiche descritte, permangono ancora alcune criticità:
- la non completa chiusura della maglia autostradale e viaria;
- l'insufficiente offerta di modalità di trasporto merci differenti da quello su gomma;
- l'assenza di un'offerta dei servizi dell'intermodalità e l'incompleta connessione dei nodi intermodali con la rete infrastrutturale principale;
- la carenza di nodi di scambio (centri intermodali, porti, aeroporti, strade e ferrovie).

L'Abruzzo soffre di notevoli ritardi anche nel campo della Società dell'Informazione. Il potenziamento delle infrastrutture e dei servizi informatici e telematici ha rappresentato un obiettivo prioritario degli investimenti effettuati nell'ultimo quinquennio. Per effetto di tali politiche, negli ultimi anni si è rilevata una progressiva diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella vita quotidiana delle famiglie e nell'attività delle imprese e delle amministrazioni pubbliche.

I tassi di diffusione complessivi delle nuove tecnologie in Abruzzo sono oggi simili a quelli nazionali, ma esistono ancora evidenti ritardi nell'utilizzo da parte delle imprese e dei servizi pubblici. L'uso del computer da parte delle imprese abruzzesi è, infatti, ancora limitato alle operazioni relativamente più "tradizionali" di *office automation,* mentre sono ancora poco diffusi usi più evoluti per il marketing e la commercializzazione dei prodotti.

L'Abruzzo registra ritardi anche per quello che concerne l'*accessibilità telematica ai servizi pubblici*[31]. Al momento, l'ostacolo maggiore alla diffusione dei servizi è rappresentato dalla carenza di infrastrutture: la rete a banda larga (diffusa prevalentemente nei centri maggiori e nelle principali aree industriali) raggiunge meno del 36% delle famiglie e del 40% delle imprese regionali (nel Mezzogiorno il 47%, in Italia il 52%).

[30] Mentre la percentuale nazionale seppure (93,1%) è in riduzione, in Abruzzo tale percentuale è rimasta pressoché costante negli ultimi venti anni. Di conseguenza, soltanto una piccolissima quota di merci è oggi movimentata per ferrovia (0,6%) o via mare (1,5%)

[31] Nonostante il notevole incremento che si è registrato negli ultimi quattro anni, il numero dei comuni collegati all'anagrafe unitaria copre nella Regione meno del 36% del totale, un valore che è analogo a quello del Mezzogiorno e di molto inferiore a quello del resto del Paese.

4.3.3 Il capitale umano per la competitività

All'interno di un panorama nazionale non particolarmente incoraggiante –i documenti di programmazione nazionale segnalano forti ritardi in Italia nella dotazione di capitale– l'Abruzzo presenta una situazione discreta.

Il livello medio di istruzione italiano è consistentemente aumentato negli ultimi anni e, a livello di generazione, tende ad essere omogeneo su tutto il territorio nazionale. In questo contesto, l'Abruzzo si caratterizza per una partecipazione scolastica delle classi giovanili che si prolunga ben oltre la scuola dell'obbligo[32], ed un livello di istruzione medio relativamente più elevato della media nazionale[33]. Il dato conferma il consolidarsi di una tendenza che riguarda l'intera generazione.

Un aspetto importante, ai fini dello sviluppo della società della conoscenza, è rappresentato dalla presenza in Abruzzo di una percentuale di laureati in discipline tecnico-scientifiche nettamente superiore alla media nazionale[34]. La forte crescita di tale indicatore negli ultimi cinque anni e l'elevata percentuale di addetti alle attività di ricerca e sviluppo all'interno della regione sono da considerarsi un indicatore delle buone potenzialità competitive del sistema produttivo regionale.

La partecipazione dei lavoratori a percorsi formativi lungo l'arco dell'intera vita lavorativa (*life long learning*) rappresenta un elemento che incide profondamente sulla qualità del capitale umano e sulla capacità competitiva del sistema produttivo regionale. Anche in questo caso, possiamo affermare che la situazione abruzzese si presenta migliore di quella nazionale con una percentuale di lavoratori coinvolti pari al 7,1%, contro il 5,9% della media nazionale.

Sebbene i dati sul livello di istruzione e formazione della popolazione regionale evidenzino un livello complessivamente più elevato rispetto a quello nazionale, e spesso anche a quello delle regioni del Centro-Nord, il raggiungimento degli obiettivi fissati a livello europeo per il 2010 appare ancora lontano. In particolare, possiamo osservare come i tassi di abbandono scolastico e la quota di popolazione interessata da processi di *life long learning* sono notevolmente diversi dagli obiettivi stabiliti in sede europea (rispettivamente con un valore al di sotto del 10% e superiore al 12,5%).

4.3.4 L'apertura internazionale del sistema produttivo

Il dato più eclatante dell'evoluzione del contesto economico dell'Abruzzo negli ultimi anni è consistito nel processo di progressiva e crescente integrazione dell'economia regionale all'interno dei mercati internazionali. Protagonisti di tale processo sono stati entrambi i segmenti dell'apparato industriale regionale:

- le grandi imprese non locali operanti nei settori ad alta tecnologia (prodotti chimici, macchine ed apparecchi elettrici, mezzi di trasporto);

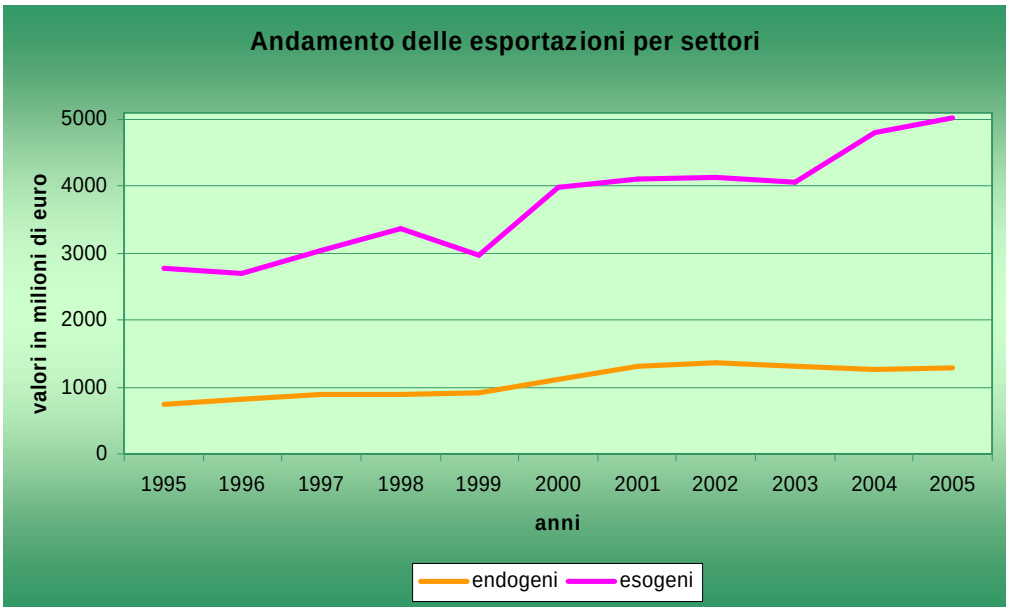
[32] I tassi di partecipazione alla scuola superiore tendono ad avvicinarsi al 100% dei licenziati nella media inferiore, ed i tassi di abbandono nei primi due anni della scuola superiore sono in riduzione e comunque al di sotto della media nazionale e di quella delle regioni del Centro Italia.

[33] La percentuale di popolazione in età 20-24 anni che ha conseguito il diploma di scuola media superiore è pari al 78,7%, a fronte di un dato nazionale del 73,1%.

[34] Il dato regionale nel 2003 è pari al 43,2% , contro un 33,7% dell'Italia.

- le PMI regionali operanti nei settori del *made in Italy*, dell'agroalimentare e della meccanica[35].

Figura n. 6



Fonte: dati Istat, vari anni

Il segmento delle grandi imprese rappresenta da sempre l'elemento trainante dell'*export* regionale. Negli ultimi anni esso ha fatto registrare una buona (seppur altalenante) *performance* sia nel comparto delle auto (che da solo rappresenta il 50 % delle esportazioni regionali) che della chimica. All'interno di questo segmento, è il settore dell'elettronica ha mostrare segni di difficoltà, legate principalmente ai processi di ristrutturazione di grandi imprese multinazionali che hanno un forte impatto a livello locale.

La crescita delle esportazioni nel segmento delle PMI è di entità notevolmente più modesta ed essenzialmente legata alla differenziazione dei mercati di sbocco. All'interno di questo segmento possiamo distinguere due diverse dinamiche. Da un alto, le PMI dei settori *specialized suppliers* (macchine e meccanica strumentale) che dimostrano una buona capacità competitiva; dall'altro, le PMI del "*sistema moda*", che hanno avviato processi di delocalizzazione delle fasi *labour intensive* nei paesi con un costo del lavoro inferiore, che mostrano chiari segni di difficoltà. Il risultato netto di tali processi è consistito in una perdita generale della capacità competitiva del sistema delle PMI abruzzesi a livello internazionale, che ha portato ad annullamento del suo contributo alla crescita delle esportazioni regionali.

La propensione all'esportazione resta limitata ad alcuni grandi segmenti dell'apparato produttivo regionale. Sebbene un quarto del prodotto regionale venga venduto all'estero, oltre la metà di esso è rappresentato dai prodotti a media ed alta tecnologia dei grandi stabilimenti di imprese appartenenti a gruppi oligopolistici, mentre è ancora molto basso il volume delle esportazioni della gran parte delle PMI locali.

Il grado di apertura internazionale dell'economia abruzzese presenta ancora notevoli ritardi sia in termini di capacità di esportare prodotti e servizi, sia di capacità di attrarre nuove imprese ed investimenti diretti.

35 Il cui peso, che era quasi nullo a metà anni Ottanta, è progressivamente salito ad un terzo del totale delle esportazioni.

4.4 Il contesto sociale e territoriale

4.4.1 La situazione demografica e il mercato del lavoro

Nel corso degli ultimi quindici anni, i tassi di crescita dell'occupazione in Abruzzo sono stati inferiori in media rispetto a quelli nazionali. Il forte calo nel settore industriale in generale e nelle costruzioni non è stato compensato dallo sviluppo dell'industria in senso stretto (concentrato soprattutto nelle province di Chieti e Teramo) e del settore terziario, in particolare del commercio.

L'evoluzione dell'offerta di lavoro regionale è influenzata dalle tendenze demografiche. La popolazione dell'Abruzzo (pari a 1.309.000 abitanti alla fine 2007) rappresenta il 2,2% della popolazione residente in Italia ed è distribuita sul territorio in maniera fortemente squilibrata. La densità abitativa oscilla, infatti, dai 253 abitanti per Km^2 della provincia di Pescara ai 61 abitanti per Km^2 della provincia interna dell'Aquila.

Il saldo naturale della popolazione è negativo dall'inizio degli anni Novanta. Tuttavia, le migrazioni hanno consentito negli ultimi anni di compensare questa tendenza in alcune aree che risultano in crescita demografica. L'incremento demografico degli ultimi anni è stato, quindi, completamente determinato dalle immigrazioni che hanno garantito il ricambio demografico.

Un dato di fatto è il progressivo invecchiamento della popolazione: il peso relativo delle classi di età più giovani si è infatti ridotto del 1,5% circa nell'ultimo decennio, a favore della crescita del numero degli ultra-sessantacinquenni. Tale dinamica ha comportato una significativa riduzione della popolazione in età attiva (dal 66% circa di dieci anni fa al 65,3% del 2005).

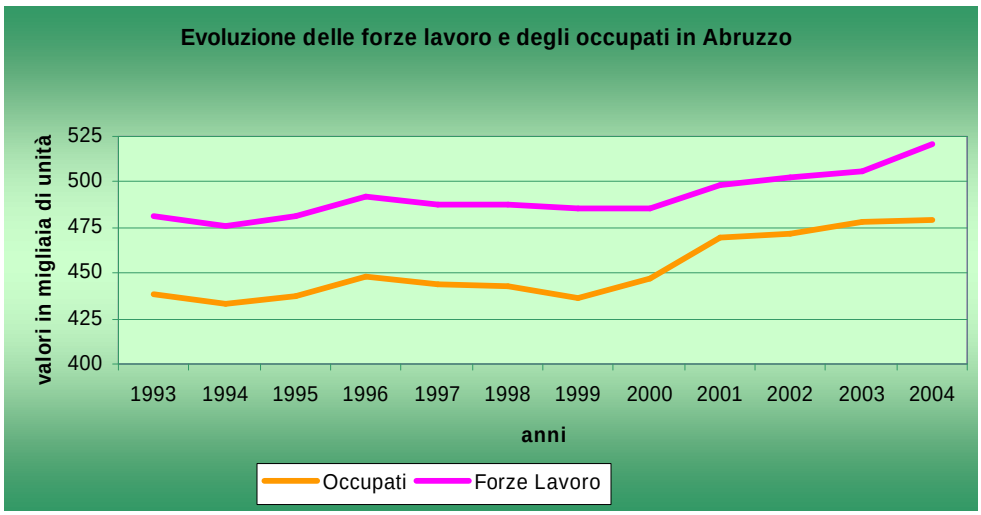
La crescita del rapporto di dipendenza[36] ha implicazioni sia di carattere economico che sociale a livello regionale. Tali effetti riguardano la sostenibilità dei sistemi pensionistici e previdenziali, l'incremento dei costi del *welfare* locale, il livello e la composizione della domanda interna di beni e servizi, ecc. La forte crescita della popolazione anziana, in un contesto regionale e nazionale caratterizzato da una strutturale carenza di servizi alle famiglie, rischia inoltre di creare un ulteriore ostacolo alla partecipazione della popolazione femminile al mercato del lavoro.

La *forza lavoro* (pari a 541 mila unità) negli ultimi anni è ripresa ad aumentare, nonostante la tendenza alla riduzione della propensione al lavoro delle donne[37]. Il numero di *occupati* nel 2007 era in aumento ed ammontava a 502.000 unità. Le *persone in cerca di occupazione* erano pari a 33.000 unità e per la maggioranza donne (67%).

[36] Tale indice è pari al rapporto percentuale avente a numeratore la somma tra la popolazione 0-14 anni e quella di 65 anni e più e a denominatore la popolazione in età da 15 a 64 anni.

[37] Nel 2007, 4.000 donne sono passate da una condizione di attività ad una di inattiva. Tale tendenza rappresenta un inversione rispetto al periodo precedente al 2006.

Figura n. 7



Fonte: dati Istat, vari anni

Sia il tasso di attività (61,4%) che il tasso di occupazione (57,8%) in Abruzzo sono aumentati dal nuovo millennio per effetto delle recenti dinamiche positive. Il tasso di disoccupazione (pari al 6,2%) è diminuito per effetto della forte contrazione della sua componente maschile (3,5%), nonostante la notevole crescita della disoccupazione femminile (pari quasi al 10% nonostante la riduzione dei relativi tassi di attività). Il tasso di occupazione[38] della Regione rimane comunque inferiore alla media nazionale e ai valori del Centro Italia.

In generale, la qualità e quantità dell'offerta di lavoro è apparsa commisurata alle esigenze del tessuto produttivo. La componente di immigrazione dell'offerta di lavoro ha, ad esempio, permesso di far fronte ad una domanda per professioni di medio-bassa qualificazione nei settori dell'agricoltura, del commercio e dei servizi alla persona. Inoltre, la propensione di certi segmenti della popolazione (es. le donne) ad immettersi nel mercato del lavoro solo a certe condizioni ha garantito tassi di disoccupazione ufficiali relativamente bassi, al prezzo, tuttavia, della permanenza di notevoli squilibri sul mercato del lavoro sia dal punto di vista del territorio (*cfr.* 4.4.7) che dei particolari gruppi coinvolti.

La principale determinante della bassa partecipazione alla vita lavorativa[39] è rappresentata dalle *differenze di genere* sia nell'accesso al mercato del lavoro e all'occupazione[40]. La conciliazione fra vita lavorativa e lavoro di cura all'interno della famiglia rappresenta il principale ostacolo ad un più ampio ingresso delle donne all'intero del mercato del lavoro e ed alla loro permanenza al suo interno. Ancora oggi, la partecipazione femminile al mercato del lavoro è caratterizzata dalla discontinuità e dall'uscita dal mercato del lavoro nel periodo di formazione del nucleo familiare e della maternità[41].

[38] Il tasso di occupazione indica la percentuale di occupati sulla popolazione.
[39] Il tasso di attività nel 2007 è pari al 61,4% contro un obiettivo europeo del 70% al 2010
[40] A fine 2007, il differenziale tra tasso di attività della componente femminile e maschile è di circa 24,5%, mentre la differenza nei tassi di occupazione supera il 25%. Possiamo, inoltre, osservare come il tasso di disoccupazione femminile sia pari al 9,8%, oltre sei punti percentuali in più di quello maschile, ed il tasso di lunga durata è del 50%. In sostanza, più dei due terzi (il 67%) delle persone in cerca di occupazione in Abruzzo sono di sesso femminile.
[41] Il modello di partecipazione femminile per classi di età evidenzia infatti come fino alla fascia 25-34 anni il tasso di attività – e, in misura minore, anche il tasso di occupazione – presenti valori simili a quelli maschili, mentre per le classi di età superiori ai 35 anni i due valori tendono ad allontanarsi, i differenziali più elevati si riscontrano in corrispondenza della fascia di età 35-54 anni. Tale andamento risente sicuramente dei comportamenti differenziati delle diverse coorti di donne: quelle più giovani che

Elevate difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro interessano, inoltre, il segmento giovanile ed i disoccupati di lunga durata (con un tasso di disoccupazione pari rispettivamente al 20% e superiore al 55%). In particolare, l'elevato tasso di disoccupazione di lunga durata è sintomo che le difficoltà di inserimento lavorale si concentrano in alcune classi di lavoratori particolari, nonché delle difficoltà di reinserimento dei lavoratori esclusi dai processi di ristrutturazione aziendale.

4.4.2 Inclusione sociale e povertà

La tenuta occupazionale non cancella gli effetti dell'invecchiamento e gli *squilibri del mercato del lavoro* –in termini di accesso dei segmenti più deboli (donne, giovani, disoccupati di lunga durata)– sono particolarmente accentuati in specifici ambiti territoriali, generando situazioni di sofferenza e di disagio sociale.

Ulteriori elementi di criticità del mercato del lavoro che accentuano la condizione di precarietà di numerosi lavoratori e famiglie abruzzesi sono rappresentati dalla *ristrutturazione* in atto in alcuni importanti settori dell'economia regionale; dalla quota di *lavoro irregolar*e; dalla precarietà nei rapporti di lavoro.

Il numero dei lavoratori delle imprese soggette a ristrutturazione, riconversione o riorganizzazione aziendale nel 2005 in Abruzzo era pari a 9.556 persone[42]. Tale fenomeno appare fortemente concentrato in alcuni sistemi locali, in particolare nelle zone interne della regione: quasi la metà dei lavoratori coinvolti è concentrata nella provincia dell'Aquila[43].

Grazie ai provvedimenti legislativi volti a favorire l'emersione, la quota di lavoro irregolare in Abruzzo è in diminuzione e notevolmente inferiore alla media nazionale (tenuta artificialmente alta dai valori del Mezzogiorno). I settori con quote più elevate di lavoro irregolare sono quelli dell'agricoltura e delle costruzioni, dove il carattere di forte stagionalità e frammentarietà delle attività ha finito con il favorire l'impiego di lavoratori stranieri non residenti e non regolari che sostituiscono la manodopera locale[44].

La *qualità dell'occupazione* rappresenta un elemento di criticità del mercato del lavoro abruzzese. In particolare, l'espansione del lavoro atipico negli ultimi anni ha generato una consistente quota di lavoratori instabili. L'incidenza sul totale dell'occupazione di tali forme contrattuali risulta essere in crescita negli ultimi anni: 10,9% a tempo parziale, 9,7% a tempo determinato, 13,6% lavoratori parasubordinati, 5,2% lavoratori interinali.[45]. I segmenti maggiormente in crescita sono quelli dei lavoratori interinali (+18% su

tendono ad assumere modelli di partecipazione sempre più simili a quelli maschili, mentre quelle più anziane in molti casi non sono mai entrate nel mondo del lavoro.

[42] Il 29% di essi è beneficiario della CIG straordinaria, il 58% usufruisce dell'indennità di mobilità ed il 13% dell'indennità di disoccupazione speciale per l'edilizia. Il ricorso all'uso di tali istituti è stato in forte crescita negli ultimi anni: il numero dei lavoratori in CIGS è quadruplicato tra il 2002 e il 2004, mentre il numero dei beneficiari dell'indennità di mobilità è aumentato del 57%.

[43] Seguono nell'ordine le provincia di Teramo con 2.146 unità (22%), Chieti (20%) e Pescara (12%).

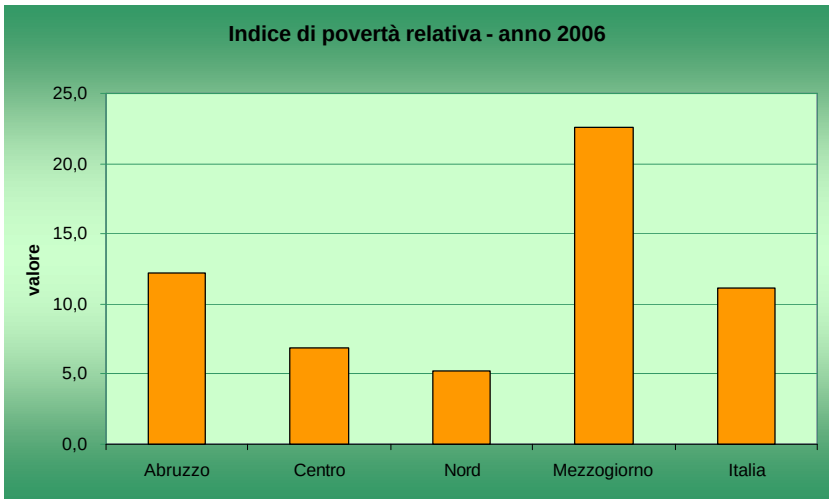
[44] Il tasso di irregolarità è nel settore agricolo pari al 27,4% e nelle costruzioni del 19,4%.

[45] Fonte: elaborazioni di Abruzzo Lavoro da dati (a) Istat (2005); (b) fe Inps (2005); (c) stime Associazioni (2004). I dati utilizzati non sono direttamente aggregabili in quanto osservano fenomeni diversi ed intersecati: ad esempio un lavoratore occupato può contemporaneamente esserlo a tempo parziale e a tempo determinato così come nel momento della rilevazione Istat un lavoratore interinale può risultare occupato o meno. Inoltre le modalità delle stime/rilevazioni sono diverse e non facilemnet riferibili allo stesso periodo di riferimento. Tuttavia, abbiamo ritenuto rilevante inserirli per fornire un indicazione di tendenza di un fenomeno sempre più importante nel mercato del lavoro contemporaneo.

base annua) e dei lavoratori parasubordinati (+16,3%) che rappresentano i segmenti meno garantiti e più vulnerabili all'interno della categoria dei lavori atipici. Se da un lato la diffusione del lavoro atipico può infatti rappresentare, soprattutto nelle modalità a tempo parziale e a tempo determinato, un importante strumento per l'inserimento delle fasce più deboli (giovani, donne, lavoratori anziani) nel mercato del lavoro; dall'altro lato, si profila il rischio che tali modalità contrattuali più che un trampolino verso percorsi di carriera stabili, "intrappolino" il lavoratore all'interno di una condizione cronica di precariato.

La combinazione dei fenomeni segnalati sul mercato del lavoro, il rapido progredire di dinamiche quali il processo di invecchiamento demografico e l'erosione del potere di acquisto dei salari, hanno prodotto un forte aumento degli squilibri di reddito all'interno della regione ed un ampliamento della fascia di popolazione che vive al di sotto della soglia di povertà ed è interessata da forme di esclusione economica e sociale[46].

Figura n. 8



Fonte: ISTAT- Banca dati indicatori di contesto

Tra i soggetti maggiormente colpiti dalla diffusione della povertà vi sono le famiglie numerose, le coppie di giovani, le coppie con figli minori, i nuclei familiari mono-reddito, le persone caratterizzate da un basso livello di istruzione o da bassi profili professionali e quelle escluse dal mercato del lavoro. Spesso alla situazione di mancanza/insufficienza di reddito di tali soggetti, si aggiungono altre condizioni di disagio dovute a fattori relazionali, sanitari e sociali che determinano una limitazione all'esercizio di alcuni fondamentali diritti di cittadinanza garantiti dalla Costituzione (diritto al lavoro, all'istruzione, alla casa, alla salute, alla mobilità, ecc.).

