REGIONE DELL'UMBRIA

Documento annuale di programmazione della Regione Umbria *2005*

INDICE

Presentazione

Capitolo 1
La situazione economica e sociale e le prospettive di medio periodo ..... pag. **1**

1.1 Il quadro congiunturale dell'economia internazionale e italiana ..... « *1*
1.2 Le scelte di politica economica del Governo: Dpef 2005-2008 e Finanziaria 2005 ..... « *5*
1.3 Il quadro dell'economia umbra ..... « *15*
1.3.1 L'economia umbra nel 2003-2004 ..... « 17
1.3.2 Il mercato del lavoro umbro ..... « 26
1.3.3 Il posizionamento delle province umbre nello spazio europeo ..... « 37
1.3.4 Gli scenari di previsione dell'economia umbra di medio periodo ..... « 46

Capitolo 2
I progetti, i risultati, le criticità di cinque anni di governo e le priorità di fine legislatura ..... « **55**

2.1 Il Patto per lo sviluppo dell'Umbria come scelta caratterizzante della legislatura ..... « *55*

2.2 Potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività ..... « *61*
2.2.1 Le linee strategiche del Tavolo tematico ..... « 61
2.2.2 Infrastrutture e trasporti 64
2.2.3 Sviluppo e qualità del sistema delle imprese ..... « 78
2.2.4 Energia ..... « 86
2.2.5 Il sistema del credito ..... « 90

2.3 Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria ..... « *97*
2.3.1 Le linee strategiche del Tavolo tematico ..... « 97
2.3.2 Ambiente e territorio ..... « 99
2.3.3 Sviluppo e qualità del sistema rurale ..... « 109
2.3.4 Beni culturali e turismo ..... « 111

2.4 Riqualificazione e sostenibilità del sistema di welfare, tutela del diritto alla salute e promozione dei diritti di cittadinanza ..... « *114*
2.4.1 Le linee strategiche del Tavolo tematico ..... « 114
2.4.2 Protezione della salute e sostenibilità finanziaria del sistema sanitario regionale ..... « 116
2.4.3 Protezione sociale ..... « 135
2.4.4 Immigrazione ..... « 142
2.4.5 Politica per la casa ..... « 146

2.5 Politiche attive del lavoro ..... « *150*
2.5.1 Le linee strategiche del Tavolo tematico ..... « 150
2.5.2 I risultati dell'Azione strategica e le priorità di fine legislatura ..... « 151

2.6 Sviluppo del sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca ..... « *165*
2.6.1 Le linee strategiche del Tavolo tematico ..... « 165
2.6.2 I risultati dell'Azione strategica e le priorità di fine legislatura ..... « 166

2.7 Riforma della pubblica amministrazione ..... « *174*
2.7.1 Le linee strategiche del Tavolo tematico ..... « 174
2.7.2 I risultati dell'Azione strategica e le priorità di fine legislatura ..... « 175

2.8 La programmazione cofinanziata dalla Unione europea ..... « *189*

Capitolo 3
Il contesto di fine legislatura: tendenze in atto e linee strategiche ..... **« 197**

3.1 Le vicende del federalismo, la sanità e la finanza regionale ..... « *197*

3.2 Pacchetto "competitività" e nuove linee di politica industriale e per lo sviluppo nell'ambito della riforma delle politiche di coesione ..... « *204*

Capitolo 4
Le linee di programmazione economico-finanziaria ..... « **211**

4.1 Le innovazioni della programmazione economico finanziaria durante la legislatura ..... « *211*

4.2 La politica della spesa ..... « *220*

4.3 Gli indirizzi per la manovra finanziaria ..... « *231*

PRESENTAZIONE

Il Documento annuale di programmazione (Dap) 2005 conclude la VII legislatura regionale, nel corso della quale si è avviata e sviluppata l'esperienza di un nuovo modello di programmazione economica, fondato sulle profonde innovazioni introdotte dalla LR 13/2000, successivamente recepite e sviluppate nel nuovo Statuto regionale.

Tali innovazioni si sono tradotte in un processo che dalla tradizionale logica di programmazione regionale ha portato alla costruzione di una programmazione di tipo "integrato" per la realizzazione di un progetto comune di sviluppo. Va in questo quadro collocata l'esperienza del Patto per lo sviluppo dell'Umbria, in cui tutta la società regionale ha condiviso obiettivi, percorsi ed interventi volti a rafforzare il "sistema Umbria" nel suo complesso.
Questa nuova fase della programmazione regionale, improntata ad una maggiore concretezza e ad un più stretto legame tra mezzi impiegati, strumenti prescelti e risultati conseguiti, si è sostanziata – oltre che con il Documento annuale di programmazione e il Patto per lo sviluppo - con la "Verifica" dei risultati conseguiti, che avviata fin dalla seconda edizione del Dap, si è andata affinando nel corso degli anni per tradursi in un vero e proprio sistema di governo e di valutazione delle politiche regionali.

Il Dap 2005, pur nella continuità con la logica sopra illustrata e con le edizioni precedenti, si caratterizza in quanto documento di fine legislatura per una maggiore sottolineatura nella parte programmatica dei progetti, dei risultati e delle criticità di cinque anni di legislatura.
Tale parte, che espone in primo luogo le determinanti del Patto come scelta caratterizzante della legislatura, descrive per ciascuna Azione strategica le linee di fondo, gli obiettivi e i principali risultati raggiunti, unitamente a indicatori di impatto dei principali fenomeni economico sociali in confronto con le altre realtà territoriali, compiendo così i primi passi verso la costruzione di un "benchmarking regionale" che sia di supporto alla funzione di controllo strategico.

Conseguentemente, a differenza delle precedenti edizioni, nel Dap 2005 si dà minore enfasi alla descrizione puntuale delle attività regionali di medio periodo, concentrandosi invece sulle priorità di fine legislatura e su una sintetica analisi delle tendenze in atto e delle linee strategiche che saranno sviluppate nel corso dell'VIII legislatura.
In ogni caso vengono forniti comunque, coerentemente con la missione assegnatagli dalla LR 13/2000, gli elementi necessari per lo sviluppo programmatico che guarda al futuro, cioè alle esigenze dell'Umbria nella seconda metà della prima decade del nuovo millennio.

In coerenza con le precedenti edizioni, il Dap 2005 contiene una approfondita analisi del quadro economico sociale della regione, con una particolare attenzione al tema della partecipazione al mondo del lavoro e a quella del posizionamento competitivo delle province umbre nel "nuovo"spazio europeo apertosi con l'allargamento a 25 paesi dell'Unione europea.

Si porta a compimento il processo di programmazione economico finanziaria sviluppatosi durante la VII legislatura, analizzando le questioni più consistenti che travalicano il termine dell'attuale legislatura e che richiederanno una continuità di azione istituzionale, aprendo quindi la strada al futuro ciclo di programmazione, che si svolgerà nel periodo 2005-2010.

Le informazioni, i dati e le analisi riportate ne fanno come di consueto un documento che consente a chiunque di conoscere e di valutare in linea di massima la realtà e le prospettive economico-sociali regionali, nonché le iniziative e le attività sviluppate dalla Regione dell'Umbria.

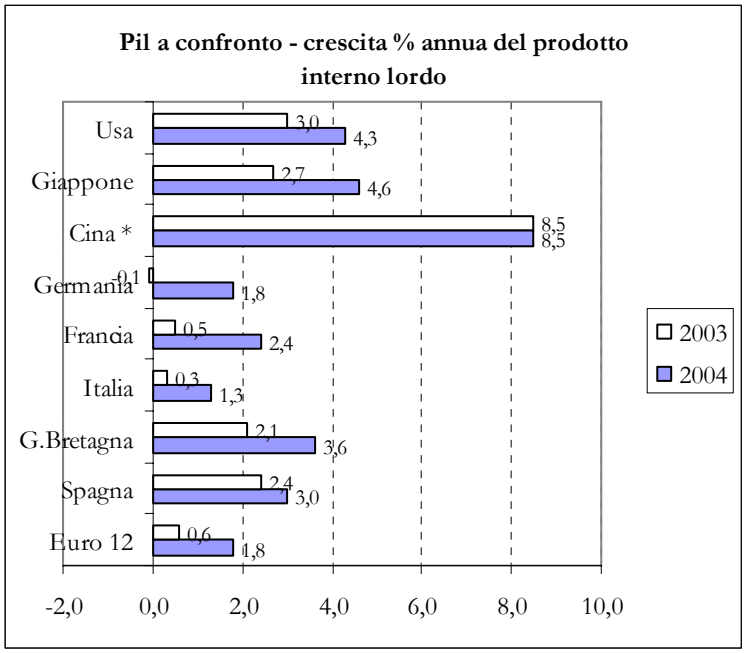
Capitolo 1 La situazione economica e sociale e le prospettive di medio periodo

1.1 Il quadro congiunturale dell'economia internazionale e italiana

L'economia mondiale ha consolidato nella prima metà del 2004 il suo andamento ciclico favorevole, rafforzando la fase di espansione in atto. L'accelerazione dello sviluppo, avviatasi nella seconda parte del 2003, si è progressivamente estesa dagli Stati Uniti e dall'Asia orientale (Cina in testa) alle altre aree geografiche, nonostante la persistenza di forti tensioni geopolitiche (ad es. Medio Oriente). Alla ripresa americana e dei paesi emergenti asiatici si è poi aggiunta quella del Giappone. Negli Usa, in particolare, il Pil dovrebbe aumentare quest'anno di circa il 4,3%.
L'area dell'euro registra, a sua volta, un graduale miglioramento, anche se l'espansione presenta ritmi più contenuti, risentendo dell'apprezzamento della moneta unica e di una ancora incerta evoluzione della domanda interna. La produzione industriale è tornata a crescere dopo un lungo declino, così come la fiducia delle imprese. Si è quindi verificata un'accelerazione dello sviluppo nella seconda metà del 2004, in quanto alla più favorevole dinamica delle esportazioni si è accompagnato un maggiore apporto dei consumi privati e degli investimenti. Nel suo complesso, l'area dell'euro dovrebbe avere quest'anno una crescita del Pil intorno all'1,8% medio.

La congiuntura italiana

In questo scenario internazionale, l'economia italiana dovrebbe mostrare un profilo di crescita sostanzialmente in linea con quello europeo, ma a un ritmo più contenuto (1 - 1,3% circa del Pil).



** Per la Cina le previsioni sono del Centro Studi Confindustria*
Fonte: statistiche nazionali, previsioni del Sole 24 Ore

Infatti dopo la frenata causata dall'accumulo delle scorte realizzato nel corso del 2003, la componente estera della domanda sembra aver avviato una fase di espansione, che dovrebbe protrarsi nel corso del 2004, favorendo una dinamica più sostenuta del Pil. Anche la domanda interna dovrebbe far segnare una lieve accelerazione che interesserà sia i consumi delle famiglie, sia gli investimenti fissi lordi.

Tab. n. 1 – Italia: Come va il 2004
Principali previsioni dell'economia italiana per il 2004 effettuate negli ultimi mesi dai centri di ricerca; variazioni % annue salvo diversa indicazione

Aggregato economico	Isae (ott. 04)	Ref. (ott. 04)	Ue (ott. 04)	Fmi (sett.04)	Banca Intesa (ott. 04)	Confindustria (giu. 04)	Ocse (mag. 04)
Pil	1,3	1,2	1,3	1,4	1,1	1,3	0,9
Consumi delle famiglie	1,4	1,3	1,5	1,3	1,2	1,5	1,0
Investimenti fissi lordi	3,0	4,0	3,6	3,6	3,1	2,5	0,0
Esportazioni	4,2	5,3	4,2	3,3	3,8	1,4	2,4
Importazioni	4,2	6,2	4,9	3,3	3,7	2,7	3,8
Prezzi al consumo	2,3	2,3	2,3	2,0	2,2	2,2	2,2
Bilancia delle partite correnti (miliardi di euro)	-22,0	-26,0	n.d.	-15,0	-12,0	-17,5	-26,5
Disoccupazione (tasso %)	8,1	n.d	8,3	8,3	8,7	8,3	8,6
Cambio dollaro/euro	1,22	1,23	1,23	1,22	n.d.	1,23	1,19
Indebitamento amministrazioni pubbliche (% sul PIL)	2,9	3,2	3,0	2,9	3,0	3,0	3,1

Fonte: Il sole 24 ore – Osservatorio dell'economia italiana

In questo scenario evolutivo per il 2004, che presenta diversi elementi di positività, potrebbero tuttavia inserirsi, sia per

l'economia internazionale che per quella italiana, alcuni elementi di incertezza che avrebbero ripercussioni sia sulla tenuta della congiuntura che sulla consistenza della ripresa.
L'attività economica mondiale potrebbe infatti risentire già nei prossimi mesi e soprattutto nel corso del 2005 di alcune tensioni con particolare riferimento al mercato del petrolio, alle conseguenze del terrorismo sul clima di fiducia, alla prospettiva di un rallentamento dell'economia Usa, quale effetto di prevedibili manovre di restrizione sui conti pubblici e sugli aggregati monetari, dopo le elezioni presidenziali.

Il prezzo del petrolio ed i suoi effetti sulla crescita economica

Il petrolio è e resta una risorsa scarsa ed esauribile; il suo prezzo quindi è destinato ad aumentare costantemente nel tempo in funzione della sua crescente scarsità.
In ogni caso va ricordato che i livelli di prezzo raggiunti durante il primo shock petrolifero del 1973-74, fatti i debiti calcoli, equivalgono ad un prezzo odierno di circa 80 dollari, ben lontano dunque dalle quotazioni attuali.
I prezzi attuali sono influenzati, oltre che da motivi speculativi, anche dalla situazione di crisi internazionale, da un aumento strutturale della domanda da parte di alcuni paesi emergenti e da una politica di riduzione degli investimenti in tecnologie estrattive perseguita negli ultimi anni dalle varie compagnie petrolifere.
I prezzi quindi sono alti ma non elevatissimi e sono destinati a crescere nel medio-lungo periodo.
La relazione negativa tra crescita economica e prezzo del petrolio (basso prezzo del greggio = elevata crescita, prezzo elevato = crescita ridotta) è destinata quindi a perdurare fino a quando le modalità di produzione e consumo saranno basate sull'impiego dei combustibili fossili, petrolio in primis, che li rende beni necessari. L'affrancamento dello sviluppo economico dal petrolio si avrà solo con il risparmio energetico e soprattutto con la diversificazione verso fonti energetiche alternative.

Ulteriori effetti di rallentamento della congiuntura internazionale potrebbero derivare dai provvedimenti adottati dal governo cinese al fine di rallentare la dinamica del Pil, avendo l'economia cinese cominciato a manifestare segnali di surriscaldamento (eccessi speculativi, sofferenze nel sistema bancario, ecc.).
Le tensioni sopra descritte potrebbero influenzare il consolidamento della fase di ripresa ciclica in atto nell'area euro, dove il Pil potrebbe salire di circa mezzo punto percentuale (2,2-2,3%) nel 2005; l'espansione dell'area euro potrebbe inoltre

essere influenzata dalla conferma da parte della Bce dell'orientamento espansivo della politica monetaria.

Tab. n. 2 – Italia: Come andrà il 2005
Principali previsioni dell'economia italiana per il 2005 effettuate negli ultimi mesi dai centri di ricerca; variazioni % annue salvo diversa indicazione

Aggregato economico	Isae (ott. 04)	Ref. (ott. 04)	Ue (ott. 04)	Fmi (sett.04)	Banca Intesa (ott. 04)	Confindustria (giu. 04)	Ocse (mag. 04)
Pil	1,8	1,5	1,8	1,9	1,5	2,0	1,9
Consumi delle famiglie	1,8	1,3	1,6	2,1	1,4	1,8	2,4
Investimenti fissi lordi	3,7	3,3	3,2	2,4	2,6	3,5	5,2
Esportazioni	4,5	5,1	5,7	2,3	4,1	5,8	5,7
Importazioni	6,0	5,2	6,1	1,9	4,8	6,5	8,6
Prezzi al consumo	2,3	2,4	2,3	2,0	2,0	2,0	2,1
Bilancia delle partite correnti (miliardi di euro)	-25,0	-27,0	n.d.	-11,0	-17,5	-17,0	-40,0
Disoccupazione (tasso %)	7,7	n.d.	8,1	8,2	8,3	7,7	8,5
Cambio dollaro/euro	1,22	1,29	1,24	1,23	n.d.	1,20	1,19
Indebitamento amministrazioni pubbliche (% sul PIL)	2,8	3,8	3,0	2,8	3,5	3,0	3,9

Fonte: Il sole 24 ore – Osservatorio dell'economia italiana

In questo contesto, il quadro macroeconomico dell'Italia per i prossimi due anni presenta elementi di rischio, che potrebbero essere aggravati dall'evoluzione dei conti pubblici, in cui la dinamica della spesa corrente sta procedendo fuori controllo rispetto agli obiettivi del Patto di stabilità. Questa tendenza risulterebbe accentuata con l'attuazione dei "promessi" sgravi fiscali.

La sostenibilità delle finanze pubbliche

La Commissione europea ha presentato una **proposta di revisione del Patto di stabilità e crescita** che si sviluppa lungo due assi.
In primo luogo, si propone una maggiore attenzione alla sostenibilità delle finanze pubbliche; la Commissione propone che il percorso di rientro dal deficit eccessivo (quando cioè il deficit supera il 3 per cento del Pil) sia modulato in base allo stock del debito pubblico. In pratica, paesi a basso debito potrebbero beneficiare di un percorso d'aggiustamento più lento rispetto a quello attualmente previsto dal Patto (due anni). Anche l'obiettivo di medio termine - il cosiddetto bilancio prossimo al pareggio o in surplus - si differenzierebbe in base al debito e ai rischi di sostenibilità delle finanze pubbliche. Ancora una volta, paesi con posizioni di bilancio virtuose potrebbero avere obiettivi di medio termine meno stringenti del bilancio in pareggio, vale a dire un deficit.
Il secondo asse riguarda il ruolo da assegnare alla congiuntura economica; attualmente, le condizioni cicliche non sono considerate

nella procedura di deficit eccessivo, ovvero il tempo a disposizione per correggere il deficit una volta avviata la procedura è sostanzialmente indipendente dalla crescita economica. La Commissione sembrerebbe intenzionata a dedicare maggiore attenzione alle condizioni cicliche anche nella procedura di deficit eccessivo, ammettendo ad esempio che la bassa crescita possa giustificare un aggiustamento più lento di quello normalmente richiesto.
Nel complesso, secondo tale proposta, il Trattato rimarrebbe pienamente valido e l'impianto del Patto di stabilità non verrebbe messo in discussione: i deficit eccessivi devono essere evitati, l'obiettivo di medio termine deve garantire finanze pubbliche sane e la sorveglianza fiscale rimane uno strumento essenziale di coordinamento delle politiche economiche. Le proposte della Commissione tendono piuttosto ad aumentare la razionalità economica del Patto stesso: maggiore attenzione alla sostenibilità, che in ultima analisi ha un effetto sulla stabilità dei prezzi, maggiore attenzione alle condizioni strutturali della finanza pubblica - in particolare lo stock e la dinamica del debito -, maggiore attenzione alle condizioni del ciclo economico nel fissare le scadenze della procedura di deficit eccessivo.
Per Paesi, quali l'Italia, che presentano un livello di debito pubblico notevolmente superiore ai limiti imposti dal Trattato, le modifiche proposte non comporterebbero particolari effetti. Tuttavia, va rimarcato che l'aver spostato l'attenzione dal deficit annuale allo stock del debito, comporta ancor più la necessità di **politiche di risanamento** volte ad assicurare la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo.

1.2 Le scelte di politica economica del Governo: Dpef 2005-2008 e Finanziaria 2005

Il DPEF 2005-2008 si differenzia dalle ultime tre edizioni, in quanto mette in evidenza la situazione critica della finanza pubblica italiana e i problemi di competitività che hanno frenato lo sviluppo economico del paese a partire dalla crisi del 2001.
Esso si pone quali obiettivi prioritari **l'aggiustamento strutturale dei conti pubblici** che completi la sostituzione delle misure una tantum adottate nel triennio precedente e **l'innalzamento del tasso di crescita reale e potenziale** del paese.

Le tre direttrici d'intervento del Dpef

Questi due obiettivi verranno realizzati, secondo le indicazioni del DPEF, attraverso tre direttrici di intervento integrate:

- una riduzione strutturale del deficit tendenziale;

- un programma di sviluppo che miri ad un miglioramento della competitività e ad un sostegno dei redditi;
- un'accelerazione della riduzione del debito pubblico.

Il DPEF 2005–2008 formula le misure di aggiustamento del disavanzo, di sviluppo e di stabile riduzione del debito pubblico basate su un quadro macroeconomico che prevede una crescita programmata del Pil pari al 2,1% per il 2005, al 2,2 per il 2006 e 2,3% per il 2007 e 2008, superiore di 0,2 punti percentuali alla dinamica tendenziale (cfr. Tab. n. 5). Le previsioni tendenziali per il 2005 sono sostanzialmente in linea con quelle elaborate dai principali istituti di ricerca ed organismi internazionali.
L'azione raccordata di sviluppo e di aggiustamento strutturale dei conti pubblici determinerebbe una riduzione attesa del rapporto Deficit/Pil pari al 2,9% nel 2004, per arrivare all'1,2% nel 2008 (cfr. tab. n. 4). Il miglioramento dell'indebitamento dell'1,7% rispetto al tendenziale corrisponde ad una manovra di circa 24 miliardi di euro per il 2004 di cui 17 per interventi strutturali e circa 7 per misure una tantum.
L'obiettivo di riduzione del debito della Pubblica Amministrazione sul Pil indica un decremento dal 106% del 2004 a meno del 100% a partire dal 2007 attraverso un programma di privatizzazioni e di cessione di immobili ed altri attivi per un importo nel quadriennio 2005-2008 di oltre 100 miliardi di euro (cfr. tab. n. 4).

Tab. n. 3 – DPEF 2005-2008 : L'economia italiana nel 2003 e le stime per il 2004 *(variazioni % a prezzi 1995 salvo diversa indicazione)*

	2003	2004
PIL ai prezzi di mercato	0,3	1,2
Importazioni di beni e servizi	-0,6	3,1
Consumi finali nazionali	1,5	1,3
- spesa delle famiglie residenti	1,3	1,5
- spesa della P. A. e I.S.P	2,2	0,8
Investimenti fissi lordi	-2,1	1,9
- macchinari, attrezzature e vari	-4,9	2,3
- costruzioni	1,8	1,4
Domanda finale	0,7	1,5
Variazione delle scorte e oggetti di valore (*)	0,5	0,0
Esportazioni di beni e servizi	-3,9	2,2
Tasso d'inflazione al consumo	2,5	2,4
Costo del lavoro per unità di prodotto (**)	4,0	2,0
Occupazione (Unità di lavoro in migliaia)	0,4	0,4
Tasso di disoccupazione (in percentuale della forza lavoro)	8,7	8,,7
Tasso di occupazione (tasso specifico età 15-64 anni)	56,0	56,6
Saldo corrente Bilancia dei pagamenti (in rapporto al PIL)	-1,5	-1,3

(*) contributo relativo alla crescita del PIL
(**) CLUP calcolato sul valore aggiunto ai prezzi base e misurato sul PIL
Fonte: DPEF 2005-2008, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Il DPEF prende atto che l'avanzo primario si sta progressivamente assottigliando e che tale peggioramento solo in piccola parte è spiegabile con l'andamento congiunturale e che è quindi

necessario intervenire con misure strutturali di riduzione del fabbisogno della Pubblica amministrazione, peraltro facendo attenzione a non deprimere l'economia reale.

Tab. n. 4 –DPEF 2005-2008: Quadro programmatico di finanza pubblica *(valori in percentuale del PIL)*

	2004	2005	2006	2007	2008
Indebitamento netto (*)	-2,9	-2,7	-2,2	-1,7	-1,2
Indebitamento netto strutturale	-2,3	-2,2	-1,9	-1,5	-1,1
Indebitamento netto strutturale (al netto una tantum)	-3,1	-2,7	-1,9	-1,5	-1,1
Avanzo primario (*)	2,4	2,6	3,3	4,0	4,8
Interessi	5,3	5,3	5,5	5,7	6,0
Fabbisogno del settore statale	-4,6	-4,2	-3,9	-3,1	-3,2
Debito	106,0	104,1	101,9	99,3	98,1

(*) i saldi del 2004 scontano l'impatto per 2.000 milioni di euro di misure amministrative da adottare
Fonte: DPEF 2005-2008, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Il DPEF 2005-2008 infine indica le linee generali della riforma fiscale, da distribuire su due anni per un valore complessivo pari ad un punto di Pil che, secondo il Governo, da un lato dovrebbe incrementare il reddito disponibile e quindi i consumi, e dall'altro rilanciare l'attività economica attraverso interventi selettivi per le imprese più attive sul fronte dell'innovazione tecnologica.

Tab. n. 5 – DPEF 2005-2008: Quadro programmatico, indicatori macroeconomici di medio termine *(variazioni % a prezzi 1995 salvo diversa indicazione)*

	2005	2006	2007	2008
PIL ai prezzi di mercato	2,1	2,2	2,3	2,3
Importazioni di beni e servizi	6,9	7,0	7,0	6,9
Consumi finali nazionali	1,7	1,9	2,0	2,0
- spesa delle famiglie residenti	2,1	2,4	2,5	24
- spesa della P. A. e I.S.P	0,3	0,3	0,4	0,6
Investimenti fissi lordi	3,9	4,0	4,2	4,0
- macchinari, attrezzature e vari	5,0	5,2	5,5	5,0
- costruzioni	2,4	2,5	2,4	2,7
Domanda finale	2,1	2,4	2,5	2,4
Variazione delle scorte e oggetti di valore (*)	0,2	0,1	0,1	0,1
Esportazioni di beni e servizi	6,0	6,1	6,1	6,2
Inflazione programmata	1,6	1,5	1,4	1,4
Costo del lavoro per unità di prodotto (**)	1,4	1,2	1,1	1,3
Occupazione (Unità di lavoro in migliaia)	0,9	1,0	0,9	1,0
Tasso di disoccupazione (in % della forza lavoro)	8,2	7,6	7,3	7,0
Tasso di occupazione (età 15-64 anni)	57,5	58,5	59,1	59,7
Saldo corrente Bilancia dei pagamenti (in rapporto al PIL)	-1,2	-1,1	-1,2	-1,2

(*) contributo relativo alla crescita del PIL
(**) CLUP calcolato sul valore aggiunto ai prezzi base e misurato sul PIL
Fonte: DPEF 2005-2008, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Il DPEF 2005-2008 presenta quindi un quadro più realistico dello stato dei conti pubblici italiani, soprattutto se confrontato con gli

ultimi tre DPEF in cui il Governo sosteneva che l'economia e i conti pubblici andavano bene, salvo poi, a fine anno, varare misure correttive temporanee, le cosiddette una tantum, per fronteggiare le emergenze finanziarie.
Tuttavia anche nel DPEF 2005-2008 **alcuni passaggi risultano non del tutto definiti e numerose questioni restano aperte**.

DPEF 2005-2008: le questioni ancora aperte…..

In particolare, non vengono chiarite le strategie che il Governo intende adottare per conseguire gli obiettivi indicati nel documento. Infatti l'aggiustamento richiesto per il 2005 (ottenuto confrontando l'indebitamento tendenziale con quello programmatico) risulterebbe pari all'1,7% del Pil (24 miliardi di euro) assumendo peraltro che l'ANAS venga scorporata dai conti delle amministrazioni pubbliche. Nel 2006, l'esigenza di sostituire le "una tantum", che si esaurirebbero, con misure strutturali (0,5% del Pil) e l'ulteriore aggiustamento richiesto - nel corso del 2006 secondo il DPEF lo scarto fra tendenziale e programmatico salirebbe al 2,1% del Pil - richiederebbero una manovra pari all'1% del Pil, in aggiunta a quella del 2005. Si tratterebbe quindi di una manovra complessiva di circa 40 miliardi di euro in due anni. Se poi si tiene conto anche dell'esigenza di finanziare eventuali sgravi fiscali che il Governo continua a considerare una priorità (altri 13 miliardi di euro), e degli effetti del rinnovo dei contratti dei pubblici dipendenti di difficile quantificazione, ma che graverebbe non poco sui conti pubblici, si supererebbero i 50 miliardi di euro.
Il DPEF non chiarisce però le modalità di reperimento delle risorse necessarie per tale manovra.
Infatti **tagli di spesa** di questa entità sono difficili da individuare nel momento in cui nel DPEF stesso si afferma che *"nessun taglio sarà effettuato sui capitoli di spesa corrente relativi a sicurezza, servizi sociali, scuola e sanità e che particolare attenzione verrà prestata al potere di acquisto"*.
Inoltre il Governo continua a prevedere **nuove "una tantum",** come si desume dalla differenza tra "l'indebitamento strutturale" e "l'indebitamento strutturale al netto delle una tantum" (cfr. tab. n. 4), che saranno pari allo 0,8% del Pil nel 2004 - essendo nello stesso DPEF indicato che i provvedimenti adottati dal Governo con il decreto di luglio 2004 saranno resi strutturali - e allo 0,5% nel 2005.
Se tale indirizzo dovesse tradursi in ulteriori misure di "condono", gli effetti sulla *tax compliance (fedeltà fiscale)* dei contribuenti sarebbero deleteri, come è avvenuto nell'ultimo triennio.

Per quanto riguarda **la riforma fiscale** che il Governo intende attuare nel corso della legislatura, tramite la riduzione dell'IRE e dell'IRAP, vanno in primo luogo ricordate le considerazioni riportate tra gli altri dal Governatore della Banca d'Italia sulla non opportunità di procedere a riduzioni di entrate che potrebbero

causare aumenti del disavanzo controproducenti per lo sviluppo, dato l'elevato livello del debito. In secondo luogo va evidenziato che gli effetti della riforma fiscale sarebbero **modesti se non nulli** per circa il 75% dei contribuenti italiani. Infatti, secondo una elaborazione dell'Ufficio studi della CGIA di Mestre, i risparmi fiscali sarebbero avvertibili solo per i contribuenti con un livello di reddito sopra i 19.100 euro annui, che rappresentano appena il 25% del totale.

L'impegno sulle dismissioni, indipendentemente dalle valutazioni di merito, dovrebbe precisare in che misura la consistente cifra indicata (oltre 100 miliardi di euro fra il 2004 e il 2008) si distribuirà tra dismissioni immobiliari e cessioni di aziende. Per evitare che tale impegno resti una mera dichiarazione d'intenti, (infatti per raggiungere metà della cifra indicata sarebbe necessario cedere completamente - al mercato e non alla Cassa Depositi e Prestiti - Enel, Eni, Finmeccanica) sarebbe opportuno tradurlo in un "Calendario delle privatizzazioni" da presentare in Parlamento.

Infine per quanto riguarda più specificamente il bilancio dello Stato, l'eredità dell'ultimo triennio risulta particolarmente pesante in termini di riduzione dell'avanzo primario e di peggioramento del rapporto tra debito e Pil. Un livello elevato del debito vincola risorse destinandole al pagamento degli interessi; in tal modo il bilancio pubblico risulta più rigido e quindi meno utilizzabile ai fini della stabilizzazione congiunturale e inoltre diviene estremamente vulnerabile in caso di rialzi dei tassi di interesse. A questo proposito andrebbe ricordato quanto abbia positivamente inciso il cosiddetto "dividendo dell'euro" sui conti pubblici italiani nell'ultimo triennio.

La valutazione delle Regioni sul Dpef 2005-2008 in merito allo stato della finanza regionale

Le Regioni, nel prendere atto che il DPEF è sintetico ed espone solo le azioni direttrici degli obiettivi di governo, e quindi riservandosi valutazioni definitive di merito solo dopo la presentazione della manovra finanziaria 2005, hanno evidenziato che lo stato della finanza regionale è caratterizzato:

- dalla mancata attuazione dell'art. 119 del titolo V della Costituzione con la connessa definizione di un sistema perequativo,
- dal blocco della leva fiscale,
- dallo stallo del Decreto Legislativo 56/2000,
- dalla sottostima del fabbisogno sanitario rispetto ai Livelli Essenziali di Assistenza,
- dal mancato rispetto dei principi di certezza e di congruità per quanto concerne i trasferimenti per il decentramento amministrativo;

- dal mutamento, a decorrere dal 2005, dei principi di ricorso all'indebitamento per finanziare investimenti.

Le Regioni hanno ribadito che la manovra finanziaria 2005 debba tener conto dello stato di grave criticità in cui versa la finanza regionale e hanno sottolineato che per la risoluzione di tali criticità si renda necessario:

- **il ripristino dell'autonomia fiscale e finanziaria,** modificando in tal senso le norme che hanno bloccato l'autonomia impositiva e le norme che hanno limitato il ricorso all'indebitamento per gli investimenti;
- **il mantenimento delle attuali regole del Patto di Stabilità Interno** quale unico strumento di governo della spesa corrente concordato tra Stato e Regioni;
- **l'avvio del federalismo fiscale e nessun impatto negativo sugli equilibri di finanza regionale** delle manovre di riduzione della pressione fiscale. Le misure che incidono sui gettiti dell' IRPEF e dell'IRAP devono tenere adeguato conto del fatto che, sia pure in maniera molto diversa, entrambi i tributi concorrono a finanziare il fabbisogno sanitario;
- **l'attivazione di un concreto confronto Stato - Regioni** per dare soluzione entro la scadenza dell'attuale legislatura regionale alle numerose questioni finanziarie che restano aperte.

Dal DPEF 2005-2008 alla Finanziaria 2005

Il quadro macroeconomico che introduce la Legge finanziaria 2005 rispecchia, in sostanza, le cifre del DPEF 2004-2008 varato a fine luglio, con un deficit/obiettivo pari al 2,7%, tutt'altro che agevole da realizzare, se si considera il dato tendenziale del 4,4% e oltre.
La tabella di riduzione a medio termine del disavanzo pubblico diventa, in particolare, meno ambiziosa rispetto all'obiettivo originario del pareggio di bilancio: nel quadro programmatico del DPEF aggiornato a fine settembre, a fronte di un deficit al 2,9% del Pil indicato per quest'anno e al 2,7% previsto per il prossimo (con una manovra correttiva non inferiore a 24 miliardi di euro), è stimato infatti un disavanzo pari al 2,0% del Pil nel 2006, all'1,4% nel 2007 e allo 0,9% nel 2008.

Ai 24 miliardi di euro della manovra correttiva già previsti nel DPEF devono, però, essere aggiunti circa 6 miliardi di euro per compensare le riduzioni fiscali su Irpef e Irap, a beneficio di famiglie e imprese, e almeno 5-6 miliardi di euro per interventi di sviluppo, al fine di sostenere la crescita dell'economia e la competitività, in linea con gli obiettivi programmatici del Governo.
Il conto effettivo della finanziaria 2005 si delinea quindi ben più pesante rispetto alle originarie cifre della manovra di bilancio. Si tratta infatti di una partita molto complicata: risanare i conti pubblici e insieme ridare fiato all'economia, attuando una manovra che alla fine ammonterà a non meno di 35 miliardi di euro (pari a 2,5 punti

percentuali di Pil), tra riduzione del deficit, minori tasse e interventi di sviluppo.
Come ha sottolineato il governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio, «ogni riduzione del carico fiscale su imprese e famiglie, di natura permanente, non deve dare luogo a un aumento del disavanzo, che sarebbe controproducente per lo sviluppo, dato l'elevato livello del debito». Un'analoga valutazione sui rischi di mancato risanamento finanziario proviene dalla Banca centrale europea, dall'Ocse e dal Fondo monetario.

La politica fiscale del Governo

In sostanza, la "povertà" programmatica del disegno di legge Finanziaria per il 2005 ("povertà" che non impedisce al provvedimento, però, di colpire duramente sulle casse locali) conferma la debolezza delle scelte di politica economica del Governo, e in particolare la cronica incapacità di affrontare positivamente la perdurante condizione di stagnazione e la progressiva **perdita di competitività** del nostro Paese. Per quest'ultimo fondamentale aspetto, l'ulteriore scivolamento al 47° posto dell'Italia nell'annuale classifica stilata dal World Economic Forum (mentre nel 2001 si trovava al 21° posto), attesta sufficientemente dei pessimi risultati ottenuti dall'attuale Governo.
L'"arma vincente", il rimedio taumaturgico a tutti i mali (economici), viene quindi ormai da parte del Governo individuato nel "taglio" delle imposte, in particolare di quella che colpisce il reddito delle persone fisiche, che rappresentava infatti uno dei principali "impegni" assunti dall'attuale maggioranza nei confronti dell'elettorato.
Alla riduzione del prelievo fiscale ed al conseguente aumento del reddito disponibile dei cittadini, il Governo affida infatti il compito di rilanciare i consumi interni (che languono ormai da diverso tempo) e quindi di sostenere la domanda aggregata.
La posta in gioco (6-7 miliardi di euro), se da un lato costituisce un aggravio notevole per le già esangui casse dello Stato, non è certo in termini macroeconomici tale da poter rappresentare uno shock considerevole, trattandosi in fin dei conti di meno di mezzo punto di Pil.
D'altra parte manovre di maggior impatto avrebbero richiesto ben altre disponibilità finanziarie, disponibilità che l'effetto combinato dell'elevato stock di debito che ancora grava sul Tesoro, unitamente alla perdurante congiuntura economica negativa, rende estremamente arduo concepire. Si trattava infatti, caso mai, di ritoccare la curva delle aliquote relative ai redditi medio-bassi, che corrispondono alla stragrande maggioranza dei contribuenti e che sono caratterizzati da una più elevata propensione marginale al consumo.

Inoltre la modesta restituzione di potere d'acquisto conseguente alla riduzione fiscale proposta (comunque a beneficio, si ripete, di fasce di reddito caratterizzate da ridotta propensione marginale al consumo), risulta più che compensata dal contestuale incremento di altre imposte e di tariffe (in particolare locali), incremento questo a sua volta conseguente ai ripetuti tagli di trasferimenti erariali agli Enti locali.
L'auspicato risultato di sostegno alla domanda è pertanto previsto provenire più dal segnale di ottimismo che da tale provvedimento dovrebbe emanare - e propagarsi lungo l'intero sistema - che non da un consistente effetto keynesiano, oltre che dal venir meno degli effetti disincentivanti gravanti su coloro che realmente risentono delle aliquote marginali elevate sugli scaglioni più alti.
In fin dei conti, la manovra fiscale del Governo intenderebbe quindi perseguire l'obiettivo di **rilanciare i consumi** per il tramite dello strumento di una riduzione (comunque modesta, in termini di valori complessivi in gioco) del carico fiscale a favore di classi di reddito medio-alte, strumento questo che notoriamente serve invece a perseguire obiettivi di **incremento del volume di risparmio**.
Il tutto preoccupandosi solo della pressione fiscale direttamente gravante sulle persone fisiche e di emanazione del governo centrale.
E' evidente che non di una coerente manovra di politica economica si tratta (per quanto poi discutibile a seconda dei diversi giudizi di valore), ma più semplicemente del tentativo, in evidente chiave elettorale, di mantenere un impegno preso con gli elettori, ancorché solo in termini nominalistici e formali.

Il parere delle Regioni sulla Finanziaria 2005

Le Regioni esprimono un giudizio preoccupato e non favorevole sul disegno di Legge Finanziaria 2005 e ripropongono le seguenti questioni, già segnalate in fase di predisposizione del DPEF e che, pur non trattate direttamente nella legge finanziaria, rivestono un'importanza fondamentale per il sistema regionale:

• **attuazione art. 119 della Cost. per il federalismo fiscale**. Le Regioni chiedono che venga urgentemente approvato in sede di Conferenza Unificata l'accordo Stato/Regioni/Enti Locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Passi avanti per l'attuazione del 119 sono fondamentali anche perché il decreto 56/2000 si trova di fatto inapplicato alimentando in tal modo gravi criticità in settori fondamentali quali la spesa sanitaria;

• **condono fiscale (legge finanziaria 2003).** Le Regioni chiedono di definire la parte di gettito derivante dal condono previsto nella finanziaria per il 2003 che attiene alla competenza regionale e attribuirlo alle Regioni in aggiunta alle quote di tributi erariali già previste dal 56/2000 e dai rispettivi Statuti delle Regioni a statuto speciale;

• **trasferimenti "Bassanini".** Le Regioni più volte hanno sottolineato come le risorse individuate per l'esercizio delle funzioni trasferite non sono congrue e chiedono, pertanto, il loro adeguamento finanziario;
• **indebitamento.** Le Regioni propongono specifico emendamento per la modifica dell'articolo 3 comma 18 della Legge 350/2004 che impedisce, dal 2005, il ricorso all'indebitamento per finanziare investimenti a sostegno di soggetti esterni alla pubblica amministrazione anche se si tratti di spese già autorizzate con legge e previste nel bilancio pluriennale e /o necessarie come cofinanziamento per ottenere le risorse comunitarie e quelle comprese negli accordi Stato Regioni;
• **gettito manovre fiscali regionali.** Le Regioni ricordano la necessità che lo Stato accrediti il gettito derivante dalle manovre fiscali aggiuntive in materia di Irap e addizionale regionale all'Irpef a partire dal 2002.

Nel merito delle osservazioni al disegno di legge finanziaria si riportano di seguito le questioni strategiche investite da tali osservazioni:

- **Liquidità di cassa per il sistema sanitario**: le anticipazioni sono commisurate al finanziamento del 2004 + 2% nelle more della deliberazione del CIPE, della proposta di DPCM secondo l'art. 2, comma 4 del D. Lgs..56/2000 nonché della stipula dell'intesa fra Stato e Regioni. Poiché tali atti richiedono tempi non brevi il sistema sanitario per gran parte del 2005 avrà gravi carenze di liquidità che, sommandosi a quelle finora subite, allungherà i tempi medi di pagamento ai fornitori (già adesso intorno ad un anno), il contenzioso e gli oneri conseguenti. In sostanza le anticipazioni, pur previste dal ddl finanziaria, commisurate al 95% del finanziamento aggiornato non si concretizzerebbero.

- **Insufficienza fabbisogno sanitario 2005-2007 e anni pregressi**: le Regioni hanno quantificato il fabbisogno sanitario per il 2005 in 90,1 miliardi. Da questa stima sono esclusi 5,5 miliardi per il 2004 relativi ai disavanzi pregressi IRCCS, Aziende miste, Policlinici universitari, nonché per la soluzione del pieno finanziamento dei LEA e degli oneri contrattuali.

- **Patto di stabilità**: sono sottoposte al patto di stabilità anche le spese in conto capitale già limitate dalla norma della scorsa finanziaria in materia di indebitamento. Sono inclusi anche i trasferimenti statali e comunitari che hanno un andamento erratico rendendo estremamente problematico il rispetto dei nuovi vincoli e limiti stabiliti.

- **Punti critici per il Mezzogiorno**: il fondo per le Aree sottoutilizzate è stato praticamente dimezzato. Si è passati da una disponibilità fino ad ora indicata in 11 miliardi e 998 milioni di euro alla cifra di 6 miliardi e 500 milioni. Non viene inoltre rispettato l'impegno assunto in sede comunitaria di aumentare la spesa del 9% in conto capitale. Ulteriore questione concerne gli Incentivi alle Imprese. La cosiddetta razionalizzazione, infatti, trasformando gli incentivi in crediti agevolati, si traduce sostanzialmente in un taglio di risorse per le imprese che operano nel mezzogiorno. Inoltre bisogna sottolineare che la previsione di tale cambiamento ha congelato gli incentivi alle imprese creando una situazione di incertezza per le medesime che già adesso non investono nel Sud con danno allo sviluppo e all'occupazione. L'imposizione per il prossimo triennio di un tetto di spesa al 2% imposto alle Regioni e agli enti locali crea non pochi problemi ed ostacoli alla attuazione di programmi di intervento già avviati, quali ad esempio quelli cofinanziati dai fondi strutturali i cui procedimenti ed impegni giuridicamente vincolati dovranno essere completati ed assunti entro il 2006, pena la perdita di risorse per il Paese. Tale problema sarà maggiormente avvertito a livello degli enti territoriali del Mezzogiorno, data la mole di risorse finanziarie che sono chiamati a gestire nell'ambito del QCS 2000-2006.

Questioni finanziarie non ricomprese nel ddl Finanziaria 2005

Le Regioni, inoltre, segnalano altre questioni che pur non contenute o contemplate nel disegno di legge finanziaria 2005 rivestono particolare importanza:

In particolare, per il 2005, se non intervengono modifiche legislative non saranno più finanziabili, con il ricorso al mercato, tutti quegli interventi, già previsti da leggi regionali, destinati alla realizzazione di investimenti a favore di privati (imprese, famiglie, associazioni, ecc). Analogo discorso vale per la quasi totalità dei cofinanziamenti regionali dei programmi comunitari in considerazione del fatto che molte delle tipologie di interventi recate dalle misure dei documenti di programmazione non rientrano nella definizione di spesa di investimento così come definita dalla nuova normativa introdotta con la legge finanziaria 2004.

L' impatto sui conti regionali sarà difficilmente governabile con forti ripercussioni sugli stessi equilibri di bilancio. Dati i ristretti margini di manovra e di autofinanziamento delle Regioni, infatti, la quasi totalità delle spese regionali destinate ad investimenti vengono finanziate attraverso la contrazione di mutui e prestiti. A livello aggregato di Regioni le spese non più finanziabili ammonterebbero a circa 2,5 miliardi di euro e per la Regione Umbria a circa 17,4 milioni di euro.

1.3 Il quadro dell'economia umbra

Nel trattare il quadro congiunturale dell'Umbria vengono presi in esame gli indicatori disponibili a livello regionale elaborati da vari istituti economici di ricerca (ISAE, Prometeia, Unioncamere, Istituto Tagliacarne, ecc.) e da fonti istituzionali (Istat, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Interno, Banca d'Italia, ecc.).

I rischi delle previsioni

L'obiettivo è quello di fornire una lettura complessiva del quadro economico umbro, mettendolo a confronto con le altre ripartizioni territoriali e con il dato nazionale, per poi trarre delle considerazioni e formulare ipotesi e stime sull'andamento delle principali variabili macroeconomiche.

Gli indicatori congiunturali disponibili su base regionale sono spesso frutto di indagini campionarie e/o basate su giudizi di tipo qualitativo. Essi quindi vanno sempre valutati prudenzialmente in quanto suscettibili di revisioni e di errore statistico.

Ad esempio, per quanto riguarda la crescita regionale occorre ricordare che per il 2003 e per il 2004 sono disponibili esclusivamente stime e previsioni di vari istituti economici.

Le stesse informazioni di fonte Istat che, va ricordato, sono disponibili a livello regionale con ritardi temporali di circa due anni, sono spesso soggette a revisioni consistenti e ripetute nel tempo e a volte presentano, soprattutto per le regioni di piccola dimensione, evidenti incongruenze statistico-economiche che solo nel tempo vengono "aggiustate".

Per quanto riguarda le previsioni, esse sono basate su ipotesi di evoluzione degli scenari internazionali e nazionali, nonché sui presumibili impatti che da tali scenari possono derivare per l'economia umbra. Ad esempio non sarà ininfluente sull'andamento dell'economia mondiale la velocità di ridimensionamento della crescita cinese, o ancora gli sviluppi della situazione geopolitica in Medio Oriente, o ancora gli effetti delle politiche monetarie e fiscali che gli Stati Uniti adotteranno dopo le elezioni presidenziali di fine 2004.

Essendo quindi le stime e le previsioni per loro stessa natura suscettibili di revisioni e aggiustamenti, lo sforzo che viene fatto nelle parti che seguono per ridurre i rischi di letture "parziali" dei fenomeni, è appunto quello di definire ed elaborare un quadro della realtà economica e sociale dell'Umbria il più vasto possibile, utilizzando quindi dati e stime aggiornati al 2004, laddove disponibili. Per alcuni settori invece le stime si fermano al 2003.

Tab. n. 6 – Tassi di crescita delle principali variabili macroeconomiche in Italia e in Umbria

	Umbria		Centro nord		Italia	
	Var. media annua 1999-2002	2003	Var. media annua 1999-2002	2003	Var. media annua 1999-2002	2003
P.I.L. ai prezzi di mercato	1,5	0,4	1,6	0,3	1,7	0,3
Domanda interna	2,3	0,8	1,8	0,9	1,6	1,1
Spesa per consumi finali delle fam.	1,8	0,5	1,3	1,0	1,3	1,0
Investimenti fissi lordi totali	4,0	-0,6	3,4	-2,6	3,3	-2,1
- Investimenti in costruzioni	*2,6*	*2,0*	*4,8*	*1,7*	*4,0*	*1,8*
- Investimenti in macchinari	*5,0*	*-2,8*	*2,5*	*-5,5*	*2,7*	*-4,9*
Valore aggiunto totale ai prezzi base al lordo dei Sifim:	1,7	0,7	1,9	0,2	2,0	0,2
- Agricoltura, Silvicultura e Pesca	*-2,3*	*-10,8*	*-1,0*	*-8,7*	*-2,4*	*-5,7*
- Industria in senso stretto	*2,5*	*0,4*	*0,3*	*-0,6*	*0,6*	*-0,8*
- Costruzioni	*3,3*	*1,3*	*3,5*	*2,3*	*3,0*	*2,5*
- Servizi	*1,5*	*0,9*	*2,6*	*0,7*	*2,6*	*0,6*
Tasso di disoccupazione	n.a.	5,2	n.a.	4,6	n.a.	8,7

Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica generale e controllo strategico della Regione Umbria su Dati Istat per il periodo 99-2002, e stime per il 2003

Alcune incongruenze nei conti Istat…

Nel periodo 1999-2002, secondo i dati Istat, l'economia umbra è stata caratterizzata da un'espansione delle principali componenti di domanda superiore a quella registratasi a livello nazionale e nelle regioni del centro nord. In particolare, per l'Umbria, nel periodo 99-2002, l'aumento medio annuo dei consumi delle famiglie risulta essere pari all'1,8% rispetto all'1,3% dell'Italia e del centro nord (cfr tab. n. 6); la crescita degli investimenti in macchinari per l'Umbria è risultata pari al 5%, rispetto ad una crescita del 2,7% dell'Italia e del 2,5% delle regioni del centro nord. Peraltro, secondo i dati Istat, la vivacità della domanda non avrebbe avuto riscontro nell'espansione del Pil che in Umbria sarebbe cresciuto mediamente dell'1,5% annuo, rispetto all'1,7% dell'Italia e all'1,6% del centro nord. Tale risultato sarebbe il frutto di una bassa crescita del valore aggiunto nel settore dei servizi (1,5% in Umbria rispetto al 2,6% dell'Italia e del centro nord), che rappresenta oltre il 65% del valore aggiunto totale. Molto positiva risulta invece la crescita del valore aggiunto dell'industria (2,5% medio annuo in Umbria, rispetto allo 0,6% dell'Italia e allo 0,3% del centro nord).

Tali dati presentano alcune incongruenze; infatti la bassa crescita del Pil umbro non sembra trovare giustificazione nell'aumento degli investimenti, nella crescita dei consumi e del reddito da lavoro dipendente, nel conseguente incremento della domanda interna; resterebbe pertanto, come unica giustificazione, l'andamento non brillante del settore del commercio e quello dell'intermediazione monetaria e finanziaria, che però non trovano

riscontro in altre rilevazioni Istat (spesa per consumi delle famiglie, presenze turistiche, indagini trimestrali del mercato del lavoro, ecc.).
Tali andamenti necessiterebbero quindi di un approfondimento analitico per comprenderne le cause, ovvero per individuare eventuali errori, tenendo conto che esiste un problema generale per i dati statistici delle regioni di piccole dimensioni.

…..e le necessità di un approfondimento analitico

1.3.1 L'economia umbra nel 2003-2004

Nel 2003 l'Umbria, al pari delle altre realtà regionali, ha continuato a risentire del rallentamento congiunturale in atto in Italia ed in Europa. Il Pil umbro è stimato pari a 18.358, 6 milioni di euro, con una crescita in termini reali rispetto all'anno precedente, pari allo 0,4%.
Il Pil per abitante risulterebbe pari a 21,7 migliaia di euro, inferiore alla media nazionale anche se in recupero rispetto agli anni precedenti.
Il reddito disponibile per abitante risulterebbe pari a 16,8 migliaia di euro e superiore al valore nazionale.

Tab. n. 7 - Umbria: indicatori strutturali (*2003*)

Indicatori	Valori assoluti	Quote % su Italia
Popolazione presente (migliaia)	836,2	1,5
Occupati (migliaia)	330,3	1,5
Persone in cerca di occupazione (migliaia)	18,0	0,9
Forza lavoro (migliaia)	348,3	1,4
Prodotto interno lordo (*)	18.358,6	1,4
Consumi interni delle famiglie (*)	11.196,8	1,4
Investimenti fissi lordi (*)	3.496,4	1,4
Importazioni di beni dall'estero (*)	1.886,0	0,7
Esportazioni di beni verso l'estero (*)	2.394,2	0,9
Reddito disponibile delle famiglie (*)	14.274,6	1,5
	Umbria	**N.I. Umbria su Italia= 100**
PIL per abitante (**)	21,7	96,8
PIL per unità di lavoro (**)	50,9	94,8
Consumi interni per abitante (**)	13,2	97,2
Reddito disponibile per abitante (**)	16,8	105,6

(*) Valori correnti, milioni di euro
(**) Valori correnti, migliaia di euro
Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica generale e controllo strategico della Regione Umbria, novembre 2004

Il valore aggiunto dell'Umbria crescerebbe di circa lo 0,7%, ad un livello quindi lievemente superiore al dato medio nazionale (0,3%).

Agricoltura

In particolare, nel settore agricolo, il valore aggiunto nel 2003 si ridurrebbe del 10,8% in Umbria rispetto all'anno precedente, in maniera quindi più accentuata rispetto al dato nazionale (-5,7%).

Tab. n. 8 - Valore aggiunto Agricoltura, Silvicoltura e Pesca in Umbria nell'anno 2003 e variazione percentuale rispetto all'anno precedente

	Anno 2003 Valore assoluto in mln. di euro correnti	Var. % 2003 su 2002 a prezzi 1995		
		Umbria	Centro nord	Italia
Agricoltura	392,2	-12,9	-9,2	-6,1
Silvicoltura	24,4	45,6	-6,1	-5,6
Pesca	6,2	2,5	5,5	6,3
Totale Valore aggiunto	**422,9**	**-10,8**	**-8,7**	**-5,7**

Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica generale e controllo strategico della Regione Umbria su Dati Istat

Va sottolineato che tale riduzione è superiore alla pur consistente caduta della produzione agricola (-9,3%). Tale fenomeno, che si registra anche a livello nazionale, sembra evidenziare una preoccupante caduta del valore aggiunto del settore, al di là di cali della produzione agricola derivanti da fenomeni stagionali.

Industria

L'andamento congiunturale dell'industria mostra per l'Umbria una situazione negativa, ma in misura inferiore a quella delle altre ripartizioni, sia per il 2003 che per i primi sei mesi del 2004, come evidenziato dall'indagine congiunturale dell'ISAE su giudizi qualitativi espressi dagli imprenditori intervistati.

Tab. n. 9 - La produzione e gli ordini totali nel 2003 e nei primi sei mesi del 2004

	Produzione		Ordini totali		Di cui Ordini interni		Di cui Ordini esteri	
	2003	2004 (*)	2003	2004 (*)	2003	2004 (*)	2003	2004 (*)
Umbria	-6,3	-5,5	-10,5	-6,0	-11,3	-8,5	-23,8	-12,5
Nord-ovest	-10,8	-8,0	-18,8	-4,0	-24,5	-8,5	-30,0	-5,5
Nord-est	-4,0	0,0	-11,3	-1,5	-13,8	-6,0	-13,5	-2,5
Centro	-10,8	-10,0	-17,5	-10,5	-14,8	-7,5	-25,8	-13,5
Sud	-3,8	-11,0	-23,0	-9,5	-15,8	-10,0	-34,0	-12,5

(*) gennaio - giugno
Nota: saldi percentuali calcolati su giudizi qualitativi espressi dagli imprenditori interpellati
Fonte: Indagine mensile presso le imprese industriali e i consumatori – ISAE

Per quanto riguarda la dinamica imprenditoriale, l'analisi dei dati Infocamere mostra per l'Umbria un lieve miglioramento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, evidenziando un aumento dell'indice di natalità ed una riduzione di quello di mortalità, conservando tuttavia una dinamica meno vivace di quella delle altre ripartizioni.

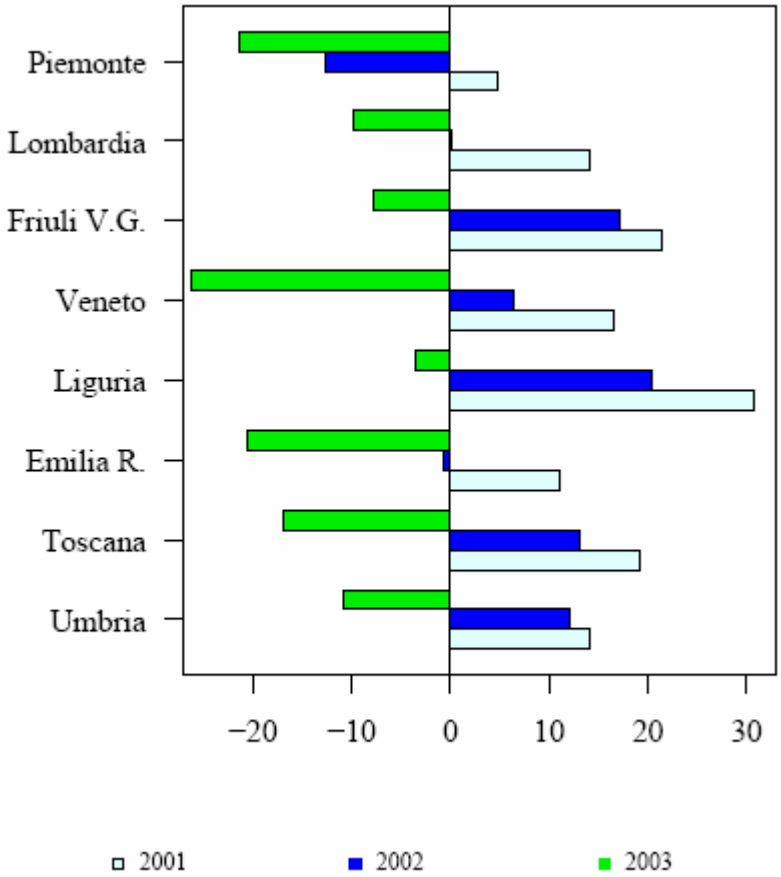
Tab. n. 10 - Indici di natalità, mortalità e sviluppo nel primo semestre 2003 e del 2004- *Percentuale delle imprese iscritte e cancellate nel corso dell'anno rispetto a quelle attive*

	Natalità		Mortalità		Sviluppo (*)	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Umbria	4,2	4,3	3,8	3,7	0,4	0,6
Nord-ovest	4,6	5,1	4,1	4,1	0,5	1,0
Nord-est	4,3	4,6	4,1	4,2	0,2	0,4
Centro	5,1	5,3	3,9	4,3	1,2	1,0
Sud	4,2	4,6	3,4	3,7	0,8	0,9
Italia	4,5	4,9	3,8	4,0	0,6	0,8

N.B. Gli indicatori sopra riportati sono da analizzare ricordando che non comprendono le iscrizioni e le cessazioni inerenti il comparto agricolo
(*) saldo tra indice di natalità e quello di mortalità. Gli eventuali lievi scostamenti sono dovuti ad arrotondamenti
Fonte: Infocamere, indagine Movimprese

Nella subfornitura, secondo le indicazioni dell'osservatorio Unioncamere (cfr. grafico), anche l'Umbria avrebbe risentito di una riduzione degli ordini nel corso del 2003, dopo l'andamento positivo del periodo 2001-2002.

L'andamento dell'attività di subfornitura nel 2001 e nel 2002 e la tendenza degli ordini nel 2003. Saldi% tra giudizi qualitativi



Fonte: Comitato network subfornitura delle Unioni regionali delle Camere di Commercio

Peraltro, il giudizio degli imprenditori umbri risulterebbe meno negativo di quello di molte altre regioni, quali l'Emilia Romagna, il Veneto e la Toscana.

Costruzioni

Il settore delle costruzioni risulta interessato sia dalla dinamica dell'edilizia abitativa che dall'andamento delle opere pubbliche.
Per quanto riguarda l'edilizia abitativa, i dati elaborati dal Cresme mostrano una variazione positiva per l'Umbria sia rispetto ai fabbricati residenziali che relativamente a quelli non residenziali (cfr. tab. n.11).

