

ANTONIO PORTO

PROGRAMMAZIONE E SCENARI ECONOMICO-TERRITORIALI IN ABRUZZO

1. *La programmazione negli anni '70: il periodo istituzionale.* – La costituzione della Regione segna anche per l'Abruzzo l'avvio di un'attività programmatica istituzionale. Inizialmente (1973-80) tale attività è caratterizzata, per un verso, dall'intento di attuare l'art. 9 dello statuto che disciplina la programmazione, per l'altro, dalla proposizione di numerosi e ambiziosi progetti finalizzati alla soluzione dei problemi connessi con lo sviluppo (1).

I partiti di centro-sinistra, al governo dell'ente, nel luglio 1973 approvavano una «Proposta politico-programmatica» che esprimeva l'orientamento per una politica di programmazione, da realizzare nel biennio 1974-75, indirizzata al perseguimento di obiettivi di sviluppo equilibrato sul piano economico, sociale e territoriale, di espansione dell'impiego sociale del reddito, di valorizzazione dei contributi autonomi

(1) Un ruolo importante è stato svolto dalle strutture programmatiche e di ricerca operanti in Abruzzo prima della costituzione della Regione: il Comitato Regionale per la programmazione Economica (CRPE) e il Centro Regionale di Studi e Ricerche Economico Sociali (CRESA). Il primo fu costituito nel 1964 con decreto del ministro del Bilancio, con la funzione di procedere a una ricognizione delle risorse economiche e delle condizioni sociali, promuovendo ricerche necessarie all'identificazione dei problemi dello sviluppo economico regionale e alla predisposizione, secondo le direttive dello stesso Ministero, di un progetto di piano di sviluppo economico regionale. Nel 1966 veniva modificato lo statuto del Centro Regionale per il Piano di sviluppo economico nell'Abruzzo, costituito a Teramo nel 1961 dalle quattro Camere di Commercio Regionali. La modifica prevedeva la nascita del CRESA quale struttura di studi e ricerche che sostituiva, nelle funzioni, un Comitato di Studi e Ricerche precedentemente attivato. Con la costituzione della Regione, il CRESA divenne nel territorio l'unico referente in grado di acquisire gli elementi di conoscenza necessari per elaborare una politica di sviluppo. Ma tale rapporto privilegiato del CRESA con l'ente regionale andò via via attenuandosi fino ad arrivare alla liquidazione dei rapporti, a seguito della creazione dello IARES (Istituto Abbruzzese di Ricerca e Sviluppo), istituito con la legge regionale 62 del 12 settembre 1978, in attuazione dell'art. 5 dello statuto. L'istituto è un ente strumentale della Regione dotato di personalità giuridica pubblica. Con la legge regionale 95 del 18 dicembre 1987 è stata rivista la legge istitutiva dello IARES e sono state modificate le sue funzioni. L'istituto, pertanto, è diventato, fino al 2 maggio 1995, data in cui è stato sciolto (legge regionale 92), un organo di consulenza tecnica della Regione, di supporto alle azioni di programmazione e di pianificazione, aperto anche a tutti i soggetti di programmazione a livello sub-regionale.

degli enti locali. Interpretando questi indirizzi politici, veniva redatto il *I Piano di riferimento per lo sviluppo della Regione Abruzzo* (Tecnici Emiliani Associati, 1973).

Il piano interpretava il dualismo abruzzese come una conseguenza del prevalere dei fattori spontanei dello sviluppo in assenza di una politica di programmazione, e partiva dall'assunto che non dovevano esistere settori strategici, nella convinzione di raggiungere l'obiettivo della rottura del provincialismo. La logica delle scelte effettuate dal Piano di riferimento si ritrovava nell'articolazione in dieci «piani-progetto» che esprimevano il risultato concreto delle analisi, delle valutazioni, degli orientamenti e degli obiettivi. In tal modo, si tentava di saldare i due aspetti, ritenuti non divisibili, della politica di piano: la programmazione economica e la pianificazione territoriale. La metodologia programmatica proposta era improntata al «piano-processo», definito come metodo interattivo tra fase di definizione della linea e degli obiettivi generali e fase di impostazione operativa dei progetti di intervento. L'azione programmatica doveva essere vista non come creatrice di un prodotto definitivo e statico, ma, al contrario, come attività continua di pianificazione.

Questo piano, forse il più originale realizzato dall'ente regionale, perché al passo con le più avanzate esperienze e di estremo rigore metodologico, non fu mai approvato dal Consiglio e, addirittura, provocò la crisi della Giunta. Tuttavia alcune sue indicazioni operative sono state riprese nei documenti successivi.

Il piano era stato preceduto da una «bozza» che aveva individuato la filosofia del «piano-processo», del «piano di riferimento» e dei «piani-progetto» (Regione Abruzzo, 1972). La bozza ribadiva l'importanza dell'art. 9 dello statuto che dichiara: «La regione adotta come metodo della propria azione, la politica di piano e delle riforme strutturali». Nel contempo sottolineava che, per realizzare un'inversione di tendenza nelle direttrici dello sviluppo regionale, occorreva passare da uno sviluppo sostanzialmente spontaneo a uno sviluppo diretto verso finalità di crescita sociale, e influire sulle strutture e sui meccanismi di sviluppo locali attraverso politiche, strumenti e metodi idonei.

Veniva pertanto indicata una politica economica capace di realizzare l'impiego integrale e qualificato delle risorse umane, economiche e territoriali e di determinare uno sviluppo equilibrato del reddito tra le diverse aree geografiche e tra i diversi ceti produttivi. Ma perché ciò potesse accadere veniva indicata come necessaria una maggiore partecipazione popolare con una stretta collaborazione con gli enti locali, realizzata attraverso l'attribuzione ad essi di specifici compiti programmatici, normativi e gestionali, nei limiti delle diverse competenze, da svolgere autonomamente all'interno degli indirizzi e delle direttive generali della Regione.

Rispetto alle metodologie e alle procedure veniva evidenziato che nessun riequilibrio poteva essere perseguito senza un'azione coordinata e organica tra scelte, ma anche tra strumenti di intervento economici e territoriali.

