

Gli importi destinati a tale settore necessitano di ingenti sforzi economici, trattandosi di investimenti di dimensioni considerevoli destinati a perdurare nel tempo e a incidere sull'assetto territoriale del Paese. Al riguardo, numerose Regioni (es.: Marche) sottolineano il peso, nelle politiche regionali sul territorio, della drastica riduzione dei fondi statali.

Diversamente da quanto riscontrato in altri settori (es. assistenza e *welfare*), dove gli specifici interventi programmati non sono facilmente ricollegabili ad autorizzazioni di spesa singolarmente individuabili, in questo ambito le autorizzazioni di spesa appaiono abbastanza allineabili con quanto previsto in sede di programmazione, probabilmente per la facilità di individuare univocamente nei documenti di bilancio importi destinati ad attività materiali che normalmente generano risultati concreti.

Si riscontra diffusamente che l'attenzione al territorio si manifesta principalmente in interventi incentrati sulla gestione successiva delle emergenze, piuttosto che su una pianificazione finalizzata alla prevenzione e alla tutela. Peraltro, al di là del recente sisma avvenuto nel 2009 in Abruzzo, che ha profondamente condizionato gli obiettivi di programmazione di detta Regione, molte altre zone del Paese sono chiamate a fronteggiare esigenze di ricostruzione dovute a precedenti eventi calamitosi (alluvioni e sismi in Regioni quali Veneto, Molise, Basilicata).

Tale impostazione investe di una particolare rilevanza le attività di protezione civile, in merito alle quali alle Regioni sono attribuite funzioni di indirizzo nell'ambito locale e di operatività in caso di crisi. Va rilevato l'impegno di alcune Regioni ad incrementare risorse per la riorganizzazione e il potenziamento del servizio di protezione civile, quali ad esempio l'Umbria (che prevede di utilizzare le risorse FAS), la Basilicata (che prevede interventi di protezione civile e di ricostruzione degli eventi sismici), la Provincia Autonoma di Bolzano (che destina risorse per servizi e attrezzature strumentali all'attività di protezione civile), la Lombardia (che autorizza spese per l'implementazione di un sistema integrato regionale per la mitigazione dei rischi).

Sullo specifico fronte degli interventi in materia di tutela ambientale, del territorio e infrastrutturale, si registrano approcci diversi, in termini di obiettivi, strumenti e disponibilità, tra le Regioni dell'Area Nord e del Centro, rispetto al Mezzogiorno: mentre nel settentrione le amministrazioni regionali mirano a perseguire obiettivi innovativi, soprattutto in tema di gestione dei rifiuti e ricerca di fonti rinnovabili di energia, quelle dell'area Sud sembrano puntare al ripristino di situazioni di normalità a seguito di eventi calamitosi succedutisi nel corso degli anni, o di recupero del *gap* infrastrutturale, storicamente presente in tale area, anche per inefficienze locali perduranti oltre il lungo periodo dell'intervento straordinario. Non mancano, ovviamente, eccezioni a questa situazione ormai consolidata, anche attribuibili, a prescindere dalle disponibilità e dalle diverse esigenze dei territori, agli indirizzi politici delle

amministrazioni: la Regione Puglia pone grande attenzione al tema delle energie rinnovabili, al pari delle Regioni dell'Area Nord, prevedendo un apposito fondo di rotazione per incentivare l'utilizzo di energia fotovoltaica ed eolica; la Regione Lazio, nelle note preliminari al bilancio 2010, prevede la sperimentazione energetica alternativa attraverso il fondo di rotazione per le "energie intelligenti".³²

Ogni Regione, peraltro, appare impegnata, in materia sia di ambiente che di infrastrutture, a sanare le criticità peculiari del proprio territorio. Si vedano, a titolo esemplificativo, gli sforzi della Regione Molise, Marche, ma anche della Basilicata, per rendere maggiormente fruibile alla popolazione un territorio particolarmente difficile in termini di collegamenti tra centri abitati, a causa della particolare conformazione geomorfica e della disomogenea distribuzione degli abitanti all'interno dello stesso. Gli interventi in tal senso si pongono anche l'ambizioso obiettivo di evitare lo spopolamento di aree, che sempre più vedono allontanarsi, per oggettive difficoltà, soprattutto la popolazione giovanile. Altre Regioni, considerando non più prioritario l'obiettivo di fornire servizi efficienti ai cittadini in tema di infrastrutture per rendere maggiormente fruibile il territorio, si cimentano ora con sfide più ambiziose, quali quelle di migliorarne l'attrattività attraverso programmi di tutela e salvaguardia ambientale e iniziative di lungo respiro che abbiano effetti concreti e strutturali nel sistema economico del territorio e, pertanto, non soltanto legati alla congiuntura del momento. Basti citare le Regioni dell'Area dolomitica (Veneto, Friuli Venezia Giulia e Province Autonome di Trento e Bolzano) e la loro partecipazione alla "Fondazione Dolomiti" e lo sfruttamento del Programma comunitario FESR, da parte della Valle d'Aosta per rendere più attraente la Regione a cittadini, turisti e operatori economici, attraverso interventi per lo sviluppo di sistemi di trasporto urbano "pulito", recupero di aree industriali degradate, valorizzazione del patrimonio culturale e naturale e promozione dell'efficienza energetica.

Per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, sono sempre le Regioni dell'area Nord a recitare un ruolo di avanguardia nella ricerca e nello studio di sistemi di gestione integrata ed efficiente del ciclo e nella diffusione della raccolta differenziata, ma non manca un forte impegno anche di Regioni di altre aree (Es.: Sardegna, Toscana, Umbria e Marche) particolarmente condizionate dall'opportunità di favorire i flussi turistici, quindi incentivate a puntare decisamente sul decoro del territorio. Desto sorpresa la mancanza di specifici richiami alla gestione del ciclo dei rifiuti nella Regione Campania, data la difficile situazione oggettiva del territorio, a meno di considerare come espressamente dedicati al tema, generici interventi di "rifornimento di programmi e progetti di tutela ambientale, volti a

³² Anche nella materia della sostenibilità ambientale e risparmio energetico, le Regioni fruiscono di finanziamenti comunitari (POR FESR 2007-2013). Nel Programma Nazionale di Riforma contenuto nella DEF 2011, si dà ampio conto delle azioni intraprese dalle Regioni nel settore dell'efficienza e risparmio energetico.

rendere più sicura e vivibile la città di Napoli” e di “realizzazione di opere di difesa del suolo” indicati nella legge finanziaria.