Tab. n. 11 - I fabbricati residenziali e non residenziali nel 2003
Variazioni % rispetto all'anno precedente calcolate sui volumi e valori per 1000 famiglie

	Residenziali		Non residenziali	
	Var. %	Fabbricati per 1000 famiglie	Var. %	Fabbricati per 1000 famiglie
Umbria (*)	**4,2**	**2,5**	**2,7**	**1,5**
Nord-ovest	3,8	1,9	3,4	0,9
Nord-est	6,3	3,3	4,0	1,5
Centro	2,3	2,0	2,7	1,0
Sud	6,3	3,1	-11,9	1,3
Italia	4,0	2,6	-0,6	1,2

(*) per l'Umbria le variazioni sono calcolate sui volumi medi
Fonte: Cresme

La variazione è superiore a quella nazionale e a quella delle ripartizioni del centro-nord.

Tab. n. 12 - I bandi di gara di appalto per opere pubbliche
Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente, calcolate sui valori correnti

	2002	2003
Umbria	**-46,1**	**52,5**
Nord-ovest	-17,0	48,9
Nord-est	27,4	0,5
Centro	-6,7	68,7
Sud	32,6	89,1
Italia	11,4	55,1

Fonte: Cresme/Europa Servizi

Per quanto riguarda i bandi di gara per le opere pubbliche, secondo le indicazioni del Cresme, l'Umbria recupera nel 2003 l'andamento negativo registrato nell'anno precedente, con una crescita analoga a quella nazionale (cfr. tab. n.12).

Il **commercio** rappresenta una delle voci principali che compongono il valore aggiunto dell'Umbria.

A tale fine è interessante analizzare la composizione della spesa media mensile delle famiglie umbre rispetto a quella delle regioni limitrofe e dell'Italia. Tale analisi, che permette di conoscere e seguire l'evoluzione qualitativa e quantitativa degli standard di vita e dei comportamenti di consumo, evidenzia che nel 2003 le famiglie umbre hanno speso in media 2.380 euro al mese, rispetto ai 2.313 euro mensili dell'Italia.

Tab. n. 15 - Spesa media mensile delle famiglie per capitolo e regione Anno 2003- Composizione percentuali rispetto al totale della spesa

	Umbria	Toscana	Marche	Italia
Alimentari e bevande	21,3	17,3	20,2	19,5
Tabacchi	0,8	0,7	0,8	0,8
Abbigliamento e calzature	7,7	6,3	7,2	6,7
Abitazione	22,2	29,5	23,7	24,9
Combustibili e energia	5,2	4,7	5,0	4,7
Arredamento	6,2	5,6	6,2	6,2
Servizi e spese sanitarie	3,7	3,3	3,4	3,8
Trasporti	14,1	14,7	14,1	14,0
Comunicazioni	2,3	2,2	2,2	2,1
Istruzione	1,5	0,9	1,1	1,2
Tempo libero e cultura	4,6	4,4	4,8	4,8
Altri beni e servizi	10,2	10,4	11,3	11,2
Spesa media mensile (*)	**2.380**	**2.575**	**2.456**	**2.313**

(*)Valori in euro a prezzi correnti

Fonte: ISTAT, Spesa per consumi delle famiglie Luglio 2004

I principali capitoli di spesa per le famiglie umbre sono rappresentati dalle voci "Abitazione" (22,2% della spesa totale), "Alimentari e bevande" (21,3%) e dai "Trasporti" (14,1%).
Si conferma per la regione Umbria una percentuale significativamente più elevata rispetto alle altre ripartizioni della spesa per "Istruzione" (1,5% rispetto allo 0,9% della Toscana).

Tab. n. 16 - Andamento delle vendite complessive nel commercio

Variazioni % sul corrispondente periodo dell'anno precedente

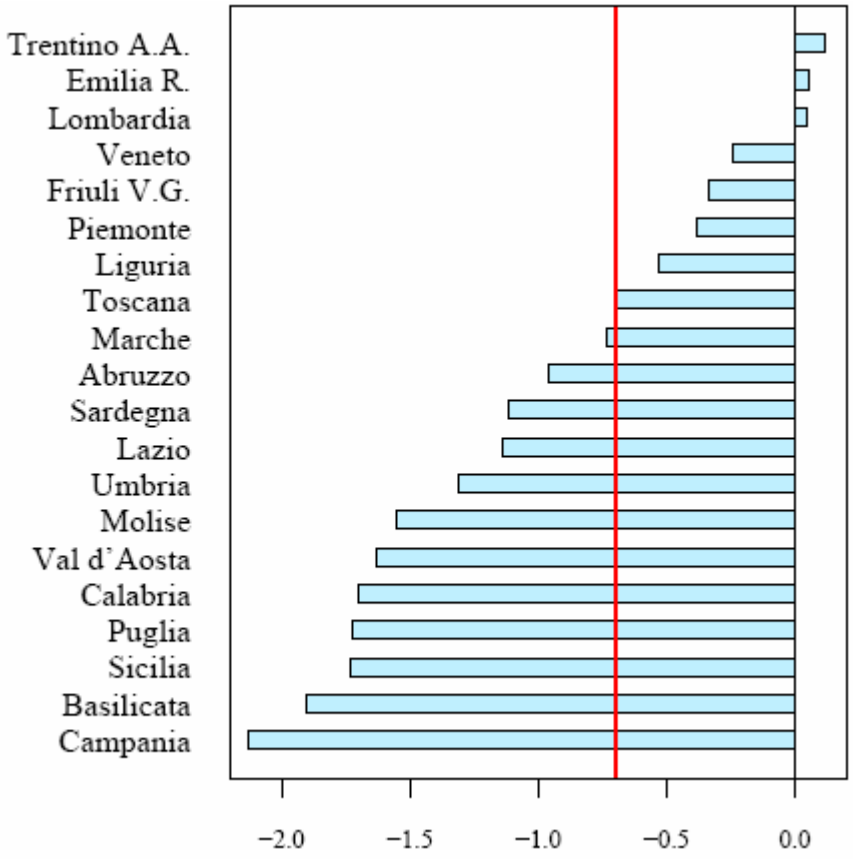
	3° trimestre 2003	4° trimestre 2003	1° trimestre 2004	2° trimestre 2004
Umbria	-0,5	-1,5	-2,1	-1,3
Nord Ovest	-0,3	0,2	0,4	-0,2
Nord Est	-0,3	-0,1	-0,2	-0,2
Centro	-0,3	-1,0	-1,4	-1,2
Sud	-1,1	-1,7	-1,4	-2,6
Italia	-0,5	-0,7	-0,7	-1,1

Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica generale e controllo strategico da Indagine congiunturale Unioncamere sulle imprese del settore commercio al dettaglio

Per quanto riguarda l'andamento delle vendite in Umbria negli ultimi sei mesi del 2003 e nel primo semestre 2004 si registra una variazione negativa in misura superiore a quella nazionale e delle ripartizioni del centro nord in tutti i trimestri.

Il grafico evidenzia un andamento delle vendite complessive piuttosto modesto negli ultimi 12 mesi. Inoltre va sottolineato che, nei due anni precedenti, le vendite in Umbria avevano registrato variazioni positive e sempre superiori alla media nazionale.

L'andamento delle vendite complessive nel commercio nelle ultime quattro rilevazioni (ottobre 2003- luglio 2004). *Var. tendenziali medie.*



Fonte: Unione Italiana CCIAA

Turismo

Il movimento turistico, che rappresenta una importante componente dell'economia regionale, ha registrato nel 2003 una lieve riduzione delle presenze (-1%), interamente imputabile alla componente straniera. Il dato umbro è analogo a quello nazionale, mentre risulta migliore di quello del centro Italia.

Tab. n. 17 - Presenze negli esercizi ricettivi nel 2003

Var % rispetto anno precedente

	Italiani	Stranieri	Totale
Umbria	0,9	-4,4	-1,0
Nord ovest	-0,8	-2,9	-1,6
Nord est	2,8	-4,5	-0,7
Centro	-0,2	-6,6	-3,1
Sud e Isole	3,7	-5,5	1,0
Italia	1,8	-5,0	-1,0

Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica generale e controllo strategico su dati ISTAT

L'andamento del turismo in Umbria nei primi mesi del 2004 registra un aumento complessivo degli arrivi (+2,5%) e delle presenze (+0,8%) rispetto allo stesso periodo del 2003. In particolare, analizzando i dati per comprensorio (cfr. tab. n. 18), essi risultano positivi per il comprensorio di Perugia (con un +9% nel totale degli arrivi, dovuto principalmente alla componente straniera, e un +2,9% nel totale delle presenze), per il comprensorio di Assisi e del Ternano.
La riduzione è stata invece significativa nei comprensori di Valnerina-Cascia (-11,5% delle presenze), del Trasimeno (-5,2% delle presenze) e dell'Orvietano (-3,2% delle presenze).

Tab. n. 18 - Movimento turistico in Umbria nei primi 5 mesi del 2003 e del 2004 - *Variazioni %*

	Italiani		Stranieri		Totale	
	Arrivi	**Presenze**	**Arrivi**	**Presenze**	**Arrivi**	**Presenze**
Assisi	-0,4	0,8	9,6	10,2	3,0	3,9
Valnerina-Cascia	-2,6	-5,4	-5,4	-35,8	-2,9	-11,5
Trasimeno	-6,0	-9,0	3,8	0,5	-3,0	-5,2
Alta Valle Tevere	-3,3	5,5	-2,6	-4,0	-3,2	3,6
Folignate - Nocera U.	10,9	11,0	-25,1	-11,4	4,3	6,5
Gubbio	-3,7	-3,2	17,7	2,7	-1,4	-2,1
Perugia	8,5	5,0	11,2	-3,1	9,0	2,9
Spoleto	-0,7	-9,2	4,0	12,5	0,2	-4,6
Tuderte	4,3	-2,9	14,9	15,8	6,5	1,5
Provincia di Perugia	*2,2*	*0,9*	*5,5*	*1,0*	*3,0*	*0,9*
Amerino	1,3	-7,8	-26,0	-22,2	-6,5	-10,9
Orvietano	-6,0	-7,2	-4,9	5,6	-5,6	-3,2
Ternano	8,8	5,5	3,2	-5,7	8,2	4,0
Provincia di Terni	*2,1*	*0,0*	*-5,5*	*-0,4*	*0,2*	*-0,1*
Totale Regione	**2,1**	**0,8**	**3,8**	**0,8**	**2,5**	**0,8**

Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica generale e controllo strategico su dati del Servizio Turismo della Regione Umbria

Rispetto alla tipologia ricettiva, l'andamento risulta migliore per gli esercizi alberghieri; l'unico dato negativo rispetto ai primi 5 mesi del 2003 riguarda gli arrivi e le presenze degli italiani negli esercizi extralberghieri.

La bilancia dei pagamenti turistici evidenzia in Umbria un saldo positivo nei primi mesi del 2004, superiore a quello registratosi nel corrispondente periodo del 2003.

Tab. n.19 - La bilancia dei pagamenti turistica nei primi sei mesi del 2003 e 2004 - *Valori assoluti in milioni di Euro*

Aree territoriali	Crediti (1)		Debiti (2)		Saldo	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Umbria	122	127	105	103	17	24
Nord ovest	2941	3506	3302	3022	-361	484
Nord est	4119	4162	1899	1724	2220	2438
Centro	3230	3633	1707	1603	1523	2030
Sud	1339	1430	1041	992	298	438
Italia	11723	13087	7949	7341	3774	5746

(1) spese effettuate in Italia dai non residenti
(2) spese all'estero dei residenti in Italia

Fonte: Ufficio Italiano Cambi

Commercio con l'estero

La dinamica congiunturale delle esportazioni per le diverse regioni e ripartizioni italiane, evidenzia per i primi sei mesi del 2004 un miglioramento a livello nazionale. Infatti, secondo le rilevazioni ISTAT, il primo semestre 2004 mostra importanti segnali di ripresa per quasi tutte le regioni; in particolare, la regione Umbria registra una crescita del 4,9%, rispetto al 5,7% dell'Italia.

Tab. n. 20 - Commercio estero. Primi sei mesi 2004 e variazioni % su primi sei mesi 2003

	import	export	var.% import	var.% export
Perugia	568.615.109	715.448.638	8,8	2,7
Terni	471.821.412	558.632.331	9,0	7,9
Umbria	**1.040.436.521**	**1.274.080.969**	**8,9**	**4,9**
Nord-Ovest	66.903.278.303	55.051.209.710	5,6	4,5
Nord-Est	29.579.861.444	41.873.218.073	5,8	7,1
Centro	21.459.533.595	21.325.148.695	0,0	7,5
Sud-Isole	17.920.337.191	13.935.555.256	6,2	3,6
Non specificata	143.901.262	437.844.030	14,3	8,1
ITALIA	136.006.911.795	132.622.975.764	4,8	5,7

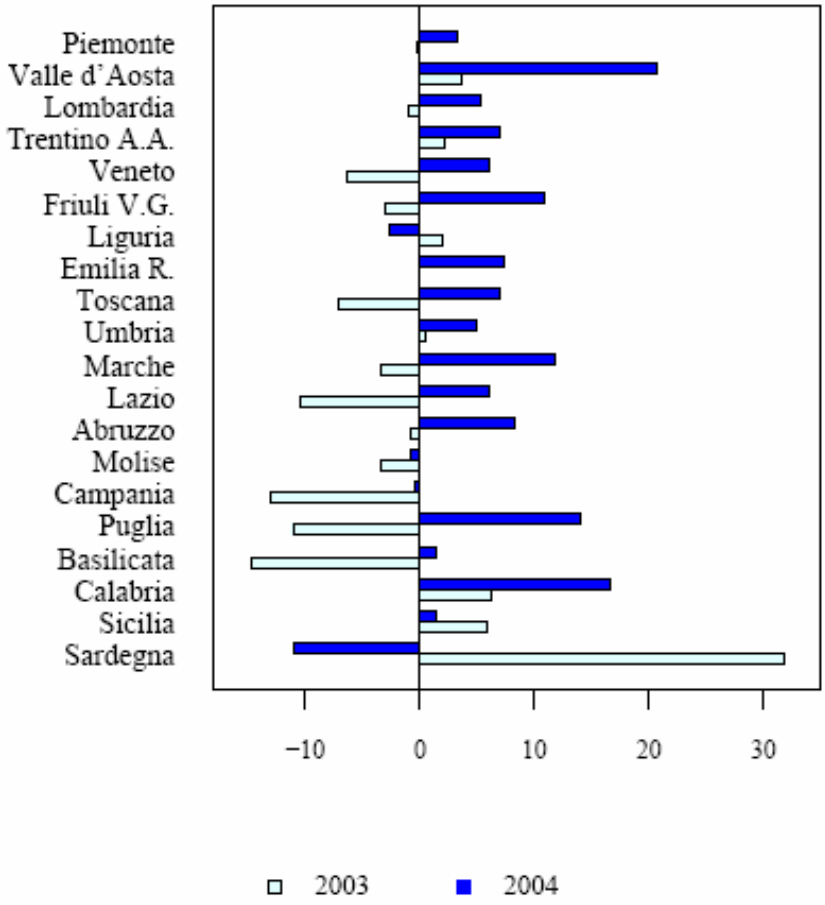
Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica generale e controllo strategico della Regione Umbria su Dati Istat

Le variazioni positive hanno riguardato principalmente i prodotti chimici e fibre (+28,1%), i prodotti in legno (+22,6%) e i prodotti in

metallo (+14,0%); registrano un calo i prodotti alimentari, bevande e tabacco (-15,0%) e i prodotti della lavorazione dei minerali non metalliferi (-3,5%).

Riguardo all'export umbro per principale area di destinazione, nei primi sei mesi del 2004 le principali variazioni positive hanno riguardato le esportazioni verso la Francia (+22,6%), la Germania (+9,0%) e la Spagna (+10,0%). Le aree in cui l'export umbro arretra sono invece la Cina (-16,9%) e i paesi dell'allargamento Ue (-12,2%).

Le esportazioni nelle regioni italiane nel primo semestre del 2003 e 2004 - *(Valori correnti). Var. %.*



Fonte: ISTAT.

In generale, l'export umbro sta conoscendo, complessivamente, una fase positiva e di espansione rispetto alla domanda mondiale; infatti, rispetto ad una situazione che nel periodo 1997-2000 registrava una riduzione delle quote di mercato catturate dai prodotti umbri, il periodo 2000-2002 fa registrare incrementi dell'export umbro superiori all'andamento della domanda mondiale per quasi tutte le aree di destinazione. Il dato globale vede un

incremento dell'export umbro superiore del 4,9% rispetto all'andamento della domanda mondiale.

Tab. n.21 - I differenziali di crescita dell'export umbro rispetto alla domanda mondiale

	1997-2000	2000-2002
Economie avanzate	-7,0	1,4
- Unione Europea	-6,4	-3,7
-- Germania	-8,1	-7,4
-- Francia	-3,6	-3,2
-- Regno Unito	2,5	1,5
-- Spagna	-5,6	-2,4
-- Resto Paesi Ue	-10,0	-2,6
- Altre economie avanzate	-5,6	9,9
-- Svizzera	-0,4	4,6
-- Stati Uniti	-9,3	2,6
-- Resto economie avanzate	-3,2	17,8
Economie in transizione	7,9	10,2
- Paesi CEC	-5,2	11,5
- Altre economie in transizione	19,9	9,0
Paesi in Via di sviluppo	-4,8	24,7
- PVS Medio oriente ed Europa	12,3	-0,1
- PVS Asia	-30,2	147,6
-- Cina	-38,1	245,0
-- Resto PVS Asia	-25,8	19,6
- PVS America Latina	-13,2	-3,5
- Africa e altri PVS	-7,1	17,5
Totale	-5,6	4,9

Fonte: Prometeia

1.3.2 Il mercato del lavoro umbro

Nella prima metà degli anni '90, il mercato del lavoro regionale ha vissuto, come del resto l'intero paese, una pronunciata crisi occupazionale. La crisi ha interessato principalmente il settore industriale ed ha quindi colpito soprattutto gli uomini con qualifiche operaie. Nel 1995 l'occupazione complessiva ha toccato un minimo di 295.000 unità, mentre la disoccupazione si attestava a quota 32.000. Nel biennio successivo la crisi ha continuato a colpire il settore industriale, ma il terziario ha generato un numero di posti di lavoro sufficiente a produrre una sia pur modesta crescita dell'occupazione complessiva. Dal 1998 anche l'occupazione industriale torna ad aumentare ed il livello dell'occupazione si riporta sui valori pre-crisi.

La dinamica del mercato del lavoro regionale negli ultimi anni

Nel 1999 inizia una forte fase espansiva. In tale anno l'occupazione registra una crescita del 3,9%, doppia rispetto a quella della ripartizione. Nel 2000, a seguito di una crescita dell'occupazione regionale ancora superiore a quella della

ripartizione (2,9% a fronte 2%), la disoccupazione si contrae di 4.000 unità, ossia registra una diminuzione pari a quella registrata nel complesso dei 4 anni precedenti. Entrambi i fenomeni proseguono anche nel 2001, sia pure in maniera meno pronunciata. Pertanto, l'inizio del nuovo millennio e della presente legislatura non coincide con un punto di svolta della congiuntura del mercato del lavoro, ma piuttosto con una fase storica in cui le tendenze espansive stavano progressivamente decelerando.

Il bilancio del periodo successivo - l'ultimo dato utilizzabile è quello del 2003, in quanto i dati dei primi due trimestri del 2004, appena pubblicati dall'Istat, non sono confrontabili con quelli precedenti a seguito delle modifiche metodologiche apportate all'Indagine sulle Forze di lavoro - risulta comunque positivo, nonostante le vicende internazionali e la modesta crescita economica del paese non abbiano sicuramente favorito la crescita dell'occupazione. Nel 2001 l'occupazione regionale raggiunge il proprio massimo storico con 330.000 unità (+2,1% rispetto al 2000), mentre la disoccupazione scende a quota 19.000. Ciò corrisponde ad un tasso di disoccupazione del 5,3%, inferiore di oltre 2 punti alla media ripartizionale che, alla metà degli anni '90, era allineata a quella della regione. La riduzione della disoccupazione assume un particolare rilievo se si tiene conto che essa avviene, come nei due anni precedenti, in presenza di una espansione delle forze di lavoro. Nel 2002, in controtendenza rispetto all'andamento della ripartizione, l'occupazione registra una flessione dello 0,7%, (-3.000 unità). Stando ai dati ISTAT, la flessione sarebbe stata generata principalmente dal settore dei servizi. La disoccupazione, di converso, risale a quota 20.000, pari al 5,7% delle forze di lavoro.

Il 2002 non rappresenta l'inizio di una fase di crisi, anche se nel corso di tale anno il mercato del lavoro regionale ha perso parte di quel vantaggio che aveva accumulato rispetto alla ripartizione negli anni precedenti. Infatti, se tra il 1995 ed il 2001, l'occupazione era cresciuta dell'11,8% in Umbria e del 7,8% nel centro, nel 2003 il vantaggio si riduce a mezzo punto percentuale (+12% in Umbria e +11,5% nel centro). Considerando esclusivamente il periodo 2000-2003, l'Umbria registra una crescita occupazionale del 2,3% a fronte di una crescita del centro del 5,6%.

La battuta di arresto del 2002 ha quindi avuto effetti maggiori sul mercato del lavoro umbro di quanti non ne abbia avuti a livello ripartizionale, a testimonianza che la reattività dell'economia Umbra è superiore sia nelle fasi positive, sia in quelle negative.

Nel 2003 l'occupazione regionale torna al massimo storico di 330.000 unità, mentre la disoccupazione registra un minimo assoluto di 18.000 - Stando ai dati della nuova indagine continua sulle forze di lavoro, nel secondo trimestre del 2004 l'occupazione avrebbe raggiunto le 344.000 unità e la disoccupazione sarebbe scesa a quota 17.000.

Il bilancio del nuovo millennio

In sostanza, anche se negli ultimi tre anni la performance dell'Umbria risulta meno brillante rispetto a quella media della ripartizione, essa è stata comunque significativa:

- l'occupazione è cresciuta complessivamente di 7.000 unità, il che ha comportato un aumento del tasso di occupazione di circa un punto percentuale (dal 58,3% al 59,2%);
- le forze di lavoro sono aumentate di 3.000 unità, lasciando sostanzialmente inalterato il tasso di attività (62,5%);
- la disoccupazione si è ridotta di 4.000 unità ed il tasso di disoccupazione di 1,3 punti (5,2%).

Le caratteristiche del mercato del lavoro umbro

I principali indicatori umbri si mantengono su livelli migliori di quelli del centro e, in alcuni casi, non sono lontani dai valori medi del nord. Non si deve dimenticare che a metà dello scorso decennio essi erano invece uguali o peggiori di quelli ripartizionali.

Tab. n. 22 - I tassi di attività, di occupazione e di disoccupazione in Umbria e in Italia nel 2003

	T. attività (15-64)			T. occupazione (15-64)			T. disoccupazione		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Umbria	**72,2**	**52,7**	**62,5**	**70,3**	**48,0**	**59,2**	**2,6**	**8,8**	**5,2**
Centro	74,9	51,8	63,2	71,4	46,9	59,1	4,5	9,3	6,5
Nord	76,6	56,5	66,7	74,6	53,4	64,1	2,6	5,4	3,8
Sud e Isole	71,4	36,3	53,7	61,4	27,1	44,1	13,8	25,3	17,7
Italia	74,4	48,3	61,4	69,3	42,7	56,0	6,8	11,6	8,7

Fonte: Elaborazioni AUL su dati ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

Se dal lato della occupazione e soprattutto della partecipazione attiva l'Umbria continua ad essere "penalizzata" dal maggior peso che le classi più anziane hanno nella popolazione residente nonché da una più contenuta partecipazione attiva delle classi meno giovani della popolazione ancora in età da lavoro, come si è appena detto il tasso di disoccupazione è sceso al 5,2%, un valore a metà tra quello delle regioni centrali e quello delle regioni del nord (rispettivamente 6,5% e 3,8%). Più in particolare, nel caso degli uomini la disoccupazione è scesa ad un minimo storico del 2,6%, un valore uguale a quello delle regioni del nord e tra i più

bassi del paese. Il tasso di disoccupazione femminile, che si era fortemente ridotto tra il 1996 e il 2001, nel 2002 è risalito al 8,9%, mantenendosi poi costante nell'anno successivo (8,8%).

Il progressivo esaurimento dell'eccesso d'offerta autoctona maschile ha contribuito a rendere la disoccupazione umbra quella con la più elevata incidenza della componente femminile (70,9%). Ciò è anche la conseguenza di una congiuntura che nell'ultimo biennio non è stata favorevole alle donne come nel passato.

Infatti, la fase espansiva ha favorito soprattutto le donne alle quali è andato l'85% dei posti aggiuntivi creati tra il 1995 e il 2001. Di conseguenza, durante tale periodo, il tasso di occupazione femminile è aumentato di oltre 10 punti percentuali toccando il 48,4%, mentre il tasso di disoccupazione è sceso dal 15,4% all'8% e ciò malgrado il sensibile incremento del tasso di attività che, alla fine del periodo, ha raggiunto il 51,7%. Di contro la flessione occupazionale del 2002 solo per le donne ha prodotto un incremento della disoccupazione (mentre per gli uomini ha prodotto un ulteriore riduzione della forza lavoro); la successiva ripresa del 2003 è stata accompagnata da una crescita delle forze di lavoro che ne ha impedito il riassorbimento.

In sintesi, la dinamica dell'occupazione femminile sembra essere strettamente correlata alla dinamica del settore dei servizi che ha trainato la crescita fino al 2001, ma che non è stato in grado di generare occupazione aggiuntiva nell'ultimo biennio.

Bisogna, tuttavia, precisare che la recente flessione del settore dei servizi, e la conseguente stasi del livello dell'occupazione totale, emerge solamente dai dati ISTAT. Secondo le altre fonti, il 2002 presenterebbe un saldo positivo tra le entrate e le uscite dalla occupazione. Ciò emerge sia dai dati registrati dai Centri per l'Impiego, sia, soprattutto, dalle denunce pervenute all'INAIL.

Secondo questa fonte sarebbe stata, invece, l'industria manifatturiera a registrare una caduta dell'occupazione che, presente già nel 2001 (-300), si sarebbe poi accentuata nei due anni successivi (rispettivamente –700 e -800 addetti), fenomeno questo che invece non viene evidenziato dal dato ISTAT. All'origine di questo fenomeno vi sono **l'industria tessile ed il comparto dei metalli che avrebbero perso**, nell'ultimo triennio, rispettivamente **circa 1.600 e circa 900 posti di lavoro**.

Tab. n. 23 - Assunzioni, cessazioni e saldi occupazionali in Umbria nel 2001, 2002 e 2003

	Assunzioni			Cessazioni			Saldi occupazionali		
	2001	**2002**	**2003**	**2001**	**2002**	**2003**	**2001**	**2002**	**2003**
A Agricoltura	6.753	10.138	10.149	6.429	9.725	9.850	324	413	299
B Pesca	11	11	8	11	9	8	0	2	0
C Estraz. Minerali	127	165	223	138	120	185	-11	45	38
DA Ind. Alimentare	3.420	3.912	3.400	3.227	3.694	3.501	193	218	-101
DB Ind. Tessile	2.510	1.899	1.711	2.670	2.729	2.328	-160	-830	-617
DC Ind. Conciaria	126	122	72	225	184	116	-99	-62	-44
DD Ind. Legno	559	658	600	564	590	584	-5	68	16
DE Ind. Carta	977	1.109	1.134	1.023	1.157	1.098	-46	-48	36
DF Ind. Petrolio	81	94	70	47	128	63	34	-34	7
DG Ind. Chimica	256	244	205	351	320	260	-95	-76	-55
DH Ind. Gomma	461	482	430	418	499	326	43	-17	104
DI Ind. Trasformaz.	1.145	1.149	1.136	1.055	1.091	1.112	90	58	24
DJ Ind. Metalli	3.734	3.793	2.611	3.964	4.317	2.821	-230	-524	-210
DK Ind. Meccanica	1.077	1.333	903	1.001	1.039	883	76	294	20
DL Ind. Elettrica	574	685	610	556	584	701	18	101	-91
DM Ind. Mezzi Tras.	225	317	261	199	255	261	26	62	0
DN Altre Industrie	756	1.114	962	894	993	919	-138	121	63
E Elet. Gas Acqua	100	90	106	94	149	87	6	-59	19
F Costruzioni	8.115	8.873	7.676	8.506	8.100	7.808	-391	773	-132
G50 Comm. Rip. Auto	962	1.042	1.006	951	900	1.507	11	142	-501
G51 Comm. Ingrosso	2.093	2.160	2.321	1.882	1.850	1.909	211	310	412
G52 Comm. Dettaglio	4.369	5.301	6.066	3.960	4.746	5.648	409	555	418
H Alberg. e Rist.	15.662	16.054	12.591	15.003	15.581	12.446	659	473	145
I Trasporti	3.086	3.143	3.001	2.404	3.000	2.859	682	143	142
J Interm. Finanz.	473	369	341	567	360	658	-94	9	-317
K Att. Immobiliari	4.891	5.928	6.372	4.497	6.010	6.195	394	-82	177
L Pubblica Ammin.	3.650	2.978	2.701	3.469	2.628	2.492	181	350	209
M Istruzione	444	925	1.244	484	791	1.046	-40	134	198
N Sanità	1.996	2.119	1.814	1.597	1.822	1.509	399	297	305
O Serv. Pubblici	2.824	2.864	2.842	2.577	2.642	2.723	247	222	119
X Att. non Deter.	5.375	7.829	11.633	2.687	4.495	7.963	2.688	3.334	3.670
TOTALI	**76.832**	**86.900**	**84.219**	**71.450**	**80.508**	**79.866**	**5.382**	**6.392**	**4.353**

Fonte: Elaborazioni AUL su dati INAIL

In un'ottica di medio periodo, le fonti amministrative e l'ISTAT concordano, però, nell'indicare un rallentamento della crescita del terziario. Questo fenomeno è all'origine di un temporaneo rallentamento di due delle tendenze di fondo che caratterizzano il mercato del lavoro: la crescita dell'incidenza della componente femminile e di quella impiegatizia. Secondo l'ISTAT, nel 2001 questa ultima aveva addirittura superato quella degli operai, ma

avrebbe poi subito una riduzione nell'anno successivo mentre la ripresa del 2003 ha generato soprattutto occupazione operaia.

Nel 2003 si è verificata anche una sensibile sostituzione di lavoro autonomo con lavoro alle dipendenze che ha così raggiunto il massimo storico di 239.000 unità ed una incidenza percentuale del 72%.

Il 2003 come possibile inversione di tendenza rispetto alla flessibilità delle forze-lavoro?

L'elemento però più caratterizzante del 2003 è stato che la crescita dell'occupazione dipendente ha interessato unicamente la componente stabile. Se questo dato sarà confermato anche nell'anno in corso, ciò implicherebbe un'inversione della tendenza ad una progressiva flessibilizzazione del mercato del lavoro regionale che era emersa nel precedente decennio. Si ricordi che tra il 1993 ed il 2002 l'incidenza dell'occupazione temporanea era passata dal 4,5% all'11%, come conseguenza di un aumento del numero di occupati temporanei di 15.000 unità (da 10.000 a 25.000), a fronte di una crescita complessiva dell'occupazione dipendente di 18.000. Nel 2003 – dato l'incremento di 8.000 unità della sola componente stabile - tale percentuale è scesa al 10,4%. E' significativo che la riduzione della quota di lavoro temporaneo abbia interessato, oltre al settore agricolo, anche quello dei servizi che, fino al 2002, era stato il settore che aveva maggiormente contribuito alla crescita dell'occupazione regionale ma al tempo stesso il settore che aveva maggiormente contribuito alla sua "precarizzazione". Inoltre, tale flessione ha interessato sia gli uomini, sia le donne, anche se l'incidenza del lavoro temporaneo continua a essere molto più elevata per le seconde (13,8%) che per i primi (7,9%).

I dati sulle assunzioni registrate dai Centri per l'impiego confermano che nel 2003 qualcosa è probabilmente cambiato. La diminuzione delle entrate nell'occupazione è stata, infatti, causata da una contrazione di quelle con contratti a termine e da un'espansione di quelle a tempo indeterminato. In altre parole, nel 2003 è successo l'esatto contrario di quello che era avvenuto dalla metà degli anni '90 al 2002. Nel 1996 gli avviamenti con contratti a tempo indeterminato erano ancora prevalenti sia per gli uomini, sia per le donne. Da allora le assunzioni a tempo indeterminato sono progressivamente diminuite, non solo in termini percentuali, ma anche assoluti e la crescita delle assunzioni registrata in tale periodo è da imputare essenzialmente ad un aumento del turnover causato, a sua volta, dalla diminuzione della durata dei lavori offerti.

Nel 2003 l'incidenza dei contratti a tempo indeterminato è salita al 26,1% (era del 22% nel 2002) e l'incremento ha interessato entrambi i sessi, confermando quanto emerso dai dati ISTAT.

L'incremento è stato più significativo per le donne, anche se esse continuano a registrare un utilizzo di questa forma contrattuale inferiore a quello degli uomini (23,6% a fronte del 27,8%). Inoltre si è registrato anche un notevole aumento delle trasformazioni dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato.
Anche se prima di poter affermare che vi è stata una inversione di tendenza per quanto riguarda la flessibilizzazione è necessario attendere ulteriori conferme, si può tuttavia constatare che i dati sulle comunicazioni di assunzioni pervenute ai Centri per l'impiego e relativi al primo semestre del 2004 sembrano confermare questa ipotesi. Va però ricordato che - secondo l'ISTAT - la quota di occupazione temporanea presente in Umbria risulta, tuttavia, ancora superiore sia a quella ripartizionale (9,5%) sia a quella nazionale (9,9%), sia per gli uomini, sia per le donne.

Tab n. 24 - Incidenza dell'occupazione a termine nell'anno 2003

	Umbria	Centro	Nord	Sud e isole	Italia
Maschi	7,9	7,5	6,2	11,7	8,2
Femmine	13,8	12,1	10,3	17,1	12,2
Totale	10,4	9,5	8,0	13,5	9,9

Fonte: Elaborazioni AUL su dati ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

Vi sono, tuttavia, altri problemi che continuano a pesare negativamente sul mercato del lavoro regionale, anche se negli ultimi anni si sono registrati alcuni segnali di miglioramento.
In primo luogo la partecipazione al mercato del lavoro è contenuta. Come già si è accennato, questo fenomeno è in parte spiegato dal fatto che la popolazione regionale abbia un'età media relativamente elevata. Tuttavia, se il tasso di attività femminile e quello di occupazione riferiti alla sola componente in età da lavoro, se pur da incrementare, sono comunque superiori a quelli medi della ripartizione (52,7% a fronte del 51,8% e 48% a fronte del 46,9%) nel caso della componente maschile il tasso di occupazione risulta comunque inferiore alla media del centro (70,3% a fronte del 71,4%) e quello di attività (72,2%) persino alla media nazionale (74,4% e 74,9% del centro). Su questo fenomeno incide la bassa partecipazione degli uomini con oltre 45 anni, ed in particolare di quelli appartenenti alla classe d'età 55-64, il cui tasso d'attività è di quasi nove punti inferiore a quello del centro, e quello di occupazione di circa 8 punti. Ciò sembrerebbe evidenziare una propensione di queste classi di età all'uscita dal mercato del lavoro regolare più elevata che altrove, fenomeno che potrebbe essere spiegato dal desiderio di coniugare pensione e lavoro irregolare.

… la bassa partecipazione

Nel 2003 un qualche segnale positivo si è però avuto anche su questo versante: i tassi di occupazione e di attività dei 55-64enni

sono aumentati di oltre 3 punti, mentre il tasso di occupazione dei 45-54enni è aumentato di circa un punto. Rimane, tuttavia, vero che il tratto dominante del mercato del lavoro maschile, caratterizzato ormai da un tasso di disoccupazione al di sotto della soglia della frizionalità, è un'accentuata carenza di offerta che si traduce in un crescente fabbisogno di importare manodopera non solo da altre regioni, ma soprattutto dall'estero.

Tab. n. 25 - Tassi di attività, occupazione e disoccupazione per classe d'età nel 2003

		15-24 anni	25-34 anni	35-44 anni	45-54 anni	55-64 anni	Totale 25-64	Totale 15-64	65 e +	Totale 15 e +
Tasso di attività										
UMBRIA	Maschi	34,8	87,0	96,3	88,9	38,3	79,3	72,2	5,5	57,3
	Femmine	29,7	69,6	71,0	60,7	22,2	56,8	52,7	2,0	38,4
	Totale	32,3	78,3	83,8	74,8	30,0	68,0	62,5	3,5	47,5
CENTRO	Maschi	35,2	86,6	96,6	92,0	47,0	82,3	74,9	6,3	61,3
	Femmine	29,4	67,8	68,7	58,9	22,4	55,7	51,8	1,8	39,1
	Totale	32,3	77,2	82,6	75,2	34,3	68,8	63,2	3,7	49,7
Tasso di occupazione										
UMBRIA	Maschi	31,7	83,1	94,8	88,4	37,7	77,6	70,3	5,5	55,8
	Femmine	22,7	60,6	66,3	58,3	21,8	52,6	48,0	2,0	35,0
	Totale	27,3	71,9	80,7	73,3	29,5	65,1	59,2	3,5	45,0
CENTRO	Maschi	28,4	81,1	94,3	90,1	46,0	79,4	71,4	6,3	58,5
	Femmine	21,7	58,9	63,9	56,5	21,9	51,3	46,9	1,7	35,4
	Totale	25,1	70,0	79,1	73,0	33,4	65,2	59,1	3,6	46,5
Tasso di disoccupazione										
UMBRIA	Maschi	9,0	4,5	1,5	0,5	1,4	2,1	2,6	0,0	2,6
	Femmine	23,6	12,9	6,5	3,9	1,7	7,5	8,8	2,3	8,8
	Totale	15,5	8,2	3,6	1,9	1,5	4,4	5,3	0,7	5,2
CENTRO	Maschi	19,3	6,4	2,4	2,1	2,3	3,4	4,6	0,6	4,5
	Femmine	26,1	13,1	7,0	4,1	2,6	7,8	9,4	3,3	9,3
	Totale	22,4	9,3	4,3	2,9	2,4	5,2	6,6	1,4	6,5

Fonte: Elaborazioni AUL su dati ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

… l'elevato livello della disoccupazione femminile

Sul versante del mercato del lavoro femminile, invece, malgrado un livello della partecipazione e dell'occupazione delle donne umbre in età attiva superiore a quello delle regioni centrali, la disoccupazione rappresenta ancora un problema da non sottovalutare. Anche se è vero che il tasso di disoccupazione femminile è ora sensibilmente inferiore a quello registrato alla metà dello scorso decennio e a quello medio delle regioni centrali, è però anche vero che esso rimane lontano dal valore medio delle regioni settentrionali che è invece eguagliato dagli uomini. Il

problema non va individuato esclusivamente nella discriminazione di genere – sicuramente ancora presente – ma è da collegare soprattutto ad una non corrispondenza tra i titoli di studio e le qualifiche possedute e la tipologia della domanda.

… le maggiori difficoltà incontrate dai più scolarizzati

Il progressivo aumento della durata della fase formativa da un lato ritarda l'ingresso nella fase lavorativa, dall'altro produce giovani maggiormente scolarizzati. Ciò, unito al fatto che la disoccupazione interessa prevalentemente persone di giovane età (2/3 dei disoccupati hanno meno di 35 anni), spiega il progressivo incremento del livello della scolarizzazione dei disoccupati. Nel 2003 il 60% delle persone in cerca di occupazione era in possesso di almeno un diploma di scuola media superiore, 15 punti percentuali in più che nel 1993. L'elevato livello di scolarizzazione della disoccupazione ha però anche un'altra causa: come emerge dall'ultima indagine Excelsior, la domanda di lavoro espressa dall'economia umbra si indirizza per circa il 60% a persone che hanno al massimo una qualifica professionale e solo per il 4% a laureati. Ciò fa sì che nella nostra regione coesista un elevato fabbisogno di manodopera esterna per mansioni anche qualificate, ma che non richiedono una elevata scolarizzazione, ed un'elevata disoccupazione ad alta scolarità, prevalentemente femminile. Inoltre i dati dei Centri per l'impiego evidenziano un diffuso sotto - utilizzo delle competenze possedute dai lavoratori avviati.

I dati mostrano chiaramente che in Umbria i laureati incontrano maggiori difficoltà degli altri a trovare lavoro e sono relativamente più svantaggiati dei loro colleghi che vivono in altre aree del paese. Il tasso specifico di disoccupazione dei laureati è, infatti, il più elevato a livello regionale (6,8%) ed é l'unico che supera non solo quello ripartizionale (5,1%), ma anche quello nazionale (5,8%); in ogni caso, per una corretta valutazione del dato, va evidenziato che l'Umbria presenta un più elevato numero di laureati rispetto alle altre ripartizioni.

Il fenomeno é particolarmente evidente per le donne - il cui tasso di disoccupazione, nonostante la diminuzione del 2003, è del 8,6% e supera di 1,7 punti quello ripartizionale e di un punto quello nazionale - ma presente anche per gli uomini il cui tasso specifico di disoccupazione (5,1%) supera nettamente la media ripartizionale (3,4%) e nazionale (4,2%).
Questa analisi trova conferma anche nei dati degli iscritti ai Centri per l'impiego, dati che dopo la riforma costituiscono una fonte di primaria importanza anche per l'analisi della disoccupazione. Oltre il 40% degli iscritti che ai sensi del D.Lgs. 297/02 versa in stato di disoccupazione e dei quali si conosce il titolo di studio posseduto o è in possesso di un titolo riconosciuto nel nostro paese è

diplomato e quasi il 13% è laureato. Per le donne, che rappresentano il 70% degli iscritti, le incidenze sono superiori, come evidenzia il fatto che il tasso di femminilizzazione non va oltre il 68% nel caso degli iscritti con al massimo una qualifica professionale, ma supera il 72% per i diplomati e sfiora addirittura il 75% per i laureati. Occorre sottolineare, infine, che tra le laureate prevalgono le donne in possesso di lauree di tipo umanistico.

Tab. n. 26 - Tassi di disoccupazione per titolo di studio nel 2003

		Dottorato Laurea/ Dip.Univ. e L.breve	Maturità	Qualifica senza accesso	Licenza media	Licenza elementare/ Nessun titolo	Totale 15 e oltre
Umbria	Maschi	5,1	3,0	0,6	2,1	1,9	2,6
	Femmine	8,6	9,2	5,9	9,9	5,8	8,8
	Totale	6,8	5,7	2,5	5,1	3,4	5,2
Centro	Maschi	3,4	4,6	3,0	5,1	4,2	4,5
	Femmine	6,9	8,8	8,9	12,3	7,4	9,3
	Totale	5,1	6,5	5,7	7,6	5,4	6,5

Fonte: Elaborazioni AUL su dati ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

… ma la maggior parte dei disoccupati non è laureata

Non bisogna però dimenticare che la disoccupazione non riguarda solo i laureati. Oltre il 40% delle persone in cerca di un lavoro, infatti, è in possesso di un diploma e l'incidenza dei soggetti che hanno al massimo la licenza media è di poco inferiore. Inoltre, nel caso delle donne, nel 2003 il tasso di disoccupazione più elevato non è più quello delle laureate preceduto ora nell'ordine da quello delle donne in possesso della sola licenza media (9,9%) e da quello relativo alle diplomate (9,2%).

Un'altra conseguenza del progressivo innalzamento dell'età d'ingresso nel mercato del lavoro è stata la contrazione dell'offerta di giovani. Negli ultimi anni si è così assistito alla progressiva riduzione del tasso di disoccupazione giovanile che è sceso al minimo storico del 15,5%, circa 7 punti in meno della media delle regioni centrali. A ciò hanno certamente contribuito anche le politiche d'inserimento professionale attuate in questi anni e che hanno reso i giovani più concorrenziali. Le stesse politiche hanno contribuito anche a trasformare il modello della disoccupazione da disoccupazione prevalentemente di primo inserimento a disoccupazione costituita soprattutto da persone cha hanno già avuto esperienze lavorative.

…lo "zoccolo duro" della disoccupazione

Nello stesso tempo si è ridotta anche la permanenza nello stato di disoccupazione. Negli ultimi anni, infatti, il numero di disoccupati di lunga durata è sensibilmente diminuito, scendendo progressivamente dalle 17.000 unità del 1996 alle 9.000 del 2001-2002. Nel 2003, però, la riduzione della disoccupazione ha interessato unicamente i disoccupati di breve periodo, mentre

quelli di lungo periodo sono leggermente aumentati (+ 1.000 unità pari al 3% delle forze lavoro). Di conseguenza, l'incidenza della disoccupazione di lunga durata è risalita oltre il 58%.
In sostanza, la progressiva riduzione della disoccupazione sta progressivamente evidenziando uno "zoccolo duro" che dovrà essere necessariamente oggetto di politiche specifiche. Il problema è che si tratta di un aggregato estremamente eterogeneo che include sia soggetti con difficoltà oggettive, sia soggetti la cui difficoltà di inserimento è da ricondurre unicamente ad una carenza di domanda.
Tra i disoccupati iscritti ai Centri per l'impiego, l'incidenza dei lavoratori alla ricerca da oltre 12 mesi sfiora il 40%, valore che sale al 46%, utilizzando la definizione di lunga durata contenuta nel D.Lgs. 297/02. Per le donne il problema è più pronunciato tanto che esse costituiscono i ¾ dei disoccupati di lunga durata censiti dai Centri. La durata della ricerca è, inoltre, correlata positivamente al titolo di studio e alla qualifica: il 44% dei diplomati ed il 48% dei laureati è disoccupato da oltre 12 mesi e l'incidenza della lunga durata è superiore alla media per i soggetti in possesso di una qualifica dei primi tre macrogruppi.

… ma non è debole solo chi è alla ricerca da più tempo

Coerentemente con uno stereotipo classico del soggetto "debole", le disoccupate di lunga durata sono altamente scolarizzate ed in possesso di una qualifica elevata.
Vi sono però situazioni del tutto diverse la cui gravità non è probabilmente inferiore. Si pensi, ad esempio, a persone che registrano periodi di disoccupazione brevi, ma intervallati da periodi di lavoro altrettanto brevi, situazione resa possibile nella nostra regione dall'elevato turnover.
Bisogna poi tener conto che la stessa debolezza assume toni diversi all'interno del territorio regionale, che non si presenta come un unico mercato del lavoro. Questo emerge chiaramente già da una analisi condotta a livello provinciale.

Le differenze all'interno del territorio regionale

Lo scenario provinciale degli anni '90 e del primo biennio del nuovo millennio potrebbe essere sinteticamente riassunto dicendo che Terni è stata la provincia più penalizzata nelle fasi recessive e quella che ha tratto i minori benefici dalla fase espansiva, mentre l'opposto è stato vero per Perugia. E' a Terni che la crisi del settore industriale ha prodotto la maggior perdita di posti di lavoro ed il maggior incremento della disoccupazione, mentre è a Perugia che si é concentrata la forte espansione del terziario. Nel 2003, per la prima volta, Terni è riuscita a ridurre, almeno in parte, il differenziale che la separa dal capoluogo di regione, ma la distanza rimane, comunque, ancora piuttosto ampia.

I tassi di occupazione e di partecipazione di Terni registrano tutt'ora un differenziale di 4,7 e 4,1 punti percentuali rispetto ai corrispondenti indicatori di Perugia, differenziale che sale a 6 punti nel caso del tasso di occupazione della popolazione in età attiva. Nell'ultimo anno, Il tasso di disoccupazione è diminuito in entrambe le province ed è ora del 6,6% a Terni e del 4,7% a Perugia.

La differenza che esiste fra i due mercati del lavoro è quasi totalmente dovuta alla componente femminile. Il gap di Terni relativo al tasso di occupazione maschile si è, infatti, ridotto a 1,7 punti, mentre nel caso della componente femminile esso risulta più ampio che negli anni precedenti e pari a 7,7 punti superando i 10 punti nel caso della sola componente in età attiva. Il fenomeno è ancora più evidente nel caso del tasso di disoccupazione. Se quello maschile è ora del 2,6% in entrambe le province, quello femminile è del 7,5% a Perugia e del 12,8% a Terni. Una delle conseguenze è che a Terni su 100 persone in cerca di occupazione 75,7% sono donne - uno dei valori più elevati che si registra a livello provinciale nell'intero paese-, mentre a Perugia il corrispondente valore è 68,6%.

Tab. n. 27 - Tassi di attività, occupazione e disoccupazione per provincia e sesso nel 2003

	Maschi			Femmine			Totale		
	Perugia	Terni	Umbria	Perugia	Terni	Umbria	Perugia	Terni	Umbria
T. attività *	57,7	56,1	57,3	40,1	33,7	38,4	48,6	44,5	47,5
T. occupazione *	56,3	54,6	55,8	37,1	29,4	35,0	46,3	41,6	45,0
T. occupaz. 15-64	70,8	69,0	70,3	50,9	40,3	48,0	60,8	54,8	59,2
T. disoccupazione	2,6	2,6	2,6	7,5	12,8	8,8	4,7	6,6	5,2

* Calcolato sulla popolazione da 15 anni in su.
Fonte: Elaborazioni AUL su dati ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

I dati degli iscritti ai Centri per l'impiego confermano quest'analisi. Gli iscritti nei Centri di Terni ed Orvieto si caratterizzano per una maggior presenza femminile, per una maggior presenza di giovani e per un più elevato livello di scolarità, dovuto soprattutto ad una maggiore presenza di diplomati. La disoccupazione di Terni, infine, presenta una maggior gravità dato che è per oltre la metà di lunga durata ai sensi del D. Lgs 297/02.

1.3.3 Il posizionamento delle province umbre nello spazio europeo

La globalizzazione dell'economia, l'integrazione monetaria europea e la progressiva creazione in Europa di un grande mercato di dimensioni continentali, sono eventi che incidono

profondamente sulle realtà economiche e istituzionali di ogni paese, comportando un lento ma radicale passaggio verso logiche che superano la dimensione nazionale del confronto e che assumono una valenza europea.
A sua volta, la dimensione "locale" si rapporta sempre più direttamente con quella europea e internazionale.
Risulta pertanto utile valutare il posizionamento delle province umbre all'interno del territorio europeo.

La comparazione della province dell'Umbria con l'insieme dei sistemi locali europei avviene sulla base di indicatori di fonte Eurostat riferiti al 2000. Il ventaglio degli indicatori individuati è piuttosto esteso: si va dalle informazioni più classiche, vale a dire quelle relative alla situazione demografica, allo sviluppo economico, al mercato del lavoro, ad indicatori più complessi e innovativi, quali il livello tecnologico, l'accessibilità del territorio e il grado di urbanizzazione. Le tematiche relative all'accessibilità e al grado di urbanizzazione sono rilevanti, in quanto pongono l'attenzione su fattori ritenuti determinanti per lo sviluppo e la competitività del territorio, vale a dire la presenza di infrastrutture di trasporto e la funzione dei centri urbani.
L'analisi svolta, in collaborazione tra la Regione Umbria e Prometeia, ha preso in considerazione le unità territoriali relative ai 15 paesi dell'Unione Europea (UE) e ai 10 paesi dell'Europa Centro-Orientale (CEC) recentemente annessi all'Unione Europea.

L'analisi del posizionamento europeo delle province umbre è così organizzata:

- nella prima parte si descrivono gli indicatori più significativi della geografia europea;
- nella seconda parte si descrivono le peculiarità delle province umbre relativamente agli indicatori selezionati, nell'ambito di un confronto con i valori medi registrati a livello europeo;

Gli indicatori presi in esame riguardano le seguenti tematiche: la demografia, lo sviluppo economico, il mercato del lavoro, la tecnologia, l'accessibilità e l'urbanizzazione.

La demografia

Per quanto riguarda l'aspetto demografico, come è noto, la dinamica della popolazione può essere scomposta in una componente naturale, determinata dai fenomeni di natalità e di mortalità, e in una migratoria, che riflette gli spostamenti della popolazione sul territorio.
Il saldo naturale della popolazione nel periodo 1997-2000 evidenzia la presenza di ampi divari nella demografia del territorio europeo. Un saldo naturale **negativo** (eccedenza delle morti sulle

nascite) caratterizza strati piuttosto ampi del territorio europeo tra cui l'Italia centrosettentrionale, ad esclusione di Bolzano e di alcune province limitrofe.
Valori **positivi** del saldo naturale della popolazione dipendono sia da fenomeni relativi ai comportamenti della popolazione (modelli familiari, ritmo di costituzione di nuovi nuclei familiari, etc.), che da condizioni sociali esterne (politiche di sostegno alla famiglia, disponibilità di servizi).
Il **saldo migratorio** consente di individuare le province che esercitano una maggiore attrattività, che sono cioè in grado di offrire condizioni sociali ed economiche favorevoli e tali da attirare flussi migratori. In molti casi i saldi migratori positivi vanno a compensare i saldi naturali negativi, svolgendo quindi una funzione di riequilibrio rispetto ai livelli demografici. È questo ad esempio il caso di numerose province dell'Italia centrosettentrionale. Il caso opposto è rappresentato da molte province dell'Italia meridionale, caratterizzate da saldi naturali positivi e da saldi migratori negativi.
La variazione media annua della popolazione nel periodo 1995-2000 rappresenta l'effetto congiunto sulla struttura demografica dei processi descritti dal saldo migratorio e dal saldo naturale. Un incremento significativo della popolazione ha interessato molte province centrosettentrionali dell'Italia.

Lo sviluppo economico e il mercato del lavoro

Per quanto riguarda lo sviluppo economico, il Prodotto Interno Lordo e il PIL pro capite forniscono una valida indicazione del diverso sviluppo economico che caratterizza le unità territoriali europee.
All'interno di alcuni paesi (Italia e Germania in particolare) si notano in generale divari piuttosto ampi nel Pil pro capite.
Gli indicatori relativi al **mercato del lavoro** evidenziano divari molti ampi sia nei tassi di disoccupazione che in quelli di attività.

La tecnologia e l'accessibilità

Un aspetto dello sviluppo del territorio europeo che sta attirando molta attenzione negli ultimi anni è quello relativo al potenziale tecnologico che caratterizza i sistemi locali e che influenza in modo significativo la loro capacità di crescita di lungo periodo.
La mappa relativa alle richieste di brevetti per abitante pervenute all'EPO (Ufficio Europeo dei Brevetti), mostra divari territoriali piuttosto ampi; significativo è il ruolo dei poli universitari nella produzione di brevetti ad alta tecnologia. In Italia si segnala ad esempio il caso di Pavia, Bologna e Pisa.
L'indice di accessibilità è un indicatore innovativo per l'analisi del territorio, in quanto misura l'utilizzazione potenziale delle reti infrastrutturali di trasporto, da parte della popolazione, integrando l'informazione sulla dotazione di infrastrutture sul territorio, con l'indicazione della distribuzione della popolazione.

Le province che ospitano o che si trovano in prossimità dei principali scali aeroportuali nazionali ed internazionali presentano valori elevati della loro accessibilità.

L'urbanizzazione

L'indice di urbanizzazione riflette la natura e la conformazione degli insediamenti abitativi e presenta una distribuzione piuttosto variegata nel territorio europeo.

La distribuzione degli indicatori sull'intero territorio europeo mette in evidenza realtà territoriali tutt'altro che omogenee, che si caratterizzano per la presenza di **forti divari**, soprattutto tra le aree periferiche di Spagna, Portogallo e Grecia e le aree dei paesi centrali, appartenenti al nucleo dei paesi fondatori dell'Unione.

Le province dell'Umbria nello spazio europeo

Tutti gli indicatori analizzati mostrano un posizionamento in generale non particolarmente favorevole delle province dell'Umbria rispetto alla media nazionale e quasi sempre rispetto alla media dell'Unione Europea.

Tab. n. 28 - La demografia delle province umbre nello spazio europeo - Anno 2000

	Popolazione (000)	Densità	Saldo naturale	Saldo migrat.	Var. % pop.
Perugia	617	97,5	-3,0	7,7	0,6
Terni	223	105,1	-4,9	4,1	-0,1
Umbria	841	99,4	-2,2	5,4	0,4
Italia	57.844	192,0	-0,6	2,3	0,2
UE	379.860	119,0	0,8	3,2	0,4
CEC*	104.385	97,0	-1,5	-0,3	-0,2

* I 10 paesi dell'Europa Centro-Orientale recentemente annessi all'Unione Europea.

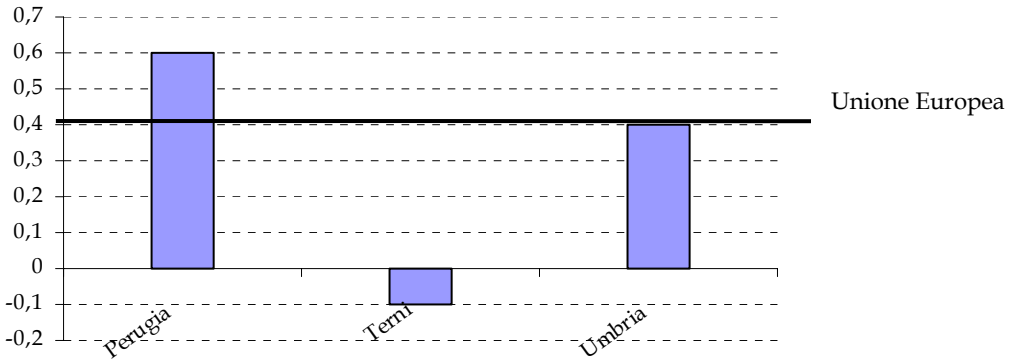
Fonte: Elaborazioni Prometeia su dati Eurostat 2000.

L'Umbria è una regione che presenta **vivaci dinamiche demografiche**; le province umbre presentano un saldo naturale inferiore alla media europea, mentre per quanto riguarda il saldo migratorio si registra la situazione opposta.

Ciò che si evince dall'analisi dei dati è che il saldo migratorio compensa la contrazione del saldo naturale della popolazione. Da questo si deduce che, a fronte di una contrazione dei nati rispetto ai morti, **le province dell'Umbria sono in grado di offrire opportunità tali da attrarre immigrati sul territorio**.
Scendendo nel dettaglio provinciale occorre evidenziare la presenza di movimenti demografici differenziati. La provincia di Terni è quella che più risente della contrazione naturale della popolazione, non del tutto compensato dai movimenti migratori;

ciò comporta una riduzione della popolazione che, seppur lieve, pone la provincia di Terni al di sotto della media europea.

Dinamica della popolazione in Umbria e nell'Unione Europea



Fonte: Elaborazioni Prometeia - settembre 2004 su dati Eurostat 2000.

Tutt'altro quadro emerge per Perugia, dove alla debolezza della componente naturale della popolazione fa fronte un saldo migratorio su livelli ampiamente al di sopra del dato medio continentale. L'effetto complessivo sulla popolazione perugina è quello di una variazione tra il 1995 e il 2000 superiore alla media europea.

Lo sviluppo economico

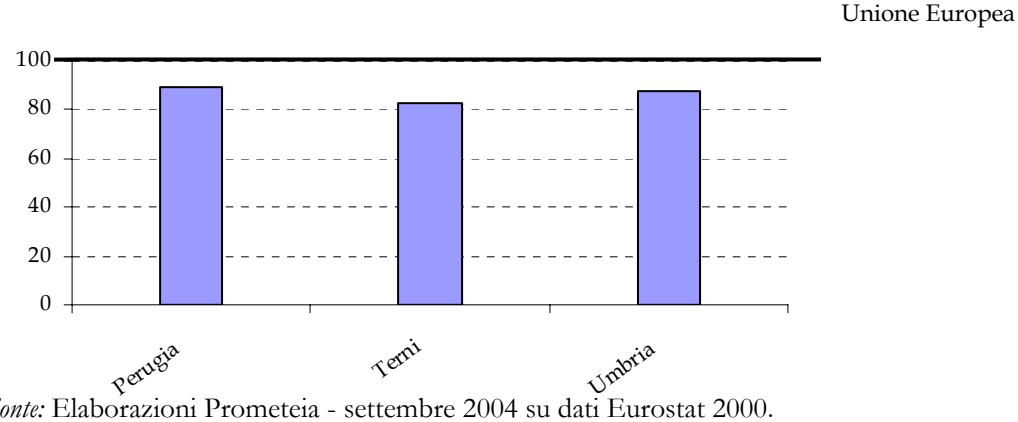
Il grado di sviluppo economico si misura attraverso l'indice del Prodotto Interno Lordo per abitante. L'Umbria presenta un Pil per abitante nel 2000 inferiore del 12% alla media europea.
La provincia di Perugia registra un livello di Pil pro capite leggermente superiore alla media nazionale.
Nel corso del quinquennio 1995-2000 le province umbre, pur registrando in entrambi i periodi valori al di sotto della media europea, presentano tuttavia lievi incrementi di posizionamento, segno di un lento ma progressivo recupero rispetto alla situazione media europea.