Uno degli obiettivi della programmazione regionale veniva individuato nel superamento dei limiti della tecnica e della metodologia vincolistica ribadendo la non autonomia, rispetto agli obiettivi molteplici e connessi con la programmazione, del piano territoriale urbanistico e, più in generale, della tradizionale metodologia urbanistica.

Le principali direzioni di ricerca indicate per realizzare questa nuova metodologia possono essere sintetizzate nell'integrazione degli strumenti economico-finanziari con quelli territoriali-infrastrutturali; nell'individuazione di strumenti e programmi positivi di intervento, in primo luogo quelli economici; in nuove procedure e nuovi soggetti della programmazione; nell'articolazione dei poteri programmatici decisionali e gestionali a più livelli (regionale, comprensoriale, comunale) istituendo la possibilità di rapporti dialettici fra i livelli stessi; nell'individuazione di precise competenze ed

ambiti dei tre livelli; infine, in nuovi rapporti con il livello nazionale, coerenti con le metodologie individuate e con l'affermazione dell'autonomia regionale.

Pertanto, in coerenza con l'obiettivo del superamento della metodologia vincolistica, occorre individuare nuovi strumenti adeguati ai processi di pianificazione territoriale: strumenti *normativi* (necessari per predisporre un'apposita normativa regionale che specificasse ed articolasse territorialmente contenuti, metodi e procedure della pianificazione); strumenti *quantitativi* (utili a fornire indicazioni di quantità, di grandezze, di pesi demografici, economici e funzionali in un quadro complessivo di sviluppo della regione, con opportune disaggregazioni territoriali); strumenti *standard* (per stabilire, in relazione alla strategia di sviluppo, rapporti adeguati tra le varie quantità previste nel piano e articolate territorialmente).

La prassi operativa dell'attività di piano consisteva, in una prima fase, nella costruzione di un quadro generale di riferimento (appunto il Primo Piano di riferimento) capace di fornire una sintesi di tutti i problemi regionali nel breve e nel lungo periodo e di individuare gli obiettivi generali e le priorità. In una seconda fase, di carattere più operativa, venivano predisposti i piani-progetto tendenti a un duplice obiettivo: fornire una serie di indicazioni settoriali, coerenti con i problemi generali, per le attività di breve periodo; aprire un dibattito sui medesimi problemi per l'attività di medio e lungo periodo, per la quale veniva richiesta una convergenza delle diverse forze regionali sugli obiettivi. L'insieme dei piani-progetto poteva poi convergere su un secondo documento di sintesi («Nuovo Piano di riferimento») in modo da realizzare un processo interattivo di elaborazione e di intervento capace di saldare coerentemente l'attività di breve, medio e lungo periodo e gli obiettivi settoriali e globali.

La Giunta regionale, nel dicembre 1974, approvava la Proposta di programma di sviluppo della Regione Abruzzo, adempiendo così al dovere di avviare il processo di programmazione come metodo di governo.

Il documento veniva definito programmatico, in quanto conteneva gli obiettivi, gli orientamenti di fondo e gli indirizzi settoriali che la Giunta intendeva perseguire; e si qualificava come preliminare, in quanto spettava al Consiglio il compito di definire le scelte fondamentali della programmazione e gli indirizzi che dovevano formare la base dell'azione di intervento regionale. Nella prospettiva di lungo periodo si prevedeva che il futuro dell'Abruzzo sarebbe dipeso, in misura sempre più rilevante, dalle decisioni che sarebbero state assunte in sede nazionale e dai riflessi di eventi e decisioni rilevanti a livello internazionale, sicché la Regione riteneva necessario sollecitare la riorganizzazione del processo di programmazione nazionale che garantisse la partecipazione attiva degli enti locali e delle forze economiche, sociali e sindacali. Nella conclusione il documento ribadiva la necessità da parte dell'ente di disporre di mezzi finanziari sufficienti e necessari sia per il perseguimento dell'azione di piano sia per evitare la rigidità di bilancio incompatibile con un'azione programmatica autonoma.

Con lo scopo di ottenere e regolare il flusso di finanziamenti verso l'Abruzzo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), la Presidenza del consiglio regionale deliberava, nel 1976, di formare un gruppo di lavoro con l'incarico di predisporre uno schema, da utilizzare per le esigenze conoscitive connesse con gli interventi CEE, nel quale venissero indicate anche alcune concrete richieste di intervento (2).

(2) Facevano parte del gruppo: funzionari del CRESA, esperti esterni, D. Lamanna in qualità di consulente della Giunta, funzionari regionali e dell'ERSA. In realtà fu il CRESA a predisporre lo «Schema di riferimento per gli interventi in Abruzzo dei fondi CEE».

Il lavoro, realizzato dal CRESA (1978), oltre all'obiettivo di individuare alcuni settori di intervento, offriva una gamma di proposte progettuali concrete e fattibili, coerenti con le direttive CEE e con le «effettive» esigenze di sviluppo regionale, nonché una ricognizione della realtà socio-economica regionale che metteva in luce i temi e i problemi di fondo. In particolare si segnalano l'analisi diagnostica del mercato del lavoro, il profilo geografico degli squilibri, i concreti progetti operativi descritti da «schede-tipo» con indicazione delle finalità, dell'occupazione necessaria, dei fabbisogni di professionalità, della spesa. Le «azioni di fondo» costituivano le opzioni del programma ed erano sette: salvaguardia delle risorse, agricoltura, edilizia, turismo, industria e artigianato (che rientravano direttamente nel FESR), associazionismo e occupazione giovanile (che si riferivano al Fondo sociale, al FEOGA, al Fondo Consiglio Europeo e ai fondi di finanziamento statale o della Cassa per il Mezzogiorno).

Lo schema assumeva le connotazioni di un vero e proprio documento di programmazione: riproponendo la centralità del processo di programma e dell'intervento per progetti e documentando con completezza di dati la situazione abruzzese riusciva, altresì, a ottenere il consenso tra le forze politiche.

Nell'accordo politico-programmatico, sottoscritto da tutti i partiti nel 1977, veniva infatti individuato nella programmazione l'elemento centrale della manovra socio-economica per lo sviluppo e si prevedeva la costituzione di un comitato politico-scientifico per la programmazione con il compito di elaborare un documento sugli indirizzi e sulle scelte di piano che doveva servire alla redazione del *Programma di sviluppo della Regione Abruzzo per il triennio 1978-80*.