4.4.3 La dotazione e la qualità dei servizi pubblici

Il *Quadro Strategico Nazionale* individua nell'insufficiente disponibilità e/o qualità di molti dei servizi essenziali per i cittadini e le imprese il principale fattore di ostacolo alla competitività del sistema Italia.

[46]Secondo l'ultima indagine Istat sulla povertà (Istat, La povertà relativa in Italia nel 2004, ottobre 2005) nel 2004, l'incidenza della povertà in Italia -misurata come percentuale di famiglie residenti che spendono per consumi una cifra mensile inferiore alla soglia convenzionale di povertà- è pari all'11,7%. In Abruzzo l'incidenza della povertà relativa è cresciuta negli ultimi anni in linea con la tendenza nazionale, ma su livelli significativamente più alti, passando dal 15,8% del 2003 al 16,6% del 2004

Il *Documento Strategico del Mezzogiorno* sottolinea come la riduzione dei ritardi di sviluppo delle regioni passi necessariamente attraverso la garanzia di un pari tenore di vita e di una pari dignità di accesso ai servizi di tutti i cittadini. Pertanto, la rimozione delle differenze regionali nella capacità di fornire servizi essenziali ai cittadini ed alle imprese costituisce uno tra i più importanti obiettivi della politica nazionale delle regioni.

La fornitura e la qualità dei servizi costituiscono ambiti di *policy* nei quali il governo nazionale e quelli regionali hanno incontrato notevoli difficoltà di attuazione delle riforme istituzionali avviate (specie nell'ambito dei servizi di pubblica utilità, di rete e locali). Tale tendenza è stata particolarmente rilevante in quelle regioni che, già in ritardo nelle dotazioni infrastrutturali, hanno bloccato l'avvio degli investimenti pubblici e delle azioni necessarie al miglioramento della qualità dei servizi con evidenti riflessi negativi sia sulla qualità di vita dei residenti che sulle possibilità di valorizzazione delle risorse e, quindi, sulla competitività del sistema territoriale.

La delega di molte funzioni agli enti locali sancita dalla riforma del Titolo V della Costituzione rappresenta uno stimolo all'implementazione di azioni che avvicinino la sede di fornitura di molti servizi agli enti locali e, quindi, ai cittadini garantendone una maggiore efficienza, efficacia ed economicità. Le *Amministrazioni Pubbliche* in Abruzzo, anche incentivate dagli investimenti della Regione, hanno iniziato a muoversi in questa direzione attraverso l'introduzione di nuove tecnologie e l'esercizio in forma associata delle funzioni amministrative per migliorare la qualità dei servizi e garantirne l'uniformità sull'intero territorio.

Il piano nazionale e quelli regionali di *e-Government* hanno svolto un ruolo molto importante nel processo di modernizzazione dei servizi volto alla semplificazione e trasparenza dei rapporti tra le pubbliche amministrazioni locali e i cittadini e le imprese. All'interno del panorama nazionale, i Comuni abruzzesi si collocano in buona posizione[47] sia per grado di diffusione delle nuove tecnologie e l'automazione del lavoro di ufficio[48], sia per la considerazione di cui godono tali tecnologie nell'organizzazione degli enti locali[49]. La qualità e l'accessibilità dei servizi forniti dagli enti della Pubblica Amministrazione locale abruzzese incontrano tuttavia un limite nella carenza di infrastrutture di connessione veloce[50].

Le *forme di associazionismo tra Comuni* per la fornitura dei servizi stanno progressivamente aumentando la copertura del territorio regionale[51]. Sebbene tale forma associativa coinvolga un numero di attività piuttosto limitato (circa il 13% dei servizi potenzialmente erogabili), ed in genere finalizzate al miglioramento della stessa efficienza interna dei comuni (es. i processi di formazione dei propri dipendenti),[52] il numero dei Comuni coinvolti è decisamente rilevante: quasi il 90'% dei Comuni ha partecipato ad almeno una esperienza di gestione associata di servizi. La progressiva diffusione della

[47] Il dato va letto in senso fortemente positivo, se si pensa alla limitatezza di risorse finanziarie disponibili per investimenti in ICT ed alle difficoltà organizzative della maggior parte dei comuni abruzzesi, caratterizzata da piccole dimensioni demografiche (l'83% di essi è sotto i 5 mila abitanti).

[48] Il 72,1% dei dipendenti comunali ha una postazione di lavoro dotata di personal computer ed il 58% di una connessione ad internet.

[49] L'11% dei comuni abruzzesi (il 16% in Italia) possiede uffici o servizi di informatica dedicati ed autonomi all'interno della propria struttura organizzativa.

[50] In Abruzzo soltanto il 24% dei Comuni possiede l'accesso alla banda larga, (indipendentemente dalla tecnologia di connessione utilizzata: DSL, fibra ottica, ecc.). Il valore è tra i più bassi tra le regioni d'Italia.

[51] Le Unioni di Comuni presenti in Abruzzo sono sette e prevalentemente concentrate nella Val Vibrata e nel Chietino (Unione Marsica Est, Unione Comuni del Sinello, Unione Città Territorio della Val Vibrata, Unione Città della Frentania e Costa dei Trabocchi, Unione Unica, Unione Comuni della Marrucina e Unione delle Colline Teatine). Nelle aree montane, le Comunità Montane erogano i servizi in forma associata.

[52] Il valore è comunque significativo, se si considera che la pratica associativa è stata avviata solo recentemente, e che per alcuni tipi di servizi gestiti da Unioni di Comuni la percentuale sopra citata arriva anche al 25%.

gestione associata ha effetti positivi sull'accelerazione dell'innovazione amministrativa, facilita l'aggiornamento delle competenze degli dipendenti pubblici, riduce il ricorso a forniture esterne di servizi, favorisce la riduzione dei costi unitari di produzione dei servizi, abbassa il livello di diffidenza tra le amministrazioni incrementando la propensione alla cooperazione.

Trasporto

L'uso dei *servizi di trasporto pubblico* nella Regione è fortemente influenzato non solo dalla dotazione delle infrastrutture, ma soprattutto da abitudini consolidate e ben radicate all'interno della popolazione. Il numero di utenti dei mezzi di trasporto pubblici e delle le ferrovie per esigenze di mobilità quotidiana è infatti piuttosto basso all'interno della Regione, nonostante il numero elevato di famiglie che dichiarano difficoltà nel raggiungere negozi di alimentari e supermercati ed il discreto livello di soddisfazione dichiarato degli utenti.

Rete idrica

In Abruzzo, la disponibilità e la qualità dell'acqua di sorgente per usi potabili, agricoli ed industriali è piuttosto soddisfacente. Tuttavia, le *reti di distribuzione idrica* presentano ancora un elevato grado di vetustà che comporta notevoli perdite di acqua durante il trasporto (in alcuni casi superiori al 50%). Tale problematica colpisce in maniera estremamente differenziata le diverse aree territoriali. Nelle zone interne la essa consiste principalmente nell'insufficienza quantitativa del sistema di captazione e adduzione, e di prelievo delle acque fluviali, che rende problematico il soddisfacimento della domanda di acqua per i vari usi (potabile, agricolo-irriguo e industriale). Negli ambiti territoriali lungo i corsi medi e bassi dei fiumi (le zone urbane, la fascia costiera e le zone ad alta densità di attività industriali ed agricole) la problematica principale consiste invece nella qualità scadente delle acque fluviali dovuta a situazioni di grave compromissione ambientale[53]. Un caso ulteriore è costituito dai comuni turistici (costieri e montani) in coincidenza con i picchi dei flussi turistici durante i periodi estivi di carenza di acqua.

Nonostante, la riforma del settore della gestione del *servizio idrico integrato* sia stata completata e implementata da almeno un triennio, e siano stati avviati ingenti investimenti[54] di adeguamento delle reti di captazione, distribuzione e depurazione, permangono in Abruzzo notevoli carenze sia nella distribuzione di acqua potabile, sia nella depurazione dell'acqua stessa..

Rifiuti

Il settore dei servizi per la *gestione dei rifiuti* costituisce un ulteriore elemento di ritardo della Regione nei confronti del resto del Paese. La riforma varata nel 2000[55] stabilisce un Piano Regionale che, attraverso un sistema a tre livelli territoriali di responsabilità, per l'organizzazione dell'intero ciclo di vita dei rifiuti (dalla raccolta, al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti) definisce le azioni per ridurne la produzione. Tuttavia, segnaliamo come la gestione sia ancora poco efficiente, con elevati costi di trasporto dei rifiuti ed elevato impatto ambientale.

Negli ultimi anni, la produzione di rifiuti in Abruzzo è cresciuta rapidamente ed ha quasi raggiunto le 700 mila tonnellate annue. Nonostante la quantità di rifiuti prodotti (e raccolti) per abitante sia comunque sensibilmente inferiore a quella di altre aree del Paese, il sistema regionale di gestione dei rifiuti presenta notevoli criticità in ciascuna delle fasi del ciclo:

[53] L'Abruzzo si colloca in uno dei primissimi posti in Italia per lunghezza della sua costa balenabili pari a quasi il 90% dei circa 126 Km di coste regionali.. In questo contesto regionale di generale buona qualità delle acque marine, la lunghezza delle coste non balenabili per motivi di inquinamento, per quanto interessi brevi tratti nelle immediate vicinanze alle foci dei fiumi, risulta tuttavia essere tra le più alte in Italia (il 7%).

[54] Quasi 100 progetti proposti dagli enti locali sono in corso di realizzazione, per un investimento complessivo di circa 200 milioni di euro.

[55] Il sistema di gestione dei rifiuti nel territorio regionale è regolamentato dal Piano Regionale e dai Piani provinciali previsti dalla LR n. 83 del 28 aprile 2000 che attua la riforma del settore (D.Lgs. n. 22 del 5.02.1997, cosiddetto *Decreto Ronchi*).

- nella fase di selezione dove il recupero dei materiali è piuttosto scarso e la percentuale di raccolta differenziata[56] ben lontana dagli obiettivi fissati dal *decreto Ronchi*;
- nella fase trattamento dove la quantità di rifiuti inviata al è notevolmente superiore alla capacità impiantistica installata.

Un ulteriore elemento di criticità riguarda l'assenza del ciclo di recupero per alcuni materiali (rifiuti provenienti dalle attività agricole e dei materiali inerti da scavi, costruzioni e demolizioni), per i quali manca completamente l'impiantistica di trattamento e le discariche controllate per lo smaltimento.

L'uso di discariche per i rifiuti solidi urbani ed assimilabili costituisce ancora la forma quasi esclusiva di smaltimento,[57] con rischi concreti, dati gli agli attuali ritmi di produzione di rifiuti, di esaurimento delle discariche. In particolare, alcune aree già risultano non autosufficienti per la copertura del fabbisogno di smaltimento (l'Aquilano e il Teramano), con aggravio degli oneri di spesa per i contribuenti..

Energia

Negli ultimi dieci anni la *produzione di energia elettrica* in Abruzzo è aumentata di il 60%, grazie in particolare alla crescita dell'offerta di energia da fonti non rinnovabili[58]. La percentuale di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (40% circa) – in particolare, da fonte idroelettrica ed eolica– in Abruzzo è comunque una delle più elevate tra le regioni italiane. Nonostante lo scarso livello di diversificazione delle fonti, l'Abruzzo presenta a livello nazionale primati di innovatività sia nella produzione fotovoltaica che in quella eolica[59]. Quasi completamente assente, e attualmente solo in fase di sperimentazione, è la produzione di energia da biomasse e rifiuti.

Il settore della produzione di energia presenta notevoli opportunità di crescita nel settore delle fonti alternative di energia (fotovoltaico, eolico, biomasse vegetali e da rifiuti) nell'ottica sia di elevare la *quantità* di energia disponibile (conseguendo livelli più elevati di autosufficienza e/o di sostituzione delle fonti non rinnovabili) che la sua *qualità* sulla strada di uno sviluppo maggiormente sostenibile.

Una maggiore autosufficienza energetica avrebbe ricadute positive anche sulla competitività del sistema produttivo regionale. Il costo crescente dell'energia, ed in particolare dei prodotti petroliferi, si riflette in aumenti consistenti dei costi di produzione per le imprese regionali. La quota di importazioni regionali di energia elettrica (37%), che è più del doppio rispetto a quella nazionale, rappresenta una perdita di competitività notevole per le imprese abruzzesi e, in particolare, per quelle di piccola dimensione.

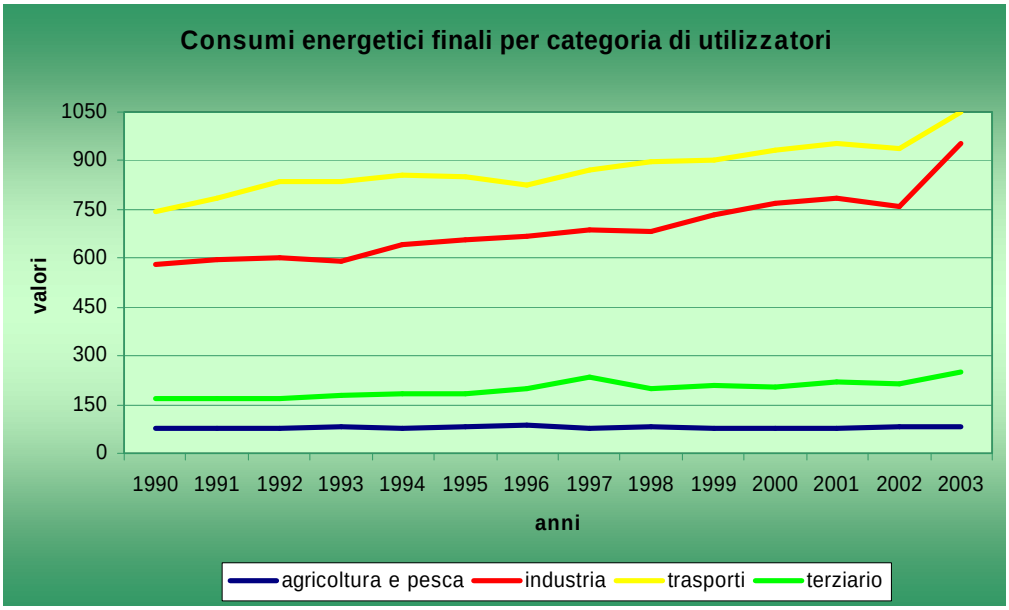
[56] Nel 2004, la percentuale di rifiuti oggetto di raccolta differenziata in Abruzzo era pari del 14,9% del totale, a fronte di un obiettivo fissato dal decreto del 35%. Il dato regionale è il risultato di una forte variabilità tra i Comuni, tuttavia, la media provinciale più elevata (quella di Teramo) supera appena il 21%.

[57] Nelle 45 discariche (24 in provincia dell'Aquila, 9 in quella di Teramo, 5 di Pescara e 7 di Chieti) viene conferito infatti oltre il 90% dei rifiuti.

[58] In particolare, l'energia termoelettrica costituisce attualmente oltre il 60% della produzione dell'energia elettrica totale prodotta in Abruzzo.

[59] La produzione fotovoltaica in Abruzzo, a dispetto del suo ruolo irrilevante tra le fonti regionali (meno dell'1%), è pari al 20% del totale della produzione italiana (1 Gigawatt su 5), mentre quella eolica (8,2% dell'offerta regionale) costituisce il 10% della produzione nazionale.

Figura n. 9



La produzione di energia non è sufficiente in Abruzzo a coprire la domanda[60]. La crescita sostenuta della domanda di energia in Abruzzo negli ultimi 15 anni è dovuta è all'elevato grado di intensità energetica rispetto al PIL dell'economia abruzzese[61]. La crescita dei settori dei trasporti e dell'industria, che insieme coprono oltre il 67% dei consumi regionali, spiegano inoltre l'elevata percentuale di consumi di combustibili fossili. .

La *qualità dei servizi di distribuzione dell'energia* presenta in Abruzzo ancora degli elementi di criticità. Il numero di segnalazioni di interruzioni accidentali lunghe del servizio di *distribuzione dell'energia elettrica* è in linea con la media nazionale ed in riduzione negli ultimi anni. Rispetto ai valori nazionali, tuttavia, la lunghezza delle interruzioni nella Regione è pari al doppio (112 rispetto a 60 minuti). La *distribuzione del metano* per usi domestici copre oggi quasi tutto il territorio regionale. Tuttavia, una percentuale di utenti (7%) in crescita, e comunque superiore non solo alla media nazionale ma anche a quella delle regioni del Mezzogiorno, si dichiara poco o niente affatto soddisfatto della qualità del servizio[62].

4.4.4 L'assetto territoriale dell'Abruzzo

L'Abruzzo svolge attraverso la sua rete infrastrutturale (stradale, autostradale e ferroviaria) e il potenziamento degli snodi autostrada-aeroporto-porto un ruolo di snodo fra Nord e Sud del paese e si candida ad interpretare un ruolo centrale anche nei rapporti fra Tirreno, Adriatico ed Euromediterraneo (Balcani e Medio Oriente).

[60] La produzione locale di energia elettrica pari nel 2003 a 4537 GWh, risulta nettamente inferiore alla domanda locale con un deficit pari al 34%.

[61] Il grado di intensità energetica in Abruzzo al 2003 era di 144,7, contro una media nazionale di 127,4.

La duplice caratterizzazione di regione "appennica" ed "adriatica" non rappresenta solo una fonte di squilibri territoriali in termini di sviluppo (*vedi oltre*), ma anche un'importante opportunità per il rilancio della competitività regionale. La natura "appenninica", con i suoi paesaggi compositi ed in continua trasformazione, ricchi di risorse naturali e culturali, rappresenta un punto di forza del patrimonio regionale per le sue potenzialità produttive, ambientali e turistiche. Allo stesso tempo, la sua natura "adriatica" candida la Regione a fulcro strutturale del Corridoio Adriatico, nuovo punto di snodo della politica comunitaria dei trasporti.

Il potenziamento e la razionalizzazione della infrastrutture regionali in atto mira a rafforzare la competitività del territorio regionale. Il completamento della rete infrastrutturale lungo la direttrice dei collegamenti con Roma è ispirata al principio dell'intermodalità nel trasporto merci rappresentato dal sistema di porti/autoporti/interporti/aeroporto. Un ulteriore elemento di novità è rappresentato dalla specializzazione funzionale dei diversi porti nel quadro dello sviluppo delle "Autostrade del Mare". Il potenziamento inoltre, dell'offerta di trasporto marittimo e ferroviario, a scapito di quello stradale, consentirà di ridurre i problemi di sicurezza stradale, gli impatti sull'ambiente e sui consumi energetici, mentre al contempo riequilibra l'offerta di trasporto tra aree costiere ed aree interne.

4.4.5 Lo stato dell'ambiente

La presenza di beni ambientali di grandissimo valore costituisce l'elemento che maggiormente caratterizza l'immagine della Regione e del suo territorio in Italia e all'estero.

Lo stato dell'ambiente regionale, soprattutto nelle zone interne, èsoddisfacente. La *superficie forestale* abruzzese è di oltre 226mila ettari, con prevalenza di boschi di faggi[63], distribuiti prevalentemente nelle zone montane dell'Appennino[64]. Le foreste costituiscono una risorsa di primaria importanza sia per il territorio che per la vita stessa dell'uomo: dalla protezione dai dissesti idrogeologici, alla permeabilità ecologica e al paesaggio. Esse rappresentano, inoltre, una componente primaria della biosfera contrastando fenomeni come l'aumento dell'anidride carbonica nell'atmosfera (effetto serra) e le precipitazioni acide.

I parchi

La superficie protetta del territorio abruzzese è pari a circa 350 mila ettari (che rappresentano il 28% del territorio regionale e collocano l'Abruzzo al primo posto in Italia per estensione della superfice protetta). Il sistema delle aree protette in Abruzzo è composto attualmente da 42 aree naturali con differenti vincoli di tutela: 3 Parchi Nazionali, 14 riserve naturali statali, 1 Parco regionale 17 riserve naturali regionali, 7 altre aree (oasi, parchi territoriali, ecc.). All'intero di tali aree si collocano situazioni ambientali di rilevanza comunitaria, quali i *Siti di Interesse Comunitario* (SIC)[65] e le *Zone di Protezione Speciale* (ZPS), nelle quali viene mantenuto uno stato di conservazione ottimale della fauna locale.

[63] Tali boschi hanno recentemente visto interessanti sviluppi di attività produttive (oltre alle tradizionali produzioni legnose, sono in crescita la castanicoltura, la produzione dei funghi e soprattutto quella di tartufi). L'Abruzzo si colloca al secondo posto nazionale dopo l'Umbria oer la produzione di tartufi (22% della priduzione nazionale).

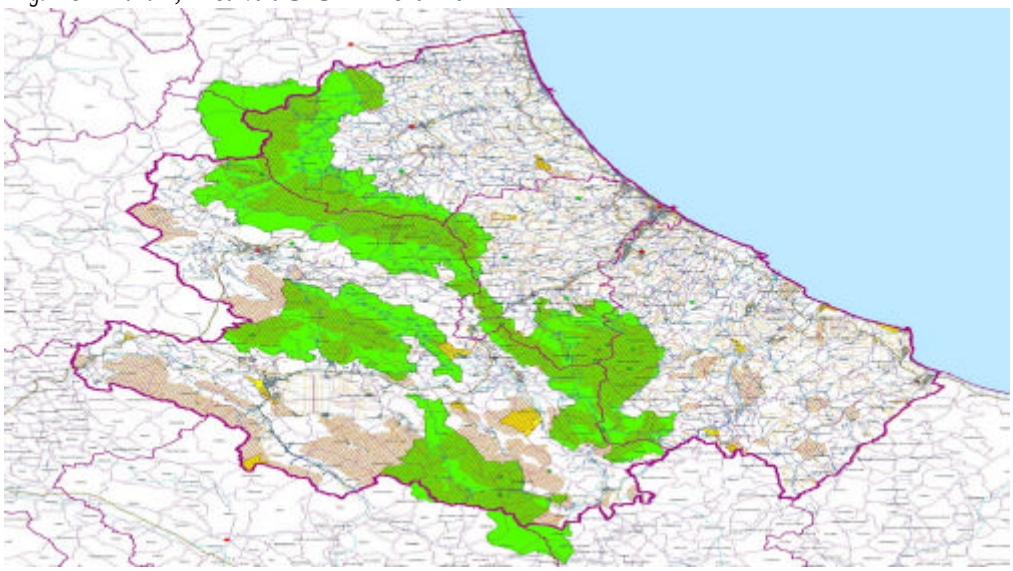
[64] L'indice di boscosità che ne risulta è pari al 21% della superficie regionale, particolarmente elevata rispetto alle medie nazionali e con una tendenza decisamente positiva negli ultimi cinque anni.

[65] Istituiti con DM 03.04.2000, in applicazione della Direttiva comunitaria Habitat.

TAB. 14	AREE PROTETTE NELLA REGIONE ABRUZZO		
DENOMINAZIONE	**TIPOLOGIA**	**LOCALIZZAZIONE O NUMERO DI COMUNI**	**SUPERFIE IN HA**
Parco Nazionale d'Abruzzo, Molise e Lazio	Parco Nazionale	23	49.342
Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga		44	148.935
Parco Nazionale della Maiella		38	74.095
Parco regionale del Sirente-Velino	Parchi Naturali Regionali	23	50.248
Sorgenti del Vera	Parchi Territoriali Attrezzati	L'Aquila	30
Sorgenti sulfuree del Lavino		Scafa	37,8
Sorgenti sulfuree di Vicoli		Vicoli	10
Sorgenti sulfuree del Fiume Fiumetto		Colledara	74
Sorgenti sulfuree di Città S.Angelo		Città S. Angelo	10
Sorgenti sulfuree dell'Annunziata		Orsogna	145
Sorgenti sulfuree del Fiume Vomano		Montorio al Vomano	335
Sorgenti del Pescara	Riserve Naturali Regionali Guidate	Popoli	49
Zompo lo Schioppo		Morino	1.025
Calanchi di Atri		Atri	380
Monte Genzana e Alto Gizio		Pettorano sul Gizio	3.160
Gole del Sagittario		Anversa degli Abruzzi	354
Abetina di Rosello		Rosello	211
Punta Aderci		Vasto	285
Gole di S.Venanzio		Raiano	1.107
Bosco di Don Venanzio		Pollutri	78
Monte Salviano		Avezzano	722
Pineta dannunziana		Pescara	56
Lecceta di Torino di Sangro		Torino di Sangro	164,69
Cascate del Verde		Borrello	287,50
Lago di Penne	Riserve Naturali Regionali Controllate	Penne	150
Lago di Serenella		Altino, Casoli e S. Eusanio del Sangro	300
Castel Cerreto		Penna S. Andrea	70
Grotte di Pietrasecca	Riserve Naturali Regionali Speciali	Carsoli	110
R N Orientata Valle dell'Orfento I e II	Riserve Naturali Statali	Caramanico	2.606
R N Orientata Piana Grande della Maiella		Caramanico	366
R N Orientata Fara S.Martino-Palombaro		Fara S.Martino-Palombaro	4.202
R N Orientata Colle di Licco		Civitella Alfedena	95
R N Orientata Monte Velino		Magliano dei Marsi e Massa D'Albe	3.550
R N Orientata Quarto S. Chiara		Palena	485
R N Orientata Monte Rotondo		Tocco Casauria Bussi Popoli Corfinio	1.452
R N Orientata Zoologica Lago Pantaniello		Barrea	2
R N Orientata di popolamento animale Lago di Campotosto		Campotosto	1.600
R N Orientata Feudo Intramonti		Civitella Alfedena	908
R N Orientata Pineta di S Filomena		Pescara	19,7
R N Orientata Lama Bianca di S.Eufemia a Maiella		S. Eufemia	1.300
R N Orientata Feudo Ugni		Pennapedimonte	1.563
TOTALE			**349.920**

La *valorizzazione ambientale* di queste aree degli ultimi anni ha portato alla creazione di infrastrutture ambientali, sul recupero e la valorizzazione delle tradizioni storiche e culturali, e sulla promozione di attività economiche ecocompatibili (ad es. il Progetto APE, Appennino Parco d'Europa) che rappresentano un forte elemento di richiamo per i flussi turistici, non soltanto nazionali, ed un catalizzatore di nuove attività imprenditoriali nel settore dei servizi e di infrastrutture.