Tab. n. 29 - Lo sviluppo economico delle province umbre nello spazio europeo - Anno 2000

	PIL pro capite	Composizione settoriale		
		Agricoltura	Industria	Servizi
Perugia	89,7	3,5	26,9	69,6
Terni	83,1	2,4	30,8	66,7
Umbria	88,0	3,2	27,9	68,9
Italia	89,2	2,8	28,0	69,2
UE	100,0	2,2	28,7	69,1
CEC*	20,6	4,2	34,8	61,0

* I 10 paesi dell'Europa Centro-Orientale recentemente annessi all'Unione Europea.
Fonte: Elaborazioni Prometeia - settembre 2004 su dati Eurostat 2000.

Il PIL per abitante in Umbria e nell'Unione Europea



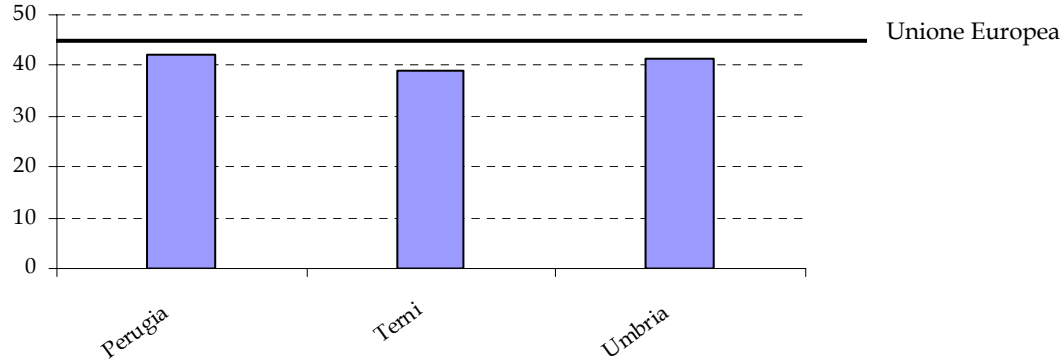
Fonte: Elaborazioni Prometeia - settembre 2004 su dati Eurostat 2000.

Per quanto riguarda i settori di attività, **la specializzazione dell'Umbria si individua principalmente nel settore dei servizi**, con una quota di valore aggiunto prodotto pari a circa il 69%. L'industria è il settore da cui deriva circa il 28% del valore aggiunto. L'Umbria è decisamente orientata verso il terziario e in questo è in linea con quanto avviene a livello europeo.

Il mercato del lavoro

In Umbria il tasso di attività complessivo, attraverso il quale è possibile valutare la partecipazione della popolazione al mercato del lavoro, è inferiore alla media europea. Tale differenza negativa è generata da una **debole partecipazione sia della componente maschile che femminile al mercato del lavoro**.
All'interno del quadro provinciale emergono alcune distinzioni. Il mercato del lavoro offre più opportunità lavorative a Perugia: qui la partecipazione della popolazione è superiore alla media regionale e tale risultato è influenzato in modo evidente dalla componente femminile.

Il tasso di attività in Umbria e nell'Unione Europea



Fonte: Elaborazioni Prometeia - settembre 2004 su dati Eurostat 2000.

È interessante notare che i paesi recentemente ammessi all'Unione Europea registrano un tasso di attività medio totale superiore non solo alla media dell'Umbria ma anche dell'Europa dei 15. Tale performance positiva dei paesi CEC è trainata non da un tasso di attività maschile superiore rispetto alla media europea, ma da un'elevata partecipazione femminile al mercato del lavoro, che si attesta al 42% e che definisce un forte divario rispetto alla realtà dei paesi UE (38%), dell'Italia (31%) e dell'Umbria (34%).

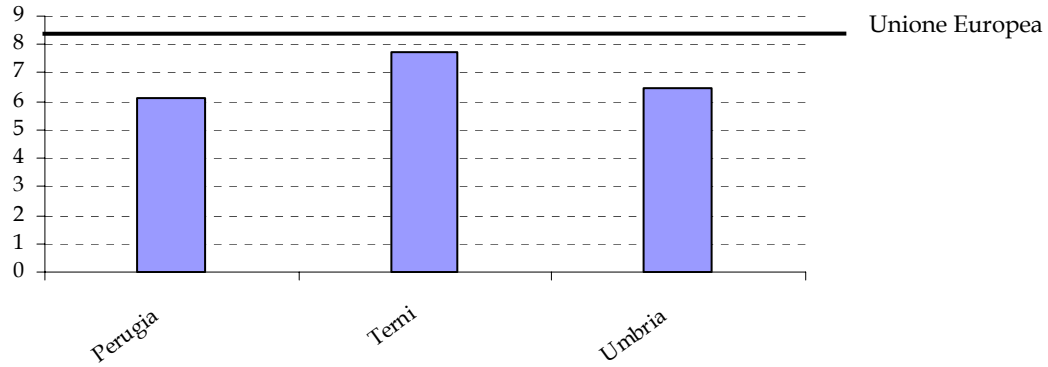
Tab. n. 30 - Il mercato del lavoro delle province umbre nello spazio europeo - Anno 2000

	Tasso di attività			Tasso di disoccupazione			
	Totale	M	F	Totale	M	F	Giovanile
Perugia	42,0	50,2	33,5	6,1	3,8	9,0	22,0
Terni	39,0	48,5	28,5	7,7	6,3	10,3	23,3
Umbria	41,2	49,9	33,6	6,5	4,5	9,3	22,4
Italia	40,6	51,6	30,5	10,6	8,1	14,6	31,3
UE	45,5	53,0	38,3	8,3	7,1	9,8	16,3
CEC*	46,7	51,8	42,0	12,5	12,0	13,0	26,1

* I 10 paesi dell'Europa Centro-Orientale recentemente annessi all'Unione Europea.
Fonte: Elaborazioni Prometeia su dati Eurostat 2000.

Il tasso di disoccupazione consente di valutare il grado di precarietà e fragilità del mercato del lavoro territoriale. In Umbria il tasso di disoccupazione totale è del 6,5%, al di sotto della media europea e ancora di più rispetto alla media italiana
Un discorso a parte va fatto per **il tasso di disoccupazione giovanile**. Questo presenta valori superiori alla media europea per entrambe le province umbre, ed è un elemento di criticità in quanto evidenzia la difficoltà della componente giovanile nell'inserirsi nel mercato del lavoro.

Il tasso di disoccupazione in Umbria e nell'Unione Europea



Fonte: Elaborazioni Prometeia - settembre 2004 su dati Eurostat 2000.

Il tasso di disoccupazione giovanile delle province umbre risulta comunque inferiore alla media nazionale e dei paesi CEC.

La tecnologia

Il livello di tecnologia viene misurato attraverso il numero di brevetti per abitante ed evidenza una situazione **di debolezza tecnologica per l'Umbria**, che nel 2000 registra una produzione di brevetti per abitante di gran lunga inferiore sia alla media delle province italiane che alla media europea.

Tab. n. 31 - La tecnologia delle province umbre nello spazio europeo - Anno 2000

	Brevetti	di cui:high tech	Brevetti per abit.	di cui:high tech	High-tech su totale
Perugia	36	0	57,7	0,5	0,9
Terni	3	0	14,8	0,0	0,0
Umbria	39	0	46,6	0,4	0,8
Italia	4.442	393	76,8	6,5	8,5
UE	60.284	12.004	158,7	31,6	19,9
CEC*	-	-	-	-	-

* I 10 paesi dell'Europa Centro-Orientale recentemente annessi all'Unione Europea.
Fonte: Elaborazioni Prometeia su dati Eurostat 2000.

A livello provinciale nella dotazione di brevetti per abitante, i risultati migliori li ottiene la provincia di Perugia con circa 60 brevetti per milione di abitanti.

L'accessibilità

La regione presenta **livelli di accessibilità ridotti** rispetto alla media europea sia per quanto riguarda il trasporto stradale, che ferroviario ed aereo.
Le province umbre presentano un'**accessibilità stradale** in linea con la media nazionale, ma inferiore al dato europeo. La valutazione dell'accessibilità stradale si basa sulla presenza di importanti reti autostradali, di collegamenti viari capaci di collegare i maggiori centri abitati a livello europeo. L'Umbria sconta il fatto di avere un'unica importante arteria viaria di questo tipo che la attraversa, l'Autostrada del Sole.

Tab. n. 32 – L'accessibilità delle province umbre nello spazio europeo - Anno 2000

	Stradale	Ferroviaria	Area
Perugia	90	70	70
Terni	90	50	70
Umbria	90	60	70
Italia	90	80	92
UE	116	113	100
CEC*	60	68	73

* I 10 paesi dell'Europa Centro-Orientale recentemente annessi all'Unione Europea.
Fonte: Elaborazioni Prometeia su dati Eurostat 2000.

L'**accessibilità ferroviaria** è inferiore alla media italiana e per Terni la situazione è ancora più critica che per Perugia.

Anche in termini di **accessibilità aerea** le province umbre presentano valori inferiori al dato medio sia europeo che italiano. Ciò è dovuto alla mancanza di uno scalo aeroportuale di rilevanza internazionale in regione.

Tab. n. 33 – L'urbanizzazione delle province umbre nello spazio europeo - Anno 2000

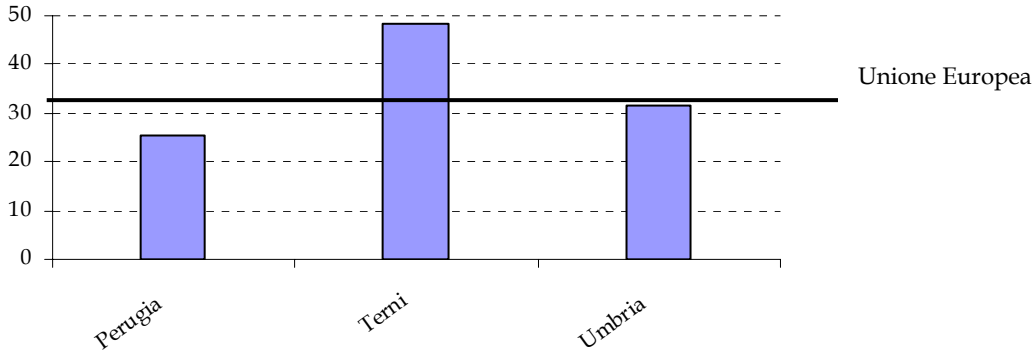
	1990	2000
Perugia	24,6	25,6
Terni	48,6	48,5
Umbria	31,2	31,7
Italia	31,9	29,9
UE	33,6	32,5
CEC*	35,8	31,5

* I 10 paesi dell'Europa Centro-Orientale recentemente annessi all'Unione Europea.
Fonte: Elaborazioni Prometeia su dati Eurostat 2000.

L'urbanizzazione

Il grado di urbanizzazione che si rileva in Umbria nel 2000 è pressoché in linea con quanto avviene mediamente in Europa.
La provincia di Perugia presenta un grado di urbanizzazione più basso sia rispetto al dato medio nazionale che europeo, mentre Terni registra la tendenza opposta con un'elevata concentrazione urbana, di oltre 16 punti superiore alla media continentale.

Il grado di urbanizzazione in Umbria e nell'Unione Europea



Fonte: Elaborazioni Prometeia - settembre 2004 su dati Eurostat 2000.

L'elevato grado di urbanizzazione è generalmente una caratteristica tipica di tutte le aree che ospitano grandi capitali europee.

1.3.4 Gli scenari di previsione dell'economia umbra di medio periodo

Gli scenari di previsione dell'economia umbra sono stati elaborati in collaborazione tra la Regione Umbria e Prometeia srl; a tal fine è stato costruito un modello econometrico personalizzato per la Regione Umbria che tiene conto delle specificità dell'economia regionale.
Il modello ha richiesto la costruzione di una banca dati che raccoglie le informazioni relative alle variabili economiche disaggregate per macrosettori (Pil, Valore Aggiunto, investimenti, consumi, ecc….), occupazionali e demografiche.
Nella costruzione di tale banca dati sono state privilegiate le informazioni provenienti da fonti statistiche ufficiali, in primo luogo dall'Istat (Contabilità regionale, Indagine forze di lavoro, statistiche sul commercio estero e sul turismo, ecc…). Inoltre, sono state utilizzate altre fonti (Indagini ISAE ed Unioncamere, CRESME, ecc..) e soprattutto informazioni disponibili a livello locale, derivanti da fonti amministrative e indagini dirette (indagine Sviluppumbria sulle imprese manifatturiere, statistiche del turismo, ecc..).
Il modello regionale – che prevede l'articolazione delle serie anche per settori economici - può essere utilizzato per diverse finalità, quali l'aggiornamento delle serie regionali e la predisposizione di scenari di previsione.

In questo paragrafo vengono presentati due scenari di previsione:

- il primo, definito "**Scenario base**", elaborato da Prometeia S.r.l. nell'ambito della sua attività di formulazione di scenari di previsione delle economie delle regioni italiane;
- il secondo, definito "**Scenario favorevole**", elaborato congiuntamente dalla Regione Umbria e da Prometeia S.r.l. sulla base del modello personalizzato, a partire dalle ipotesi definite nel quadro macroeconomico dell'economia italiana e delle economie regionali di Prometeia S.r.l. In particolare esso tiene conto dell'impatto economico di alcune politiche regionali, consentendo quindi di calcolare quanta crescita aggiuntiva può avere l'Umbria se si realizzano le politiche già avviate.

La crescita degli investimenti e la ripresa dei consumi

Secondo le stime dello "Scenario base", **nel corso del 2004** l'economia Umbra mostrerebbe dei segnali di ripresa rispetto alla sostanziale stagnazione del periodo 2002-2003. Il PIL regionale presenterebbe una crescita in termini reali pari a circa l'1,6% rispetto all'anno precedente.
Tale stima risulta superiore alla previsione di crescita del Pil italiano, che si collocherebbe nel 2004 attorno all'1,1%.

La dinamica del Pil umbro sarebbe positivamente influenzata dalla crescita degli **investimenti fissi lordi** pari al 3,5%; in particolare gli investimenti in costruzioni crescerebbero del 4,3% rispetto all'anno precedente.

Tab. n. 34 - Umbria: Conto economico delle risorse e degli impieghi – – Stime Anno 2004

Valori assoluti espressi in milioni di euro a prezzi correnti; variazione percentuale a prezzi 1995

	Valori assoluti Anno 2004	**Var. % 2004 su 2003**
Prodotto interno lordo	18.762,3	1,6
Importazioni nette	1.020,5	-0,4
Domanda interna	**19.782,8**	**1,5**
Consumi finali interni	15.920,7	1,5
- Spesa per consumi finali delle famiglie	*11.698,6*	*1,7*
- Spesa per consumi finali delle AA.PP.	*4.222,2*	*1,0*
Investimenti fissi lordi	3.881,1	3,5
Macchine, attrezzature e mezzi di trasporto	*2.148,6*	*2,8*
Costruzioni	*1.732,5*	*4,3*
Variazione delle scorte e oggetti di valore	-19,1	0,0

Stime del Servizio Programmazione Strategica Generale e Controllo strategico della Regione Umbria e di Prometeia srl – *novembre 2004*

Più prudente risulterebbe invece la crescita dei **consumi delle famiglie** (+1,5%), che mostrerebbero comunque qualche timido segnale di ripresa rispetto all'ultimo biennio.
Un contributo positivo alla crescita viene fornito anche dalla ripresa delle esportazioni, che aumentano nei primi sei mesi del 2004 del 4,9% rispetto all'anno precedente (cfr. tab n. 20).

Tab. n. 35 - Italia: Principali aggregati economici – Stime Anno 2004

Variazione percentuale a prezzi 1995

P.I.L. ai prezzi di mercato	1,1
Spesa per consumi finali delle famiglie	1,2
Investimenti fissi lordi totali	3,4
Investimenti in macchinari, attrezzature e mezzi trasporto	*3,8*
Investimenti in costruzioni	*2,9*
Valore aggiunto totale ai prezzi base al lordo dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati:	1,0
- Agricoltura, Silvicultura e Pesca	*3,1*
- Industria in senso stretto	*1,0*
- Costruzioni	*2,5*
- Servizi	*0,8*
Tasso di disoccupazione	8,5
Tasso di attività (*)	42,2
Tasso di occupazione (*)	38,6

(*) calcolato sulla popolazione presente totale

Stime del Servizio Programmazione Strategica Generale e Controllo strategico della Regione Umbria e di Prometeia srl – *novembre 2004*

Tali stime si discostano da quelle per l'Italia, soprattutto per quanto riguarda i consumi delle famiglie (+1,2%), che crescerebbero in misura inferiore rispetto a quelli delle famiglie umbre.

Le stime per l'economia umbra risultano in linea con quelle elaborate dai principali istituti di ricerca; ad esempio le stime di Unioncamere mostrano andamenti lievemente più favorevoli per l'economia regionale.

Tab. n. 36 – Umbria: Come va il 2004

Principali previsioni dell'economia umbra per il 2004 effettuate negli ultimi mesi dai centri di ricerca; variazioni % annue salvo diversa indicazione

	Unioncamere (ott. 2004)	Prometeia (ott. 2004)
Prodotto interno lordo	1,7	1,6
Saldo regionale (% risorse interne)	-3,7	-4,2
Domanda interna	1,3	1,5
Spese per consumi delle famiglie	1,6	1,7
Investimenti fissi lordi	2,7	3,5
Macchinari e impianti	1,5	2,8
Costruzioni e fabbricati	4,4	4,3
Importazioni di beni dall'estero	11,4	11,7
Esportazioni di beni verso l'estero	4,0	6,0
Valore aggiunto ai prezzi base		
agricoltura	0,6	0,6
industria	3,6	3,3
costruzioni	4,0	3,9
servizi	0,8	0,6
Totale	1,6	1,4
Unità di lavoro		
agricoltura	-0,7	-0,6
industria	-0,6	-1,0
costruzioni	3,8	2,5
servizi	1,4	1,1
Totale	1,1	0,7
Rapporti caratteristici (%)		
Tasso di occupazione (*)	39,8	39,7
Tasso di disoccupazione	4,7	5,1
Tasso di attività (*)	41,8	41,8
Reddito disponibile a prezzi correnti (var. %)	3,9	4,8
Deflattore dei consumi (var. %)	2,6	2,6

(*) calcolato sulla popolazione presente totale

Fonte: Unioncamere e Prometeia srl – *novembre 2004*

Nel corso del 2004 la crescita del **valore aggiunto** in Umbria (+1,4%) risulterebbe più dinamica di quella nazionale (+1%, cfr. tab. n.35).

Tale crescita risentirebbe in particolare della dinamica positiva dell'Industria (+3,3%) - rispetto ad una riduzione pari allo 0,1% del valore stimato per l'Italia - e delle costruzioni (+3,9%).

Il contributo dell'industria alla crescita regionale

Per quanto riguarda il settore dei servizi, nel 2004 si registrerebbe una crescita complessiva dello 0,6% - inferiore quindi alla stima nazionale (+1,1%) – dovuta essenzialmente ai settori del commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni (+1,4%), mentre un contributo non positivo verrebbe dalle attività di intermediazione finanziaria e professionale e dai servizi "pubblici".

Tab. n. 37 - Umbria: Valore aggiunto per attività economiche – Stime Anno 2004 *Valori assoluti espressi in milioni di euro a prezzi correnti; variazione percentuale a prezzi 1995*

	Val. assoluto a prezzi correnti	Var. % a prezzi 1995
Agricoltura, silvicoltura e pesca	442,3	0,6
Industria totale	5.124,9	3,4
Industria in senso stretto	4.142,2	3,3
Costruzioni	982,7	3,9
Servizi totale	12.340,6	0,6
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	4.591,6	1,2
- *Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti*	3.189,0	1,1
- *Trasporti e comunicazioni*	1.390,5	1,4
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari ed imprenditoriali	4.024,7	-0,4
Altre attività di servizi	3.722,4	0,8
Valore aggiunto ai prezzi base (al lordo SIFIM)	17.907,8	1,4

Stime del Servizio Programmazione Strategica Generale e Controllo strategico della Regione Umbria e di Prometeia srl – *novembre 2004*

Il 2004 rappresenterebbe un anno sostanzialmente positivo anche per quanto riguarda il **mercato del lavoro**; proseguirebbero infatti la riduzione del tasso di disoccupazione (che è stimato assestarsi su valori prossimi al 5%) e l'incremento della partecipazione al mondo del lavoro (soprattutto per la componente femminile) e del numero degli occupati.

Dovrebbe inoltre proseguire il processo registratosi nel 2003 relativo alla stabilizzazione dell'impiego, con una lieve riduzione della quota di occupati a tempo determinato.

Perplessità sui dati della prima rilevazione Istat forze di lavoro 2004

Una valutazione più approfondita sarà peraltro possibile solo con "l'entrata a regime" del nuovo metodo di rilevazione dell'ISTAT, che nel primo semestre 2004 ha suscitato qualche perplessità riguardo alla attendibilità dei dati pubblicati soprattutto con riferimento alla rilevazione di gennaio 2004.

Nel **periodo 2005-2006** l'evoluzione dell'economia umbra sarà fortemente influenzata dagli scenari macro economici internazionali e italiani.

I rischi e le incertezze delle previsioni……

Gli elementi di incertezza sono infatti numerosi ed essenzialmente legati a:

- l'andamento della crisi medio-orientale e dell'impatto che essa potrebbe avere sul "clima di fiducia" degli operatori, anche con riferimento alle manovre speculative sul fronte energetico (caro petrolio);
- le presumibili scelte di politica economica e monetaria delle istituzioni americane, che – a fronte di un notevole deficit commerciale e di un elevato debito pubblico – dovrebbero portare ad una ulteriore svalutazione del dollaro con conseguenti difficoltà di competitività dell'export europeo e italiano;
- la peculiarità del "caso italiano" che, in assenza di una politica economica nazionale che affronti le criticità congiunturali e strutturali del sistema Italia, potrebbe costituire un ulteriore "gap competitivo" per gli indicatori congiunturali italiani ed umbri.

…. la timida ripresa dell'economia nazionale…..

Peraltro, tutti gli istituti economici concordano nel prevedere che il biennio 2005-2006 sarà caratterizzato da una timida ripresa della congiuntura economica nazionale, che dovrebbe consolidarsi a partire dal 2006.

Tab. n. 38 – Italia: Scenario di previsione al 2006 - *Variazioni % su anno precedente a prezzi* 1995

	2004	2005	2006
P.I.L. ai prezzi di mercato	1,1	1,7	2,0
Spesa per consumi finali delle famiglie	1,2	1,8	2,2
Investimenti fissi lordi totali	3,4	2,9	3,2
Investimenti in macchinari, attrezzature e mezzi trasporto	*3,8*	*3,7*	*4,2*
Investimenti in costruzioni	*2,9*	*2,0*	*1,9*
Domanda interna	1,2	2,1	2,5
Esportazioni di beni	4,3	3,6	3,9
Importazioni di beni	4,3	5,1	5,6
Valore aggiunto totale ai prezzi base (al lordo dei Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati) :	1,0	1,9	2,4
- Agricoltura, Silvicultura e Pesca	*3,1*	*0,7*	*0,9*
- Industria in senso stretto	*1,0*	*1,8*	*2,2*
- Costruzioni	*2,5*	*2,2*	*2,1*
- Servizi	*0,8*	*1,9*	*2,5*
Unità di lavoro	0,8	0,8	0,9
Rapporti caratteristici Mercato del lavoro			
Tasso di disoccupazione	8,5	8,5	8,5
Tasso di attività (*)	42,2	42,4	42,6
Tasso di occupazione (*)	38,6	38,8	39,0

(*) calcolato sulla popolazione presente totale

Stime di Prometeia srl – *novembre 2004*

Tale ripresa sarà dovuta soprattutto all'andamento della domanda interna con particolare riferimento alla dinamica ciclica positiva degli investimenti in macchinari, oltre che ad un riallineamento della crescita dei consumi a quella del reddito disponibile delle famiglie. In particolare la ripresa degli investimenti sarebbe favorita – oltre che dal permanere dei tassi di interesse su valori ancora non elevati – dalla necessità per le imprese di razionalizzare e sostituire gli impianti, nonché di introdurre nuove tecnologie, per fronteggiare le crescenti pressioni competitive.
Tenderà, invece, a ristagnare la dinamica occupazionale, in parte a causa di un riallineamento sui valori di lungo periodo dell'elasticità dell'occupazione rispetto al reddito, dopo gli "eccessi" degli ultimi tre anni.

In questo quadro l'economia regionale dovrebbe stabilmente collocarsi su valori di crescita delle principali variabili macro economiche superiori alla media nazionale.
La ripresa, pur se non particolarmente robusta, dovrebbe far assestare la crescita del **Pil regionale su valori superiori al 2% nel 2005 e nel 2006.**

…..e la dinamica positiva dell'economia umbra

Tab. n. 39 - Scenario di previsione al 2006 Umbria – ipotesi base

Variazioni % su anno precedente a prezzi 1995

	2004	2005	2006
P.I.L. ai prezzi di mercato	1,6	2,2	2,5
Spesa per consumi finali delle famiglie	1,7	2,3	2,7
Spesa per consumi finali della ISP e della AA.PP.	1,0	1,1	1,6
Investimenti fissi lordi totali	3,5	4,0	4,3
Investimenti in macchinari, attrezzature e mezzi trasporto	*2,8*	*3,5*	*4,5*
Investimenti in costruzioni	*4,3*	*4,7*	*3,9*
Domanda interna	1,5	2,6	3,0
Esportazioni di beni	6,0	5,2	5,4
Importazioni di beni	11,7	12,6	12,9
Valore aggiunto totale ai prezzi base (al lordo dei Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati) :	1,4	2,4	2,9
- *Agricoltura, Silvicultura e Pesca*	*0,6*	*-0,6*	*0,3*
- *Industria in senso stretto*	*3,3*	*3,7*	*3,7*
- *Costruzioni*	*3,9*	*5,0*	*4,1*
- *Servizi*	*0,6*	*1,9*	*2,5*
Unità di lavoro	0,7	0,8	1,0
Rapporti caratteristici Mercato del lavoro			
Tasso di disoccupazione	5,1	5,5	5,7
Tasso di attività (*)	41,8	42,1	42,4
Tasso di occupazione (*)	39,7	39,8	39,9

(*) calcolato sulla popolazione presente totale
Stime del Servizio Programmazione Strategica Generale e Controllo strategico della Regione Umbria e di Prometeia srl – *novembre 2004*

Essa sarebbe influenzata in maniera consistente dalla domanda interna, sia per un riallineamento dei consumi delle famiglie allo standard medio regionale, sia per una dinamica più vivace del dato nazionale degli investimenti in costruzioni.

Peraltro, pur se tale andamento porterebbe ad un lieve incremento delle importazioni nette da fuori regione (e quindi, inevitabilmente, ad una lieve ripresa del grado di dipendenza dall'esterno), anche **l'andamento del valore aggiunto regionale** risulterebbe, nel biennio 2005-2006, superiore al dato medio nazionale con un incremento che si assesterebbe al 2,9% in termini reali nel 2006.
Particolarmente significativo risulterebbe il differenziale di crescita del valore aggiunto nel settore dell'industria, sia con riferimento al manifatturiero, sia con riferimento al settore delle costruzioni.
Anche la dinamica delle esportazioni dovrebbe rivelarsi migliore di quella nazionale.

Va tuttavia segnalato che le previsioni dei modelli regionali risultano meno ottimistiche di quelle formulate da altri istituti di ricerca; ad esempio, **secondo le previsioni di Unioncamere**, il Pil umbro crescerebbe nel corso del 2005 del 2,7%, contro una crescita italiana dell'1,9%.

L'assestamento del mercato del lavoro

Il mercato del lavoro conoscerebbe anche in Umbria una stabilizzazione dei principali indicatori sui valori, peraltro piuttosto positivi, degli ultimi anni.
Tuttavia, è previsto un lieve aumento del tasso di disoccupazione nel prossimo biennio rispetto ai valori registratisi nel periodo precedente, dovuto ad un incremento del livello di partecipazione al mondo del lavoro superiore alle capacità di assorbimento occupazionale del sistema economico regionale.
Questo dato, anche se probabilmente porterà ad un aumento del Pil pro capite (più precisamente del Pil per addetto), potrebbe comportare una lieve ripresa delle criticità legate alla partecipazione al lavoro delle donne e dei giovani.

Oltre allo "scenario base" di previsione dell'economia umbra, è stato elaborato uno scenario alternativo favorevole sullo sviluppo dell'economia umbra nel triennio 2004-2006, i cui risultati sono riportati nella tab. n. 40.

Dallo scenario base allo scenario favorevole

Lo "**scenario favorevole**" parte dallo "scenario base" (cfr. tab. n. 39), che riprende le previsioni di "Scenari per le economie locali" di Prometeia e le inserisce nel nuovo modello multisettoriale dell'economia umbra, integrandole con altre previsioni, relative ai settori di attività.

In particolare, sono state inserite alcune ipotesi sulle politiche regionali già avviate o in procinto di essere avviate e sono stati quindi calcolati i presumibili effetti sulla dinamica dei principali aggregati dell'Umbria per il periodo 2004-2006.
L'impatto è calcolato anche sul 2004, in quanto le stime degli aggregati economici regionali sono ancora provvisorie e possono mutare a seconda degli elementi che si prendono in considerazione.

Tab. n. 40 - Scenario di previsione al 2006 Umbria – ipotesi favorevole (*)

Variazioni % su anno precedente a prezzi 1995

	2004	2005	2006
P.I.L. ai prezzi di mercato	1,8	2,6	2,9
Spesa per consumi finali delle famiglie	1,7	2,3	2,8
Spesa per consumi finali della ISP e della AA.PP.	1,0	1,1	1,6
Investimenti fissi lordi totali	6,3	7,1	5,8
Investimenti in macchinari, attrezzature e mezzi trasporto	*3,0*	*4,0*	*5,1*
Investimenti in costruzioni	*10,9*	*11,2*	*6,8*
Domanda interna	2,1	3,3	3,4
Esportazioni di beni	6,0	5,2	5,4
Importazioni di beni	11,7	12,6	12,9
Valore aggiunto totale ai prezzi base (al lordo dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati)	1,7	2,8	3,2
- *Agricoltura, Silvicultura e Pesca*	*0,6*	*-0,6*	*0,3*
- *Industria in senso stretto*	3,6	4,1	4,0
- *Costruzioni*	5,1	7,0	6,1
- *Servizi*	0,7	2,1	2,8
Unità di lavoro	0,7	0,9	1,1
Rapporti caratteristici Mercato del lavoro			
Tasso di disoccupazione	5,0	5,3	5,5
Tasso di attività (**)	41,8	42,1	42,4
Tasso di occupazione (**)	39,7	39,8	40,0

(*) lo scenario favorevole tiene conto dell'impatto economico di alcune politiche regionali e dell'effettiva disponibilità delle risorse dipendenti da decisioni del governo nazionale nell'ambito della programmazione negoziata, e calcola la crescita aggiuntiva dell'Umbria se si realizzano le politiche già avviate
(**) calcolato sulla popolazione presente totale
Stime del Servizio Programmazione Strategica Generale e Controllo strategico della Regione Umbria e di Prometeia srl – *novembre 2004*

Le caratteristiche dello scenario favorevole….

In particolare, sono state raccolte le informazioni sulle risorse finanziarie disponibili per il triennio 2004-2006 relative al Piano di Sviluppo Rurale (PSR), al Docup Ob. 2 2000-2006 ed al POR Ob. 3 dei fondi strutturali comunitari, nonchè quelle relative a una serie di investimenti infrastrutturali compresi negli Accordi di Programma Quadro (APQ) ed in altri interventi infrastrutturali.
Complessivamente gli interventi considerati hanno un importo di quasi 200 milioni di euro nel 2004 e di circa 300 milioni di euro annui nel biennio successivo. L'incremento che si verifica tra il

2004 ed il 2005 è interamente attribuibile agli Accordi di Programma ed agli altri progetti infrastrutturali già approvati.

La tipologia di spesa più rilevante è quella degli investimenti in opere pubbliche, nella quale sono stati fatti confluire l'intero importo degli APQ e degli altri interventi infrastrutturali ed una quota pari al 50% delle spese del PSR e dell'Ob. 2.

Si è ritenuto, prudenzialmente di prendere in considerazione soltanto l'impatto della spesa in opere pubbliche; con le ipotesi adottate, gli investimenti in opere pubbliche previsti dalle politiche regionali passano dai circa 85 milioni di euro del 2004 agli oltre 190 milioni annui del biennio successivo, con un'incidenza notevole rispetto al complesso degli investimenti realizzati in regione.
Su tali basi, è stato elaborato quindi uno scenario di previsione più favorevole che si caratterizza sostanzialmente per una **dinamica più sostenuta degli investimenti in macchinari e soprattutto in costruzioni,** con un corrispondente positivo impatto sul valore aggiunto dell'industria e delle costruzioni che comporterebbe una dinamica lievemente più sostenuta nel periodo 2004-2006 sia del Pil che del valore aggiunto, nonché un andamento maggiormente positivo delle dinamiche occupazionali.

….i rischi, le incertezze e le opportunità della sua realizzazione

La realizzazione degli effetti previsti nello "scenario favorevole" risulta evidentemente condizionata:

- dalla possibilità di attivare i flussi di spesa in opere pubbliche e quindi dalla disponibilità di tali risorse, in gran parte dipendenti da decisioni del governo nazionale con riferimento al complesso degli investimenti previsti dalla programmazione negoziata;
- dalla completa attuazione degli impegni e degli interventi di spettanza di tutte le Parti contraenti previsti nel Patto per lo sviluppo dell'Umbria.

Capitolo 2 I progetti, i risultati, le criticità di cinque anni di governo e le priorità di fine legislatura

2.1 Il Patto per lo sviluppo dell'Umbria come scelta caratterizzante della legislatura

La elaborazione e sottoscrizione del Patto per lo sviluppo dell'Umbria ha rappresentato e rappresenta il progetto strategico in cui si esprime la scelta politica di fondo della legislatura che si va a concludere.
La portata di tale progetto può essere valutata da diversi angoli visuali.
Esso costituisce certamente un importante punto di svolta nel modo di intendere la programmazione regionale, tanto nei contenuti, realizzando il concorso e la condivisione di un progetto di sviluppo da parte di tutta la società umbra, quanto nel metodo, per le innovazioni e i miglioramenti che si vanno introducendo nelle procedure e nei contenuti della programmazione regionale stessa.

Ma il valore strategico del Patto si pone ancora "a monte" di tali aspetti, pur fondamentali, ed è rinvenibile nella scelta politica di "condividere" con le varie componenti della società regionale le scelte di governo (ovviamente nel rispetto delle prerogative degli organi dell'Ente) e le connesse responsabilità attuative.
Ciò al fine si di massimizzare l'efficacia degli interventi, ma in primo luogo per creare le condizioni perché sistema istituzionale, sistemi territoriali e sistemi delle imprese si "alleino" a realizzare un Sistema-regione che è poi l'unica via per poter pensare di competere nello scenario combinato globalizzazione-federalismo salvaguardando al tempo stesso la propria identità ed autonomia politica.

Il progetto del Patto è stato lanciato ed avviato quando, da parte dell'attuale Governo all'epoca appena insediato, si procedeva in

tutt'altra direzione, abbandonando la politica concertativa e portando avanti una pratica di scontro e contrapposizione.
I successivi sviluppi e le conseguenti esortazioni alla condivisione e coesione che da molte ed autorevoli parti vengono ormai da tempo diffusi (dal Presidente della Repubblica a Confindustria a Banca d'Italia), hanno ulteriormente dimostrato la giustezza della intuizione politica ed il suo grado di pertinenza rispetto alle criticità ed alle sfide che interessano la nostra regione come anche l'intero Paese.
Tutto ciò ha comportato e comporta una faticosa – ed inevitabilmente anche graduale – opera di innovazione della tradizionale cultura amministrativa e prassi operativa delle strutture regionali ma anche della stessa amministrazione regionale e dunque del modo di intendere la politica regionale.
Il progetto del Patto per lo sviluppo va quindi inteso come un modo permanente di intendere l'azione del governo regionale, l'organizzazione amministrativa delle strutture, la concertazione ed il confronto con le componenti della società.

Il carattere di innovatività e quindi di sperimentazione del Patto richiede e stimola al tempo stesso una riflessione sulla sua connotazione e sul profilo istituzionale che lo stesso assume nell'ambito delle esperienze e della modellistica normalmente usata al riguardo.
La fase di conclusione della legislatura – caratterizzata proprio dal progetto del Patto – rappresenta una ottima occasione per riflessione di questo genere.
In termini dunque di profili istituzionali, è evidente come il Patto si situi nella tipologia della **concertazione come metodo di governo**, differenziandosi quindi nettamente dalla concertazione come strumento delle relazioni sindacali (sotto il profilo istituzionale, peraltro, le due fattispecie sono l'una l'opposto dell'altra).
All'interno della fattispecie "metodo di governo" si individuano tipicamente due "versioni", diverse anche in termini politico-istituzionali.
Abbiamo infatti da un lato il modello "*neo-corporativo*", dove alle parti sociali viene riconosciuto una sorte di potere di veto (fino al caso di un vero e proprio potere decisionale, come in Austria). Nell'ambito invece di un normale sistema liberaldemocratico la concertazione rappresenta soltanto un metodo di consultazione e confronto, salvaguardando l'autonomia delle parti sociali e le prerogative del governo, che resta quindi il rappresentante e tutore dell' interesse generale.
Il Patto per lo Sviluppo dell'Umbria assomiglia certamente **più al secondo modello** che non a quello *neo-corporativo*. Non vi sono "invasioni di campo" da parte delle forze sociali, rimanendo preminente la posizione di chi ha avuto dagli elettori il mandato di

prendere le decisioni "politiche", cioè le decisioni che investono tutta la comunità. Non si hanno altresì scambi tra le parti che assumano la formula del "baratto", venendosi piuttosto a stabilire un legame d interconnessione funzionale tra i loro rispettivi atteggiamenti e impegni.
Ma anche rispetto al modello di concertazione tipica di un sistema liberaldemocratico il Patto presenta alcune differenze non di poco conto. Si allarga la schiera dei protagonisti, con l'entrata in gioco delle autonomie locali, in una logica di sviluppo dal basso che corrisponde – con un paradosso solo apparente – alla logica della globalizzazione. Si precisano gli impegni a carico di ciascuno, con il relativo controllo di attuazione.
La concertazione – riferita quindi ad obiettivi generali di sviluppo - cessa in tal modo nel Patto di essere una semplice prassi di incontri più o meno informali – sia pure programmati e regolati in base ad un protocollo d'intesa – per acquisire invece il titolo, la stabilità e l'autorevolezza di una **procedura istituzionale**, dotata di una apposita "struttura della concertazione".
Il riferimento dell'esperienza umbra – confermandone comunque l'originalità – si ritrova quindi nell'esperienza del Patto di Natale del 1998, ed in particolare nel successivo decreto che, poche settimane dopo, dette vita al cosiddetto tavolo "verde" per l'agricoltura ed al tavolo agro-alimentare, sicuramente da considerarsi come il primo caso di istituzionalizzazione della concertazione come metodo di governo nel nostro Paese.

Per la Regione, infatti, "stare" nel Patto significa innanzitutto adeguare il modo di intendere la programmazione verso modelli che valorizzino gli approcci integrati, i contenuti di conoscenza, la qualità dell'azione amministrativa, la cultura della valutazione, il protagonismo dei territori e delle istanze locali, in un disegno unitario al quale tutti portano il proprio contributo.

Nella sua strumentazione operativa, il **Patto si realizza** attraverso il lavoro dei Tavoli tematici e dei Tavoli territoriali, con un naturale collegamento tra gli stessi, così da rendere evidenti le coerenze tra quadri programmatici generali e le conseguenti specificazioni ed articolazioni territoriali.
I Tavoli tematici corrispondono nel numero e nei contenuti alle 6 Azioni strategiche in cui si articola il Patto, mentre i Tavoli territoriali sono la sede di discussione e concertazione riferita alle 5 Aree territoriali di programmazione nelle quali è stata suddivisa la regione.

I **Tavoli tematici** hanno iniziato i loro lavori subito dopo la firma del Patto (avvenuta nel giungo 2002), in primo luogo svolgendo il ruolo di sede e momento organizzativa per l'espletamento degli

incontri di concertazione, in continuità quindi con la prassi già da tempo seguita dalla Regione.
In seguito l'attività dei Tavoli è stata riorganizzata riferendola ad apposite Piattaforme programmatiche che sono state discusse ed approvate in sede di Tavolo generale, Piattaforme che si sono poi "evolute" in Protocolli d'intesa formalmente sottoscritti dai componenti di ogni singolo Tavolo tematico, riferiti all'attività dei Tavoli fino al termine della legislatura.
Tali piattaforme, divenute dei veri e propri **quadri programmatici**, vengono costruite essenzialmente sulla base dei seguenti criteri:

DGR 539/2003: i quadri programmatici… …

- significatività con riferimento alle principali criticità dell'Umbria (discusse e condivise in sede di Tavolo generale);
- effettive condizioni di fattibilità, nel senso di possibilità per un Ente come la Regione di incidere in misura non trascurabile sulle variabili rilevanti ai fini degli obiettivi prefissati;
- un non avanzato grado di maturazione delle problematiche da prendere in considerazione, e quindi la opportunità di sviluppare su di esse una discussione in sede di Tavolo tematico;

E' sempre stata posta altresì la dovuta attenzione al forte grado di interconnessione ed integrazione tra i Tavoli/Azioni stesse, nella consapevolezza che il perseguimento degli obiettivi propri di una singola Azione dipende spesso anche dal realizzarsi delle linee di attività relative alle altre.

Il ruolo dei Tavoli si è andato quindi sempre più avvicinando a quello di "laboratori" per la definizione condivisa delle politiche regionali e delle connesse responsabilità attuative, in coerenza con il sopra richiamato approccio di *governance* che rappresenta il modello generale di riferimento del Patto stesso.

Le linee strategiche di fondo, gli obiettivi, i risultati principali dei singoli Tavoli tematici vengono quindi riportati di seguito nei rispettivi paragrafi, unitamente ad alcune tabelle che presentano **indicatori di impatto**, mirati a evidenziare la dinamica dei fenomeni che caratterizzano le varie politiche regionali in confronto con le altre realtà territoriali, compiendo così i primi passi verso la costruzione di un "benchmarking regionale" che sia di supporto alla funzione di controllo strategico.

Più differenziata si presenta la situazione dei **Tavoli territoriali**, risentendo fisiologicamente del diverso grado di sviluppo e maturazione della riflessione a livello locale.

Tutti i Tavoli territoriali si sono comunque da tempo insediati e hanno cominciato ad operare quale sede di confronto e approfondimento dei contenuti programmatici con riferimento a specifici progetti di sviluppo locale.

Avendo iniziato già da tempo i suoi lavori con riferimento al relativo Programma integrato di sviluppo (PIAT), il tavolo territoriale **"Area del terremoto**", che in quanto tale si è insediato il 6 giugno 2003, è quello che presenta uno stato di attuazione più avanzato.
Il PIAT si presenta come un programma a forte "regia regionale" (date le peculiarità dello stesso, a cominciare dalla delimitazione territoriale frutto non di criteri politico-programmatici ma del raggio di azione degli eventi sismici), oltre che con una dotazione "propria" di risorse finanziarie di un certo rilievo.

La prima fase di elaborazione del PIAT aveva individuato **5 progetti-chiave** comprensivi ciascuno di proprie linee strategiche, indirizzi, criteri generali di impostazione e/o specifiche esigenze e problematiche da affrontare.
Nella seconda fase di progettazione si è proceduto a sviluppare una vera e propria ***progettazione operativa*** di questi 5 progetti-chiave effettuata in stretto raccordo con le istituzioni locali, il territorio ed i suoi operatori e con una effettiva cooperazione progettuale delle associazioni di categoria e OOSS.
Attualmente si è nella fase di selezione degli interventi riferiti ai singoli progetti-chiave.

Un notevole grado di avanzamento è riscontrabile anche con riferimento alle attività dell'Area del **Ternano-Amerino-Narnese**, dove il relativo Tavolo territoriale ha provveduto alla elaborazione di un vero e proprio documento di Progetto Integrato Territoriale.
Il Tavolo territoriale del Ternano è altresì anche il punto di "arrivo" dei lavori dell'apposito Patto territoriale a tre – Regione/Enti locali, Azienda, Sindacati – nel quale vengono affrontate il complesso delle problematiche riguardanti l'AST.

Il Tavolo territoriale **Trasimeno-Orvietano** ha concentrato in una prima fase i suoi lavori sulla emergenza rappresentata dalle conseguenze degli eventi siccitosi sullo specchio lacustre del lago. Contemporaneamente il tavolo ha anche avviato un discorso di valorizzazione delle principali risorse dell'area, in particolare quelle legate allo sviluppo della filiera Turismo-Ambiente-Cultura.

Il Tavolo **Area Nord-Est** si è concentrato in particolare sulle problematiche legate alle esigenze di consolidamento del sistema di piccole medie imprese diffuso sul territorio, in particolare con riferimento ai comparti produttivi della grafica e *automotive*.

Attenzione viene posta anche alla individuazione di interventi per la valorizzazione turistico-ambientale dell'asta del Tevere e della dorsale appenninica.
Si è altresì stabilito di procedere alla elaborazione di un più organico documento programmatico di medio periodo.

Il Tavolo riguardante **l'Area centrale** della regione ha recepito in prima istanza l'importante contributo rappresentato dai lavori per il Piano strategico di Perugia e dintorni, il cui ambito territoriale coincide quasi interamente con l'area di cui al Tavolo territoriale.
Trattandosi di un'area in gran parte rientrante nelle zone in phasing-out del Docup, attenzione viene posta alla individuazione di modalità alternative per il reperimento di risorse aggiuntive.

In generale, il lavoro dei Tavoli territoriali permette di mettere a leva la progettualità locale, correttamente inquadrata nei quadri generali che vengono elaborati a livello regionale nei Tavoli tematici.
Tale attività si riscontra in diversi ambiti, quale ad esempio quello relativo alla individuazione dei siti per gli interventi di riqualificazione delle aree industriali finanziati dalla Mis.1.1 del Docup.

In tutti i Tavoli territoriali si è infatti svolta l'attività di individuazione di esigenze, progetti, di valutazione delle manifestazioni di interesse raccolte, al fine di cogliere al meglio l'opportunità rappresentata dalla ricca tornata di **bandi per aiuti e contributi agli investimenti** uscita prima della fine dell'anno, in particolare quelli rivolti alla incentivazione di reti di imprese ed alla costruzione della filiera integrata Turismo-Ambiente-Cultura.

L'iniziativa del Patto per lo sviluppo, si è detto, ha caratterizzato la legislatura. Esso ha anche coinciso con un periodo nel quale si sono manifestati anche nella nostra regione i segni di quel generale rallentamento dell'attività economica che tutt'ora caratterizza gran parte del continente europeo ed in particolare il nostro Paese.
Misurare con indicatori quantitativi il **"valore aggiunto"** del Patto non è cosa agevole, in particolare in un arco temporale che, per iniziative di tal genere, è necessariamente ancora troppo breve. Tuttavia, come già detto in precedenza, per ogni Azione strategica sono illustrati con opportune tabelle, gli andamenti dei principali fenomeni che caratterizzano le diverse politiche regionali, dall'Indice di utilizzazione del trasporto ferroviario, all'andamento della nati-mortalità delle imprese, all'evoluzione temporale dei tassi di attività femminile e giovanile, alla quota di addetti in R&S sul totale degli occupati, e così via.

Tali approfondimenti, ricostruiti come serie storica dei dati disponibili e in confronto con le altre realtà territoriali, rappresentano un ulteriore **importante sviluppo della costruzione del controllo strategico**. Tali attività verranno ulteriormente affinate e sviluppate nel corso del 2005 al fine di costituire una banca dati del benchmarking regionale per tutte le politiche; inoltre verranno svolti una serie di approfondimenti tematici con particolare riferimento allo sviluppo di alcuni indicatori regionali ad hoc come quelli costruiti intorno all'**European Innovation Scoreboard** (EIS) che hanno preso avvio per iniziativa della Commissione europea nell'ambito della strategia di Lisbona. Come è noto tale strategia intende fare dell'Unione europea l'economia più dinamica e competitiva del mondo basandosi sulla "società della conoscenza".
Si darà in tal modo compiuta applicazione di uno degli impegni generali del Patto per lo sviluppo relativo alla misurazione degli effetti delle politiche regionali e delle azioni delle altre parti contraenti sul sistema economico e sociale della regione Umbria.

In ogni caso, tutta una serie di "indicatori qualitativi indiretti" quali la gestione positiva di crisi aziendali, il consolidarsi di un confronto costruttivo tra le parti sociali, il rafforzarsi di un clima complessivo favorevole all'iniziativa economica, unitamente al progredire di importanti infrastrutture, consente di poter svolgere previsioni positive per il prossimo futuro, oltre a poter ragionevolmente sostenere che l'esistenza e l'operatività del Patto ha consentito all'economia regionale di "contenere" i danni derivanti dagli effetti della frenata produttiva del Paese.
In ultima analisi, la stessa recente conferma all'Umbria del *rating* (AA-) da parte di una agenzia "severa" come S&P, quando la Repubblica e molte altre regioni sono state declassate, attesta della capacità della nostra regione di affrontare la congiuntura negativa.

2.2 Potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività

2.2.1 Le linee strategiche del Tavolo tematico

E' questo il Tavolo tematico cui compete il compito – di particolare rilievo – di sviluppare e tradurre in pratica il "pacchetto" competitività le cui linee generali sono state delineate nel Dap 2004.

Naturalmente l'obiettivo dell'innalzamento del livello di competitività della regione non coinvolge solo fattori di ordine economico.
Un approccio corretto al tema dello sviluppo e della competitività richiede infatti che esso venga inquadrato non solo rispetto ai fattori di competitività interni alle imprese, ma anche rispetto a quelli relativi alla qualità della legislazione, all'efficienza della Pubblica Amministrazione, al sistema formativo e di ricerca, all'occupazione.
Essendo quindi più corretto un approccio in termini di competitività di sistema, occorre agire sui fattori determinanti sopracitati, cui si aggiungono le infrastrutture e il mercato del credito.
Nel rispetto di tale approccio gli obiettivi fondamentali e le conseguenti priorità ai fini del sostegno e qualificazione dell'apparato produttivo regionale sono state quindi individuati nelle politiche di: **innovazione, integrazione, accessibilità, qualità**.

La coerenza con gli obiettivi strategici sopra richiamati è riscontrabile dalle linee di attività concordate nel **Protocollo d'Intesa** del Tavolo tematico di cui trattasi.
Tutti i piani e programmi previsti nel Protocollo sono stati elaborati ed approvati (da quello per le Aree industriali al Piano Energetico al Piano per l'Innovazione, dal Piano dei Trasporti alla Riprogrammazione del Docup Ob 2).
La complessa partita relativa alla rielaborazione delle linee guida di politica industriale e di sviluppo locale – all'interno della quale rientra anche il riposizionamento del sistema degli Aiuti alle imprese – ha dato luogo ad un documento che servirà da base per una apposita discussione in Consiglio regionale, dalla quale dovrà scaturire la "visione" strategica delle politiche regionali di promozione e sostegno delle attività produttive per i prossimi 5-10 anni.

Oggetto del documento è la definizione di due profili relativamente distinti ma fortemente interrelati delle politiche regionali che favoriscono lo sviluppo: politiche industriali e politiche per lo sviluppo locale.
Per politiche industriali si intendono tutte le azioni che direttamente o indirettamente sono poste in essere dalla Regione a favore dell'allargamento della base produttiva dell'Umbria, di una sua modernizzazione e ulteriore qualificazione, così da elevarne le capacità competitive.
Per politiche di sviluppo locale si intendono tutte le azioni e le "prassi virtuose" utili a determinare, sulla base di progetti e programmi di area vasta sub-regionale, le condizioni per la valorizzazione delle

rispettive potenzialità, garantendo un efficiente coinvolgimento degli attori locali.
Entrambe le politiche debbono essere orientate principalmente al conseguimento della maggiore integrazione possibile del sistema produttivo umbro con le tendenze più dinamiche nazionali ed europee.

La riprogrammazione intermedia del Docup ha comunque già in parte recepito gli orientamenti. Infatti, pur **mantenendo invariato** il peso della misura 2.1 ("Sostegno allo sviluppo dei sistemi produttivi locali"), si è proceduto ad una rimodulazione del mix di aiuti alle imprese così da rendere gli stessi maggiormente coerenti con le recenti linee di indirizzo indicate dalla Regione, con particolare riferimento alle politiche settoriali e alla costruzione di **programmi integrati e di filiera**.

L'attuazione del pacchetto "competitività" delineato con il Dap dello scorso anno vede quindi un importante passo avanti con la messa in campo del complesso di interventi previsto nel Docup, integrati con risorse di altra provenienza (in prevalenza risorse Cipe).
La tornata di **bandi relativi** alla seconda fase del programma prevede per le piccole medie imprese un totale di risorse pubbliche pari ad oltre 50 milioni di euro, di cui 23 per il sostegno alla **costituzione di reti** di imprese (pari al 45%), 7 per pacchetti multi misura per singola impresa e i restanti 20 a favore di imprese singole su singola misura.
Ulteriori 20 milioni di euro sono previsti a sostegno delle filiere agro-alimentari.

A rafforzare le azioni a sostegno del recupero di competitività del sistema produttivo regionale si aggiungono il Programma per la Razionalizzazione e Riqualificazione dell'**Offerta Insediativa** (Aree industriali), che, unitamente al cofinanziamento Cipe per le basi logistiche, può contare su oltre 104 milioni dedicati di euro; la costituzione dei **fondi di garanzia** per il capitale di debito e di rischio (Mis.2.3 del Docup), per 21,5 milioni e le azioni di accompagnamento ai processi di **innovazione delle imprese**, con quasi 14 milioni di euro.
Se si aggiungono i 79 milioni di euro dedicati a interventi nel settore **Turismo-Ambiente-Cultura**, di cui 45 milioni per i progetti integrati di filiera, abbiamo un totale di oltre 290 milioni di euro a sostegno di investimenti e azioni di promozione del sistema produttivo regionale.

La scelta di dedicare oltre il 50% delle risorse per aiuti al cofinanziamento di progetti tesi alla realizzazione di reti/filiere e quindi a favorire i processi di **integrazione tra imprese**

rappresenta una ulteriore qualificazione del complessivo intervento di sostegno allo sviluppo.

2.2.2 Infrastrutture e trasporti

L'incremento e ammodernamento delle infrastrutture di trasporto quale elemento strategico per il rilancio dello sviluppo dell'Umbria, ha costituito un elemento centrale dell'attività di questa legislatura ed ha tenuto conto del fatto che il superamento dell'emarginazione finora sofferta dall'Umbria, causato dalle ben note carenze soprattutto nei collegamenti trasversali con le grandi reti di interesse nazionale e sopranazionale, non può che passare - anche per il notevole impegno tecnico ed economico che gli interventi sulle infrastrutture richiedono - attraverso la definizione di intese con l'autorità centrale.
In attuazione dell'Intesa istituzionale di Programma Regione - Governo, del 3 marzo 1999, nel periodo maggio-dicembre 2001, sono stati sottoscritti alcuni accordi di programma quadro (APQ):

Numerosi gli APQ sottoscritti

- APQ per interventi sulle linee delle **Ferrovie dello Stato**,
- APQ per interventi sulla linea della **Ferrovia Centrale Umbra,**
- APQ per interventi sulle **infrastrutture aeroportuali**,
- APQ per interventi sulla **viabilità,** sottoscritto nel giugno del 2004.

A questi provvedimenti va aggiunta l'Intesa generale quadro del 24 ottobre 2002 fra Regione e Governo, in attuazione della L. 443/2001 (**"legge obiettivo"**), che ha riconosciuto l'interesse strategico a livello nazionale di molte infrastrutture stradali, ferroviarie e per le merci, ricadenti nel territorio.
Questi atti, frutto di una lunga attività di programmazione e negoziazione della Regione, permettono di ottenere un impegno ufficiale dello Stato e degli enti gestori delle infrastrutture a garantire le risorse per importantissimi investimenti nel territorio regionale.

Le incognite della Legge Obiettivo

Tuttavia, la legge obiettivo, pur offrendo da un lato una grande opportunità, in quanto ha giustamente riconosciuto un interesse strategico nazionale a molte infrastrutture ricadenti in territorio regionale, presenta anche alcune incognite, soprattutto sotto l'aspetto della effettiva disponibilità di risorse.
La dotazione finanziaria riservata al programma di grandi opere attivato dallo Stato rimane ancora al di sotto del fabbisogno e può divenire anche motivo di ritardi nell'approvazione dei progetti.
Accanto all'aspetto infrastrutturale è stato dato grande rilievo al settore dei servizi di trasporto con l'approvazione del Piano regionale dei Trasporti, documento essenziale per l'organizzazione di un efficiente sistema di servizi, coerente con la

dotazione infrastrutturale, le esigenze di mobilità dei cittadini, lo sviluppo dell'economia regionale ed il rispetto dell'ambiente.

Per quanto riguarda l'obiettivo strategico "**Potenziamento dei collegamenti ferroviari** con le principali direttrici nazionali ed attestazione sull'alta velocità", si riporta di seguito lo stato di avanzamento dei singoli progetti ed interventi:

- **Linea Orte - Falconara, tratta Campello - Spoleto (APQ FS).**

I lavori per le opere civili, avviati e poi sospesi a causa delle vicende che hanno interessato l'impresa appaltatrice, sono in corso di nuovo appalto da parte di RFI, per un importo di circa 55 milioni di euro.

- **Linea Orte - Falconara, tratta Spoleto – Terni (legge obiettivo).**

La consegna del progetto preliminare da parte di FS-RFI è avvenuta a maggio 2003, la Regione ha presentato i pareri di competenza, il Ministero dell'Ambiente si è espresso in materia di V.I.A. e si sta attendendo la conclusione dell'istruttoria presso il Ministero Infrastrutture, cui farà seguito l'invio al CIPE per l'approvazione. L'importo stimato è di 529,00 milioni di euro.

- **Linea Orte - Falconara, tratta Foligno – Fabriano (legge obiettivo).**

L'avanzamento del progetto è analogo a quello del tratto Spoleto-Terni e la Regione ha presentato i pareri di competenza. L'estensione chilometrica dell'intervento è maggiore e interessa per un tratto il territorio marchigiano. L'importo complessivo stimato è di 1.868 milioni di euro.

- **Linea Foligno - Terontola, lavori 1° fase (AdPQ del 16.05.2001).**

Sono in funzione dal 2003 le fermate urbane di S. Lucia (Facoltà di Ingegneria) e S. Sisto (Ospedale Silvestrini) a Perugia.
Proseguono i lavori per la terza fermata ("Capitini"-Stadio), in corrispondenza della quale si sta realizzando anche un raddoppio di binario e posto di movimento.

- **Linea Foligno - Terontola, lavori 2° fase (AdPQ del 16.05.2001).**

RFI deve ancora predisporre i progetti degli interventi. Nessuna delle attività principali (progettazioni, approvazioni, affidamento ed esecuzione lavori) è di diretta competenza della Regione, che intende comunque svolgere il proprio compito di vigilanza.

Il Potenziamento dei collegamenti ferroviari appare una strategia necessaria per una regione come l'Umbria che presenta indici di utilizzazione del trasporto ferroviario significativamente inferiori a quelli delle altre realtà territoriali (nel 2002 pari al 23,2% contro una media nazionale del 28%).