Questo riprendeva le linee di principio, di metodo e di contenuto evidenziate dallo «schema di riferimento» elaborato dal CRESA. Esso, inoltre, delineava la situazione economica del paese ed evidenziava la necessità di: aumentare o riqualificare la produzione riducendo il tasso di inflazione e migliorando la bilancia dei pagamenti; accrescere la quota di spesa pubblica destinata agli investimenti nei settori prioritari (agricoltura, edilizia, trasporti pubblici, energia); accelerare le procedure di creazione delle infrastrutture. Venivano quindi individuate le proposte sulle quali occorreva concretamente operare, tra le quali quella di superare la politica dei «poli» e dei «pacchetti» industriali del Mezzogiorno e di attuare in senso meridionalistico la legge sulla riconversione.

Gli squilibri territoriali che producevano il dualismo tra aree interne e costiere venivano fatti dipendere dall'insufficiente offerta di lavoro, dall'inadeguata dotazione quantitativa e qualitativa di infrastrutture civili e sociali e, infine, dall'uso parziale o distorto di risorse produttive e ambientali, anche per l'inadeguata azione di sostegno pubblico.

Al fine di una sua applicazione all'intero sistema economico regionale il piano doveva essere articolato per settori ed ambiti territoriali. Attraverso questo metodo venivano formulati obiettivi ed elaborati progetti settoriali da attuare per via dei piani-progetto. Importante novità erano la volontà di ancorare rigidamente il programma regionale di sviluppo ai bilanci annuali e pluriennali e l'intento di applicare al programma il concetto di «scorrevolezza»: da qui l'esigenza di procedere a successivi aggiornamenti annuali del primitivo documento.

Per raggiungere gli obiettivi di politica territoriale, nei settori produttivi e sociali, veniva previsto il «Quadro di riferimento territoriale» (QRR), che si doveva basare sui seguenti orientamenti: articolazione policentrica degli insediamenti; diversificazione sul territorio delle attrezzature a scala regionale eliminando le duplicazioni;

individuazione di zone strategiche dove localizzare le nuove quote di insediamento residenziale, i servizi urbani, le aree produttive e turistiche; ricognizione e delimitazione delle aree di tutela ambientale; integrazione e qualificazione del sistema dei trasporti e delle comunicazioni e interconnessione tra assi viari principali, viabilità di interesse regionale, rete ferroviaria, porti e aeroporto, centri di smistamento.

Una volta costruito, il quadro diveniva rigido e non doveva essere pregiudicato da iniziative che ne potessero alterare gli obiettivi.

Il primo «aggiornamento programmatico» al programma regionale di sviluppo veniva approvato nel marzo 1979 (in attesa dell'Ente intermedio che sarebbe dovuto essere il soggetto di gestione della politica programmatica a livello comprensoriale) e muoveva dalla verifica di ciò che era stato realizzato spiegando le ragioni del parziale fallimento della programmazione prefigurata nel programma 1978-80. Inoltre, introduceva i primi elementi di disaggregazione territoriale degli interventi attraverso un maggiore riconoscimento del ruolo delle Comunità Montane, e avviava la soluzione del problema dell'unità comprensoriale.

L'aggiornamento formulava la prima proposta per i «progetti regionali di sviluppo», che venivano considerati come strumenti operativi di breve periodo per concretizzare territorialmente l'intervento programmatico regionale. A questo scopo venivano individuate come «aree problema» quelle porzioni del territorio interessate da uno o più aspetti problematici unitari e organici: l'area del Sangro-Aventino; l'area del Vomano; l'area del Parco Nazionale d'Abruzzo e del Preparco. I tre progetti dovevano essere predisposti da tre società di ricerca (Acquater, Tecnocasa, Tecneco) entro il 1981, ed essere articolati in sottoprogetti, localizzati territorialmente, che individuavano gli interventi, i soggetti, i tempi di realizzazione, i canali di finanziamento, le analisi costi-benefici, i provvedimenti di spesa.

Il Consiglio Regionale, nel 1980, approvava il «Progetto regionale di sviluppo Val Vomano», orientato a individuare i settori produttivi di intervento suscettibili di crescita e capaci di aumentare l'occupazione di forza-lavoro che sarebbe stata resa disponibile dalla chiusura dei cantieri del Gran Sasso ed inoltre di assorbire la disoccupazione endemica. Nel 1981 procedeva all'approvazione degli altri due progetti, riguardanti l'area Sangro-Aventino e il Parco Nazionale d'Abruzzo. Con il primo si iniziavano a realizzare le condizioni per la diffusione degli effetti socio-economici positivi connessi all'apertura di nuove attività industriali nella bassa valle del Sangro (FIAT) e, in connessione a ciò, si pianificava il territorio e la sua infrastrutturazione per evitare che la suddetta attività potesse provocare un effetto di polarizzazione delle tendenze insediative delle famiglie e delle imprese, aggravando i fenomeni di abbandono delle zone più interne. Con il secondo, si mirava a contemperare l'esigenza vincolistica di tutela ambientale con le aspirazioni di sviluppo socio-economico dei comuni.

L'aggiornamento programmatico 1980-82, approvato dal Consiglio Regionale nel 1980 non contiene una nuova analisi globale della realtà regionale, ma è importante in quanto propone la strategia delle leggi di programma completate con altri piani-progetto. In particolare, per pervenire a risultati concreti e misurabili, occorreva procedere con la programmazione per progetti e ne indicava, oltre ai tre già in fase di realizzazione, altri due: il «Piano difesa della costa» e il «Progetto energia». A quest'ultimo veniva data un'importanza fondamentale, nel medio e nel lungo periodo, poiché coinvolgeva i problemi della distribuzione del metano, dell'uso razionale delle risorse idriche, del contenimento dei consumi, dell'azione promozionale per lo studio sull'uso delle energie alternative, con particolare riguardo alle soluzioni che minimizzavano i rischi e i costi ecologici.