Di stretta attualità, a causa degli eventi naturali degli ultimi anni, è il tema della prevenzione in materia di difesa del suolo, a cui sembrano prestare specifica attenzione le Regioni Emilia Romagna e Toscana.

1.4.4 Interventi nei settori cultura e turismo

Per la particolare rilevanza che il patrimonio artistico e culturale dovrebbe rivestire, come risorsa per lo sviluppo economico del Paese, si tratta l'argomento “cultura e turismo” in una sezione indipendente e più dettagliata rispetto al più ampio tema dello sviluppo economico e sostegno alle imprese. Tale scelta trova conforto nell'attenzione riscontrata al riguardo nei documenti di programmazione di buona parte delle amministrazioni regionali, anche se non nella loro totalità. Alcune Regioni considerano il turismo quale vera e propria risorsa su cui puntare come volano per superare la crisi, altre sembrano privilegiare differenti settori economici, considerando secondaria l'area del turismo.

La crisi finanziaria internazionale, che ha investito in varia misura tutte le Regioni, ha comportato scelte difficili riguardo alle aree cui dare sostegno per l'uscita dal periodo di recessione e per lo sviluppo futuro.

Sul fronte della cultura, si registrano critiche esplicite di alcune Regioni (Emilia Romagna, Lazio) alla significativa riduzione delle risorse statali. E' stato, al riguardo, previsto di sfruttare i fondi comunitari e/o di intervenire autonomamente a livello regionale destinando risorse per la promozione e realizzazione di iniziative culturali, quali: diffusione della cultura musicale (Emilia Romagna), dell'editoria (Lazio, Sardegna), realizzazione e sviluppo di sale e progetti cinematografici (Lazio, Basilicata), valorizzazione delle lingue e tradizioni regionali (Provincia Autonoma di Bolzano, Sardegna), recupero di monumenti ed edifici di culto (Campania, Basilicata, Veneto), sostegno al mondo dello spettacolo e agli enti fieristici (Toscana, Puglia).

Altre Regioni, come Marche e Umbria, pur non ponendosi nuovi obiettivi nella programmazione 2010 rispetto a quanto già fatto con precedenti leggi di spesa (in Umbria, in particolare, si intende continuare ad investire nella qualità delle strutture ricettive, soprattutto agrituristiche, e nel rafforzamento di offerte turistiche a “tema” - turismo religioso, congressuale, cicloturismo o escursionismo -), mostrano rilevante interesse per il settore in legge finanziaria con il rifinanziamento di precedenti normative.

Altre Regioni, concentrate su altre aree di intervento, punti di maggiore forza del territorio (politiche di sviluppo per il rilancio dell'economia industriale, per Lombardia e Piemonte, settore delle infrastrutture e terziario, per Liguria), non prevedono progetti in materia turistica. Peraltro, non sono stati rilevati progetti in tale settore neppure in territori

che per collocazione geografica e patrimonio artistico e naturale potrebbero godere di un vantaggio competitivo forte, da sfruttare come grande risorsa per l'economia regionale (Sicilia, Calabria, Campania, Puglia). Invece, in altre Regioni (Molise, Basilicata), in cui l'*appeal* turistico è penalizzato da difficoltà legate alla conformazione territoriale, l'interesse appare concentrato a rimuovere gli ostacoli allo sviluppo turistico (reti stradali, trasporti, comunicazioni, etc.).

Particolarmente attive nel campo della promozione turistica risultano le Regioni alpine, da sempre impegnate nella ricerca dell'eccellenza della loro offerta turistica e della promozione commerciale del territorio. Tale aspetto riguarda soprattutto la Regione Valle d'Aosta e le due Province Autonome, ma anche il Veneto e il Friuli Venezia Giulia. Queste ultime, pur dotate di minore disponibilità di risorse rispetto alle Regioni concorrenti, si impegnano a colmare il *gap* sfruttando le peculiarità del territorio: "navigazione turistica lenta" in mare, laguna, fiumi e canali navigabili in Veneto; miglioramento del richiamo, a seguito di un miglior utilizzo delle cavità naturali di interesse turistico in Friuli Venezia Giulia.

La Sardegna, consolidato il vantaggio competitivo dovuto al turismo balneare, mira a diversificare la sua offerta turistica attraverso l'individuazione e lo sviluppo di nuovi segmenti tematici, quali il turismo congressuale, la valorizzazione dei percorsi naturalistici e storico-religiosi e i circuiti golfistici e sportivi in genere.

In sintesi, un buon numero di Regioni riconoscono un ruolo considerevole alla cultura e al turismo nello sviluppo economico del territorio, programmano interventi a sostegno del settore, talune preferendo sforzi mirati al potenziamento o al consolidamento di condizioni di privilegio preesistenti, altre preferendo iniziative volte alla differenziazione dell'offerta turistica, altre ancora cercando di sviluppare mercati di nicchia (turismo congressuale, agriturismo, turismo sportivo e naturalistico) e risorse peculiari del territorio (turismo carsico e vocazione mercantile in Friuli, navigazione lenta e imbarcazioni caratteristiche in Veneto).