Tab. n. 41 - Indice di utilizzazione del trasporto ferroviario (frequenza di utilizzazione dei treni in % sulla popolazione)

	1999	2000	2001	2002
Umbria	**27,6**	**27,9**	**24,6**	**23,2**
Toscana	33,9	33,4	32,9	37,6
Marche	26,0	25,9	22,6	24,2
Lazio	28,0	34,7	30,4	28,6
Abruzzo	19,1	18,0	25,1	18,1
Nord Ovest	35,2	36,7	37,0	32,1
Nord Est	34,9	34,8	34,1	32,7
Centro	29,6	32,6	29,7	30,5
Mezzogiorno	23,0	26,2	24,3	23,0
Italia	29,7	31,9	30,6	28,7

Fonte: Istat, Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo

L'incremento nell'utilizzo del mezzo ferroviario, oltre che al potenziamento delle infrastrutture, passa anche attraverso la **riorganizzazione dell'offerta ferroviaria dei servizi F.S. e F.C.U..** A tale riguardo la Regione ha promosso la collaborazione fra F.C.U. e Trenitalia, l'omogeneizzazione tariffaria tra i vettori F.C.U.-Trenitalia, l'attivazione di collegamenti diretti Perugia-Ancona e Terni-Fiumicino, un nuovo collegamento Terontola-Roma, il potenziamento dei treni diretti Perugia-Roma, Perugia-Firenze, l'accordo quadro con R.F.I. per l'utilizzazione delle tracce orarie.
Per quanto riguarda le gare per i servizi ferroviari e per i servizi su gomma i termini previsti per l'espletamento delle stesse sono stati prorogati a dicembre 2005.

Per la fine della legislatura, il potenziamento dei collegamenti ferroviari con le principali direttrici nazionali sarà fortemente condizionato dalle caratteristiche della rete regionale (a binario unico) e dal mancato adeguamento al tasso di inflazione da parte dello Stato delle risorse destinate all'esercizio dei servizi.

Le priorità di fine legislatura

Infatti, la situazione dei finanziamenti attuali non consente attivazione di nuovi collegamenti e, pertanto, le attività del 2005 potranno essere finalizzate a migliorare il quadro delle coincidenze, a ridurre i ritardi che ancora si registrano e a favorire l'integrazione dei servizi ferro-gomma per l'ottimizzazione delle risorse.
Per quanto riguarda le infrastrutture, nel corso del 2005 proseguiranno gli interventi già avviati e, in particolare:

- Linea Orte - Falconara, tratta Campello - Spoleto (APQ FS). RFI procederà all'affidamento dei lavori per le opere civili che inizieranno, presumibilmente, entro il 30/06/05.
- Linea Foligno - Terontola, lavori 1° fase (AdPQ del 16.05.2001). I lavori si concluderanno entro il 31/12/05.

Entro il 2005, si procederà inoltre alla realizzazione di uno studio per individuare la modalità di trasporto più economica ed efficace nelle tratte a bassa densità, nonché alla definizione del programma di esercizio 2005-2006 (orario dei servizi ferroviari).

L'obiettivo strategico **"Riduzione dei tempi di percorrenza** dei percorsi stradali e ferroviari a valenza regionale" richiede anche azioni, inerenti il governo della mobilità, il riequilibrio territoriale, la localizzazione di funzioni a forte connotazione attrattiva, che competono, fra l'altro, a più soggetti nell'ambito delle autonomie locali e richiedono un forte grado di integrazione.

Sono stati predisposti due **Piani annuali per la viabilità** ex statale ora trasferita alla Regione, che riguardano interventi sparsi su tutto il territorio regionale, utilizzando le risorse trasferite annualmente dallo Stato con i DPCM di settore, attuativi della riforma Bassanini.

Gli interventi nel settore della viabilità stradale

Tenuto conto delle limitate risorse a disposizione, si è intervenuti in quelle situazioni, laddove si è riscontrata la possibilità di ottenere miglioramenti alle condizioni globali di circolazione in termini di regolarità e sicurezza, con particolare attenzione:

a) allo stato di manutenzione degli elementi propri dello spazio stradale e degli elementi marginali e di arredo per lo stesso;
b) alle caratteristiche geometriche degli elementi di tracciato;
c) alle caratteristiche geometriche e di regolazione delle intersezioni a raso ed a livelli sfalsati.

Sono in corso le progettazioni da parte degli enti attuatori (Comuni e Province).

Per quanto riguarda le **Aree colpite dal terremoto**, si è programmato di attivare una serie di interventi sulla viabilità utilizzando parte delle risorse assegnate con la legge n. 61/98 sulla ricostruzione.
Alcuni interventi sono di notevole impegno tecnico ed economico e vanno ad integrare il quadro già previsto dalla programmazione statale e regionale.

Altri interventi di grande utilità per la **mobilità a valenza regionale** sulla **viabilità extraurbana** di competenza ANAS sono in corso di progettazione a seguito della rimodulazione dell'APQ in materia di viabilità.
Particolare rilievo assumono inoltre gli interventi (raccordi fra la viabilità urbana e quella extraurbana principale e secondaria) cui la Regione ha richiesto di far fronte con destinazione di risorse CIPE, destinati a migliorare l'accessibilità a servizi essenziali come quelli sanitari che interessano particolarmente le città di Perugia, Foligno, Spoleto e Orvieto o l'aeroporto regionale, e la fluidificazione dei traffici in prossimità dei grandi centri come Terni.

Gli interventi nel settore ferroviario

Gli interventi sul settore ferroviario (**collegamento FCU-FS col tratto Piscille-Fontivegge e nuovo terminal ferroviario a Ponte S. Giovanni)** sono strategici per il complessivo riequilibrio della mobilità attorno e all'interno del capoluogo regionale, anche se non sono ancora state assegnate risorse per poter affidare la progettazione degli interventi.

Nel settore delle **infrastrutture ferroviarie**, riguardo alla **FCU** sono stati ultimati i lavori inerenti:

- rettifiche e microvarianti di tracciato (in località Umbertide, Deruta, Fratta Todina, Todi, Massa Martana, Acquasparta, Montecastrilli) per un'estesa complessiva di circa 11,5 km;
- soppressione di n. 22 P.L. (ben 57 dall'approvazione, nel 1997, del piano di ristrutturazione della FCU);
- realizzazione del 1° tratto (S. Anna-Pallotta) del potenziamento della diramazione Ponte S. Giovanni – S. Anna, per un'estesa di 1,8 km.

Sono in corso di ultimazione i lavori per:

- elettrificazione intera linea da Sansepolcro a Terni (avanzamento 99,8 %);
- realizzazione impianto ACEI stazione di Umbertide (sarà completato entro fine anno);
- adeguamento e consolidamento di 2,5 km circa di linea, comprendenti la Galleria dei Cappuccini a Todi (1,3 km.).

Le priorità di fine legislatura

Sono in corso il potenziamento del tratto Cesi-Terni, il rifacimento del binario nel tratto Umbertide-P.S. Giovanni e Montecastrilli-S.Gemini.
Sono inoltre stati affidati i lavori per la realizzazione di 7 sottostazioni elettriche e per la soppressione di 2 passaggi a livello (a Città di Castello, Via Pieve delle Rose e Perugia, loc. Solfagnano).

Sono in corso le procedure di appalto per la soppressione di n. 2 P.L. a S. Andrea d'Agliano (Perugia).

È in corso di redazione il progetto definitivo/esecutivo per il 2° tratto (Pallotta - Ponte S. Giovanni), di 3,5 km., del potenziamento della tratta Ponte S. Giovanni – S. Anna.

È stato predisposto il progetto preliminare per la riclassificazione della linea, al fine di assicurare una migliore interoperabilità e integrazione con le linee FS e l'utilizzazione di moderno materiale rotabile.

È stato pubblicato il bando per l'acquisizione di nuovo materiale rotabile elettrico.

Sono invece in fase di programmazione o progettazione altri interventi riguardanti la soppressione di ulteriori passaggi a livello. Riguardo le **FS** con RFI, Rete Ferroviaria Italiana SpA, sono in corso di progettazione interventi nei comuni di Bastia, Valtopina e Terni per la soppressione dei passaggi a livello, in attuazione di apposite convenzioni Regione – RFI – Comuni, sulle linee FS Orte-Falconara e Foligno-Terontola.

Per quanto riguarda l'integrazione dei servizi ferroviari, il Dlgs. 188/2003, riguardante le modalità per l'utilizzazione delle tracce orarie della rete ferroviaria nazionale, ha previsto in capo alle Regioni alcuni adempimenti relativi alle funzioni che per effetto di tale decreto vengono assegnate in generale ai gestori delle infrastrutture e conseguentemente alla F.C.U. in qualità di gestore della rete regionale. Più in particolare si tratta dello svolgimento di una serie di attività riguardanti la realizzazione, manutenzione delle infrastrutture e la gestione in sicurezza della circolazione ferroviaria.

Inoltre le nuove competenze potranno assicurare al territorio regionale una migliore articolazione del programma dei servizi F.C.U.-Trenitalia in termini integrati e unitari. Infatti con il decreto del Ministero delle Infrastrutture in corso di emanazione verranno individuate le reti ferroviarie locali e regionali rientranti nell'ambito di applicazione del D. Lgs. di cui sopra e la F.C.U., che verrà ricompresa tra le reti ferroviarie locali interconnesse con la rete nazionale, potrà ottenere finanziamenti finalizzati all'adeguamento degli standard prestazionali della rete e potrà anche gestire con più facilità nuovi servizi in grado di assicurare all'area di Città di Castello e Umbertide collegamenti più rapidi con Roma ed Ancona.

In merito all'obiettivo strategico **"Miglioramento delle direttrici trasversali** e dei collegamenti stradali con i principali assi nazionali", va in primo luogo evidenziato che la dotazione di reti stradali in Umbria nel 2000 presenta un dato superiore alla media nazionale (13,8 km di strade per 1.000 abitanti rispetto agli 8,3 del dato nazionale), ma contemporaneamente una criticità rispetto alla distribuzione territoriale della rete stradale (136,9 km di strade per 100 kmq di superficie rispetto ai 159,4 del dato nazionale).

Tab. n. 42 - La dotazione di reti stradali nel 2000

	Lunghezza totale delle strade	Km di strade per 1.000 abitanti	% di autostrade sul totale	Strade per 100 kmq di superficie
Umbria	**11.574**	**13,8**	**0,6**	**136,9**
Toscana	29.458	8,3	1,4	128,1
Marche	17.745	12,1	1,1	183,1
Lazio	32.744	6,2	1,5	190,3
Abruzzo	23.823	18,6	1,3	220,7
Nord Ovest	85.518	5,7	2,1	147,6
Nord Est	88.771	8,3	1,7	143,2
Centro	91.521	8,2	1,3	156,9
Mezzogiorno	214.415	10,3	0,9	174,2
Italia	480.225	8,3	1,3	159,4

Fonte: Isfort,statistiche regionali sulla mobilità

Questa caratteristica, dovuta al tradizionale modello insediativo umbro caratterizzato da una bassa densità abitativa per kmq e conseguentemente per una distribuzione capillare della popolazione nel territorio, pone problemi sia in tema di realizzazione di infrastrutture di collegamento intraregionale, sia in tema di congestione del traffico. Inoltre, la bassissima presenza di autostrade sul territorio regionale pone i ben noti problemi di collegamento con le principali direttrici di traffico che si è affrontato quale criticità su cui intervenire nel corso della legislatura.

Nodo stradale di Perugia

Nell'ambito dell'obiettivo "Miglioramento delle direttrici trasversali", il progetto preliminare relativo al **Nodo stradale di Perugia** è stato presentato dalla Regione al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a marzo 2003 ed ha acquisito il parere favorevole del Ministero dell'Ambiente, in ordine alla V.I.A. del 1° tratto, in variante alla E 45 da Collestrada a Madonna del Piano.

Per il 2° tratto, da Madonna del Piano a Corciano - in variante al Raccordo autostradale Perugia-Bettolle - il progetto preliminare è stato ridefinito e riproposto a maggio 2004, apportando miglioramenti soprattutto sotto l'aspetto ambientale.

Si è in attesa del pronunciamento dell'apposita commissione speciale VIA.

L'onere complessivo (stimato in 288,697 milioni di euro) ammonta ora a circa 732 milioni di euro, comprese le opere complementari (secondo ponte sul Tevere per Torgiano; bretella di collegamento all'ospedale Silvestrini; variante alla strada Pievaiola, tratto Capanne-svincolo Silvestrini).

L'Anas ha approvato il progetto e messo a disposizione 310 milioni di euro per la realizzazione.

Il progetto preliminare relativo al **Potenziamento SS 77 Val di Chienti** è stato approvato nella seduta del CIPE di maggio 2004.

Il Soggetto Attuatore Unico, la società Quadrilatero SpA - già costituito da ANAS SpA e Sviluppo Italia SpA - dovrà farsi carico delle successive fasi di affidamento a General contractor.
Il CIPE ha previsto per il finanziamento dell'opera il ricorso a sistemi innovativi di "finanza di progetto", che prevedono anche il subentro di enti ed altri soggetti pubblici locali, per rilevare una parte della quota inizialmente a carico di Sviluppo Italia S.p.A.
Il costo dell'opera è stimato in 1.098 milioni di euro per l'intero tratto Foligno-Pontelatrave (MC), che fa parte del 1°maxilotto dell'intervento complessivo denominato Quadrilatero Marche-Umbria.
Per quanto riguarda la **Direttrice Perugia-Ancona, tratto Pianello-Valfabbrica (SS 318) e tratto Fossato di Vico - Cancelli (SS 76)**, il progetto definitivo è stato approvato nella seduta del CIPE di maggio 2004. Si attende la pubblicazione dell'apposita deliberazione di approvazione.
L'importo è pari a 503 milioni di euro, compresi i tratti della Perugia-Ancona posti in territorio marchigiano. Le opere fanno parte del 2° maxilotto del Quadrilatero Marche-Umbria.

È in corso la redazione del progetto preliminare relativo alla **Trasversale Fano Grosseto E 78**, lungo circa 25 km, compreso tra le località Le Ville di Monterchi (AR) e Parnacciano (PG), che si colloca tra porzioni della E78 già realizzate o in corso di realizzazione. Il costo complessivo dell'opera è stimato in circa 600 milioni di euro.

Il progetto **Trasversale Civitavecchia-Orte-Terni-Rieti, tratta Terni – Rieti,** riguarda il tratto Terni-confine regionale con il Lazio e prevede la realizzazione di una strada a singola carreggiata (una corsia per senso di marcia), dello sviluppo di circa 10,700 Km, per un investimento complessivo di 234,74 milioni di euro. Il progetto definitivo, comprendente lo studio di impatto ambientale, è stato approvato dal CIPE nel dicembre 2003. E' in corso la gara per l'affidamento dell'appalto integrato (progetto esecutivo più lavori); l'ANAS sta valutando le offerte.

Riguardo le strade **ex SS 3 Flaminia, ex SS 219 Pian d'Assino, Strada delle Tre Valli**, sono in corso le procedure per la riclassificazione come strade di interesse nazionale, con la conseguente riattribuzione delle competenze tecniche ed amministrative dalla Regione/Province all'ANAS.
La Regione ha posto come condizione che la restituzione all'ANAS non ritardi la realizzazione degli interventi già previsti; la proposta di programma decennale ANAS per la viabilità statale, in attesa di approvazione, ha recepito le richieste della Regione.

Per quanto riguarda la **Strada delle Tre Valli** - **tratto Spoleto-Acquasparta,** il cui costo complessivo dell'investimento è pari a 627 milioni di euro, la Regione ha presentato i pareri di propria competenza ed è in corso l'istruttoria tecnico-amministrativa presso i Ministeri.
Per quanto riguarda il **Tratto S. Anatolia di Narco-Galleria Forca Canapine (confine regionale),** è oggetto di riclassificazione, che si estende ovviamente al tratto marchigiano, fino all'innesto sulla SS 4 Salaria, ad Arquata del Tronto (AP).
Interventi di adeguamento – sulle ex SS 209 Valnerina, SS 320 di Cascia e SS 396 di Norcia – sono stati inseriti nella proposta di piano decennale ANAS di agosto 2004.

Per quanto riguarda il completamento della **Ex SS 3 Flaminia tratto Foligno-Spoleto,** nel corso della legislatura si è assistito al completamento dei lavori e all'apertura all'esercizio di questo tratto che rappresentava in precedenza uno dei punti più critici della viabilità regionale.

L'intervento **Innesto SS 75-Pontecentesimo** rientra fra le opere complementari del quadrilatero Marche–Umbria (SS 77 e raccordi). È stata redatta la progettazione definitiva ed è in corso lo Studio di impatto ambientale.

I lavori complessivamente realizzati per il **Tratto Nocera Umbra - Fossato di Vico,** Lotto 4/B 1° stralcio, Lotto 4/B 2° stralcio, Lotto 5 e Lotto 6 sono circa il 20%; l'importo complessivo è pari a 80,8 milioni di euro.

Per quanto riguarda la **Ex SS 219 Pian d'Assino,** adeguamento Tratto Padule – Branca lotto 2°, l'avanzamento lavori è al 30% e l'importo è di 21 milioni di euro.
Su incarico della Regione è stato redatto e approvato il progetto definitivo per il **Tratto Gubbio-Mocaiana**, comprendente la VIA, in variante al tracciato attuale; sono in corso le procedure per l'approvazione della variante agli strumenti urbanistici comunali.
Sempre su incarico della Regione è stato approvato il progetto preliminare per il **Tratto Mocaiana – Umbertine** in adeguamento al tracciato attuale, ed è stato consegnato il progetto definitivo con relativo studio d'impatto ambientale.

Nell'ambito di questo obiettivo strategico, nel corso del 2005, si registreranno degli avanzamenti nelle fasi di progettazione di tutti gli interventi precedentemente programmati ed in particolare, per quanto riguarda l'intervento più rilevante, il Nodo stradale di Perugia, si prevede che il CIPE procederà all'approvazione del progetto preliminare relativo al 1° e 2° tratto.

Per l'intervento relativo alla Trasversale Civitavecchia-Orte-Terni-Rieti, tratta Terni – Rieti, inoltre, si prevede che i lavori inizieranno nel corso del 2005.

Le priorità di fine legislatura

Nell'ambito dell'obiettivo strategico **"Sviluppo del sistema aeroportuale regionale",** vincoli di natura infrastrutturale penalizzano fortemente qualsiasi tipo di sviluppo consistente e duraturo del trasporto aereo nella regione, riconosciuto anche dal PUT come elemento fondamentale per la rottura dell'isolamento e per il miglioramento dei collegamenti di lunga distanza, di enorme rilievo per lo sviluppo economico, soprattutto per lo stretto rapporto con le attività legate al turismo. Lo sviluppo del traffico nell'aeroporto di Perugia nel corso degli anni è sottolineato dai consistenti incrementi registratisi nel periodo 2000-2003 nel movimento dei passeggeri (cfr. tab. n. 43).

Gli interventi di potenziamento infrastrutturale degli aeroporti di Perugia e Foligno sono inseriti in un apposito Accordo di Programma Quadro.

Tab. n. 43 - Movimento di passeggeri presso l'aeroporto di Perugia Anni 2000-2003 (Var. %)

	2000	2001	2002	2003
Nazionali	55,0	1,1	3,6	4,1
Internazionali	13,3	24,6	-11,8	5,6
Transito	-92,2	-94,2	337,5	-74,3
Totale Commerciale	27,3	11,4	-4,1	4,7
Aviazione Generale	-30,9	-0,9	0,2	1,7
Totale	23,0	10,9	-4,0	4,6

Fonte: Assaeroporti

Per l'**Aeroporto di S. Egidio** sono stati definitivamente approvati i progetti del prolungamento della pista di volo e dell'ampliamento dei piazzali di sosta degli aeromobili.
Riguardo l'**Aeroporto di Foligno** Il progetto esecutivo è stato approvato. Le attività vengono svolte dalla SASE e dal Comune di Foligno; le competenze della Regione si esplicano nell'ambito del rispetto dei contenuti dell'APQ.

Nel corso del 2005 inizieranno i lavori previsti per l'aeroporto di S. Egidio e di Foligno.

In relazione all'obiettivo strategico **"Sviluppo dell'intermodalità e della logistica** per favorire la mobilitazione ottimale delle merci", nelle precedenti legislature analisi, indagini e atti di programmazione avevano individuato nella realizzazione di alcuni interventi infrastrutturali un elemento essenziale per dare impulso

anche ad una nuova organizzazione del trasporto merci in ambito regionale.
Occorreva tuttavia trovare un canale di finanziamento per acquisire una parte (50%) delle risorse necessarie.
Nel corso della legislatura è stata costruita un'intesa con il Governo centrale per individuare tali risorse nella legge obiettivo, la quale ha riconosciuto la strategicità delle seguenti piattaforme logistiche umbre:

- la piattaforma logistica di Terni – Narni;
- la piattaforma logistica di Foligno;
- la piattaforma logistica di Città di Castello - San Giustino.

I progetti preliminari delle piattaforme sono stati presentati dalla Regione a marzo 2003 e hanno ottenuto l'approvazione del CIPE a maggio 2004. La spesa prevista ammonta complessivamente a 58 milioni di euro di cui 19 per la piattaforma logistica di Terni-Narni, 27 per quella di Foligno e 12 per quella di Città di Castello-S. Giustino.

Le priorità di fine legislatura

Si prevede la realizzazione dell'investimento da parte della Regione, con risorse di propria competenza (50%) da aggiungere a quelle rese disponibili dalla "legge obiettivo" (50%), e la successiva locazione al soggetto imprenditoriale, opportunamente qualificato e selezionato, destinato a gestire le varie aree di affari della piattaforma logistica (trasporto e stoccaggio, logistica integrata, distribuzione urbana, etc.).
La fase di gestione sarà quindi affidata ai privati, ma assicurando anche un controllo pubblico delle infrastrutture.
L'intento è di garantire condizioni di accesso non discriminanti e coerenza delle attività con gli indirizzi della programmazione regionale.
In attesa della formalizzazione dell'approvazione, che avverrà con una deliberazione del CIPE, è in corso di predisposizione un bando di gara per l'affidamento della progettazione definitiva delle tre piattaforme.

Inoltre, per favorire la competitività e la sostenibilità del **trasporto merci**, l'ndividuazione delle filiere economiche è assolutamente strategica ai fini delle scelte che in tema di trasporto merci devono essere compiute da Regione ed Enti locali.
E' in corso di predisposizione un progetto pilota nell'ambito del progetto comunitario I-Long per l'ottimizzazione delle modalità di trasporto delle filiere produttive del tessile individuate con una specifica indagine fra le aziende produttrici nelle aree di Città di Castello e Bastia.

In relazione all'obiettivo strategico **"Realizzazione, organizzazione, attrezzaggio, promozione di infrastrutture e itinerari** per la mobilità sostenibile, per l'escursionismo, per la valorizzazione delle risorse tipiche e di eccellenza delle Regione", lo sviluppo delle infrastrutture per la mobilità ecologica (percorsi ciclopedonali, piste ciclabili, ciclovie, sentieristica) presenta un forte grado di interconnessione con altre azioni strategiche del Patto per lo Sviluppo, integrandosi a pieno titolo con le politiche sociali, urbanistiche e per la difesa dell'ambiente.

Notevole, infatti, è il contributo di questi interventi nell'ambito della riqualificazione dei centri urbani, dove le infrastrutture per la mobilità sostenibile possono costituire alternative all'uso del mezzo privato e offrire concreti benefici in termini di minor inquinamento acustico e atmosferico, minor congestione, miglioramenti nella sicurezza della circolazione stradale, e tutela dei soggetti deboli (bambini, anziani, persone a ridotta capacità motoria)

Altrettanto evidente è l'integrazione con le politiche per lo sviluppo economico e per il turismo, in quanto la presenza di infrastrutture per la mobilità sostenibile, favorisce la possibilità di una fruizione equilibrata e capillare del territorio.

Per quanto attiene la mobilità ciclistica la Regione ha contribuito alla realizzazione di interventi a Terni, Perugia, Corciano e Orvieto.
Un'utile sperimentazione di integrazione fra sviluppo delle **infrastrutture per la mobilità sostenibile** e sviluppo turistico ed economico si sta realizzando con il PIAT, nel cui sono stati finanziati i seguenti interventi:

- la messa in sicurezza per consentire il transito pedonale, ciclabile e a cavallo della ex ferrovia Spoleto-Norcia;
- la realizzazione pista ciclabile da Spoleto ad Assisi lungo i torrenti Marroggia, Teverone, Timia e il Fiume Topino, per i quali sono in corso le progettazioni.

Si ritiene indispensabile la complessiva riorganizzazione e risistemazione e, dove necessario, la nuova realizzazione di itinerari e percorsi secondo specifiche chiavi tematiche, per favorire una promozione della sentieristica unitaria a livello regionale. A tal fine si è avviata una attività di coordinamento e collaborazione con Comunità Montane, Sviluppumbria, Comuni, Webred (gestore portale Umbria 2000), che si sta concretizzando con la ricognizione di iniziative e progetti esistenti.

Grazie a queste attività si individuerà poi la rete di interesse regionale, punto di riferimento per tutta la sentieristica, attività di supporto alla promozione di una nuova offerta turistica.

Nell'ambito dell'obiettivo strategico **"Sviluppo e potenziamento dei servizi di trasporto"**, l'organizzazione del sistema dei trasporti è stata radicalmente riformata dal D.Lgs. 422/97 che, a livello regionale, è stato recepito dalla L.R. 37/98.
In Umbria, nel periodo 2001-2004, è stato completato il quadro normativo di riferimento per la riorganizzazione dei servizi e della piena gestione delle competenze relative ai servizi ferroviari trasferiti dallo Stato alle Regioni con il D.lgs. 422/97.
Le iniziative assunte sono state tutte orientate a dare certezza normativa-finanziaria e programmatica al sistema trasporti e a consolidare l'assetto organizzativo gestionale indispensabile per l'apertura al mercato del settore.

Approvato il Piano Regionale dei Trasporti

Con l'approvazione del **Piano Regionale dei Trasporti** (DCR n. 351 del 16/12/03 – pubblicato nel BUR del 28/01/04), la Regione si è dotata dello strumento fondamentale per la pianificazione e la programmazione della mobilità regionale.
Il Piano definisce le linee fondanti il governo della mobilità intesa nella sua più larga accezione: infrastruttura, trasporto privato, pubblico e merci, con l'obiettivo di realizzare un sistema di mobilità regionale teso al superamento della marginalità del territorio umbro e al miglioramento dei collegamenti con la rete nazionale.
Inoltre il piano definisce una rete di servizi corrispondente alle risorse disponibili e congruente con le infrastrutture e gli interventi di miglioramento programmati sulle infrastrutture medesime e attribuisce grande rilievo alle azioni per la mobilità alternativa e le politiche urbane.

Le priorità di fine legislatura

Le attività sopra descritte consentiranno lo sviluppo e il potenziamento dei servizi di trasporto pubblico regionale e, soprattutto, miglioreranno il rapporto fra gestori con la conseguente ottimizzazione e integrazione dei servizi.
Le economie conseguite potranno essere impiegate per aumentare i servizi in aree oggi carenti e introdurre sistemi innovativi per il servizio a chiamata oggi effettuato.
Ciò premesso, nel corso del 2005 la Regione dovrà dotarsi di un sistema di monitoraggio delle attività previste dai contratti di servizio per acquisire in modo autonomo e stabile le informazioni critiche relative al trasporto pubblico locale e di programmare interventi finanziari e progettuali per migliorare l'offerta dei servizi.

In relazione all'obiettivo strategico **"Potenziamento delle infrastrutture immateriali e cablaggio della regione"** la

Regione si è fatta promotrice della realizzazione di una rete regionale a banda larga che migliori l'accesso di singoli e famiglie al sistema dei servizi e la competitività del sistema produttivo attraverso un valore aggiunto prodotto dall'innovazione introdotta dalle tecnologie dell'informazione nell'organizzazione della produzione e della formazione del mercato.

In attuazione del **Piano operativo**, che costituisce di fatto una prima versione dello studio di fattibilità del cablaggio regionale approvato nel 2004, sono state assunte una serie di iniziative necessarie a rendere operativi gli scenari delineati e sono stati avviati i confronti fra i soggetti pubblici interessati e gli eventuali partner privati.
In particolare a dicembre 2003 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa con i Comuni di Perugia, Terni, Città di Castello, Foligno ed Orvieto con lo scopo di costituire un soggetto unico regionale per la gestione delle telecomunicazioni e la realizzazione di una rete regionale a banda larga.
L'effettiva costituzione del **soggetto gestore** è prevista entro la fine del 2004.

A seguito degli approfondimenti condotti nell'apposito Gruppo di Lavoro composto dalla Regione e dai 5 Comuni coinvolti nel progetto (Perugia, Terni, Orvieto, Città di Castello e Foligno) lo **studio di fattibilità** per la realizzazione di un sistema regionale a BL è stato definitivamente aggiornato ed approvato a marzo 2004.

Nel corso del 2005 continuerà quindi l'attuazione delle azioni previste dallo studio di fattibilità; in particolare verrà elaborato il piano industriale del soggetto gestore e verrà realizzata la **struttura tecnologica** prevista lungo il binario FCU.

Per quanto riguarda l'obiettivo strategico **"Cooperazione applicativa per l'informazione territoriale ed i servizi al cittadino e all'impresa"** la Regione Umbria, nell'ambito dell'Intesa Istituzionale di Programma per la Società dell'Informazione, ha avviato, attraverso lo specifico Accordo di Programma Quadro, un insieme di azioni coordinate per incrementare il livello di automazione e di informatizzazione della gestione del territorio.
La realizzazione della nuova **rete geodetica** con interdistanza media di 7 Km e copertura dell'intero territorio regionale, unitamente alla realizzazione della nuova **rete regionale di stazioni fisse GPS/GNSS** di ricezione dei segnali satellitari, consentirà nei prossimi anni di ridurre tempi e costi ed incrementare l'accuratezza di tutte le operazioni di rilevazione nella attività progettuale, catastale e cartografica.

L'Accordo di Programma quadro per la Società dell'informazione comprende anche un progetto che si propone, attraverso la rete telematica regionale (COM_NET) e la cooperazione applicativa di rete, di allineare e rendere congiuntamente elaborabili le informazioni catastali riguardanti il patrimonio immobiliare e quelle riguardanti i soggetti operanti sul territorio, in possesso dei Comuni e delle Camere di Commercio.

2.2.3 Sviluppo e qualità del sistema delle imprese

Imprese industriali, dell'artigianato e del commercio

Il sistema delle imprese industriali, dell'artigianato e del commercio dell'Umbria è stato ampiamente analizzato nel corso degli ultimi anni, evidenziandone quindi le principali caratteristiche (microimprese essenzialmente legate alla subfornitura, i principali punti di forza e di debolezza, le strategie per il loro sviluppo competitivo). Un dato particolarmente interessante riguarda la dinamica delle stesse rispetto ai tradizionali indici di natalità, mortalità e sviluppo elaborati da Unioncamere.

Tab. n. 44 - Indici di natalità, mortalità e sviluppo nel periodo 2000-2003 - *Percentuale delle imprese iscritte e cancellate nel corso dell'anno rispetto a quelle attive*

	Natalità			
	2000	**2001**	**2002**	**2003**
Umbria	**8,0**	**8,0**	**7,2**	**7,0**
Nord-ovest	8,7	8,7	8,4	8,0
Nord-est	7,7	7,7	7,8	7,4
Centro	9,2	9,7	9,3	8,9
Sud	7,9	8,4	8,5	7,4
Italia	8,3	8,6	8,5	7,8
	Mortalità			
	2000	**2001**	**2002**	**2003**
Umbria	**5,9**	**6,5**	**6,8**	**5,9**
Nord-ovest	6,9	6,7	7,4	6,7
Nord-est	6,9	6,9	7,5	6,7
Centro	6,8	7,4	7,3	6,6
Sud	5,9	6,4	6,3	5,8
Italia	6,5	6,8	7,0	6,4
	Sviluppo*			
	2000	**2001**	**2002**	**2003**
Umbria	**2,2**	**1,5**	**0,4**	**1,1**
Nord-ovest	1,8	2,0	1,1	1,2
Nord-est	0,8	0,8	0,3	0,7
Centro	2,5	2,4	2,0	2,3
Sud	2,1	2,1	2,1	1,6
Italia	1,8	1,8	1,4	1,4

N.B. Gli indicatori sopra riportati sono da analizzare ricordando che non comprendono le iscrizioni e le cessazioni inerenti il comparto agricolo
(*) saldo tra indice di natalità e quello di mortalità. Gli eventuali lievi scostamenti sono dovuti ad arrotondamenti
Fonte: Infocamere, indagine Movimprese

Dai dati disponibili per il periodo 2000-2003 emerge una minore vivacità della natalità delle imprese umbre rispetto al dato nazionale, parzialmente mitigata da un valore inferiore negli indici di mortalità delle stesse. In altri termini in Umbria sono state avviate nuove attività imprenditoriali in misura inferiore che nelle altre ripartizioni, ma esse sembrano aver mostrato una maggiore solidità nel restare nel mercato. In ogni caso gli indici di sviluppo regionali risultano lievemente inferiori a quelli nazionali, anche se superiori a quelli delle regioni del nord Italia.

La politica di sviluppo e qualità del sistema delle imprese nel corso della legislatura si è principalmente orientata a realizzare interventi rivolti a:

- incentivare investimenti in direzione della creazione di 'reti di imprese", per migliorare efficienza e competitività del sistema
- innovare, compiendo scelte decisive che coinvolgano imprese, università ed istituzioni, nell'ambito del processo di aumento degli investimenti in ricerca ed innovazione per allinearsi alla media europea
- l'internazionalizzazione delle imprese, in una ottica di ristrutturazione complessiva delle opportunità di business;

Anche se non direttamente rientrante in questa linea d'azione, un altro obiettivo fondamentale consiste nel colmare l'attuale "gap" infrastrutturale, una delle cause primarie del divario di produttività dell'economia nazionale rispetto ai paesi più avanzati; una problematica tanto più rilevante per una regione come l'Umbria che per la sua posizione si trova a convivere con condizioni di oggettiva marginalità.

Le politiche regionali volte a sostenere, promuovere, qualificare e modernizzare le attività produttive dell'Umbria nel corso della legislatura si sono essenzialmente basate su una coppia di strumenti costituita dall'utilizzo delle risorse e delle tipologie di aiuto alle imprese previste dal Fondo Unico e dal Docup Ob. 2.

In particolare, a maggio 2004 è stato approvato dalla Giunta regionale il **piano di riparto del Fondo unico regionale** per gli incentivi alle imprese. Il fondo si propone di sostenere i processi di ricerca, innovazione e consolidamento delle imprese e la loro internazionalizzazione in una congiuntura difficile e di intervenire in settori, come il tessile abbigliamento, particolarmente esposti a tali rischi.

La Regione Umbria sta infatti lavorando ad un **progetto regionale di sviluppo del comparto tessile-abbigliamento**, finalizzato al sostegno e rilancio di questo settore produttivo in linea con gli orientamenti

della Commissione Europea sul futuro del settore nell'Unione allargata e in sintonia con gli interventi in corso in altre Regioni.
Il progetto prevede misure volte a valorizzare sia le imprese di eccellenza umbre, sia le micro e piccole imprese cosiddette "terziste", attraverso interventi a breve e a medio-lungo termine, che consentano un ritorno in termini di immagine, promozione, aggregazione e qualità per tutto il settore del tessile-abbigliamento.

Nell'ambito dell'attuazione del Docup Ob. 2 2000-2006, i principali interventi riguardano:

- il **Piano Regionale per la riqualificazione dell'offerta insediativa per le attività produttive** - previsto dalla Misura 1.1 "Riqualificazione dell'offerta insediativa per le attività produttive" - per un ammontare complessivo di risorse stanziate di circa 60 milioni di euro, che definisce azioni ed interventi finalizzati a razionalizzare e riqualificare l'offerta insediativa regionale, anche attraverso il recupero dei siti dimessi. Il Piano è stato pubblicato nel Bollettino Ufficiale di giugno 2004 unitamente alle procedure attuative.

- Il **Piano per il Marketing territoriale** previsto dalla Mis. 1.2 "Promozione del territorio, Marketing d'area", approvato ad aprile 2003, ha come finalità principale quella di attrarre iniziative esogene attraverso una duplice metodologia di approccio: da una parte si tratta di promuovere l'area eleggibile nella sua interezza, dall'altra quella di identificare territori omogenei che presentano peculiarità nello sviluppo. Si tratta, quindi, sulla base di una ripartizione territoriale così determinata, di comporre un corretto mix di qualità, di innovazione tecnologica, opportunità e convenienze finalizzato alla costituzione di pacchetti localizzativi. E' in fase di valutazione la bozza del progetto attuativo 2004-2006, presentato da Sviluppumbria, che individua nuovi pacchetti localizzati.

- Il **Programma regionale per lo sviluppo e la diffusione dell'innovazione** – previsto all'interno della Misura 2.2 "Servizi alle imprese, innovazione, animazione economica"– è stato approvato dalla Giunta Regionale a maggio 2004. Esso parte dal presupposto che si debba produrre una modificazione dei comportamenti dei principali attori coinvolti nello sviluppo e di chi decide nell'ambito delle imprese. Il Programma che interessa il quinquennio 2004-2008, si articola in quattro obiettivi specifici:
  - creare un sistema per l'innovazione dell'Umbria, attraverso relazioni permanenti tra centri di ricerca e di diffusione dell'innovazione e il sistema delle imprese;

- animazione per l'innovazione, elevando la propensione all'innovazione delle imprese;
- innovazione per la crescita, da raggiungere attraverso la diversificazione del sistema produttivo;
- rafforzare e qualificare il fattore umano

- il sostegno agli investimenti delle PMI, che con la recente tornata di bandi mette in campo complessivamente oltre 50 milioni di euro

- il complesso di misure relativo alla **ingegneria finanziaria** previsto dalla Misura 2.3 "Servizi finanziari alle imprese". Tali azioni risultano particolarmente importanti anche alla luce dei recenti accordi di Basilea sulla concessione del credito bancario e considerata la debolezza in tal senso dalla piccola dimensione che caratterizza in maniera preponderante il panorama dell'imprenditoria umbra.

- Il **Piano regionale per lo sviluppo della società dell'informazione -** previsto dalla Misura 1.4 "Sviluppo della società dell'informazione" – si inquadra nell'esigenza di favorire e migliorare l'impiego della Information & Communication Technology presso il sistema produttivo regionale attraverso un sistema di aiuti finalizzato all'acquisizione di servizi. Sono stati emanati i bandi per gli anni 2002 e 2003 ed è in fase istruttoria il bando per il 2004.

A rafforzare la azioni a sostegno del recupero di "competitività" del sistema produttivo regionale, un importante traguardo nella regione Umbria è stato raggiunto con la predisposizione di **bandi per aiuti** agli investimenti delle piccole e medie imprese per un totale di risorse pubbliche pari ad oltre 50 milioni di euro.
In particolare i bandi "filiera industria" riguardano:

- investimenti (Azione 2.1.3 Docup Ob. 2), finalizzati alla concessione di contributi in conto impianti alle PMI industriali ed artigiane di produzione e servizi alla produzione, al sostegno dei programmi di investimento, all'incremento dei livelli occupazionali, nonché alla crescita dimensionale;
- servizi reali (Azione 2.2.1 tip.b Docup Ob. 2), finalizzati alla concessione di contributi a fondo perduto alle PMI allo scopo di promuovere il miglioramento, favorire il consolidamento e l'ammodernamento, anche tecnologico, delle stesse ed aumentarne la competitività;
- **bando Integrato** Industria (Docup Ob. 2, POR Ob. 3, Legge 236/93) finalizzato al consolidamento e alla qualificazione dell'apparato industriale attraverso il sostegno alla creazione di sistemi/reti di impresa volti a consentire una migliore

organizzazione dell'offerta di prodotti/servizi e un arricchimento e/o perfezionamento di filiere o fasi di filiera
- bando Pacchetti Integrati di Agevolazioni - PIA (Docup Ob. 2)

Lo stato dell'arte sulla attuazione del **"pacchetto" competitività** per l'Umbria delineato nel Dap 2004, nonché sugli orientamenti per una rilettura delle **politiche industriali** e per lo sviluppo locale, vengono più diffusamente riportati al Cap. 3.

Imprese agricole

L'impresa agricola rappresenta un cruciale fattore di sviluppo dell'economia regionale non soltanto in termini di creazione di valore aggiunto, ma anche e soprattutto in termini di presidio del territorio e di produzione di qualità dei prodotti e dell'ambiente. Tale attività, nel contesto competitivo globale può risultare penalizzante in un'ottica di mera contabilizzazione economica. Il ruolo dell'impresa agricola nell'economia europea è testimoniato dalle tradizionali politiche di sostegno al settore sviluppatesi a partire dal dopoguerra.

Tale sostegno si sostanzia sia in trasferimenti - che provengono dall'AGEA (ex AIMA), da altri organismi di intervento, dal MIPAF, dal MAP, dal Fondo meccanizzazione e dalle Regioni – sia in agevolazioni, che riguardano l'IVA, i carburanti, l'IRPEF, l'ICI, l'IRAP, nonché le agevolazioni previdenziali e contributive.

Tab. n. 45 - Il sostegno al settore agricolo attraverso trasferimenti e agevolazioni

	2000			2001		
	Totale in milioni di euro	% Trasferimenti (1)	% Agevolazioni (2)	Totale in milioni di euro	% Trasferimenti (1)	% Agevolazioni (2)
Umbria	**375**	**81,6**	**18,4**	**415**	**80,1**	**19,9**
Toscana	794	77,4	22,6	789	75,7	24,3
Marche	472	76,2	23,8	503	75,6	24,4
Lazio	1.006	68,6	31,4	978	66,1	33,9
Abruzzo	403	69,8	30,2	426	70,7	29,3
Nord Ovest	2.559	66,3	33,6	2.874	66,7	33,3
Nord Est	3.582	68,3	31,8	3.869	68,1	31,9
Centro	2.647	74,4	25,6	2.685	72,9	27,1
Mezzogiorno	7.755	71,3	28,7	7.787	70,2	29,8
Italia	16.543	70,4	29,6	17.215	69,6	30,4

(1) I trasferimenti provengono da: AGEA (ex AIMA), altri organismi di intervento, MIPAF, MAP, Fondo meccanizzazione e Regioni.
(2) Le agevolazioni riguardano: IVA, Agevolazioni carburanti, IRPEF, ICI, IRAP, Agevolazioni previdenziali e contributive.
Fonte: Inea, Rapporto sullo stato dell'agricoltura 2003

Da un'analisi svolta dall'INEA, emerge che il sostegno al settore agricolo umbro è stato pari nel 2001 a 415 milioni di euro in gran

parte (80,1%) dovuto a trasferimenti dai vari enti. Tale percentuale risulta superiore a quella registrata nelle altre ripartizioni territoriali.

Il principale strumento per l'attuazione degli interventi in materia di agricoltura e sviluppo rurale è rappresentato dal Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006.

L'attuazione positiva del PSR 2000-2006

Nel periodo 2000-2004 va evidenziato un trend positivo, avendo la Regione Umbria realizzato una spesa pari a 148 milioni di euro di quota FEAOG (maggiore spesa rispetto all'assegnato in base al profilo di Berlino di oltre 22 milioni di euro), corrispondente ad una spesa pubblica di 326 milioni di euro (maggiore spesa rispetto alla previsione iniziale di 51,5 milioni di euro). Delle risorse utilizzate in esubero rispetto alla quota originariamente assegnata, quelle riferite agli anni 2000-2002 vanno considerate in anticipazione rispetto alla dotazione complessiva dell'intero periodo 2000-2006.
Per gli anni 2003 e 2004 si tratta, invece, di risorse che vanno ad aggiungersi alla dotazione inizialmente prevista (179,61 milioni di euro per l'intero periodo 2000-2006) per circa 14 milioni di euro FEAOG su base annuale, ai quali vanno ad aggiungersi ulteriori 29 milioni circa per gli impegni pluriennali che ne derivano. Tali risorse si renderanno effettivamente disponibili a partire dall'annualità 2006.
In definitiva l'Umbria ha registrato un incremento della disponibilità delle risorse finanziarie comunitarie di circa il 25%.
Relativamente all'obiettivo strategico "**Promozione dell'innovazione e della qualità** e riposizionamento verso produzioni a più alto valore aggiunto", con il Piano di sviluppo rurale significativi sono stati gli investimenti delle imprese.
La dinamica della spesa evidenzia un impulso significativo a partire dal 2003, anno in cui si realizza la rendicontazione del primo gruppo di progetti autorizzati.

Gli investimenti delle imprese in agricoltura

Il sostegno agli investimenti delle imprese nell'attività agricola, nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti e nell'attività agrituristica rappresenta, in termini di pagamenti effettivi, il 18% della spesa totale del PSR, mentre in termini di impegni, ovvero di progetti complessivamente approvati e ammessi a finanziamento, l'incidenza sul totale dei nuovi impegni assunti nel 2000-2004 sale a oltre il 25%. Gli investimenti nelle aziende agricole incidono per oltre il 50% sul totale investimenti.
Analizzando nel dettaglio la situazione per le diverse misure, nel caso degli investimenti delle aziende agricole sono stati autorizzati n. 784 progetti per oltre 57 milioni di euro di contributo pubblico, con l'attivazione di una spesa complessiva di 125 milioni.
Per il "Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli" sono stati autorizzati 89 progetti per complessivi 102 milioni di euro di investimento con un contributo pubblico di 41 milioni di euro. Altri consistenti

Lo sviluppo della multifunzionalità dell'impresa agricola

investimenti sono stati realizzati sul versante della diversificazione delle attività aziendali e lo sviluppo della multifunzionalità dell'impresa, con l'autorizzazione di 212 progetti di investimento per l'attività agrituristica per complessivi 35 milioni di euro di spesa ammissibile e 17 di contributo pubblico.
Ulteriori **interventi nell'agriturismo** sono stati realizzati nell'ambito delle legge regionale 28/97, orientati soprattutto al potenziamento dei servizi sportivi, ricreativi e culturali legati alla ricettività agrituristica. In funzione della qualificazione dell'offerta sono state inoltre sviluppate le procedure di valutazione e classificazione della stessa.
Sul versante agrituristico vanno evidenziati i notevoli risultati conseguiti nella dinamica di offerta e domanda di ricettività. Dal 2000 al 2003 si registra infatti un incremento degli esercizi del 42% ed un aumento dei posti letto pari al 46%. Gli arrivi e le presenze sono incrementati rispettivamente del 42% e 33%, con una permanenza media (4,3 giorni) pressoché invariata.

Il ricambio generazionale in agricoltura

Sempre in funzione dell'incremento della competitività dell'impresa risultati significativi si sono avuti per il sostegno al ricambio generazionale nel settore, con l'insediamento di 1.344 giovani imprenditori e una spesa complessiva di oltre 32 milioni di euro.
A sostegno dei processi di **rinnovamento** e modernizzazione **delle imprese** è intervenuta anche la modifica dell'impianto e degli strumenti per la ricerca applicata ed il trasferimento dell'innovazione, con una nuova legge di promozione delle conoscenze nel sistema produttivo agroalimentare regionale (LR 33/2002).

L'incremento della superficie vitata a DOC e DOCG

In materia di **investimenti a sostegno della qualificazione delle produzioni regionali**, significativa è stata l'azione condotta nel settore vitivinicolo dove, in attuazione della riforma dell'Organizzazione comune di mercato, sono stati finanziati rinnovamenti degli impianti in molte aree DOC (oltre 2500 ettari, per un contributo complessivo di 16,8 milioni di euro), con introduzione di nuove forme di allevamento e sviluppo di metodologie sostenibili di difesa della coltura. L'azione di qualificazione della **produzione vitivinicola** ha fatto sì che la superficie vitata a DOC sia passata dal 32% sul totale dell'anno 2000 all'attuale 45%. Significativi risultati sono rappresentati dagli incrementi delle superfici vitate a DOC e DOCG, come pure i risultati conseguiti per le altre produzioni a denominazione tutelata (sensibile incremento delle produzioni certificate, con l'olio extravergine di oliva a DOP "Umbria" che vede raddoppiare le quantità rispetto al 2000). Negli ultimi due anni sono stati costituiti sei Consorzi di tutela – tre per le DOC dei vini e tre per i prodotti Dop ed Igp - proprio per il ruolo di promozione, valorizzazione e

Promozione dell'innovazione e della qualità

tutela dei prodotti di qualità, e dalla introduzione anche nelle aziende agricole, settore fino ad oggi poco interessato dalla certificazione, dei sistemi di qualità aziendale.
Sono stati inoltre sviluppati progetti per sostenere la commercializzazione delle produzioni di qualità, sia sul mercato nazionale che estero.
Per quanto riguarda gli **interventi di promozione del territorio**, in attuazione della legge regionale che disciplina la costituzione degli itinerari dei prodotti di qualità sono oggi operanti quattro Strade del vino ed è stata approvata la Strada dell'olio extravergine di oliva DOP Umbria.

Sul piano delle **infrastrutture rurali** è proseguita l'attuazione delle disposizioni per fronteggiare l'emergenza idrica nella regione con la redazione del V stralcio delle Opere irrigue e l'attivazione di taluni procedimenti dallo stesso previsti (approvazione del IV lotto funzionale per circa 7 milioni di euro, altri interventi concernenti l'invaso sul torrente Carpina, la riqualificazione ambientale a fini irrigui di cave dismesse e l'utilizzo di acque reflue a scopi irrigui, nonché interventi a sostegno della razionalizzazione delle tecniche irrigue).
Per quanto concerne le attività relative al II stralcio del Piano di interventi urgenti si registra la **consegna dei lavori relativi alla diga sul fiume Chiascio** (16 milioni di euro), l'appalto di una parte dei lavori relativi all'adduzione Montedoglio-Valdichiana-Trasimeno (73 milioni di euro), l'approvazione dei progetti elaborati dall'Ente irriguo Umbro-toscano per l'adduzione dalla diga Casanova sul fiume Chiascio e per l'adduzione Montedoglio-Valdichiana-Trasimeno (circa 163 milioni di euro).
Sul piano programmatico proseguono le attività connesse alla redazione ed approvazione del Piano stralcio PS.2 per il lago Trasimeno, adottato dal Comitato istituzionale dell'Autorità di bacino del fiume Tevere, ed è in atto la valutazione, ai fini della relativa approvazione, dello Studio per il Piano di Settore per l'irrigazione nella Regione Umbria.
Per quanto concerne **la viabilità rurale** sono stati approvati e autorizzati 33 progetti, per un investimento complessivo di 6,5 milioni di euro, mentre altri 9 progetti sono stati autorizzati per l'adeguamento di acquedotti rurali (1,1 milioni di investimento).
Nell'ambito della complessiva riforma che la Regione ha avviato in attuazione del decentramento amministrativo introdotto dal D.Lgs. n. 112/1998 e, per quanto riguarda il settore agricolo, dal D.Lgs. n. 143/1998, particolare importanza riveste l'attività legata al riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione sancita dalla legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

Il ddl sul riordino delle funzioni in materia di agricoltura

Sulla base dei principi introdotti dagli art. 117 e 118 della riforma del Titolo V della Costituzione, la Giunta regionale ha preadottato un disegno di legge concernente il "Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi regionali in materia di tutela e valorizzazione delle risorse agricole, forestali, alimentari agrituristiche, rurali ed ittiche di cui all'articolo 117 della Costituzione".
In particolare, il testo normativo definisce le attribuzioni regionali in materia agricola ed individua in un apposito elenco una nuova articolazione delle relative funzioni e compiti amministrativi a livello regionale e subregionale. Inoltre stabilisce il conferimento di alcune funzioni amministrative da attribuire ai Comuni, singoli o associati, nel rispetto dei richiamati principi costituzionali, assicurando, nel contempo, l'esercizio delle funzioni stesse, senza soluzioni di continuità, da far svolgere alle Comunità Montane e fino alla individuazione dei cosiddetti ambiti territoriali ottimali individuati dal disegno di legge regionale in materia di sistema pubblico endoregionale
Il disegno di legge prevede inoltre una **revisione funzionale** dell'Agenzia regionale umbra per lo sviluppo e l'innovazione in agricoltura (**ARUSIA**) attraverso l'affidamento alla stessa dei compiti a carattere gestionale connessi alle funzioni proprie della Regione. Inoltre nell'ambito dell'Agenzia è prevista la istituzione di una struttura interna per i pagamenti comunitari (organismo pagatore regionale) la cui organizzazione sarà definita, previa verifica di fattibilità, con apposito regolamento regionale.
Il disegno di legge, dopo avere acquisito il parere favorevole del Consiglio delle Autonomie locali è stato oggetto di concertazione dell'apposito Tavolo Tematico.

2.2.4 Energia

La componente dei costi energetici condiziona pesantemente la competitività del sistema industriale regionale e ne costituisce un vincolo per le sue prospettive di avanzamento.

Avendo ben presente l'esigenza di attenuare tale vincolo strutturale, l'azione programmatica della Regione ha dovuto in questi anni calarsi in un contesto segnato dalle innovazioni indotte dalla liberalizzazione del mercato dell'elettricità e del gas, dagli impegni internazionali (Protocollo di Kyoto, ecc.) per la riduzione dell'inquinamento ambientale e la riduzione dei gas serra, dalla nuova organizzazione istituzionale conseguente al decentramento. Un quadro energetico così variegato ha comportato l'assunzione di scelte strategiche e richiesto la definizione di risposte rispetto all'insorgere delle emergenze energetiche.

I progressi delle dinamiche energetiche

Le dinamiche energetiche hanno mostrato sensibili progressi sia sul versante della produzione che su quello della dotazione di infrastrutture.
Mentre con l'entrata in funzione della centrale di Pietrafitta viene praticamente **colmato il deficit fra domanda e offerta elettrica**, la produzione netta regionale è cresciuta in tre anni del 31,5% passando da 3.246 GWh del 2000 ai 4.268 del 2003.
Il potenziamento della rete di trasporto, grazie soprattutto al completamento del raccordo a 380 kV di collegamento della stazione di Villavalle alla linea Montalto-Villanova e al raccordo a 220 kV di collegamento di Pietrafitta Nuova all'elettrodotto Villavalle-Arezzo, è ormai in grado di assicurare all'Umbria una magliatura rispondente alle esigenze di sicurezza e sviluppo del sistema elettrico.

Grazie alla disponibilità di gas naturale è stato possibile attivare nuova capacità termoelettrica. Infatti i consumi di gas sono aumentati del 35,7% passando da 1.078 milioni di m^3 del 2000 a 1.462,8 del 2003. Gli interventi più significativi sulla rete hanno riguardato il metanodotto di allacciamento alla centrale di Pietrafitta e l'avvio di nuovi tratti fra cui il collegamento Pietrafitta-Perugia.

Approvato il Piano Energetico Regionale

A luglio 2004, dopo oltre 14 anni dal documento precedente, con l'approvazione del **Piano Energetico Regionale,** la Regione si è dotata dello strumento fondamentale di regolazione del settore, definendo il quadro di riferimento nel cui ambito possono svilupparsi le potenzialità d'investimento pubblico e privato in campo energetico con ricadute positive sull'economia e l'occupazione.
Gli assi portanti della programmazione energetica regionale sono individuati nella salvaguardia ambientale e nella disponibilità di energia a costi compatibili.
Rispetto a quest'ultimo aspetto il documento si misura con gli ulteriori avanzamenti imposti dalla crisi del comparto dell'acciaio magnetico di AST ThissenKrupp manifestatasi nei primi mesi del 2004. La questione dei costi si poneva infatti come punto centrale nei programmi di valorizzazione e rilancio del sito ternano, sulla base degli impegni concordati in sede di confronto fra le parti sociali e le istituzioni.

Gli interventi attivati

Le risorse complessive che la Regione a partire dall'anno 2000 ha destinato al comparto energetico ammontano a circa 41 milioni di euro.
In questo ambito gli stanziamenti più consistenti hanno riguardato i fondi del progetto Pietrafitta pari ad 12,17 milioni di euro e quelli della Misura 3.1 del Docup Ob.2 2000-2006 "Sostegno alle

imprese per la tutela e la riqualificazione dell'ambiente" pari a 14,154 milioni di euro.

Nella tabella seguente sono riportati i contributi agli investimenti per il periodo 2001-2004 unitamente al numero dei beneficiari.

Tab. n. 46 - Contributi agli investimenti negli anni 2001-2004 - *Importi in euro*

Anno	Tipologia degli impianti	Impegni	Beneficiari N°
2001	Utilizzo di energia termica da biomassa nelle imprese	121.237,54	3
2001	Cogenerazione e recupero reflui negli ospedali	1.898.572,13	12
2001	Progetti dimostrativi Università di Perugia	525.082,94	2
2001	Impianti idroelettrici di piccola potenza nei comuni	23.622,28	1
2001	Impianti fotovoltaici nelle abitazioni	660.016,90	24
2002	Impianti fotovoltaici nelle scuole	1.186.380,00	11
2003	Impianti di energia solare per uso termico nelle abitazioni	500.000,00	330
2003	Impianti fotovoltaici nelle abitazioni	500.000,00	127
2003	Utilizzo di energia termica da biomassa nelle abitazioni	500.000,00	207
2004	DOCUP Ob. 2 Interventi ambientali nelle imprese	8.400.000,00	in attuazione
2004	DOCUP Ob. 2 Interventi energetici nelle imprese	5.600.000,00	in attuazione
	TOTALE	**19.914.911,79**	

Priorità per l'ultima fase di legislatura

L'impegno della Regione nei prossimi mesi sarà prioritariamente rivolto **all'attuazione delle indicazioni contenute nel Piano Energetico Regionale** mediante la predisposizione degli opportuni atti normativi ed amministrativi, nonché alle iniziative programmatiche di più immediata cantierabilità.

Sarà a tal fine predisposto un disegno di legge volto alla promozione dell'utilizzo dell'energia solare a fini termici e per la produzione fotovoltaica negli edifici, esso prevederà altresì la delega ai Comuni per le autorizzazioni degli impianti di fonti rinnovabili.
Contestualmente, dando seguito ad una specifica indicazione del P.E.R., si procederà alla predisposizione di un atto regolamentare volto a definire idonei criteri e regole per la localizzazione e realizzazione degli impianti eolici tese alla tutela paesaggistica ed ambientale.

Per coniugare il rigore del bilancio energetico (produzione/consumi e costi dell'energia) con l'obiettivo ambientale, le azioni del Piano puntano ad una riqualificazione sia dei consumi che della produzione di energia.

Gli **interventi sulla domanda** riguarderanno:

- industria - incentivi alle imprese per la tutela ambientale, il risparmio energetico, l'utilizzo delle fonti rinnovabili, l'analisi energetica;
- edilizia - certificazione energetica degli edifici, tecniche della bioarchitettura;
- inquinamento luminoso - indirizzi programmatici e normativi finalizzati a contrastare il fenomeno dell'inquinamento luminoso;
- efficienza energetica - attuazione dei D.M. sull'efficienza negli usi finali; tariffe biorarie.

Gli **interventi sull'offerta** riguarderanno:

- energia idraulica - recupero energetico delle reti degli acquedotti, riqualificazione degli impianti esistenti;
- solare termico - programmi di sensibilizzazione e promozione rivolti ad utilizzatori ed installatori; norme per l'installazione di impianti solari nelle nuove costruzioni e nelle ristrutturazioni;
- solare fotovoltaico - programmi di sensibilizzazione e promozione rivolti ad utilizzatori ed installatori; norme per l'installazione di impianti fotovoltaici nelle nuove costruzioni e nelle ristrutturazioni;
- biomasse - incremento, per 200.000 tonnellate l'anno, dell'utilizzo della biomassa agricola e forestale per piccoli impianti (fino a 5 MW) elettrici in cogenerazione e per impianti termici;
- energia eolica - attivazione delle potenzialità esistenti, pari a 300 MWe, con previsione del 20% nel primo annuo;
- cogenerazione e teleriscaldamento - interventi di sostegno rivolti prioritariamente verso i grandi utilizzatori: ospedali, scuole, centri commerciali.

Il P.E.R. non trascura peraltro le tecnologie del futuro come quella dell'idrogeno, tenuto conto di esperienze recentemente avviate - "Carta di Orvieto per l'economia dell'idrogeno a livello locale" e iniziativa per lo sviluppo di celle a combustibile tra Finmeccanica ed Enertad partecipata anche da Sviluppumbria.

Per quanto attiene le iniziative di sostegno agli investimenti si procederà lungo due direzioni:

- l'attuazione della Misura 3.1. del DOCUP il cui bando è scaduto il 20.10.04;
- la predisposizione di un nuovo bando per il risparmio energetico e l'utilizzo delle fonti rinnovabili in strutture pubbliche.

Per la rete di trasporto ad alta tensione si procederà alla stipula con il Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale s.p.a. (G.R.T.N.) di un protocollo di intesa per l'applicazione della V.A.S. (Valutazione Ambientale Strategica) ai programmi di pianificazione e sviluppo che interessano il territorio regionale.