Fig. 10 - Parchi, Riserve e SIC in Abruzzo



I principali centri della *montagna* abruzzese (attorno al Velino Sirente, come Ovindoli e l'Altipiano delle Rocche, il Parco Nazionale d'Abruzzo e Roccaraso) prevalgono nell'offerta di turismo montano e invernale nell'ambito del Mezzogiorno (presenza di piste di sci, impianti di risalita, scuole-sci, agenzie di servizi). La maggior parte delle risorse montane si colloca, tuttavia, all'interno dei confini dei Parchi e delle Riserve naturali della regione. Si tratta di zone tipicamente montane sia per altitudine che per caratteristiche ambientali (isolamento, ridotte reti di accesso), nelle quali sono dislocati i comuni di minori dimensioni (inferiori a mille abitanti), da tempo interessate da fenomeni di malessere demografico. Dal punto di vista produttivo le aree dei parchi, anche le meno periferiche, si trovano in una situazione di svantaggio generalizzato.

La Costa

La *costa* rappresenta, al contrario, il polo principale di sviluppo della regione. La gran parte dei flussi turistici della regione si concentra nei circa 130 km di costa ed, in particolare, nel tratto pianeggiante e sabbioso che va dalle Marche a Ortona e Vasto, Le peculiarità naturalistiche, la qualità ambientale e paesaggistica della fascia costiera, il continuo miglioramento delle attrezzatura e dei servizi (in particolare, nella costa chietina) rappresentano un forte potenziale di sviluppo turistico. La forte pressione insediativi, tuttavia, derivante dall'espansione urbana degli ultimi tre decenni, rappresenta una fonte di potenziale degrado e di riduzione della vivibilità e della sicurezza ambientale. Tale fenomeno interessa in particolare l'area settentrionale della costa.

La Collina costiera e l'interno

La situazione ambientale della fascia della *collina litoranea ed interna* della regione è dominata dalle problematiche della difesa del suolo. In generale, sismi, alluvioni, movimenti franosi e processi erosivi del suolo e della costa hanno provocato in questa area danni di notevole entità che hanno richiesto notevoli impegni pubblici in termini di indennizzi e ricostruzioni. In particolare, l'urbanizzazione dei fondovalle e la realizzazione di opere di ingegneria idraulica realizzate nel corso del tempo hanno sensibilmente accresciuto la vulnerabilità del territorio ai fenomeni alluvionali, che hanno interessato in particolare il tratto terminale

dei fiumi della Regione (in particolare l'Aterno-Pescara, il Sangro, il Tavo-Saline ed il torrente Piomba)[66]. Inoltre, movimenti franosi hanno interessato frequentemente la fascia pedemontana, di costituzione prevalentemente argillosa, la fascia montuosa interna e la ristretta fascia collinare prospiciente il mare. La stessa costa abruzzese, per effetto sia di eventi naturali (legati alle direzioni delle correnti marine) che di natura artificiale (minori apporti solidi da parte dei corsi d'acqua, antropizzazione della fascia costiera che ha modificato nel tempo la morfologia della spiaggia) è costantemente minacciata dall'erosione da parte del mare. La situazione di dissesto idrogeologico che ne consegue risulta tale da collocare l'Abruzzo ai primi posti nel contesto nazionale per il numero di fenomeni che generano condizioni di rischio elevato[67].

Il territorio abruzzese è, in generale, particolarmente vulnerabile agli effetti di alcune catastrofi naturali: l'intero territorio regionale è stato classificato, ai sensi della nuova normativa[68], come esposto a rischio sismico.

4.4.6 Il sistema urbano

L'Abruzzo ha un sistema urbano multiforme. Il sistema urbano è costituito dalle città capoluogo e dai centri maggiori che svolgono funzioni sovra-locali nell'ambito regionale; dalla città lineare della costa, che costituisce l'ambito insediativo in cui si localizzano alcune delle principali funzioni regionali; e dalla rete dei borghi minori che, diffusi sull'intero territorio regionale, sono sempre più coinvolti da processi di sviluppo turistico.

I *poli urbani* sono costituiti da città di piccola e media dimensione (con l'eccezione di Pescara), nelle quali risiede circa il 56% della popolazione abruzzese. La *città lineare della costa* è rappresentata dalla fascia continua di insediamenti lungo la costa abruzzese. A questi due sistemi (poli urbani e della città lineare della costa) appartiene *l'Area Metropolitana Chieti-Pescara*, che con i suoi 300.000 abitanti circa copre quasi il 30% della popolazione abruzzese. La *rete dei borghi* o *poli minori* è la rete dei centri urbani collocati all'interno del territorio abruzzese, con popolazione compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti. In tali centri risiede poco più del 14,3% della popolazione regionale. I *paesaggi abitati* sono costituiti dai piccoli centri diversi dai poli minori, ubicati prevalentemente nel territorio collinare e montuoso appenninico dei parchi. In tali centri risiede il 28.5% della popolazione abruzzese, e si trovano il 50.7% delle abitazioni non occupate della regione.

Il *policentrismo sbilanciato* che caratterizza il sistema insediativo della Regione è il risultato della scarsa pianificazione dei processi di abbandono dell'agricoltura e di espansione dei cicli edilizi delle aree urbane. Tale fenomeno configura notevoli effetti negativi: dagli spostamenti nelle aree urbane e tra le aree urbane, all'incompletezza delle armature urbane e territoriali, ad un'abnorme diffusione "rurale" dell'urbano.

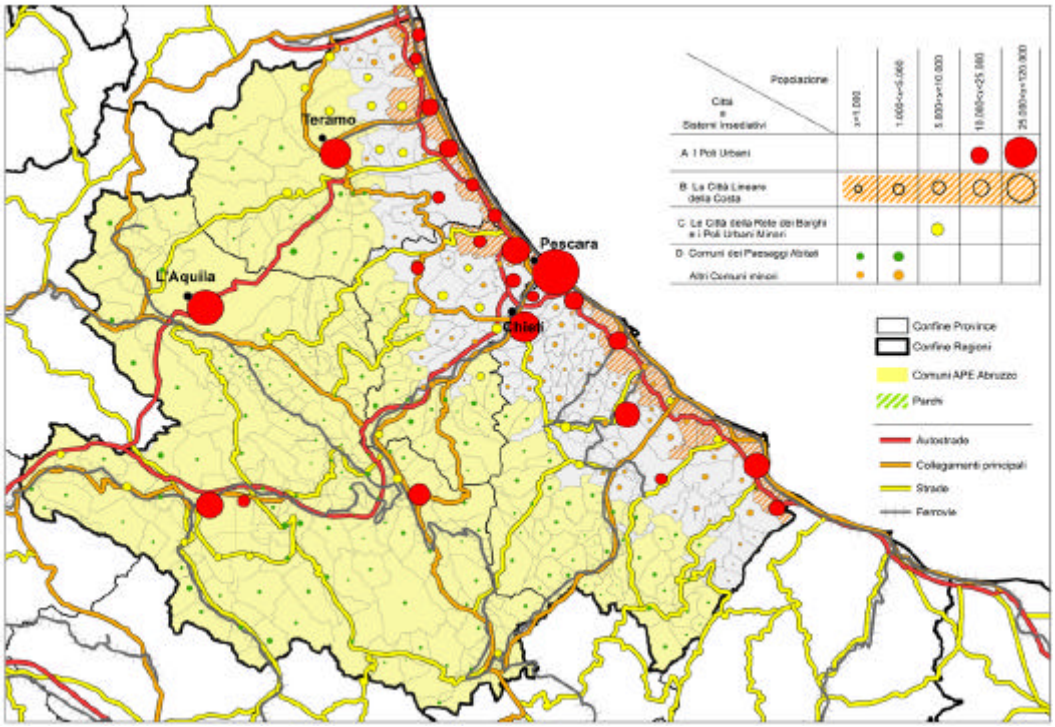
Tali fenomeni stanno, inoltre, progressivamente indebolendo alcuni elementi territoriali centrali nello sviluppo economico dell'Abruzzo. I singoli poli urbani regionali (L'Aquila, Teramo, Area Metropolitana Chieti - Pescara) non sono ancora organizzati secondo una logica di specializzazione funzionale.

66 Sono attualmente 109 i comuni abruzzesi (il 35,7% del totale) con aree riconosciute a rischio di inondazione.

67 I movimenti franosi ed erosivi rilevati sul territorio abruzzese interessano oltre 16.600 siti, per una superficie complessiva di 1.561 Kmq (il 18,3% del territorio regionale).

68 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20 marzo 2003.

Fig. 11 - Sistemi insediativi abruzzesi / I Poli, le Città e i Paesaggi abitati



L'enorme rilevanza del problema necessita un ripensamento complessivo del sistema insediativo stesso e, soprattutto, della rete dei servizi pubblici e privati. Tra i primi, un ruolo importante può essere svolto dalla riorganizzazione a livello funzionale e territoriale dei servizi socio-sanitari ed assistenziali. Tra i servizi privati, una notevole importanza riveste la modernizzazione della distribuzione commerciale che rappresenta una risorsa nella creazione di occupazione nelle zone più marginali. L'ampiezza di tale intervento richiede la cooperazione tra i vari livelli di governo (locale, regionale e nazionale) e tra i diversi servizi delle amministrazioni locali.

4.4.7 L'articolazione dello sviluppo e gli squilibri territoriali

La dinamica dei dati aggregati a livello provinciale[69] nasconde la diversità delle dinamiche di sviluppo che interessano i sistemi locali che compongono il territorio della Regione. Tali unità si distinguono tra loro per il diverso grado di apertura e reattività alla competizione internazionale, per il tipo di tessuto produttivo ivi istallato, e per i livelli di performance economica che raggiungono. Il modello di sviluppo multipolare che caratterizza l'Abruzzo(*cfr.* 3.1.3) crea difficoltà alle province che non hanno poli o con poli in difficoltà.

[69] Nell'ultimo decennio le tre province di Teramo, Pescara e Chieti sono cresciute a tassi leggermente superiori alla media nazionale mostrando livelli di sviluppo tra loro molto simili sia in termini di valore aggiunto per abitante (intorno all'85-86% della media nazionale), che di tassi del mercato del lavoro (tassi di attività e di occupazione). La provincia dell'Aquila mostra la peggiore performance con un PIL più basso di circa il 20% alla media nazionale ed valore aggiunto per abitante di 7-8 punti percentuali inferiorie rispetto alle province adriatiche. Anche gli squilibri sul mercato del lavoro risultano più accentuati nell'Aquilano, con tassi di attività e di occupazione di 4-5 punti inferiori alla media nazionale.

L'*area di industrializzazione diffusa* del Teramano, della Val Pescara e del Chetino-Ortonese è stata interessata negli ultimi anni da una decisa ristrutturazione. La cris è stata principalmente causata dalla delocalizzazione di intere aziende o di fasi produttive in paesi a più bassi costo del lavoro, e dalla riduzione del volume delle esportazioni che ha colpito alcuni settori (tessile-abbrigliamento, calzature, mobili). Molte di queste imprese non riescono ancora ad uscire dalla dimensione locale del mercato per carenze gestionali, finanziarie,di qualificazioni e di diffusione sui mercati dei loro prodotti. Tuttavia, la nascita di piccoli poli specializzati in alcune produzioni (legno e mobile, tessile) e lo sviluppo di produzioni meccaniche specializzate dimostrano la presenza di una certa dose di imprenditorialità autoctona nel territorio. Il potenziamento delle infrastrutture e la capacità di creare ed attrarre innovazione tecnologica ed organizzativa rappresentano gli elementi chiave da rafforzare per accrescere la competitività, anche sui mercati internazionali, di questa area.

L'area dell'*industrializzazione polarizzata* che interessa la zona meridionale della provincia di Chieti (Val di Sangro e Vastese) ha registrato, negli ultimi anni, un forte sviluppo stimolato dalla crescita delle esportazioni. In particolare, processi interessanti di agglomerazione spaziale e di crescita dell'indotto si sono concentrati attorno all'industria dell'*automotive*. La positività di tale fenomeno deriva anche dal fatto che dimostra come sia possibile superare quelli che una volta erano considerati i limiti dell'industrializzazione abruzzese: la mancanza di imprenditoria locale e la dipendenza dalla grande impresa.

Nei *poli di sviluppo* delle zone interne, che si collocano attorno ai centri urbani dell'Aquila, di Avezzano, e di Sulmona è possibile riscontrare una certa diversificazione dei modelli sviluppo legata alla differente dinamica della grande impresa a media e alta tecnologia e del settore industriale all'interno dei singoli poli. Da un lato, le zone della Valle Peligna e dall'Aquila stanno vivendo fasi di crisi produttiva e occupazionale, anche a causa del disinvestimento da parte dei grandi gruppi dell'elettronica[70]. Dall'altro, il forte sviluppo del polo elettronico e dell'agroalimentare ha compensato nella zona della Marsica il declino in altri settori più o meno collegati. In generale, le zone interne della Regione, rimaste tradizionalmente escluse dal processo di industrializzazione, presentano ancora oggi un basso grado di integrazione e di interazione tra sottosistemi locali a causa dell' isolamento derivante dalla struttura morfologica del territorio ed al basso grado di accessibilità ai principali poli produttivi.

La valorizzazione della forte vocazione alle attività di ricerca e sviluppo presenti nell'area, collegata alla presenza dell'Università con le facoltà scientifiche, dei centri di ricerca pubblici e di quelli privati delle grandi imprese, oltre che l'ambito locale, costituisce una necessità per l'intero Abruzzo. Permane, inoltre, la necessità di individuare un insieme di strumenti specifici (servizi reali e finanziari, formazione) che, accompagnando i processi di riconversione, agevolino la ricostituzione dei margini di competitività dell'industria locale.

La tabella seguente aggiorna le riflessioni già fatte nel PRS 1998-2006 sui sistemi territoriali ed i modelli di sviluppo locale in Abruzzo e la loro recente evoluzione.

[70] Nelle due aree si concentra quasi il 50% delle ore di cassa integrazione straordinaria della Regione.

Prospetto 1 - Sistemi territoriali e sviluppo locale in Abruzzo

	Costa e collina litoranee (Adriatico)		**Aree interne (Appennino)**	
Elementi del modello e politiche	**Industrializzazione diffusa**	**Industrializzazione polarizzata**	**Poli di sviluppo**	**Zone rurali ed interne**
Livello di sviluppo	Medio-alto	Alto	Medio-basso	Basso
Tendenza recente	In crescita	Forte crescita	Differenziata tra sistemi locali	Differenziata tra sistemi locali
Caratteristiche del modello	Autopropulsività Integrazione turismo-industria-agricoltura	Dipendenza microeconomica Integrazione agricoltura-industria	Dipendenza macroeconomica e microeconomica	Dipendenza macroeconomica Marginalità
Punti di forza	Distretti produttivi di PMI Agricoltura specializzata e agro-industria Turismo balneare	Medio-grandi imprese e poli produttivi Creazione di indotto Agricoltura industriale e agro-industria	Terziario e medio-grandi imprese ad alta tecnologia (Marsica) Agricoltura specializzata e industriale Turismo invernale	Agricoltura di montagna Turismo invernale
Punti di debolezza	Infrastrutture Fragilità strutturale delle PMI	Infrastrutture Fragilità strutturale delle PMI	Infrastrutture Mancanza di risorse imprenditoriali Indebolimento della base industriale (L'Aquila e Valle Peligna)	Assenza di attività terziarie e industriali Mancanza di risorse imprenditoriali Rarefazione del tessuto sociale
Aree interessate	Teramano, Pescarese, Area di Chieti-Ortona	Val di Sangro, Vastese	Marsica, Aquilano, Valle Peligna	Alto Sangro Montagna interna
Potenzialità inespresse	Risorse umane Beni culturali	Risorse umane Turismo costiero Ambiente e risorse naturali	Risorse umane Ricerca e Università Beni culturali	Ambiente e risorse naturali Aree-Parco Beni culturali
Strategie di sviluppo locale	– Consolidamento della crescita – Integrazione tra imprese – Sviluppo di colture tipiche (olio, vino)	– Diversificazione settoriale – Integrazione tra settori – Integrazione tra imprese	– Ampliamento della base produttiva – Diversificazione settoriale – Integrazione tra settori – Integrazione tra imprese	
Politiche peculiari locali	– Servizi alle imprese – Ricerca e sviluppo – Trasferimento tecnologico	– Integrazione tra imprese – Ricerca e sviluppo – Trasferimento tecnologico	– Qualificazione e rafforzamento degli effetti urbani – Politiche integrate di valorizzazione delle risorse ambientali	
Politiche di interesse comune	– Messa in rete e riqualificazione delle infrastrutture di base ed economiche – Riorganizzazione dei poli urbani in una logica di specializzazione – Politiche di sostegno alle PMI (trasferimento tecnologico, finanza, servizi) – Politiche integrate di valorizzazione dei beni ambientali e culturali			

5. Strumenti e interventi per area di policy

5.1 Competitività

Le politiche di competitività sono quelle che intervengono sul Territorio, sulle imprese e sulle risorse umane al fine di accrescere la capacità della Regione di competere globalmente. Esse includono gli interventi sui fattori produttivi, sull'organizzazione e sulla dotazione di infrastrutture dello spazio regionale.

5.1.1 Competitività e RTDI

La strategia regionale per lo sviluppo punta a realizzare una politica capace di intervenire sulle regole, l'orientamento della domanda pubblica, le infrastrutture e i servizi di project financing, relegando ad ambiti residuali la politica di incentivazione.

L'azione pubblica[71] della competitività si concentra su quattro ambiti principali del sistema produttivo:

- la produzione di conoscenza e di capacità innovativa,
- l'innovazione del sistema infrastrutturale e dei servizi alle imprese e le politiche per lo sviluppo del mercato dei capitali;
- l'internazionalizzazione del sistema produttivo;
- la formazione di capitale umano con alti livelli di competenze tecnico scientifiche e la realizzazione di un moderno sistema di apprendimento permanente.

L'innovazione dell'azione regolatrice del settore pubblico, dalla qualità normativa alla semplificazione delle procedure amministrative[72], completa la strategia specifica integrandola con interventi di rafforzamento delle competenze tecniche di governo delle strutture della Regione e degli Enti Strumentali, con interventi di perfezionamento delle capacità di realizzazione, di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei programmi.

Questi ambiti di intervento interessano l'intero territorio regionale e tutti i settori produttivi.

Nelle aree regionali già industrializzate la strategia per la competitività è concentrata sulla ricerca industriale e l'innovazione. Le grandi imprese possono svolgere un ruolo importante di trasferimento per far crescere i sistemi territoriali ove sono insediate; un ruolo altrettanto importante possono svolgere in relazione

[71] Per il periodo di programmazione 2007-2013 si dispone di diversi strumenti quali, l'Asse 1 del POR FESR (R&ST, Innovazione e competitività), il POR FSE (Assi 1, 2, 3 e 5) e l'Asse 1 del Piano per lo Sviluppo Rurale. Questa politica può utilizzare altri importanti strumenti comunitari e nazionali: in Abruzzo, oltre ai tre Fondi su cui la Finanziaria 2007 ha fatto confluire i tradizionali strumenti in materia di politiche industriali, ricerca e finanza innovativa, al VII Programma Quadro per la Ricerca, al Programma Europeo per la competitività ed a "Industria 2015", è attivo anche il Programma Attuativo del FAS Ricerca e Competitività per il Mezzogiorno. Ovviamente il Programma Regionale FAS potrà dedicare importanti risorse a questa politica.

[72] Come per esempio le nuove leggi regionali sull'artigianato, sul commercio, sulla cooperazione e la nuova definizione dei Distretti produttivi.

potenziamento delle infrastrutture ambientali, l'utilizzo efficiente dell'energia e la realizzazione di azioni di prevenzione, mitigazione, recupero dell'inquinamento da attività produttive.

Per le aree rurali e montane la strategia del PRS, attraverso il potenziamento delle infrastrutture e dei servizi e gli aiuti, intende consolidare la base produttiva dei territori. In queste aree il PRS interverrà con politiche di incentivazione di tipo generalista[73].
Per la competitività dei sistemi agro-alimentari e forestali gli obiettivi specifici del PRS sono il miglioramento delle capacità imprenditoriali e della professionalità degli operatori; la promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione delle aziende agricole e dell'integrazione delle filiere; il consolidamento e lo sviluppo della qualità delle produzioni agro-alimentari e forestali; il mantenimento e la creazione di posti di lavoro.

Ricerca e innovazione

La politica di Ricerca e Innovazione del PRS include gli obiettivi identificati nel Programma Ricerca e Innovazione Abruzzo[74] e si concentra su:

- strategie settoriali;
- trasferimento tecnologico operato da intermediari specializzati nell'analisi di scenario tecnologico per filiera e per distretto;
- reti di collaborazioni su progetti comuni fra grandi e piccole imprese.

La Regione, attraverso il PRS, canalizza le risorse verso i **settori** più rappresentativi capaci di esercitare un ruolo di "motore" dello sviluppo competitivo del territorio: ICT-Elettronica, automotive, agroalimentare, settori individuati attraverso la mappatura e l'analisi dei cluster tecnologici.
Si aggiungono a questi anche il settore farmaceutico e la logistica, già radicati nel territorio, e quelli emergenti quali le biotecnologie per la cura della salute e le energie rinnovabili, ancor più le bioenergie, di cui la regione è straordinariamente dotata.
La logistica, in particolare, è un fattore di competitività delle imprese poiché permette lo sviluppo di attività di terziarizzazione e outsourcing, e crea un vantaggio competitivo per l'attrazione di investimenti esteri. Permette la connessione tra nodi e sistemi produttivi in ogni filiera; introduce tecnologie RFID e satellitari nel sistema distributivo per migliorarne il posizionamento nel settore ICT.

Le **strutture di interfaccia** orientano l'accumulazione di conoscenze nel tessuto produttivo verso nuovi prodotti e sevizi, anche nei settori più tradizionali, in modo da diffondere nelle imprese la propensione a innovare. La capacità di assimilare conoscenze e generare valore attraverso di essi è dunque di grande

[73] Coperte dalla deroga 87.3.c.