Il secondo aggiornamento tracciava anche un quadro pluriennale per la politica della spesa, delineando le direttrici delle azioni regionali nel triennio, individuava nel disegno di legge urbanistico regionale, di iniziativa della Giunta, gli strumenti fondamentali della politica di piano, nonché l'articolazione territoriale delle strutture di piano. Strumenti previsti sono il QRR, il Quadro Paesistico Regionale (QPR) per aree di attuazione programmatica, il PRG comunale.

Con l'aggiornamento del programma 1978-80 riferito al 1981 (di fatto riguardante il programma 1981-83) si ribadivano le linee generali ed i progetti che la Regione intendeva realizzare per affrontare i problemi ancora aperti dell'economia abruzzese. «L'aggiornamento non è un nuovo programma di sviluppo per il triennio 1981-83; è un aggiornamento del programma 1978-80 al 31.12.1981, ossia uno slittamento temporale del piano stesso dovuto al fatto che il 1980 è stato l'anno delle elezioni e della lunga crisi politica per la formazione della Giunta Regionale che hanno impedito l'esperimento delle azioni relative al perseguimento dei diversi obiettivi fissati in quel programma».

Il 1981 è, quindi, da considerarsi un anno di proroga dell'attività di programmazione già prevista, un anno di saldatura tra le indicazioni del programma 1978-80 e quelle che sarebbero emerse nel nuovo che sarebbe stato redatto a partire dal 1982.

Al fine di uscire dalla fase di semplice predisposizione dei progetti, e per entrare nella fase dell'attuazione e della gestione dei piani, si indicava la necessità di provvedere a una serie di disposizioni legislative che fornissero gli strumenti ed i mezzi ai tre progetti speciali (Sangro, Vomano e Parco) già approvati con precedenti provvedimenti programmatici, agli altri individuati oltre ai già indicati Piano difesa della costa e Progetto energia, a quelli riguardanti le zone interne pescaresi e l'ambiente montano e a quelli della Cassa per il Mezzogiorno (aree interne, schemi idrici infrasettoriali, irrigazione, zootecnia, forestazione produttiva).

2. *La programmazione negli anni Ottanta: il periodo della «deregulation».* – Il Progetto di programma di sviluppo regionale 1982-85 sancisce la rinuncia al metodo della programmazione e la perdita di significato che i documenti programmatici avevano via via fatto registrare (Regione Abruzzo, 1982). Ciò viene giustificato dall'inadeguatezza di risorse provenienti dallo Stato per effettuare programmi credibili in quanto realmente attuabili.

Questo piano risultava molto contraddittorio e molto vago.

«Esso non vuole, non può essere del resto, un lavoro compiuto, e ciò si intende sia in relazione al quadro di riferimento nazionale caratterizzato da notevoli incertezze che alle realtà della Regione».

«Si è individuato nel progetto speciale lo strumento che è in grado di garantire l'operatività della politica economica. Tuttavia, la situazione, per questo riguardo non è delle più soddisfacenti, se si pensa che la Regione è priva di un quadro di riferimento territoriale e delle leggi di delega degli Enti sub-regionali».

A questo proposito vengono fissati degli obiettivi tra i quali la predisposizione del QRR, l'articolazione della politica di piano per ambiti, soggetti e livelli di piano e, infine, l'adeguamento della strumentazione urbanistica di base ed il coordinamento tecnico-politico dei vari strumenti.

Il programma, di fatto, appariva come una negazione del primo programma di sviluppo del 1978, sia perché non venivano fissati obiettivi economici e strutturali sia perché mancava la possibilità di un disegno generale nel quale inquadrare l'azione regionale.

Il problema della territorializzazione della politica di piano viene affrontato con la legge regionale del 12 aprile 1983, n. 18 («Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo»), che rende esecutiva la formulazione del QRR, considerato come proiezione territoriale del Programma di sviluppo regionale, sulla base anche di intese con le amministrazioni statali, enti istituzionali competenti, e le altre regioni, e che ha come supporto conoscitivo la carta regionale d'uso del suolo e definisce indirizzi e direttive di politica regionale per la pianificazione e la salvaguardia del territorio.

Vengono anche previsti i piani di settore (agricoltura, turismo, trasporti, sanità, edilizia abitativa, lavori pubblici, tutela delle acque, ambiente, ecc.) e i progetti speciali territoriali con i quali si dà contenuto e specificazione territoriale al QRR, indicando i criteri di valutazione delle zone a livello provinciale o subprovinciale alle quali essi si riferiscono. Il piano territoriale costituisce l'articolazione del QRR a livello provinciale. All'interno della legge sopra citata, in particolare all'art.6, vengono poi definiti i piani di settore, a cui va ricollegata la redazione del Piano regionale paesistico (PRP) conseguenza della politica di tutela attuata nel 1985 dal Ministero per i Beni Culturali Ambientali (3).

Il PRP rappresenta un primo importante strumento di pianificazione sovracomunale per ciò che concerne gli equilibri tra la salvaguardia dell'ambiente ed i processi di sviluppo socio-economici. Tale piano va considerato come strumento che supera gli stretti vincoli di inedificabilità apposti dal Ministero per i Beni Culturali e Ambientali e va a collocarsi tra le scelte fondamentali, per una equilibrata programmazione della Regione Abruzzo (legge 431 del 1985).

Già nel 1939, con la legge 1497, si individuava la necessità di creare uno strumento (il Piano Territoriale Paesistico) che prendesse in considerazione i valori naturali del territorio, con una politica di controllo ma non di esclusione dell'attività edilizia. E' però nel 1980 che si fa sempre più pressante la necessità di affrontare la questione ambientale, tanto che il Ministero dei Beni Ambientali e Culturali, con la Legge Galasso (1985), approvava sul territorio italiano vincoli di inedificabilità temporanea attraverso l'emissione di decreti ministeriali riguardanti sia aree vaste sia categorie puntuali di beni naturali e culturali. Basti pensare che per il solo Abruzzo con tali decreti risultava sottoposto a vincolo circa il 50% del territorio, con una netta prevalenza delle aree montane.