2.2.5 Il sistema del credito

Le dinamiche creditizie

Una delle principali motivazioni di una evoluzione europea ed italiana meno favorevole rispetto a quella americana è da attribuire al tendenziale declino della produttività totale e del lavoro, iniziato nei primi anni novanta.
Sembrerebbe che l'Europa, pur riuscendo ad esprimere ancora modelli organizzativi e capacità produttive efficienti, perda terreno nel terziario e comunque nella maggior parte dei settori extra industriali, che rappresentano nelle economie avanzate una quota crescente di Pil.
All'interno del settore dei servizi la vasta area dei servizi finanziari e creditizi rappresenta un punto di criticità evidente.
Il sistema bancario italiano ha subito negli anni recenti forti cambiamenti che hanno visto la privatizzazione degli istituti di credito e successivamente una serie di processi di fusione/acquisizione.
Tali modificazioni, pur recando benefici a diverse aziende di credito in termini di redditività aziendale, hanno creato a livello di sistemi economici locali alcune vischiosità, senza mostrare, in alcuni casi, un miglioramento della competitività nel territorio.

Infatti le fusioni – acquisizioni hanno decentrato i centri decisionali delle banche rispetto ai territori di riferimento e hanno spesso contribuito ad azzerare un patrimonio di conoscenze, in particolare riferite alle micro e piccole imprese, che difficilmente sarà recuperato attraverso una operazione meramente "ragionieristica" definita dagli Accordi di Basilea II. Inoltre, paradossalmente, hanno allentato l'efficacia della catena dei controlli della vigilanza bancaria tra la "casa madre" e le partecipate/acquisite.
In questo ambito si esprime l'esigenza di *"fare banca locale"* che rappresenta un *modus operandi* più che una caratteristica di tipo economico/dimensionale che dovrà essere soddisfatta nell'interesse delle imprese e dello stesso sistema bancario per migliorare e rafforzare il rapporto fiduciario compatibilmente con gli evidenti e ormai inevitabili processi di acquisizione/fusione.
Tale caratteristica, come sarà illustrato più avanti, sta influenzando diverse realtà territoriali, tra cui anche la regione Umbria, che presenta tassi di interesse superiori alla media nazionale e una concentrazione delle sofferenze in pochi affidati.

In generale, la performance del settore creditizio in Umbria può essere analizzata in un'ottica di breve e di medio termine, esaminando quattro **indicatori chiave del credito**:

- il livello dei tassi di interesse;
- le sofferenze sugli impieghi;
- i depositi delle famiglie sulla popolazione;
- gli impieghi delle imprese su aziende attive.

Il sensibile calo dei tassi di interesse in Umbria

Per quanto riguarda il livello dei tassi di interesse, con particolare riferimento ai tassi di interesse a breve sugli impieghi, in Umbria esso continua ad essere superiore a quello nazionale e a quello delle regioni del Centro nord. Tuttavia esso in questi ultimi anni ha registrato una sensibile riduzione che lo ha portato ad avvicinarsi notevolmente ai valori delle regioni limitrofe e al dato medio nazionale.
In particolare nel 2000 il costo del denaro superava, secondo una indagine dell'Unioncamere e del Sole 24 Ore, l'8,4% nella provincia di Perugia e l'8,36% in quella di Terni. Nel 2001, il tasso di interesse a breve era pari in Umbria al 7,49% rispetto a un dato nazionale del 6,11. Nel primo semestre 2003 esso risulta pari a 5,82% rispetto al 5,44% dell'Italia. Il differenziale è quindi sceso dagli 1,38 punti percentuali del 2001, a 0,38 punti percentuali del primo semestre 2003.

Tab. n. 47 - I tassi d'interesse a breve a livello regionale

	1° semestre 2002	1° semestre 2003	Variazione
Perugia	7,13(*)	5,58 (*)	-1,55
Terni	7,34(*)	6,73 (*)	-0,61
Umbria	7,11	5,82	-1,29
Marche	5,96	5,46	-0,5
Toscana	6,12	5,95	-0,17
Centro	6,04	5,64	-0,4
Italia	5,90	5,44	-0,46

(*) Elaborazioni Istituto G. Tagliacarne su dati Banca d'Italia
Fonte: Banca d'Italia

Passando all'esame dell'indicatore relativo al volume delle sofferenze sugli impieghi, l'analisi del periodo 1999 - 1° semestre 2003 evidenzia una riduzione dell'indicatore sia in provincia di Perugia che in quella di Terni.

Tale riduzione però risulta notevolmente inferiore a quella registrata a livello nazionale. Da sottolineare che la quota delle sofferenze sugli impieghi risulta nelle due province superiore al dato nazionale nell'ultimo periodo.

Tab. n. 48 – Sofferenze su impieghi per provincia (Anni 1999 – Giugno 2003) – *Valori percentuali*

	1999	2000	2001	2002	I sem. 2003
Perugia	6,16	5,88	5,03	5,20	5,47
Terni	6,65	5,85	4,76	5,62	5,56
Italia	7,55	5,93	4,70	4,46	4,49

Fonte: Elaborazioni Istituto G. Tagliacarne su dati Banca d'Italia

Va comunque sottolineato che nelle due province umbre (ed in particolare in quella di Perugia), secondo l'analisi dell'Istituto G. Tagliacarne, nel primo semestre 2003 si è verificata una notevole **concentrazione delle sofferenze in pochi affidati.**
Tale fenomeno, che interessa anche alcune aree della Lombardia, del Veneto e dell'Emilia Romagna, nonché tutto il Lazio, sembrerebbe legato a criticità di tipo "aziendale" e legate al ciclo economico debole. In queste realtà peraltro i tassi di interesse a breve risultano inferiori a quelli delle province umbre.

Sembrerebbe pertanto che le banche tendano a considerare maggiormente il livello delle sofferenze e non la loro distribuzione, ridistribuendo i costi su tutto il tessuto produttivo provinciale.
Ritorna quindi l'osservazione fatta in precedenza riguardo alla perdita del "capitale relazionale" (rapporti personali, conoscenze dirette sull'affidatario, ecc.) dovuta in parte ai processi di acquisizione/fusione.
Analizzando inoltre l'indicatore depositi delle famiglie su popolazione per provincia, si riscontra per entrambe le province umbre un andamento analogo a quello nazionale.

Tab. n. 49 - Depositi delle famiglie su popolazione per provincia (Anni 1999 – Giugno 2003) - *Valori in migliaia di euro*

	1999	2000	2001	2002	I sem. 2003
Perugia	5,04	5,25	6,28	6,50	6,62
Terni	5,50	5,60	6,07	6,37	6,47
Italia	5,49	5,56	6,01	6,45	6,64

Fonte: Elaborazioni Istituto G. Tagliacarne su dati Banca d'Italia

Passando infine al **rapporto tra impieghi e il numero di imprese nelle province**, che rappresenta una proxy della dimensione del fido bancario accordato alle imprese, il dato delle province umbre si colloca al di sotto del dato medio nazionale; in particolare la provincia di Perugia occupa la 49° posizione al 1° semestre 2003, mentre la provincia di Terni la 52°.

Tab. n. 50 - Impieghi delle imprese su aziende attive per provincia (Anni 1999 – Giugno 2003) – *Valori in migliaia di euro*

	1999	2000	2001	2002	I sem. 2003
Perugia	76,0	81,1	85,1	90,8	93,3
Terni	65,2	74,9	80,2	70,3	77,1
Italia	88,8	99,0	105,1	109,1	111,7

Fonte: Elaborazioni Istituto G. Tagliacarne su dati Banca d'Italia

Secondo alcuni studi esisterebbe una correlazione tra la dimensione media del fido accordato e il livello dei tassi d'interesse praticato.
Questa variabile influenzerebbe quindi la dinamica dei tassi in maniera più sensibile del livello delle sofferenze.
In altri termini in Italia, e in maniera anche più amplificata in Umbria, si assiste ad un "effetto concentrazione" elevato in quanto la dimensione elevata permette di fruire di un minor costo del denaro, con la conseguenza di creare un razionamento del credito nei confronti dei fidi di più piccole dimensioni, del quale risente l'economia locale.

Dall'esame combinato dei quattro indicatori chiave del credito, emerge quindi una situazione umbra caratterizzata da un livello di depositi bancari analogo al dato nazionale, al quale si accompagna però un livello di impieghi bancari inferiore al dato nazionale, nonché un costo del denaro per le imprese superiore alla media nazionale. Tale fenomeno sarebbe influenzato sia dalla piccola dimensione dei fidi accordati sia dal livello delle sofferenze bancarie. Peraltro questi fenomeni sembrerebbero risentire delle ristrutturazioni avvenute nel sistema bancario umbro, che ha visto uno spostamento dei centri decisionali come si ricava dall'analisi della distribuzione delle sofferenze per maggiore affidato.

In questo quadro si è inserita la politica della Regione Umbria, che con la sottoscrizione del Patto per lo sviluppo ed il coinvolgimento degli istituti bancari ha inteso affrontare le criticità legate ai rischi di razionamento del credito e di costo del denaro.

Le politiche della Regione Umbria per il sistema del credito

La Regione dell'Umbria e numerose Banche operanti nella regione, il **29 luglio 2003** hanno infatti **sottoscritto un Protocollo d'intesa** con l' obiettivo fondamentale di favorire lo svolgimento di un ruolo strategico del "sistema credito" a supporto di un forte avanzamento della competitività del sistema regionale della piccola e media impresa.

La finalità del Protocollo è quella di pervenire, attraverso azioni concertate Regione/Sistema Bancario Regionale, ad un impegno congiunto per stimolare e sostenere un cambiamento dell'apparato produttivo umbro verso una maggiore competitività basata sulla qualità delle risorse umane e dei modelli

organizzativi, su un mix più ampio e a più alto valore aggiunto di specializzazioni produttive, sull'aumento dimensionale, sull'accesso più esteso e strutturale alla ricerca ed all'innovazione tecnologica, sull'internazionalizzazione, sullo sviluppo di un'operatività collocata in un contesto di reti d'impresa e di rete imprese-territorio.

Il Protocollo ha individuato gli ambiti tematici sui quali concentrare un apporto d'idee, d'impegni e di risorse da parte degli Istituti di credito, considerati come "sistema" unitario, nonchè quelli su cui ciascun gruppo bancario o Istituto possa presentare le proprie iniziative e il ventaglio dei prodotti al sistema d'impresa umbro ed all'Istituzione regionale.

Il Protocollo ha individuato tre temi principali sui quali gli Istituti di credito, in accordo con la Regione, intendono, "come sistema credito", caratterizzare in modo unitario la propria partecipazione attiva alla ricerca d'idonee soluzioni:

I tre temi principali del Protocollo

- Regolamento bancario "Basilea 2"
- Crisi d'impresa
- Finanza integrata

Fra i tre temi esistono importanti correlazioni orizzontali capaci di dar luogo ad utili sinergie fra le azioni relative a ciascun tema.

Con il **"Regolamento bancario Basilea 2"** le Banche dovranno adottare sistematicamente metodologie di rating per la valutazione del rischio di credito correlato ai singoli affidamenti.
L'azione prevista al fine di ridurre i possibili elementi negativi d'impatto del rating e di amplificarne gli aspetti positivi, è costituita dalla costruzione di un percorso d'avvicinamento delle PMI umbre al rating, da realizzare nella fase transitoria 2003-2006. Tale percorso tiene conto dei miglioramenti apportati alla proposta di regolamento dal Comitato di Basilea 2, al fine di evitare problemi di accesso e di costo del credito per le piccole e medie imprese con particolare riguardo a quelle classificabili nel gruppo Retail.

La costruzione di tale percorso si basa sull'attivazione di tre azioni:
- Informazione
- Formazione
- Orientamento

La programmazione e progettazione delle tre azioni viene affidata ad un "Gruppo promotore e di coordinamento", supportato da un Comitato scientifico e da una segreteria tecnica.

Per quanto concerne il tema "**Crisi d'impresa**", la Regione dell'Umbria e le Banche firmatarie del Protocollo di Intesa hanno

convenuto sull'opportunità di intervenire in modo concertato, innovativo e tempestivo nelle situazioni di crisi delle imprese al fine di massimizzare le possibilità di un loro risanamento, con vantaggio per tutto il sistema economico-produttivo regionale.
A tal fine sono state proposte tre linee d'intervento:

- prevenzione
- segnalazione tempestiva
- definizione di una procedura per la gestione concertata delle crisi reversibili di impresa

I soggetti interessati, le Imprese e le Associazioni Imprenditoriali, la Regione dell'Umbria attraverso le proprie Agenzie Sviluppumbria S.p.a. e Gepafin S.p.a. e le Banche, si sono impegnati:

- tutti, a sottoscrivere un "**Codice regionale di comportamento**" finalizzato ad affrontare i processi di ristrutturazione atti a superare le Crisi d'Impresa, che per le Banche sia integrativo di quello nazionale sottoscritto in sede ABI;
- le imprese, a fornire informazioni chiare e complete;
- le Associazioni Imprenditoriali, a collaborare alla fornitura di Servizi mirati;
- le Agenzie, a fornire Servizi mirati (anche di ricerca di partnership e di attivazione di tavoli nazionali presso la task force del Ministero per le crisi di impresa e l'attivazione degli ammortizzatori sociali) ed ad accompagnare le operazioni di crisi reversibile mettendo a disposizione un "fondo specializzato" di garanzia e partecipazione.
- le Banche, unitamente agli altri soggetti interessati, a riconoscere al "Comitato di garanzia" e alla "Struttura Dedicata" il ruolo di sovrintendenza ed attuazione della "procedura regionale per la gestione concertata delle crisi reversibili".

Gli obiettivi del "Codice regionale di comportamento" sono:

- la messa a sistema degli strumenti d'intervento dei soggetti sopraindicati, in una logica di collaborazione;
- la più efficace tutela delle ragioni di credito;
- la salvaguardia del valore dell'impresa e del benessere economico e sociale del territorio;
- la tempestività e brevità dei tempi di svolgimento della "procedura regionale per la gestione concertata delle crisi reversibili".

Formattati: Elenchi puntati e numerati

Per la parte relativa al tema delle crisi d'impresa è stato costituito un gruppo di lavoro "Gruppo Redazionale Credito" con la finalità di elaborare una proposta di Codice regionale di comportamento per le imprese in difficoltà reversibile, che raccoglie il punto di vista

delle Organizzazioni datoriali e sindacali e chiarisce le modalità e procedure sinteticamente descritte nel Protocollo d'intesa.

In data 2 marzo 2004, la suddetta proposta è stata trasmessa a tutti i componenti del Gruppo redazionale Credito al fine di acquisire eventuali proposte di integrazione o modifica, nel quadro dell'attuazione di quanto previsto dal Protocollo d'intesa fra Regione Umbria e istituti bancari.
Sulla base delle osservazioni pervenute si è predisposta la versione definitiva del "Codice regionale di comportamento per supportare la ristrutturazione di imprese in difficoltà reversibile".

Al fine di raccogliere tutta al ricchezza di contributi si è deciso di integrare il Protocollo d'intesa e il Codice regionale di comportamento con il "**Preambolo sulle procedure di gestione attiva e concertata delle crisi**" condiviso sul complesso delle tipologie, conseguenti metodologie e percorsi differenziati, per una maggiore chiarezza d'ispirazione ed efficacia operativa degli strumenti da mettere in campo.

La piattaforma di accordo, attuativa del Protocollo d'intesa, per il tema della "**Finanza integrata**", stabilisce i seguenti punti:

1. viene istituita una procedura generale di "disponibilità" che sancisce l'apertura immediata e automatica di un "tavolo" per la definizione e il montaggio degli interventi del sistema bancario su ogni proposta programmatica / progettuale che sarà avanzata dalla Regione, , allo stesso sistema ;.

2. su tali tavoli vengono costruiti gli interventi del sistema bancario tenendo conto sia delle forme più efficaci d'integrazione tra finanza pubblica, finanza mista e finanza privata sia delle modalità maggiormente convenienti di adesione e apporto per il sistema bancario nel suo complesso;

3. si ritiene quale forma d'intervento preferenziale, a parità di condizioni, l'attivazione presso i tavoli di finanza integrata, delle linee d'intervento riconducibili alle specifiche intese bilaterali tra Regione e singoli soggetti o gruppi di soggetti bancari, previste nel Protocollo d'intesa;

4. le tipologie di apporto del sistema bancario alla realizzazione di programmi / progetti / interventi presentati dalla Regione, oltre a contemplare l'impiego di tutte le forme e strumenti finanziari, comportano anche la disponibilità del sistema stesso allo studio e definizione e messa in opera del progetto finanziario.

2.3 Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria

2.3.1 Le linee strategiche del Tavolo tematico

L'azione strategica "Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria" si presta, meglio di altre, per sostanziare il tema della sostenibilità ambientale che è parte integrante del titolo del Patto stesso.
La sostenibilità ambientale, coniugata con sviluppo economico e sociale, costituisce quindi un principio fondante ed un criterio generale delle politiche regionali.
Lo sviluppo sostenibile, inteso come sviluppo economico e sociale entro i limiti della capacità degli ecosistemi rinnovabili, non può quindi che essere una scelta obbligata per l'Umbria, che va sempre più rafforzata e realizzata.

Il Tavolo tematico ha lavorato con l'obiettivo principale di sviluppare una **filiera che coordini e integri le politiche di tutela dell'ambiente, delle condizioni di vita e dei beni culturali con la valorizzazione di tali risorse** e la promozione delle attività economiche, anche in funzione di uno sviluppo economico integrato e orientato alla qualità.

La valorizzazione integrata richiede infatti la costruzione di una politica strutturale che metta a sistema beni culturali, ambientali (anche ambiente rurale) e turismo, costruendo quindi la relativa filiera in tal modo assicurando la condizione imprescindibile per la sostenibilità economica della tutela ambientale.

Momento qualificante per la costruzione della filiera è rappresentato dal **Bando per i progetti integrati della filiera Turismo Ambiente e Cultura -** per un totale di risorse pubbliche pari a circa 45 milioni di euro - finalizzato a contribuire alla realizzazione di una filiera capace di integrare le politiche di tutela dell'ambiente, dei beni culturali e delle condizioni di vita per la valorizzazione del sistema turistico regionale.

Per il raggiungimento di tali obiettivi vengono promosse iniziative con un approccio di natura integrata per conseguire tutte le sinergie derivanti dalla contestuale azione su beni ambientali, su beni culturali e sul potenziamento del comparto turistico.

La struttura della filiera e i prodotti d'Area

La realizzazione della filiera si basa sulla organizzazione di alcune grandi tipologie di prodotti/reti di livello regionale detti **"Prodotti d'area" (PdA)** in grado di innalzare la qualità, la funzionalità e l'attrattività turistica dell'Umbria, attraverso il rafforzamento della messa a sistema di risorse, strutture e servizi.

Tre sono le tipologie di PdA individuate e riguardano i tre ambiti fondamentali delle risorse/potenzialità regionali:

- PdA “Sentieri d’Umbria” finalizzato alla valorizzazione delle risorse ambientali;
- PdA “Sapori e mestieri d’Umbria” finalizzato alla valorizzazione delle risorse tipiche e tradizionali;
- PdA “Storie d’Umbria” finalizzato alla valorizzazione delle risorse storico-artistico-culturali.

I Prodotti d’Area costituiscono per gli operatori un quadro di riferimento strategico e organizzativo tale da promuovere e massimizzare, per ciascuna delle risorse fondamentali della valorizzazione turistica, l’integrazione tra tutte le componenti necessarie alla definizione di una adeguata offerta, tanto sul piano qualitativo che su quello commerciale.
Il PdA fa riferimento a un insieme di beni e di servizi che costituiscono le componenti intangibili del prodotto, nonché all’organizzazione integrata di questi beni – che si configurano quindi come prodotto unitario e coerente – fondata su un insieme di relazioni funzionali tra i beni e tra i soggetti proprietari o gestori dei beni stessi e su un insieme di servizi organizzativi e gestionali a supporto di tali relazioni. Quest’ultimo aspetto soprattutto costituisce il prodotto d’area e contribuisce – assieme alla garanzia dell’esistenza e del mantenimento nel tempo della caratterizzazione di tutte le sue componenti – al conseguimento della competitività e quindi all’obiettivo fondamentale della politica di filiera.

La valorizzazione delle risorse non può prescindere dal mantenimento della loro qualità sia come elementi di tutela del benessere della collettività regionale, sia come patrimonio da trasmettere alle generazioni future, sia come risorse da utilizzare per finalità economiche.

Questa politica di sviluppo integrato del territorio necessita quindi di azioni di governo dello stesso e di conservazione delle risorse naturali. In particolare è di particolare rilevanza in questo contesto **l’uso consapevole della risorsa idrica** e l’adozione e la gestione di strumenti di programmazione che ne consentano la preservazione e la valorizzazione. Così come va governato il processo di gestione degli altri servizi ambientali, in particolare quello di raccolta e smaltimento dei rifiuti organizzati per ambiti territoriali diversi.

Anche il sistema rurale rappresenta infatti uno dei punti di forza della “risorsa Umbria” caratterizzata dalla presenza di un “ambiente antropizzato diffuso”.

La coerenza con le linee strategiche della suddetta Azione, è riscontrabile nelle linee di attività concordate nel **Protocollo d'intesa** del Tavolo tematico di cui trattasi.

Molti piani e programmi previsti nel Protocollo sono stati infatti elaborati ed approvati (ad esempio, il Piano smaltimento di Rifiuti, il Piano di Bonifica dei siti inquinati, il Piano stralcio del Trasimeno, la Legge regionale per il sistema museale, ecc…).

2.3.2 Ambiente e territorio

La politica sviluppata nel quinquennio sul tema ambiente e territorio è stata mirata alla tutela e valorizzazione della risorsa Umbria con precisi obiettivi di intervento sia sulle componenti fisiche che connotano la regione: patrimonio edilizio, aree naturalistiche, paesaggio, acque termali, minerali e ad uso potabile, aree a rischio di esondazione e di frana, sia negli strumenti per la conservazione o la riqualificazione ove necessaria.

Le attività poste in essere hanno prodotto risultati apprezzabili e per la gran parte immediatamente fruibili nel campo della programmazione e della normazione nelle sue varie forme: leggi, regolamenti, indirizzi; dei metodi concertativi; del trasferimento di risorse finanziarie agli utilizzatori; della progettazione ed anche della diretta realizzazione di opere.

In particolare merita evidenza il fatto che a fronte dell'intervenuto conferimento delle deleghe agli Enti Locali con il relativo sgravio dei consistenti compiti gestionali connessi all'esercizio delle funzioni tecnico amministrative in materia ambientale, l'amministrazione regionale ha potuto pienamente riappropriarsi delle prerogative pianificatorie e di legificazione che le sono proprie, recuperando così anche alcuni oggettivi ritardi su questioni di primaria importanza.

Le leggi entrate in vigore riguardano l'edilizia e questioni più propriamente ambientali (gestione integrata dei rifiuti, tutela dall'esposizione ai campi elettromagnetici, contenimento dell'inquinamento acustico, attività estrattive), altre in materia urbanistica, di protezione civile di uso e tutela delle acque, sono in corso di definizione o di approvazione.

In linea generale l'approccio normativo è improntato alla chiara esplicitazione dei ruoli, delle competenze,dei rapporti funzionali e alla semplificazione procedurale negli specifici normati; l'approccio programmatico si ispira ad una maggior sensibilità per le prerogative dell'ambiente basata sulla loro sempre più

approfondita conoscenza e sul presupposto di sviluppo sostenibile, come testimoniato dalla predisposizione della "Relazione sullo stato dell'ambiente in Umbria" e la promozione delle "Agende 21" regionale e locali.

La nuova LR in materia di attività edilizia

In relazione alla **disciplina dell'attività edilizia** è stata emanata la LR 1/2004 "Norme per l'attività edilizia; tale normativa si è resa tanto più necessaria ed urgente con l'entrata in vigore del DPR 380/2001 e delle norme sul condono edilizio; essa, oltre a garantire qualità di servizio al cittadino attraverso la definizione di adeguati procedimenti amministrativi, tra cui l'obbligatorietà dello "sportello unico" come interfaccia esclusivo per l'utente, ha inteso incidere anche sugli aspetti qualificanti degli interventi, quali: recupero dell'esistente, miglioramento ambientale e qualità degli edifici, risparmio del territorio, sicurezza dei cantieri. Il rilascio del documento unico di regolarità contributiva e l'obbligatorietà di controlli programmati costituiscono gli ulteriori elementi introdotti dalla legge per consentire un'effettiva modernizzazione del settore. Le complementari disposizioni in tema di "**condono edilizio**", approvate con LR n. 3 del 3 novembre 2004 completano il quadro normativo complessivo della materia in un territorio in cui si riscontra comunque una cultura che non fa dell'abuso il modo consueto di operare.

Il Piano regionale dei rifiuti

La **gestione integrata dei rifiuti** è stata demandata dalla L.R. 14/02 al 2° "Piano regionale" approvato a luglio 2002 e ad uno specifico "Piano per i rifiuti speciali" attualmente all'esame del Consiglio regionale. Tali strumenti concorrono ad incrementare la raccolta differenziata, il riciclaggio, la produzione di compost di qualità ed a contenere la movimentazione dei prodotti di scarto a più elevato rischio.

Le azioni intraprese sulla scorta delle indicazioni di piano hanno consentito, con circa 5,7 milioni di euro assegnati agli enti locali su progetti (sono stati coinvolti 91 comuni su 92), di raddoppiare nel periodo 2001-2003 la raccolta differenziata che ha raggiunto oltre il 20% e di incrementare nello stesso periodo esponenzialmente il compostaggio che da 87 tonnellate per abitante (t/a) è arrivato a 2740.

Tali azioni hanno contribuito e contribuiranno ad un più efficace smaltimento e riutilizzo della produzione di rifiuti regionali che, secondo i dati dell'Apat nel corso del 2002 aveva raggiunto il livello di 467.969 tonnellate annue, corrispondente ad una produzione procapite di 566,3 kg per abitante.

Tab. n. 51 - Produzione totale (tonnellate) e procapite (Kg per abitante) di rifiuti urbani

	1999		2000		2001		2002*	
	Totale	Pro capite	Totale	Pro capite	Totale	Pro capite	Totale	Pro capite
Umbria	**422.108**	**505,2**	**427.976**	**509,0**	**453.563**	**549,0**	**467.969**	**566,4**
Toscana	2.105.665	595,4	2.206.459	622,0	2.283.601	653,0	2.353.705	673,1
Marche	761.011	520,9	757.149	515,0	782.502	531,9	800.514	544,2
Lazio	2.779.686	528,1	2.822.060	532,0	2.981.191	582,6	2.949.337	576,4
Abruzzo	608.995	476,1	580.926	453,0	598.716	474,3	587.428	465,3
Nord Ovest	7.248.200	480,0	7.486.167	494,0	7.618.066	510,0	7.722.653	517,0
Nord Est	5.607.302	528,3	5.789.508	542,0	5.783.592	543,6	5.894.360	554,1
Centro	6.068.470	546,9	6.213.644	548,0	6.500.858	595,8	6.571.525	602,3
Sud	9.439.942	452,3	9.469.223	454,0	9.506.358	463,6	9.599.049	468,1
Italia	28.363.914	491,7	28.958.542	501,0	29.408.873	516,0	29.787.587	522,6

* Dati provvisori per Liguria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise e Basilicata.
Fonte: Apat, Rapporto rifiuti

A queste azioni si associano le iniziative mirate, nell'ambito della **qualificazione dei servizi ambientali**, all'organizzazione di un sistema unitario per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati: la convenzione tipo per la costituzione degli ATO ed individuazione dei Comuni capofila; gli studi per la definizione di una tariffa omogenea sul territorio regionale di trattamento e smaltimento degli RSU.
La regolamentazione del settore è stata completata con l'approvazione a luglio 2004, sempre in attuazione della LR 14/2002, del **"Piano regionale per la bonifica delle aree inquinate**" che, sulla base del censimento dei siti inquinati, ha predisposto l'anagrafe dei siti da bonificare: 24 aree a rischio di contaminazione, di cui 4 di competenza pubblica, per un costo complessivo presunto di 2,7 milioni di euro.

Difesa dagli inquinamenti acustico ed elettromagnetico

L'**esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici**, un problema rivelatosi molto condizionante per l'opinione pubblica, è stato normato sempre con L.R. 9/2002 definendo le competenze in capo ai vari soggetti istituzionali ed il concetto di "area sensibile" su cui adottare misure precauzionali.
Stanno per essere emanati, oltre al Regolamento attuativo, una modifica della legge in grado di recuperare il controllo sulle installazioni delle sorgenti dopo l'intervento abrogativo della Corte Costituzionale nei confronti delle disposizioni locali dettate in controtendenza rispetto all'atteggiamento meno vincolistico tenuto a livello nazionale.
Dello stesso anno è anche la L.R. 8/2002 in tema di **inquinamento acustico**; essa con il "Regolamento" recentemente emanato viene a completare la disciplina della fenomenologia che interessa l'atmosfera e l'assetto delle relative competenze. La previsione di un catasto acustico con cui censire le sorgenti di

rumore manifesta l'intento di introdurre strumenti innovativi a supporto degli Enti per la classificazione dei propri territori e per gli interventi di risanamento.
Il quadro di riferimento programmatico per la salubrità dell'aria resta costituito, in attuazione della relativa normativa nazionale, dal **"Piano di tutela della qualità dell'aria**". Tale documento è attualmente approvato dalla Giunta Regionale con allegati: la zonizzazione del territorio individuata in relazione alle esigenze di contenimento delle emissioni attestate dalle rilevazioni condotte per circa un quinquennio; il progetto di riorganizzazione e potenziamento delle reti di monitoraggio, inteso come strumento di controllo mirato ai caratteri della indicata zonizzazione.

Valorizzazione e corretto sfruttamento del materiale di cava

Tempi lunghi e molti approfondimenti sul piano tecnico sono stati necessari alla **regolamentazione delle attività estrattive** per i materiali di cava e degli interventi di riambientazione già affrontata nelle precedenti legislazioni.
La LR 26/2003, modificativa della L.R. 2/2000, ed il relativo "Piano regionale delle attività estrattive (**PRAE**)" contestualmente emanati nel "2003" sono entrambi in fase di ulteriore adeguamento nell'intento di recepire le osservazioni a suo tempo avanzate dal "Consiglio delle autonomie" e dal "Tavolo tematico" competente. Nel merito va sottolineato che a seguito del nuovo iter formativo il PRAE licenziato ha mutato l'impostazione originaria di strumento che effettua scelte operative per connotarsi maggiormente in chiave vincolistica e demandare gli aspetti localizzativi alla responsabilità degli enti secondo una logica di competenza sull'uso del territorio propria dell'Urbanistica.

Tutela e valorizzazione delle risorse idriche

La materia attinente l'**uso e la tutela della risorsa idrica**, di per se complessa e articolata, è stata significativamente innovata sia negli aspetti della competenza istituzionale, che della valenza del bene, che ancora della gestione dei servizi, per effetto delle norme introdotte nell'ultimo decennio dallo Stato, a partire dalla L. 36/94 nota come "Galli", dalla Bassanini D. Lgs. 112/98 e dal D. Lgs. 152/99. Ciò ha comportato un notevole impegno per le Regioni al fine di procedere alla loro attuazione sul piano regolamentare delle funzioni, nonché programmatorio ed organizzativo settoriale mantenendo una visione organica ed integrata delle discipline di recepimento.
Dopo l'individuazione degli ambiti gestionali ottimali e la costituzione delle Autorità d'ambito, intervenuti nella trascorsa legislatura, si è preadottato un disegno di legge sulle concessioni di acqua pubblica e di suolo demaniale ponendo al momento attenzione agli aspetti procedurali del regime concessorio necessari alla sua sistematizzazione e alla sua uniformazione sul territorio, tanto più in presenza delle deleghe alle Province e del

disegno di legge regionale per l'approvazione del **Piano regionale generale degli Acquedotti** (PRGA).
L'aspetto concessorio, oltre che sulla risorsa d'uso potabile ed irriguo, è fortemente incidente anche su quella minerale, particolarmente rilevante in Umbria, nonché su quella termale. Pertanto nel contesto delle correlate attività di regolamentazione la Giunta Regionale ha esteso alle captazioni d'acqua minerale l'obbligo di individuazione delle aree di salvaguardia già in vigore per quelle potabili ed in via transitoria ha applicato a tutto il perimetro di concessione i vincoli per le stesse previsti.

Tab. n. 52 - Irregolarità nella distribuzione dell'acqua (% di famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua)

	1999	2000	2001	2002
Umbria	**8,3**	**7,7**	**12,9**	**11,8**
Toscana	16,7	11,8	11,5	10,6
Marche	11,5	8,3	9,7	7,7
Lazio	11,1	10,9	13,9	8,7
Abruzzo	20,8	13,3	21,8	17,7
Nord Ovest	8,5	8,7	7,5	5,5
Nord Est	8,7	5,4	6,6	5,3
Centro	12,8	10,6	12,6	9,4
Mezzogiorno	25,1	28,6	32,0	27,7
Italia	14,8	15,0	16,3	13,5

Fonte: Istat, Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo

Il progetto "Essere Bene", nel mirare alla valorizzazione per fini turistico ricettivi della risorsa termale presente in 11 comuni dell'Umbria, intende affidare ad operatori privati la concessione per lo sfruttamento delle relative sorgenti secondo un disciplinare di qualità che è stato appositamente definito.

Il PRGA già predisposto, nell'individuare le risorse fruibili a fini idropotabili e stabilirne l'utilizzo, prefigura i macro sistemi acquedottistici, completando così l'attuazione della "Galli" e ponendosi come vincolo essenziale alla pianificazione d'ambito.
Ad esso sullo stesso tema, oltre alla pianificazione di bacino definita tramite il Piano stralcio **lago Trasimeno**, il Piano stralcio **lago Piediluco** e i piani stralcio di **dissesto idrogeologico**, in seno all'Autorità del fiume Tevere, si affianca un altro strumento in corso di redazione basilare per la salvaguardia della risorsa idrica: **il Piano Regionale di Tutela delle Acque**. Designazione delle aree sensibili, perimetrazione delle aree vulnerabili, approfondimento della conoscenza dei corpi idrici sono anticipazioni dei contenuti di piano, già effettuate tra le attività propedeutiche ad esso, di particolare utilità per orientare gli interventi e la relativa spesa nello specifico settore ed in quelli ad esso collegati.

I piani stralcio….

Attesa la centralità che da sempre rivestono i problemi del Lago Trasimeno, l'Amministrazione regionale ha provveduto a dare attuazione allo specifico Piano redatto dall'Autorità con: l'individuazione cartografica delle aree regolamentate, il contenimento dei prelievi a fini irrigui, l'emanazione di direttive a carattere urbanistico e per l'utilizzo agronomico dei reflui zootecnici.
Questi atti di tipo regolamentare si integrano a programmi di interventi manutentivi e mirati a sostituire i prelievi con approvigionamenti potabili ed irrigui alternativi: rete acquedottistica connessa al sistema perugino e di adduzione dalla diga di Montedoglio.
La regolamentazione delle opere interferenti con il regime idraulico dei corsi d'acqua, che con quella delle concessioni d'uso della risorsa doveva configurare un "Testo unico sulle acque", è stata al momento rinviata, ritenendo la norma nazionale in vigore RD 523/1904 un tutt'ora idoneo riferimento operativo. Analogo rinvio ha subito la legge sul dissesto idrogeologico, atteso che comunque il già citato **Piano di Assetto Idrogeologico** (PAI) riferito al bacino del Tevere consente di intervenire su aree in frana ed esondabili in modo mirato.
Anche sui temi del governo del territorio, della valorizzazione del paesaggio e dei parchi molti sono gli strumenti predisposti. Con essi si tende a introdurre nel settore un'ottica di tutela meno vincolistica e più coerente con un ruolo di sviluppo.

Potenziamento degli strumenti di governo del territorio

Il disegno di legge di modifica della L.R. 31/97 sulla "**Pianificazione urbanistica comunale**" che mira a costituire un più adeguato quadro di relazioni tra i diversi livelli di pianificazione, rafforzando la funzione di indirizzo strategico della Regione e valorizzando il ruolo delle Autonomie Locali, è preadottato dalla Giunta regionale e si trova in discussione presso il Consiglio delle Autonomie Locali. Per garantirne la contestuale entrata in vigore così da dare piena efficacia alla norma si sta definendo anche il relativo regolamento. Per quanto attiene la **pianificazione d'area vasta**, con l'approvazione del nuovo PUT (LR 27/2000) e dei due Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP), in parte ad esso già adeguati, si attuano le previsioni della L.R. 28/95, la cui revisione è condizionata dalle disposizioni ancora in discussione a livello nazionale.

La politica dei Parchi attuata nel corso della legislatura è stata tutta volta ad introdurre una nuova visione di tale settore che deve diventare una componente essenziale per lo sviluppo, anche economico, del territorio. La tutela delle risorse naturalistiche, infatti, non può semplicemente tradursi nella definizione di vincoli e divieti, ma, in questa nuova ottica, integrandosi con altre azioni ed interventi, deve diventare motore per la crescita di un territorio.

Per tradurre concretamente in azioni sul territorio questa visione della politica dei Parchi, è essenziale la definizione di un coerente quadro normativo. **La riforma del sistema Parchi e Aree protette** viene pertanto elaborata con criteri di omogeneità delle caratteristiche ecologiche e gestionali dei territori e sulla base di studi atti ad individuare per essi specifici modelli di sviluppo sostenibile.

Programmi Parchi e creazione aree protette

La normativa sulla pianificazione e gestione del paesaggio regionale è subordinata al completamento degli studi e delle indagini attivate per sperimentare l'adeguamento della pianificazione d'area vasta PUT e PTCP alle disposizioni del D.Lgs n. 42/2004 sui beni culturali ed il paesaggio.

Tra le azioni programmatiche che in questo contesto si associano alle richiamate elaborazioni normative, particolare rilievo assume la **filiera turismo ambiente cultura;** essa, coerentemente con i contenuti del PIAT/PIT prevede l'attuazione di progetti: speciali (sistema informativo telematico regionale , comunicazione istituzionale, immagine coordinata delle attività promo-pubblicitarie); progetti tematici per il completamento delle reti culturali e ambientali nella regione; progetti integrati di filiera con cui, attraverso "Prodotti d'Area" che rafforzano il sistema delle risorse, strutture e servizi, qualificare l'attrattività turistica.

Da notare anche il parco progetti definito per la valorizzazione del territorio contermine all'asta del Tevere e la "**Rete Ecologica Regionale (RERU)** mirata all'individuazione delle connessioni vegetazionali che favoriscono la biopermeabilità tra le aree naturali protette.

La realizzazione di questi programmi, demandata quanto a finanziamento alla misura 3.2 del Docup Ob. 2 e ai bandi multimisura sulla "filiera", si è sviluppata con le attività di ricerca e analisi preliminari e con le definizioni dei contenuti progettuali.

Sulla scorta di un protocollo d'intesa tra Lazio e Umbria, infine, è stata predisposta una bozza di legge istitutiva del "Parco interregionale Monte Rufeno e Selva di Meana", prima esperienza a livello nazionale.

L'attenzione alla **prevenzione ed al risanamento dai rischi naturali** è stata indubbiamente stimolata in Umbria dal ricorrere di eventi calamitosi come terremoti, crisi idriche o dissesti. Peraltro proprio la frequenza e l'intensità di questi fenomeni impegna consistentemente le amministrazioni sui loro aspetti gestionali sia in fase d'emergenza che successivamente di ripristino.

Centro interregionale di Protezione Civile

Pur essendo ancora allo studio la fattibilità di un sistema regionale di Protezione Civile propedeutico alla predisposizione di un disegno di legge, è in corso di realizzazione a Foligno la struttura in grado di accogliere la Sala operativa, i servizi e la sede di altri soggetti con afferenti competenze. La percentuale di avanzamento

lavori, con risorse destinate alle opere per circa 31 milioni di euro, si attesta oggi al 30%. Contestualmente sono state sviluppate azioni formative per tecnici e funzionari e informative nella scuola. A fini previsionali inoltre si è provveduto alla diffusione presso gli enti di un bollettino meteorologico.

La ricostruzione post terremoto

Evidenza specifica, attesi i significativi effetti di carattere economico e sociale che ha determinato sul territorio regionale, richiede l'attività di ripristino conseguita agli eventi sismici del "1997" e successivi. L'immagine concreta che ci restituisce oggi la ricostruzione consente di apprezzare non solo il ritorno a condizioni di vita ante sisma, ma una conseguita valorizzazione delle valenze ambientali, storico-artistiche ed economiche dei centri danneggiati. L'**entità delle risorse mobilitate, circa 5.137 milioni di euro**, si è infatti tramutata in occasione di sviluppo garantendo anche una riqualificazione del patrimonio edilizio e infrastrutturale di interesse collettivo non perseguibile con gli ordinari strumenti di programmazione sulle opere pubbliche; a conferma di ciò basti citare l'investimento di 150 milioni di euro nell'ultimo quadriennio per 427 opere ultimate all'85%.

La ricostruzione leggera è pressoché completata con 326 milioni di euro concessi e circa 4250 interventi realizzati.

La ricostruzione pesante, che complessivamente interviene su 11.881 edifici, nella quota extra PIR registra 2550 interventi realizzati, pari all'80% di quanti oggetto di contribuzione, per un totale di 573 milioni di euro.

Nell'ambito dei PIR sono di fatto concluse dalle pubbliche amministrazioni le opere di urbanizzazione primaria per circa 160 milioni di euro, mentre qualche maggior lentezza connota l'operare dei 987 consorzi di privati che con contributi per 576 milioni di euro intervengono su circa 2400 edifici.

Complessivamente delle 22.600 persone sgomberate circa 17.800, l'80%, sono rientrate nelle proprie abitazioni, peraltro, grazie all'apposito "Piano", con una permanenza nella fase transitoria in prefabbricati di legno e calcestruzzo o negli 89 alloggi di edilizia residenziale pubblica, appositamente realizzati, decisamente più confortevoli degli iniziali moduli abitativi mobili.

L'intervento relativo al **Centro di Castelluccio di Norcia** finalizzato anche alla valorizzazione del Parco dei Sibillini è stato affinato sul piano progettuale ed autorizzativo propedeutico alla cantierabilità.

Il centro storico di Nocera Umbra per la complessità che in esso ha dimostrato la ricostruzione integrata è stato fatto oggetto di specifiche linee di indirizzo predisposte da un gruppo di tecnici qualificati insediato dalla Regione. Nella legislatura si sono comunque completati alcuni alloggi di edilizia residenziale

pubblica e ripristinati gli edifici pubblici strategici oltre ai principali beni culturali.
Altre significative risorse per 326 milioni di euro sono state acquisite con Ordinanza DPCM 3230/02 a seguito dell'emergenza idrica; con esse, oltre che fronteggiare le situazioni di crisi, è stato possibile realizzare sistemi di monitoraggio e controllo della risorsa captata ed accelerare gli investimenti previsti per le reti acquedottistiche.

Per completare il quadro delle realizzazioni di pubblico interesse occorre infine richiamare gli strumenti cui le ristrettezze che caratterizzano la finanza dello Stato hanno demandato i trasferimenti delle risorse ordinarie, ovvero gli Accordi Programma Quadro (APQ).
L'APQ per i Parchi e le Aree Naturali Protette ha consentito con l'impegno di 8 milioni di euro di portare a compimento 57 interventi di riqualificazione e infrastrutturazione ambientale.
L'APQ in materia di acque, per la soluzione delle criticità individuate nei piani e programmi di settore, rende disponibili 119 milioni di euro destinati alle reti idropotabili, al collettamento, trattamento e recupero dei reflui, al monitoraggio della risorsa. Gli interventi in corso di progettazione, integrati e coordinati con quelli finanziati dall'Ordinanza 3230/02, sono circa 40.
L'APQ in tema di Difesa del Suolo ha attivato 58,5 milioni di euro per la realizzazione di 46 interventi prevalentemente finalizzati al contenimento del rischio di esondazione nelle aree più esposte classificate dal PAI R4/R3.
Tali interventi si associano ed integrano il programma di interventi urgenti per lo stesso settore che nell'ambito delle attività di ricostruzione ha finanziato in più annualità 132 situazioni di rischio frana ed esondazione per abitati e infrastrutture con oltre 90 milioni di euro.
Per le opere che conseguono a questi programmi in sede di progettazione e di attuazione è richiesta una particolare attenzione all'inserimento ambientale con ricaduta sulla fruibilità dei corsi d'acqua e dei territori interessati, attesa la loro valenza turistica.
Nello specifico delle più rilevanti **situazioni a rischio di franosità** si segnala la prosecuzione dei consolidamenti da tempo avviati e finanziati con leggi speciali o per stralci funzionali sui vari canali finanziari: Colle di Todi, Rupe di Orvieto, Rupe di Massa Martana, Cinta Muraria di Amelia, Cascata delle Marmore, Gola del Bottaccione, quest'ultima completata; le risorse complessivamente assentite nel periodo 2001/2004 ammontano a oltre 47 milioni di euro pressoché interamente utilizzate.

Nel settore ambiente per il prossimo anno si prevede di completare i quadri normativi e programmatici già elaborati per le

Le priorità di fine legislatura

matrici suolo aria ed acqua, in particolare effettuando entro il 2005:

- la definizione delle procedure amministrative e dei regolamenti attuativi previsti dalla vigente disciplina generale per l'inquinamento elettromagnetico;
- l'approvazione del "Piano per la gestione dei rifiuti speciali";
- l'approvazione del "Piano per la tutela e il risanamento della qualità dell'aria ed annessa realizzazione della rete di monitoraggio regionale;
- l'approvazione del "Piano regolatore generale degli acquedotti" (04/2005) e del "Piano di tutela delle acque" (12/2005);
- la delimitazione delle aree di salvaguardia delle captazioni minerali (03/2005).

In attuazione delle leggi e dei piani entrati in vigore si proseguirà nel dar seguito a quanto dagli stessi previsto per la promozione della raccolta differenziata dei rifiuti, per l'individuazione delle opere di bonifica dei siti inquinati, per la messa a regime del catasto acustico regionale con il finanziamento di campagne conoscitive, per assumere accordi con il "Gestore rete di trasmissione nazionale" in merito alla Valutazione Ambientale strategica attinente la pianificazione delle reti che originano inquinamento elettromagnetico nel territorio regionale.

Le ricorrenti crisi idriche troveranno idonei strumenti di prevenzione nelle interconnessioni dei sistemi acquedottistici, che, per la parte finanziata dalle risorse acquisite con la recente emergenza, verranno completati nel 2005, nonché negli interventi di riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione da individuare e finanziare con l'apposita misura del DOCUP Ob. 2 nel corso dello stesso anno; analoghi tipi di intervento, unitamente a quanti necessari per potenziare il collettamento ed il trattamento dei reflui verranno realizzati in attuazione dell'APQ sulle acque e con le risorse annualmente assentite alla Regione per l'esercizio delle funzioni trasferite in materia d'ambiente.

Per quanto attiene i **fenomeni di dissesto idrogeologico** nel corso del 2005 si proseguirà nella messa in sicurezza delle aree esondabili individuate dal PAI di Bacino e fatte oggetto di APQ di settore; inoltre sarà promossa l'integrazione dell'APQ medesimo per consentire la sistemazione idraulica del fiume Topino a Foligno e si procederà all'individuazione di competenza delle aree soggette ad allagabilità lungo i principali corsi d'acqua del reticolo secondario, al fine di ricomprenderle nella disciplina del PAI. Contestualmente proseguirà l'attuazione dei consolidamenti nelle aree regionali di pregio sulla base dei progetti da tempo in corso di realizzazione (Todi, Orvieto, Massa Martana, Amelia e Marmore).

L'esercizio delle funzioni di Protezione civile recentemente acquisite comporterà nel prossimo anno l'approvazione delle linee

guida per la definizione di un loro Sistema integrato di gestione e la predisposizione del **Programma regionale di previsione prevenzione generale dei rischi naturali,** oltre a quello di specifica prevenzione sismica per il patrimonio edilizio, articolato in studi, formazione e contributi per interventi mirati; gli stessi fini saranno perseguiti con la prosecuzione del progetto europeo SISMA. Si prevede altresì l'avvio della gestione del CAPI di Magione, ovvero del materiale d'uso in caso di emergenza lì immagazzinato e la prosecuzione del Centro Interregionale di Protezione Civile di Foligno, sia per l'aspetto costruttivo, sia per quello gestionale.
In tema di **Parchi e valorizzazione del paesaggio** entro giugno 2005 si ritiene di portare a definizione ed approvare la disciplina di riforma del sistema dei Parchi e delle aree naturali protette, unitamente a quella che consentirà nello stesso anno, d'intesa con la Regione Lazio, l'istituzione del Parco interregionale Monte Rufeno e Selva di Meana.
L'adeguamento degli strumenti urbanistici per ricomprendere gli aspetti paesaggistici nella pianificazione dell'assetto del territorio proseguirà invece, propedeuticamente all'elaborazione normativa, con la sperimentazione delle linee guida messe a punto nella conclusa fase di ricerca, in accordo con le società locali coinvolte.
La pubblicazione dei bandi relativi alla realizzazione dei progetti afferenti la Filiera turismo-ambiente-cultura finanziati dal DOCUP Ob. 2, dovrà avvenire entro giugno 2005; tra questi progetto, anche se con tempi di realizzazione più lunghi, si collocano quelli che intervengono a valorizzare il territorio contermine all'asta del Tevere sotto il profilo ambientale, storico, archeologico e turistico.
Per la stessa data si prevede anche la definizione del programma di lavoro per l'implementazione della RERU, Rete Ecologica Regionale.
Per quanto attiene la **ricostruzione**, considerati i positivi riscontri dati alla realizzazione delle priorità contemplate dal programma, nel 2005, si procederà all'avvio, per tutto il territorio e in funzione delle risorse trasferite dal governo, delle opere su edifici privati non ricompresi tra quanti prioritari e la predisposizione dei piani attuativi per gli interventi di interesse pubblico già individuati.
Sarà possibile inoltre, con le risorse acquisite, procedere al completamento degli interventi di urbanizzazione primaria all'interno dei PIR, nonché avviare la riqualificazione delle infrastrutture a rete e procedere alla definitiva stesura del PIR a valenza urbanistica per Castelluccio di Norcia.

2.3.3 Sviluppo e qualità del sistema rurale

In funzione del sostegno ai sistemi produttivi a basso impatto e della salvaguardia dell'assetto territoriale con azioni preventive e/o di risanamento sono state attivate specifiche azioni del Piano di

sviluppo rurale 2000-2006, oltre al proseguimento delle iniziative avviate nel corso della programmazione precedente (Reg. CEE 2078/92).
L'insieme delle **misure agroambientali** attivate con il PSR 2000-2006 riguarda per lo più interventi a favore dell'agricoltura biologica, in cui si è verificato nel periodo 2000-2003 un incremento delle aziende del 32%, mentre quelle in conversione sono aumentate dell'82%; in termini di superficie si è passati da 2.922 a 15.381 ettari per le coltivazioni biologiche, mentre la superficie in conversione è passata da 3.587 a 23.141 ettari. In termini finanziari le misure agroambientali di nuova attivazione hanno comportato una spesa complessiva nel periodo 2000-2004 pari a circa 30 milioni di euro.

Nell'ambito della misura "Tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura….", sono stati attivati interventi a finalità pubblica sulle aree periurbane, per il miglioramento e la gestione del territorio montano o svantaggiato ed il miglioramento ambientale a scopi faunistici. Sempre all'interno di questa misura è stata attivata l'azione finalizzata alla sistemazione idraulica dei corsi d'acqua demaniali, alla sistemazione idraulico-forestale e al recupero ambientale, anche con tecniche di ingegneria naturalistica, e al recupero di opere e strutture di pertinenza dei corsi d'acqua demaniali a fini idraulici, ovvero ad uso di interesse pubblico, per la conservazione e la salvaguardia di importanti testimonianze di architettura idraulica.
Attraverso il Piano attuativo approvato dalla Regione, sulla base delle proposte formulate dai diversi soggetti pubblici interessati (Comuni, Comunità montane e Consorzi di bonifica), stati approvati e finanziati progetti per complessivi 3,5 milioni di euro.
Mediante l'attivazione della misura "Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale" sono stati autorizzati quattro programmi per la realizzazione di servizi tecnici per la difesa fitosanitaria per un milione di euro circa.

Il Testo unico regionale per le foreste

Con l'approvazione del "Testo unico regionale per le foreste" (LR 28/01) e del relativo regolamento di attuazione la Regione Umbria è stata tra le prime a recepire la legge quadro in materia di incendi boschivi, la Direttiva comunitaria in materia di vivaistica forestale e i principi e criteri della gestione forestale sostenibile. La nuova disciplina si pone gli obiettivi di garantire una **gestione multifunzionale del bosco**, incentivare la gestione pianificata delle risorse forestali, tutelare le peculiarità dei diversi territori regionali nell'opera di estensione delle superfici boscate, salvaguardare ogni aspetto occupazionale legato alle attività silivicolturali e semplificare le procedure amministrative. La legge tende a garantire, inoltre, una adeguata organizzazione delle competenze, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Tra le attività di tutela e **miglioramento del patrimonio ambientale** vanno sottolineate quelle che hanno riguardato il miglioramento di 3.200 ettari di boschi del patrimonio forestale pubblico e oltre 7.500 ettari di superfici a pascolo.
Nell'ambito della promozione ed attivazione di esperienze di gestione sostenibile delle risorse forestali sono stati attivate importanti iniziative di carattere sperimentale e dimostrativo a dimensione europea. Occorre sottolineare anche le azioni innovative messe in campo negli ultimi quattro anni nella **lotta agli incendi boschivi** che, oltre al varo del testo unico sopra citato, si sono concretizzate nella realizzazione della Sala operativa unificata permanente (SOUP), nell'intensa attività di informazione e sensibilizzazione preventiva rivolta alla popolazione, in particolare alle Scuole, e nell'avvio di un sistema di formazione permanente di operatori e volontari.

Nell'attivazione del Programma di iniziativa comunitaria **Leader+ 2000-2006**, la Regione Umbria si segnala come una delle più efficienti nel contesto nazionale, con risultati significativi sia in termini di efficienza della spesa che di qualità degli interventi intrapresi dai singoli Gruppi di azione locale. Il comportamento virtuoso della Regione ha infatti consentito l'acquisizione di ulteriori 1,4 milioni di euro a seguito del riparto delle risorse derivanti dall'indicizzazione intermedia del Programma, effettuato anche sulla base delle performance di spesa fatte registrare nella prima parte di attuazione.

2.3.4 Beni culturali e turismo

Il settore dei beni culturali rappresenta uno degli elementi fondamentali della filiera integrata turismo-ambiente-cultura all'interno dell'Azione strategica Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria. Il settore ricreazione e cultura, che comprende oltre alle attività di biblioteche, musei e attività culturali anche le attività inerenti lo spettacolo e i cinema, le radio e le televisioni, risulta molto importante nella nostra regione. Infatti la spesa per tali attività rappresenta una quota pari all'8% sul totale dei consumi interni regionali pari alla media nazionale e a quella delle regioni del centro Italia (cfr. tab. n. 54).

Momento qualificante per la costruzione della filiera è rappresentato dal **bando per i progetti integrati della filiera** turismo-ambiente e cultura (di cui si è parlato in precedenza) volto a realizzare una integrazione tra le politiche di tutela dell'ambiente, dei beni culturali e delle condizioni di vita per la valorizzazione del sistema turistico regionale, in funzione di uno sviluppo economico integrato, a basso impatto ambientale e orientato alla qualità.

Tab. n. 54 - Incidenza della spesa per ricreazione e cultura -
Percentuale di consumi interni (dei residenti e non residenti) per "ricreazione e cultura" sul totale dei consumi interni*

	2000	2001	2002
Umbria	7,7	8,0	8,0
Toscana	8,0	8,4	8,4
Marche	8,6	9,0	9,0
Lazio	7,4	7,4	7,4
Abruzzo	7,6	7,3	7,3
Nord Ovest	8,3	8,8	8,8
Nord Est	8,0	8,6	8,8
Centro	7,8	8,0	8,0
Sud	7,1	6,8	6,8
Italia	7,8	8,0	8,1

* Il settore "Ricreazione e Cultura" comprende le seguenti attività: produzioni e distribuzioni cinematografiche e di video; attività radio televisive; altre attività dello spettacolo (es. discoteche e sale giochi);attività delle agenzie di stampa; attività di biblioteche, archivi, musei ed altre attività culturali; attività sportive; altre attività ricreative (es. giochi d'azzardo).
Fonte: Istat, Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo

Relativamente ai beni culturali, nel corso della legislatura è stato ridefinito e approvato dalla Giunta regionale il **disegno di legge sul "sistema museale** dell'Umbria e beni culturali connessi".
Il principale obiettivo della nuova legge regionale è valorizzare e promuovere, attraverso l'organizzazione in sistema, i beni culturali custoditi nei musei umbri non statali, nelle varie raccolte pubbliche, private ed ecclesiastiche così come gli altri beni culturali presenti sul territorio regionale che costituiscono un patrimonio unico nel suo genere.
I musei, le raccolte e i monumenti aperti al pubblico ad oggi censiti dalla Regione sono più di cento, ma potrebbero diventare di più a seguito dell'adesione volontaria al sistema museale umbro prevista dalla nuova legge.
Il sistema museale umbro non è un ente strutturato, non sono infatti previste cariche o organismi di gestione, ma un'organizzazione a rete per ottimizzare quello che è oggi il lavoro dei servizi regionali con l'apporto e di comune intesa tra i soggetti interessati alla valorizzazione del patrimonio culturale umbro attraverso i musei.

Obiettivo della regione è quello di aiutare i singoli musei a conseguire il massimo dell'utilità sociale ed a produrre benefici locali in termini di sviluppo economico.

Ad agosto 2004 è stato inoltre approvato il disegno di legge riguardante la **normativa regionale sullo spettacolo**.

La ricostruzione post-sisma dei Beni Culturali

Nell'ambito dei Piani e Programmi per la **ricostruzione dei Beni Culturali** fino ad oggi approvati sono stati attivati 674 interventi, che hanno interessato 360 beni monumentali, inclusi nel Piano triennale, per i quali è stato conseguito il completo recupero statico e funzionale, e 91 beni monumentali, inclusi nel Piano generale, per i quali è stato finanziato il recupero parziale di parti strutturali che hanno subito aggravamenti, onde evitare il rischio di perdita del bene, per un impegno finanziario complessivo di circa 300 milioni di euro.

Gli interventi hanno interessato sia le emergenze architettoniche di maggior pregio che il cosiddetto "patrimonio minore" che costituisce gran parte dell'identità urbana e paesaggistica dell' Umbria.

Gli interventi realizzati hanno consentito il riuso di edifici e manufatti di importante interesse storico, artistico e architettonico, ponendo per alcuni di essi le problematiche connesse all'individuazione di nuove destinazioni d'uso.

Rimane aperto il capitolo del completo restauro del patrimonio artistico mobile, che, nell'ambito della legislazione sulla ricostruzione post-sisma non trova copertura finanziaria, ponendo con forza il problema della sua conservazione e fruizione.

Il mancato reperimento di adeguate risorse finanziarie necessarie al completamento del processo di ricostruzione , relativo ai circa 1.400 edifici danneggiati inclusi nel Piano generale, costituisce il dato problematico di maggior peso.

Con l'approvazione delle modalità di applicazione dei criteri di priorità di cui alla L.R. n. 32/98, la Giunta regionale ha già dato avvio alla predisposizione del nuovo Programma triennale dei beni culturali danneggiati dal sisma.

Le risorse finanziarie attualmente disponibili per i Beni culturali sono pari a circa 12 milioni di euro e consentiranno di fronteggiare le principali situazioni di aggravamento e di completare interventi già attivati al fine di consentire la riapertura degli immobili.

Il turismo è uno dei punti di forza dell'economia regionale.
Il settore turistico nel periodo 2000-2003 ha conosciuto un considerevole sviluppo sia in termini di arrivi che di presenze.

Queste ultime in particolare risultano in tutti gli anni migliori di quelle registrate nelle altre ripartizioni. Va segnalato in particolare il mantenimento dei livelli di presenze turistiche notevolmente alti registratasi nel corso del 2000 (anno del Giubileo) anche nel successivo periodo 2001-2003.