[74] Il PRIA è stato approvato recentemente dalla Giunta Regionale e rappresenta il Documento Strategico Quadro che orienta le scelte programmatiche regionali in materia di ricerca e innovazione. L'idea centrale del PRIA è che l'intero sistema regionale (imprese e istituzioni) vada incoraggiato verso l'innovazione tecnologica e lo sviluppo della conoscenza attraverso una crescente centralità degli investimenti in R&S e in tecnologie evolute da parte delle imprese , un progressivo sviluppo di relazioni fattive tra imprese, Università e Enti pubblici di Ricerca (EPR), un forte coinvolgimento del Partenariato istituzionale e sociale. I pilastri del PRIA sono lo sviluppo dell'alta tecnologia nei settori produttivi, l'attivazione di una Rete dell'Innovazione, lo sviluppo della collaborazione pubblico- privato ed in particolare tra le Università e le imprese (anche grandi), la costruzione del "prodotto Abruzzo"migliorando la riconoscibilità della ricerca e dell'industria abruzzese attraverso la identificazione e la promozione dei cluster tecnologici più significativi, lo sviluppo di relazioni nazionali ed internazionali tra il Sistema regionale dell'innovazione e, prime tra tutti, i Sistemi delle altre Regioni. I fattori critici di successo individuati dal PRIA sono la disponibilità di capitale di rischio; la costruzione di un sistema di valutazione e monitoraggio; la conoscenza aggiornata, attraverso uno specifico Osservatorio,del territorio integrata con lo studio degli ambiti disciplinari di ricerca, delle evoluzioni tecnologiche e delle azioni che vengono intraprese a livello nazionale ed internazionale; la sensibilizzazione e la formazione del capitale umano; la comunicazione dell'innovazione.

importanza, per cui, per affiancare il sistema della Ricerca e le imprese, la Regione attiva la Rete Regionale della Innovazione intesa come un network di soggetti attivi nel campo dell'offerta, della domanda e della intermediazione (Centri di servizio e di trasferimento tecnologico e Professioni) di tecnologie e know how scientifico, i quali cooperano intorno a progetti di interesse comune al sistema regionale. La Regione, che all'interno della Rete definita e organizzata dal PRIA svolge un ruolo di indirizzo, animazione oltre che di amministrazione delle politiche pubbliche, intende avvalersi di un Organismo Strumentale (Agenzia). Gli altri Attori svolgono sia una funzione consultiva che, selezionati attraverso opportuni bandi o procedure negoziate, una funzione attuativa.

Il finanziamento della ricerca industriale viene focalizzato su **progetti a rete** fra le imprese e di trasferimento dei risultati. Verranno anche promossi progetti di filiera, realizzati da Enti di Ricerca e Imprese o da gruppi di imprese abruzzesi o di altre Regioni del Centro Nord che appartengono ad una stessa filiera produttiva e/o a filiere produttive correlate. L'aumento della dotazione strumentale del sistema dell'offerta di ricerca sarà condizionato da una gestione "di mercato" delle infrastrutture. Le scelte operative vengono concentrate per fare massa critica (creazione di reti scientifiche e tecnologiche), per operare sulle tecnologie critiche e di frontiera, da utilizzare nelle filiere produttive regionali.

La valutazione sarà un metodo applicato alle azioni condotte e a quelle in corso; tutte verranno messe a sistema per consolidare e sostenere le buone pratiche in atto, integrare le iniziative e, dove necessario, compiere una azione di revisione delle strutture esistenti.

Infrastrutture i servizi alle imprese

L'intervento per le infrastrutture richiede innanzitutto una verifica del grado di utilizzo delle infrastrutture esistenti per procedere alla loro ottimizzazione. Per le infrastrutture destinate ad accogliere attività produttive, come le Aree di Sviluppo Industriale e le Aree oggetto di Piani di Insediamento Produttivo, sarà verificato il grado di sostenibilità ambientale.

La competitività regionale sarà favorita attraverso interventi nel settore dei servizi per le imprese, quali:

- servizi per la qualità, consulenza e innovazione tecnologica;
- servizi finanziari;
- servizi per l'internazionalizzazione delle imprese e e l'accesso a nuovi mercati.

L'Amministrazione pubblica si concentra sui **servizi alle imprese** solo se non offerti dal mercato e cioè quelli a più alto contenuto di conoscenza, servizi che, anche a causa delle caratteristiche del tessuto urbano, scarseggiano nella regione. L'offerta locale di questo genere di servizi deve quindi essere qualificata e rafforzata intervenendo con strumenti mirati, non generalisti, di erogazione diretta o, preferibilmente, di sostegno alla domanda tramite bandi rivolti in via prioritaria a soggetti collettivi o comunque ad attività imprenditoriali di piccole e medie dimensioni funzionalmente collegate lungo linee orizzontali o di filiera. In questa fase è importante sostenere in Abruzzo l'accompagnamento dei processi di trasferimento di impresa collegati al ricambio generazionale nella proprietà delle PMI.
Occorre infine intervenire sull'efficienza degli Sportelli Unici, sulla loro capacità di raccordarsi con il mondo delle imprese, con gli Enti e con le Autonomie funzionali del territorio.

La competitività del sistema delle imprese dipende dalla crescita dimensionale delle PMI e dalle **relazioni tra attori finanziari e imprese**. Perchè gli interventi pubblici a supporto della crescita del capitale di rischio siano efficaci occorre quindi che essi si realizzino su una scala territoriale adeguata e cioè sovraregionale: l'intervento pubblico deve tener conto cioè della necessità, avvertita dai gestori dei fondi, di operare su una scala territoriale tale da consentire una adeguata diversificazione dei rischi.

L'intervento diretto della Regione si concentrerà perciò sugli interventi tesi a sostenere, favorendo i processi di concentrazione imposti da Basilea 2, il rafforzamento della dimensione patrimoniale e della struttura organizzativa degli enti che concedono garanzie, a partire dai Confidi.
Dovrà ancora essere posta attenzione, infine, attraverso azioni di microcredito, a quelle imprese che non hanno adeguata capacità di credito, risultando quindi anche esposte a forma irregolari di finanziamento.

Circa l'*internazionalizzazione* dei sistemi locali, le azioni saranno rivolte a favorire l'accesso ai nuovi mercati e il conseguente ampliamento dei mercati di sbocco; d'altra parte le iniziative di mera delocalizzazione di attività oltre i confini nazionali sono escluse dal sostegno, sotto qualunque forma, della politica regionale.

Azioni integrate nelle aree montane

In alcune zone montane dell'Abruzzo il tessuto produttivo è debole a causa della prevalenza di imprese di piccola e piccolissima dimensione, concentrate nei settori tradizionali, scarsamente capitalizzate, con esigue capacità di innovazione autonoma ed eccessivamente legate al contesto locale.
Occorre accompagnare gli aiuti agli investimenti[75] con interventi integrati e finalizzati a rafforzare e sostenere i fattori competitivi e attrattivi per gli investimenti, attraverso l'incremento della dotazione infrastrutturale, l'erogazione di servizi avanzati e la disponibilità di aiuti a finalità regionale.

L'intervento del PRS nelle aree montane si concentra su:
- attrazione di investimenti;
- servizio alle imprese e all'innovazione;
- infrastrutture industriali e incubatori d'imprese;

Queste azioni saranno integrate con quelle a favore dell'occupazione e allo sviluppo del capitale sociale. Il metodo di intervento dovrà perciò essere quello di progetti territoriali costruiti con metodi partenariali con i soggetti locali.

Gli investimenti si concentreranno su un'area per ogni Comprensorio (all'interno delle aree 87.3.c) vicina ai grandi assi di trasporto, e saranno compatibili con i criteri di sostenibilità e innovazione ambientale. La scelta verrà altresì coordinata con quella dei siti interessati alle azioni di bonifica del Programma Straordinario Nazionale per il recupero economico-produttivo dei siti industriali inquinati[76]. L'obiettivo è quello di renderli adatti per gli insediamenti produttivi con buona dotazione infrastrutturale, di servizi industriali, di sicurezza, di innovazione tecnologica e di tutela ambientale.

I Progetti Integrati, definiti di intesa con gli Enti Territoriali (Province e Comuni), finanzieranno opere di riqualificazione e/o completamento di aree produttive esistenti e/o dimesse secondo innovativi ed elevati standard tecnologici e di sicurezza.
La finalità di accrescere la base produttiva di questi territori va perseguita secondo criteri di sostenibilità e innovazione ambientale anche perchè si tratta, in molti casi, delle aree di maggiore pregio ambientale della regione e quindi competitive sul terreno dello sviluppo turistico.
I progetti saranno identificati e realizzati su siti già disponibili, anche dismessi, e con priorità per quelli prossimi alle grandi reti di trasporto, per l'adeguamento delle reti primarie, tecnologiche e logistiche e per la promozione dell'efficienza energetica, la qualità delle produzioni, la disponibilità e l'economicità dei servizi

[75] Poiché queste aree, insieme al Distretto teramano dell'abbigliamento e a quelle di tradizionale radicamento delle grandi imprese, sono state inserite nella Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale (87.3.c).
[76] Agglomerato Industriale di Pile, L'Aquila; Polo Chimico di Bussi sul Tirino; Nucleo Industriale di Avezzano; Area Industriale di Giulianova; Area Industriale di Chieti Scalo.

(utilities ma anche laboratori, servizi di ingegneria, di manutenzione), resi alle imprese, per la logistica e per accrescere la sicurezza fisica di operatori, impianti e merci.

Le azioni andranno accompagnate da interventi delle Province per migliorare l'efficacia dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e i raccordi con i sistemi dell'istruzione, della formazione e con le politiche sociali e a migliorare la qualità della formazione.

Gli investimenti dall'esterno – o quelli da parte delle imprese già strutturate – verranno invece stimolati dalla Regione mediante il ricorso alla strumentazione prevista dai Contratti di Programma e di localizzazione. Per favorire la nascita di nuova impresa endogena si ricorrerà agli strumenti tipici in materia di autoimprenditorialità e autoimpiego.

La nuova governance della competitività

La riforma degli strumenti e la definizione di nuove leggi per sostenere lo sviluppo e l'innovazione delle PMI appare improrogabile.
L'intera strumentazione regionale in materia di politiche per i settori produttivi, se si fa eccezione per l'agricoltura dove qualche importante riforma si è già realizzata, è da tempo in crisi. Nessuno degli strumenti dedicati alle politiche per lo sviluppo delle imprese (Consorzi, Distretti, Finanziaria Ragionale) si mostra in grado di svolgere le proprie competenze istituzionali e la missione assegnatogli; particolarmente grave è la situazione dei Consorzi Industriali, strumenti non più capaci, salvo qualche lodevole eccezione, di svolgere efficaci azioni di gestione delle aree assegnategli.
Anche le leggi regionali di sostegno alle imprese sono inadeguate. Così i Programmi finanziati dai Fondi Comunitari e dal Fondo Nazionale per le aree sottoutilizzate svolgono di fatto un ruolo di supplenza, per cui si perde il carattere di aggiuntività che dovrebbe caratterizzarli[77].

5.1.2 Capitale umano

La strategia regionale per lo sviluppo tiene conto della centralità del capitale umano, che è il fattore prioritario per la competitività della regione e la cui crescita in termini di livelli e qualità di istruzione e formazione, in Abruzzo, presenta ritardi sia rispetto ai valori dalle Regioni del Centro-Nord, sia rispetto ai valori medi europei[78].

Le scuole abruzzesi potranno utilizzare, nel periodo di riferimento del PRS, importanti opportunità attraverso l'azione aggiuntiva messa in campo nel Mezzogiorno dalla Programmazione 2007-2013[79]. Per le

[77] In generale gli interventi della Programmazione 2007-2013 devono rafforzare l'attività ordinaria senza sostituirla, né spiazzarla: l'intervento delle politiche di coesione deve sempre essere guidato dalla consapevolezza che si tratta di un impegno a termine, la cui finalità è accelerare la rimozione di ritardi e costruire condizioni o avviare prassi e comportamenti che, una volta terminato il Programma, siano pienamente sostenibili senza più alcuna risorsa aggiuntiva.

[78] Il dato relativo alla diffusione di lauree nelle discipline tecnico-scientifiche risulta fermo ad appena 6,7 laureati ogni mille abitanti in età 20-29 anni, a fronte di una media nazionale del 9,4 e di un dato europeo del 12,7. L'abbandono interessa una quota di studenti molto più elevata (16,3%)di quella massima (10%) definita dal benchmark comunitario.

[79] Infatti circa il 5% delle risorse complessivamente disponibili (dei Fondi Strutturali e del Fondo nazionale per le Aree Sottoutilizzate) è stato destinato a questo settore, per un importo pari a 3,6 miliardi di euro attribuiti al Programma sull'Istruzione affidato alla responsabilità del Ministero della Pubblica Istruzione e altri 600 milioni di euro veicolati tramite i Programmi Regionali affidati alla gestione diretta delle Regioni. Si tratta di un volume di risorse quattro volte superiore a quelle destinate all'istruzione nelle stesse aree durante il settennio appena concluso e per l'Abruzzo si tratta di più di 100 milioni di euro. L'istruzione peraltro partecipa al programma dei cosiddetti "Obiettivi di Servizio" delle politiche regionali 2007-2013 per i quali il QSN fissa dei traguardi quantitativi "vincolanti" che saranno oggetto di monitoraggio nel corso degli anni e al cui

scuole abruzzesi si tratta di una occasione irripetibile: il Fondo per le Aree Sottoutilizzate opererà in Abruzzo in modo altrettanto significativo solo fino al 2013; già nel periodo successivo, infatti, verrà operato un significativo décalage.

La Regione e gli altri Enti territoriali intervengono con proprie risorse sulle stesse aree e sui medesimi obiettivi di tutti questi programmi, impegnandosi sul:

- sistema di apprendimento, con il miglioramento e la messa a regime della qualità del servizio scolastico, dedicando risorse alla qualità delle strutture, alle attrezzature e ai laboratori; e della formazione per il conseguimento di più elevate e più diffuse conoscenze e competenze;
- riduzione della dispersione scolastica;
- raccordo del sistema formativo con il territorio, da conseguire dedicando attenzione alla realizzazione di canali di collegamento con l'ambiente circostante;
- governance cooperativa tra il Ministero e la Regione per il successo di tutte le attività, l'integrazione degli interventi e l'unitarietà della vision.

A fronte delle sfide che caratterizzano la moderna società della conoscenza, particolarmente minacciose in una regione caratterizzata da una grande presenza di piccole imprese manifatturiere esposte fortemente alla globalizzazione, ma anche particolarmente impermeabili rispetto al mondo della ricerca e della innovazione, grande attenzione va rivolta allo sviluppo di un **sistema di apprendimento** finalizzato a favorire l'acquisizione e manutenzione di competenze di base ed operative lungo tutto l'arco della vita degli individui.

La Regione contribuisce significativamente - in particolare nelle aree di maggior ritardo (comuni montani e periferie urbane disagiate) - a innalzare il livello medio dell'istruzione e formazione, promuovendo le eccellenze e assicurando per tutti il raggiungimento di un livello minimo di conoscenze e competenze.
Le politiche per lo sviluppo del Capitale Umano, per le quali lo strumento fondamentale è il POR FSE 2007-2013[80], si propongono innanzitutto, attraverso modalità di intervento integrate e innovative, di ridurre significativamente i gap rispetto ai benchmark fissati a livello europeo.

Gli interventi del PRS per miglioramento del patrimonio di edilizia scolastica e il potenziamento della dotazione di laboratori tecnico-scientifici e linguistici si accompagneranno a quelli di individuazione di ipotesi innovative per la loro manutenzione. Si incoraggia l'utilizzo remunerativo delle scuole, a scopi sociali e culturali, soprattutto nelle aree più disagiate (comuni montani, ma anche aree maggiormente urbanizzate ed in particolare i quartieri più poveri) così da favorire il raccordo operativo tra gli investimenti in materia di istruzione e le politiche sociali e culturali, identificando negli edifici scolastici nuovi centri di servizio per tutta la popolazione. La Regione deve aumentare considerevolmente gli investimenti nell'istruzione e dare una risposta efficace ai temi della sostenibilità finanziaria, soprattutto nella parte del territorio che ha più difficoltà, attraverso interventi di accorpamento delle strutture e risparmio energetico. Per le scuole montane si provvede anche all'infrastrutturazione, attraverso il programma per la Banda Larga, del cosiddetto "ultimo miglio".

---

conseguimento è collegato un meccanismo di incentivazione che comprende un premio finanziario anche per le Amministrazioni regionali. Per l'obiettivo Istruzione sono selezionati tre indicatori: uno relativo agli abbandoni scolastici e gli altri due alle competenze.

[80] L'Asse 4, Capitale Umano, si propone di contribuire al rafforzamento ed alla integrazione dei sistemi dell'Istruzione e della Formazione, favorendo il raccordo tra di essi, il sistema delle Imprese, il sistema del Lavoro e quello della Ricerca. Esso inoltre persegue l'accrescimento delle competenze delle risorse umane (sviluppando in particolare quelle tecnico-scientifiche), al fine di innalzare la competitività delle PMI abruzzesi sui mercati globali, utilizzando al meglio gli strumenti della conoscenza e dell'innovazione tecnologica ed organizzativa.

Il PRS interviene anche sulla **dispersione scolastica** per cui occorre continuare a prestare attenzione a politiche tipiche delle regioni meno sviluppate, quelle cioè per il contrasto al lavoro irregolare e alla dispersione scolastica e formativa prima ancora dei 14 anni, anche attraverso un più forte collegamento con il territorio e gli attori che in esso operano e una maggiore attrattività della scuola come motore per l'inclusione sociale e per il contrasto all'illegalità.

La qualità dell'offerta formativa deve essere rafforzata e soprattutto orientata verso la formazione proprio rafforzando il **collegamento tecnico-scientifico con il territorio**. L'intervento pubblico del PRS si concentra perciò sull'integrazione sinergica tra i differenti sistemi (Istruzione e Formazione appunto, ma anche Mercato del Lavoro, Imprese e mondo della Ricerca) mediante la promozione di reti e partenariati. Sono previste attività di promozione delle buone politiche di rete tra la scuola e il sistema di formazione professionale, ancor più oggi alla luce dell'innalzamento a dieci anni dell'obbligo di istruzione, in linea con la scelta già operata di consentire l'accreditamento delle scuole abruzzesi all'interno del sistema della Formazione Professionale.
Inoltre andranno assolutamente privilegiate le azioni di sistema, vale a dire di infrastrutturazione di dispositivi posti a monte, a valle e nel contesto realizzativo del ciclo formativo, piuttosto che il finanziamento di specifici progetti e di meri incentivi.

Tutte le valutazioni dei precedenti programmi sul sistema dell'istruzione indicano l'esigenza di interventi di **governance** assai più mirati e basati su una diagnosi robusta dei punti di forza e di debolezza delle singole scuole e non unicamente in base alla loro domanda; e di interventi che siano realizzati all'interno di una logica di sistema che preveda l'integrazione delle azioni scelte per affrontare criticità effettivamente riscontrate, piuttosto che molteplici iniziative isolate, episodiche e a rischio di sovrapposizione.

Le istituzioni regionali interverranno quindi in sinergia con quelle nazionali accompagnando le politiche nazionali nel percorso di attuazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, poiché spetta allo Stato saper effettuare una programmazione di medio-lungo periodo degli organici, completare la costruzione di un efficace sistema di valutazione nazionale; operare scelte qualificate in materia di organizzazione del lavoro e di valorizzazione della carriera docente.
La cooperazione operativa tra il Ministero e la Regione risulta decisiva anche per il successo scolastico degli alunni disabili, degli alunni immigrati e degli alunni ricoverati in ospedale o in regime di day hospital o in assistenza sanitaria domiciliare.

Il partenariato tra la Regione e il Ministero dell'Istruzione e tra essi e gli altri Enti Territoriali andrà quindi consolidato e sarà prioritario per realizzare tutti i suddetti interventi e dovrà avvenire attraverso una chiara condivisione e comprensione reciproca delle attività svolte e delle loro diverse finalità con un dialogo necessariamente diretto e non ideologico, basato sulle esperienze concrete.

5.1.3 Le Politiche per i giovani

I giovani sono una risorsa della società abruzzese non completamente utilizzata. Al loro pieno coinvolgimento e protagonismo nello sviluppo della Regione si oppongono ostacoli di varia natura.

Le difficoltà strutturali legate al ritardo dell'inserimento lavorativo determinano nel giovane una condizione di precariato troppo dilatata nel tempo; la mancanza di informazioni, la scarsa conoscenza delle lingue, la carenza di opportunità di scambio e di turismo culturale e la scarsa mobilità, sia esterna che interna rispetto agli altri paesi europei, causano inoltre chiusure culturali che frenano la loro maturazione professionale.

La mancanza di fiducia nella politica genera distanza tra i giovani e le istituzioni e la carenza di strumenti e luoghi di espressione di cittadinanza attiva, partecipazione e incontro tra culture diverse, lasciano così lo spazio a nuove forme di esclusione sociale, di xenofobia e di razzismo.
L'assenza di canali per esprimere i bisogni di socializzazione e di partecipazione determinano vuoti associativi e la saturazione degli spazi con logiche competitive e consumistiche.
I vincoli burocratici rendono difficile l'accesso al sostegno pubblico di cui le associazioni rappresentative sono beneficiarie e rendono sempre più gravi le carenze informative sulle opportunità e sui servizi di assistenza e tutoraggio per le giovani associazioni.

Sulla base di questa situazione iniziale e dalla coscienza che l'intervento pubblico sia indispensabile anche al livello regionale[81], sono stati delineati gli ambiti nei quali anche il PRS interviene[82]:

- sperimentazione di nuove forme di informazione e comunicazione per favorire il dibattito e la circolazione delle idee e delle opportunità;
- valorizzazione dell'espressione artistica quale strumento di comunicazione tra i giovani e di valorizzazione dell'ambiente in cui essi vivono;
- sviluppo di attività di partecipazione e dibattito sui temi di interesse giovanile;
- maturazione della cultura europea e dello spirito di solidarietà tra i popoli e le generazioni attraverso scambi e mobilità internazionale;
- sostegno alla maturazione delle giovani generazioni verso scelte di graduale indipendenza dai nuclei familiari di origine.

Tutti questi interventi non sono concentrati soltanto sul contenimento dei disagi ma svolgono una funzione di sviluppo e promozione del protagonismo e della personalità dei giovani. Fondamentale diventa fare politiche *con* i giovani e non solo *per* i giovani, mettendo al centro soprattutto il processo di autonomia femminile e l'arricchimento quantitativo e qualitativo della formazione delle giovani donne, categoria per la quale si registrano fenomeni di disoccupazione preoccupanti.

Le politiche per i giovani che la regione Abruzzo intende attuare sulla base dell'Accordo di Programma Quadro "*Protagonismo giovanile e partecipazione attiva*" si concretizzano attraverso le seguenti azioni prioritarie:

- **Informazione**: il digital divide è una delle forme più moderne di emarginazione. La Regione Abruzzo e il PRS promuovono presso i giovani abruzzesi la diffusione di strumenti informatici, favorendo l'accesso al mercato, al fine di ridurre il divario culturale tra i vari strati demografici e superare il problema dell'alfabetizzazione informatica. Le nuove opportunità di comunicazione e di interazione potranno essere

[81] L'Italia è arrivata molto tardi (2006) a dotarsi di una politica giovanile a livello centrale con l'adozione da parte del Governo del Piano Nazionale Giovani (articolato con specifiche linee di azione per agevolare l'accesso alla casa, al lavoro, all'impresa, al credito e alla cultura) e l'istituzione del Fondo Nazionale per le Politiche Giovanili. Manca ancora una Legge Quadro che fissi gli indirizzi e i livelli standard per gli interventi a favore delle giovani generazioni. Le Regioni sono diventate protagoniste nella definizione degli orientamenti delle politiche giovanili in maniera molto diversificata e senza una cornice generale. In Abruzzo le risorse investite sui giovani da parte della Regione sono state molto scarse e degli altri Enti Territoriali ed è mancata – al contrario che per le politiche sociali – una programmazione efficace e monitorata.

[82] Il Piano Nazionale Giovani è stata una occasione importante, insieme evidentemente alle risorse del Fondo, perché la Regione iniziasse ad elaborare una strategia e mettere in campo, a diversi livelli, forme di coordinamento e programmazione che armonizzino gli interventi, fino ad oggi pochi e frammentari. Per poter attingere alle risorse la Regione ha dovuto infatti definire un Quadro Strategico, propedeutico alla stipula di un Accordo di Programma Quadro. Nel Quadro Strategico sono contenuti gli obiettivi generali e specifici dell'accordo, le linee di intervento prioritarie, le modalità di attuazione degli interventi individuati, nonché la data per la stipula degli APQ regionali. L'APQ a sua volta è lo strumento per l'individuazione, l'attuazione ed il monitoraggio delle iniziative delle Regioni e delle Province Autonome ed assicura la condivisione dei programmi di investimento da finanziare con risorse derivanti dalle fonti finanziarie nazionali e comunitarie per lo sviluppo e la coerenza con il Piano Nazionale Giovani, nonché con i documenti di programmazione regionale.

di supporto per trovare le soluzioni a temi come la valorizzazione del giovane, la partecipazione, il dialogo intergenerazionale tra giovani e istituzioni.

Anche i centri Informagiovani sono strumenti importanti per la promozione della cittadinanza attiva giovanile: promuovere e attivare servizi e di comunicazione in maniera diffusa e continuativa sul territorio facilita, infatti, la conoscenza delle opportunità. In Abruzzo i Centri sono pochi e soprattutto concentrati essenzialmente nelle Province di Chieti e Teramo. La Regione sostiene – ripensandone i contenuti – l'istituzione di nuovi centri Informagiovani, e nel contempo rende qualitativamente più idonei quelli già esistenti, dotandoli di maggiori risorse.