1.4.5 Misure di welfare

Il tema del *welfare*, inteso come insieme delle politiche e degli interventi in campo socio assistenziale (servizi alla persona, incentivi e sostegno al reddito delle categorie più svantaggiate, politiche per la casa, per l'immigrazione, per il volontariato, escludendo, in questa sede, le politiche in campo sanitario, oggetto di separata analisi), ha trovato ampio spazio nei documenti di programmazione e nelle leggi finanziarie oggetto di esame.³³ Tuttavia l'ampiezza e l'eterogeneità degli argomenti trattati e la difficile individuabilità nel breve periodo delle misure adottate non consentono l'individuazione di una rispondenza perfetta tra quanto

³³ Ampio rilievo è dato al tema del lavoro nel programma Nazionale di Riforma adottato con il Documento di economia e Finanza 2011. Di rilievo la considerevole quantità di risorse destinate nel QSN 2007-2013 all'occupazione e all'inclusione sociale e le misure previste per il contrasto alla povertà.

previsto nei DPEFR e quanto effettivamente stanziato nelle leggi finanziarie (se si escludono gli interventi più urgenti legati alla difficile congiuntura economica).

In termini generali, le politiche di *welfare* si caratterizzano, da un lato, per il forte impatto sulla popolazione (essendo, tra l'altro, rivolte a numerose categorie di utenti), dall'altro per il rilevante stanziamento di risorse, sia proprie sia di provenienza statale (Fondo per le Aree Sottoutilizzate – FAS) e comunitaria (Fondo Sociale Europeo – FSE).

La sensibilità al tema da parte delle Regioni è stata negli ultimi anni ulteriormente accentuata dalla crisi economica nazionale ed internazionale, il cui impatto ha avuto l'effetto, tra l'altro, di ridurre le entrate fiscali e, di conseguenza, le risorse destinate alle politiche sociali. Le amministrazioni regionali hanno dovuto così impiegare gran parte dei fondi a disposizione per misure straordinarie di contrasto alla crisi economica, utilizzando anche risorse già programmate per altri tipi di interventi.

Gli sforzi di quasi tutte le Regioni si sono prevalentemente concentrati su:

- rafforzamento degli ammortizzatori sociali: l'accordo Stato-Regioni del febbraio 2009 ha assegnato alle Regioni i cosiddetti ammortizzatori sociali in deroga³⁴, cui vanno aggiunti interventi integrativi e sostitutivi adottati dalle stesse amministrazioni regionali;
- introduzione di nuove misure di sostegno al reddito, di programmi di formazione e reinserimento per i disoccupati in via temporanea o definitiva a causa della crisi economica.

Relativamente al primo punto, l'intervento delle amministrazioni ha avuto intensità diversa tra Regioni: in assenza di una forte azione perequativa a livello nazionale, questo si è risolto in una ulteriore accentuazione delle disparità, in termini di reddito, tra le Regioni più ricche del Centro-Nord e le Regioni che dispongono di minori risorse proprie (Sud e Isole).

I punti di convergenza relativi al secondo punto sono sintetizzabili in: previsione dell'esonero del pagamento del ticket sanitario per disoccupati e cassintegrati (es. Toscana, Emilia Romagna, Provincia di Trento, Puglia, Marche), previsione di programmi destinati al reinserimento di lavoratori interessati da crisi occupazionali (Liguria, Provincia di Trento, Sardegna, Lombardia), finanziamento di fondi di garanzia per le emergenze occupazionali (Lazio, Toscana), sospensione del pagamento di tariffe correlate ad asili nido, mense e trasporti scolastici, acqua, gas e tariffe urbane e delle rate di ammortamento di mutui per acquisto dell'abitazione principale per i lavoratori colpiti dalla crisi economica (Umbria, Marche, Campania, Lombardia), concessione di sussidi a favore di lavoratori che non

³⁴ Gli ammortizzatori sociali in deroga (trattamento di cassa integrazione guadagni in deroga e trattamento di mobilità in deroga) sono concessi sulla base di accordi regionali, successivamente recepiti in sede governativa, tra Regione, organizzazioni datoriali e organizzazioni sindacali dei lavoratori, per sostenere lavoratori licenziati o sospesi, privi di qualsiasi tipologia di trattamento di sostegno al reddito connesso alla sospensione o cessazione del rapporto di lavoro.

beneficiano di ammortizzatori sociali (Trentino Alto Adige, Veneto). Queste misure trovano un generale riscontro anche nelle leggi finanziarie regionali.

Per quanto riguarda le altre politiche del *welfare*, nonostante il quadro degli interventi si presenti nel suo insieme abbastanza complesso ed eterogeneo, è possibile evidenziare i seguenti tratti comuni e le particolari specificità che hanno contraddistinto le scelte delle amministrazioni regionali:

- politiche per i soggetti non autosufficienti. Oltre la metà delle Regioni esaminate ha previsto l'incremento delle risorse destinate ai fondi per le persone non autosufficienti. Anziani e disabili sono stati destinatari anche di specifici interventi (finanziamento di fondi per favorire l'integrazione scolastica degli alunni disabili, per finanziare i soggiorni estivi di anziani e disabili, adeguamento funzionale di opere pubbliche destinate a persone inabili ed anziane, erogazione di contributi per l'assunzione di soggetti disabili, potenziamento dell'assistenza domiciliare e finanziamento di programmi personali a favore di persone con grave disabilità soprattutto nelle Regioni Lazio, Valle d'Aosta, Veneto, Basilicata, Trentino Alto Adige, Sardegna, Calabria, Puglia);
- politiche per il lavoro. Gli interventi si sono concentrati soprattutto sugli incentivi relativi ad assunzione di lavoratori in mobilità, assunzione di donne *over 30*, conversione di rapporti a tempo indeterminato, assunzione di giovani laureati fino a 35 anni, inserimento lavorativo di soggetti disoccupati o privi di ammortizzatori sociali, prossimi alla pensione, rinnovo di contratti a tempo determinato o trasformazione di contratti di collaborazione in contratti a tempo determinato, stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili e programmi di reinserimento sociale, formativo e lavorativo di soggetti detenuti negli Istituti penitenziari;
- politiche per la famiglia. Sono state previste, al riguardo, due categorie di misure:
 - sostegno ai redditi mediante erogazione di contributi per famiglie con fasce di reddito inferiori ad un determinato importo (Friuli Venezia Giulia, Toscana, Emilia Romagna), promozione di iniziative di microcredito per famiglie in difficoltà (Lazio, Calabria, Sicilia);
 - erogazione di servizi a condizioni più accessibili: promozione di attività e organizzazioni quali consultori, sportelli informativi per le famiglie, banche del tempo, estensione e consolidamento dei nidi pubblici e aziendali e delle c.d. "sezioni primavera" (strutture - ponte tra asili nido e scuole d'infanzia rivolte alla erogazione di servizi educativi a bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi), tariffe agevolate per acqua, elettricità, gas, trasporti e mense scolastiche, nettezza urbana; realizzazione e sviluppo di un sistema integrato per l'erogazione dei servizi sociali. Il finanziamento degli interventi destinati al potenziamento dei