E' sempre nel 1985 che la legge 431 obbliga le Regioni alla redazione dei piani territoriali paesistici, meglio identificando le categorie ambientali da sottoporre a tutela e individuando nella fine del 1986 il termine per la redazione e l'adozione di tale strumento da parte della Giunta. Tali piani, per l'Abruzzo, trovano riferimento normativo nell'art. 6 della legge regionale 18 del 1983 che definisce il P.R.P. equivalente nei contenuti e nelle forme ai piani di settore o progetti speciali territoriali, che hanno l'obiettivo di attivare un'azione di tutela ambientale e un controllo dell'attività antropica attraverso regole e norme sugli usi di trasformazione, più o meno compatibili con le caratteristiche ambientali.

In questo senso, vengono fatti salvi l'obiettivo della legge 431 di tutela e valorizzazione del territorio, che diventa un problema di uso corretto e compatibile con lo stesso, tenendo conto delle scelte produttive esistenti, riequilibrando lo sviluppo in-

(3) La Regione Abruzzo è stata tra le poche a redigere e a fare proprio il PRP adottandolo con deliberazione di Giunta 7836/c il 29 dicembre 1986.

terno della regione in una corretta soluzione che integrasse sistema antropizzato e sistema naturale.

3. *La riscoperta del ruolo della programmazione.* – Le «Linee programmatiche per lo sviluppo della Regione Abruzzo», approvate nel 1987, non costituiscono un piano, ma piuttosto una guida per gli enti locali nell'individuazione delle azioni organiche previste dal programma triennale per il Mezzogiorno (leggi 651 e 64, Programma triennale del CIPE) al fine di garantire l'efficienza del sistema produttivo e dei servizi e un'elevata qualità ambientale (Regione Abruzzo, 1987).

Il piano che doveva seguire avrebbe dovuto indicare le metodologie da adottare per selezionare i «progetti globali». Il documento faceva emergere come il nuovo apparato legislativo nazionale e comunitario avesse determinato, per ciò che concerne la programmazione e la definizione delle scelte, il nuovo ruolo della Regione e degli altri soggetti pubblici e privati; veniva, inoltre, specificato che la nuova legge sul Mezzogiorno (PTM), i piani integrati mediterranei (PIM), il Fondo per l'Investimento e l'Occupazione (FIO) e il Programma Nazionale di Interesse Comunitario (PNIC), costituivano gli strumenti di politica finanziaria del nuovo strumento programmatico per il triennio 1987-89.

Per concretizzare il metodo programmatico e le caratteristiche territoriali degli interventi previsti dalle «Linee programmatiche» il Consiglio Regionale approva la legge 92 del novembre 1988, concernente le «Norme per gli interventi programmatici sul territorio».

La legge individuava e suddivideva il territorio regionale in 26 «aree di attuazione programmatica» che venivano assunte come ambito di intervento complessivo unitario in cui la Regione, un volta individuati i settori trainanti, complementari e integrativi, poteva graduare realisticamente il ruolo che ciascuno di tali settori doveva assolvere al fine di conseguire gli obiettivi programmati.

Le aree di attuazione programmatica, poiché dipendono strutturalmente dai piani di livello superiore a cui appartengono, non sono ambiti di pianificazione territoriale. Essi costituiscono un'ambito di riferimento per stabilire le compatibilità delle politiche di intervento e rappresentano, pertanto, ambiti di gestione e di primo coordinamento delle proposte dei soggetti legittimati alla presentazione dei progetti. La legge consentiva perciò di definire un quadro di riferimento per tutti gli interventi esclusi quelli di livello regionale non attribuibili ad uno specifico ambito e di attuare quindi, in concreto, una politica di riequilibrio territoriale.

Le «Linee programmatiche per lo sviluppo dell'Abruzzo-Aggiornamento 1989» rappresenta uno strumento propedeutico del bilancio di previsione 1990. La sua redazione tiene conto della attuazione della legge regionale 92 del 1988, sopra riportata, e dei problemi che la liberalizzazione completa dei mercati avrebbe provocato al mondo imprenditoriale e produttivo. Pertanto indica tre obiettivi: lo sviluppo dei settori produttivi trainanti e tecnologicamente avanzati; l'efficienza dei sistemi urbani per ridurre gli squilibri tra centri urbani e periferia; la qualità dell'ambiente vista sia in funzione del miglioramento del livello di vita, sia come condizione per favorire la localizzazione di nuove attività produttive e sia come fattore di nuova occupazione (Regione Abruzzo, Giunta Regionale, 1989). Veniva anche sottolineato che l'Abruzzo, vista la sua evoluzione economico-sociale, non poteva fare a meno ancora dell'intervento straordinario CEE.

Per quanto riguardava l'efficienza dei sistemi urbani «la Regione ha individuato in occasione della formulazione del programma italiano per il FESR l'importanza di

un intervento atto a promuovere, in un quadro complessivo di avvio di una politica urbana destinata ad interessare tutto il sistema insediativo abruzzese, lo sviluppo dei tre sistemi urbani principali della Regione, definendone le caratteristiche» (4). Nel contempo, per affrontare il mercato libero CEE veniva evidenziata l'esigenza di promuovere: un «polo della ricerca e dello sviluppo tecnologico», capace di dare alle imprese abruzzesi un'adeguata efficienza e competitività e di diffondere lo sviluppo sul territorio; un «polo di servizi alle imprese», anche nell'ottica di ammodernamento del sistema bancario; un «polo mercantile nella fascia adriatica», capace di evitare la emarginazione dell'Abruzzo e dei suoi prodotti nel mercato unico.

La regione, nell'ambito della programmazione degli interventi nel territorio, dava attuazione alla legge 92 del 1988 individuando 26 aree di attuazione programmatica: 8 in provincia dell'Aquila, 6 in provincia di Teramo, 5 in provincia di Pescara, 7 in provincia di Chieti. In funzione degli indicatori demografici e territoriali in ciascuna area venivano ripartite le risorse (oltre 2500 miliardi). L'esame della ripartizione delle risorse tra i settori in ciascuna delle 26 aree indicava che in 11 di esse veniva considerato trainante il turismo, in 7 l'agricoltura, in 4 i servizi, nelle aree Avezzano-Sulmona e Bussi-Popoli l'industria e l'artigianato, nell'area del Vomano il settore dell'infrastrutturazione. Per lo sviluppo del turismo la Regione aveva predisposto due leggi: la 99 del 27 luglio 1989, relativa a interventi per la riqualificazione e il potenziamento della ricettività alberghiera; la 49 del 28 giugno 1989, riguardante providenze per il recupero dei centri storici.