- **Creatività-protagonismo**: la creatività e la pratica artistica sono le attività che stimolano maggiormente le relazioni tra i giovani. Il PRS valorizza le diverse forme di espressione artistica e l'eterogeneità dei linguaggi anche mediante l'utilizzo delle tecnologie informatiche e multimediali. Centrale in questa logica è la creazione di un sistema di laboratori di creatività urbana, non solo per i giovani ma dove i giovani siano la colonna portante della gestione; veri e propri interventi di riuso e recupero di edifici e spazi abbandonati o in disuso, di infrastrutturazione materiale e immateriale (attrezzature, strumentazioni e spese di gestione). I singoli interventi devono essere localizzati preferibilmente nelle aree urbane consolidate e devono essere proporzionati rispetto alla popolazione giovanile presente.

- **Partecipazione**: obiettivo primario è quello di sostenere progetti volti a favorire l'inserimento e la partecipazione dei giovani nella società. Vanno quindi favoriti spazi di dibattito e di azione per riflettere sui temi di interesse giovanile e sperimentare processi di democrazia partecipata e lavoro associativo, valutando insieme alle Amministrazioni locali progetti destinati ai giovani quali seminari, corsi di formazione e scambi culturali.

- **Mobilità**: si tratta di progetti rivolti a realizzare scambi di esperienze internazionali a livello europeo al fine di stimolare la mobilità come elemento di crescita e confronto multiculturale e di sviluppare uno spirito di solidarietà che generi relazioni sociali prive di pregiudizi culturali ed etnici. Tali scambi di carattere culturale, di studio e di inclusione sociale, contribuiranno al miglioramento della conoscenza reciproca della cultura e dei popoli europei.

- Indipendenza: la strategia regionale attua iniziative per la graduale autonomia dei giovani dalla famiglia d'origine, dotandoli di strumenti di supporto all'avvio di una propria professionalità e sostenendo la microimprenditorialità, nonché favorendo il reperimento di autonome collocazioni abitative. Gli altri Enti Territoriali saranno incoraggiati a dotare l'utenza giovanile di agevolazioni per la mobilità urbana.

5.1.4 Trasporti, logistica e telecomunicazioni

Il PRS in materia di trasporti assume la "visione guida" che fa dell'Abruzzo la regione di cerniera fra Tirreno ed Adriatico/Balcani/Medio Oriente ed è coerente con le scelte del QSN[83] e con le caratteristiche geoterritoriali ed economiche[84] nonché programmatiche[85] della regione.

[83] Il Quadro Strategico Nazionale per il periodo 2007/2013 indica come praticabile, per l'intera Italia e per il Mezzogiorno in particolare, il ruolo di "snodo dei traffici di stazionamento, riconfezionamento, processo e commercializzazione delle merci tra Oriente, Balcani e Mediterraneo". Per svolgere tale ruolo il sistema paese ha necessità di rafforzare, attraverso una politica di qualificazione infrastrutturale, quelli che già oggi appaiono i sistemi locali più facilmente suscettibili di performance di successo nello scenario competitivo internazionale.

Il programma si concentra su interventi di completamento e rafforzamento infrastrutturale; verrà data priorità ai progetti attuativi già avviati e/o programmati o da completare, valutandone contestualmente l'infrastruttura, la manutenzione e il servizio offerto.
Un particolare rilievo sarà dato anche a quegli interventi minori e di servizio che possono migliorare la logistica delle zone montane.

Interventi di scala nazionale

La strategia regionale per lo sviluppo interviene sul potenziamento dei collegamenti ferroviari di scala nazionale: i nodi di collegamento internazionali presenti sul territorio regionale (Interporto della Val Pescara, Aeroporto d'Abruzzo, Porto di Pescara e Porto di Ortona) per essere valorizzati necessitano infatti di un adeguato raccordo alla rete ferroviaria nazionale.

La prima linea strategica di intervento riguarda il potenziamento dei collegamenti ferroviari: i nodi di collegamento internazionali presenti sul territorio regionale (Interporto della Val Pescara, Aeroporto d'Abruzzo, Porto di Pescara e Porto di Ortona) per essere valorizzati necessitano infatti di un adeguato raccordo alla rete ferroviaria nazionale. Centrale è pertanto il potenziamento del collegamento ferroviario est – ovest (Roma-Pescara), attraverso la valorizzazione dell'opportunità di individuare un nodo per l'interscambio tra l'Abruzo ed il Lazio, il miglioramento della infrastruttura ferroviaria regionale nei tratti a più intensa utilizzazione, costituiti dai terminali est (Sulmona – Pescara) e Ovest (Avezzano – Roma) e il potenziamento del collegamento merci tra l'Interporto e il Porto di Ortona.

L'avvio di tale complesso e articolato sistema di interventi, che vede necessariamente coinvolti, con ruolo di protagonisti, decisori esterni all'ambito regionale, necessita di una adeguata verifica circa le forme di praticabilità, le condizioni di remunerazione degli investimenti necessari e l'articolazione in lotti funzionali più opportuna per innescare, il più rapidamente possibile, i ritorni degli investimenti.

---

[84] L'Abruzzo è caratterizzato da: Configurazione geo-territoriale coerente con lo scenario di sviluppo prefigurato, grazie soprattutto alla combinazione autostrada/aeroporto/porto e alla vicinanza ai grandi centri metropolitani quali Roma e Napoli, ed in misura inferiore anche a Bologna; Presenza di capitale fisso sociale (infrastrutture, reti e servizi) adeguato e ulteriormente qualificabile nella direzione prefigurata con investimenti pubblici contenuti; Presenza di attori (sistemi produttivi, Centri di ricerca, Università) in grado di agire, se accompagnati con politiche di innovazione, con tempestività e in modo raccordato nella prospettiva di sviluppo.

[85] I Documenti programmatici in cui vengono disegnate le scelte strategiche della Regione sono: Il Piano Regionale Integrato dei Trasporti (PRIT) che è il documento cui la legislazione regionale assegna il compito di strumento di programmazione di settore e di cui esiste una versione in bozza molto evoluta; lo Studio di Fattibilità per l'integrazione tra il Corridoio Adriatico e le trasversali Adriatico-Tirreniche, redatto nell'ambito dell'APQ 11 che ha individuato un Sistema logistico Integrato Trasversale (SIT). Il Sistema Integrato Trasversale (SIT) collega via terra i poli di Roma, Napoli e Pescara-Chieti-Ortona, integrando attività produttive, infrastrutture, servizi alla mobilità ed alla logistica, ed utilizzando in modo sinergico tutte le opportunità presenti sul territorio. Il sistema logistico integrato SIT di collegamento tra i due mari, complementare e competitivo rispetto agli assi Roma-Ancona e Napoli-Foggia/Bari (ed a livello interregionale all'asse Napoli-Termoli), congiunge via terra i porti tirrenici di Civitavecchia e Napoli con il porto di Ortona e quindi con il Porto di Ploce; da qui il Corridoio pan-europeo 5 assicurerebbe il collegamento verso Sarajevo e Budapest. Il Ministero delle Infrastrutture ha definito inoltre attraverso protocolli condivisi con tutte le Regioni il documento "Infrastrutture Prioritarie" dove sono riportati tutti gli interventi di valenza nazionale ritenuti appunto prioritari. La Finanziaria 2007 ha istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico una Cabina di Regia per gli interventi nel settore delle infrastrutture e dei trasporti, composta dai rappresentanti delle regioni del Mezzogiorno e dei Ministeri competenti per la verifica ed il monitoraggio di questi interventi. Infine altri strumenti finanziari sono quelli per la realizzazione degli interventi dei Programmi Ordinari dell'ANAS e di RFI, i finanziamenti specifici della Legge Obiettivo e il Programma Attuativo Nazionale del FAS Reti e Mobilità. Per questo Programma, che destina all'Abruzzo 109,51 meuro, sono già individuate tutte le opere. Risorse importanti dovranno essere dedicate a questa politica anche dal PAR FAS da coordinarsi con gli interventi ordinari regionali.

Una seconda linea strategica del PRS è il completamento/potenziamento di nodi già presenti sul territorio della Regione Abruzzo, di rilevanza nazionale e internazionale, fra cui prioritariamente:

- Potenziamento del Porto di Ortona, attraverso la realizzazione delle opere necessarie a potenziarne la fruibilità commerciale, valorizzando gli investimenti a tal fine già attuati o in corso di realizzazione nell'ambito dell'APQ Abruzzo PO–Porti (Interventi DT-01, DT-02, DT-03 e DT-04 per complessivi 22,5 meuro circa) ed in primo luogo attraverso il completamento del prolungamento della nuova banchina commerciale (Intervento DT-01 già in corso di conclusione per 14 meuro);
- Potenziamento e messa a norma dell'Aeroporto d'Abruzzo;
- Completamento dell'Interporto della Val Pescara con relativo collegamento con l'Asse attrezzato Chieti-Pescara e con il raccordo autostradale Chieti-Pescara.

L'ottimale collegamento tra i tre nodi, Aereoporto d'Abruzzo, Porto di Ortona ed Interporto Val Pescara, costitutirebbe pertanto un sistema polare di interscambio di valenza transnazionale e qualificherebbe operativamente l'intero territorio regionale come "parte del terrritorio nazionale dove è ipotizzabile si possano concentrare le funzioni di eccellenza dell'economia della conoscenza e dell'innovazione".

Interventi di scala interregionale

La strategia regionale prevede anche interventi di scala interregionale per la compiuta definizione della rete dei collegamenti viari, di cui alcuni già previsti nell'ambito della Legge Obiettivo.

Gli interventi a tal fine indispensabili sono:

- completamento della Dorsale appenninica Rieti-L'Aquila-Navelli e sua connessione con il sistema autostradale attraverso il nodo di Bussi;
- completamento interno del Corridoio Adriatico dorsale statale interna Rieti-L'Aquila-Navelli;
- realizzazione della Pedemontana Abruzzo-Marche ai fini del decongestionamento delle infrastrutture di costa e del raccordo tra la Teramo Mare a Nord e la Trignina a Sud con particolare riferiemnto alla realizzazione del tratto Guardiagrele – Casoli (SS 65) con collegamento con l'Interporto di Manoppello;
- S.S. 652 Fondo Valle Sangro-Lavori di costruzione del tratto compreso tra la stazione di Gamberane e la stazione di Civitaluparella;
- completamento della Teramo-Mare 4 lotto;
- messa in sicurezza e potenziamento della S. S. Trignina e della Superstrada del Liri;
- completamento della variante alla SS 16 tra Montesilvano-Città S. Angelo e Francavilla-Ortona.

La compiuta realizzazione di tali interventi, di cui i primi tre risultano in parte già previsti nell'ambito della Legge Obiettivo, è finalizzata ad eliminare le strozzature di collegamento tra le diverse aree regionali e con i poli di connessione alla rete nazionale SNIT e quindi alla rete Europea TEN e a rafforzare la fruibilità di tali nodi da parte dell'intero sistema insediativo regionale.

Interventi di scala regionale

L'insieme degli interventi delineati costituisce l'armatura strategica a cui saranno connessi tutti gli ulteriori interventi di miglioramento infrastrutturale perseguibili ai livelli di programmazione di scala regionale e locale relativamente ai quali il Piano Regionale Integrato dei Trasporti (PRIT), in via di definizione, ha individuato le seguenti strategie:

- completamento per tratti delle varianti alla SS 16 Adriatica, così come indicato nelle previsioni del PRIT, con l'obiettivo di delocalizzare il traffico di attraversamento dei centri urbani di medio-lunga distanza per decongestionare i centri stessi:
- realizzazione di un servizio ferroviario metropolitano regionale, tramite la gestione dei servizi da parte sia di Trenitalia che della FAS, le cui principali tratte sono: Teramo-Giulianova-Pescara e Lanciano-San Vito-Pescara, con diramazione da quest'ultima verso Chieti, Sulmona e L'Aquila, e lungo la direttrice adriatica verso Martinsicuro a nord e San Salvo-Vasto a sud, con l'obiettivo di catturare la mobilità sistematica e non, sottraendo quote al trasporto su gomma. Lungo il tracciato del SFMR è prevista la realizzazione di nuove stazioni e tra queste anche la realizzazione della stazione presso l'Aereoporto per meglio collegare questa importante porta d'accesso sia con l'area metropolitana Chieti-Pescara e sia con la rete infrastrutturale regionale. Il SFMR va anche dotato di adeguato materiale rotabile.
- Realizzazione di piattaforme intramodali/intermodali finalizzate all'obiettivo di rete intermodale ferro-gomma prevista nei Piani di Bacino Provinciali del TPL;
- creare una rete integrata ferro-gomma che tenda a sfruttare, in attesa della completa realizzazione dell'intervento della velocizzazione della linea ferroviaria Pescara-Roma, le migliori performance dei servizi automobilistici sulla rete autostradale regionale e quelle del servizio ferroviario in particolare per i collegamenti con Roma, interfacciandosi con il SFM del Lazio in relazione ai nuovi progetti della Regione Lazio e del Comune di Roma dell'attestamento dei servizi di TPL provenienti dalla Regione Abruzzo.

Interventi minori e di servizio

Il PRS intende favorire i territori montani che sono danneggiati dal "vincolo di isolamento tenendo conto di tale limite strutturale nella pianificazione e la relativa scelta degli interventi con una infrastrutturazione "minore" o complementari che punteranno anche a ridurre l'incidentalità.

Le adeguate condizioni di servizio per i territori urbani e produttivi sono un ulteriore tema su cui si concentra il PRS attraverso interventi per:
- la concorrenza e l'accesso ai servizi essenziali;
- l'utilizzo di mezzi eco-compatibili.

L'adozione di mezzi circolanti eco-compatibili sarà favorita dal PRS sia per la fortissima esigenza di rinnovare il parco dei mezzi pubblici circolanti sia per ridurre l'inquinamento atmosferico. Essi però possono essere ammessi al finanziamento del FAS solo in termini complementari ad un intervento più ampio che li giustifichi, anche in termini di maggiori servizi resi (incremento dell'offerta chilometrica, incremento della capacità di trasporto, incremento della velocità commerciale). I finanziamenti non si configureranno quali aiuti di stato se i beneficiari sono Enti Locali o comunque enti diversi da società di capitale.

Il Trasporto Pubblico Locale sarà rafforzato con l'apertura alla concorrenza del settore e la maggiore attenzione al tema dell'accesso ai servizi essenziali (non solo quelli scolastici, ma anche quelli sanitari e sociali, tra i quali gli asili nido).

Telecomunicazioni e Società dell'Informazione

In materia di telecomunicazioni, le principali criticità da affrontare riguardano:

- la particolare difficoltà che vivono territori a minore densità abitativa e prevalentemente situati in zone ortograficamente disagiate a connettersi con le infrastrutture della banda larga;
- la scarsa utilizzazione dei servizi informatici da parte delle micro-imprese (anche queste peraltro diffuse prevalentemente nei territori marginali).

L'intervento del PRS sulla Società dell'Informazione[86] andrà nella direzione del miglioramento generale delle infrastrutture e della qualità nell'utilizzo di nuove tecnologie da parte della Pubblica Amministrazione attraverso politiche mirate, che anticipando l'offerta stimolano la domanda potenziale.

Gli obiettivi prioritari su cui accelerare gli importanti sforzi già in atto riguardano:
- il miglioramento dell'accesso e l'utilizzo delle ICT da parte delle PMI;
- il potenziamento delle infrastrutture delle banda larga nelle aree montane che tengano conto dell'evoluzione tecnologica, del rapporto costi-benefici e, non ultimo, della sicurezza. Nel quadro di quanto disposto dagli orientamenti strategici comunitari e dal QSN, l'utilizzo delle opzioni tecnologiche disponibili dovrà essere coerente con il principio della "neutralità tecnologica".
- una decisa accelerazione della riorganizzazione tecnologica della Pubblica Amministrazione ricorrendo prevalentemente al riuso delle soluzioni esistenti a livello nazionale, così da favorire l'utilizzo di strumenti tecnologici e la transizione verso strumenti di amministrazione digitale (firma digitale, gestione documentale elettronica, posta elettronica certificata, protocollo informatico).

5.1.5 Ambiente ed Energia

Gli orientamenti strategici del Piano Regionale di Sviluppo tengono fortemente in conto la protezione ed il miglioramento dell'ambiente. L'ambiente naturale, nonostante la recente evoluzione dell'uso del territorio regionale e la crescente pressione prodotta dallo sviluppo economico e dalle attività antropiche, continua ad essere infatti una straordinaria risorsa per l'attrattività della regione. Le eccellenti risorse ambientali (acqua abbondante e di buona qualità e disponibilità di tutte le fonti alternative di produzione di energia) e la presenza dei Parchi[87] agevolano, se accompagnate da buone politiche, la realizzazione di una moderna infrastrutturazione ambientale, prerequisito fondamentale per la crescita e per gli effetti sull'innovazione.

---

[86] La Strategia Regionale in materia di Società dell'Informazione viene definita in uno specifico documento prescritto peraltro dalla Delibera del CIPE 166/2008 da completarsi entro giugno 2008. Il principale strumento ad oggi disponibile per implementare finanziariamente lo sviluppo del settore è l'Asse 2 del POR FESR che contribuirà da un lato a dotare le zone di montagna delle infrastrutture di comunicazione integrate a banda larga sopperendo al fallimento del mercato che si verifica in queste aree; dall'altro supporterà il sistema delle PMI attraverso servizi avanzati (ad esempio *e- government*, interoperabilità, servizi di comunicazione integrata per reti di imprese); infine fornirà alla popolazione dei comuni montani la possibilità di accedere con facilità ai servizi *on – line* in campo sanitario e formativo. Il Programma interviene con l'Asse 3 il cui obiettivo specifico è "*Migliorare l'accesso e l'utilizzo delle ICT da parte delle PMI mediante il potenziamento delle infrastrutture delle banda larga nelle aree montane ed il miglioramento dei servizi*".
Il POR FSE promuove azioni di diffusione delle TIC nelle PMI attraverso una valutazione analitica dei bisogni, l'orientamento all'utilizzo di queste tecnologie del personale interno, e l'aggiornamento delle figure professionali che operano tramite queste nuove tecnologie sul versante dell'offerta (come ad esempio i fornitori e gli sviluppatori di soluzioni hardware e *software* per le imprese). Tale offerta formativa sui temi dell'ICT sarà ovviamente modulata sulla base dei diversi livelli professionali cui si rivolge. Il FEASR con il Piano per lo Sviluppo Rurale completa l'intervento del FESR intervenendo esclusivamente con azioni che interessano gli allacciamenti a servizio delle aziende agricole e forestali e prioritariamente a favore di quegli interventi finalizzati a creare o migliorare il collegamento con una rete principale. Il Programma Regionale FAS 2007-2013 dovrà essere coordinato con il Documento di Strategia specifica e dovrà in ogni caso integrare gli altri tre strumenti finanziari regionali. Il Programma nazionale del FAS finanzierà in Abruzzo significativi interventi da coordinare con quelli regionali.

[87] In Abruzzo sono operativi 3 Parchi nazionali (Parco Nazionale d'Abruzzo, Gransasso-Laga e Maiella), 1 Parco Regionale (Velino Sirente), 17 Riserve Naturali e 4 Parchi attrezzati.

La strategia della Regione per lo sviluppo va oltre la salvaguardia dell'ecosistema e fa propria l'idea, più evoluta, di sviluppo sostenibile: cioè di una crescita che soddisfa sì i nostri bisogni attuali ma anche quelli delle generazioni future, tutelando l'ambiente con le sue risorse e affrontando in modo coordinato le attività di programmazione e governo delle trasformazioni del territorio[88].

Gli interventi nel campo della sostenibilità ambientale da realizzare attraverso il PRS sono:

- l'adeguamento dei servizi pubblici locali, ed in particolare del sistema integrato dei rifiuti e del servizio idrico;
- il graduale ma incisivo passaggio a fonti energetiche alternative e l'utilizzo di fonti rinnovabili pulite;
- la pianificazione di interventi a tutela della biodiversità e la diffusione della cultura del paesaggio;
- il potenziamento dei processi di governance con particolare attenzione alle fasi di monitoraggio e di valutazione.

La Regione Abruzzo intende attuare politiche atte al raggiungimento degli obiettivi del Protocollo di Kyoto, che impongono ai Paesi sottoscrittori di intraprendere una strategia complessiva di lotta al cambiamento climatico. Per garantire che il consumo di risorse rinnovabili e non rinnovabili non superi la capacità di carico dell'ambiente si punta all'adeguamento dei servizi pubblici locali che necessitano perciò di interventi prioritari nei settori della gestione dei rifiuti, della bonifica dei siti inquinati e dell'inquinamento luminoso ed elettromagnetico.
La strategia regionale si prefigge, in particolare, di dissociare l'uso delle risorse dalla crescita economica, migliorando la loro efficienza e prevenendo la produzione di rifiuti. È necessario, pertanto, sviluppare azioni che interessano l'intera filiera della loro gestione integrata, sulla base delle priorità di intervento definite dalla normativa comunitaria e nazionale[89].

Nel territorio abruzzese si sono poste le basi per una politica energetica basata sullo sviluppo delle fonti rinnovabili pulite (eolica, fotovoltaica, solare, biomassa e idrogeno). La strategia regionale in materia di energia è disegnata dal Piano Energetico Regionale[90]. Il Piano si propone di ridurre la dipendenza dalle fonti tradizionali di energia migliorando l'efficienza energetica e promuovendo le energie rinnovabili.

---

88 Il modello tiene conto del Sesto Programma di Azione per l'Ambiente della UE sintetizzabile nei seguenti settori: cambiamento climatico; ambiente e salute; gestione delle risorse naturali e dei rifiuti; natura e biodiversità.

89 Esse sono volte a: conseguire una riduzione della produzione di rifiuti e della loro pericolosità; aumentare i livelli di intercettazione delle frazioni recuperabili dai rifiuti, prioritariamente attraverso la diffusione dei "sistemi integrati" di raccolta e delle attività di riciclaggio; prevedere, almeno per quota parte del rifiuto prodotto, il recupero di energia dai rifiuti residui non altrimenti recuperabili; minimizzare il ricorso a discarica per i rifiuti non trattati e per i residui dei trattamenti; garantire l'utilizzo delle tecnologie di trattamento e smaltimento più appropriate alla tipologia di rifiuto; favorire lo smaltimento dei rifiuti in luoghi prossimi a quelli di produzione; promuovere attività di comunicazione, educazione e formazione dei cittadini e degli operatori del settore.

90 Il PER è corredato dal rapporto ambientale e dalla Dichiarazione di sintesi del processo di VAS ed è stato proposto al Consiglio Regionale con Del. 221/C del 21 marzo 2008. Questo Piano, finanziato attraverso l'Asse 2 del POR FESR 2007-2013, è lo strumento principale attraverso il quale la Regione programma, indirizza ed armonizza nel proprio territorio gli interventi strategici in tema di energia. Gli obiettivi fondamentali del PER della Regione Abruzzo si possono ricondurre a due macroaree di intervento, quella della produzione di energia dalle diverse fonti (fossili e non) e quella del risparmio energetico. Più nel dettaglio, i principali contenuti del PER sono: la progettazione e l'implementazione delle politiche energetico - ambientali; l'economica gestione delle fonti energetiche primarie disponibili sul territorio (geotermia, metano, ecc.); lo sviluppo di possibili alternative al consumo di idrocarburi; la limitazione dell'impatto con l'ambiente e dei danni alla salute pubblica, dovuti dall'utilizzo delle fonti fossili; la partecipazione ad attività finalizzate alla sostenibilità dello sviluppo. L'articolazione del PER può essere ricondotta a due fasi fondamentali: la prima è l'Analisi ed inquadramento della situazione attuale del territorio comprendente anche la redazione ed analisi del Bilancio Energetico Regionale ed ambientale; la seconda è la Definizione del Piano d'Azione. L'obiettivo del Piano di Azione del PER della Regione Abruzzo è sintetizzabile in due step: il Piano di Azione prevede il raggiungimento almeno della quota parte regionale degli obiettivi nazionali al 2010. Il Piano d'Azione prevede il raggiungimento al 2015 di uno

Per garantire la sicurezza delle forniture occorre valutare se sono ancora necessari investimenti nelle fonti di energia tradizionali, in particolare - quando vi è la prova di un fallimento del mercato e se ciò non ostacola la liberalizzazione del mercato - sul miglioramento delle reti elettriche e sul completamento e potenziamento delle reti di trasporto e di distribuzione del gas.