- servizi socio assistenziali è avvenuto sia in forma diretta sia attraverso la destinazione di risorse agli enti locali, in particolare ai Comuni;
- politiche per la casa. L'attività di programmazione è consistita soprattutto nello sviluppo dell'edilizia residenziale pubblica, nella definizione dei piani casa e nell'attivazione di programmi per affitti agevolati e concessione di mutui agevolati per l'acquisto della prima casa attraverso convenzioni con Istituti di credito. Maggiormente interessate da tali politiche sono state soprattutto le Regioni che ospitano grandi aree metropolitane dove è più sentita l'emergenza abitativa: si rilevano consistenti impieghi di risorse in Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Abruzzo, Puglia, Lombardia, Piemonte, Campania, Umbria;
 - politiche dell'immigrazione e politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento dei piccoli comuni e delle zone montane. Alcune Regioni (su tutte Emilia e Molise) hanno finanziato interventi volti a favorire l'accoglienza e l'integrazione degli stranieri; altre Regioni, come il Veneto, hanno destinato maggiore attenzione alle politiche di integrazione piuttosto che alle politiche di accoglienza di stranieri. Per quanto riguarda il contrasto allo spopolamento di piccoli comuni e zone montane, le politiche sono state attivate soprattutto in aree limitate con caratteristiche territoriali particolari (per esempio Molise e Sardegna), e in alcuni casi sono strettamente connesse agli interventi in tema di immigrazione. Tali politiche non si manifestano soltanto in incentivi alla permanenza nelle zone ad alto rischio di spopolamento, ma anche in misure atte a conservare i contatti con la popolazione di origine locale emigrata in altre zone del Paese o all'estero.

1.4.6 Interventi nel campo dell'istruzione e della formazione

Dall'esame dei documenti di programmazione regionale si evince come alla base del processo di riforma attivato dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (che ha conferito deleghe di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, tra l'altro, in materia di istruzione), vi sia uno specifico orientamento culturale, prima ancora che istituzionale e giuridico, teso a valorizzare la centralità della persona che apprende, inserita nel territorio in cui sviluppa la sua vita, le sue relazioni e la sua carriera lavorativa.

Questa tendenza si ispira al principio comunitario della *lifelong learning* (formazione lungo tutto l'arco della vita lavorativa), che mette a disposizione delle Regioni risorse (provenienti principalmente dal FSE) per garantire sostegno e integrazione a favore di lavoratori non coperti dagli strumenti governativi ordinari, come gli ammortizzatori sociali.

In diversi casi si è rilevato, infatti, che i progetti enunciati nei documenti di programmazione in materia di istruzione, ricerca, innovazione sono stati finanziati in massima parte da risorse comunitarie (Veneto, Liguria, Campania).³⁵

³⁵ Il QSN 2007-2013 ha destinato circa 20 miliardi alla ricerca e innovazione. In tale ambito, diffuso è il coinvolgimento regionale. Inoltre, come rilevato nel Programma Nazionale di Riforma contenuto nel DEF 2011, i

Pur se con diverse peculiarità legate soprattutto al grado di sviluppo del territorio, è possibile affermare che le Regioni hanno programmato i loro interventi seguendo due direttrici principali. In primo luogo, è stato previsto di garantire il diritto allo studio attraverso il sostegno alle famiglie più bisognose per assicurare la frequenza ed il miglioramento scolastico ed universitario.³⁶ Inoltre, si è puntato sull'incremento dell'offerta formativa, che sostiene i processi di miglioramento della qualità e dell'autonomia della scuola.³⁷

Alcune Regioni, poi, puntano su percorsi di formazione specifici per le caratteristiche del territorio come ad esempio il Veneto, il Piemonte e la Sardegna.³⁸

Le Regioni rispondono in vario modo all'esigenza di una programmazione unitaria del sistema di istruzione che riguardi un arco temporale medio-lungo.

A questo proposito la Sardegna prevede nella legge finanziaria 2010 (art. 7) la realizzazione di un piano organico di riforma del sistema di istruzione e formazione professionale per il quadriennio 2010-2013, con una spesa complessiva di 180 milioni di cui 50 di competenza dell'esercizio 2010.

Il Lazio ha da tempo istituito (D.G.R. 926/2006) un apposito Osservatorio regionale con compiti di studio, ricerca, coordinamento degli Osservatori Provinciali e proposta, per la realizzazione delle politiche in materia di istruzione e formazione professionale.

Nella P.A. di Trento sono previsti interventi (10 milioni di euro nel triennio 2010-2012) a favore delle istituzioni scolastiche per la realizzazione del Sistema Informativo del *Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino* (L.P. 5/2006) per garantire la costituzione ed il mantenimento di un patrimonio informativo comune.

Il Molise ha siglato una Convenzione tra Regione e Ministero della Pubblica Istruzione per integrare e potenziare l'offerta di istruzione.

Particolare rilevanza assume inoltre il Piano generale di indirizzo integrato adottato dalla Regione Toscana, atto di programmazione che attua la legge regionale 32/2002, vero e proprio testo unico che unisce le norme su educazione, istruzione, formazione, orientamento e lavoro.

Programmi Nazionali (FESR e FSE) hanno destinato all'istruzione 1,6 miliardi, oltre a 374 milioni destinati a migliorare lo sviluppo della società dell'informazione, e 2,7 miliardi i Programmi Regionali.