L'occasione su cui ha poggiato negli anni '80 lo sviluppo del Mezzogiorno è da rintracciarsi nella massiccia iniezione di risorse finanziarie pubbliche di tipo straordinario, sia nazionali (FIO e PTM) sia comunitarie (PIM e PNIC). Per gestire questa nuova fase di sviluppo socio-economico, ma anche per non sprecare questa nuova occasione, vista pure la scadenza europea del libero mercato, l'atto più importante che ha caratterizzato l'attività degli organi della Regione nel 1988 è stato l'approvazione della legge 92 del 1988 già ricordata.

Le incognite connesse sia all'ipotesi di sospensione degli aiuti previsti dall'intervento straordinario per il Mezzogiorno, sia all'istituzione del Mercato Unico Europeo del '93 pongono una seria ipotesi sul futuro economico dell'Abruzzo.

Per affrontare questa sfida la Regione Abruzzo ha, dal punto di vista metodologico-programmatico e conoscitivo, puntato su due strumenti che qui di seguito vengono esaminati.

Nel 1991 la Regione ha predisposto la stesura finale del «Programma regionale di sviluppo». Esso appare ispirato da una strategia orientata a far diventare la regione soggetto attivo nel processo di integrazione europea, farla divenire «regione d'Europa». In primo luogo, per rendere efficace l'azione programmatica vengono individuati dei «Progetti Strategici Regionali» (il Parco Tecnologico e Scientifico d'Abruzzo, l'Abruzzo dei Parchi, l'Abruzzo degli Uomini) aventi carattere intersettoriale, sicché costituiscono il nucleo dell'azione di programmazione e ne dettano le grandi linee di direzione. In secondo luogo, a ciascun settore di programmazione viene affidato il compito di individuare le azioni prioritarie necessarie a dare impul-

(4) Attraverso il FESR si proponeva di realizzare, con lo studio di fattibilità dei sistemi urbani che era stato avviato in base alla legge 64, i sistemi urbani Chieti-Pescara, Abruzzo-L'Aquila, Teramo-Ascoli. Ai sistemi urbani si affiancano i «Progetti Strategici» previsti dalla L. 64 ed articolati per 5 aree tematiche: settori produttivi, aree urbane e sistemi territoriali, sviluppo integrato del sistema di trasporti, ambiente e beni culturali, modernizzazione degli enti locali.

so al ruolo della Regione nella programmazione della vita economica e sociale. Tali azioni, però dovranno essere coerenti con le direttrici suggerite dai progetti strategici regionali.

Il Parco Tecnologico rappresenta la struttura organizzativa all'interno della quale i centri di ricerca trasferiranno i risultati tecnologici al sistema delle imprese e promuoveranno la costituzione di nuove iniziative imprenditoriali nei comparti ad alto contenuto innovativo. Il «Progetto Parchi» mira a valorizzare le opportunità di sviluppo turistico attraverso due direttrici: la crescita della cultura imprenditoriale turistica e la diversificazione dell'offerta regionale in un «sistema turistico». Esso dovrà puntare non solo alla conservazione e al ripristino degli ambienti naturali, ma anche allo sviluppo e al riequilibrio dei territori montani, oltre che al recupero del patrimonio storico-culturale e all'affermazione turistica dell'intera regione. L'«Abruzzo degli uomini» mira al riequilibrio e alla crescita del mercato del lavoro, con particolare attenzione agli aspetti di diffusione di una cultura d'impresa. Il sistema formativo e professionale deve insegnare a lavorare, cioè deve insegnare un paragone con la realtà che mette in grado di percepire il sentiero percorribile e di adeguare ad esso l'uso delle informazioni e degli strumenti disponibili.

Emergono alcuni obiettivi, trasversali alle attività economiche, tra i quali si segnalano: quelli relativi ai comportamenti dell'operatore pubblico al fine di disegnare un quadro unitario di base all'azione programmatoria, attraverso la definizione dei progetti strategici regionali; quelli connessi all'uso delle risorse e alle capacità di promuovere gli attori privati (la formazione professionale, la diffusione di una cultura di impresa, la creazione di una rete di servizi all'imprenditoria devono costituire il nucleo dell'azione programmatica volta a favorire l'occupazione); e infine, quelli relativi al contesto in cui la Regione è chiamata a svilupparsi. Occorre fare dell'Abruzzo una regione d'Europa: attraverso il dialogo fra la propria identità e le nuove idee, i nuovi progetti, l'intensa corrente di innovazioni che attraversano gli altri sistemi territoriali con cui l'Abruzzo è chiamato a competere e a cooperare ad un tempo.

4. *Conclusioni.* - Uno dei limiti della politica regionale abruzzese è da attribuire al fatto che le misure adottate si sono spesso rivelate incapaci di produrre una crescita dinamica ed equilibrata. Le strategie poste in essere - dai poli di sviluppo ai progetti speciali, agli incentivi per la localizzazione - sono stati importanti per creare i presupposti per un processo di crescita ma questi input spesso non sono stati recepiti dal territorio.

Occorre allora puntare su una politica regionale volta al potenziamento dei flussi del sistema in modo tale da realizzare un suo miglioramento interconnettivo, produrre forme di crescita isometrica, innescare mutamenti dei ritmi di crescita delle componenti territoriali della regione, superare gli ostacoli che impediscono l'introduzione dell'innovazione tecnologica nei processi produttivi. In particolare, i punti di forza di una politica regionale, tesa ad affrontare squilibri e le sacche di arretratezza, vanno individuati nell'ampliamento del mercato interno e nel recupero di efficienza e di competitività sul mercato internazionale puntando sul ruolo che può essere svolto dall'innovazione. Perché questa strategia risulti possibile occorre anche creare le condizioni che ne assicurino il recepimento e l'espansione da parte del tessuto produttivo locale. La terziarizzazione dell'economia e le politiche sopra descritte si realizzano solo se si crea *ex ante*, una nuova e più dinamica mentalità imprenditoriale tale da sollecitare una reale domanda di servizi di tipo avanzato per le imprese. Occorre ancora, dal lato dell'offerta attivare dei servizi di assistenza tec-

nologica, di *marketing*, di assistenza finanziaria e amministrativa; dal lato della domanda favorire il finanziamento di settori produttivi ad alta tecnologia.