Nel campo della conservazione della biodiversità e per la tutela e lo sviluppo compatibile delle risorse ambientali, presenti in maniera così incisiva sul territorio, occorre accelerare decisamente le attività di pianificazione, dando centralità in particolare al progetto APE (Appennino Parco d'Europa). Nella pianificazione si devono integrare le differenze ambientali, paesaggistiche, urbanistiche, storico culturali che caratterizzano il territorio abruzzese e le aspettative di utilizzo (o di non utilizzo) che i Cittadini, gli Enti Territoriali e l'insieme dei "soggetti portatori di interesse" esprimono[91].

Il PRS intende rilanciare la cultura del Paesaggio nel convincimento che esso sia sempre più un fattore di localizzazione decisivo nell'attrazione delle imprese e delle abitazioni; esso è cioè un capitale rilevante per lo sviluppo economico che acquisisce importanza per la competitività e lo sviluppo sostenibile dei territori[92]. Pertanto, insieme alla promozione di una progettazione tesa alla qualità architettonica, urbana e del paesaggio, il PRS sostiene fortemente le azioni per il recupero di detrattori quali cave, infrastrutture, aree degradate o abbandonate.

La realizzazione di tutti questi interventi dipende dal potenziamento dei processi di governance che saranno completati incentivando la formazione di Agenda 21 locali, le certificazioni ambientali (ISO 14001, registrazioni EMAS "marchio di qualità della gestione ambientale"), l'adozione di manuali per gli acquisti verdi e l'attuazione di un sistema integrato di iniziative ed interventi in materia di Informazione, Formazione ed Educazione Ambientale (INFEA).

L'efficacia delle politiche ambientali va sostenuta anche con un efficace sistema di monitoraggio e valutazione dotato di idonei indicatori. È urgente integrare i sistemi informativi di cui sono dotate le strutture della Regione, dei suoi Enti Strumentali e degli altri Enti Territoriali, soprattutto in vista del loro utilizzo per il monitoraggio degli indicatori identificati nell'ambito della gestione dei rifiuti e del servizio idrico dagli Obiettivi di Servizio[93], che rappresentano una spinta importante nella direzione dell'aumento delle capacità istituzionali in materia di politiche ambientali.

---

scenario energetico dove la produzione di energia da fonti rinnovabili sia pari al 51% dei consumi alla stessa data passando attraverso uno stadio intermedio al 2010 dove la percentuale da rinnovabile è pari al 31%. L'obiettivo della regione è quindi molto ambizioso. Il DPS insieme alla Regioni del Mezzogiorno ha individuato, all'interno del QSN gli indicatori, con relativi target quantitativi da raggiungere, in aggiunta a quelli già definiti per gli obiettivi di servizio. Tra gli indicatori che sono stati ritenuti rappresentativi ci sono i consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili (a meno dell'idroelettrico). Attualmente essi rappresentano l'1,5% del totale; al 2010 la Regione scommette su un target del 10,7%, al 2013 del 15,8%. I dati percentuali sono stati appunto ottenuti (in K Tep) utilizzando le previsioni del Piano Energetico Regionale.

[91] Un esempio di queste nuove modalità operative è dato dalla nuova legge per il governo del territorio che sostituirà la L.R. 18/83. Da evidenziare anche l'impegno nel controllo del "costruito" sul territorio regionale, per mezzo della redazione di un nuovo Testo Unico per l'edilizia che curerà con particolare attenzione gli aspetti tecnici relativi all'efficienza energetica degli edifici incentivando l'utilizzo delle Best Available Technologies disponibili in materia.

[92] La Regione partecipa alla RECEP (Rete Europea per l'attuazione della Convenzione Europea del Paesaggio) come membro fondatore; partecipa a progetti comunitari sulla competitività e sulla sostenibilità basati sul "paesaggio della qualità"; ha istituito l'Osservatorio Regionale del Paesaggio (ORP) e sta redigendo il nuovo Piano Paesaggistico Regionale (carta dei luoghi e dei paesaggi e atlante dei paesaggi).

[93] Gli indicatori sono: Quantità di rifiuto urbano smaltito in discarica; Raccolta differenziata; Quantità di compostaggio da rifiuto differenziato e Perdite nella distribuzione; Popolazione servita da depurazione. Oltre alla verifica intermedia fissata a novembre 2009 è prevista una verifica finale del raggiungimento degli obiettivi a novembre 2013, in accordo temporale quindi con il periodo di riferimento del PRS.

5.1.6 Sviluppo del turismo e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale

Quella turistica costituisce per l'Abruzzo una delle principali filiere imprenditoriali ed è al centro della Programmazione regionale di valorizzazione delle risorse naturalistiche, paesaggistiche e storico-artistiche come leva strategica in grado di determinare lo sviluppo economico e sociale.
L'approccio che sostiene tale strategia è quello dell'integrazione degli obiettivi di valorizzazione delle diverse risorse con quelli dello sviluppo sostenibile del turismo.

L'iniziativa regionale trova un importante punto di forza nel Programma di attuazione Interregionale 2007-2013 "Attrattori culturali, naturali e turismo"[94] che si prefigge "*di intervenire nell'ambito dell'armatura culturale, ambientale e naturalistica propria dei differenti territori, su quei nodi (Poli) che, integrati all'interno di reti interregionali di offerta siano in grado di rappresentare luoghi di significativa attrattività e al tempo stesso di produrre, attraverso la loro valorizzazione, concrete ricadute positive in termini di sviluppo economico e sociale su ambiti territoriali più estesi e diversificati*", e individua quindi nelle Reti interregionali di offerta culturale e naturalistica e nei Poli l'oggetto delle proprie azioni[95].

Per poter competere con le nuove e differenti destinazioni turistiche internazionali[96] sono quindi sviluppate efficaci politiche di adeguamento e qualificazione del sistema di offerta[97], che attraverso il PRS si articolano nei seguenti punti:

- valorizzazione dei beni culturali capace di generare anche condizioni di crescita culturale e sociale delle popolazioni residenti;
- salvaguardia e tutela del patrimonio ambientale nella conciliazione con le esigenze di fruizione degli attrattori naturali;
- sviluppo della filiera imprenditoriale, anche attraverso il rafforzamento della dotazione infrastrutturali e dei servizi;
- governance interistituzionale e multilivello, che prevede interazioni sia con i Centri di Competenza nazionali che con gli altri Enti Territoriali, completando l'approccio di integrazione di obiettivi e attività.

---

[94] Il Programma declina, in termini interregionali e secondo priorità strategiche specifiche e complementari a quanto previsto dai singoli POR, la strategia definita dal QSN 2007-2013 relativamente alla priorità 5 "Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo".

[95] Per Rete interregionale di offerta culturale e naturalistica s'intende: Un sistema di integrazione, materiale ed immateriale presente e/o attivabile su scala interregionale tra Poli e attrattori culturali, naturali e paesaggistici di particolare pregio e qualità intrinseca, tali da configurarsi anche quali autonomi sistemi di offerta in grado di rispondere a specifiche esigenze e fabbisogni espressi dalla domanda turistica di riferimento. Il Polo viene definito dal POIN "area geografica fisicamente circoscritta in cui si concentrano attrattori culturali e/o naturali e/o paesaggistici di particolare pregio e qualità intrinseca, tale da rappresentare se adeguatamente valorizzata con riferimento sia agli attrattori in essa localizzati, sia alle condizioni e servizi che ne determinano la relativa fruizione una destinazione capace di attrarre visitatori e di determinare impatti positivi, diretti ed indiretti, sul sistema socio economico complessivo".

[96] Rafforza questo convincimento l'evoluzione prevista dei flussi turistici internazionali che secondo il UNWTO raddoppieranno nei prossimi dieci-quindici anni.

[97] "La qualità del prodotto turistico, inteso quale sistema integrato delle risorse culturali e naturali presenti nei territori (gli attrattori), dei servizi di ricettività e di accoglienza in essi localizzati e delle condizioni di contesto, materiali ed immateriali, che determinano la relativa possibilità di fruizione e la qualità del soggiorno (il contesto), costituiscono i fattori decisivi che condizionano la preferenza dei visitatori e che di conseguenza incidono sulla competitività delle destinazioni turistiche italiane a livello internazionale". POIN 2007-2013 "Attrattori culturali,naturali e turismo".

I luoghi della **cultura** devono essere organizzati per raggiungere risultati di eccellenza non solo nelle funzioni tradizionalmente loro attribuite, ma anche attraverso lo sviluppo di servizi aggiuntivi innovativi, quali la gestione di punti vendita, l'ideazione di eventi rivolti all'esterno e/o aperti all'utilizzo dei privati, e l'attivazione di una buona e funzionale collaborazione ed integrazione con le imprese attive nei settori ad esse collegate.

Sul piano delle **risorse ambientali** e naturalistiche si darà un impulso decisivo alla attività di pianificazione, anche della gestione, condizionando a questo scopo qualunque finanziamento di infrastrutture e servizi. I Programmi regionali[98] (si concentreranno su alcuni itinerari eccellenti quali i sistemi naturalistici, i sistemi paesaggistici e la fascia costiera, scelti sulla base della attrattività, nelle zone di massimo rispetto o in aree soggette a particolari vincoli di tutela e salvaguardia ambientale e/o paesaggistica[99].

La **filiera imprenditoriale** delle risorse culturali e ambientali non è ancora sviluppata in maniera strutturata, integrata e fruibile: il PRS supera gli approcci frammentati che hanno caratterizzato finora le politiche di valorizzazione dei beni culturali e naturali e promuove il settore turistico nel sostegno alle filiere ad esso collegate.
La stagionalità costituisce una delle più evidenti anomalie del mercato turistico italiano e anche dell'Abruzzo; il PRS privilegia perciò i servizi alternativi ed integrativi e procederà a valutare, nel contempo, l'opportunità di azioni di promozione di offerta alberghiera con standard elevati di qualità al fine di sviluppare motivazioni turistiche diversificate e alternative rispetto al balneare.
Le iniziative previste dai Programmi regionali[100] verranno coordinate e integrate opportunamente da interventi formativi, azioni di promozione e incentivi per elevare lo standard qualitativo della offerta alberghiera e dei servizi anche nella altre aree della Regione.
Il PRS incide sulla diversificazione dell'offerta anche attraverso le migliorate condizioni di accessibilità e disponibilità dei servizi di trasporto.

La **governance multilivello** in tema di Turismo e valorizzazione dei Beni Culturali e Ambientali è molto importante; essa deve esercitarsi sia attraverso una stretta cooperazione interistituzionale con i Centri di Competenza Nazionale (Ministeri competenti e ENIT) sia attraverso i Piani di Azione Territoriale definiti dalle Province e dal Partenariato locale sulla base di indirizzi regionali. In particolare attraverso la valutazione di tali Piani ma anche attraverso azioni di rete, la Regione insieme alle Province dovrà evitare approcci di tipo "localistico", che hanno già caratterizzato, in particolare nel passato periodo di programmazione, le politiche territoriali in materia di turismo.

[98] Il PAR del FAS ma anche le iniziative ordinarie.
[99] Zone "A" all'interno di aree parco e/o zone di riserva integrale.
[100] Con il POR FESR la Regione ha promosso 8 Progetti Integrati nelle zone montane della Regione che si propongono appunto la crescita del settore turistico in questi territori attraverso la valorizzazione delle loro risorse naturali e culturali e lo sviluppo dei servizi turistici alternativi e dei servizi ricreativi e culturali. Un contributo importante a questa strategia viene anche dal Piano di Sviluppo Rurale che con l'Asse 3 finanzia appunto iniziative per l'attrattività turistica del territorio rurale.

5.2 Coesione

5.2.1 Inclusione sociale

La strategia del PRS per l'inclusione sociale e la riduzione dei disagi si basa sull'analisi dell'evoluzione demografica della Regione che si contraddistingue per un basso tasso di natalità con un lieve incremento dovuto all'immigrazione, e un aumento del tasso di invecchiamento; per la diminuzione del tasso di attività e della forza lavoro e in particolare per l'alto tasso di disoccupazione femminile.
Gli svantaggi che interessano in misura crescente nuovi strati della popolazione regionale, con un inasprimento della povertà, rischiano, se non efficacemente affrontati, di minare la coesione sociale, ancora oggi punto di forza della Regione, e di rendere improbabile il successo di politiche che si prefiggano la valorizzazione competitiva dei sistemi produttivi locali.

Le politiche sociali del PRS intervengono su due diversi gruppi sociali in evidenti difficoltà:

- giovani, famiglie e anziani con la promozione di servizi per la riduzione della dispersione scolastica, per la conciliazione fra il lavoro di cura e quello professionale delle donne, per la cura e socializzazione degli anziani;
- lavoratori, per l'integrazione socio-lavorativa di tutti i soggetti afflitti da condizioni di svantaggio quali disabili, immigrati, detenuti, ex-detenuti, tossicodipendenti, e soggetti minati da altre forme di dipendenza.

Le iniziative programmate[101] in favore **dei giovani, della famiglia e degli anziani**, vanno nella direzione dell'inversione del trend demografico, investendo maggiori risorse nelle politiche di settore; e

[101] Attraverso il Piano Sociale 2007-2009.

nell'elaborazione di politiche efficaci per il contrasto all'emergere di nuove preoccupanti povertà fra le famiglie abruzzesi.

Il PRS interviene anche sul modello assistenzialistico che andrà riconvertito in un modello di politiche sociali attive e per l'autonomia, specie per le persone anziane, così da prevenire l'insorgere della non-autosufficienza in gruppi sempre più numerosi di persone, con la conseguente insostenibilità economica del sistema di welfare regionale. Lo "schiacciamento" assistenzilistico sull'anziano, che contraddistingue le politiche sociali attuate finora, lascia il posto ad un atteggiamento in grado di favorire l'inversione del trend di declino del tasso di attività, del tasso di natalità e dell'occupazione femminile.

Le modalità di attuazione di tali interventi saranno molteplici e opportunamente selezionate e coordinate in relazione alle condizioni individuali dei destinatari. Per le famiglie sono previste, per esempio, attività di orientamento e di consulenza; in generale con il PRS si promuovono il sostegno alla costruzione di reti e partenariati fra gli attori operanti nel campo dell'inclusione sociale quali Istituzioni locali, Servizi per l'impiego, Organizzazioni no profit operanti nel settore del recupero e del reinserimento delle fasce deboli, Cooperative sociali, Servizi sociali e socio-sanitari, Scuole e OdF.

Un ruolo centrale avranno le iniziative legate alla premialità del Quadro Strategico Nazionale rivolte a potenziare in modo rilevante proprio l'offerta di asili nido e l'assistenza sanitaria domiciliare agli anziani[102].

Gli interventi per **l'integrazione socio-economica** degli immigrati disporranno di risorse crescenti, poiché la loro integrazione va considerata una risorsa sociale fondamentale per il futuro della Regione che si prospetta sempre più multiculturale. Le altre categorie svantaggiate (persone in situazione di vulnerabilità sociale e di povertà, persone con disturbi mentali, detenuti ed ex-detenuti, minori del circuito penale, donne vittime di tratta, minori stranieri), che in Abruzzo hanno una incidenza rilevante, godono invece dell'attenzione dei singoli Paini di Zona che devono aumentare la loro capacità inclusiva.

Tutti questi interventi saranno realizzati con un approccio differenziato sul territorio, poiché l'Abruzzo ha un modello di sviluppo economico e una dinamica demografica differenziata per la zona costiera e quella montana. Se i bisogni sociali degli ambiti capoluogo e di quelli costieri sembrano sempre più caratterizzarsi per dinamiche tipiche di aree metropolitane, i bisogni degli ambiti montani sono maggiormente condizionati dalla dispersione territoriale, dalla denatalità, dal basso tasso di immigrazione[103] e di attività[104].
La strategia si ispira perciò al principio di sussidiarietà, con il riconoscimento del ruolo delle comunità locali nella guida del proprio sviluppo nell'ambito di una cornice delineata dalla Regione, attraverso l'impiego di strumenti di collaborazione, partecipazione e impegno comune [105].

---

[102] Per acquisire la premialità la percentuale di Comuni in cui vengono attivati servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi o servizi integrativi e/o innovativi) dovrà passare dall'attuale 23 % al 34% ;quella dei bambini serviti dal 6,7% al 12,0% di cui il 70% in asili nido. gli anziani presi in carico dal servizio di assistenza domiciliare del Servizio Sanitario dall'1,8% al 3,5%.

[103] Ad eccezione della provincia di L'Aquila ed in particolare della Marsica dove l'alta presenza di immigrati in alcune zone della Regione sta anche invertendo alcuni storici squilibri territoriali.

[104] Elaborazioni dell'Osservatorio sociale su dati ISTAT: Il tasso di natalità 2005 (per mille) va dal 10,14 della Val Vibrata al 5,69 dell'Alto Vastese, il tasso di fecondità 2005 (per mille) va dal 42,03 dell'ambito sociale "Costa Sud 2" della provincia di Teramo al 28,42 dell'alto Vastese;l'indice di vecchiaia 2005 (per 100) va dal 310,0 della montagna aquilana al 97,3% della costa sud della provincia di Chieti.Infine gli stranieri residenti al 2004 presentano la percentuale più elevata nell'ambito sociale Marsica 1.

[105] Il terzo Piano Sociale Regionale (2007-2009) afferma: "Il modello a cui le politiche sociali abruzzesi intendono ispirarsi è quello del "welfare di comunità", che è attuazione concreta del principio di sussidiarietà. E' questo il modello della rete integrata che regolamenta e incentiva lo sviluppo delle formazioni sociali, accanto a quello delle istituzioni pubbliche, e che consente la pluralità delle risposte, in una logica di diversità e di reciprocità, necessaria nella società attuale, sempre più complessa e differenziata".

Le criticità con cui la Regione e gli altri Enti Territoriali devono misurarsi nell'ambito delle politiche sociali riguardano però anche la **governance**:

- la inadeguata capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche[106];
- il rapporto squilibrato fra assistenza erogata in servizi diretti ed assistenza erogata con trasferimenti monetari, che in Abruzzo è di quasi 1 a 5;
- la mancata integrazione sociosanitaria, dovuta anche ai differenti assetti della sanità territoriale e dei servizi sociali[107].

La multidimensionalità e la complessità delle finalità perseguite richiedono quindi un approccio di carattere integrato, in grado di utilizzare in modo sinergico e complementare tutti i diversi strumenti di intervento e le fonti di finanziamento di carattere comunitario, nazionale e regionale[108].
Anche le forme di governance già sufficientemente evolute[109] vanno perciò affinate;in particolare è necessario rafforzare ed integrare le funzioni di monitoraggio e valutazione[110].

5.2.2 Le politiche per la salute

Il *Memorandum* per il Protocollo d'Intesa sulla salute nel Mezzogiorno[111] segna una svolta nell'approccio delle politiche di coesione: gli investimenti in materia sanitaria e socio-sanitaria finalizzati ad una migliore qualità del servizio, sono assunti, infatti, come investimenti per lo sviluppo economico dei territori. Il *Memorandum* si fa quindi promotore del miglioramento delle capacità di servizio del settore sanitario e socio-sanitario e del potenziamento della qualità dell'assistenza nell'ottica della convergenza tra le diverse Regioni italiane e con un quadro finanziario complessivo che prevede un fabbisogno iniziale di circa 3 Miliardi di euro[112].

---

106 Il livello di spesa sociale nei Comuni abruzzesi, secondo una recente indagine ISTAT, appare ancora nella fascia bassa nel confronto con le altre regioni italiane (15° posto), mentre la spesa pro-capite in Abruzzo è di 52,7 euro a fronte di una media nazionale di € 91,3.

107 Secondo un'indagine dell'Agenzia Socio-Sanitaria Regionale con dati del 2005, l'Abruzzo ha 73 distretti sanitari, di cui attivati solo 45. A livello italiano è un vero record: basti pensare, ad esempio, che l'Emilia-Romagna ne ha 39, il Veneto 56, il Piemonte 66, le Marche 24, la Toscana 42. Questa situazione provoca notevoli impatti negativi sull'integrazione, che deve realizzarsi principalmente fra distretto sanitario ed ambito sociale.

108 Gli strumenti fondamentali con cui vengono realizzate le politiche di inclusione sociale della Regione sono l'Asse 3 "Inclusione sociale" del POR FSE e il Piano Sociale Regionale, ma anche il Fondo Unico Regionale delle politiche del lavoro, e le altre politiche regionali per la salute, la casa, etc.. Le leggi nazionali che supportano tale intervento sono la L.68/99 sul collocamento mirato e la L.53/03 sui livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione.

109 Il percorso di realizzazione di un nuovo sistema di interventi e servizi sociali in Abruzzo è stato avviato con la L.R. 22/98, contenente le norme per la programmazione e l'organizzazione dei servizi sociali con la quale si sono costituiti gli ambiti sociali e avviati i piani di zona. Inoltre sono da tempo operativi i servizi per l'impiego che al loro interno rendono anche un servizio specificamente dedicato ai soggetti svantaggiati (S.I.L.U.S.) ; è in corso infine una decisa accelerazione della integrazione socio-sanitaria.

110 Da 10 anni è operativo un Osservatorio sociale all'interno della struttura regionale che si occupa di programmazione sociale. Il terzo piano sociale ne prevede il potenziamento in modo da far sì che esso diventi strumento sempre più efficace per un'azione unitaria di rilevazione dei bisogni e di lettura dei dati comunque disponibili, in una prospettiva di miglioramento della capacità complessiva del sistema di conoscere e monitorare i fenomeni sociali Si sta inoltre realizzando un "Osservatorio dell'Inclusione sociale e delle povertà", finalizzato ad attività di analisi e monitoraggio e al coordinamento degli altri strumenti di rilevazione già operanti sul territorio in riferimento alle problematiche dell'integrazione sociolavorativa delle fasce deboli (disabilità, nuove povertà, immigrazione, etc), nonché alla individuazione e diffusione di buone prassi ad esse afferenti.

111 Memorandum dal titolo "Quadro Strategico per la Salute, Sviluppo e Sicurezza nel Mezzogiorno: Indirizzi e Obiettivi operativi di convergenza strutturale dei servizi sanitari regionali del Mezzogiorno" firmato il 17 aprile 2007 dal Ministro della Salute, dal Ministro dello Sviluppo Economico e dai Presidenti delle otto Regioni meridionali e insulari.

112 Che sarà coperto in via prioritaria da risorse a livello nazionale e interregionale (a valere sui PON, sui POIN, sui POR e sulla Riserva Fondo per le Aree Sotto-utilizzate per il Mezzogiorno); mentre il contributo delle Regioni sottoscrittrici dell'Intesa deve essere pari, in via indicativa, all'1,5% del valore complessivo dei piani finanziari dei rispettivi Programmi.

L'Abruzzo condivide solo in parte la situazione delle Regioni del Sud, interessate da "perduranti e rigidi fenomeni di mobilità sanitaria passiva, da sacche di bassa appropriatezza, da scarsa razionalità ed efficienza della spesa e da disomogenei e comunque spesso insufficienti livelli qualitativi dei servizi (…)"[113], ma è lontano anche dagli standard delle regioni del Centro Nord.

Per recuperare quest'ultimo ritardo si sta intervenendo su due punti focali del bilancio sanitario[114]:

- il rientro del debito senza incidere sulla qualità del servizio;
- la riduzione dei costi per aumentare l'efficienza del sistema sanitario.

Il settore sanitario incide molto sullo sviluppo economico dell'Abruzzo poiché la grave **passività** che lo caratterizza ha già comportato una maggiorazione delle aliquote fiscali, per cui il rientro del debito sanitario, nella salvaguardia della qualità del servizio, è la più importante iniziativa regionale. Si conferma infatti l'indisponibilità a dare corso ad ulteriore tassazione dei cittadini e delle imprese abruzzesi, prevedendo di utilizzare già nel 2010 le risorse liberate dalla sanità per eliminare i ticket e abbassare le aliquote fiscali. La Regione sta intervenendo con decisione anche sui **costi** del Sistema Sanitario Regionale, da cui si originano i disavanzi annui, rispettando comunque l'obbligo di pagamento dei debiti pregressi.

Questa durissima azione di contenimento delle spese potrebbe deteriorare la situazione del Servizio Sanitario Regionale se non affiancata da una buona politica di investimenti, che, per il ciclo 2007-2013, può basarsi sui programmi delle politiche di sviluppo dei Fondi Strutturali[115].

Le azioni previste dai Programmi Operativi della Regione Abruzzo si riferiscono in definitiva principalmente alle *politiche socio-assistenziali* e sono portate avanti prioritariamente attraverso il contributo del Fondo Sociale Europeo[116]. Poche, infatti, sono le azioni previste riconducibili alle politiche sanitarie in senso stretto: queste riguardano essenzialmente la promozione di nuovi servizi nel settore delle nuove tecnologie, quali i servizi sanitari on line (e-health), e le attività di telesoccorso e di telemedicina.

---

113 *Memorandum* pag. 2.