³⁶ Gli interventi più diffusamente previsti in questo settore riguardano il buono-libri, il buono borse di studio ed il buono-trasporti (Veneto, Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia).

³⁷ Sono stati ad esempio avviati progetti di alternanza scuola-lavoro (Veneto, Lombardia) e di "Impresa formativa simulata" per collegare il mondo della scuola a quello del lavoro e della produzione; corsi di formazione tecnica superiore per creare poli che gestiscano percorsi attinenti a specifici settori; corsi di formazione professionale, stabiliti da Protocolli d'Intesa tra le Regioni e il Ministero dell'Istruzione, che integrano i percorsi degli Istituti Professionali di Stato. Altri interventi di miglioramento dell'offerta sono rivolti all'incremento dell'organico nelle scuole pubbliche dei piccoli comuni, delle aree montane e metropolitane disagiate, per riuscire a mantenere il tempo scuola consolidato, a costituire classi non eccessivamente numerose e a sostenere la qualità didattica (Piemonte).

³⁸ Il Veneto ha avviato percorsi presso l'Accademia del mare di Venezia, Associazione che ha come fine istituzionale la formazione di figure professionali qualificate da inserire nel mercato del lavoro marittimo. In Piemonte si segnala il bando "A scuola di Piemonte" lanciato per sostenere con un bonus economico le scuole elementari, medie e del biennio superiore che realizzeranno viaggi d'istruzione nella Regione nell'anno 2010-2011. In Sardegna si è realizzato un Accordo di Programma Quadro per la realizzazione di un progetto sperimentale per la valorizzazione della cultura e della lingua sarda.

Da notare, infine, che nella Regione Lombardia continuano a consolidarsi nel 2010 le innovazioni introdotte nel diritto allo studio e nel finanziamento commisurato alla richiesta di servizi di formazione professionale attraverso lo strumento della "Dote" o quota capitaria, predefinita in relazione ai bisogni delle persone (viene infatti erogata in base alla domanda) e ai costi di resa del servizio.

Altro argomento affrontato nei documenti di programmazione, soprattutto nelle Regioni del Sud, è quello della dispersione e dell'abbandono scolastico che colpisce studenti di ogni ordine e grado fino a 18 anni.

Il complesso compito di garantire l'estensione dell'obbligo scolastico-formativo assegnato alle Regioni viene svolto tentando di realizzare un'effettiva integrazione tra sistema scolastico-formativo e mondo del lavoro. Questo compito è sostenuto dalla politica europea per l'occupazione, che ha programmato interventi con riferimento alle indicazioni nazionali in materia di rafforzamento del sistema scolastico e di prevenzione degli abbandoni, espresse nell'Accordo nazionale siglato tra Ministero della Pubblica Istruzione e Regioni Ob. 3.³⁹

In particolare la Calabria, usufruendo di progetti cofinanziati, ha adottato vari programmi per l'istruzione e la formazione come il LLP - Programma per l'apprendimento permanente 2007-2013 (*LLP-Life Long Learning Programme*); il Programma Persone del 7° Programma Quadro di Ricerca (2007-2013) - mobilità e formazione dei ricercatori; il Progetto OSIRIDE Calabria- Programma di Comunicazione 2006-2007 POR Calabria Misure 3.7 e 3.8; il Progetto CRESCITA - Università della Calabria, Università Magna Graecia.

Altra emergenza improcrastinabile che le Regioni segnalano nei documenti è la promozione, la valorizzazione e lo sviluppo del patrimonio scolastico edilizio. Si prevede, al riguardo, il finanziamento di interventi volti alla riqualificazione del patrimonio esistente, alla costruzione di nuovi edifici che rispettino i principi di ecocompatibilità ambientale e risparmio energetico, all'adeguamento alla normativa vigente in materia di sicurezza, igiene ed eliminazione delle barriere. Al riguardo, le Regioni adottano un Piano triennale di edilizia scolastica al quale segue un piano annuale di attuazione suddiviso per Provincia. Le richieste di finanziamento provengono alle Regioni dalle Province (per le scuole secondarie di II

³⁹ Gli interventi si articolano come segue:

Interventi di *counselling* individualizzato per l'orientamento scolastico, formativo e professionale con particolare attenzione al sostegno per le scelte da effettuarsi nell'ultimo anno di obbligo.

Interventi di sostegno socio-pedagogico e di recupero scolastico-formativo per soggetti a rischio, finalizzati a garantire l'inserimento e la permanenza nei percorsi dell'obbligo.

Formazione per il recupero di competenze di base e trasversali (alfabetizzazione informatica, miglioramento delle capacità di espressione linguistica e delle competenze logico matematiche).

Formazione e sperimentazione di figure di "mediatore" tra famiglie e sistema scolastico e formativo, capace di rapportarsi anche con utenza extracomunitaria.

Interventi di accompagnamento alla transizione tra scuola e formazione professionale all'interno dell'obbligo formativo.

Azioni di studio e sperimentazione volte ad innovare metodologie di valutazione degli apprendimenti e la motivazione degli allievi.

Informazione e pubblicità sui servizi promossi.

grado), dai Comuni (per le scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di I grado) e da altri soggetti pubblici e privati gestori di strutture del sistema educativo. Le iniziative sono finanziate mediante risorse assegnate dallo Stato (l. 23/1996) e dalla Regione (che con apposita legge istituisce il Fondo Regionale per lo Sviluppo Locale).

Pertanto, considerata la grave situazione nella quale versano gli immobili, con le risorse stanziare è spesso necessario finanziare interventi straordinari ed urgenti: contributi per interventi straordinari si rilevano in Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Sardegna, mentre, piani per l'edilizia scolastica sono stati rilevati in Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Umbria, Marche.