Tab n. 53 - Presenze negli esercizi ricettivi - *(Variazioni %)*

	2000	2001	2002	2003
Umbria	**40,6**	**5,0**	**1,8**	**-0,2**
Toscana	6,4	2,2	-0,3	-3,2
Marche	3,6	5,6	-0,9	3,5
Lazio	35,7	-2,3	-1,3	-18,5
Abruzzo	6,9	5,9	3,1	-0,3
Nord Ovest	-1,3	1,4	1,2	1,7
Nord Est	11,5	4,0	-1,6	-0,7
Centro	16,6	1,3	-0,6	-7,1
Mezzogiorno	8,1	4,3	0,1	1,3
Italia	9,9	3,0	-0,6	-1,5

Nel 2000 il forte aumento di presenze sconta il recupero degli anni 98 e 99 causa terremoto tenendo comunque presente che il dato del 2000 è notevolmente superiore a quello del 1997.
Fonte: Istat, Statistiche del turismo

Nell'ambito della promozione e sviluppo del sistema turistico ricettivo nel corso della legislatura con LR 29/2001 sono stati disciplinati i Sistemi Turistici Locali (STL) quali articolazioni fondamentali dell'organizzazione turistica infraregionale che rappresentano lo strumento per l'attuazione della collaborazione tra pubblico e privato nella gestione delle attività di formazione del prodotto turistico, tramite la valorizzazione integrata delle risorse locali, di promozione e commercializzazione dell'offerta.
In Umbria si sono costituiti e sono stati riconosciuti dalla Giunta regionale 8 STL. Tali sistemi associano, seppur con forme di accordo differenti, attori locali pubblici e privati, enti locali, enti parco, GAL, Camere di Commercio, associazioni di categoria, imprenditori privati singoli e associati, associazioni culturali, istituti di credito.

2.4 Riqualificazione e sostenibilità del sistema di welfare, tutela del diritto alla salute e promozione dei diritti di cittadinanza

2.4.1 Le linee strategiche del Tavolo tematico

L'Azione strategica "Riqualificazione del sistema di welfare" si è orientata nel corso della legislatura a:

- perseguire l'interesse generale della promozione e tutela della salute di chi in Umbria vive e lavora, interesse generale che rappresenta uno dei criteri fondamentali per le scelte di priorità, dando quindi concretezza agli obiettivi di legge e di piano;
- affermare una cultura della protezione ed inclusione sociale, della sicurezza civile e della promozione dei diritti di cittadinanza, reinterpretando le politiche sociali come parte

integrante ed inscindibile di una strategia di sviluppo, coniugando quindi qualità sociale e qualità dello sviluppo;
- mantenimento dei caratteri di responsabilità collettiva (la tutela della salute è compito dell'intera comunità), universalità (parità di accesso ai servizi per tutti i cittadini) ed equità (privilegiare i soggetti con maggiori bisogni).

Costruire e conservare la **sostenibilità finanziaria** è una condizione imprescindibile per garantire al sistema regionale di welfare la possibilità di continuare a perseguire gli obiettivi generali sopra riportati.
In tal senso, la Regione dell'Umbria ha inteso e intende cogliere l'opportunità e la sfida offerta dalla riforma del Titolo V della Costituzione, anche se gli scenari nazionali che si prospettano nel medio periodo non appaiono favorevoli per perseguire tale linea politica.
La ricorrente messa in discussione – da parte di forze politiche ed esponenti della maggioranza di governo - dei principi stessi dell'impianto universalistico del sistema pubblico di assistenza tendono a generare un clima di sfiducia nella qualità e capacità dello stesso di assicurare i servizi alle popolazioni, spingendo verso la estensione dello strumento cosiddetto del secondo assicuratore.
La scelta del Servizio Sanitario Nazionale, con le sue caratteristiche di equità e di pari opportunità nell'accesso ai servizi per tutti i cittadini, rischia di essere messa seriamente in discussione da proposte di riforma quali la devolution che rompono il legame di solidarietà tra i territori del Paese.

L'Umbria ha utilizzato al meglio e al massimo le risorse messe a disposizione sui programmi di investimento in sanità, senza sopprimere servizi e senza introdurre tasse o ticket regionali.
Anche l'azione di **contenimento della spesa farmaceutica** – con gli ottimi risultati conseguiti – rappresenta un esempio qualificante del perseguimento di tali politiche
Si tratta di obiettivi ambiziosi che richiedono la collaborazione di tutti i diversi attori del Servizio Sanitario regionale a partire dai medici, i farmacisti, gli altri operatori sanitari ma anche dai cittadini, le associazioni, le forze sociali e produttive impegnate nel Patto per lo sviluppo dell'Umbria.
Essenziale è anche il maggior coinvolgimento degli Enti locali nelle definizione dei processi programmatori.

Anche il problema **"casa"** è ritornato, dopo alcuni anni, al centro dell'attenzione in conseguenza della decisione del Governo di cancellare ogni trasferimento di fondi alle Regioni per nuovi programmi di edilizia residenziale e di abbattere drasticamente i finanziamenti destinati al sostegno alle famiglie che abitano in

affitto e che pagano canoni di locazione particolarmente onerosi in relazione al reddito.
Il grave disagio arrecato alle fasce più deboli della popolazione umbra è evidente, date le difficoltà sempre maggiori a trovare alloggi pubblici in affitto a canone sociale, a fronte poi di una domanda crescente generata dalle "nuove povertà" (anziani, giovani coppie, studenti, extracomunitari, famiglie monoreddito, ecc).
L'insieme delle priorità descritte ha trovato maggiore concretezza nei **Protocolli d'intesa** relativi al Tavolo tematico Riqualificazione e sostenibilità del sistema di welfare sottoscritti dalla Regione e dalle Parti contraenti del Patto e riguardanti la "Protezione della salute" e la "Protezione sociale", di cui di seguito si descrive l'attuazione e i risultati. Molti impegni previsti nel Protocollo sono stati assolti (dal mantenimento dell'equilibrio finanziario senza l'imposizione di tasse o ticket al governo della spesa farmaceutica, all'approvazione del patto per la salute degli anziani, dall'attuazione del Piano sociale regionale, ecc..).

2.4.2 Protezione della salute e sostenibilità finanziaria del sistema sanitario regionale

Il PSR 2003-2005[1], "Un patto per la salute, l'innovazione e la sostenibilità", ha recepito, reso operative e sviluppato le azioni strategiche previste, a partire dall'obiettivo del **"Mantenimento dell'impianto universalistico, qualificazione e sostenibilità finanziaria del servizio sanitario regionale"**.
Tra le molte implicazioni dell'atto di programmazione[2] che indirizza la quota di risorse più rilevante governata dalla Regione Umbria, vengono in primo luogo evidenziati: gli impegni per il governo della sanità, i Piani Attuativi Locali come strumenti programmatici della gestione della sanità, il nuovo approccio gestionale basato sul governo clinico ed i patti per la salute finalizzati a dare concretezza al governo della salute e valorizzare il capitale sociale.
Sono inoltre richiamate alcune delle realizzazioni più rilevanti nelle politiche di prevenzione, nello sviluppo degli assetti

[1] La programmazione socio sanitaria in Umbria ha una lunga e consolidata tradizione: dall'istituzione del SSN ad oggi sono stati approvati quattro piani sociosanitari ed un piano ospedaliero, dando alla fase propositiva un forte impulso; già nel ciclo programmatico 1999-2002 si è proceduto ad una prima basilare articolazione di responsabilità, distinguendo tra **Governo della Salute**, affidato alle interazioni tra i diversi settori della società regionale, **Governo della Sanità**, affidato alla Giunta Regionale e **Gestione della Sanità**, delegata alle aziende sanitarie, nonché alle prime assunzioni di responsabilità finanziaria da parte della Regione, nel quadro della evoluzione federalista dello stato italiano. Rispetto al metodo, invece, il ciclo programmatico 1999-2002 si è contraddistinto soprattutto per l'avvio della esperienza dei PAL e il loro aggancio esplicito con una fase valutativa.
[2] Per i contenuti del PSR 2003-2005 e per le linee di indirizzo successivamente varate in sua applicazione si rinvia al sito www.regione.umbria-it).

organizzativi nell'assistenza di base e ospedaliera e nel governo del sistema.

Il ciclo programmatico attivato con il nuovo PSR, prevede per il *governo della Sanità*, le seguenti fasi:

- 2003-2004: approvazione PSR, rinnovo direzioni aziendali, approvazione atti aziendali, redazione dei Piani Attuativi Locali (PAL) e loro approvazione da parte delle rinnovate Conferenze dei Sindaci e Conferenza permanente per la programmazione socio sanitaria;
- 2004-2005: completamento linee di indirizzo, verifica di congruità dei PAL, avvio lavori per il Documento di Valutazione sul Servizio Sanitario (DVSS), verifica intermedia dei DG, definizione obiettivi della valutazione finale dei DG collegata alla realizzazione dei PAL;
- 2005-2006: avvio applicazione dei PAL, sviluppo e conclusione del DVSS comprensivo della Relazione sull'attuazione dei PAL, verifica finale (tecnica e politica) dei DG.

Il Governo della Sanità: la valutazione come valore aggiunto di questo ciclo programmatico

I PAL 2004-2006 diventano quindi lo strumento principe per leggere la traduzione data dai territori alle indicazioni del PSR in termini di *gestione della sanità*. Nell'ottobre 2003 ne è stata definita la metodologia di redazione, anche per facilitarne la confrontabilità e la valutazione.

I PAL come strumenti attuativi e di valutazione della gestione della sanità

La politica regionale di qualificazione e sostenibilità finanziaria del SSR è centrata su un *nuovo* approccio nelle relazioni tra professionisti e manager, *il governo clinico*. A tal fine sono stati attivati diversi livelli di intervento.

Un primo livello di misure sono contenute nelle linee guida sull'atto aziendale[3] (allegate al PSR 2003-2005), dove si è provveduto:

- ad omogeneizzare nelle aziende la presenza ed i ruoli dei livelli di autogoverno dei professionisti (equipe territoriale e dipartimento, distinguendoli dai livelli gestionali: distretto e presidio ospedaliero);
- a sancire il ruolo del direttore sanitario quale responsabile aziendale del governo clinico;
- ad attivare il Collegio di direzione quale luogo di confronto e integrazione delle politiche aziendali con le diverse professionalità.

Un secondo livello di misure riguarda le azioni a supporto delle equipe territoriali (istituite per gli mmg, i pls e la continuità assistenziale) ed i dipartimenti. Per le **equipe** sono stati analizzati i fattori situazionali di questo livello organizzativo e varate misure per un loro ruolo crescente nella qualificazione della domanda e

Il governo clinico come nuova strategia gestionale del SSR Umbro

[3]Sono stati invece preadottati da tutte le 6 aziende gli atti aziendali, che ridisegnano l'organizzazione aziendale in funzione del governo clinico e al momento risultano approvati quelli delle 4 ASL.

nell'integrazione con gli altri servizi territoriali, ridefinendo in funzione della loro attivazione le caratteristiche organizzative e funzionali dei dipartimenti territoriali.
Per i **dipartimenti** sono state realizzate sia una indagine qualitativa sul loro funzionamento effettivo e sui problemi organizzativi che si pongono per fare del dipartimento il principale livello di responsabilità per la qualificazione dell'offerta e la continuità assistenziale, sia l'anagrafe regionale dei dipartimenti e delle strutture complesse.

Un terzo livello di misure riguarda la **attivazione di centri interaziendali** a supporto del governo clinico, dove tutte le direzioni sanitarie vengono responsabilizzate nella funzione di capofila per quanto riguarda aree di miglioramento della qualità; sono stati attivati i centri per l'appropriatezza presso la AOPG, il rischio clinico presso la ASL 1 e la continuità assistenziale presso la AOTR e la ASL 4, oltre all'Osservatorio per l'appropriatezza prescrittiva, attivo a livello regionale.

Un quarto livello di misure riguarda le **iniziative formative** prese a favore di direttori sanitari e di distretto cui seguiranno quelle a favore dei coordinatori di equipe e dei centri di salute e, quindi, quelle per i direttori di dipartimento ed i direttori dei presidi ospedalieri.

Un quinto livello riguarda la **approvazione di ulteriori linee** di indirizzo per la declinazione del governo clinico in specifiche aree assistenziali: oncologia, materno infantile, salute mentale, dipendenze, età evolutiva e la medicina integrata, tutte completate entro il 2004.

I patti per la salute come strumento per il Governo della salute

Sul piano più generale del governo della salute il PSR 2003-2005 ha definito un approccio per sviluppare politiche intersettoriali anche tramite processi di coprogettazione con settori forti del capitale sociale e alcuni livelli istituzionali.
Hanno così visto la luce i *patti per la salute*, tra cui, particolarmente rilevanti quelli per la salute degli anziani e quello per la salute nella scuola.
Si tratta di strumenti attivati nel quadro del governo della salute: vista la situazione demografica regionale e la disponibilità al confronto e all'impegno sociale dimostrata dai sindacati pensionati confederali, particolare importanza assume in tale cornice il **"Patto per la salute degli anziani"** stipulato nel 2003, ora in avanzata fase di sviluppo, e che ha visto:

a) un percorso formativo a cascata che prevede di avere circa 800 anziani come animatori di reti, comunicatori di comportamenti positivi per la salute e osservatori dei servizi di territorio,

b) una prima sperimentazione nella estate 2004 per rafforzare le reti di relazioni tra anziani (prima "Estate insieme 2004") come azione di supporto per ridurre la mortalità da ondate di calore,
c) l'attivazione dell'**Osservatorio sulla salute degli anziani**, per la produzione di report e documentazione sulla salute degli anziani in Umbria tra cui una prima indagine sull'utilizzazione dei servizi ospedalieri da parte degli anziani e una stima dei non autosufficienti nel prossimo lustro.

Alcune azioni rilevanti: la prevenzione nei luoghi di lavoro…

Nel corso della legislatura, oltre alle attività routinarie i Servizi Prevenzione e Sicurezza Ambienti di Lavoro delle ASL sono stati impegnati in specifici progetti sperimentali: cancerogeni, amianto, sistema informativo, formazione nelle scuole tecniche.
Tra le varie attività si segnala che:

- è attiva la banca dati costituita presso l'Agenzia SEDES sui dati di attività e di personale delle Az. USL, nonché sui dati di INFOCAMERE sul tessuto produttivo umbro;
- presso l'Agenzia SEDES è attivo il Centro di Documentazione sul tema prevenzione nei luoghi di lavoro;
- i dati sull'andamento degli infortuni in Umbria sono stati elaborati e forniti alle Az. USL a partire dal rapporto annuale INAIL 2003, dal flusso "locale" attivato in collaborazione con l'INAIL Regionale (dati 2003) e dal programma "Nuovi Flussi Informativi INAIL/ISPESL/REGIONI"[4];
- è stata attivata una collaborazione tra Regione, ASL e Direzione Regionale del Lavoro, in accordo con i Sindacati Edili, per attività integrate di informazione e vigilanza nel settore edile;
- collaborazione con l'ISPESL e l'INAIL per lo studio degli infortuni mortali e gravi;
- sperimentazione di un sistema di rilevazione, archiviazione e gestione dei dati infortunistici nel settore agro-forestale;
- definizione del ruolo che i Servizi PSAL dovranno svolgere e delle collaborazioni /integrazioni che dovranno attivare, per prevenire ed arginare il fenomeno del "Mobbing";
- per le attività delle Unità Operative / Servizi Impiantistici è stata definita un'intesa con l'ISPESL regionale per le verifiche di alcuni tipi di impianti elettrici, sono state approvate schede unificate per la vigilanza concordate ed elaborate dai servizi delle Az. USL. Infine, con DGR 372/2004 sono state definite competenze e collaborazioni relative al servizio/U.O. Impiantistico.

[4]Da una prima analisi dei suddetti dati (infortuni avvenuti negli anni 2002-2003 e denunciati) si rileva che in Umbria si è verificato un decremento degli infortuni nel settore Industria e Servizi pari al 3,6%, mentre a livello nazionale lo stesso risulta dell'1,5%, nell'agricoltura il decremento in Umbria è del 4,4%, mentre è pari al 3,5% a livello nazionale; in particolare nel settore costruzioni si assiste, a partite dal 2000 a un progressivo trend in diminuzione, anche se per un'analisi più approfondita mancano storicamente i dati relativi agli addetti e alle ore lavorate.

…. la prevenzione ambientale…

Nel settore salute e ambiente si è provveduto ad attivare:
- *Coordinamento Aziende USL – ARPA*: protocollo operativo per l'applicazione omogenea delle attività delle ASL e ARPA, identificando i procedimenti che fanno capo al DIP ed all'ARPA; definite le procedure di raccordo in materia di programmazione delle attività di monitoraggio ambientale e delle valutazioni periodiche dei risultati conseguiti[5]; costituito il Comitato Regionale di Coordinamento, tra DIP ASL, Province, ARPA, IZS, ed OERU, presieduto dalla Dirigenza Regionale Sanità.
- *Radiazioni ionizzanti: a*nche con il supporto tecnico e professionale dell'UniPg, sono state espletate le competenze regionali in materia, in particolare: valutando le esposizioni a scopo medico a radiazioni ionizzanti, misurando le concentrazioni di radon in luoghi di lavoro sotterranei, elaborando un piano di rilevazione del radon in zone a rischio, definendo le procedure per il rilascio del nulla osta e per i pareri per l'impiego di sorgenti radioattive per uso medico.
- *Radiazioni non ionizzanti*: emanate linee di indirizzo in applicazione della normativa nazionale e in convenzione con l'UniPG; elaborate linee guida per le autorizzazioni alla installazione di impianti emittenti radiazioni non ionizzanti, per il risanamento, e per la vigilanza e controllo.
- *Acque destinate al consumo umano: c*on la istituzione degli ATO (Ambiti Territoriali Ottimali) e dei gestori unici degli acquedotti, con l'emanazione di nuove norme per il controllo e la vigilanza sulle acque destinate al consumo umano si e' attivato un coordinamento regionale degli Enti interessati (ATO, Gestori degli Acquedotti, Aziende USL, ARPA).
- *Prodotti Fitosanitari:* prevenzione primaria della salute della popolazione in relazione all'uso di prodotti fitosanitari in agricoltura, con corsi di formazione ed aggiornamento per venditori ed utilizzatori dei prodotti fitosanitari, obbligo per gli utilizzatori della tenuta del registro dei consumi, vigilanza da parte delle Aziende USL su commercio ed utilizzo di prodotti fitosanitari.

…. la sicurezza alimentare…

Nel corso della legislatura si è provveduto a **potenziare i Piani di controllo** sull'intera filiera agroalimentare modulandoli in funzione dei risultati dei controlli svolti e delle nuove emergenze:

- Piano di vigilanza e di controlli sanitari nel settore dell'alimentazione degli animali produttori di alimenti destinati all'uomo, comprendente, tra l'altro, controlli sull'intera filiera produttiva, per verificare il rispetto del divieto di utilizzo di farine animali trasformate nell'alimentazione degli stessi animali. Tale

[5] Le indicazioni all'ARPA dalla Sanita', relativamente alle attivita' da svolgere, e la conseguente acquisizione e valutazione dei dati sono necessarie per garantire almeno i livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA) riguardanti le tematiche ambientali, relative, tra l'altro, all'inquinamento atmosferico, agli impianti di smaltimento, alla qualita' delle acque destinate al consumo umano, alle acque di piscine di balneazione, agli scarichi civili, produttivi e sanitari.

attività, svolta dalle ASL, ha visto anche il coinvolgimento dell'Ispettorato Centrale Repressione Frodi e del NAS. Tale Piano , alla luce delle recenti problematiche relative all'utilizzo degli Organismi Geneticamente Modificati, è stato recentemente implementato con un programma di monitoraggio per la ricerca degli OGM, negli alimenti per animali, sia prodotti che utilizzati nel circuito convenzionale e nel biologico;

- sorveglianza epidemiologica della Encefalopatia Spongiforme Bovina ("Mucca pazza") con controllo sistematico dei capi bovini macellati, cui si è aggiunto dal 2001 un ulteriore Piano di sorveglianza nei confronti di analoga malattia ascrivibile al gruppo delle encepalopatie spongiformi (Scrapie) degli ovi-caprini;
- prosecuzione dei Programmi di controllo nei confronti di alcune zoonosi (Tbc, Brucellosi bovina ed ovi-caprina, Leucosi bovina enzootica), con risultati sanitari tali da consentire di richiedere in sede comunitaria, il riconoscimento di territori ufficialmente indenni da Brucellosi e Leucosi, per le Province di PG e TR ;
- Programma di controllo coordinato con verifiche ispettive negli impianti di produzione di alimenti e controlli analitici di natura batteriologica – chimica – fisica, nei prodotti alimentari;
- in attuazione di programmi comunitari nonché dei risultati dei controlli effettuati sia a livello nazionale che regionale, annualmente viene dato corso al Piano Regionale della ricerca di residui di contaminanti, di farmaci e di sostanze la cui utilizzazione è vietata, sia negli animali produttori di alimenti destinati all'uomo che in alcuni prodotti di origine animale;
- partecipazione al gdl nazionale sull'accordo tra Minsalute e Regioni per il riconoscimento di Laboratori non annessi alle industrie alimentari che effettuano analisi ai fini dell'autocontrollo D.Lgs. 155/1997 e D.Lgs. 156/1997" anticipata alla DGR 1782 2001);
- realizzazione dell'Anagrafe Zootecnica informatizzata: sono stati emanati ulteriori specifici provvedimenti che hanno portato alla completa istituzione della Banca Dati Nazionale Bovina;
- partecipazione a specifici gruppi di lavoro nazionali, del Servizio IV- Prevenzione e Sanità Pubblica:
  - Emergenze epidemiche - determinate dall'insorgenza di focolai di malattie infettive potenzialmente responsabili di grave e rapida diffusione, con gravi conseguenze sia socio-economiche che di sanità pubblica;
  - genotipizzazione controllo Scrapie;
  - gestione dei sottoprodotti di origine animale da filiera produttiva di alimenti;
  - Rete sorveglianza epidemiologica e veterinario riconosciuto;

- sistema di allerta nazionale;

….la riorganizzazione dei servizi territoriali di assistenza socio sanitaria…..

I servizi territoriali sono stati, a partire dal 2003, riorganizzati prevedendo una effettiva integrazione con mmg, pls e continuità assistenziale. Sono stati creati gli organismi di autogoverno dei professionisti appartenenti a queste tre aree di attività attivando:

- i nuclei di medicina primaria, in media uno per ogni centro di salute ;
- i nuclei dei pediatri di libera scelta in media uno in ogni distretto;
- i nuclei della continuità assistenziale con una distribuzione sul territorio a cavallo tra le due precedenti.

Questi nuclei di professionisti hanno individuato al loro interno un proprio coordinatore e svolgono regolarmente riunioni con i rispettivi livelli organizzativi del distretto e dei centri di salute, al fine di concertare le attività, omogeneizzare i profili di cura ed i percorsi assistenziali, a partire dalle dimissioni protette e dagli interventi volti a garantire continuità assistenziale.

…..le equipe, i dipartimenti territoriali e distretti

E' a partire da questo primo livello di integrazione, cui fa seguito quello con i dipartimenti e gli altri servizi specialistici territoriali, nonché con gli ospedali di territorio che nascono le **equipe territoriali**.

Parallelamente i **distretti** sono chiamati a svolgere le funzioni gestionali necessarie per supportare efficacemente l'attività dei professionisti, garantire l'analisi dei bisogni assistenziali e l'interfaccia con i comuni ed il capitale sociale dei rispettivi territori.

Nello specifico dei dipartimenti territoriali (salute mentale, dipendenze) e di quelli transmurali (materno infantile, riabilitazione, e del neo istituendo dipartimento dell'età evolutiva), la politica di sviluppo del governo clinico prevede una maturazione nella natura e nelle funzioni dell'organizzazione dipartimentale chiamata a superare la vecchia distinzione tra dipartimenti funzionali e organizzativi a favore di un incardinamento delle rispettive missioni sulla continuità assistenziale e sul coinvolgimento dei professionisti in definite aree di miglioramento della qualità (efficacia, appropriatezza, equità, sicurezza, efficienza, coinvolgimento dei cittadini).

Questo comporta, oltre ad una riaffermazione dell'impegno che la Regione Umbria dedica alla salute in età evolutiva, a quella delle donne, alla salute mentale, ai servizi per le dipendenze, alla riabilitazione, la ricerca di una maggiore integrazione tra i servizi che afferiscono ai rispettivi dipartimenti, la rete degli mmg ed i rispettivi territori.

Tab. n. 55 - Continuità assistenziale in Umbria a fine 2003: medici, nuclei e indicatori di attività

	NR. Medici C.A.	N. equipe C.A.	Visite ambul. 2002 Pro die x medico	Visite domicil. 2002 Pro die x medico	Chiamate TL 2002 Pro die
U.S.L. n.1	39	3	1,31	0,73	13,19
U.S.L. n.2	77	5	0,64	0,75	58,21
U.S.L. n.3	63	6	0,63	0,85	37,95 (*)
U.S.L. n.4	69	8	0,86	1	50,71
Umbria	**248**	**22**	**0,8**	**0.84**	**160,06**

(*) dato non completo
Fonte: Direzione Sanità e servizi sociali della Regione Umbria

Nel campo del potenziamento e della qualificazione dei servizi territoriali e di prevenzione varie attività hanno riguardato il **consolidamento delle attività rivolte agli screening**.

Sono state realizzate valutazioni omogenee per tutte e quattro le ASL su un panel articolato di indicatori relativi ai due screening della sfera genitale femminile. Per lo screening della mammella, si evidenzia l'aumento della percentuale di popolazione bersaglio invitata nei successivi round cui ha corrisposto un aumento dell'incidenza, soprattutto nella classe di età relativa alla popolazione bersaglio (il che significa che i tumori vengono individuati), mentre si inizia ad apprezzare una riduzione dei tassi standardizzati di mortalità a livello regionale.

Anche per il carcinoma della cervice, i dati disponibili evidenziano un aumento della percentuale di popolazione bersaglio invitata nei successivi screening, mentre i dati di mortalità risentono in questo caso della più precisa attribuzione alla cervice uterina di casi prima attribuiti indistintamente alla sede "tumore dell'utero".
Infine per lo screening per il carcinoma del colon retto è stata ultimata la valutazione epidemiologica, metodologica e costi benefici, ed è prevista l'attivazione a livello regionale entro i primi mesi del 2005.

…prevenzione secondaria: gli screening a efficacia validata…

La Regione Umbria per conseguire l'obiettivo di uno sviluppo delle funzioni di governo clinico ha impostato l'intervento di qualificazione dell'assistenza farmaceutica con un approccio ampio definito nel maggio del 2001, quando fu necessario integrare gli interventi previsti dal PSR 1999-2002 per far fronte all'emergenza finanziaria posta dai nuovi scenari del federalismo fiscale.
Fin da allora è stata svolta una azione complessiva, che può essere considerata come un esempio dell'applicazione di una appropriata ripartizione di compiti e responsabilità tra professionisti e amministratori e quindi una anticipazione della politica di "clinical governance" che ha trovato più adeguata sistematizzazione nel PSR 2003-2005.

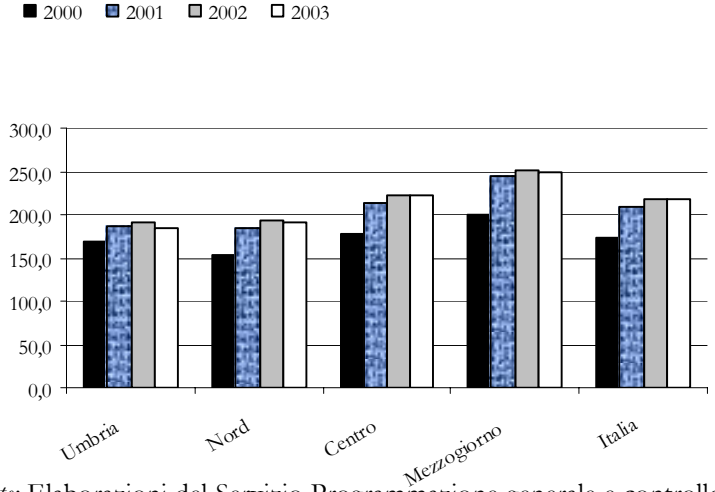
Alla base dell'intervento di riqualificazione della prescrizione farmaceutica è stata posta la **responsabilizzazione dei medici di**

…L'intervento per l'appropriatezza e la sostenibilità della spesa farmaceutica…

medicina generale come principali prescrittori, la cui attività è stata supportata nelle aziende dalla produzione e/o messa a disposizione di linee guida sulle evidenze di efficacia dei principali principi attivi e report mensili sulle prescrizioni effettuate.

Sono stati altresì attivati **capillari interventi di distribuzione diretta**, soprattutto per quelle patologie nelle quali le specifiche condizioni cliniche rendevano necessari controlli e periodici accessi ai servizi specialistici e ospedalieri.
E' stata avviata una prima forma di regolamentazione dell'attività di informazione tecnico scientifica, intervenendo altresì in tutti i casi in cui le particolari caratteristiche degli incontri promossi dalle aziende farmaceutiche per l'aggiornamento dei professionisti non dimostrassero adeguate caratteristiche di qualità dei percorsi formativi (in Umbria sono stati tenuti nel primo quadrimestre 2004 50 minimeeting) .
Analisi farmacoepidemiologiche sono state commissionate all'ISS, o svolte direttamente dall'OERU, mentre l'Osservatorio sull'appropriatezza prescrittiva attivo a livello regionale pone a confronto mmg, specialisti e ospedalieri oltre a monitorare le modalità di informazione scientifica da parte delle aziende farmaceutiche e predisporre materiali informativi da parte del SSR.

Spesa lorda pro capite per consumo di farmaci - *Valori in euro*



Fonte: Elaborazioni del Servizio Programmazione generale e controllo strategico su dati Osservatorio nazionale sull'impiego dei medicinali (OSMED), Rapporto nazionale

Sono state inoltre condotte azioni di contrasto agli interessi extraorganizzativi, che hanno permesso di individuare un primo livello di attività fraudolente ai danni del SSR e di impostare ulteriori e più raffinate indagini di polizia giudiziaria.

Infine si è limitata la prescrizione ad un numero di confezioni non superiore a quello necessario per un mese di terapia, efficace

misura antispreco che comporta a sua volta un aumento del numero di ricette.
Tutto questo ha dato luogo ad un miglioramento costante e complessivo della qualità assistenziale, alla individuazione di molti punti quali leve per ulteriori miglioramenti dell'appropriatezza prescrittiva (in particolare su alcune classi di farmaci quali coxib, statine e anti ipertensivi) e benefici sul fronte della spesa, dove la Regione Umbria nel primo semestre 2004 ha visto un **incremento** rispetto allo stesso periodo del 2003 **pari al 5,6% contro una media nazionale pari al 10,6%,** con un netto scostamento dalle percentuali rilevate nelle regioni che pure hanno introdotto forti ticket sulla farmaceutica.

Ammodernamento e razionalizzazione della rete ospedaliera

All'interno dell'obiettivo strategico "Ammodernamento e razionalizzazione della rete ospedaliera" l**a riorganizzazione dell'attività degli ospedali** è stata finalizzata a migliorarne la qualità sotto molteplici aspetti (continuità assistenziale, efficacia, appropriatezza, sicurezza, efficienza, equità e coinvolgimento dei cittadini), ottenendo notevoli miglioramenti:

- nella **dotazione dei posti letto** per acuti, pari in Umbria al 3,7% nel 2001 contro una media nazionale del 4,08, mentre i pl in dh sono pari a 0,60 per mille abitanti contro una media nazionale di 0,40;
- nel **tasso di ospedalizzazione**, che, standardizzato, è pari in Umbria per la degenza ordinaria a 138,29 per 100.000 abitanti nel 2001 contro una media nazionale di 161,42, mentre per la degenza in dh il tasso di ospedalizzazione standardizzato è pari nel 2001 a 66,28, contro un dato nazionale di 53,18 per 100.000 abitanti;
- l'**indice di attrazione**, con un 15,2% di dimessi non residenti su tutti i dimessi nel 2001 (media nazionale 7,36) ed un indice di fuga pari nello stesso anno a 9,59, contro una media nazionale di 6,79.

La Regione Umbria nel 2001, in confronto alle altre regioni italiane, abbina un **basso tasso standardizzato di ospedalizzazione con una più breve durata media della degenza**.

Riorganizzazione 118 e rete dell'emergenza

Sempre con riferimento alla razionalizzazione della rete ospedaliera, la **rete dell'emergenza urgenza** è attiva su tutto il territorio regionale, a partire dall'attivazione di 3 centrali operative per il **118**, ottenendo una media di 1,5 centrali per provincia (superiore alla media italiana pari 0,96 centrali per provincia). Manca ad oggi il servizio di elisoccorso.
Anche la rete dei dipartimenti di emergenza urgenza è molto diffusa e presenta una dotazione di 0,71 DEU ogni 100.000 abitanti, rispetto ad una media nazionale pari allo 0,53.

L'attività dei PSO è confrontabile con le performance di altre regioni italiane in relazione al numero di dimessi, che nei PSO umbri nel 2001 è stata pari a 82 dimessi ogni 100 accessi, a fronte di una media nazionale pari a 79.
Infine i posti letto in terapia intensiva sono pari in Umbria all'1,30% dei pl, contro una media nazionale pari a 1,41.

Nell'organizzazione regionale dell'assistenza chirurgica si è avuto negli ultimi 5 anni un forte impulso allo sviluppo della day surgery, della chirurgia mininvasive e di robotica applicata alla chirurgia, mentre si è registrata l'attivazione della chirurgia pediatrica.
A fronte di questi sviluppi, l'organizzazione delle chirurgie presenta ancora una offerta indifferenziata che vede in tutti gli ospedali i reparti di chirurgia aperti 24 h per 7 giorni, a fronte di:

….la nuova organizzazione delle chirurgie…

- una percentuale di dimessi da reparti chirurgici con prestazioni di tipo medico pari nella media regionale al 38,4% (in Italia la media è pari a 39,4%) e con percentuali più alte nei reparti chirurgici degli ospedali di territorio;
- una bassa utilizzazione dei posti letto nei fine settimana, soprattutto negli ospedali di territorio;
- una reale difficoltà a garantire la sicurezza per interventi chirurgici di medio alta complessità o che necessitino di assistenza intensiva postchirurgica in tutte le attuali chirurgie;
- un buon indice di trasferimento in day surgery per molti delle prestazioni di tipo chirurgico che compongono il gruppo delle 43 prestazioni a più elevato rischio di inappropriatezza, con cadute in alcune specialità chirurgiche, in alcune situazioni operative (AOPG) e con alcune disomogeneità nelle modalità organizzative utilizzate nella day surgery;
- la possibilità di garantire migliori performance a tutto il sistema attraverso la concentrazione delle attività di chirurgia d'urgenza e di medio alta complessità negli ospedali di emergenza e per converso di effettuare in chirurgia programmata negli ospedali di territorio interventi chirurgici a bassa complessità, attivando altresì il ricorso alla day surgery e alla chirurgia ambulatoriale.

…la riorganizzazione delle medicine…

La riorganizzazione delle medicine è consistita:

- in prime esperienze di trasformazione di piccole quote di pl in posti letto per RSA a degenza breve;
- nella attivazione di alcuni pacchetti di day service nell'AOPG e successivamente in altre aziende sanitarie;
- recentemente è stata varata una DGR per la trasformazione di una quota di posti letto in reparti di riabilitazione estensiva.

Più in particolare nell'attuazione dell'ammodernamento della rete ospedaliera, con riferimento agli investimenti in edilizia sanitaria e all'accorpamento degli ospedali di territorio, si riporta di seguito lo stato di avanzamento:

…. i molti nuovi ospedali in costruzione….

Attivazione del nuovo ospedale di Foligno: a seguito della 2° perizia di variante, il termine lavori è fissato per il mese di gennaio 2005. Nel frattempo sono in corso le procedure per l'acquisizione delle tecnologie e degli arredi necessari al trasferimento.
Il trasferimento comincerà all'inizio del 2005 e sarà completato entro la fine dell'esercizio.

Trasferimento attività da Monteluce alla Prima stecca: dopo la conclusione dei lavori e l'acquisizione di arredi e tecnologie è iniziato il trasferimento dei posti letto da Monteluce alla nuova struttura realizzata presso il Silvestrini, che si completerà nel corso del 2005.
Proseguono i lavori di costruzione del secondo padiglione la cui consegna è prevista per il 31/12/2006.

Todi Marsciano: a seguito dell'avvenuto finanziamento con i fondi del programma pluriennale di interventi di edilizia ospedaliera (art. 20 legge n°67 / 1988) sono state espletate da parte della ASL le procedure per l'aggiudicazione dei servizi di progettazione.
La fase successiva dell'inizio dei lavori è prevista per il 2005.

Castiglione del Lago Città della Pieve: E' stato confermato il progetto di unificare i due ospedali e in tal senso è stato approvato lo studio di fattibilità del nuovo ospedale territoriale e sono in corso i contatti fra i Comuni per la stipula dell'accordo di programma.

Narni Amelia: E' stata confermata la volontà di unificare i due ospedali. In data 14/12/2004 è stato stipulato tra GR e Prov. TR e Comuni di Narni e Amelia e ASL 4 un accordo di programma per la realizzazione del nuovo ospedale territoriale.

Gubbio-Gualdo Tadino: A seguito della firma del contratto tra la SOCE impresa realizzatrice dell'intervento e l'INAIL ente finanziatore, è stato stipulato in data 29/9/2004 un nuovo accordo di programma tra gli enti interessati a seguito del quale si è potuto dare inizio ai lavori. La realizzazione dell'opera è prevista entro i primi mesi del 2007.
Per gli investimenti destinati all'apertura dei nuovi ospedali e per l'acquisizione di tecnologie di ultima generazione, è stata promulgata la LR 7/2004 avente per oggetto "Disposizioni in materia di finanziamento degli investimenti del Servizio Sanitario Regionale" che ha stanziato per il 2004-2005 37 milioni di euro (art.6) destinati all'edilizia sanitaria nonché all'ammodernamento tecnologico delle strutture sanitarie delle Aziende regionali. Con successiva DGR lo stanziamento è stato incrementato di ulteriori 19 milioni di euro per far fronte a nuove sopravvenute esigenze collegate soprattutto alla apertura del Silvestrini e dell'ospedale di Foligno, stante la totale assenza di finanziamenti statali.

L'attività di prelievo di organi e tessuti viene svolta in Umbria nei maggiori Ospedali provvisti di Centro di Rianimazione, che segnalano al Centro Regionale di Riferimento Trapianti tutti i potenziali Donatori.

.. la ulteriore qualificazione delle attività di trapianto..

Il trapianto di rene è effettuato presso la Struttura Complessa di Chirurgia dell'Ospedale Silvestrini dell'Azienda Ospedaliera di Perugia e nel periodo ne sono stati effettuati 110, di cui 69 sono pazienti umbri e 41 provenienti da altre regioni. Il Centro di trapianto di rene dell'Azienda Ospedaliera di Perugia è stato sottoposto ad Audit, in data 7 ottobre 2004, da parte di una commissione nominata dal Centro Nazionale Trapianti che ha messo in evidenza l'ottima organizzazione, la gestione e i risultati ottenuti, auspicando anche una estensione dei programmi.

Un dato estremamente positivo è rappresentato dall' aver effettuato il trapianto di rene nell'86% dei Pazienti Umbri in lista di attesa; tale risultato pone l'Umbria tra le pochissime regioni italiane che sono riuscite a dare una tale possibilità ai propri residenti.

Il trapianto di fegato viene effettuato in stretta collaborazione tra il Centro Regionale di Riferimento trapianti che gestisce la lista di attesa, la Struttura Complessa di Gastroenterologia dell'Azienda Ospedaliera di Perugia che segnala i Pazienti Umbri che necessitano del trapianto, gestendo anche il post-trapianto, e la Clinica Chirurgica dell'Università La Sapienza di Roma che effettua l'intervento chirurgico. Sono stati effettuati 10 trapianti di fegato su pazienti umbri.

Sono stati inoltre effettuati 2 trapianti di insulae pancreatiche e 201 trapianti di cornea.

Non è stato ancora attivato il trapianto di cuore ma, secondo quanto previsto nel Piano Sanitario Regionale, sarà reso attivo entro i primi mesi del 2005 presso l'Azienda Ospedaliera di Perugia[6].

L'attività di **donazione degli organi** ha posto l'**Umbria nel 2003**, nel rapporto donazioni/popolazione, al **quinto posto** tra le regioni italiane.

.. il potenziamento della funzione riabilitativa ..

In merito al **potenziamento della funzione riabilitativa**, per la riabilitazione intensiva e quella estensiva, è in via di approvazione una appropriata linea programmatica di indirizzo; sono state inoltre attivate modalità operative di integrazione tra USU e distretti per le gravi mielolesioni. In particolare è stata emanata una linea di

[6] I dati sopra menzionati, dimostrano una elevata capacità organizzativa ed operativa che ha determinato un livello qualitativo ottimale per sopravvivenza dei Pazienti e mantenimento della funzione degli organi trapiantati, a livello dei migliori Centri di trapianto italiani e al disopra della media europea, permettendo ai Pazienti Umbri di trovare risposta alle proprie necessità di trapianto di rene, fegato, pancreas, cornea, a livello regionale, risparmiando loro viaggi e soggiorni in altri Centri extraregionali.
Tali operatività determinano inoltre un risparmio sulla spesa sanitaria per costi di intervento che non devono essere corrisposti ad altre regioni, per rimborsi spese di viaggio e soggiorno.

indirizzo sugli stomizzati ed è stata rinnovata la commissione regionale protesi ed ausili.

Per dare attuazione operativa al percorso di **accreditamento istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie** pubbliche e private della Regione Umbria è stato approvato dalla Giunta Regionale il Regolamento con cui sono stati fissati i criteri e le principali procedure per la richiesta e l'ottenimento dell'Accreditamento. È stato individuato altresì un "Nucleo di valutazione per l'accreditamento", organo tecnico di cui si avvale la Regione Umbria per valutare i rapporti di verifica.

Creazione del Centro Regionale di Accreditamento

Nel maggio 2003 è stato istituito il Centro Regionale di Accreditamento composto da una Società di Certificazione di Sistemi di Qualità in Sanità accreditata SINCERT, dai valutatori di qualità formati dalla Regione; tale Centro sarà coordinato dalla Regione Umbria.
La funzione della Società di certificazione è quella di gestire tutte le attività di verifica per l'accreditamento: programmare e pianificare le verifiche in funzione delle domande di accreditamento, individuare e coordinare il gruppo di verifica, gestire la verifica e la stesura del rapporto finale e svolgere la relativa attività amministrativa.

Sulla base degli indirizzi generali stabiliti dal Regolamento Regionale n. 3/2002 la Regione ha individuato le Norme ISO 9001:2000 per la individuazione dei requisiti ulteriori e quindi per la definizione di una apposita check – list di valutazione.

Sulla base delle Linee Guida ISO 9004:2000 sono stati individuati dei **requisiti di eccellenza** che non sono necessari per l'ottenimento dell'Accreditamento ma che fungono da stimolo per una crescita e miglioramento continui sul piano della Qualità.
La conformità ad essi permette di rilevare quali strutture in Umbria possono essere qualificate come strutture di eccellenza.
Il processo di Accreditamento Istituzionale potrà essere operativo entro ottobre 2004 con l'approvazione da parte della Giunta Regionale della check-list e delle relative procedure amministrative.
Successivamente la Regione in collaborazione con la Società CERMET avvierà degli incontri sia con le Aziende Sanitarie umbre che con tutti gli operatori sanitari per la messa a punto dettagliata del processo di Accreditamento per poter ricevere, entro la fine dell'anno 2004, le prime domande di Accreditamento.
Si prevede che i primi accreditamenti saranno rilasciati entro il primo semestre dell'anno 2005.

..L'innovazione del sistema e la ricerca..

Per quanto riguarda lo **sviluppo delle attività di ricerca e innovazione nelle aree di eccellenza dell'Università**, è stato sviluppato un progetto relativo all'attivazione in Umbria di un

IRCCS sulle biotecnologie trapiantologiche (che raccoglie le migliori capacità presenti in Umbria nei settori della oncoematologia, diabetologia e neurorigenerazione.

Per il **potenziamento degli strumenti di monitoraggio** delle attività e dei costi di produzione dell'assistenza territoriale ed ospedaliera, sono stati introdotti e/o perfezionati numerosi strumenti di monitoraggio sia ai fini del contenimento della spesa che in termini di appropriatezza (sperimentazione del sistema R.U.G., per il settore dell'integrazione socio sanitaria, sistema di rilevazione dei costi sostenuti dai laboratori analisi delle strutture pubbliche della Regione, per il settore della assistenza specialistica, e per quanto riguarda l'attività ospedaliera è stato costruito apposito sistema di rilevazione dei costi delle prestazioni ospedaliere). E' stato altresì messo a regime un sistema di rilevazione dei costi e delle attività per Livelli Essenziali di Assistenza.
E' stato infine ampliato il paniere dell'Osservatorio dei prezzi per beni e servizi, che si configura come uno strumento informativo della spesa sanitaria, sia in termini di prezzi, di volumi di acquisto che di conoscenza del mercato dei fornitori.

La consistenza del personale sanitario e la razionalizzazione della spesa

I vincoli finanziari posti dall'Accordo intercorso tra Governo, regioni e province autonome dell'8 agosto 2001, le disposizioni normative nazionali in materia di organici**, assunzioni di personale e razionalizzazione della spesa** di enti e organismi pubblici, hanno imposto alla Regione un serrato confronto con le Direzioni Generali delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere e con le organizzazioni sindacali che ha portato all'adozione di misure organizzative volte alla individuazione di criteri, vincoli e limiti nella definizione delle dotazioni organiche e nella adozione delle conseguenti assunzioni per le aziende e gli enti del Servizio sanitario regionale.
In tale contesto si è sviluppato un **processo di responsabilizzazione delle direzioni aziendali** consistente nella implementazione di procedure quali la:

- ridefinizione delle dotazioni organiche delle aziende sanitarie regionali tenendo conto prioritariamente delle risorse umane necessarie ad erogare le prestazioni dei livelli es-senziali di assistenza;
- assegnazione alle Aziende Sanitarie da parte della Giunta Regionale di apposito budget da destinare alla spesa del personale;
- predisposizione, da parte delle aziende, di piani annuali di reclutamento del personale, adottati tenendo conto sia degli indirizzi contenuti nel Piano sanitario regionale 2003-2005 che della situazione economico finanziaria dell'ente,nonché della

pro-grammazione strategica aziendale desumibile in particolare dai PAL;
- responsabilizzazione delle direzioni aziendali circa il rigoroso rispetto dei limiti di spesa fissati dalla regione.

Nell'ambito quindi di un generale monitoraggio delle attività e dei costi assume particolare rilievo il controllo della **spesa del personale che incide quasi il 50% sul totale della spesa sanitaria**, nel quadro di una più generale efficiente gestione delle risorse umane.

La tabella n. 56 riporta l'evoluzione del personale dipendente del SSR nel periodo 2001-2004.
Il dato complessivo che emerge testimonia come nel corso del quadriennio preso in esame, pur mantenendo stabile il numero complessivo degli addetti (+ 10 nel confronto 2001/2004), si è determinato un consistente **incremento degli addetti alle funzioni sanitarie legate all'assistenza sanitaria** mediante la contestuale riduzione del numero degli operatori adibiti alle funzioni di supporto, fatto questo reso possibile dall'introduzione in tali ambiti di più avanzati livelli di informatizzazione dei processi.

Tab. n. 56 - Consistenza del personale dipendente del SSR – Anni 2001 – 2004

	2001	2002	2003	2004 (*)
Medici	1.906	1.865	1.926	1.930
Farmacisti	41	41	39	39
Veterinari	118	118	115	117
Biologi-Chimici-Fisici	137	113	117	117
Psicologi	87	88	87	87
O.p. dirigente	41	36	202	197
Pers. inferm.	4.898	4.916	4.802	4.899
Pers. tecnico San.	651	626	622	622
Pers. Vigilanza Ispez.	211	182	171	168
Pers. Riabilitazione	335	327	345	352
TOTALE RUOLO SANITARIO	8.425	8.312	8.426	8.528
TOTALE RUOLO PROF.LE(1)	29	32	32	34
TOTALE RUOLO TECNICO (2)	2.062	1.995	2.023	2.015
TOTALE RUOLO AMM.VO	1.092	1.071	1.053	1.041
TOTALE GENERALE	**11.608**	**11.410**	**11.534**	**11.618**

(*) I dati dell'anno 2004 sono riferiti alla data del 31 agosto 2004.
(1) Il personale del ruolo professionale comprende avvocati e procuratori legali, ingegneri, architetti, geologi e agronomi, assistente religioso.
(2) Il personale del ruolo tecnico comprende analista, statistici, sociologi, assistenti sociali e tecnici, operatori e agenti tecnici.
Fonte: Direzione Sanità e Servizi sociali della Regione Umbria

Le priorità di fine legislatura

La programmazione socio-sanitaria prevede anche per l'anno 2005 di perseguire i seguenti **obiettivi di salute**:
- aumentare la speranza di vita senza disabilità alla nascita ed a 60 anni;
- ridurre la disabilità residua;
- ridurre il numero di anni di vita potenziale perduta per morti evitabili;
- garantire l'universalismo e l'equità di accesso alle prestazioni;

- ridurre i danni derivanti dall'errore medico.

Con riferimento alle **azioni per il governo della salute**, nel 2005 assumerà particolare sviluppo il patto per la salute degli anziani e quello per l'età evolutiva, nonché l'avvio, di una azione rivolta agli incidenti stradali.

Le **azioni per l'innovazione e la sostenibilità nel Governo della sanità** riguarderanno:

Alcune aree rilevanti di lavoro per il 2005

- azioni di sistema tramite:
  - il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei comuni per le attività di prevenzione;
  - l'integrazione socio sanitaria e la gestione dei servizi territoriali tramite accordi di programma;
  - centralizzazione dei servizi (centro acquisti, gestione amministrativa, informatizzazione, etc) delle aziende sanitarie tramite consorzi interaziendali.

- Affinare il ciclo della programmazione e diversificarne gli strumenti per governare i rapporti con la programmazione sanitaria nazionale, sviluppare accordi e interazioni con altri SSR . In particolare per il 2005 si tratterà di:
  a) proporre obiettivi per la valutazione tecnica dei Direttori Generali in relazione alla loro capacità di portare a termine quanto previsto nei PAL 2004-2006;
  b) le aziende sanitarie locali cureranno, sulla base della avvenuta riorganizzazione dei rapporti con distretti, dipartimenti e presidi, la necessità di una loro effettiva partecipazione alla programmazione aziendale; in relazione all'integrazione socio sanitaria assumono rilevanza l'ambito territoriale di distretto dove dovrà essere approvato il programma delle attività territoriali del distretto;
  c) consolidare le interazioni tra aziende sanitarie e Conferenze dei sindaci nella fase di messa a punto dei PAL e con la Conferenza per la programmazione sanitaria e socio sanitaria nella fase di verifica delle applicazioni effettivamente realizzate.

- Definire le regole per il finanziamento del SSR.

- Attivazione di investimenti in edilizia sanitaria per completare la rete dell'emergenza (Gubbio Gualdo, Foligno, Polo Unico Perugia) e avvio dell'accorpamento degli ospedali di territorio nelle nuove sedi di Marsciano Todi, Narni Amelia, C.Lago, C. Pieve.

- Sviluppare i sistemi di supporto.

- Sviluppare l'Osservatorio Epidemiologico Regionale. In questo quadro sarà sviluppata nel 2005 l'attività rivolta a costruire il

Documento di valutazione sul Servizio Sanitario (DVSS), potenziando le attività dell'OERU e quelle delle ASL ed AO anche tramite attivazione delle sezioni di epidemiologia descrittiva e clinica.

- Sviluppare attività di ricerca e innovazione in primo luogo nelle aree di eccellenza di SSN e Università. L'eventuale approvazione dell'IRCCS costituirà la base per puntare ad entrare nella rete europea della ricerca concertando con l'Università in un "Programma triennale per l'innovazione di processi assistenziali del SSR", almeno nei campi della diabetologia, oncogenetica, neurorigenerazione, riabilitazione neurologica, oncoematologia, aree di eccellenza. Verrà comunque svolto un censimento delle attività di ricerca condotte nella Regione Umbria, al fine di valorizzare gli aspetti di eccellenza presenti e riorientare le attività attualmente non collocate.

- Rendere le relazioni di confine e le integrazioni più funzionali al sistema, rafforzando la Conferenza permanente per la programmazione socio sanitaria e governando l'interazione con l'Università, nonché quelle con l'ARPA.

- Valutare il PSR. Tale azione viene perseguita nel quadro di quanto già previsto per la DVSS.

- Rendere la Direzione regionale sanità e servizi sociali in grado di sostenere tecnicamente l'onere delle attività di cui ai punti precedenti. Si tratterà di adottare un modello multiprofessionale di lavoro nella Direzione al fine di dare al governo della sanità le competenze necessarie per espletare il proprio ruolo, collegando altresì più strettamente con la Direzione l'attività del SEDES nel campo della promozione della salute.

Qualificare ed innovare la gestione della Sanità nel 2005:

A) PREVENZIONE E SANITÀ PUBBLICA: SICUREZZA ALIMENTARE

Fatti salvi gli adeguamenti dei Piani di controllo attuati nel corso della VII Legislatura, nonché le ulteriori azioni derivanti sia da programmazioni comunitarie che da eventuali nuove emergenze, si rende necessario, alla luce della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea dei Regolamenti sull'igiene delle produzioni e sui controlli ufficiali n. 852 – 853 – 854 – 883 /2004 (pacchetto igiene) che entreranno in vigore il 1° gennaio 2006 e che porteranno ad una radicale modifica dell'attuale assetto normativo, prevedendo peraltro l'abrogazione della Direttiva 93/43/CEE e delle attuali norme verticali di settore, con

interessamento dei Servizi Medici e Veterinari delle ASL umbre nonché dei Laboratori ARPA e IZS, intraprendere iniziative di varia natura (legislativa e/o amministrativa) per dare una attuazione coerente ai principi dei Regolamenti ed omogenea su tutto il territorio .

Tra gli aspetti di particolare rilievo di cui si dovrà tenere conto nel percorso di lavoro, vi è la trasversalità delle norme previste dai Regolamenti, che impone il pieno coinvolgimento e responsabilità di quasi tutti gli uffici della DGSVA, e degli Assessorati delle Regioni e Province Autonome. Si prospetta pertanto la necessità di giungere alla massima integrazione di tutti i soggetti coinvolti e dei loro apporti, con attenzione anche alle Associazioni di Categoria nonché dei Consumatori.

In particolare tra gli obblighi previsti ,sia per i produttori del settore alimentare ma anche per gli organi di controllo ufficiale, dal Regolamento 178/2002 (che definisce i principi generali sulla sicurezza alimentare) e che entreranno in vigore il 1.1.2005 , vi è quello della tracciabilità. Devono essere pertanto definite le procedure di verifica della tracciabilità con il coinvolgimento delle Associazioni di categoria , con particolare riguardo agli art.18-19 del Reg. 178/2002/CEE , al fine anche di individuare gli elementi utili per fini sanitari che devono essere predisposti dalle imprese ai fini anche dell'applicazione dell'art.50 (Sistema di allerta rapido).

Si rende altresì necessario il completamento del sistema anagrafico zootecnico per garantire il controllo sanitario e di filiera. In particolare, in maniera prioritaria, dovranno essere poste in essere tutte le azioni necessarie al raggiungimento della completa operatività della Banca Dati Nazionale dei suini, ai fini della tracciabilità e rintracciabilità degli stessi, analogamente a quanto già attuato per i bovini.

B) ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZI SANITARI DI BASE E OSPEDALIERI:

- ridefinire l'organizzazione aziendale in funzione del governo clinico;
- rilanciare la prevenzione collettiva e le attività di iniziativa nel SSR;
- qualificare le attività dei servizi territoriali tramite:
  - la creazione delle equipe dei medici di medicina generale nei centri di salute;
  - una più attenta gestione delle liste di attesa;
  - la definizione di percorsi per la continuità assistenziale;
  - l'effettivo sviluppo della assistenza domiciliare integrata.
- Mettere a regime l'integrazione socio sanitaria secondo i dettati del DM del febbraio 2001 in materia di integrazione socio

sanitaria per anziani, disabili, salute mentale, dipendenze, minori, con riguardo anche ai problemi della residenzialità.

- Definire i LEA erogati a carico del SSR.
- Continuare a governare la spesa farmaceutica in base ad accordi, reciprocamente vantaggiosi, concertati con Federfarma e Farmindustria e sviluppando le competenze dei cittadini in materia di corretto uso dei farmaci e puntando a mantenere le spese entro il budget del 13% del FSR stabilito dalla legge 405/2001.
- Riorganizzare la rete ospedaliera. Nel 2005 saranno sviluppate azioni necessarie per avvicinarsi alle dotazioni di posti letto previste dal PSR 2003-2005. Sarà inoltre:
  - ridefinita la rete dell'emergenza CO118 e rafforzato il collegamento con i servizi di area critica;
  - ridefinita la rete dell'assistenza chirurgica grazie anche allo sviluppo della day surgery;
  - attivati gli ospedali di territorio, con efficiente collegamento con il 118, chirurgia programmata, medicina orientata alla gestione delle malattie cronico-degenerative dell'anziano collegata ad un modulo di RSA a degenza breve e una forte rete per la specialistica e diagnostica.
- Potenziare la funzione riabilitativa.
- Governare lo sviluppo delle alte specialità, collegando le nostre con quelle di altre regioni o, in assenza di tali accordi, prevedendo per esse verifiche di sostenibilità e confronti aperti con le altre strutture nazionali. L'istituzione delle alte specialità riguarda attività mediche e chirurgiche rivolte a condizioni cliniche talmente complesse e infrequenti da richiedere l'intervento di equipe professionali e tecnologie estremamente specializzate, pena una alta probabilità di insuccesso e costi di gestione insostenibili. Inoltre nella Regione Umbria l'istituzione di alte specialità si scontra con i limiti oggettivi derivanti dal numero dei residenti.

2.4.3 Protezione sociale

L'Umbria, con la LR 3/97 e successivamente con l'approvazione del Piano sociale regionale (DCR 729/1999) ha per molti aspetti anticipato i contenuti della normativa di riordino nazionale (L.328/2000), riuscendo contemporaneamente a programmare al meglio le risorse aggiuntive che lo Stato ha destinato alla innovazione e alla estensione dei servizi sociali, socio-educativi , socio-assistenziali.
Definito quindi il quadro programmatico regionale, per quanto riguarda l'obiettivo **"Affermare un cultura della protezione sociale e della protezione umana",** il processo è stato

I Piani di zona

concretamente messo in opera mediante i Piani di zona, giunti ormai alla seconda generazione, che hanno cercato di leggere e raccogliere le identità dei singoli territori e hanno indicato, nelle peculiarità individuate, le linee di sviluppo di quei territori.
Per governare il processo la Regione ha emanato due linee-guida:

- la prima metodologica "Indicazioni per la definizione dei Piani di Zona" approvata nel 2000, che ha fissato le fasi costitutive della programmazione, fornito alcune indicazioni per ricomporre nell'ambito della programmazione generale del Piano di zona gli interventi di area sociale afferenti a leggi di settore (L. 285/1997, L. 286/1998, L. 162/1998) ed ha stabilito le modalità di attivazione del processo individuando un livello politico-istituzionale (tavolo degli assessori ai servizi sociali) e un livello tecnico-istituzionale (gruppo di coordinamento del Piano di zona e suo referente);
- la seconda "**Atto di indirizzo ai Comuni** per la programmazione sociale di territorio condivisa", approvata nel 2002, ha inserito nel quadro normativo nazionale la programmazione sociale di territorio richiamandone i vincoli per i Comuni e ha individuato, generalizzandoli, i caratteri salienti della programmazione sociale di territorio condivisa sperimentata in Umbria.

Al fine di dare omogeneità ai piani di zona è stato costituito il **team piani di zona**, che ha visto impegnate per alcuni mesi, insieme alla struttura regionale, circa 40 persone fra dirigenti, tecnici, operatori dei servizi sociali dei Comuni.
L'atto di indirizzo inserisce nel quadro normativo la programmazione sociale di territorio enucleando vincoli e opportunità, quali:

- l'adozione del metodo della programmazione sociale a scala di Ambito;
- l'esercizio associato delle funzioni a livello dell'Ambito territoriale;
- la gestione unitaria delle risorse finanziarie destinate al Piano di Zona attraverso l'adozione di forme e strumenti di coordinamento fra i Comuni dell'Ambito territoriale;
- la costruzione dei livelli essenziali di prestazioni sociali;
- la costruzione di un sistema di servizi a rete secondo il criterio della universalità che affronti la condizione di bisogno, la condizione di disagio, la condizione di difficoltà sociale;
- la destinazione da parte dei Comuni di quote proprie di finanziamento per la realizzazione del sistema dei servizi, considerata la natura aggiuntiva, e non sostitutiva, delle risorse indistinte del Fondo nazionale per le politiche sociali;
- il controllo di gestione delle risorse impegnate e dei risultati raggiunti.