«Una politica regionale orientata verso le innovazioni non permette il raggiungimento di alcuni risultati desiderabili rispetto a determinate situazioni concrete (come a esempio la creazione di posti di lavoro o di una particolare struttura produttiva settoriale), ma è una strategia che cerca di migliorare le opportunità per le regioni periferiche di raggiungere dei risultati generali di sviluppo (come ad esempio dei mutamenti strutturali)» (Ciciotti, 1984).

Tuttavia, affinché l'innovazione, che produce concentrazione di posti di lavoro, sia compatibile con lo sviluppo del sistema territoriale, occorre stimolare la crescita di numerose unità produttive di dimensioni medie, in quanto queste hanno maggiori possibilità di produrre un incremento di domanda locale di prodotti avanzati, di formare un nuovo potenziale di mercato e di costituire un elemento trainante di sviluppo. L'esperienza positiva offerta dalle piccole e medie aziende abruzzesi negli ultimi decenni conferma tali ipotesi. Agire in questa direzione, inoltre, consente di sviluppare un'imprenditoria locale con mentalità dinamica e moderna, requisiti indispensabili perché il processo evolutivo prenda piede e si amplifichi. Gli interventi finanziari nazionali e comunitari dovrebbero, pertanto, incentivare le imprese i cui poteri decisionali coincidano con imprenditori che risiedano nella regione, che puntino sull'informatizzazione del processo produttivo e gestionale, che investano in ricerca e studi, che producano prodotti innovativi e ad alta tecnologia.

Da rilevare ancora un aspetto fondamentale: mentre nel corso degli anni '80 gli investimenti nell'industria, in Abruzzo, sono cresciuti a una velocità doppia rispetto alla media nazionale e con una rapida accelerazione, all'inizio degli anni '90 il sistema produttivo abruzzese ha cominciato a mostrare segni di stanchezza: la dinamica imprenditoriale si attenua e permangono squilibri territoriali che ancora pesano sulle strutture produttive limitandone il potenziale di crescita.

Nel contempo sembra doveroso sottolineare come la Regione non possa limitarsi a sollecitare interventi finanziari europei senza delineare un progetto territoriale che preveda uno sviluppo territorialmente e socialmente equilibrato. «Il compito della politica regionale consiste, quindi, nell'abbattere le «barriere» che si frappongono all'acquisizione e all'utilizzazione delle informazioni, nel contenere in tempi accettabili i «ritardi» nell'approvazione delle nuove tecnologie, nell'introdurre misure in grado di influire e di alterare le modalità spontanee di propagazione dell'innovazione» (Celant e Morelli, 1986).

In un'economia internazionalizzata, in continuo assestamento su equilibri dinamici di sottoccupazione, nella quale lo squilibrio è fonte di dinamiche evolutive ulteriori e tutte da identificare, solo una programmazione *in progress*, insieme con altre tecniche speculative del mercato e del sociale, può consentire di leggere il *trend* futuro e di progettarlo con un sufficiente grado di aderenza alla realtà in divenire. Occorre pertanto tornare a operare con lo strumento della programmazione, sollecitando la strutturazione da realizzarsi con l'intento di allargare la base produttiva, incentivare una nuova imprenditorialità che privilegi la dimensione medio-piccola, sviluppare i servizi alle imprese, promuovere il settore ricerca e sviluppo. Dal punto di vista territoriale la programmazione deve sollecitare l'ubicazione dei centri di ricerca in prossimità dei principali poli urbani con l'obiettivo di innalzare il loro rango dei servizi.

Con l'obiettivo di creare un nuovo clima economico e scientifico, capace di contribuire a produrre e diffondere le attività di ricerca e sviluppo si sta cercando di

realizzare un parco tecnologico abruzzese. I due atenei dell'Aquila e di Chieti e il Centro di ricerche «Mario Negri» hanno realizzato un progetto di parco scientifico-tecnologico regionale con lo scopo di consentire l'interscambio tra ricerca applicata e mondo della produzione, di ritessere la rete urbano-industriale della regione, di diffondere lo sviluppo sul territorio, di concentrare gli sforzi dello Stato e degli enti pubblici allo scopo di promuovere e di favorire la localizzazione di nuove strutture di ricerca. La promozione del parco tecnologico regionale va vista pertanto come una possibilità da non rimandare e da non perdere se si vuole promuovere l'aggiornamento produttivo, la ripresa industriale e progettare uno sviluppo economico territorialmente equilibrato. Per realizzare questo obiettivo programmatico, inoltre, non si può non evidenziare il ruolo fondamentale che potrà essere svolto dal costituendo sistema di aree protette che fa perno su tre nuovi parchi nazionali.

Dal quadro prefigurato emerge, infine, come sia importante agire con tempestività e con costanza nell'elaborare analisi e progetti perché si realizzino i risultati voluti (espansione territorialmente equilibrata), ci si avvantaggi agendo in posizione di «rendita di innovazione» (controllo del mercato) e si inneschino realmente processi di causazione circolare cumulativa.