Un ultimo aspetto rilevato è quello dell'innovazione tecnologica. L'informatica, inizialmente introdotta come materia autonoma e, successivamente, trasformata in disciplina trasversale e utile al processo dell'apprendimento nella sua globalità, negli ultimi anni ha assunto nella scuola un ruolo di crescente importanza testimoniato, a vari livelli, dalle molteplici iniziative adottate. Prima di tutto le Regioni hanno aderito al progetto CI@ssi 2.0, l'azione sperimentale di innovazione didattica del Piano digitale del Ministero dell'istruzione. Tale iniziativa rientra nel "Piano scuola digitale" ed intende favorire l'innovazione degli ambienti di apprendimento attraverso un uso didattico delle *Information communication technology*.

Inoltre, nei DPEF regionali si rilevano iniziative a favore dell'informatizzazione in Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria, Emilia Romagna, Lazio, Abruzzo, Calabria e Sardegna. In particolare la Regione Campania ha avviato il *Progetto Carta In*, con la *partnership* di un consorzio di imprese e banche e finalizzato a dotare i ragazzi, residenti nel territorio regionale, che frequentano la scuola superiore, di una carta elettronica personalizzata, destinata ad essere utilizzata per l'acquisto di dotazioni informatiche sfruttando un prestito personale che avrà come uniche spese l'imposta di bollo vigente e un tasso di interesse inferiore al 3%.

1.4.7 Interventi nel campo dell'ordine pubblico e sicurezza

Dall'analisi dei documenti di programmazione e delle leggi finanziarie esaminate, il tema dell'ordine pubblico e della sicurezza ricopre un ruolo piuttosto marginale: infatti, nel periodo oggetto di analisi, meno della metà delle Regioni e Province Autonome esaminate (dieci su 22) hanno previsto interventi nei documenti di programmazione. D'altro canto l'ordinamento attribuisce alle Regioni limitate competenze in materia, sia sotto il profilo legislativo che attuativo. In sintesi, gli interventi regionali previsti in materia di ordine pubblico e sicurezza possono essere riassunti:

- a) potenziamento del ruolo della polizia locale, attraverso azioni formative, di riassetto operativo e di sostegno, in relazione alle nuove funzioni ad essa attribuite, e al miglioramento dell'attività di indirizzo e coordinamento a livello regionale. Tali interventi sono riscontrabili nei documenti di programmazione delle Regioni Lazio, Abruzzo, Lombardia, Toscana, Emilia Romagna, Sicilia;
- b) misure di solidarietà in favore di vittime di atti criminosi (usura, estorsione, etc.) riscontrabili in Basilicata, Lazio, Sicilia;
- c) incremento delle risorse destinate ai fondi finalizzati al finanziamento dei progetti di adeguamento funzionale e di gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata (Lazio e Campania);
- d) contrasto alle forme di abuso, devianza e illegalità tramite istituzione di fondi ad hoc (tra i quali possono essere compresi anche quelli destinati alla lotta all'abusivismo edilizio), azioni preventive di sensibilizzazione, informazione e formazione, strumenti di cooperazione interistituzionale (accordi di programma, collaborazioni, intese, etc.). Tali misure sono riscontrabili in Campania, Lazio, Toscana, Umbria, Sicilia.

In conclusione, è auspicabile che, soprattutto nelle Regioni dove il problema della sicurezza dei cittadini è maggiormente avvertito, il tema dell'ordine pubblico e della sicurezza sia trattato, in sede di programmazione, con maggiore attenzione: in molti casi, infatti, non sono stati riscontrati interventi significativi nel settore. Come osservato precedentemente, ciò potrebbe essere giustificato dalle limitate competenze regionali nel settore; tuttavia, l'ordinamento consente alle Regioni, sia a statuto ordinario sia a statuto speciale, di assumere un ruolo più attivo e partecipare in tema di sicurezza.

1.5 La Sanità

1.5.1 La spesa per il Servizio sanitario nazionale

La spesa per il SSN è, per volume di risorse impegnate, la spesa sociale pubblica più importante, dopo quella pensionistica⁴⁰: in termini di contabilità nazionale, nel biennio 2009/2010, è stata pari, rispettivamente, al 7,27⁴¹ e 7,33 per cento del PIL, mentre rappresenta circa il 70 per cento delle risorse finanziarie intermedie dai bilanci regionali.

Tuttavia, l'incidenza della spesa per il servizio sanitario nazionale sul PIL (6,9⁴² per cento, nel 2008) è sostanzialmente allineata alla media dei paesi dell'area OCSE (6,4⁴³ per cento del PIL), mentre, in termini di spesa *pro capite*, l'Italia si colloca leggermente al di sotto della media OCSE.⁴⁴

Se l'Italia registra livelli di spesa sostanzialmente omogenei (se non inferiori, in termini di spesa *pro capite*) alla media degli altri paesi dell'Unione europea, il finanziamento del servizio sanitario deve tener conto dei vincoli derivanti alla finanza pubblica dalle regole del Patto di stabilità.

La programmazione sanitaria, quindi, mediante il Patto per la salute, concorda in sede di conferenza Stato-Regioni gli obiettivi per contenere la dinamica di crescita della spesa (allineandola al tasso di inflazione programmato), incrementare l'efficienza nell'uso delle risorse, migliorare la qualità e l'appropriatezza dei servizi prodotti.

1.5.2 La governance del SSN

La *governance* del SSN delinea un sistema articolato, sia nei fini, che devono coniugare il finanziamento dei LEA con i limiti posti dal quadro macroeconomico e dalle condizioni della finanza pubblica, sia nelle procedure negoziali di formazione condivisa del consenso sugli obiettivi delle politiche sanitarie, che il nuovo art. 117 della Costituzione riserva in via esclusiva allo Stato nella parte concernente la definizione dei LEA, e alla potestà legislativa concorrente delle Regioni per le funzioni di finanziamento, indirizzo e coordinamento dei sistemi sanitari regionali.

Il principale documento di programmazione delle politiche per il SSN, quindi, è il "Patto per la salute", che, siglato il 3 dicembre 2009 da Stato e Autonomie territoriali per gli anni 2010-2012, delinea il quadro delle risorse finanziarie da destinare al SSN nel triennio considerato, gli

⁴⁰ La spesa pensionistica, nel biennio 2009/2010, ha rappresentato il 15,2 per cento e il 15,3 per cento del PIL (Documento di economia e finanza).