I caratteri salienti della programmazione sociale di territorio

Esso ha inoltre individuato e generalizzato i caratteri salienti della programmazione sociale di territorio condivisa sperimentata in Umbria, quali:

- la pratica della concertazione/condivisione allargata alle autonomie sociali;
- l'assumere l'Ambito come pluralità di realtà istituzionali di diverse dimensioni e diverso segno e contestualmente sviluppare un punto di vista territoriale;
- l'assumere la dimensione "micro" come parametro territoriale, organizzativo e progettuale del settore socio assistenziale;
- la configurazione del sociale come infrastruttura che tiene insieme altri comparti del welfare;
- la rivisitazione dei modelli di erogazione distinguendo fra interventi per la generalità delle problematiche e dei cittadini e interventi complessi che richiedono piani di aiuto alle persone altrettanto complessi.

Da ciò l'Atto di indirizzo ha fatto discendere un cambiamento organizzativo, aderente agli obiettivi della programmazione, che consiste in assetti organizzativi coerenti al modello assistenziale territoriale, universalistico e promozionale, in alternativa ad assetti tradizionali che hanno supportato modelli emergenziali caratterizzati da strutture di erogazione su domanda.

Nell'ambito del **PIAT Asse "Qualità della vita e servizi di interesse collettivo"** erano stati individuati tre obiettivi fondamentali:

a. progettare e realizzare servizi di interesse collettivo che rispondano alle esigenze degli attuali residenti e contrastino il fenomeno dell'abbandono delle aree montane e collinari;
b. incoraggiare la scelta da parte di giovani e adulti di stabilirsi o di restare nelle cosiddette "zone marginali", individuando, oltre ai bisogni già espressi da chi risiede nell'area, anche le esigenze di potenziali nuovi residenti;
c. organizzare un'offerta di servizi che sia in grado di corrispondere anche ad una domanda collegata ai flussi turistici che interessano l'area e che il PIAT si propone di aumentare.

Il lavoro svolto con i Comuni interessati ha tenuto conto degli obiettivi definiti dal Piano sociale regionale 2000-2002 e dal Patto per lo sviluppo, alcuni dei quali pienamente coerenti con gli obiettivi PIAT.

In particolare risultano essere dotati di questa caratteristica i seguenti obiettivi:

a. progettare e realizzare un sistema di servizi universalistico, ovvero destinato a tutti coloro che abitano nel territorio regionale;
b. promuovere e realizzare in ogni unità territoriale significativa un livello di welfare di pari efficacia e qualità (fruibile da parte

dei cittadini a prescindere dalla loro localizzazione abitativa) attraverso un'operazione di riequilibrio e infrastrutturazione dei servizi;

c. affrontare la fine dell' «omogeneità etnica» mediante azioni mirate a innalzare il livello di accettazione delle diversità implementando azioni di integrazione sociale.

L'obiettivo **"Affermare e perseguire il principio universalistico del sistema socio-assistenziale"** è stato inteso dalla Regione Umbria come accessibilità, come diritto di tutti ad essere ascoltati anche se non si appartiene alla categoria dei bisognosi, e interpretato dall'Ufficio della cittadinanza che costituisce il 1° livello di prestazione essenziale (welfare leggero), per fare fronte agli stati di bisogno, di disagio e di ordinaria problematicità che interessano il ciclo di vita delle persone e delle famiglie.

Gli Uffici della cittadinanza

L'Ufficio della cittadinanza fa del sociale un'infrastruttura del territorio; radica sul territorio la funzione sociale pubblica accanto a quella educative e a quella sanitaria e riorganizza il servizio sociale professionale a scala micro territoriale allargandolo, con la costituzione dell'équipe sociale di territorio, alla collaborazione di altre figure professionali e ad altre funzioni, comunicative ed educative.

Con atto n. 798 del 19 maggio 2002, è stato approvato il Progetto sperimentazione Uffici della cittadinanza che prevedeva diverse fasi:

- la formazione;
- la comunicazione sociale;
- l'attivazione degli Uffici della cittadinanza;
- il monitoraggio della sperimentazione.

Vi è inoltre una costante attività di accompagnamento/ orientamento (funzione di assistenza tecnica) della sperimentazione mediante la predisposizione e la codifica di linee operative di intervento.

Per quanto riguarda l'obiettivo **"Perseguire gli obiettivi generali della qualità sociale, della sicurezza civile e della promozione dei diritti della cittadinanza"** occorre approfondire i criteri di applicazione dell'ISEE unitamente ai criteri e relativa soglia di accesso ai servizi al fine di offrire una guida per l'applicazione unitaria e condivisa sul territorio regionale dei criteri di partecipazione alla spesa.

Più in particolare con la approvazione della LR 12/2002 la Regione ha assegnato 200.000 euro per la realizzazione di progetti volti a migliorare la sicurezza delle comunità locali.

I fondi della seconda annualità (2003) della legge sono in corso di assegnazione in quanto è scaduto il bando nel mese di luglio 2004.
In **materia di povertà** sono due gli assi di azione:

- le famiglie a rischio, per le quali sono stati accantonati, per gli anni 2001, 2002 e 2003 complessivi 726.434,40 euro per la realizzazione di un progetto rivolto alle famiglie a rischio di povertà;
- le situazioni di povertà estrema per le quali per l'anno 2001 e per l'anno 2002 sono stati erogati 283.253,43 euro, mentre per l'anno 2003 sono stati riservati 232.405,60 euro.

Prosegue inoltre il finanziamento regionale dell'**Osservatorio sulle povertà** attivato in collaborazione con l'Aur e la CARITAS regionale, il cui ormai tradizionale rapporto giunto alla IV edizione è in corso di stesura.

Nell'ambito dell'obiettivo **"Consolidare l'area dell'economia sociale promovendo e sviluppando il ruolo del Terzo settore"** è in corso il riordino delle figure professionali del settore sociale.
Si è insediata la Commissione per la definizione dei curricula che ha prodotto una prima bozza di documento di riordino delle professioni intermedie del comparto sociale.
Di concerto con il settore sanità sono invece stati definiti e sono ormai operativi i percorsi di qualificazione/riqualificazione professionale per la figura degli Operatori socio-sanitari (OSS).
E' in corso l'elaborazione delle norme regionali di riordino delle Associazioni di volontariato e delle Cooperative sociali.

Nell'ambito all'obiettivo **"Completamento e realizzazione di strutture e servizi finalizzati ai non autosufficienti (Progetto Dopo di noi),** la problematica dell'assistenza a favore delle persone disabili prive dell'assistenza dei familiari è stata affrontata grazie ai fondi erogati appositamente nell'anno 2002 per l'attuazione del DM 470/2001.
Grazie a tali fondi sono state finanziate 6 strutture su tutto il territorio regionale.

Area disabilità

E' attivo da ormai tre anni su tutto il territorio regionale il Progetto sperimentale L.162/98 a favore delle famiglie aventi al loro interno persone adulte disabili gravi.
La consapevolezza del forte carico assistenziale ricadente prevalentemente sulle famiglie delle persone disabili ha infatti portato la Regione dell'Umbria, di concerto con i Comuni - titolari delle competenze in materia socio-assistenziale – ad attivare un progetto di assistenza domiciliare destinato a persone disabili gravi: la scelta è stata quella di sostenere la famiglia o la persona

che prevalentemente si occupa della persona disabile, nella percezione del valore aggiunto rappresentato dall'esistenza di un contesto di relazioni significative per la persona disabile al fine di un miglioramento della qualità della vita e del raggiungimento dell'autonomia possibile.
Destinatarie dell'intervento sono le persone adulte (con età compresa tra i 18 e i 65 anni), con disabilità grave collegata a menomazioni fisiche e/o sensoriali.
Gli interventi previsti dal Progetto riguardano l'aiuto alla persona disabile in ambito domiciliare e sociale allargato nonché il sostegno alla famiglia o alle persone che normalmente si prendono cura del disabile mediante l'offerta di un "pacchetto" di 720 ore di assistenza domiciliare da utilizzare in modo flessibile secondo esigenze, ad integrazione o in sostituzione, dei compiti svolti dalla famiglia.
Le prestazioni assistenziali previste nel pacchetto non sono rigidamente prestabilite ma sono rimesse alla valutazione degli organi competenti in accordo con la famiglia e la persona avente diritto.
I progetti personalizzati sono stati attivati in tutti i Comuni interessati (n.60 su un totale di 92) intorno al mese di dicembre 2001 e al momento è stata avviata la terza annualità.

E' attivo inoltre da cinque anni il Centro Regionale di Educazione permanente e Sperimentazione per Ciechi pluriminorati per le attività lavorative ed occupazionali (**CRESC**) in collaborazione con l'Istituto Serafico di Assisi e l'Unione Italiana Ciechi.
Scopo del Centro è la piena integrazione sociale, scolastica, culturale, lavorativa ed occupazionale delle persone minorate della vista con altri deficit di natura sensoriale, motoria, intellettiva e simbolico-relazionale.
Il Centro inizialmente finanziato grazie ai fondi della L.284/97, ora viene interamente coperto nell'ambito del riparto del fondo nazionale per le politiche sociali.

Area anziani

Nell'ambito all'obiettivo **"Riduzione dell'istituzionalizzazione delle persone anziane autosufficienti** attraverso l'incremento di modalità alternative quali gruppi appartamento, case famiglia e centri diurni", nel riparto del fondo nazionale politiche sociali dell'anno 2003, agli Ambiti territoriali è stato posto il vincolo di utilizzare il 30% (1.164.014 euro) delle risorse della quota indistinta destinata all'area anziani per destinarlo alla innovazione e riqualificazione del comparto dei servizi socio assistenziali per la popolazione anziana lungo l'asse strategico della costruzione di percorsi per il benessere e l'autonomia nell'ambito dei propri e abituali contesti di vita, con particolare riferimento all'attivazione ed estensione dei servizi domiciliari di aiuto alla persona, dei

servizi di mutualità (patto di cura), dei servizi strumentali integrativi o sostitutivi delle funzioni proprie delle famiglie anziane o con persone anziane, dei servizi di comunità per l'accoglienza di giorno (case di quartiere) e dei servizi micro-residenziali anche a scopo tutelare per il superamento delle attuali case di riposo (gruppi appartamento, case famiglia).

Sono inoltre stati finanziati due progetti (Coop. Soc. Il Quadrifoglio Coop. Soc. a r.l. e AUSER) per la realizzazione di servizi di telefonia per le persone anziane che prevedono un servizio di telefonia continuativo per tutto l'anno con copertura non inferiore a 10 ore giornaliere con esclusione di risponditori automatici.

Per quanto riguarda l'obiettivo **"Consolidare e realizzare servizi tesi a rendere più agevole la vita quotidiana delle famiglie",** nell'ambito dei fondi della Legge 285/97, ai Comuni sono stati attribuiti negli anni 2001-2002 complessivi 2,82 milioni di euro, cui si sono aggiunti 0,78 milioni di euro derivanti dal riparto della quota indistinta del Fondo nazionale per le politiche sociali (2001 e 2002) area diritti dei minori.
Per l'anno 2003, poiché il Governo ha trasferito il fondo nazionale in modo indistinto, la Regione Umbria ha comunque scelto di proseguire nel cammino intrapreso creando così una macroarea "Infanzia, adolescenza, genitorialità, sostegno alla natalità" che è stata finanziata con complessivi 1,74 milioni di euro.
In questi anni, a partire dagli indirizzi regionali di attuazione della legge 285 sono stati realizzati dai comuni molti servizi innovativi a supporto delle famiglie che non utilizzano il nido e per offrire opportunità educative differenziate, spazi di socialità e scambio tra genitori e altri adulti a supporto delle funzioni di cura dei figli.

Per quanto riguarda l'obiettivo **"Sviluppare le funzioni dell'associazionismo, del volontariato e della cooperazione sociale,** anche in base alla nuova riforma dell'impresa sociale, valorizzando le capacità di intervento sociale e territoriale del Terzo settore**",** è in corso l'elaborazione delle norme regionali di riordino della normativa sulle Associazioni di volontariato e sulle Cooperative sociali.
La normativa nazionale in materia di impresa sociale non è ancora stata emanata ma risulta ancora in corso di discussione la delega al Governo per l'emanazione dell'apposito decreto legislativo.

Nell'ambito dell'obiettivo **"Sostenere le politiche della promozione sociale per contrastare il crescente disagio giovanile**, la crisi degli equilibri relazionali e dei modelli di convivenza" il disegno di legge "Norme sull'associazionismo di promozione sociale" attuativo della L.383/2000 è stato licenziato

dalla Giunta regionale a luglio 2004 ed è stato inviato al Consiglio regionale per l'esame in Commissione.

In riferimento all'obiettivo "Definire linee di coordinamento e indirizzo tese ad una diffusa **applicazione dell'ISEE** nell'erogazione delle prestazioni agevolate", il sistema normativo creato dal legislatore nazionale con il criterio dell'ISEE è caratterizzato, tra l'altro, da due aspetti essenziali: quello riguardante il momento della raccolta delle domande e dei dati necessari per la determinazione dell'ISEE (ex art.4 dlgs 109/98) e quello relativo alla definizione dei contributi posti a carico dell'amministrazione pubblica e a favore dei soggetti richiedenti le prestazioni sociali.
La tematica dell'ISEE è ancora all'esame della Conferenza delle regioni che nella riunione tecnica del 21 luglio 2004 hanno individuato alcuni temi della disciplina dell'ISEE sui quali esse intendono formulare proposte di intervento comune, pur nel rispetto dei principi generali della normativa nazionale ancora in vigore.

Per quanto riguarda l'obiettivo **"Elaborazione il nuovo Piano sociale regionale"**, a partire dalla fine dell'anno 2003, sono stati attivati alcuni lavori propedeutici all'elaborazione del secondo Piano sociale regionale; in particolare, un documento di verifica sullo stato di attuazione del primo Piano sociale è stato oggetto di confronto al Tavolo del Welfare ed è stato avviato con l'Agenzia Umbria Ricerche il percorso per la costruzione del Sistema informativo e dell'Osservatorio sociale.
In questa prima fase il lavoro dell'AUR ha indagato lo stato del processo programmatorio territoriale e la rete dei servizi innovativi.
Sempre in collaborazione con l'Agenzia Umbria Ricerche, è stato formalizzato il gruppo tecnico di lavoro Osservatorio sociale regionale-Sistema informativo. A dicembre 2003 è stata approvata la struttura organizzativa del Piano sociale regionale.

2.4.4 Immigrazione

L'immigrazione quale fattore di crescita della società regionale

Tra gli aspetti emergenti di maggiore importanza in assoluto va considerato l'affermarsi, anche in Umbria, di significativi processi di stabilizzazione destinati in vario modo a modificare l'impatto dell'immigrazione sulla società d'accoglienza.

In Umbria nel periodo 99-2003 i permessi di soggiorno, secondo i dati ufficiali dell'Istat resi noti nel giugno 2004, sono aumentati del 41,5%, dato notevolmente superiore a quello di altre realtà regionali e anche a quello medio nazionale.

Tab. n. 57 - Permessi di soggiorno al 1 gennaio di ciascun anno

	1999	2000	2001	2002	2003	Var % 1999-2003
Umbria	**21.150**	**24.665**	**25.150**	**29.022**	**29.928**	**41,5**
Toscana	86.394	108.365	111.636	103.666	111.133	28,6
Marche	25.122	31.698	35.681	45.027	47.090	87,4
Lazio	201.390	242.533	240.599	242.210	238.586	18,5
Abruzzo	15.112	18.513	18.444	19.537	21.212	40,4
Nord Ovest	338.789	423.434	443.523	468.859	492.948	45,5
Nord Est	246.661	301.369	326.906	363.556	388.427	57,5
Centro	334.056	407.261	413.066	419.925	426.737	27,7
Mezzogiorno	171.314	208.591	196.254	196.052	195.174	13,9
Italia	1.090.820	1.340.655	1.379.749	1.448.392	1.503.286	37,8

Fonte: Istat, Healt for all Italia, giugno 2004

Secondo gli ultimi dati disponibili (Fonte Ministero dell'Interno, elaborazione dossier Caritas 2004) **gli immigrati nella Regione hanno raggiunto quota 52.463** (6,2 % circa), una percentuale superiore alle medie italiana ed europea; in crescita anche il numero delle famiglie e dei minori nelle scuole (6,9% gli alunni stranieri nell'anno in corso in base alle stime dell'Ufficio Scolastico Regionale).

A questo riguardo, va segnalato che la percentuale di stranieri sul totale degli alunni risulta in Umbria notevolmente superiore alla media delle altre ripartizioni territoriali in tutti gli ordini e gradi di scuola.

Tab. n. 58 - Incidenza degli alunni con cittadinanza non italiana sulla popolazione scolastica totale per tipo di scuola *(% di stranieri sul totale degli alunni)* **– Anno scolastico 2003-2004**

	Materna	Elementare	Media	Superiore	Totale
Umbria	**7,3**	**8,3**	**8,0**	**3,7**	**6,6**
Toscana	5,6	6,7	6,8	2,9	5,4
Marche	6,7	7,5	6,8	3,3	5,9
Lazio	3,3	4,6	4,3	2,2	3,6
Abruzzo	2,6	3,2	3,3	1,1	2,4
Nord Ovest	6,2	7,0	6,5	3,0	5,6
Nord Est	6,2	7,7	6,9	3,4	6,1
Centro	5,0	6,0	5,7	2,7	4,7
Mezzogiorno	0,8	1,1	1,0	0,4	0,8

Fonte: Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca

E' proseguito il processo di "decentramento" rispetto alla città di Perugia, con presenze sempre più diffuse nell'intero territorio regionale.
Superata la fase dell'emergenza la Regione Umbria punta a sviluppare una politica di integrazione più organica e rispondente agli specifici progetti migratori dei nuovi cittadini, considerando gli immigrati come soggetti e cittadini a pieno titolo, ponendosi in

un'ottica di trasformazione e ridefinizione di tutti i servizi per adeguarli alle esigenze della nuova utenza.
L'invecchiamento della società umbra riduce progressivamente la forza lavoro che sostiene i costi del sistema sanitario e del sistema pensionistico.
Un dato estremamente significativo è il **costante aumento della percentuale di stranieri sulle nuove assunzion**i.
Il rapporto annuale della Agenzia Umbria Lavoro evidenzia come il mercato del lavoro umbro ricorra sempre più a manodopera di residenti fuori regione e a manodopera di cittadini non comunitari (nel periodo che va dal secondo semestre 2002 al primo 2003 quasi il 30% della domanda è stata soddisfatta con manodopera non autoctona). Ma l'immigrato non è un potenziale concorrente del disoccupato umbro. La forza lavoro immigrata è prevalentemente maschile, ossia proprio del genere per il quale si manifesta la carenza di lavoro umbra.
Il lavoro immigrato è ancora impiegato principalmente in professioni a bassa qualificazione ma in alcune professioni sembra farsi strada una inversione di tendenza.
I dati relativi al periodo luglio 2003-giugno 2004 indicano che l'incidenza della domanda soddisfatta con manodopera straniera è salita addirittura al di sopra del 24%.
Un altro fenomeno di grande interesse è la **crescente propensione degli immigrati a mettersi in proprio, a fare impresa**.
Secondo i dati Unioncamere Perugia nel 2003 le imprese che sono a titolarità di immigrati e/o che hanno nella compagine societaria soci immigrati risultano in Umbria pari a 3.455 rispetto alle 237.117 dell'Italia.
Sul versante più propriamente culturale, in un periodo in cui aumentano i rischi di deriva verso uno "scontro delle civiltà", sempre più decisiva si rivela la sfida relativa al come creare società inclusive e differenziate dal punto di vista culturale e cresce, pertanto, l'importanza della educazione interculturale, da affiancare alle azioni contro la esclusione e la discriminazione economica e sociale.

Il Rapporto 2004 sullo sviluppo umano dell'UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo), quest'anno focalizzato sulla "libertà culturale in un mondo di diversità" (al quale fa riferimento il Programma 2004 ai sensi della LR sulla immigrazione), sottolinea come "la sola possibilità di promuovere la stabilità, la democrazia e lo sviluppo umano sia data dall'allargamento delle libertà culturali e non dalla loro soppressione o da una generale omologazione". Tre principi sono fondamentali: rispettare le diversità, riconoscere le molteplici identità e creare legami comuni di appartenenza alla comunità locale.

Per tutte queste ragioni, gli immigrati costituiscono una componente essenziale dell'economia umbra, della sua crescita. Un'economia più dinamica e una società più vitale, grazie allo scambio culturale, relazionale, affettivo che con essi si instaura.

Sostegno ai processi di stabilizzazione e integrazione dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie

Le sfide che ci attendono richiederanno sempre di più il sostengo dei lavoratori stranieri; in questa regione infatti gli immigrati hanno e avranno sempre più, un ruolo sociale ed economico per contribuire alla creazione di nuova ricchezza.

A settembre 2004 è stato **approvato il Programma annuale 2004 degli interventi in materia di immigrazione** ai sensi della L.R.n.18/90 "Interventi in favore degli immigrati extracomunitari", una normativa che, nel corso dell'ultimo decennio, ha visto crescere in maniera esponenziale i soggetti pubblici e del privato sociale impegnati a proporre e realizzare azioni positive per la integrazione degli immigrati e che ha reso possibile una sperimentazione diffusa capillarmente sul territorio.

Tale Programma prevede il sostegno di 127 progetti per un budget complessivo di 464.810,00 euro. Le parole chiave del Programma 2004 sono le seguenti: intercultura, tutela della cultura d'origine, condizione femminile, incontro, nuove tecnologie, educazione, con un ruolo primario svolto dalle istituzioni educative.

Gli istituti scolastici ammessi a finanziamento sono 37 (direzioni didattiche, scuole medie, istituti comprensivi, istituti superiori di entrambe le realtà provinciali) ed oltre cinquanta i progetti da essi realizzati direttamente o in collaborazione con enti locali ed associazioni no profit.

Viene confermato il tradizionale sostegno, attraverso l'Agenzia per il Diritto allo Studio Universitario, ad interventi destinati all'assistenza, sulla base di criteri di merito e di reddito, di studenti provenienti da paesi non comunitari.

Molti i progetti realizzati da enti locali, organizzazioni non governative, caritas ,altre associazioni no profit.

Nel novembre 2004 è stato **approvato dalla Giunta regionale il Sesto Programma regionale** ai sensi del D.Lgs.n.286/98 (Testo Unico dell'immigrazione).

Tre i settori di intervento, prefigurati nell'atto di indirizzo regionale, su cui orientare la programmazione degli enti locali:

I settori di intervento del Sesto Programma regionale

- Servizi per l'integrazione rivolti alla generalità degli immigrati ed in particolare ai nuclei familiari in condizione di stabile presenza sul territorio.
- Servizi volti alla prevenzione ed al contrasto dei fenomeni di marginalità e al recupero della devianza.
- Servizi volti a facilitare l'interazione tra gli autoctoni e gli immigrati.

All'interno di ciascun settore sono delineate delle azioni prioritarie, quali ad esempio: i corsi per l'apprendimento della lingua italiana;

le azioni di sostegno all'inserimento lavorativo, scolastico, abitativo; le azioni positive per favorire l'accesso al credito finanziario e per la prevenzione e contrasto di fenomeni di usura; gli interventi rivolti ai richiedenti asilo ed ai rifugiati; le iniziative per la tutela della lingua e cultura d'origine ; quelle per favorire la partecipazione degli stranieri; le azioni volte alla prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, alla informazione socio sanitaria; l'utilizzo di mediatori culturali; gli studi e le ricerche; la formazione per gli operatori delle strutture pubbliche e private, etc.

L'utilizzo delle risorse provenienti dal Fondo nazionale per le politiche migratorie ha segnato in Umbria il passaggio ad una programmazione territoriale integrata, imperniata sui livelli comprensoriale (con l'esaltazione del ruolo dei comuni ed il coinvolgimento di altri soggetti locali, pubblici e del privato sociale) e provinciale (limitatamente a progetti sovra ambito) . Le risorse messe a disposizione ammontano a 549.191,79 euro.

Il Piano Sanitario Regionale 2003-2005 conferma la propria politica socio-sanitaria volta a proteggere la salute degli immigrati, nella convinzione che la garanzia dell'accesso alle iniziative di prevenzione ed al sistema di cure del SSR a tutti coloro che vivono in Umbria costituisca un dovere sul piano etico, il riconoscimento di un diritto inalienabile dell'uomo ed una scelta a tutela dell'intera popolazione.

2.4.5 Politica per la casa

La sottoscrizione degli **Accordi di programma per l'edilizia agevolata e sovvenzionata** relativi, rispettivamente, al finanziamento di interventi privati in locazione o in proprietà e di interventi locati ai beneficiari presenti nelle apposite graduatorie comunali, ha sancito la conclusione del processo di conferimento di competenze dallo Stato alle Regioni, previsto dalla riforma istituzionale.
Nel corso della legislatura l'attività della Regione Umbria si è concentrata sulla definizione di un nuovo quadro normativo che, disciplinando i processi di programmazione e coinvolgendo le Amministrazioni locali nelle fasi di identificazione del fabbisogno, nella programmazione degli interventi e nella gestione degli stessi, consentisse di avviare azioni più aderenti alla realtà locale.

La riforma degli IERP

La prima azione intrapresa dalla Regione ha riguardato la riforma degli Istituti per l'edilizia residenziale pubblica (IERP) che, con la L.R. n. 11/02 - "Istituzione delle Aziende territoriali per l'Edilizia residenziale pubblica (A.T.E.R.)", sono stati trasformati in enti pubblici economici. La stessa norma ha tra l'altro definito le

competenze delle Aziende che, pur mantenendo come obiettivo principale la gestione del patrimonio residenziale pubblico, potranno impegnarsi in attività remunerate.

È stata promossa la realizzazione dei programmi sperimentali "Alloggi in affitto per gli anziani del 2000" e "20.000 abitazioni in affitto", previsti dalla Legge n. 21/01.
Il programma **"Alloggi in affitto per gli anziani del 2000"** prevede la realizzazione di alloggi in zone urbane fornite di servizi, da concedere in locazione a soggetti ultrasessantacinquenni autosufficienti. Il ruolo della Regione Umbria è stato sostanzialmente di sensibilizzazione nei confronti delle Amministrazioni comunali e degli operatori privati. Non è ancora stata ancora ufficializzata la graduatoria nazionale dei programmi presentati.

Programmi "Alloggi in affitto per gli anziani del 2000" e "20.000 abitazioni in affitto"

Nell'ambito invece del programma **"20.000 abitazioni in affitto"**, che prevede la concessione di contributi per realizzare o recuperare alloggi da destinare alla locazione permanente o a termine a canone convenzionato, la Regione Umbria ha provveduto alla localizzazione degli interventi e alla formulazione del Piano operativo regionale (POR).

Più in particolare, già nel 2002 la Regione ha individuato le modalità di attuazione del programma, mentre nel corso del 2003 sono state definite la localizzazione degli interventi (Perugia, Terni, Corciano, Città di Castello, Foligno, Orvieto, Spoleto), la ripartizione tra interventi finalizzati alla locazione permanente e quelli finalizzati alla locazione temporanea, le procedure per la formazione del POR, i criteri di ammissibilità degli interventi e dei relativi costi, il livello dei contributi.

Infine, nel 2003 è stato approvato il POR che prevede il finanziamento di 136 alloggi di cui 77 destinati a locazione permanente e 59 a locazione temporanea, per un contributo totale assegnato pari a 7,1 milioni di euro.
Nel corso del 2004, in relazione alla riduzione dei finanziamenti operata a livello ministeriale, il POR è stato modificato riducendo gli interventi da realizzare a 65 ed il finanziamento a 3,3 milioni di euro. **Gli interventi inizieranno entro il 2005**.

Va segnalato inoltre che la legge Finanziaria 2003 ha consentito, ripartendo il "Fondo nazionale per le politiche sociali", di accantonare risorse per sostenere le coppie di nuova costituzione nell'acquisto della prima casa.

Acquisto della prima casa per le coppie di nuova costituzione

A tale finalità, in Umbria, sono state destinate risorse pari a 2 milioni di euro di cui il 50% provenienti dallo Stato ed il 50% messe a disposizione direttamente dalla Regione.
Sono stati altresì identificati i comuni in cui intervenire (Amelia, Città di Castello, Corciano, Foligno, Gubbio, Narni, Orvieto, Perugia, Spoleto, Terni, Todi, Umbertide) e sono stati fissati criteri di selezione e procedure.
Con D.G.R. n. 1358/04 è stata approvata la graduatoria regionale che consentirà la conclusione delle procedure di erogazione dei contributi. Delle 64 domande pervenute, 44 sono state provvisoriamente ammesse a contributo e sono stati assegnati contributi per circa 1 milione di euro.

In attuazione della L. 431/98, è continuata la gestione del "Fondo per la locazione" che ha visto al Regione impegnata anche nel reperimento di risorse aggiuntive al fine di dare risposte sempre più adeguate alla domanda di contributi delle famiglie che abitano in alloggi in locazione. Tale domanda ha avuto un andamento crescente:

Tab. n. 59 – Dinamica delle domande di contributi delle famiglie che abitano in alloggi in locazione

Anno	N. domande pervenute	N. domande escluse	N. domande finanziate	Fabbisogno
2000	3.966	482	3.484	5.607.212,02
2001	5.786	673	5.113	8.695.206,29
2002	6.631	884	5.547	10.368.132,68
2003	6.571	822	5.749	10.827.222,10

Fonte: Direzione Politiche territoriali, ambiente e infrastrutture della Regione Umbria

Nel corso del 2005 continuerà l'attività di erogazione dei contributi.

Gli elementi innovativi della LR 23/2003

La riforma dell'Edilizia residenziale pubblica è stata approvata con LR 23/2003. Gli elementi maggiormente innovativi di tale norma riguardano le modalità di rilevazione dei fabbisogni e la conseguente programmazione degli interventi che vedono un più incisivo coinvolgimento delle Amministrazioni comunali e delle parti sociali.
Nell'ottica di favorire quanto più possibile la condivisione delle scelte da operare, è stato istituito il "Comitato Permanente per l'edilizia residenziale", composto da rappresentanti della Regione, dell'Anci, delle Ater, delle Associazioni regionali delle imprese costruttrici, delle cooperative di produzione e lavoro e delle cooperative di abitazione, delle organizzazioni sindacali del settore delle costruzioni, degli inquilini e dei proprietari che supporta le fasi di programmazione e riscontro delle azioni intraprese. Sono state inoltre individuate le categorie di intervento ammissibili a finanziamento, i possibili beneficiari delle risorse pubbliche

programmate, nonché le modalità di utilizzo del patrimonio pubblico.

Le priorità di fine legislatura

Per completare il quadro normativo in oggetto, sono in fase di predisposizione i regolamenti attuativi che potranno essere sottoposti all'approvazione entro la fine della legislatura.
Per l'attuazione di tale normativa nel 2004 è stato preadottato dalla Giunta Regionale il Piano triennale 2004/2006 che consentirà di approntare i Programmi operativi annuali. Per accelerare l'attuazione degli interventi il Piano triennale anticipa alcune norme che dovranno successivamente essere inserite nei regolamenti di cui sopra, quali, ad esempio, entità dei contributi da concedere, categorie di intervento finanziabili, requisiti soggettivi dei beneficiari e così via. Il Piano triennale, inoltre, individua le risorse disponibili per la realizzazione dei "programmi operativi annuali" (POA), definisce le priorità nelle categorie di intervento di intervento come evidenziato nella tabella:

Tab. n. 60 - Le risorse del "Piano triennale sull'edilizia residenziale 2004-2006" - *Valori in euro*

Categorie di intervento	POA 2004	POA 2005	POA 2006	Totale
Locazione a canone sociale	2.000.000,00	22.000.000,00	9.000.000,00	33.000.000,00
Locazione permanente ed a termine		21.000.000,00	9.000.000,00	30.000.000,00
Locazione con proprietà differita				
Recupero del patrimonio edilizio esistente			10.000.000,00	10.000.000,00
Locazione per studenti universitari			6.000.000,00	6.000.000,00
Recupero per anziani autosufficienti			5.503.464,00	5.503.464,00
Interventi nei PUC e Contratti di quartieri		4.000.000,00	4.000.000,00	8.000.000,00
Interventi sperimentali		4.000.000,00	7.000.000,00	11.000.000,00
Interventi di autocostruzione				
Interventi ai sensi della L.R. 18/02				
Fondo di rotazione per le aree		1.000.000,00	3.153.745,00	4.153.745,00
Emergenze abitative		3.000.000,00	2.000.000,00	5.000.000,00
Cooperative in difficoltà				
Totale	**2.000.000,00**	**55.000.000,00**	**55.657.209,00**	**112.657.209,00**

Fonte: Direzione politiche territoriali, ambiente e infrastrutture della Regione Umbria

In base alla Legge 13/89 che prevede la concessione di contributi a fondo perduto per la realizzazione, in edifici privati, di **opere finalizzate al superamento e all'eliminazione delle barriere architettoniche**, nel periodo 2001/2003 sono state messe a disposizione risorse pari a circa 1,1 milioni di euro, di cui oltre l'80% costituiscono risorse proprie della Regione. Gli interventi finanziati e realizzati in questo periodo sono 293, e 329 quelli non ammessi a contributo per mancanza di risorse. Per il 2004 le risorse disponibili ammontano a 385.600 euro, che verranno ripartite tra i Comuni richiedenti entro il 2004.
Per quanto riguarda la predisposizione della **nuova legge regionale in materia di barriere architettoniche**, è in fase di

elaborazione, nell'ambito dell'associazione ITACA di cui la Regione Umbria è coordinatore a livello nazionale, una proposta di legge condivisa tra tutte le Regioni e Province autonome da arricchire successivamente in sede regionale, secondo le esigenze dei singoli territori.

2.5 Politiche attive del lavoro

2.5.1 Le linee strategiche del Tavolo tematico

Il contesto legislativo nazionale negli ultimi anni è stato profondamente modificato con l'introduzione di elementi di flessibilizzazione e di ammodernamento del complessivo sistema del mercato del lavoro attraverso il "Pacchetto Treu".
Nel 2003, sono state apportate ulteriori modifiche al quadro legislativo; emblematica è in tal senso la riforma introdotta dalla Legge n. 30/2003 (contenente la delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) attuata poi con il D.Lgs. n. 276/2003, che ha, infatti, evidenziato un sostanziale mutamento dell'intero sistema e concreti rischi di tendenze opposte rispetto al modello umbro delineato.
Il mutato quadro normativo nazionale e le competenze rimesse recentemente alle Regioni, quali l'accreditamento degli operatori che erogano servizi al lavoro, l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati, la borsa continua nazionale del lavoro e l'apprendistato, hanno reso necessario preliminarmente costituire un gruppo tecnico proprio con il compito di dare attuazione a quanto il D.Lgs. n. 276/2003 ha demandato alla competenza regionale.

Migliorare il funzionamento del mercato del lavoro ed alzare il tasso di occupazione rappresentano gli obiettivi di fondo di una politica del lavoro, fermo restando che l'efficacia delle politiche attive del lavoro dipende strettamente dalla natura e dalla pertinenza del loro collegamento a politiche di sviluppo orientate alla qualità.
Il perseguimento di una **"buona e piena occupazione"** passa a sua volta attraverso l'aumento del tasso di attività (in particolare femminile e giovanile), la stabilizzazione del lavoro precario e l'emersione di quello irregolare, il contrasto al fenomeno crescente della disoccupazione di lunga durata.

Nel complesso della programmazione regionale definita nel Patto per lo sviluppo questi obiettivi hanno trovato maggiore concretezza nelle priorità del protocollo d'intesa relativo al Tavolo tematico Politiche attive del lavoro sottoscritto dalla Regione e dalle Parti contraenti del Patto. Le attività previste nel Protocollo sono state sostanzialmente realizzate (dall'approvazione e

attuazione della Legge sulle politiche attive del lavoro, al complesso degli interventi sull'occupabilità e sull'occupazione finanziati anche con il Por Ob.3 2000-2006, ai risultati in materia di disoccupazione e di partecipazione al mercato del lavoro).

2.5.2 I risultati dell'Azione strategica e le priorità di fine legislatura

La nuova legge sulle politiche attive del lavoro

L'attuazione delle priorità definite da ultimo nei Protocolli d'intesa ha reso necessario dotarsi di strumenti e programmi di intervento idonei ed efficaci volti a creare lavoro qualificato e stabile, concentrando peraltro l'attenzione sulle caratteristiche specifiche della disoccupazione umbra, per lo più femminile, incidente sulle fasce giovani e ad alta scolarità.

In questo campo nel corso di questa legislatura si sono registrati significativi progressi che collocano, ormai stabilmente, l'Umbria su livelli di disoccupazione pari a quelli delle regioni del centro-nord.

Tab. n. 61 - Tasso di disoccupazione totale e femminile(%)

	1999	2000	2001	2002	2003
Totale					
Umbria	**7,6**	**6,5**	**5,3**	**5,7**	**5,2**
Toscana	7,2	6,1	5,1	4,8	4,7
Marche	6,1	5,0	4,6	4,4	3,8
Lazio	11,7	11,0	10,2	8,6	8,7
Abruzzo	10,1	7,8	5,7	6,2	5,4
Italia	11,4	10,6	9,5	9,0	8,7
Femminile					
Umbria	**12,1**	**10,2**	**8,0**	**8,9**	**8,8**
Toscana	11,3	9,0	8,0	7,4	7,3
Marche	9,6	7,5	6,7	6,4	5,6
Lazio	15,9	15,0	13,6	11,9	12,0
Abruzzo	15,9	12,6	9,8	10,0	8,2
Italia	15,7	14,5	13,0	12,2	11,6

Fonte: Istat, Indagine trimestrale sulle forze di lavoro

Un importante passo in questo senso è stato compiuto con l'approvazione della LR 23 luglio 2003, n. 11 che, rappresentando il principale impegno assunto nel Dap 2003-2005, ha pienamente risposto all'esigenza di individuare uno strumento "*flessibile ed adattabile ai mutamenti del mercato del lavoro, per affrontare criticità peculiari del sistema umbro, assicurando a tal fine il raggiungimento della buona e piena occupazione*". La LR 11/2003 detta in tal senso una disciplina quadro in ordine agli interventi a sostegno delle politiche attive del lavoro al fine di promuovere la

riduzione della disoccupazione, la qualificazione dell'occupazione ed il superamento di fenomeni di precarietà nei rapporti di lavoro.

Con la legge regionale si è privilegiato un modello inteso a riservare allo stesso legislatore regionale il compito di delineare il quadro generale degli interventi, rimandando poi a successivi atti di normazione secondaria il compito di identificare, in base ai fabbisogni ed alle urgenze riscontrate nel contesto, le specifiche filiere di intervento da attivare e/o i target di beneficiari da raggiungere. In tal senso la legge disciplina:

- il Piano triennale per le politiche del lavoro, che deve essere approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta;
- il Programma annuale regionale delle politiche del lavoro, da approvarsi da parte della Giunta entro il 30 novembre di ciascun anno, in attuazione del Piano triennale per le politiche del lavoro;
- le Linee programmatiche transitorie che la Giunta regionale adotta, in armonia con la vigente programmazione regionale, generale e dei settori collegati, e in base al Documento annuale di programmazione, nelle more dell'approvazione del primo Piano triennale.

La legge disciplina anche il ruolo delle Amministrazioni provinciali nell'attuazione degli obiettivi in essa contenuti, concentrando nell'ente locale la responsabilità gestionale, organizzativa e finanziaria delle funzioni conferite, evitando competenze concorrenti e duplicazioni di uffici e, in più generale, prevedendo il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali e delle parti sociali del sistema lavoro regionale. In tal modo si è voluto garantire, da un lato, la massima diffusione degli strumenti di politica attiva del lavoro previsti dagli atti di programmazione regionale, dall'altro ogni utile e possibile supporto tecnico all'attività di sostegno ed all'allestimento degli interventi nella logica della rete con gli attori economici e sociali presenti sul territorio.

Il perseguimento in concreto dei principi contenuti nella LR n. 11/2003 ha richiesto quindi l'adozione di provvedimenti di attuazione in grado di rispondere efficacemente alle problematiche del sistema umbro.
Pertanto, in attesa dell' approvazione da parte del Consiglio del Piano triennale, la Giunta Regionale ha approvato le "*Linee programmatiche transitorie 2004 delle politiche attive del lavoro*".
Il documento evidenzia in particolare le attività destinate a dotare il sistema umbro della necessaria strumentazione per l'attuazione delle politiche del lavoro, poste in carico sia a soggetti istituzionali, sia ad altri soggetti, quali parti sociali, imprese, enti bilaterali, ecc.; prevede inoltre la creazione di dispositivi di integrazione tra le politiche del lavoro e le politiche sociali, la revisione ed

integrazione degli interventi a sostegno all'emersione del lavoro nero e irregolare, nonché il raccordo della legge n. 30/2003, del D.Lgs. n. 276/2003 e dei connessi atti di normazione secondaria con la legislazione regionale.
Indica, infine, le azioni prioritarie e quelle sperimentali di immediata realizzazione, scelte per la loro emblematicità, sintonizzate con le principali urgenze del mercato del lavoro e rispondenti alla realizzazione in concreto degli obiettivi strategici individuati all'interno dell'Azione "Politiche attive del lavoro" nel Patto per lo sviluppo.

E' stato, quindi, avviato il processo di attuazione delle Azioni contenute nelle suddette "*Linee transitorie*", attraverso la predisposizione di avvisi pubblici destinati a dare corpo agli interventi previsti, che sarà completata entro la fine dell'anno 2004.

Al fine dell'elaborazione del Piano triennale sono state approvate, nel maggio 2004, le "*Linee guida finalizzate all'elaborazione del Piano triennale per le politiche attive del lavoro da sottoporre all'approvazione del Consiglio Regionale*", destinate a servire da cornice all'articolazione degli strumenti ed azioni attivabili ai sensi dell'art. 6 della LR 11/2003, nell'intento fondamentale di favorire una qualificazione delle risorse umane, di contrastare forme di precarietà che incidono negativamente sia sul tessuto sociale che su quello economico, di favorire, quindi, la stabilizzazione del lavoro e la sua qualificazione.
Sul tracciato e sui principi ispiratori delle citate *Linee guida,* ed in coerenza con esse, è stata predisposta la **proposta di Piano triennale 2005-2007 per le politiche del lavoro**, all'esame del Consiglio regionale.

Per disciplinare la materia di cui al D.Lgs. n. 276/2003, attuativo della L. 30/2003 (Legge Biagi), si è costituito un Gruppo di lavoro tecnico con il compito di elaborare proposte per la disciplina delle materie rimesse alla competenza regionale dal citato decreto legislativo.
Gli argomenti oggetto di immediata regolamentazione sono:

- attuazione della Borsa Nazionale Continua del Lavoro;
- procedure di autorizzazione ed accreditamento;
- regolamentazione della materia di cui agli art. 13 e 14 del decreto (rispettivamente "Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato" e "Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati");
- procedure di certificazione;
- regolamentazione dell'apprendistato.

I lavori socialmente utili

La gestione diretta da parte della Regione del bacino dei propri lavoratori socialmente utili, definito dall'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2000, coincide sostanzialmente con la stipula di apposite convenzioni con il Ministero del Lavoro, che hanno riguardato gli anni 2000-2001-2002-2003, con le quali sono state trasferite risorse a carico del Fondo nazionale per l'occupazione destinate prioritariamente ad agevolare i processi di stabilizzazione occupazionale dei suddetti lavoratori, nonché a coprire per il 50% l'assegno per le loro prestazioni fino a dicembre 2003.
Le deliberazioni regionali adottate dal 2000 sino all'ultima del giugno 2004, hanno avuto come scopo principale quello di favorire e facilitare in ogni modo possibile uno sbocco occupazionale per i lavoratori. Tale processo è stato accompagnato dalla concessione di proroghe nell'utilizzo in attesa che si concretizzassero le ipotesi di stabilizzazione, da incentivi economici aggiuntivi rispetto a quelli nazionali e dalla definizione dei requisiti di quella che è stata ritenuta una stabilizzazione qualificata.
Queste iniziative hanno consentito di passare **dalle circa 1500** unità presenti nel bacino regionale **a dicembre 2000, alle 49 del maggio 2004.**

La consistente riduzione del bacino ha indotto la Regione a stipulare con il Ministero del Lavoro nell'anno 2003 una Convenzione di chiusura, con l'intenzione di concentrarsi al massimo per definire entro il 2004 il capitolo relativo ai lavori socialmente utili e la conseguente situazione di precarietà derivata ai lavoratori interessati.

Le caratteristiche del Masterplan regionale

In collaborazione con AUL e le Amministrazioni provinciali è proseguita l'attuazione del Masterplan regionale che:

- rappresenta la strategia globale di governo del sistema lavoro regionale ed il programma per l'innovazione dei servizi per l'impiego in Umbria;
- individua nei CpI le unità funzionali atte a promuovere i Servizi pubblici per l'Impiego come il laboratorio della rete e del cambiamento;
- permette la diagnosi continua dei mutamenti dell'evoluzione dei fabbisogni di competenza e formazione del personale;
- consente il controllo dello sviluppo del processo di innovazione ed il raggiungimento di standard minimi e di qualità attraverso un set di indicatori condiviso;
- introduce nella gestione del processo un sistema tecnologico innovativo che promuove la socializzazione ed il trasferimento da provincia a provincia di buone prassi e strumenti, garantendo al sistema omogeneità di risposte.

Scelte significative sono state compiute verso un diverso modo di intendere il “collocamento” considerato anche come servizio per favorire l’incontro tra domanda ed offerta di lavoro affinché sia limitata nel tempo la permanenza nello stato di disoccupazione.
I **Centri per l’impiego** divengono quindi strumenti volti a programmare più coerenti momenti di integrazione tra istruzione, formazione e mercato del lavoro.
In questo quadro si pongono alcune importanti deliberazioni adottate dalla Regione dell'Umbria che a seguito dell’emanazione del D.Lgs. n. 181/2000, modificato dal D.Lgs. n. 297/2002, ha dettato gli indirizzi applicativi della suddetta normativa. Dopo una prima fase di avvio del sistema mediante l’emanazione, avvenuta nel luglio 2003, degli “Indirizzi applicativi per l’attuazione nel sistema regionale dei Servizi per l’impiego […]”, è seguita una verifica con le stesse Province e i Centri per l’impiego, la quale ha reso necessario apportare alcune modifiche ed aggiustamenti introdotti nel dicembre 2003 e successivamente nel giugno 2004.

Con riferimento all’attuazione della legge 12 marzo 1999 n. 68, “Norme per il diritto al lavoro dei disabili”, la LR 11/2003 ha dettato, da un lato, la disciplina per il funzionamento del “Fondo regionale per l’occupazione dei disabili”, definendo la destinazione delle risorse e i beneficiari delle agevolazioni e dei contributi a carico del Fondo, dall’altro, ha istituito il Comitato regionale per la gestione del Fondo stesso, stabilendone la composizione e i compiti istituzionali.
La Regione Umbria, d’intesa con le Province e le parti sociali, ha adottato a settembre 2003 gli “Indirizzi regionali per l’applicazione della legge 68/1999”. L’obiettivo principale è stato quello di garantire l’applicazione uniforme e condivisa della normativa nazionale sul diritto al lavoro delle persone disabili, nonché uno standard di qualità elevato nell’utilizzo degli strumenti per l’inserimento mirato ed una proficua integrazione tra i soggetti istituzionali preposti all’inserimento lavorativo e quelli preposti ai servizi sociali in senso lato. Nel documento è stata prevista anche la costituzione di un “Gruppo tecnico di coordinamento” di supporto all’implementazione ed uniformità applicativa della legge e sono stati designati quali componenti del Gruppo soggetti istituzionali e parti sociali.
La Regione ha inoltre stipulato apposita convenzione con INAIL ed INPS per consentire ai datori di lavoro ammessi alla fiscalizzazione dei contributi previdenziali ed assistenziali dagli Uffici competenti delle Province, a seguito di assunzione di persone disabili con elevata riduzione della capacità lavorativa, di poter usufruire di tali benefici attraverso il metodo della compensazione con gli istituti previdenziali.

Emersione del lavoro irregolare

La L.R. 11/2003 individua, quale intervento da realizzare nell'intento di promuovere la riduzione della disoccupazione, la qualificazione dell'occupazione e il superamento dei fenomeni di precarietà nei rapporti di lavoro, anche l'attività di **sostegno al percorso di emersione e di contrasto del lavoro nero**, in collaborazione con i CLES (Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso) e con gli altri soggetti istituzionali a ciò preposti, attraverso l'assistenza tecnica e la consulenza alle imprese per l'utilizzo dei benefici previsti dalle normative nazionali e/o regionali, nonché attraverso la promozione di accordi tra le parti sociali, da sostenere anche attraverso il ricorso a progetti mirati di formazione. In questo senso, nelle "Linee programmatiche transitorie 2004", viene individuata tra le attività da intraprendere, in stretta collaborazione con altri soggetti interessati a vario titolo dal fenomeno del sommerso, quella diretta alla revisione ed integrazione della strumentazione di sostegno all'emersione del lavoro nero ed irregolare con particolare riferimento al potenziamento dei dispositivi di sistema e di conoscenza delle dimensioni e delle caratteristiche del fenomeno anche ai livelli settoriali e territoriali. La Regione Umbria si è quindi fatta promotrice di una politica volta più che mai a contrastare il fenomeno del sommerso. Nel periodo 1999-2002, come risulta dalla tabella seguente, si evidenzia una riduzione del tasso di irregolarità superiore a quello nazionale.

Tab. n. 62 - Tasso di irregolarità del mercato del lavoro (unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro *(Valori %)*

	1999	2000	2001	2002
Umbria	**15,1**	**17,1**	**15,8**	**13,8**
Toscana	12,9	13,0	12,3	10,8
Marche	12,9	13,9	13,0	11,4
Lazio	16,9	17,2	17,7	15,5
Abruzzo	13,2	13,9	14,1	13,7
Nord Ovest	10,8	10,8	11,1	9,5
Nord Est	11,3	11,3	11,3	10,3
Centro	14,9	15,4	15,1	13,3
Mezzogiorno	22,3	22,4	22,9	23,1
Italia	15,0	15,0	15,3	14,2

Fonte: Istat, Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo (1995-2001) e Istat, La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anno 2002 (2002)

Dal punto di vista propriamente operativo, attraverso l'attività dei CLES istituiti presso le Direzioni provinciali del lavoro, e di cui la Regione fa parte insieme alle parti sociali, all'INPS, all'INAIL, alle ASL, e ad altri soggetti istituzionali, nell'anno 2003 sono state esaminate 19 domande di emersione nei termini di cui alla legge 383/2001; 16 le domande accolte. Esaurita questa prima fase, il

D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124 ha individuato nuovi compiti e funzioni dei CLES che si stanno quindi riattivando. La Regione è, inoltre, parte attiva dell'Osservatorio regionale per l'Umbria sul lavoro nero istituito presso il Comitato regionale INPS con funzioni di studio e monitoraggio del fenomeno.

La Giunta Regionale ha elaborato nel giugno 2004 le **"Linee guida per il sistema della formazione continua in Umbria** individuando come prioritari i seguenti obiettivi:

Il sistema della formazione continua

1) sostegno ad iniziative formative destinate agli occupati di gruppi di imprese nell'ambito di progetti di filiera e/o settore tra quelli individuati come strategici per l'Umbria, anche al fine di favorire processi di integrazione e/o aggregazione di imprese attraverso l'assunzione di modelli organizzativi di sistema e strutture di rete;
2) individuazione di attività di intervento settoriali connesse a situazioni di crisi aziendale. Dall'analisi degli indicatori socio – economici della Regione risulta che i settori che vivono un momento di particolare difficoltà sono il tessile/abbigliamento, il siderurgico, la ceramica ed, in parte, anche il meccanico;
3) sostegno allo sviluppo attraverso il supporto all'innovazione nelle imprese mediante la predisposizione di piani formativi complementari e coerenti con le politiche di sviluppo aziendale e territoriale;
4) utilizzo dello strumento del *bonus* formativo collegato con piani aziendali, settoriali o territoriali (ad esempio progetti integrati d'area, di filiera e/o settore);
5) parziale impiego delle risorse della misura D1 del POR a vantaggio della formazione degli imprenditori e dei dirigenti d'impresa.

Sempre nel suddetto documento si dà atto della necessità di coordinare e razionalizzare le diverse fonti di finanziamento della formazione continua in maniera tale da garantire organicità ed omogeneità alle varie modalità di intervento.

Nell'ambito delle "Linee programmatiche transitorie 2004 delle politiche attive del lavoro", approvate nel maggio 2004, la Regione Umbria ha assunto l'impegno di "**sostenere il reddito dei lavoratori** – interessati da tutte le crisi aziendali – dipendenti da aziende artigiane che non fruiscono degli ammortizzatori sociali previsti nella L. n. 223/91, nell'ambito di progetti mirati e integrati di formazione, riqualificazione, reingresso nel mondo del lavoro, ad integrazione di quanto fatto dagli Enti Bilaterali".

Attualmente è in corso di pubblicazione l'Avviso che dà concreta attuazione a tale azione.

Sempre con l'intento di supportare quelle aziende artigiane ed industriali che non beneficiano degli ammortizzatori sociali, è stato siglato, in data 30 giugno 2004, l'Accordo con il Ministero del Lavoro e con le parti sociali che ha previsto la concessione, in deroga alla vigente normativa, della cassa integrazione guadagni straordinaria e della mobilità, alle aziende artigiane ed alle imprese industriali fino a 15 dipendenti appartenenti al settore tessile-moda della Regione Umbria.

In materia di sicurezza sono stati realizzati interventi in favore di funzionari e dirigenti pubblici appartenenti all'area della protezione civile per l'acquisizione di competenze di *disaster management* e di rischio sismico.

Per il rafforzamento delle competenze del personale degli enti locali sono stati inoltre attivati interventi volti allo sviluppo di politiche di valorizzazione del capitale umano presente presso le Amministrazioni locali dell'Umbria, finalizzati al miglioramento dei processi di programmazione, progettazione e gestione dei servizi pubblici e di quelli inerenti la programmazione comunitaria, all'adeguamento delle competenze in materia di politiche del lavoro e della formazione, all'attuazione dei processi connessi con il decentramento amministrativo.
Nel complesso sono stati coinvolti numerosi enti locali e sono stati attivati 163 corsi di formazione che hanno interessato 2.592 destinatari.

Aumento del tasso di attività con particolare riferimento alla partecipazione femminile

Sempre in sintonia con le priorità trasversali richiamate dalla LR 11/2003, la Regione Umbria (Asse E.1 del POR) ha promosso la realizzazione di progetti pilota al fine di sostenere l'inserimento professionale delle donne, attraverso la sperimentazione di percorsi integrati di formazione, azioni di sistema, aiuti alle persone e all'assunzione, ecc., mirati ad innalzare il tasso di partecipazione delle donne umbre al mercato del lavoro e sostenere l'inserimento lavorativo in particolare delle laureate e delle diplomate.

L'intervento risponde ad una specifica urgenza del mercato del lavoro, che mostra come la disoccupazione si caratterizzi per essere di medio-alta scolarizzazione ed interessare soprattutto le donne, per le quali la difficoltà di inserirsi nel mondo del lavoro si estende sia a quelle in possesso di laurea che di diploma. In questo senso era anche l'impegno assunto dalla Regione nelle stesse Linee transitorie 2004 di promuovere azioni specifiche dirette proprio a favorire l'inserimento professionale delle laureate.

Tab. n. 63 - Tasso di attività femminile e giovanile*

	1999	2000	2001	2002	2003
Femminile					
Umbria	**36,6**	**37,7**	**38,3**	**38,1**	**38,4**
Toscana	38,8	39,2	39,8	39,9	40,5
Marche	39,8	39,4	40,6	41,3	42,1
Lazio	34,5	35,3	36,2	36,5	37,4
Abruzzo	32,2	31,2	32,6	34,1	34,5
Nord Ovest	39,6	40,1	40,6	41,3	41,9
Nord Est	40,9	41,7	42,3	42,7	43,4
Centro	36,8	37,3	38,1	38,4	39,1
Mezzogiorno	28,2	28,4	29,0	29,2	28,8
Italia	35,3	35,8	36,4	36,8	37,1
Giovanile					
Umbria	**36,7**	**39,4**	**33,7**	**33,9**	**32,3**
Toscana	41,3	41,8	38,2	37,1	37,6
Marche	39,3	40,3	38,5	40,9	38,2
Lazio	28,9	28,8	28,3	27,8	27,7
Abruzzo	28,1	26,7	28,3	27,6	23,3
Nord Ovest	44,1	44,0	42,0	40,9	40,8
Nord Est	46,4	46,6	45,0	43,5	43,1
Centro	34,5	34,9	32,9	32,7	32,3
Mezzogiorno	32,0	32,2	31,0	29,9	28,4
Italia	37,5	37,7	36,0	35,0	34,2

* Calcolato sul totale della popolazione presente
Fonte: Istat, Indagine trimestrale sulle forze di lavoro

In tale ambito sono state realizzate numerose azioni sia a livello regionale che provinciale. Complessivamente sono stati finanziati 691 progetti per un tasso di efficacia attuativa pari al 61.2 % e riuscita attuativa del 51.3% per un n. di 1.424 donne formate ed una percentuale di successo formativo pari al 63.8%.
Se si osserva poi la presenza femminile nei diversi interventi della programmazione si rileva un'applicazione concreta del mainstreaming di genere in ambiti fondamentali per ridurre il divario occupazionale tra uomini e donne e prevenire fenomeni di segregazione orizzontale, quali:

- la formazione continua;
- la formazione post obbligo e post diploma;
- le politiche di creazione e consolidamento delle PMI.

Incrementare la capacità competitiva delle imprese esistenti

L'obiettivo di sviluppare le attività di ricerca nell'ottica della creazione di impresa è stato realizzato con la pubblicazione del bando e con la successiva individuazione dell'Organismo intermediario per la gestione della Sovvenzione Globale avente ad oggetto l'attuazione della Misura D4 "Miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e sviluppo tecnologico – promozione dell'innovazione e degli spin – off da ricerca".

Con tale progetto vengono gestite azioni di sostegno per la diffusione tecnologica e agli spin off di ricerca, attraverso strumenti in grado di favorire l'inserimento in aziende o la creazione di impresa, nonché l'erogazione di voucher per l'utilizzo di strumenti formativi funzionali alla realizzazione di progetti imprenditoriali.

Inoltre l'Organismo intermediario individuato ha emanato una serie di bandi finalizzati al rafforzamento del tessuto imprenditoriale esistente, promuovendo i processi di internazionalizzazione e di ricambio generazionale, e la creazione di nuova imprenditorialità. L'attività è stata inoltre accompagnata da azioni di animazione, accompagnamento, informazione.
Il "**Potenziamento degli strumenti per lo sviluppo del sistema della formazione continua** e permanente, nonché dell'alternanza formazione-lavoro valorizzando l'individualizzazione e la differenziazione dei percorsi formativi" è stato realizzato anche con azioni di sostegno alla mobilità geografica, nell'ambito di accordi o protocolli di intesa con altri enti.

In tale ambito sono stati ottenuti significativi progressi essendo aumentata in Umbria, nel periodo 1999-2003, la percentuale di occupati che partecipano all'attività formativa rispetto ai dati relativi alle altre ripartizioni.