BIBLIOGRAFIA

- AIARDI A., *L'Abruzzo e la programmazione economica*, Teramo, CETI, 1965.
- BARBERI B., *Indicazioni per uno schema di sviluppo economico degli Abruzzi nel quinquennio 1966-70*, Teramo, CRPE., 1966.
- BENEVOLO L. e altri, *L'Aquila. Indagine preliminare al piano territoriale di coordinamento della regione abruzzese*, L'Aquila, Provv. alle OO.PP. dell'Abruzzo, 1960.
- CELANT A. e MORELLI P., *La geografia dei divari territoriali in Italia*, Firenze, Sansoni, 1986.
- CENSIS (a cura di), *Gli scenari Economici e Occupazionali della Provincia dell'Aquila. Sintesi di una ricerca promossa dalla società STET*, in «Abruzzo Economia-Quaderni», Suppl. al n. 15, L'Aquila, 1989.
- CICIOTTI E. (a cura di), *Innovazione tecnologica e sviluppo regionale e metropolitano*, Milano, Vita e Pensiero, 1984.
- CONTI S., *Geografia economica*, Torino, UTET Libreria, 1989.
- CRESA, *Progetto di programma di sviluppo economico della Regione Abruzzo - Quinquennio 1966-70*, L'Aquila, CRESA, 1973.
- CRESA, *Schema di riferimento per gli interventi in Abruzzo dei Fondi CEE*, L'Aquila, CRESA, 1978.
- DI FENIZIO F., *La programmazione economica (1946-62)*, Torino, UTET, 1965.
- FIOCCO S., *Problemi di sviluppo della Regione Abruzzese*, L'Aquila, Japadre, 1972.
- FUÀ G. (a cura di), *Lo sviluppo economico in Italia*, Milano, F. Angeli, 1974-75.
- GASPARINI I. e altri, *Il sistema economico - Una analisi introduttiva*, Roma, Abete, 1978.

- GUARINO M. e VITTORINI M. (a cura di), *Studi preliminari per la realizzazione di un centro ospedaliero all'Aquila*, L'Aquila, Ospedale San Salvatore, 1968.
- LOMBARDINI S., *La Programmazione*, Torino, Einaudi, 1967.
- MASCARUCCI R., *Pianificazione territoriale e spesa pubblica*, Roma, Gangemi, 1990.
- MASSIMI G. (a cura di), *Il corridoio adriatico areale/reticolare. Una lettura integrata dell'assetto industriale*, Roma, Argos, 1993.
- PROSVI - REGIONE ABRUZZO, *Programma Regionale di Sviluppo - Stesura finale*, L'Aquila, Regione Abruzzo, 1991.
- REGIONE ABRUZZO, GIUNTA REGIONALE - I Dipartimento Urbanistica e Programmazione, *Bozza di documento sugli indirizzi della programmazione*, L'Aquila, dicembre 1972.
- REGIONE ABRUZZO, GIUNTA REGIONALE, *Primo Piano di Riferimento per lo Sviluppo della Regione Abruzzo. Proposta della Giunta al Consiglio Regionale*, L'Aquila, dicembre 1973.
- REGIONE ABRUZZO, GIUNTA REGIONALE - I Dipartimento Programmazione, *Proposta di programma di sviluppo della Regione Abruzzo, approvata dalla Giunta Regionale con delibera 27 dicembre 1974*, L'Aquila, 1974.
- ID., *Programma di sviluppo della Regione Abruzzo per il triennio 1978-80*, Numero speciale del Bollettino Ufficiale, anno IX, L'Aquila, 1978.
- ID., *Programma di sviluppo della Regione Abruzzo, Aggiornamento programmatico 1979-81*, a cura del B.U.R.A., numero speciale anno X L'Aquila, 1979.
- ID., *Aggiornamento Programmatico 1980-82*, a cura del B.U.R.A., supplemento straordinario anno XI, L'Aquila, 1980.
- ID., *Programma di Sviluppo - Aggiornamento del programma 1978-80 riferito all'anno 1981*, a cura del B.U.R.A., numero speciale, anno XII, L'Aquila, 1981.
- ID., *Progetto di Programma di Sviluppo Regionale 1982-85*, R.d.R. n. 4, L'Aquila, 1982.
- ID., *Linee Programmatiche per lo sviluppo dell'Abruzzo*, R.d.R. n.8, Teramo, 1987.
- ID., *Giunta Regionale, Linee Programmatiche per lo Sviluppo dell'Abruzzo-Aggiornamento 1989*, R.d.R., Teramo, 1989.
- ID., *Giunta Regionale, Guida all'Attuazione della legge regionale 92/1988 - Per l'intervento programmato nel territorio e per l'utilizzo delle risorse finanziarie disponibili*, R.d.R., Teramo, 1989.
- ROMANO R. (a cura di), *Storia dell'economia italiana*, Torino, Einaudi, 1990.
- SALVATORI F. (a cura di), *Abruzzo, La geografia di uno sviluppo regionale*, Pescara, Libr. dell'Univ. Edit., 1988.
- SALVATORI F. e LANDINI P. (a cura di), *Abruzzo, Economia e Territorio nel Nord del Mezzogiorno*, Pescara, Libreria dell'Univ. Edit., 1993.
- SARACENO P., *La programmazione degli anni settanta*, Milano, Etas Kompas, 1970.
- SOMEA, *Atlante «SOMEA» del Mezzogiorno d'Italia*, Roma, 1970.
- SOMEA (a cura di), *Atlante Economico e Commerciale d'Abruzzo*, Roma, Regione Abruzzo - Presidenza Giunta Regionale, 1991.

- TECNICI EMILIANI ASSOCIATI, *I Piano di riferimento per lo sviluppo della Regione Abruzzo*, L'Aquila, Giunta Reg., 1973.
- TESTI A., *Sviluppo e Pianificazione Regionale*, Torino, Einaudi, 1970.
- TINBERGEN J., *Sviluppo e pianificazione*, Milano, Il Saggiatore, 1967.
- VALLEGA A., *Compendio di geografia regionale*, Milano, Mursia, 1982.
- VALLEGA A., *Geografia regionale*, Bologna, Pàtron, 1984.
- VALLI V., *L'economia e la politica economica italiana (1945-75)*, Milano, Etas Kompas, 1976.
- VITTORINI M. e altri, *Gruppo di lavoro per la redazione di una prima ipotesi di assetto territoriale: n. 6 documenti di lavoro*, L'Aquila, Provv. Reg. alle OO.PP. per L'Abruzzo, 1969.

THE ECONOMIC AND TERRITORIAL SCENARIOS AND PLANNING IN ABRUZZI. – The study focuses the economic and territorial planning policies in Abruzzo, through the analysis of several projects and plans which have been worked out since the birth of the regional agency. As for the available documents and resources they have been systematized and examined in order to make clear the aims, the framework, the basic strategies which have been followed in the planning policies.

Università dell'Aquila, Cattedra di Geografia economica.