⁴¹ Documento di economia e finanza 2011. Il dato si riferisce alla sola componente pubblica della spesa sanitaria. La spesa sanitaria complessiva (componente pubblica più privata), invece, rappresenta circa il 9 per cento del PIL.

⁴² Fonte: Documento di economia e finanza 2011.

⁴³ Fonte: OECD Health Data 2010: il dato si riferisce alla sola componente pubblica della spesa sanitaria. La media OCSE per la spesa sanitaria complessiva, riferita al 2008, è pari al 9,0 per cento del PIL (in Italia, 9,1 per cento).

⁴⁴ Fonte: OECD Health Data 2010.

obiettivi economici e gestionali da raggiungere, e gli standard di qualità e appropriatezza da realizzare nell'erogazione dei servizi inerenti i livelli essenziali di assistenza.

Altro documento programmatico di rilievo nazionale è il Piano sanitario nazionale, che espone le linee guida sullo sviluppo delle politiche per la prevenzione sanitaria e il miglioramento dell'assistenza, cui seguono, sulla base degli obiettivi da esso indicati, i Piani sanitari regionali.

Il Patto predispose il settore sanitario ai cambiamenti introdotti, a partire dal 2013, dal d.lgs. 68/2011 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), il quale prevede che, determinate a livello nazionale le risorse complessive disponibili per il finanziamento del SSN ("fabbisogno sanitario standard nazionale"), la ripartizione tra le autonomie territoriali, avvenga sulla base dei fabbisogni sanitari standard regionali.

Per la determinazione del fabbisogno standard regionale avrebbe potuto procedersi in due modi: ricostruire le singole funzioni di produzione dei servizi sanitari, selezionando la combinazione di costi più efficiente (metodo microeconomico), oppure prendere a riferimento la spesa delle Regioni che abbiano sistemi sanitari in equilibrio economico e che garantiscano l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza secondo standard di qualità e appropriatezza (combinazione del criterio finanziario e qualitativo).

La prima soluzione è apparsa di difficile attuazione, sia per la mancanza di una contabilità analitica che collegasse chiaramente i costi ai singoli servizi prodotti, sia per la eterogeneità dei criteri contabili che le Regioni applicano nella classificazione degli stessi.

Il Patto per la salute e il decreto 68/2011 hanno, quindi, optato per il secondo metodo (metodo del "benchmarking") per individuare, a partire dal 2013, il fabbisogno sanitario regionale standard, demandando alla concertazione Stato e Regioni la scelta di tre Regioni, tra le migliori cinque indicate dal Ministro della salute sulla base dei risultati di gestione accertati dal Nuovo sistema informativo sanitario, che abbiano sistemi sanitari che soddisfano i criteri di equilibrio economico, efficienza e qualità dei servizi erogati.

Il Patto, quindi, e il d.lgs.68/2011, che ne ha recepito i contenuti, al fine di favorire la convergenza dei sistemi sanitari verso valori standard di fabbisogno e costo, definisce:

- il livello percentuale ottimale di finanziamento per ciascun livello assistenziale, che costituisce indicatore di rispetto della programmazione nazionale per l'attuazione del federalismo fiscale: 5 per cento per l'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e lavoro, 51 per cento per l'assistenza distrettuale, 44 per cento per l'assistenza ospedaliera;
- l'obbligo, per le Regioni con sistemi sanitari in deficit strutturale (disavanzo di gestione pari o superiore al 5 per cento del finanziamento ordinario e delle maggiori entrate proprie sanitarie), di concordare con il ministero dell'Economia un Piano di rientro;

- il monitoraggio e la verifica della qualità dei livelli essenziali di assistenza erogati (da condurre sia, in sede di verifica annuale degli adempimenti, al Comitato permanente per la verifica dei LEA istituito presso il Ministero della salute, sia mediante la "Struttura tecnica di monitoraggio," che affianca le Regioni nel processo di autovalutazione dei servizi prodotti);
- l'obbligo di certificazione della qualità dei dati contabili delle aziende del SSN e del consolidato regionale, in particolare per quelle Regioni che presentano deficit di bilancio, che devono intensificare, per tutta la durata dei Piani di rientro, le verifiche sulla qualità delle procedure amministrativo contabili.

Il Patto per la salute interviene nei due settori che più incidono sul fabbisogno sanitario nazionale, l'assistenza ospedaliera e la spesa farmaceutica.

In questi due ambiti di spesa, vi sono ancora ampi margini di efficienza da recuperare.

Per il servizio ospedaliero, livello assistenziale relativamente più oneroso, l'obiettivo di realizzare risparmi di spesa e incrementi di efficienza è affidato:

- al rispetto dello standard ottimale di quattro posti letto ogni mille abitanti;
- al perseguimento del criterio della appropriatezza nei ricoveri ospedalieri, (limitando, ad esempio, i casi di ricoveri in reparti chirurgici con diagnosi mediche);
- al potenziamento di forme alternative di assistenza ospedaliera, quali le strutture per l'assistenza territoriale.

Per il contenimento della spesa farmaceutica, invece, si prevede:

- l'incremento dell'appropriatezza prescrittiva dei farmaci;
- l'utilizzo di farmaci equivalenti che, a parità di principio attivo e dosaggio, abbiano lo stesso valore terapeutico di quelli coperti da brevetto;
- forme di distribuzione diretta o per conto dell'azienda ospedaliera, che, eliminando uno degli anelli della filiera distributiva, permettono di risparmiare sul costo finale dei prodotti farmaceutici;
- meccanismi di restituzione ai servizi sanitari regionali, da parte delle aziende farmaceutiche, della spesa farmaceutica eccedente i tetti di spesa programmati (meccanismo del "pay-back").

Nel paragrafo successivo, si ricostruiscono sinteticamente le politiche sanitarie previste nei documenti programmatici regionali, rinviando allo specifico capitolo sul SSN l'analisi più dettagliata degli aspetti relativi al finanziamento del fabbisogno e ai risultati della gestione, con particolare attenzione alla verifica dei Piani di rientro 2010, che hanno riguardato le Regioni: Piemonte, Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna.