114 Sui due obiettivi, prioritari nella politica di bilancio dei prossimi anni, il *Piano di rientro* triennale 2007/2009 dei deficit sanitari indica le prescrizioni, le azioni da intraprendere e la misura dei finanziamenti indispensabili per pervenire all'equilibrio economico-finanziario del Sistema Sanitario Regionale a partire dall'anno 2010.

115 L'Abruzzo - come del resto anche la Regione Molise - dispone di minori possibilità di intervento attraverso i Fondi strutturali rispetto a quanto previsto per le altre Regioni del Mezzogiorno inserite nell'Obiettivo Convergenza, e deve orientare la spesa secondo quanto indicato dalla regolamentazione dell'obiettivo Competitività e Occupazione escludendo dunque alcune tipologie di intervento. Il PO FESR - nel rispetto delle priorità assegnate dall'articolo 5 del Regolamento FESR - non può prevedere per esempio stanziamenti diretti per le *infrastrutture della sanità* (categoria 76) o per le *altre infrastrutture sociali* (categoria 79), mentre partecipa all'obiettivo strategico del settore attraverso investimenti nel campo della "ricerca e sviluppo tecnologico (R&ST), innovazione e imprenditorialità" e dei servizi ed applicazioni per i cittadini (servizi sanitari online).

116 Il PO FSE, attraverso l'Asse III "Inclusione sociale", attribuisce rilevanza particolare alle azioni di contrasto alla povertà. Le principali tipologie d'azione previste riguardano: il sostegno all'inserimento nel mercato del lavoro dei soggetti appartenenti a famiglie al di sotto della soglia di povertà; percorsi finalizzati all'inserimento lavorativo dei disabili ed in generale dei soggetti svantaggiati, incentrati sulla valorizzazione delle potenzialità connesse alle nuove tecnologie; attività di analisi e monitoraggio e al coordinamento degli altri strumenti di rilevazione già operanti sul territorio in riferimento alle problematiche dell'integrazione socio-lavorativa delle fasce deboli. Uno spazio interessante per il settore della salute c'è nella *strategia* delineata dal Piano di Sviluppo Rurale, soprattutto con riferimento alla Misura 3.4 "Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale" che prevede l'attivazione di importanti servizi per le popolazioni delle aree rurali quali ad esempio il telesoccorso, la telemedicina e le strutture di accoglienza per anziani. In particolare, il Piano esplicita che "il sostegno è concesso per l'avviamento di servizi essenziali, comprese le attività culturali o ricreative (…) e che (…) le dotazioni infrastrutturali su piccola scala devono riguardare prioritariamente i servizi primari, quali ad esempio: l'assistenza socio-sanitaria domiciliare integrata, con particolare attenzione agli anziani ed ai portatori di handicap".

La programmazione regionale dovrà quindi puntare sull'approccio unitario ed integrare, soprattutto con le proprie risorse ordinarie, le risorse nazionali a valere sul FAS per realizzare interventi infrastrutturali nel settore sanitario. Le risorse regionali del medesimo Fondo FAS vanno infatti impegnate pressoché tutte sull'Obiettivo di Servizio relativo all'assistenza domiciliare agli anziani.

Le risorse ordinarie a disposizione della Regione in materia di investimenti per la salute sono utilizzate, attraverso il PRS, per:

- la riorganizzazione delle strutture sanitarie completando gli investimenti infrastrutturali già avviati, sia nei presidi maggiori che minori, e attuandone di nuovi con il potenziamento dei punti di erogazione territoriale;
- l'assunzione di un nuovo modello organizzativo basato sulla cura domiciliare e sulla prevenzione e monitoraggio dei bisogni.

Alla luce della grave situazione del bilancio è decisivo, per non pregiudicare la qualità del Sistema Sanitario Regionale, accelerare in primis le iniziative tese a **riqualificare e riorganizzare le strutture sanitarie** già individuate con Accordi di Programma[117], e finanziate con oltre 60 milioni di EURO ma non ancora completate. Occorre accelerare decisamente l'attuazione di questi investimenti anche individuando soluzioni organizzative innovative.

Con il PRS si aggiunge a questi interventi anche il nuovo Accordo di Programma[118]: la sua attuazione permetterebbe la realizzazione di un programma di investimenti coerente con il Piano di riordino della rete ospedaliera, che disciplina l'offerta di posti letto, e con lo stesso Piano di Rientro[119] per una riqualificazione di ampio respiro, operata attraverso la chiusura di posto letto, la riconversione dei piccoli presidi e la diminuzione del numero dei distretti.

Gli obiettivi individuati dal nuovo AdP si traducono in interventi diriqualificazione dell'assistenza ospedaliera, nei presidi maggiori con interventi di adeguamento[120] e di potenziamento tecnologico, con particolare rilevanza per la costruzione del nuovo P.O. di Vasto e per l'ampliamento e ristrutturazione del P.O. di Giulianova; e nei presidi minori con interventi di ristrutturazione e messa a norma finalizzati al nuovo ruolo di ospedale di territorio.Il potenziamento dei punti di erogazione territoriale con interventi destinati a migliorare l'offerta e dirigere la domanda del territorio limitrofo, permetterà di alleggerire il ricorso ai presidi di livello multizonale nell'ottica di una riorganizzazione del territorio.

---

[117] Individuati con deliberazione del Consiglio Regionale n. 69/6 del 26.06.02 anche se per la loro realizzazione si sono dovuti attendere due Accordi di Programma: lo stralcio 2004 sottoscritto in data 14.10.2004 dell'AdP "Potenziamento delle dotazioni tecnologiche di alcune strutture ospedaliere e territoriali, nonché la realizzazione di interventi prioritari in materia di ristrutturazione per la messa a norma e il completamento di alcuni presidi" e AdP integrativo del precedente stralcio 2004, sottoscritto in data 31.07.07 dal titolo "Realizzazione di alcuni interventi per la riqualificazione dei settori nevralgici - cardiologia e cardiochirurgia e il settore dell'emergenza - urgenza - dei presidi ospedalieri maggiori ed il potenziamento dei servizi sanitari territoriali presso distretti e poliambulatori".

[118] Ai sensi dell' art. 20 L. 67/1988, sottoscritto con il Ministero della Salute di concerto con il MEF il 15/5/08 a valere dell'intera quota residua deliberata dal Consiglio regionale nel 2002 (Euro 90.767.876,56).

[119] In attuazione di uno degli obiettivi cardine del Piano di Rientro, consistente nella riduzione della spesa ospedaliera, la Regione Abruzzo si è dotata della legge regionale del 05.04.07 n. 6 "Linee guida per la redazione del Piano sanitario 2007-2009 – Un Sistema di garanzie per la salute - Piano di riordino della rete ospedaliera" con il quale è stata disciplinata l'offerta regionale dei posti letto.

[120] Ex D.P.R. n. 37 del 14/01/1997.

Il PRS punta anche alla messa a regime della **medicina distrettuale del territorio**[121], che è uno degli Obiettivi di Servizio su cui si misurerà la premialità, per garantire ai cittadini qualità dei servizi e abbattimento delle liste di attesa. Attraverso l'adozione di un nuovo modello organizzativo che renda possibile la presa in carico globale e continuativa del cittadino-paziente; il monitoraggio del bisogno e il governo della domanda si intende potenziare il sistema di cure a livello domiciliare e accelerare l'integrazione socio-sanitaria di attività e servizi, sul quale già opera un Gruppo di Lavoro regionale.

5.2.3 Le Politiche territoriali

La strategia territoriale del PRS conferisce una particolare rilevanza alla dimensione territoriale, alle esigenze specifiche, alle sfide e opportunità delle Comunità che vivono nella regione Abruzzo.
Tenere conto, nella definizione delle politiche, di tali fattori fa sì che esse possano svilupparsi nell'ottica della sostenibilità e che si riducano le disparità sociali ed economiche fra zone diverse della stessa regione[122].

Proprio per questo motivo, il PRS distingue i propri interventi, raggruppandoli in:

- politiche urbane: che si differenziano a seconda che si tratti dei poli maggiori, della rete delle città della costa di quella dei borghi più attrezzati delle aree collinari e montane o dei piccolissimi comuni di alta montagna;
- politiche per la montagna[123] per compensare in tali aree i maggiori costi sostenuti per organizzare il sistema dei servizi alla popolazione ed alle attività produttive;
- politiche di sviluppo agricolo e rurale.

Le Politiche Urbane

La politica regionale affronta il tema dello sviluppo delle Città considerandole "finestre dell'Abruzzo" verso il mercato globale e interpretando le politiche urbane come strumento importante per la competitività.

Le città abruzzesi sono il luogo in cui è più evidente l'inadeguatezza delle dimensioni demografiche e socio-economiche della Regione rispetto alla massa critica necessaria per lo sviluppo: la popolazione dell'Abruzzo è concentrata infatti in ambiti urbani di dimensioni medio-piccole e piccolissime; la maglia insediativa è

[121] I nuovi Piani Sociale e Sanitario danno grande rilevanza a questo obiettivo e molto è stato fatto anche durante l'attuale legislatura, come per esempio: il DGR 866/06 "Criteri e modalità di riparto ed assegnazione delle risorse straordinarie a sostegno di nuclei familiari impegnati nell'assistenza ad anziani con più di sessantacinque anni non autosufficienti"; il DGR 916/06 "Accordo Integrativo della Regione Abruzzo per la Medicina Generale ai sensi della ACN del 23 Marzo 2005"; il DGR 224/07 "Sistema delle Cure Domiciliari - Linee Guida"; il DGR 261/07 "Progetto obiettivo a rilevanza nazionale ex art. 1, commi 34 e 34 bis della legge n. 662/96,Rete integrata dei servizi sanitari e sociali"; il DGR 1281/007 "Atto di indirizzo applicativo per lo sviluppo locale per gli interventi rivolti alla non autosufficienza".

[122] Più della metà dei comuni abruzzesi sono comuni di montagna ,ma vi risiede solo il 29,8 % della popolazione (la media italiana dei residenti in montagna è però del 12,9%);253 comuni hanno meno di 5000 abitanti e solo uno,peraltro sulla costa, ne ha più di 100.000.

[123] I regolamenti comunitari formulati dalla Commissione per la politica di coesione (2007-2013) prevedono la possibilità di attuare azioni ed interventi in aree che presentano handicap geografici[123] e tra queste le aree montane. Vedansi in particolare l'art. 52 del Regolamento Generale e l'art. 10 del Regolamento FESR che recita: "I programmi regionali cofinanziati dal FESR che includono zone caratterizzate da svantaggi natuali ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. (...), prestano particolare attenzione al superamento delle difficoltà specifiche di queste zone. Fatti salvi gli articoli 3 e 4, il FESR contribuisce in particolare al finanziamento di investimenti volti a migliorare l'accessibilità, a promuovere e migliorare le attività economiche connesse al patrimonio culturale, a incentivare l'uso sostenibile delle risorse naturali e a stimolare il settore turistico".

caratterizzata da un positivo policentrismo diffuso in cui centri di diverso rango e vocazione risultano legati fra loro, non sempre e non solo a causa della contiguità territoriale bensì da una pluralità di relazioni, formando perciò reti a "geometria variabile" fra loro sovrapposte e integrate.

Il Programma regionale di sviluppo interviene con politiche urbane che siano contraddistinte da indirizzi strategici di livello regionale capaci, però, di interpretare le necessità territoriali reali, favorendo la concorrenzialità e insieme l'aggregazione fra le diverse realtà, con uno sforzo che è esso stesso motivo di accrescimento di competitività.

La Regione sollecita la concorrenzialità fra "le idee strategiche" espresse dalle città e reti di città e stimola la loro capacità di auto-aggregazione su progetti strategici, superando ogni ottica assistenziale, concentrando le risorse su quelle istanze che hanno le migliori caratteristiche di finalizzazione ed operatività. Dovranno essere le città stesse e le reti urbane, in rapporto diretto con la Regione, a porsi in un'ottica di competitività determinando la concentrazione degli investimenti: questa è la condizione indispensabile perchè il principio della competizione fra i soggetti (yardstick competition) assicuri la concentrazione delle risorse sulle iniziative di pregio, iniziative che determinano una crescita della qualità urbana e un radicamento del principio di innovazione continua sul territorio. Deve essere insomma valorizzato lo sforzo aggregativo dei Comuni su dimensioni che tengono conto in modo flessibile delle specifiche situazioni. Anche i centri più piccoli devono poter trovare insieme obiettivi comuni riunendosi in aggregazioni finalizzate alla realizzazione di progetti mirati di sviluppo urbano.

Le città e le reti di aree urbane a cui il PRS si riferisce e che si configurano in più sistemi insediativi fra loro sovrapposti e/o sovrapponibili sono schematicamente i seguenti:

- i poli urbani maggiori (Chieti, L'Aquila, Pescara, Teramo);
- la città lineare della costa (i comuni costieri da Martinsicuro a San Salvo compresa Chieti);
- la città della rete dei borghi e i poli urbani minori (i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti);
- i paesaggi abitati (i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti).

Poiché non tutte le articolazioni di questo sistema urbano hanno gli stessi bisogni e non si candidano tutte per le stesse finalità, le opzioni di accesso alla programmazione del PRS sono diverse e si basano sulle "aspettative di competitività" e sulle specificità territoriali degli interventi.

I **Poli Urbani maggiori** coincidono con le città capoluogo per le quali sono previsti interventi di recupero dei valori identitari e il sostegno ad iniziative pubblico-private[124].
Per i centri storici delle città si prevedono interventi di: ricostituzione del paesaggio urbano basato sul recupero funzionale dei centri storici per funzioni terziarie e residenziali; creazione di parcheggi e piste ciclabili e pedonalizzazione dei centri storici; tutela e valorizzazione delle aree verdi esistenti.
Alle aree marginali e degradate periferiche sono destinati interventi di riammagliamento e riuso; azioni di valorizzazione anche attraverso l'incremento (obbligatorio nel caso di creazione di nuove volumetrie) della quantità di edilizia in affitto convenzionato e destinato alle nuove marginalità (azione di mixitè).

La **Città Lineare della Costa** sarà oggetto di interventi volti a incrementare la qualità della vita e la visione strategica del territorio, con iniziative pubbliche o pubblico-private di più Comuni, associati fra loro su un progetto strategico comune. I Comuni aventi complessivamente dimensione demografica minima di 25.000

[124] Le azioni per le città capoluogo hanno già trovato un importante strumento di attuazione nell'Asse 4 del POR FESR 2007-2013. I Programmi dell' obiettivo 3 e soprattutto il PAR FAS provvederanno al cofinanziamento pubblico delle restanti iniziative.

abitanti ed aggregati in forza di un atto dei rispettivi Consigli Comunali saranno beneficiari di progetti per la:

- valorizzazione urbana unitara a scala sovracomunale fra Comuni con uguali esigenze di sviluppo, non necessariamente Comuni limitrofi ma purché appartenenti all'aggregazione della Città Lineare della Costa come per esempio i comuni sede di porto turistico e i comuni con lungomare da collegare;
- salvaguardia, valorizzazione e incremento delle aree destinate a parchi urbani di interesse sovra comunale;
- realizzazione di strutture di interesse sociale di valenza sovra comunale;
- realizzazione di parcheggi e piste ciclabili e di pedonalizzazione dei lungomare.

Sulla **Rete dei Borghi** (Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti) si interverrà per tutelare le identità ed incrementare la massa critica attraverso il sostegno ad iniziative pubbliche o pubblico-private di più Comuni fra loro associati, aventi complessivamente dimensione demografica minima di 15.000 abitanti ed aggregati anch'essi in forza di un atto dei rispettivi Consigli Comunali.
Gli interventi riguarderanno la:

- valorizzazione dei centri storici ai fini residenziali, turistico e ambientale;
- realizzazione di nuovi insediamenti residenziali e terziari volti a decentrare polarità insediate nelle reti di città capoluogo e della costa;
- ottimizzazione dell'arredo urbano e creazione/miglioramento dei luoghi di riunione collettiva in ambito di un programma di azione strategico concertato fra i comuni.

Per le reti minori, infine, le Province dovranno avere un ruolo di coordinamento/accompagnamento[125].

Nei **Paesaggi Abitati** (Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) si prevede la diffusione delle buone pratiche attraverso il sostegno di iniziative pubbliche o pubblico-private di più Comuni con dimensione demografica complessiva minima di 10.000 abitanti ed associati fra loro in un progetto unitario.
Gli interventi previsti riguardano la:

- diffusione di azioni di successo già avviate o realizzate in ambiti territoriali contigui;
- salvaguardia e valorizzazione degli impianti urbanistico-architettonici storici e l'eliminazione del transito veicolare nei centri storici;
- eliminazione dei detrattori ambientali urbani;
- realizzazione di infrastrutture urbane (ad es. luoghi di riunione polifunzionali) di valenza sovra comunale.

Le Politiche per la Montagna

L'Appennino abruzzese, attualmente in situazione di arretratezza e in molte aree di abbandono, costituisce una risorsa economica ed ambientale di notevole rilevanza per lo sviluppo della regione.
Tra i diversi fattori che rendono la zona montana una vera e propria risorsa per l'intera regione spiccano:

- la presenza di una rete diffusa di Parchi naturali e zone di grande interesse ambientale che può costituire l'elemento caratterizzante l'immagine dell'intero territorio e quindi diventare un'attrattiva per il turismo internazionale;

[125] In quest'ottica l'Assessorato ai Lavori Pubblici, Servizio Idrico Integrato, Aree Urbane, Relazione con i Paesi del Mediterraneo ha definito uno scenario programmatico "Proiezioni territoriali per le Città" - elaborazioni finalizzate al DSR e approvato con la Delibera di G.R. n. 1230 del 06.11.06 come Linea di indirizzo per le attività di settore.

- l'esistenza di un rilevantissimo serbatoio di acqua e di un pregiato patrimonio forestale per cui le montagne dell'Appennino sono di per sé una riserva naturale indispensabile alla vita delle comunità locali;
- la realtà di coesione sociale che si respira nei piccoli comuni e la specificità istituzionale determinata dall'associazionismo tra comuni già vivace in molti ambiti e politiche.

Questi punti di forza si traducono in sviluppo ed occupazione se cresce la consapevolezza e il desiderio di valorizzare le risorse della montagna, anche attraverso strumenti nuovi quali il marketing, facendola diventare una frontiera aperta e non una barriera al recepimento della cultura della contemporaneità.

Alla politica ordinaria, riorganizzata con legge nazionale[126], si aggiungono ulteriori sforzi finanziari in considerazione della situazione e dell'importanza della montagna e per garantire un veloce recupero del ritardo economico di tali aree. Le iniziative del PRS per lo sviluppo della montagna sono, quindi:

- l'accessibilità delle zone più scollegate, attraverso la connessione alle principali reti nazionali ed europee e lo sviluppo di modalità sostenibili quali il ferro, dove possibile, ma anche impianti a fune e con interventi di messa in sicurezza del patrimonio stradale;
- la fornitura di un livello minimo di accesso ai servizi di interesse economico generale. In montagna non è facile raggiungere, infatti, la massa critica necessaria per offrire servizi efficienti, compresi quelli destinati a mantenere in buona salute la popolazione, per cui la scelta regionale è quella di investire in poli di sviluppo nei comuni maggiori, ma anche nelle nuove tecnologie dell'informazione e in generale nella comunicazione per superare ogni marginalità;
- la commercializzazione dei prodotti agricoli e zootecnici, a livello nazionale e globale, dando vita a raggruppamenti di imprese basate sulle risorse locali e favorendo l'innovazione di processo e di prodotto nelle attività economiche esistenti;
- lo sviluppo del turismo, attraverso un approccio integrato incentrato sulla qualità, sulla soddisfazione dei consumatori e sulle dimensioni economiche, sociali e ambientali dello sviluppo sostenibile.
- iniziative di cooperazione territoriale con le altre regioni appenniniche promosse dalla Pubblica Amministrazione per mantenere la conformazione dell'Appennino centro-meridionale che si configura come un unico "sistema territoriale".

Gli interventi[127] traggono vantaggio dalle risorse culturali e naturali, al tempo stesso salvaguardandole e sviluppandole, visti gli importanti benefici che la tutela degli habitat e il sostegno agli investimenti nella biodiversità possono apportare in termini di creazione di impresa.

Politiche di sviluppo agricolo e rurale

[126] La legge nazionale per la montagna e la legislazione regionale da essa derivata costituiscono una base solida di strumenti per la definizione e l'implementazione di politiche specifiche di interventi a favore delle aree montane. Essendo pensata per l'obiettivo di organizzare le funzioni amministrative nell'ambito dell'ampio processo di riforma in corso, la legislazione per la montagna pone enfasi sul governo degli interventi ordinari e sul perseguimento di un'efficace ed efficiente organizzazione dei servizi a livello locale. Una politica, per definizione, di tipo "ordinario", alla quale, in considerazione della situazione e dell'importanza della montagna, vanno aggiunti sforzi finanziari ed organizzativi necessari a garantire il recupero del ritardo economico, anche compiendo un tentativo di integrazione e coordinamento delle iniziative attivate nei vari settori economici, per la valorizzazione delle produzioni locali e la creazione di impresa, valore aggiunto ed occupazione.

[127] I principali interventi per lo sviluppo turistico di queste zone sono stati avviati con i P.I.T. dell'Asse 4 del FESR e con i Piani per lo Sviluppo Locale finanziati dal FEASR.

Gli interventi strutturali per l'agricoltura e lo sviluppo rurale sono affidati al Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013. Esso è orientato a porre le basi per lo sviluppo del settore agro-alimentare e della ruralità del territorio intervenendo sulla ristrutturazione, sulla riconversione e sul riposizionamento del sistema produttivo e delle aree rurali. La sua strategia è articolata in 4 obiettivi: Accrescere la competitività dei sistemi agro-alimentare e forestale della Regione; Migliorare l'ambiente e lo spazio rurale; Migliorare la qualità della vita nelle aree rurali e diversificarne l'economia; Migliorare la governance locale.

La strategia di sviluppo agricolo e rurale del PRS opera quindi in due campi distinti:

- la politica agricola in senso stretto, migliorando le condizioni di vita e di competitività delle imprese e dei territori regionali;
- la politica di sviluppo rurale inserendo i vari contesti rurali regionali nell'economia complessiva attraverso percorsi di sviluppo endogeno progettati e realizzati dagli attori locali.

I Piani di Azione Territoriale.

La politica territoriale della Regione si completa con una strategia di governance multilivello, da cui prendono vita quali strumenti attuativi i Piani di azione territoriale, e la programmazione allargata a partenariati di qualità.

La Regione ha già individuato insieme alle Province i principi a cui essa deve ispirarsi:

- Unitarietà della programmazione territoriale:
Per ciascuna area omogenea sarà predisposta una strategia unitaria concepita in forma di specificazione operativa di quanto previsto nell'ambito dei Documenti di programmazione regionale e che tenga evidentemente conto delle differenti dimensioni: quella urbana e rurale e quella montana. Essa in particolare si raccorda con la pianificazione strategica delle città capoluogo.

- Coerenza territoriale:
La definizione dei perimetri di delimitazione delle diverse tipologie di progettazione territoriale sarà effettuata evitando gli accavallamenti con i confini delle 8 aree omogenee individuate dal QRR, salvo casi specifici di limitata entità ed adeguatamente giustificati.

- Reciprocità fra strumenti di sviluppo:
Le diverse forme di progettazione territoriale dovranno essere coerenti, all'interno di ciascuna area omogenea, con la strategia unitaria definita, perseguendone la realizzazione, e ciascuna di esse dovrà fare riferimento alle linee di intervento previste nelle altre quando si riscontrino elementi di complementarità e sinergia. I relativi soggetti responsabili si impegneranno a promuovere lo scambio di informazioni, a ricercare sinergie nelle attività di comunicazione ed a collaborare attivamente alle attività di auto-valutazione e monitoraggio.

- Univocità del partenariato:
In ciascuna delle aree omogenee citate sarà costituito un Partenariato unitario, organizzato dalla Provincia, che raccoglierà i diversi partner istituzionali e socio-economici delle politiche settoriali.

- Ruolo centrale della valutazione e del monitoraggio.

Sulla scia di questi principi e nello spirito della programmazione unitaria[128], le Province insieme agli altri Enti Territoriali ed al Partenariato sociale definiranno i Piani di azione territoriale.

I PAT rappresentano articolazioni comprensoriali delle strategie di sviluppo individuate dalla Regione Abruzzo e intervengono sulle specifiche peculiarità ed esigenze dei contesti territoriali laddove essi siano interessati e capaci di valorizzare gli elementi di complementarità e le potenziali sinergie fra i diversi strumenti di programmazione.