1.5.3 Gli obiettivi del Patto per la salute nelle Regioni con Piani di rientro

Le Regioni con sistemi sanitari in deficit strutturale che hanno approvato un DPEF per l'anno 2010 (Piemonte, Abruzzo, Molise, Calabria e Sicilia), hanno dato ampio spazio⁴⁵ nei rispettivi documenti, alla ricognizione degli interventi attuati o programmati, per adempiere alle disposizioni contenute nei Piani di rientro concordati con il ministero dell'Economia.

La Calabria, ad esempio, riporta, nel documento di programmazione, un dettagliato conto economico, tendenziale e programmatico, del servizio sanitario per il triennio 2010/2012⁴⁶, e le delibere regionali adottate per razionalizzare i principali fattori di spesa, quali il blocco del turnover, i limiti alla contrattazione integrativa, la definizione di tetti alla erogazione di prestazioni ospedaliere, la fissazione dei budget di spesa per singola azienda per l'acquisto di beni e servizi, la predisposizione di forme di acquisto centralizzate (mediante la "Stazione unica appaltante").

Anche la Sicilia dedica ampia parte del rispettivo documento programmatico al proprio Piano di rientro, che ha avuto attuazione a partire dalla Legge regionale n.5/2009, con la quale sono state ridotte il numero delle aziende sanitarie (da 29 a 17), avviato il ridimensionamento della rete ospedaliera, creati bacini territoriali di utenza per razionalizzare l'acquisto di beni e servizi.

La Regione, inoltre, prevede di potenziare i servizi di *screening* oncologici (in attuazione del Piano sanitario nazionale per la prevenzione), migliorare l'assistenza specialistica per l'abbattimento delle liste d'attesa, incrementare l'assistenza territoriale, per compensare la riduzione dei posti letto nella rete ospedaliera.

Il Molise analizza le difficoltà incontrate nell'attuazione del Piano, riconducendole sia alle caratteristiche del territorio e alla scarsa densità abitativa (che non permettono di realizzazione economie di scala), sia al peso eccessivo della componente privata nell'offerta dei servizi sanitari.

Anche l'Abruzzo dedica ampia parte del documento programmatico alle misure per razionalizzare la spesa sanitaria, tra le quali, prioritariamente, indica: il potenziamento del sistema ispettivo per un efficace controllo del rispetto dei tetti alle prestazioni erogabili da parte delle aziende sanitarie private accreditate, il ridimensionamento della rete ospedaliera, la centralizzazione delle gare per l'acquisto di beni e servizi (mediante l'istituzione di due "Aree Vaste" tra le ASL regionali).

⁴⁵ Ad eccezione del Piemonte, il cui Piano di rientro è stato siglato solo nella seconda metà del 2010. Il Lazio, invece, il cui Piano di rientro è stato siglato nel febbraio 2007, ha approvato nel 2008 il DPEF 2009/11, ma non, successivamente, il DPEF 2010/12.

⁴⁶ Conto economico che costituisce parte integrante del Piano di rientro, approvato dalla giunta regionale il 16 dicembre 2009.

1.5.4 Gli investimenti in infrastrutture digitali

Per una corretta impostazione dei processi di programmazione finanziaria, gestione delle risorse e monitoraggio dei risultati delle politiche sanitarie, è necessario disporre di reti informatiche e banche dati che, sulla base di una contabilità analitica per centri di costo, diano informazioni attendibili ed omogenee sui costi dei servizi prodotti. In questo campo i sistemi sanitari delle Regioni meridionali, in particolare quelli in disavanzo strutturale, registrano una maggiore arretratezza tecnica e contabile, in parte dovuta anche alla minore dotazione infrastrutturale di questi territori rispetto al Centro-Nord.

Tra le Regioni sottoposte a Piani di rientro, Sicilia e Calabria, nei rispettivi documenti programmatici, dedicano ampio spazio a queste carenze e prevedono puntuali obiettivi di investimento finalizzati alla necessità di disporre di banche dati e infrastrutture informatiche per la corretta rilevazione dei costi del servizio sanitario.

Anche l'Abruzzo sottolinea la necessità di promuovere progetti di informatizzazione per razionalizzare l'uso delle risorse.

Lo sviluppo delle reti informatiche non accresce solo la quantità e qualità delle informazioni utili alla programmazione e al monitoraggio, ma permette anche, con la realizzazione del fascicolo elettronico e la digitalizzazione del ciclo prescrittivo, di conseguire risparmi nella spesa farmaceutica e una maggiore appropriatezza prescrittiva.

1.5.5 Le Regioni con servizi sanitari in equilibrio economico

Anche le Regioni con sistemi sanitari in equilibrio economico adottano programmi per il contenimento della spesa farmaceutica e il ridimensionamento della rete ospedaliera, lo sviluppo dei servizi sul territorio per l'assistenza in strutture residenziali e in regime di day hospital, il miglioramento della qualità e appropriatezza delle cure.

Tuttavia, accanto a queste misure di contenimento del fabbisogno sanitario regionale, spiccano, per diverse Regioni, soprattutto del Centro-nord, importanti programmi di spesa destinati agli investimenti e all'ammodernamento delle strutture sanitarie.

Sono programmi di spesa finanziati con risorse sia statali sia regionali, che riflettono oltre la maggiore disponibilità finanziaria di risorse proprie dell'ente territoriale, anche meccanismi decisionali di spesa più efficienti.

La Lombardia, ad esempio, ha stanziato per investimenti, nel bilancio 2010, circa 16 miliardi di euro.

Il Veneto, ha previsto programmi mirati sia allo sviluppo della ricerca scientifica (attraverso partnership pubblico-privato e l'istituzione di macroaree, con la Regione Friuli e le Province di Trento e Bolzano, per la ricerca su malattie rare), sia attraverso gli investimenti per la digitalizzazione della rete sanitaria, con particolare attenzione alle prescrizioni farmaceutiche.