I Piani di azione territoriale saranno definiti ed attuati con riferimento alle otto aree omogenee dell'Aquila, Avezzano, Sulmona, Teramo, Chieti, Pescara, Lanciano, Vasto indicate nella pianificazione territoriale regionale, al cui interno saranno distinte le differenti dimensioni, urbana, rurale e montana.

Essi riguarderanno, oltre ai differenti Progetti Integrati (i PIT del FESR e del FAS e i Piani di Sviluppo Locale a valere sul PSR 2007-2013), anche le iniziative pertinenti di formazione professionale ed in materia di politiche attive del lavoro a valere sul P.O.R. FSE 2007-2013 per le quali le Province hanno ricevuto delega.

Il ruolo di soggetto intermedio nella gestione di tali strumenti è svolto dalle Province che sono impegnate a: prevedere idonee sedi di coordinamento della realizzazione dei Piani di azione territoriale e a ricomprendere all'interno di essi anche le iniziative pertinenti che rientrano nell'ambito delle competenze istituzionali proprie o conferite, con particolare riferimento alla mobilità, alla formazione professionale, alle politiche attive del lavoro ed alle infrastrutture.

Nei PAT potrà essere utilizzata ogni altra risorsa ordinaria che le Province e gli altri Enti Territoriali volessero integrare nella strategia unitaria; la Regione, in particolare, accompagna questo processo con propri strumenti finanziari.

[128] Gli Orientamenti strategici comunitari per la coesione economica, sociale e territoriale 2007-2013 (OSC) ed il Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 (QSN) affermano la **centralità della dimensione territoriale** delle politiche di sviluppo regionale. Il QSN peraltro precisa che essa non si identifica con i P.I.T.[128] Inoltre il QSN propone con decisione l'unificazione della strategia che guida la politica regionale, comunitaria e nazionale,mediante l'adozione di una **strategia di politica regionale unitaria** che integri per il conseguimento degli obiettivi e dei risultati risorse della politica regionale comunitaria, nazionale o ordinaria e attraverso una opportuna organizzazione. La delibera CIPE 166 /2008 dispone che in ogni Amministrazione titolare di un Programma Operativo, *ai fini di massimizzare la coerenza e l'efficacia del concorso al conseguimento degli obiettivi del QSN dei diversi Programmi della programmazione regionale unitaria, siano istituite, secondo modalità specifiche individuate da ciascuna Amministrazione, sedi per il coordinamento della politica regionale unitaria affidate alla responsabilità di una struttura di riferimento per il coordinamento della stessa e che prevedano la partecipazione dei responsabili dei singoli Programmi.*
Affinché la centralità da riconoscere alle politiche di sviluppo non pregiudichino la strategia unitaria la programmazione unitaria deve essere regolata anche all'interno delle politiche territoriali. La delibera CIPE 166/2008 prevede la definizione da parte delle Regioni di una "Strategia di sviluppo locale integrata". In particolare, ciascuna strategia fornisce elementi atti a rendere trasparenti e identificabili: il modello, i caratteri specifici e gli elementi qualificanti per il proprio territorio; gli elementi e i criteri di concentrazione territoriale e settoriale; i meccanismi operativi per la selezione dei progetti integrati da finanziare e le loro motivazioni; le forme organizzative per la programmazione e l' attuazione; le modalità di individuazione e coinvolgimento di compagini partenariali rappresentative della scala territoriale pertinente.

5.3 Governance

5.3.1 Governance e capacità interne

La strategia regionale per lo sviluppo richiede di migliorare il sistema di governance e di potenziare le capacità interne di tutte le Amministrazioni Pubbliche presenti sul Territorio regionale. Le iniziative legislative ed organizzative si concentreranno, per realizzare questo ambizioso compito, su interventi che:

- completino il processo di decentramento, tanto dal punto di vista normativo che da quello organizzativo;
- favoriscano la cooperazione interistituzionale per ridurre la frammentazione amministrativa e generare processi di coordinamento nevralgici per lo sviluppo territoriale;
- modernizzino l'ente Regione attraverso modelli di gestione pianificati e controllabili ma anche con l'adozione di nuovi strumenti organizzativi e con l'introduzione di attività di potenziamento delle capacità delle risorse umane;
- coltivino nuovi e migliori rapporti con il cittadino e gli utenti dei servizi.

Decentramento amministrativo

Il processo di decentramento amministrativo deve essere completato con la revisione delle norme sollecitata dalla Riforma Costituzionale (L.C. 3/2001) e dalla riforma in itinere del Testo Unico degli Enti Locali[129].

Il principio che orienta il PRS è quello secondo cui "L'attuazione del processo di conferimento di funzioni agli Enti Locali deve basarsi sul principio di adeguatezza dei soggetti destinatari delle funzioni nell'esercitarle". Le caratteristiche territoriali della Regione rendono quindi indispensabile norme quali le "Iniziative a sostegno dei piccoli Comuni"[130] e il riordino delle Comunità Montane.

Cooperazione interistituzionale

Questi interventi si associano a quelli di coordinamento fra le diverse amministrazioni: il disegno di legge "Istituzione e disciplina del Consiglio delle Autonomie locali", che prevede l'istituzione del Consiglio delle Autonomie locali (CAL), quale organo di raccordo e di consultazione permanente tra la Regione e il sistema delle Autonomie Locali, è un primo strumento utile a realizzare una nuova governance poiché incoraggia gli Enti Locali a coordinare le proprie strutture e a cooperare tra di loro.

Inoltre è necessario garantire, in particolare, il coordinamento tra strutture dedicate alle politiche di sviluppo, quali quelle della programmazione comunitaria 2007-2013, all'interno delle Province e delle grandi Città. La Regione accompagnerà il processo di elaborazione dei Piani di Azione Territoriale delle Province e dei Piani Strategici delle Città e delle Reti di Comuni e promuoverà la strutturazione presso le associazioni di Comuni degli Uffici Unici per gli appalti.

Il rafforzamento della cooperazione interistituzionale sarà realizzato anche attraverso la presenza costante e qualificata all'interno dei Tavoli interistituzionali nazionali promossi dal Quadro Strategico Nazionale.

Capacity building

La modernizzazione dell'Ente Regione si sta realizzando in primo luogo sul piano normativo, con la trasformazione in Ente di programmazione, legislazione, indirizzo e coordinamento degli Enti Locali, ma

[129] Predisposizione di dd.d.ll.rr. di modifica ed integrazione alle LL.RR. n. 72/98 e n. 11/99.

[130] Disegno di legge proposto dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 569/C del 11 giugno 2007.

anche su quello interno della valorizzazione e formazione delle risorse umane. Gli indirizzi del PRS favoriscono l'assunzione di comportamenti più efficienti ed efficaci nel processo di sviluppo e messa a regime del nuovo modello gestionale[131]; nello sviluppo dell'organizzazione connessa alle nuove funzioni ed attività che sono affidate alla Regione; 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.
Il PRS propone, come strumento di modernizzazione organizzativa, la qualificazione di tutto il personale interno, anche precario, con l'adozione di procedure selettive appropriate e con la ricerca di nuove competenze specialistiche.
Le politiche di gestione delle risorse umane devono infatti muoversi in coerenza con le esigenze di forte rafforzamento delle capacità tecniche e amministrative complessive, dando però priorità a quelle necessarie alla programmazione e gestione degli interventi di sviluppo. L'attuale piano triennale si concentrerà sulle strutture impegnate nella programmazione, attuazione e controllo dei Programmi Operativi 2007-2013 dotandole di personale adeguato in quantità e qualità.
Il PRS punta a migliorare la governance dei processi di sviluppo locale attraverso un forte programma di miglioramento della capacità interne delle Province e delle altre istituzioni locali basato sugli scambi tra livelli amministrativi diversi e i confronti fra comunità professionali, anche con iniziative di formazione e aggiornamento che includano il confronto tra livelli amministrativi diversi.
Il Master in corso aperto ai dipendenti della Regione e delle Province sui temi della Programmazione Territoriale è una buona pratica da ripetere mentre restano da sviluppare gli strumenti a sostegno dei processi di autovalutazione.
La modernizzazione organizzativa passa anche attraverso il canale informatico.
La programmazione 2007-2013 ha evidenziato l'esigenza, anche alla luce dei nuovi obblighi imposti dalla Commissione Europea di gestire informaticamente fasi rilevanti della attuazione dei Programmi Operativi, di dotare la Regione di un sistema integrato di gestione informatizzata delle procedure. Occorrerà quindi completare, attraverso opportune integrazioni e implementazioni, il sistema di gestione informatizzata delle procedure affinché si ponga nelle condizioni non solo, come già è possibile, di colloquiare con la Banca Data Unitaria dell'IGRUE per il Monitoraggio di tutti i programmi 2007-2013 e con il sistema informativo della Commissione, ma anche di assicurare la facile reperibilità e consultazione delle informazioni relative ai singoli Programmi Operativi e supportare le attività di gestione, sorveglianza, controllo e valutazione. Poiché il sistema va aperto almeno a tutti gli Enti Pubblici responsabili delle diverse attività dei Programmi è di cruciale importanza che venga accelerato l'accesso alle tecnologie che consentono l'utilizzo della banda larga in tutti i comuni abruzzesi.

Il PRS prevede anche il potenziamento del sistema informativo (statistico e cartografico) e il loro utilizzo da parte di tutti i pubblici interessati.

[131] Per quanto riguarda il modello gestionale i passi necessari per rafforzarlo sono delineati con chiarezza innanzitutto nei DPEFR oltre che in specifiche Delibere e sono in sintesi: l'avvio della prassi della pianificazione strategica; e il perfezionamento dei metodi di controllo strategico anche attraverso il consolidamento dei conti pubblici territoriali. Le informazioni presenti nella banca-dati risultano d'altra parte essenziali per il controllo strategico, e cioè la connessione del sistema dei controlli della Regione con i sistemi di controllo degli altri Enti; l'integrazione, conseguente al perfezionamento appena citato dei metodi, del controllo strategico con quello di gestione e con il sistema di valutazione dei dirigenti; il completamento del processo di informatizzazione del sistema informativo contabile integrato; l'adozione del nuovo sistema di contabilità, quello economico-patrimoniale. Ciascuna di queste azioni appare oggi caratterizzata da un differente livello di avanzamento; in generale si evidenzia una certa difficoltà realizzativa. Va però valorizzato il lavoro collegiale che le strutture compiono annualmente per la definizione del DPEFR e del Documento di Budget.

Comunicazione con il cittadino

I rapporti con l'utenza hanno anch'essi bisogno di interventi dedicati[132] attraverso i quali si potrà mettere a regime il modello di Bilancio sociale attualmente in sperimentazione e si darà attuazione alla normativa statale che riforma il procedimento amministrativo.

La comunicazione con i cittadini sarà realizzata attraverso un Piano di comunicazione, urgente se si pensa che le politiche di sviluppo sono più efficaci se i cittadini, le imprese e la società conoscono cosa l'amministrazione pubblica intende fare, quando e come l'azione sarà realizzata, così da facilitare le loro decisioni più importanti (di investimento, di localizzazione dell'attività economica, di residenza, di mobilità).

La Regione, le Province e i maggiori Comuni dovranno aprire al mercato i differenti servizi erogati al fine di ottenere prodotti migliori poiché l'affidamento a società in house quale forma ricorrente di approvvigionamento deprime la qualità dei risultati.

Verranno migliorati anche alcuni meccanismi il cui buon funzionamento è di grande importanza per il successo dei Programmi Operativi 2007-2013:

- eliminare per quanto possibile qualsiasi criticità dei circuiti finanziari legata a fattori interni alle istituzioni Abruzzesi. Un grande e storico problema per l'Abruzzo quale quello dell'approvvigionamento di risorse per il cofinanziamento si è risolto. Restano ovviamente le difficoltà legate ai vincoli del Patto di Stabilità. Alla portata della nostra Amministrazione c'è però la possibilità di rendere le risorse disponibili su base pluriennale al fine di consentire modalità attuative meno frammentate che nel passato e concentrate anche su grandi interventi non solo di natura infrastrutturale;
- affinare i meccanismi di valutazione ex ante potenziando lo strumento dello studio di fattibilità, delle valutazione ambientale e delle pari opportunità;
- incrementare le iniziative di *project financing* anche per migliorare la qualità della progettazione.

5.3.2 La Governance dei Servizi Pubblici

Il Piano Regionale di Sviluppo è basato sulla consapevolezza che il miglioramento dei servizi di pubblica utilità è un fattore fondamentale per lo sviluppo della Regione Abruzzo. Gli indicatori forniti dall'ISTAT segnalano tuttavia ritardi che non sono più accettabili per una Regione uscita da più di 10 anni dall'alveo di quelle in ritardo di sviluppo.

A pesare negativamente sulla qualità del sistema dei servizi pubblici locali abruzzesi è il rallentamento degli investimenti di cui la prima monografia abruzzese sui Conti Pubblici Territoriali da ampia testimonianza; anche le arretratezze nelle procedure amministrative ed il perdurare di tempi anormalmente lunghi nella realizzazione delle opere rendono inefficienti i servizi offerti. Pesa inoltre, in Italia e in Abruzzo, la persistente natura protetta di tutti principali settori terziari, pubblici e privati, centrali e locali.

In Italia infatti -in questo seconda solo alla Francia e nonostante l'avvio di riforme strutturali che hanno consentito una progressiva liberalizzazione- diversi settori del terziario risentono ancora di un eccesso di regolamentazione e di ridotta apertura alla concorrenza. In particolare il settore dei trasporti risulta nei confronti internazionali ancora non sufficientemente liberalizzato.

[132] Le risorse degli Assi che finanziano l'Assistenza Tecnica ai Programmi Comunitari e quelle del Programma attuativo del FAS relative alla società dell'informazione e alla governance costituiscono una occasione irripetibile per realizzare questo obiettivo.

La questione della governance ritorna quindi centrale.

Il PRS affronta il tema sviluppandolo da tre differenti punti di vista:

- quello degli ambiti territoriali ottimali;
- quello delle caratteristiche gestionali;
- quello del ruolo delle politiche di sviluppo per migliorare la qualità dei servizi di pubblica utilità.

Gli ambiti territoriali ottimali:

In Abruzzo, anche per le caratteristiche del territorio, l'individuazione degli ambiti *ottimali* ha provocato dibattiti estenuanti su quali fossero le migliori dimensioni territoriali dal punto di vista *tecnico*; il dibattito quasi sempre è confluito su decisioni condizionate dall'esigenza del consenso *politico* e quindi, in quasi tutti i casi, sulla frammentazione dei soggetti istituzionali preposti[133]; per quanto riguarda i servizi comunali la Regione, consapevole della forte criticità derivante dalla dimensione *micro* di molti municipi, ha assunto posizioni normative oscillanti tra la strada dell'incentivo all'associazionismo e quella della sostituzione di ruolo da parte delle comunità montane.

Per quanto riguarda la questione della dimensione, in una Regione dal territorio in larga parte montano come l'Abruzzo, puntare a trasformare le comunità montane in enti ottimali per la gestione di servizi pubblici locali, indispensabili per il cittadino e di competenza comunale, si conferma una buona strada, soprattutto se si pensa al ridimensionamento di numero imposto dall'ultima riforma.
Viceversa una loro abolizione radicale comporterebbe comunque il ripensamento laborioso di nuove forme di associazionismo intercomunale.
In generale, appare congruo uniformare gli ambiti territoriali per la gestione ottimale dei servizi pubblici locali a quella degli Enti Territoriali sussidiariamente più efficaci, quali: Comuni medio-grandi, Comunità Montane o, nelle zone non montane, Associazioni tra comuni, Province e Regione.

La gestione dei servizi pubblici locali

Il miglioramento della gestione dei servizi pubblici locali è stato perseguito sinora attraverso strade diverse e spesso contraddittorie: si è oscillato infatti tra la gestione diretta del servizio da parte degli Enti Territoriali alla costituzione di agenzie in house (quale per esempio Abruzzo Lavoro), alla promozione di enti gestiti in quasi assoluta autonomia dalle istituzioni che li hanno costituiti (come l'APTR prima del commissariamento). La normativa in house è oramai divenuta cogente; la rivisitazione degli statuti e dei regolamenti di funzionamento delle diverse agenzie per la gestione dei servizi pubblici locali non è più quindi materia per un dibattito sull'efficienza e l'efficacia delle politiche pubbliche, bensì semplicemente un atto dovuto.

Il PRS conferma quindi semplicemente l'esigenza di un rapidissimo adeguamento alle suddette norme e dimostra di essere molto più esigente: non basta, infatti, che le agenzie che gestiscono i servizi pubblici locali siano in house; la gestione in house deve essere un'eccezione motivata poiché la regola è quella dell'affidamento del servizio attraverso gare trasparenti.

[133] Come per esempio nel caso delle Unità Sanitarie Locali, o dei Distretti Sanitari o infine gli Enti d'Ambito per la gestione del ciclo integrato delle acque.

In ciò il PRS sposa in pieno i contenuti del disegno di legge "Lanzillotta" n. S 772 recante *"delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali"*[134].i cui temi sono affrontati con la stessa radicalità anche dall'attuale Governo.

Il PRS sposa questi indirizzi perché è consapevole dell'impoverimento del mercato e della bassa produttività che caratterizza il sistema economico abruzzese, prodotti dalla pletora di strumenti societari pubblici che hanno l'effetto di generare nuove forme di monopolio non sottoposte al regime dei controlli pubblici.
E' quindi necessaria una riforma che si proponga un regime della concorrenza più maturo, che collochi al centro dell'attenzione il miglioramento dei servizi per i cittadini ma anche l' abbassamento dei costi.

Gli Enti Territoriali, generalmente titolari di tali servizi, avrebbero con questa riforma la possibilità di scegliere come gestire i servizi di rilevanza economica, avvalendosi di strumenti societari che favoriscano l'industrializzazione dei servizi, seppure dovrebbero rinunciare alla rendita di posizione derivante dalla potestà pubblica.
Le deroghe devono quindi essere limitate ai casi di impossibilità di ricorso al mercato o di suo fallimento mentre la priorità delle procedure di evidenza pubblica va rafforzata ponendo a carico dell'Ente l'obbligo di motivare decisioni difformi.

Il ruolo delle politiche di sviluppo regionali per alzare la qualità dei servizi di pubblica utilità

Il PRS segna una svolta rispetto alle politiche attuate finora poiché per la prima volta la strategia di programmazione assume in modo esplicito e con forza il perseguimento degli obiettivi finali[135] e la loro misurazione attraverso indicatori appropriati: sono quelli dei cosiddetti Obiettivi di Servizio [136] scelti

[134] Approvato il 30 giugno 2006 dal Consiglio dei Ministri; presentato al Senato il 7 luglio 2006 e decaduto a causa dello scioglimento anticipato del Parlamento.
[135] Espressi in termini di servizio reso; pertanto il *focus* della misurazione non può limitarsi a obiettivi intermedi dell'azione di politica economica, quali ad esempio il rafforzamento dell'efficienza della capacità amministrativa, ma deve concentrarsi sugli obiettivi finali delle politiche. Ciò può richiedere, invece, interventi di *capacity building* di accompagnamento rivolti a creare le condizioni amministrative per il conseguimento degli obiettividi servizio.
[136] Di seguito si riporta un quadro riepilogativo degli obiettivi per i quali il QSN ha fornito target vincolanti ai fini della premialità; si riporta inoltre il dato disponibile relativamente a ciascun target per la Regione Abruzzo.

Obiettivo	Indicatore	Target 2013	Regione Abruzzo
Obiettivo 1 - Istruzione	**Indicatore S.01** Percentuale della popolazione in età 18-24anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla regione di durata superiore ai 2 anni.	10,0%	14,7%
	Indicatore S.02 Percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in lettura del test PISA effettuato dall'OCSE - La clausola di flessibilità per gli indicatori S.02 e S.03 relativi alle competenze degli studenti rispettivamente in lettura e matematica è la seguente: qualora alla verifica finale del 2013 la regione avesse soddisfatto solamente il criterio relativo ad aver registrato un tasso di crescita tra il 2009 e il 2013 maggiore del 70% del tasso di crescita del mezzogiorno nello stesso periodo, la regione avrebbe comunque diritto all'intero premio.	20,0%	
	Indicatore S.03 Percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in matematica del test PISA effettuato dall'OCSE - La clausola di flessibilità per gli indicatori S.02 e S.03 relativi alle competenze degli studenti rispettivamente in lettura e matematica è la seguente: qualora alla verifica finale del 2013 la regione avesse soddisfatto solamente il criterio relativo ad aver registrato un tasso di crescita tra il 2009 e il 2013 maggiore del 70% del tasso di crescita del mezzogiorno nello stesso periodo, la regione avrebbe comunque diritto all'intero premio.	21,0%	
Obiettivo 2 - Servizi	**Indicatore S.04** Diffusione dei servizi per l'infanzia: percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della regione.	35,0%	23,60%

attraverso la verifica della esistenza di requisiti di misurabilità e responsabilità e per i quali il Quadro Strategico Nazionale per le politiche regionali di sviluppo 2007-2013 fissa target vincolanti[137].
Il PRS condivide quindi l'assunto del QSN secondo il quale pesa anche "l'insufficiente *mobilitazione* culturale e politica nel conseguimento di tali obiettivi, che consenta di vincere le forti resistenze al cambiamento provenienti da interessi favoriti dalla persistenza delle condizioni esistenti".
Per questo peraltro la dimensione dell'inefficienza nella produzione e qualità di servizi collettivi è assai più grave nel Mezzogiorno e in Abruzzo visto il maggior peso che la politica ha in questi territori sulle vicende economiche. Fissando target vincolanti rispetto ai quali condizionare l'erogazione di risorse premiali, si dovrebbe poter disporre di uno strumento appropriato per mobilitare un numero maggiore di attori e migliorare quindi le performance.

In questo ambito, il PRS concentra la sua iniziativa sugli Obiettivi di Servizio scelti dal Quadro Strategico Nazionale[138], per rafforzare l'attenzione delle decisioni e la scelta degli interventi verso tali obiettivi; sperimenta inoltre azioni premiali sugli stessi obiettivi rivolte agli altri soggetti istituzionali responsabili della buona gestione degli stessi.

Tutte le iniziative che saranno assunte sono meglio descritte nel Piano di Azione definito dalla Giunta Regionale.

	Indicatore S.05 Presa in carico degli utenti dei servizi per l'infanzia:percentuale di bambini fino al compimento dei tre anni che hanno usufruito di servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, e/o altri servizi integrativi e innovativi) sul totale della popolazione tra zero e fino al compimento dei 3 anni, di cui il 70% in asili nido.	12,0%	6,70%
	Indicatore S.06 Presa in carico degli anziani per il servizio d'assistenza domiciliare integrata (ADI): percentuale di anziani assistiti in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre)	3,5%	1,80%
Obiettivo 3 - Rifiuti	**Indicatore S.07** Rifiuti urbani smaltiti in discarica: kg di rifiuti urbani smaltiti i-+-n discarica per abitante all'anno (Inoltre, la percentuale di rifiuto urbano smaltito in discarica (sul totale del rifiuto urbano) non può essere superiore al 50%)	230,00	398,5
	Indicatore S.08 Raccolta differenziata dei rifiuti urbani: percentuale rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti	40,0%	15,60%
	Indicatore S.09 Quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost di qualità: quota di frazione umida (frazione organica e verde) trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale per la produzione di compost ex. D.lgs 217/06	20,0%	12,10%
Obiettivo 4 - Acqua	**Indicatore S.10** Efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano: percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale	75,0%	59,10%
	Indicatore S.11 Quota di popolazione equivalente servita da depurazione: abitanti equivalenti effettivi serviti da impianti di depurazione delle acque reflue, con trattamento secondario o terziario, in percentuale degli abitanti equivalenti totali urbani per regione	70,0%	44,30%

[137] Gli obiettivi strategici per i quali sono identificati indicatori misurabili di servizi resi ai cittadini
sono quattro:1. elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione;2. aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare lapartecipazione delle donne al mercato del lavoro;3. tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato;4. tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiutiurbani.

[138] Gli indirizzi e contenuti del QSN sono stati sviluppati in maniera analitica e condivisi in ambito partenariale fino a configurarsi nel documento "Regole di Attuazione del meccanismo di incentivazione legato agli Obiettivi di servizio del QSN 2007-2013" (d'ora in poi "documento Regole"), approvato dal CIPE, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, con la deliberazione n° 82 del 3 agosto 2007, tramite la quale al meccanismo premiale è stata destinata una quota parte della riserva generale del 30% delle risorse FAS attribuita per il periodo 2007- 2013 al Mezzogiorno, così come previsto dal punto 5 della delibera CIPE 22 dicembre 2006, n. 174. In particolare, le risorse attribuite dal CIPE all'attuazione del meccanismo premiale sono pari a 3.008,2 milioni di euro.