Tab. n. 64 - Occupati che partecipano ad attività formative e di istruzione *(Valori %)*

	1999	2000	2001	2002	2003
Umbria	**3,4**	**4,6**	**4,7**	**4,1**	**4,7**
Toscana	5,2	5,0	5,4	3,1	4,3
Marche	4,2	3,5	3,0	3,5	3,8
Lazio	3,6	3,0	3,0	2,2	2,4
Abruzzo	2,5	2,3	2,1	1,9	1,4
Nord Ovest	6,3	5,2	4,1	4,1	3,6
Nord Est	7,7	7,1	6,2	6,0	5,9
Centro	4,2	3,9	3,9	2,8	3,4
Mezzogiorno	3,2	2,8	2,4	1,7	1,8
Italia	5,3	4,7	4,0	3,6	3,5

Fonte: Istat, Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo

Nell'ambito dei progetti interregionali, con il **bando interregionale siderurgia** sono stati finanziati sia tirocini che interventi formativi presso aziende che operano nell'ambito del settore siderurgico del territorio umbro.
Tale bando s'inquadra nell'ambito di un più ampio progetto interregionale che ha visto coinvolte altre regioni italiane che sono intervenute nel medesimo settore con interventi analoghi.
La Regione Umbria ha inoltre partecipato al progetto "Azioni di accompagnamento e supporto alla mobilità geografica Sud-Nord" con 12 regioni e la provincia autonoma di Bolzano, finalizzato a realizzare interventi di qualità a sostegno dei tirocini di formazione

e perseguire obiettivi di sistema, grazie alla sperimentazione di modelli per migliorare il processo di mobilità geografica, attivando azioni congiunte in una logica di integrazione dei sistemi di formazione, istruzione e lavoro.
Nel corso del 2004 è proseguita, inoltre, l'attività di gestione e coordinamento del servizio EURES.

Per ciò che attiene alla **regolamentazione dell'apprendistato,** la "legge Biagi" ed il relativo decreto legislativo di attuazione hanno modificato profondamente la disciplina di tale istituto, sia sotto l'aspetto giuridico che sotto l'aspetto formativo.
La Regione Umbria sta quindi operando per la realizzazione di un nuovo modello di apprendistato coerente con le novità introdotte.
La Regione si è inoltre riservata una quota pari al 10% delle risorse stanziate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per il finanziamento di azioni di sistema e di accompagnamento connesse all'attività formativa, per completare l'attività relativa all'implementazione del sistema regionale dell'apprendistato e all'individuazione delle procedure di monitoraggio e valutazione degli interventi di formazione nonché per acquisire un sistema informativo di supporto delle attività da realizzarsi sul tema.
Il bando pubblico per l'affidamento di tali servizi sarà pubblicato entro la fine dell'anno 2004.

Un modello imprenditoriale per la gestione di specifiche opportunità nel settore sociale

Con particolare riferimento agli interventi collegati all'Azione strategica Welfare, è stato realizzato un progetto interregionale per l'attivazione di percorsi formativi integrati che consentono la formazione di figure professionali in grado di gestire e dirigere imprese cooperative che possono nascere e/o imprese cooperative esistenti che abbiano la necessità di consolidarsi e svilupparsi per offrire servizi alle persone (assistenza agli anziani, ai bambini e famiglie, attività ricreative e culturali).
Le attività previste sono: orientamento al lavoro, valorizzazione delle esperienze pregresse dei partecipanti all'iniziativa, percorsi di formazione, stage con affiancamento e tutoraggio, creazione, consolidamento e sviluppo delle imprese e loro accompagnamento.
E' stato inoltre individuato l'Organismo intermediario per la gestione della Misura B1 del POR Ob. 3 "*Inserimento e reinserimento di gruppi svantaggiati*" relativa allo sviluppo di servizi sociali locali, associazionismo ed imprenditorialità sociale. A tale riguardo sono state realizzate dall'Organismo numerose attività di natura informativa, consulenziale e formativa.
E' stato predisposto un bando multimisura che si pone l'obiettivo di intervenire con azioni formative in favore di disoccupati, portatori di handicap, nonché di lavoratori che intendano acquisire competenze specialistiche nel settore delle telecomunicazioni.

Nell'ambito dell'iniziativa EQUAL prima Fase sono stati finanziati 5 progetti riguardanti la sperimentazione di nuovi circuiti per l'occupabilità delle categorie maggiormente discriminate, l'elaborazione di metodologie e strumenti per contrastare le discriminazioni e per promuovere interventi di sostegno ai processi di cambiamento ed evitare, quindi, l'emarginazione dei lavoratori con competenze non adeguate.

Le politiche per l'Alta formazione

Per l'**Alta formazione** sono stati finanziati 46 progetti nell'ambito di bandi post diploma e alta formazione che hanno assunto progressivamente forti elementi di novità.
La programmazione dell'alta formazione si è infatti articolata in una serie di azioni che ha dato origine alla sperimentazione di percorsi formativi che presentano molteplici punti di forza, quali:

- moduli professionalizzanti inseriti nei nuovi cicli universitari aventi come obiettivo l'immediata spendibilità del titolo di studio sul mercato del lavoro;
- attività di alta formazione non universitaria ad elevato livello di specializzazione, di riconosciuto rilievo nazionale o internazionale e caratterizzata da percorsi di durata pluriennale;
- interventi formativi post diploma e post laurea, a carattere non universitario, di durata non superiore a 300 ore, con finalità e/o contenuti innovativi e sperimentali per quanto attiene alla metodologia attuativa, ai processi e prodotti didattici, ai settori di intervento, ai profili professionali, alle forme di partenariato, al potenziale impatto sulla formazione superiore.

Per quanto attiene i **moduli professionalizzanti**, la Regione Umbria ha inteso sostenere la riforma dei percorsi di istruzione universitaria promuovendo la realizzazione di moduli professionalizzanti all'interno dei nuovi cicli universitari (lauree di primo e secondo livello, master di primo e secondo livello).
Ciò ha stimolato una proficua strategia tra Università, Istituzioni, enti di formazione ed imprese nel tentativo di sviluppare una sperimentazione didattico metodologica che permette l'integrazione tra conoscenze proprie dei curricoli universitari e competenze operative promosse nell'ambito dei percorsi extra-scolastici.
Di notevole rilevo è anche il tentativo di consolidare il confronto tra le diverse interfacce dei sistemi educativi – formale e non formale- nel riconoscimento dei crediti formativi.

Relativamente al **livello di specializzazione** conseguito tramite i percorsi pluriennali, la Regione Umbria ha dato seguito alla positiva esperienza della passata programmazione per quanto

concerne la creazione e il sostegno a realtà formative riconosciute come centri di eccellenza. In particolare, i progetti approvati in tale ambito presentano un alto livello di sostenibilità in quanto, almeno in parte, già sperimentati, consolidati e con ottimi esiti occupazionali. Tra i punti di forza rispetto a questa azione va segnalata la sperimentazione metodologica di integrazione tra ricerca e profili innovativi soprattutto nei settori della ricerca scientifica , della gestione amministrativa nel contesto comunitario e percorsi più sperimentali nei settori della comunicazione e professioni artistiche.
Gli **interventi formativi post diploma e post laurea** si caratterizzano quali azioni pilota in grado di stimolare l'offerta formativa e, di conseguenza la programmazione. Tra i punti di forza si segnalano la presenza di profili professionali soprattutto nei settori ambiente e tutela del territorio, applicazioni avanzate dell'Information tecnology nei processi di innovazione industriale, nella formazione e nel settore della comunicazione multimediale, nonché il ruolo attivo delle imprese nella progettazione degli interventi formativi.

Per ciò che attiene alla programmazione delle attività, riferita all'anno 2005, di seguito si riporta una sintetica elencazione degli interventi da realizzare entro la fine della legislatura:

1. Attuazione e gestione delle azioni previste nelle "*Linee programmatiche transitorie 2004 delle politiche attive del lavoro*" approvate a maggio 2004;
2. Approvazione del **programma annuale regionale delle politiche del lavoro** previsto dall'art. 5 della LR 11/2003, previa approvazione da parte del Consiglio del Piano triennale.
3. Predisposizione delle procedure necessarie per dare attuazione alle competenze demandate alla Regione sulla base del D. Lgs. 276/2003 (regolamentazione dell'apprendistato, inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, regime delle autorizzazioni/accreditamento).
4. Attivazione ed implementazione di **interventi di formazione continua individuale** per consentire ai lavoratori delle imprese di richiedere un "bonus" finanziario per formazione individualizzata collegato con piani aziendali, settoriali o territoriali.
   Si intende, inoltre, dare attuazione ad iniziative di formazione sia rivolte a soggetti in condizione di debolezza sul mercato del lavoro a seguito di crisi settoriali e locali (nei settori siderurgico, tessile-abbigliamento, ceramica e metalmeccanico), sia in favore dei lavoratori per aggiornare ed accrescere le loro competenze e per sviluppare la competitività e la flessibilità delle imprese, prevedendo anche incentivi alla stabilizzazione per i lavoratori con contratti di collaborazione continuata e

Le priorità per l'ultima fase della legislatura

continuativa sia a progetto, ponendo in sinergia le risorse finanziarie relative alla legge n. 236/93, alle Misure del POR Ob. 3 (2000-2006), al QCS Ob. 2 (2000-2006) – quota risorse premialità PON Ob. 3 ed alla legge n. 53/2000. Preliminare ad ogni intervento formativo sarà la predisposizione da parte dei soggetti attuatori di una approfondita e dettagliata analisi dei fabbisogni formativi sussistenti nella realtà aziendale di riferimento.

5. **Implementazione del progetto *Placement*** finalizzato alla rilevazione degli esiti occupazionali degli interventi rivolti ai destinatari diretti delle azioni cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo, in linea con gli obiettivi comunitari che impongono una costante valutazione delle performances del sistema della formazione regionale.
6. **Rafforzamento dei servizi attivati dai Centri per l'impiego** anche in coerenza con quanto disposto dalla Legge n. 30/2003, dal D.Lgs. n. 276/2003 e dalla Legge n. 53/2003, anche al fine di migliorare l'efficacia degli interventi di cui al D. Lgs. 297/2002.
7. Consolidamento dei percorsi di **professionalizzazione post-diploma e post-laurea** con particolare attenzione a settori innovativi, indirizzati verso:
   a. moduli professionalizzanti inseriti nei nuovi cicli universitari aventi come obiettivo l'immediata spendibilità del titolo di studio sul mercato del lavoro;
   b. attività di alta formazione non universitaria ad elevato livello di specializzazione, di riconosciuto rilievo nazionale o internazionale e caratterizzata da percorsi di durata pluriennale;
   c. interventi formativi post diploma e post laurea, a carattere non universitario, di durata non superiore a 300 ore, con finalità e/o contenuti innovativi e sperimentali per quanto attiene alla metodologia attuativa, ai processi e prodotti didattici, ai settori di intervento, ai profili professionali, alle forme di partenariato, al potenziale impatto sulla formazione superiore.
8. Messa a regime delle azioni previste nell'ambito delle Sovvenzioni Globali avviate nel corso del 2003 relative alle Misure D3, E1 (creazione di impresa) e attivazione borse e assegni di ricerca (D4), quali strumenti innovativi di cui la Regione Umbria si è avvalsa per la gestione di importanti misure del POR: attraverso l'individuazione di un Organismo intermediario, soggetto diverso dalle autorità pubbliche, nazionali o regionali, in grado di applicare una strategia di rilancio dello sviluppo e di combinare diversi strumenti di intervento, si punta a inserire l'attività degli operatori economici nelle linee elaborate dai pubblici poteri, per migliorare l'efficacia delle azioni, assicurando una maggiore rispondenza

degli interventi ai fabbisogni e alle peculiarità del contesto di riferimento, e per adeguare le azioni alla tipologia delle misure e delle azioni che vengono finanziate.

9. **Adeguamento delle competenze del personale degli enti locali** attraverso un costante confronto con le autonomie locali per realizzare attività formative in grado di adeguare le capacità di intervento ai nuovi assetti organizzativi derivanti dal processo di riforma, e attraverso lo sviluppo di strumenti formativi innovativi quali i voucher formativi, particolarmente apprezzati dagli operatori della PA.
10. Messa a regime degli 8 progetti approvati nell'ambito della seconda fase dell'iniziativa EQUAL.
11. Sperimentazione di progetti integrati finalizzati a migliorare l'utilizzazione e programmazione mirata delle risorse FSE a supporto di interventi strutturali finanziati con il FESR.

2.6 Sviluppo del sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca

2.6.1 Le linee strategiche del Tavolo tematico

Con la modifica del titolo V della Costituzione e ancor prima con l'approvazione del D. L.gs. 112/98, il quadro delle funzioni della Regione in materia di istruzione si è venuto sensibilmente a modificare determinando un complesso intreccio di competenze tra Stato, Regioni, Autonomie locali e Autonomie scolastiche.
La riforma introdotta dalla Legge 53/03 ha significativamente ridimensionato la integrazione tra sistemi rispetto a quanto previsto nel precedente disegno riformatore. La definizione di due sistemi diversi e separati tra il sistema dei licei e quello dell'istruzione e formazione professionale, la riproposizione rigida di due culture (umanistica e tecnico-professionale), la marginalità attribuita alla formazione superiore, che si sarebbe dovuta concepire come un sistema flessibile e articolato da non identificare nei soli IFTS e che dovrebbe rappresentare un canale professionalizzante da valorizzare e sviluppare, non appaiono premesse utili a perseguire l'obiettivo posto a Lisbona di realizzare in Europa e quindi anche in Italia, entro il 2010, la società della conoscenza più competitiva del mondo.

Le linee programmatiche e azioni strategiche per la settima legislatura 2000/2005 contengono il riferimento ad un'idea di sviluppo dell'Umbria che passa non solo attraverso il sostegno della leva economica e produttiva, ma anche attraverso la valorizzazione delle risorse umane della comunità regionale come risorsa strategica, a partire dall'ambito della formazione e della ricerca scientifica, per arrivare ad un modello di sviluppo regionale

in equilibrio tra l'aspetto economico, la coesione sociale, la risorsa umana e la qualità della vita.
Questo processo di innovazione necessita di un confronto ed una collaborazione nuova tra i sistemi dell'istruzione, della formazione e delle politiche attive del lavoro, che diventano nodi fondamentali di un nuovo disegno di integrazione.
A questa filosofia si è data concretezza attraverso le priorità del **Protocollo d'intesa** del Tavolo tematico "Sviluppo del sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca".
Le attività previste nel Protocollo sono in corso di realizzazione (dall'avvio del processo di definizione della Legge regionale sul sistema integrato istruzione formazione e ricerca al protocollo con l'Università per il riconoscimento dei crediti formativi, all'elaborazione della proposta di Legge regionale sul diritto allo studio universitario, ecc..).

2.6.2 I risultati dell'Azione strategica e le priorità di fine legislatura

La Regione Umbria a tal fine, ha avviato una serie di azioni di sistema, tra loro coordinate e sinergiche, affinché l'intero sistema "recuperi dinamicità e capacità di interloquire con la società regionale e il mondo produttivo".
Tutto il sistema della formazione, da quella scolastica a quella universitaria e professionale, è stato chiamato a realizzare un salto qualitativo verso una "più incisiva alfabetizzazione di massa e utilizzo di nuove tecnologie".
In questo contesto generale va affermata anche la centralità della continuità educativa a partire dagli asili nido, valorizzando l'esperienza consolidata in Umbria caratterizzata da elevati standard di qualificazione.
Al fine di rendere organico l'insieme degli interventi di politiche integrate nell'educazione, nella formazione e nel sociale e per accompagnare i mutamenti sociali promuovendo le nuove esperienze educative, è stato predisposto il nuovo disegno di legge regionale sul **"Sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia"**, che prefigura un piano dell'offerta complessiva di servizi sul territorio regionale.

La realizzazione di un sistema regionale integrato è in fase di attuazione in alcuni dei suoi molteplici aspetti e di seguito si riporta lo stato di avanzamento degli obiettivi strategici del Patto per lo sviluppo.
In attuazione dell'obiettivo "**Miglioramento della coerenza e del raccordo tra processi formativi e mondo del lavoro** tramite la rilevazione dei fabbisogni formativi ed il monitoraggio e la valutazione permanenti dei risultati, avvalendosi a tal fine anche

degli enti bilaterali" è stata messa a punto una ipotesi di costruzione di un sistema di rilevazione ed analisi dei fabbisogni professionali e formativi come strumento fondamentale per il supporto delle politiche formative in coerenza con i bisogni espressi dal sistema socio-economico.

Il progetto sarà finalizzato a realizzare un sistema di rilevazione dei fabbisogni professionali e formativi per i settori di rilevanza strategica per il territorio regionale e un repertorio regionale dei profili professionali con l'obiettivo di ottimizzare la programmazione dell'offerta formativa.

Priorità di fine legislatura

Tale ipotesi prevede la definizione di un modello umbro di analisi di fabbisogni, costruito sulla condivisione di tutti i soggetti coinvolti di una metodologia di base, che tenga conto delle buone pratiche dei modelli sino ad ora sviluppati dagli Enti Bilaterali e da vari organismi di ricerca. A tal fine è stata condotta un'analisi comparativa dei vari modelli attualmente utilizzati.

Inoltre, per la realizzazione di tale sistema è imprescindibile il raccordo con il costituendo Sistema nazionale a rete di osservazione permanente e aggiornabile dei fabbisogni professionali, che collegherà le indagini nazionali realizzate dagli Organismi Bilaterali e da Unioncamere, promosso dal Ministero del Lavoro e degli affari Sociali nell'ambito del Complemento di programmazione del Piano Operativo Nazionale Ob. 3, Misura C1 Azioni di sistema.

Questo contesto nazionale è però ancora in fase di definizione e le linee operative che si stanno affermando tentano di individuare un "metasistema" nel quale i risultati delle diverse indagini possano coesistere e interagire.

A tal fine è stata costituita con Decreto del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali di gennaio 2004 una **Cabina di regia** con il compito di indirizzare, coordinare e valutare l'insieme delle iniziative finalizzate ad un riassetto del sistema di rilevazione permanente e aggiornabile dei fabbisogni professionali del sistema produttivo.

Costituita una Cabina di regia

Tra le iniziative intraprese in merito all'obiettivo "**Potenziamento delle infrastrutture ed i servizi per il diritto allo studio universitario**, anche tramite il coinvolgimento di autonomie locali ed operatori economici per i servizi abitativi in relazione alla scelta di attivare il progetto ateneo multicampus" c'è la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa sul così detto Polo della Pallotta tra Università degli Studi di Perugia, Comune di Perugia, Regione dell'Umbria relativo alla presenza universitaria a Perugia e ai servizi integrati nel quale i tre soggetti concordano sulla valorizzazione e qualificazione delle attività universitarie a Perugia.

Protocollo d'intesa sul "Polo della Pallotta"

All'interno di tale Protocollo è stato siglato un ulteriore Protocollo sulla comune volontà di riqualificare l'area della Pallotta, incrementando la presenza delle attività universitarie sia relative alla didattica che ai servizi connessi.
Il progetto, che prevedeva sia la realizzazione di nuovi interventi sia la ristrutturazione di volumi esistenti, è stato attuato per la parte relativa al trasferimento dei servizi di segreteria.
Nell'ambito del Protocollo, nel mese di maggio 2004, la Regione dell'Umbria, il Comune di Perugia e l'Università per stranieri hanno siglato un'intesa al fine di ottimizzare la collocazione di quest'ultima per una più funzionale utilizzazione degli spazi nel centro cittadino.
Con riferimento agli obiettivi di potenziamento dei servizi finalizzati a favorire l'accesso ed il successo negli studi universitari e l'ammodernamento e la riqualificazione delle strutture gestite dall'Adisu, a seguito dell'emanazione dei decreti attuativi della legge n. 338/2000, l'Agenzia si è attivata in primis nella predisposizione di progetti di ristrutturazione di due collegi universitari, relativi alla Casa della Studentessa e al Collegio di Agraria nella città di Perugia. Tali collegi saranno ristrutturati con l'utilizzo di fondi regionali e fondi del Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca.

Ulteriori interventi rivolti all'incremento di residenze universitarie

Al fine di effettuare ulteriori interventi, rivolti all'incremento di residenze universitarie nelle altre realtà territoriali in cui sono stati attivati corsi di laurea, secondo il modello di Ateneo Multicampus, in particolare il polo didattico e scientifico di Terni, seguito da Assisi, l'Agenzia ha pubblicato un avviso per la ricerca di eventuali soggetti privati disponibili a realizzare, con fondi propri e con la quota di cofinanziamento statale, nuove residenze universitarie nelle città di cui sopra.
Allo stato attuale sono stati approvati i progetti di relativi alla Casa della studentessa e al Collegio di Agraria di Perugia, mentre le proposte relative ai Collegi di Terni ed Assisi sono in fase di istruttoria presso il Ministero dell'Università e della Ricerca.

Accreditamento degli organismi di formazione

Sulla base degli indirizzi definiti dal D.M. 166/01, in attuazione dell'obiettivo "**Introduzione di standard di qualità nel sistema regionale della formazione e dell'orientamento**" è stato avviato il processo di introduzione di standard di qualità dei soggetti attuatori nel sistema regionale della formazione, secondo parametri oggettivi, per realizzare politiche pubbliche di sviluppo delle risorse umane nei territori di riferimento.
E' stato elaborato il progetto di fattibilità del processo di accreditamento, con il supporto di una task force dell'Isfol e dell'Agenzia Umbria Lavoro, che ha portato alla definizione del "Regolamento attuativo" e quindi del **"Dispositivo di accreditamento delle sedi formative"** e alla realizzazione di una

prima fase biennale di sperimentazione, alla quale farà seguito la fase a regime a partire dal 1 gennaio 2005.
La fase sperimentale ha preso avvio nel primo semestre del 2003: sono state portate a compimento tutte le attività definite nella precedente fase di progettazione del sistema di accreditamento, nella quale erano state individuate le regole, le procedure, le caratteristiche, le risorse umane e finanziarie.
A conclusione di tale fase sperimentale sono stati **accreditati 293 Organismi di formazione**.
Dalla prima metà del 2004 è stata avviata l'attività di progettazione del modello di sistema a regime con la elaborazione della bozza di regolamento rispetto alla quale è stata avviata la fase concertativa, che sarà seguita dall'attivazione delle nuove procedure per la richiesta di accreditamento da parte soggetti interessati.

A partire dal mese di **gennaio 2005** sarà avviata l'attività a regime del sistema di accreditamento con la pubblicazione del nuovo regolamento e del relativo dispositivo e la completa applicazione degli standard minimi di qualità, previsti dal D.M. n. 166 del 2001. Il sistema a regime porta a compimento e perfeziona l'esperienza realizzata nei due anni di sperimentazione.

Priorità di fine legislatura

Uno dei principali fattori di competitività di un'economia avanzata è dato dalla sua capacità di investire nella ricerca. In Umbria proprio per questo è stata sviluppata all'interno dell'Azione strategica Sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca, una linea di attività volta a favorire l'integrazione tra l'Università, i centri di ricerca pubblici e il sistema delle imprese private.

La percentuale di addetti in ricerca e sviluppo in Umbria risulta nel 2001 pari al 2,7% in linea con il valore medio nazionale ancorché inferiore a quello delle ripartizioni territoriali del centronord.

Tab. n. 65 - Addetti alla Ricerca e Sviluppo (R&S*) (addetti alla R&S per 1.000 abitanti)*

	1999	2000	2001
Umbria	**2,3**	**2,4**	**2,7**
Toscana	2,5	2,5	2,8
Marche	1,5	1,9	1,7
Lazio	4,9	4,9	5,2
Nord Ovest	3,5	3,7	3,4
Nord Est	2,3	2,5	2,8
Centro	3,5	3,5	3,8
Mezzogiorno	1,3	1,4	1,5
Italia	2,5	2,6	2,7

Fonte: Istat, Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo

Peraltro il dato della spesa per la ricerca e lo sviluppo presenta per l'Umbria una dicotomia che colloca la nostra regione tra quelle con la più alta percentuale di spesa pubblica (0,7% del Pil regionale rispetto a valori inferiori delle altre ripartizioni e del dato nazionale), ma con una delle più basse percentuali di spesa in R&S delle imprese pubbliche e private (0,2% in percentuale del Pil rispetto allo 0,5% del dato nazionale).

Tab. n. 66 - Incidenza della spesa pubblica e delle imprese in R&S

	1999		2000		2001	
	Pubblica(1)	**Imprese**(2)	**Pubblica**	**Imprese**	**Pubblica**	**Imprese**
Umbria	**0,8**	**0,1**	**0,8**	**0,2**	**0,7**	**0,2**
Toscana	0,7	0,3	0,7	0,3	0,7	0,4
Marche	0,4	0,1	0,4	0,1	0,4	0,2
Lazio	1,4	0,6	1,3	0,6	1,5	0,5
Abruzzo	0,5	0,3	0,5	0,5	0,5	0,4
Nord Ovest	0,3	1,0	0,3	1,0	0,4	1,0
Nord Est	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Centro	1,0	0,4	1,0	0,4	1,1	0,4
Mezzogiorno	0,5	0,2	0,6	0,2	0,6	0,2
Italia	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5

(1) Spesa in R&S della PA in % del PIL.
(2) Spesa in R&S delle imprese pubbliche e private in % del PIL.
Fonte: Istat, Indicatori regionali per la valutazione delle politiche di sviluppo

Si tratta comunque di percentuali inferiori alla media europea e ancor più a quelli di altre nazioni avanzate (come USA e Giappone); in questo senso ancora numerosi sforzi andranno compiuti a partire da quanto realizzato in questa legislatura e tenendo presente che tale materia richiede anche e soprattutto una adeguata politica a livello nazionale.

Con riferimento all'obiettivo "**Sviluppo di un sistema di formazione superiore** basato sull'integrazione dell'Università e della ricerca scientifica con la formazione professionale e con il mondo delle imprese" nel 2000 ha preso avvio la programmazione e l'attuazione dei percorsi di **Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS)** con l'attuazione delle relative procedure e l'approvazione delle graduatorie dei progetti relativi alle annualità 2001-2002 e 2002-2003.
Nella programmazione e realizzazione dei nuovi corsi sono state recepite le indicazioni contenute nella documentazione tecnica prodotta nell'ambito dei lavori della Conferenza Unificata Stato-Regioni, del Comitato Tecnico Nazionale, dell'Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa (INDIRE) e, per quanto riguarda la Regione dell'Umbria, della collaborazione con l'Università degli Studi di Perugia.
L'Accordo sulla programmazione dei percorsi IFTS 2002 – 2003, sancito dalla Conferenza Unificata Stato Regioni il 01/08/2002,

contiene, infatti, precise indicazioni riguardo alle figure professionali di riferimento, ai percorsi formativi per adulti occupati, agli standard di percorso e le modalità per la definizione degli standard minimi delle competenze tecnico – professionali, gli standard minimi nazionali delle competenze per l'accesso e la valutazione dell'esito, i requisiti per l'accesso ai percorsi, la valutazione e la certificazione dei percorsi, le misure per l'integrazione tra i sistemi formativi, la banca dati, il monitoraggio, la valutazione del sistema, i comitati regionali, la programmazione regionale.

Sottoscritto un Protocollo d'intesa sul sistema di riconoscimento dei crediti formativi

La Regione ha, inoltre, elaborato e sottoscritto in data 12 febbraio 2003 un **Protocollo d'intesa** con Università degli Studi di Perugia, che disciplina il sistema di riconoscimento dei crediti formativi, certificati in esito ai percorsi IFTS, come "crediti universitari", ai sensi della normativa in materia.
Ad oggi i percorsi attivati sono 17 e hanno riguardato i seguenti ambiti professionali: Turismo e beni culturali, grafica, marketing, automazione industriale, Information Communication Tecnology.

Alla fine del 2004 prenderà avvio la programmazione triennale dei percorsi IFTS, per dare continuità e visibilità al sistema.
A tal fine si procederà anche al consolidamento di strumenti operativi al fine di rendere più certi e stabili i meccanismi di funzionamento (Costituzione di Albi per Presidenti e componenti delle Commissioni di esame e valutazione e ulteriore qualificazione del sistema di riconoscimento dei crediti).
Proseguirà, inoltre, la sperimentazione degli standard minimi delle competenze con riferimento a quelle di tipo tecnico professionali, già avviata nella programmazione 2003 relativamente alle competenze di base e trasversali.

Diritto allo Studio Universitario

Per il Diritto allo studio universitario, è stata preadottata la **Legge Regionale sul Diritto allo Studio Universitario** rispetto alla quale il Consiglio delle Autonomie Locali ha espresso parere favorevole; l'iter di approvazione della legge si concluderà nel 2005 e l'attuazione della Legge Regionale comporterà la ricostituzione dell'Ente strumentale di gestione dei Servizi del diritto allo studio universitario.
La finalità di questa nuova normativa regionale è quella di rinnovare e potenziare le politiche per il diritto allo studio universitario, allo scopo di ridisegnare, in termini qualitativi e quantitativi, forme di intervento proponendo la sperimentazione di un sistema integrato, che garantisca non solo un'offerta di mense e alloggi di qualità a prezzi accessibili, ma anche una rete di strutture disponibili per la didattica e nuovi livelli di servizi,

funzionali e di supporto all'obiettivo di garantire le condizioni per il successo negli studi universitari.
Il potenziamento dei servizi va perseguito mediante una ridefinizione delle funzioni e dell'assetto dell'organismo regionale di gestione degli interventi per il diritto allo studio universitario dotato di snellezza operativa e di una piena autonomia gestionale.

Pur in un contesto di incertezza derivante dalla mancata emanazione dei decreti legislativi attuativi della Legge 53/2003 di delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, ha preso avvio il processo di definizione del disegno di legge sul **sistema formativo integrato regionale (SFIR).**

Disegno di Legge regionale sul sistema formativo integrato

Con la predisposizione di tale disegno di legge**,** l'Umbria intende costruire a livello regionale un sistema basato sulla cooperazione tra istruzione e formazione professionale, sostenendo le autonomie locali e funzionali per individuare i contenuti dell'offerta formativa allo scopo di soddisfare i bisogni delle persone e favorire lo sviluppo locale.
L'obiettivo finale è quello di fare sistema tra i diversi ambiti dell'orientamento, dell'istruzione, della formazione e del lavoro per combattere gli alti tassi di dispersione scolastica, favorire una progettazione dell'offerta formativa integrata che permetta di valorizzare l'incontro tra cultura e professione, adeguare l'offerta ai sempre più rapidi mutamenti delle professionalità, rafforzare l'identità e le risorse specifiche dei singoli sistemi di istruzione e della formazione professionale.
La realizzazione del sistema formativo integrato rappresenta, quindi, quella infrastruttura immateriale che necessariamente deve sostenere e innovare i processi di modernizzazione che l'Umbria vuole perseguire con il Patto per lo Sviluppo.

Il testo del disegno di legge è stato preadottato dalla Giunta nel mese di luglio 2004 ed è stata avviata la fase della partecipazione con gli enti locali e le parti sociali.

L'attività prioritaria per il 2005

L'attività prioritaria, quindi, **per il 2005**, è costituita dall'**adozione della Legge Regionale sul sistema formativo integrato** al fine di definire un quadro normativo che permetta di mettere a sistema l'insieme delle risorse esistenti e realizzare un modello regionale integrato, prevedendo istituti e procedure idonee al funzionamento dello stesso e che favorisca, inoltre, il massimo grado di integrazione possibile tra tutte le forme di formazione lungo tutto il corso della vita (istruzione, formazione continua e permanente, stages, università).

Come anticipazione e prima sperimentazione di integrazione tra il sistema di istruzione e formazione professionale, nelle more dell'emanazione dei decreti legislativi, è stato sottoscritto in data 1 agosto 2003 tra la Regione, il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali un **Protocollo di intesa** e in data 10 novembre 2003 un **Accordo tra la Regione e l'Ufficio scolastico regionale**.

Sperimentazione di un'offerta formativa integrata

Tali accordi sono finalizzati a realizzare l'integrazione tra i sistemi e a proporre un'offerta formativa integrata rivolta ad allievi che al termine del primo ciclo di studi manifestino difficoltà circa la prosecuzione del proprio itinerario formativo e intendano rivolgersi, alla formazione professionale.
I percorsi integrati sperimentali rivolti ai quattordicenni che intendono abbandonare il percorso scolastico senza per altro poter ancora entrare in quello della formazione professionale, rischiando in tal modo di ampliare l'area dell'abbandono e della dispersione scolastica, hanno preso avvio nell'anno scolastico 2003/2004 e proseguiranno in quello 2004/2005 e comunque fino all'emanazione dei Decreti legislativi sul Diritto-Dovere all'istruzione e alla formazione e sulla Scuola Secondaria Superiore.
Nell'esercizio delle funzioni previste dal D. Lgs. 112/98 e dalla L. 3/2001, saranno avviate le procedure per la individuazione degli ambiti territoriali, elemento unificante per la programmazione dell'offerta formativa integrata.
La individuazione di tali ambiti avverrà nel contesto di attuazione della Legge regionale sul sistema formativo integrato.

Programmazione e attuazione del Diritto allo studio

In attuazione del D.Lgs. 112/98 e della Legge 3/2000 con cui è stato modificato il Titolo V della Costituzione, è stato avviato l'esercizio delle competenze regionali in materia di istruzione mediante la messa a punto di procedure atte a far fronte ad esigenze operative.
E' stata a tal fine istituita la **Conferenza di Servizio Permanente** che ha svolto un ruolo fondamentale per coordinare l'azione dei vari soggetti coinvolti (Enti locali, Regione, Direzione scolastica) e per sperimentare procedure e metodi relativamente alla predisposizione del Piano dei nuovi indirizzi per la scuola superiore che per quello di verifica del dimensionamento scolastico.

Priorità di fine legislatura

Con l'adozione della LR 28/2002 recante "Norme per l'attuazione del diritto allo studio" si è dato avvio alla programmazione annuale e triennale del diritto allo studio; **sarà quindi adottato il Piano annuale per il 2005** per il diritto allo studio e le attività di innovazione, sperimentazione e integrazione didattica, da attuarsi

mediante l'utilizzo di fondi regionali. La finalità che la Regione intende perseguire per il Diritto allo Studio è quella dotarsi di strumenti efficaci di programmazione, supporto e stimolo sia nell'erogazione dei servizi per il diritto allo studio, sia nel più ampio ambito di un'offerta qualificata di istruzione e formazione, nonché di favorire una programmazione annuale congiunta scuole-amministrazioni comunali.

E' stata, inoltre, realizzata l'**informatizzazione dei dati della rete scolastica** e creata una banca dati alfanumerica delle Istituzioni scolastiche e dei centri Pubblici di Formazione Professionale.
Tale banca dati contiene la localizzazione delle singole sedi scolastiche e formative con il riferimento alla dirigenza di riferimento e la rilevazione dei vari corsi dell'offerta di istruzione e formazione pubblica riferita alle singole sedi.
Tali informazioni sono disponibili anche in forma cartografica.

2.7 Riforma della pubblica amministrazione

2.7.1 Le linee strategiche del Tavolo tematico

L'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione ha prodotto un cambiamento del quadro di riferimento generale che pone la Regione nella necessità da una parte di adeguare il proprio ordinamento e la propria organizzazione alle nuove disposizioni costituzionali, dall'altra di porre in essere una serie di atti che conducano alla legittimazione reciproca tra Regione ed Enti locali.
Un punto fondamentale per l'attuazione del Titolo V della Costituzione è quello relativo all'approvazione dei nuovi Statuti regionali che, in base all'articolo 123 della Costituzione, determinano i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento di ciascuna Regione.
In Umbria lo Statuto è stato approvato dal Consiglio Regionale il 29 luglio 2004.

In ogni caso, l'obiettivo a cui tendere – quali che siano gli sbocchi del dibattito politico-istituzionale sull'assetto federale della repubblica italiana – è quello di pervenire ad un più elevato livello di governance, cioè la realizzazione di una rete istituzionale non più gerarchica ma collaborativa e tutta, nel suo insieme, al servizio dei cittadini e delle imprese dell'Umbria.
In questo senso, assume una particolare rilevanza la ridefinizione generale del ruolo e delle funzioni della programmazione regionale, e più in generale la "mission" complessiva dell'amministrazione regionale, sempre più orientata ad un ruolo di

programmazione e di controllo e sempre meno dedicata alla gestione.
A questo riguardo ulteriori rilevanti modificazioni potranno scaturire nel prossimo futuro dall'evoluzione in senso federalista dell'assetto istituzionale, e soprattutto dalla piena attuazione del processo di federalismo fiscale e autonomia finanziaria, nonché dai cambiamenti nelle modalità di attivazione e di allocazione nel territorio dei flussi di risorse derivanti dai Fondi strutturali dell'Unione europea.
L'azione di riforma della Pubblica Amministrazione regionale si è principalmente orientata:

- all'attuazione del Titolo V della Costituzione per quanto riguarda la ridefinizione di ruoli e competenze dei singoli livelli di governo;
- allo snellimento di procedure e procedimenti amministrativi anche mediante l'utilizzo delle tecnologie innovative;
- alla ridefinizione delle funzioni e integrazione degli enti strumentali della regione;
- alla promozione di una cultura amministrativa orientata al risultato;
- alla sottoscrizione del Patto di stabilità fiscale e tariffario.

Tali priorità hanno trovato maggiore concretezza nel **Protocollo d'intesa** relativo al Tavolo tematico Riforma della Pubblica Amministrazione sottoscritto dalla Regione e dalle Parti contraenti del Patto; di seguito si riporta lo stato di attuazione dei sopraelencati obiettivi/impegni.
Gli impegni contenuti nel Protocollo sono stati realizzati o sono in corso di realizzazione (dalla sottoscrizione del Patto di stabilità fiscale e tariffario, all'adozione della Legge regionale sulle forme associative dei Comuni e di incentivazione delle stesse, all'approvazione del Piano per la Società dell'informazione, ecc..)

2.7.2 I risultati dell'Azione strategica e le priorità di fine legislatura

Ridefinizione dei ruoli e delle competenze dei singoli livelli di governo
Il nuovo assetto istituzionale legato, in particolare, all'attuazione del decentramento amministrativo a "costituzione invariata", iniziato con la legge 15 marzo 1997, n. 59 e con i successivi decreti attuativi, ha visto, già nella precedente legislatura, le regioni protagoniste del duplice processo di conferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, da un lato, e dalla Regione al sistema degli Enti locali dall'altro.
La Regione Umbria, in particolare con la legge regionale 3/99 ha conferito, infatti, agli enti locali, oltre alle funzioni derivanti dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, anche funzioni e compiti

amministrativi già di competenza regionale, nelle seguenti materie: artigianato, industria e insediamenti produttivi, turismo, urbanistica, edilizia residenziale pubblica, cave e torbiere, aree naturali protette, gestione dei rifiuti, formazione professionale, sport, agricoltura, foreste ed economia montana, caccia, pesca.
In taluni casi (e precisamente nelle materie artigianato, industria e insediamenti produttivi, turismo, formazione professionale, sport, foreste ed economia montana) è stato invece cambiato il titolo di conferimento delle funzioni, da delegate a trasferite.

Tale processo del trasferimento delle funzioni si è concluso il 1° giugno 2002 nelle materie:

- Turismo (Comuni);
- Agricoltura e foreste (Comunità montane);
- Urbanistica e beni ambientali; servizi per l'impiego; turismo (Province);
- Artigianato (Camere di Commercio).

Le risorse trasferite: umane e finanziarie

Al processo di trasferimento per queste funzioni sono state interessate **217 unità di personale**, secondo il contingente definito in un accordo Regione-Consiglio delle autonomie locali.
Il trasferimento delle 217 unità di personale agli Enti locali è stato accompagnato da mirati interventi formativi volti a supportare il cambiamento anche in relazione alla specificità dell'ente di destinazione.
Le risorse finanziarie trasferite agli enti destinatari delle funzioni ammontano, dal 1° giugno 2002 a tutto il 2004, per quanto attiene il personale a 15,042 milioni di euro; per quanto attiene le spese di funzionamento a 1,57 milioni di euro, come risulta dalla tabella seguente.

Tab. n. 67 - Risorse finanziarie trasferite per esercizio funzioni trasferite (legge regionale 2 marzo 1999, n. 3) – *Importi in euro*

Anno	Ente	Risorse trasferite per personale	Risorse trasferite per spese funzionamento	Totale
2003 più saldo 2002*	Comuni	2.917.491,59	333.445,27	3.250.936,86
	Comunità Montane	3.178.179,46	230.555,74	3.408.735,20
	Province	1.203.723,13	314.350,47	1.518.073,60
	CCIAA	67.599,53	-	67.599,53
2004	Comuni	3.042.964,64	332.008,08	3.374.972,72
	Comunità Montane	3.305.941,31	284.723,92	3.590.665,23
	Province	1.255.483,22	78.501,54	1.333.984,76
	CCIAA	70.506,31	-	70.506,31
TOTALE		**15.041.889,19**	**1.573.585,02**	**16.615.474,21**

** Dal 1° giugno al 31 dicembre 2002*
Fonte: Servizio Riforme e affari istituzionali della Regione Umbria.

Le risorse finanziarie da trasferire saranno rideterminate annualmente sulla base dell'indice di crescita delle spese per il

personale e per il funzionamento della Regione, così come definite nel Documento Annuale di Programmazione.
Sono in fase conclusiva le procedure per il trasferimento di ulteriori funzioni amministrative nelle materie ambiente e difesa del suolo, formazione professionale e artigianato.
Riguardo alle materie **ambiente e difesa del suolo**, sono stati esperiti tutti i passaggi relativamente al personale, con le OO.SS. ed è stato sottoscritto un accordo con le province di Perugia e di Terni nell'ottobre 2003.
Si stanno completando le procedure per il trasferimento delle risorse patrimoniali, finanziarie e umane (16 unità) individuate dall'accordo di cui trattasi e il trasferimento delle stesse, nonché l'assegnazione funzionale di alcune unità di personale, dovrebbe avvenire nell'anno 2005.

Per le funzioni connesse con l'attività degli organi di rappresentanza e di autotutela dell'**artigianato**, che coinvolge le Camere di Commercio di Perugia e di Terni, al fine di rendere effettivo il nuovo titolo di conferimento delle funzioni (da delegate a trasferite) si è proceduto sia a predisporre un accordo con le stesse Camere di Commercio sottoscritto a ottobre 2004 per quantificare le risorse finanziarie da trasferire.
Il nuovo regime giuridico delle suddette funzioni **decorrerà dal 1° gennaio 2005**.

Per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di **Formazione professionale**, si è reso necessario procedere, al trasferimento, a partire dall'anno 2003, alle Amministrazioni provinciali di Perugia e di Terni, delle risorse finanziarie per il personale e per il funzionamento.

La riforma costituzionale del Titolo V ha portato a compimento questo processo, elevandone al rango costituzionale i principi fondamentali ed impegnando tutti i soggetti istituzionali ad una loro piena attuazione.
In particolare, le Regioni sono state chiamate ad attuare i nuovi principi costituzionali nell'opera di riscrittura dei propri Statuti che era stata già avviata per effetto della precedente legge costituzionale n. 1 del 1999.
E' all'interno di questo quadro, in attuazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, significativa risulta l'approvazione della legge regionale 30 settembre 2002, n. 16 che ha **soppresso il Comitato regionale di controllo** sugli atti degli enti locali e, in modo ancora più significativo della legge regionale 24 settembre 2003, n. 18 recante "**Norme in materia di forme associative di Comuni e di incentivazione delle stesse**. Altre

disposizioni in merito al sistema pubblico endoregionale".

Quest'ultima legge contiene forme di incentivazione per l'esercizio associato delle funzioni proprie dei Comuni con l'obiettivo di favorire un processo volto a realizzare maggiore efficacia ed efficienza delle azioni degli stessi in un quadro di contenimento di costi.
La legge inoltre definisce il processo sulla base del quale vengono individuati gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, nonché di quelle attribuite ai Comuni per legge.
L'attuazione della legge sarà avviata dalla proposta di riordino territoriale. Gli indirizzi generali per la formulazione del Programma di riordino territoriale, adottati dalla Giunta regionale nel maggio 2004, stati approvati dal Consiglio regionale nella seduta del 19 ottobre 2004.
L'approvazione del primo Programma di riordino territoriale ha l'obiettivo di assicurare un efficace esercizio delle funzioni e dei servizi in ambiti territoriali adeguati. All'interno del Programma di riordino la Regione erogherà incentivi e assicurerà supporto tecnico e logistico per l'attivazione e il funzionamento delle forme associative.

La Giunta regionale intende dare un decisivo sviluppo alle misure legislative che, nel quadro degli indirizzi e delle proposte già adottate e condivise dal sistema delle autonomie locali, possano far conseguire il comune obiettivo strategico della difesa e dello sviluppo del sistema regionale e locale, già fortemente orientato in senso federalista, valorizzando ulteriormente il carattere cooperativo e solidale.
E' in questo quadro che si colloca lo schema di Disegno di legge "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione", preadottato dalla Giunta regionale a giugno 2004 il cui obiettivo strategico è il rafforzamento del sistema istituzionale regionale e locale, in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione sanciti dalla riforma costituzionale. Oggetto specifico dell'iniziativa legislativa sono le questioni essenziali del sistema istituzionale ed amministrativo, la disciplina delle rilevanti innovazioni in ordine ai rapporti internazionali e con le istituzioni europee, con cui si dovranno misurare le istituzioni regionali e locali.
A tal fine si è proceduto alla ricognizione/schedatura di tutte le funzioni amministrative in tutte le materie di competenza regionale svolte dalla Regione, dalle Province, dai Comuni, dalle Comunità montane e dalle CCIAA sulla base di disposizioni di leggi statali e regionali.

L'azione di riforma della pubblica amministrazione ha comportato la crescente valorizzazione del Consiglio delle Autonomie locali, organo istituito nel 1998 (LR 34/1998) quale luogo di concertazione generalizzata e permanente tra Regione ed Enti locali. In questi anni, infatti, tutte le leggi di riforma, ma anche tutti gli atti di programmazione generale e settoriale sono stati sottoposti all'esame del C.A.L., prima che la Giunta regionale li approvasse definitivamente.

Snellimento di procedure e procedimenti amministrativi anche mediante l'utilizzo delle tecnologie innovative.

Il Italia negli ultimi anni si è considerato prioritario un intervento infrastrutturale di messa in rete delle pubbliche amministrazioni, dai livelli centrali fino alle autonomie locali.

La tecnologia informatica rappresenta una straordinaria opportunità e uno dei principali strumenti per l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni.

Il Sistema Informativo Regionale, dal 2000 ad oggi, si è, di fatto, costituito come elemento centrale per lo sviluppo sia del Sistema Informativo interno che come coordinatore degli interventi di integrazione tra i sistemi informativi di tutta la P.A. regionale, attraverso l'implementazione dei progetti di e-government.

Realizzazione di una LAN regionale e connessione alla COMNET

Per quanto riguarda la realizzazione di una infrastruttura in grado di consentire lo sviluppo di un moderno Sistema Informativo "in rete", dopo il completamento del cablaggio di tutte le sedi regionali si è realizzata la connessione telematica delle sedi tra loro e, quindi, l'integrazione dell'intera rete regionale alla Comnet Umbria, rete territoriale, quest'ultima, che consente l'interconnessione tra tutte le pubbliche amministrazioni regionali.

La necessità di una profonda e sostanziale riorganizzazione dei propri processi gestionali, unitamente a quella di ammodernare l'intero parco applicativo di gestione, datato ed obsoleto, ha portato all'adozione del sistema "SAP integrato per la gestione delle risorse" (ERP integrato).

La soluzione ERP Sap adottata offrirà vantaggi nel lungo periodo in termini di riduzione del TCO (total cost of ownership, costo globale di possesso) dei sistemi informativi gestionali.

Vista la crescente importanza della rete Internet in tutte le attività della società di oggi, è diventato assolutamente strategico anche per la Pubblica Amministrazione, in tutte le sue articolazioni, essere presente sul Web con siti a carattere informativo o, ancor più utilmente, con veri e propri servizi disponibili direttamente ai cittadini via Internet.

A tal fine è stato realizzato un sito web istituzionale dell'ente, che ha contribuito a dare avvio a modalità di comunicazioni moderne, tra ente e pubblico, suscettibili di accrescere la conoscenza dei cittadini e sviluppare la fiducia verso le istituzioni.

L'Amministrazione Regionale ha introdotto il Sistema Integrato di Gestione dl Protocollo rispondendo quindi all'obiettivo di promuovere, in tutte le amministrazioni centrali e negli enti pubblici sottoposti alla vigilanza ministeriale, la realizzazione di sistemi informativi per la gestione elettronica dei flussi documentali.
Questo nuovo modo di rapportarsi con gli altri Enti e con il cittadino avrà un impatto rilevante sul modo di operare di tutte le strutture dell'Amministrazione, che dovrà essere affrontato con adeguati interventi di tipo organizzativo e formativo.
Viene inoltre introdotto uno strumento di gestione automatica dei flussi di lavoro (WorkFlow) che consentirà la reingegnerizzazione sistematica dei procedimenti amministrativi e la loro implementazione.

Piano regionale della Società dell'informazione

Il Piano per la Società dell'Informazione, approvato il 31 luglio 2003 dalla Giunta Regionale, rappresenta il documento di indirizzo di tutte le iniziative relative allo sviluppo della Società dell'Informazione, ed ha come obiettivo primario di riportare ad unità le azioni previste nelle diverse materie e nei diversi strumenti di programmazione attivi nel territorio regionale.
Esso è volto a privilegiare la comunicazione bidirezionale e il confronto, che individua nella tecnologia un potente strumento per semplificare i rapporti fra cittadini ed istituzioni, tra cittadini e cittadini, tra imprese ed istituzioni e che favorisce la creazione di reti tra tutti i soggetti del territorio.
Gli interventi previsti per la Società dell'Informazione riguardano iniziative su settori infrastrutturali e di servizio.
Le infrastrutture di telecomunicazione rappresentano l'asse di sostegno su cui si articolerà il nuovo modello cooperativo delle pubbliche amministrazioni in rete previsto dal Piano di Azione del Governo per l`e-government e dal relativo Piano Regionale per l`e-government.
A riguardo sono stati ad oggi finanziati progetti che intervengono sia sui servizi di front office, per cittadini e imprese, sia su servizi di back office e sulle infrastrutture di connettività.

Con il Piano della Società dell'Informazione è stato effettuato un intervento di ampliamento e di reingegnerizzazione del progetto **"Umbria 2000"** nato per la "Realizzazione di servizi e prodotti informatici basati su sistemi di telecomunicazini, informatici e telematici per l'accoglienza dei pellegrini del Grande Giubileo del 2000 in Umbria".

Accordo di Programma Quadro per la Società dell'informazione

E' in corso di stipula l'accordo programma quadro (APQ) per la Società dell'informazione che ha come oggetto programmi di diffusione e consolidamento, su tutto il territorio regionale, delle opportunità offerte dall'uso delle tecnologie ICT.
Esso porta a sistema indirizzi e impegni finanziari del Ministero dell'economia e delle Finanze della "Presidenza del Consiglio dei Ministri Ministro per l'Innovazione e le tecnologie Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione" e della Regione Umbria.

Progetti di e-government

I progetti di e-government presentati in risposta ai bandi del I Avviso di e-Government del Ministero delle Infrastrutture e Tecnologie (MIT) e che costituiscono un unico Multiprogetto per l'e-government sono:

- portale dei Servizi Integrati;
- contact Center;
- servizi ai cittadini;
- interoperabilità dei Sistemi di Protocollo;
- servizi alle Imprese;
- gestione Telematica del Percorso Diagnostico e Terapeutico;
- rete Regionale dell'Umbria.

Questi progetti realizzano, uno dei livelli più alti raggiunti in Umbria di cooperazione e "solidarietà" tra istituzioni.
Gli enti più "strutturati" svolgono il ruolo di capofila e si assumono il compito di sviluppare la progettazione e la prima applicazione al loro interno.
Anche se solo quattro dei sette progetti rientranti nel Multiprogetto e-Gov Umbria sono stati ammessi al cofinanziamento previsto dal bando, è in corso di realizzazione l'intero Multiprogetto, facendo leva principalmente sull'implementazione della Misura 1.4 del Docup 2000-2006 dedicata allo sviluppo della Società dell'informazione.
La logica di base del Multiprogetto è che tutti gli enti (Regione, Province, Comuni, Comunità Montane) partecipano a buona parte dei progetti in modo da dare a tutti i cittadini dell'Umbria, la stessa capacità di fruizione di servizi e lo stesso livello di coinvolgimento istituzionale indipendentemente dalla dimensione e dalla capacità tecnica degli Enti.
In quest'ultima fase della legislatura si proseguirà nell'attuazione dei seguenti interventi:

Priorità per l'ultima fase di legislatura

- realizzazione di una Intranet interna che metta in grado i dipendenti regionali di condividere compiutamente e in nodo strutturato le risorse informatiche già, peraltro, raggiungibili in rete: dati, applicazioni, informazioni;

- realizzazione di un Sistema Informatico per il controllo di gestione;
- adozione di un percorso sperimentale, all'interno della Direzione Risorse Finanziarie Umane e Strumentali, che metta capo alla Reingegnerizzazione dei processi amministrativi favorendone la semplificazione.

Il progetto **Centro Servizi Regionale per la Cooperazione Applicativa (C.S.R.Ca**) si pone come obiettivo la definizione, la realizzazione e l'attivazione di un Centro Servizi Regionale per la Cooperazione Applicativa e l'interoperabilità tra i sistemi informativi di tutti gli enti e costituisce, in base agli indirizzi contenuti sul piano di e-Government, l'infrastruttura informatica a sostegno dell'attivazione di processi amministrativi integrati.

Ridefinizione delle funzioni e integrazione degli enti strumentali della regione

Con riferimento agli Enti ed Agenzie regionali sono state sottoscritte le intese per il trasferimento all'ARPA, a decorrere dal 1° novembre 2004, del personale regionale, mentre per l'Agenzia di promozione turistica e per l'Agenzia Umbria Ricerche sono stati approvati i regolamenti organizzativi e le rispettive dotazioni organiche e nel breve periodo verranno attivate analoghe procedure per trasferire le risorse.
Per quanto concerne la definizione normativa di trasformazione dell'ADiSU e dell'ARUSIA sono attualmente in corso di elaborazione.

Riforma della Legge regionale 22 aprile 1997, n. 15

Definizione del nuovo modello organizzativo

In relazione ai mutamenti normativi dettati dal D.Lgs. 29/93 e successive modifiche, la Regione dell'Umbria, con la L.R. 15/97 e con una serie di atti di organizzazione, ha avviato il suo rinnovamento organizzativo, provvedendo alla regolamentazione per l'esercizio delle funzioni e alla riorganizzazione delle strutture regionali. Tale Legge, nel ridisegnare l'assetto organizzativo della regione, prevedeva tra l'altro un modello di programmazione e gestione delle risorse basato sulla logica del budget (programma comprendente le operazioni di gestione, la fissazione degli obiettivi e la quantificazione delle risorse), unitamente all'attivazione di un sistema di valutazioni sulla funzionalità dell'organizzazione e sui risultati dell'azione amministrativa.
La stesura del d.d.l. di modifica della L.R. n. 15/97 è stato oggetto di concertazione nell'ambito del Tavolo tematico del 28 luglio 2003 e preadottato dalla Giunta regionale con atto 30 giugno 2004 n. 942, lo stesso è stato discusso nel Tavolo tematico del 7 settembre 2004.

Attualmente il d.d.l. in questione sta completando l'itr legislativo presso il Consiglio regionale.
L'obiettivo di pervenire ad un nuovo modello organizzativo conforme alle innovazioni, snello, flessibile, funzionale e soprattutto rispondente alle esigenze della collettività umbra ed orientato ai principi dell'efficacia e della qualità, è stato nel frattempo supportato dal percorso di revisione e razionalizzazione di funzioni/competenze.

Tab. n. 68 - Consistenza del personale della Regione Umbria - Anni 1998-2004

	1998	1999		2000			2001			2002(4)			2003			2004 (1)		
	N°	N°	Va.%	N°	Va.%		N°		Va.%	N°		Va.%	N°		Va.%	N°		Va.%
Dirigenti (2)	207	187	-9,7%	170	-9,1%	*Consiglio*	19	149	*-12,4%*	18	138	*-7,4%*	14	123	*-10,9%*	13	110	*-10,6%*
						Giunta	130			120			109			97		
Personale	1569	1475	-6,0%	1508	2,2%	*Consiglio*	99	1497	*-0,7%*	99	1355	*-9,5%*	100	1333	*-1,6%*	97	1327	*-0,5%*
						Giunta	1398			1256			1233			1230		
Totale	**1776**	**1662**	**-6,4%**	**1678**	**1,0%**	***Consiglio***	**118**	**1646**	***-1,9%***	**117**	**1493**	***-9,3%***	**114**	**1456**	***-2,5%***	**110**	**1437**	*-1,3%*
						Giunta	**1528**			**1376**			**1342**			**1327**		
Personale a Tempo determ.	79	138	74,7%	183	32,6%	*Consiglio*	1	193	*5,5%*	0	133	*-31,1%*	0	83	*-37,6%*	0	43	*-48,2%*
						Giunta	192			133			83			43		
Personale del Ruolo Speciale Transitorio (3)														95			83	*-12,6%*

Nota: Fino al 31/12/2001 esisteva un ruolo unico comprendente Giunta e Consiglio. Dall'01/01/2002 si è dato corso all'attuazione della L.R. n. 21/2001 sulla separazione del ruolo del Consiglio Regionale.
(1) Fino al 1 settembre 2004.
(2) Il personale Dirigente non comprende i Direttori Regionali.
(3) Il 01/03/2003 è stato istituito un Ruolo Speciale Transitorio per il personale assunto ai sensi della legge n. 61/98 (emergenza terremoto), che comprende n. 83 unità. Il predetto personale verrà assorbito nell'organico regionale, in relazione all'andamento del turn-over annuale e nel limite del 50% delle risorse finanziarie resesi disponibili a seguito della vacanza dei posti.
(4) Nelle 1.376 sono incluse le 56 unità ex L.61/98 assunte a tempo indeterminato e la differenza rispetto al 2001 è dovuta, in particolare, al trasferimento agli EE.LL. di n. 217 unità di personale con decorrenza 01/06/2002.
Fonte: Servizio Organizzazione e politiche per la gestione e lo sviluppo della risorsa umana – Regione Umbria

Tale processo ha comportato una ridefinizione delle posizioni dirigenziali passando dalle 171 posizioni del 1° settembre 1999 alle 111 posizioni del 1° gennaio 2004 con una contrazione del 35,1%, pari a 60 posizioni dirigenziali.

Promozione di una cultura amministrativa orientata al risultato

Con l'attuazione del Decreto legislativo n. 29/93 e successive modifiche, sin dal 1999 è iniziato il percorso di adeguamento della macchina ai principi della riforma della pubblica amministrazione.
Partendo dal quadro delineato dalla L.R. 15/97, la **L.R. 13/2000** ha precisato strumenti e procedure di costruzione del sistema

revisionale di budget (bilancio di previsione) e ha elencato, sulla base di quanto previsto dal D.Lgs. 286/99, gli elementi costitutivi del sistema dei controlli di merito (controllo di gestione e controllo strategico, integrati dalle valutazioni sul raggiungimento degli obiettivi posti in capo ai dirigenti dei centri di responsabilità), per il cui stato di attuazione si rimanda al capitolo 4.
Il complessivo sistema (budget e controlli di merito) viene in ambedue le leggi inteso quale strumentazione necessaria, oltre che per il miglioramento della performance dell'Ente, per l'effettiva realizzazione della **distinzione tra competenze responsabilità degli organi di indirizzo politico e della dirigenza**, con conseguente maggior responsabilizzazione di quest'ultima e riconduzione a profili operativi di taglio tipicamente manageriale.

CCNL e contrattazione decentrata

La distinzione delle competenze tra organo politico e dirigenza, la privatizzazione del rapporto di lavoro, la declinazione delle nuove responsabilità, si è collegata all'applicazione dei CCNL, sviluppando altresì all'interno la funzione di negoziazione che ha accompagnato la impostazione e la gestione delle relazioni sindacali e la sottoscrizione dei Contratti Integrativi Decentrati (CID).
Nel corso della legislatura sono stati conclusi i primi contratti decentrati sia per il personale del comparto che per la dirigenza, quali strumenti di garanzia per una più ampia autonomia nella definizione dei criteri e dei percorsi con l'obiettivo di migliorare l'organizzazione del lavoro e la gestione giuridico/economica del personale.
A partire dal 2000, l'Amministrazione regionale ha sottoscritto con le OO.SS. due Contratti Collettivi Decentrati Integrativi (CCDI) per il personale del comparto, che hanno tenuto conto di:

- la consapevolezza della fase di assestamento in cui si trova l'ente con l'applicazione della L.R. n. 15/97;
- Il nuovo ordinamento professionale;
- Il sistema organizzativo basato sulla valutazione costante del risultato e quindi delle prestazioni.

Nel 2002 si è anche conclusa la contrattazione decentrata per il personale di qualifica dirigenziale con la regolamentazione di istituti e strumenti che derivano dagli stessi principi ispiratori della complessiva riforma della P.A.

Sistemi di valutazione

In relazione a quanto sopra sin dal 2000 si sono definiti e utilizzati strumenti e metodologie di valutazione delle prestazioni e dei risultati, implementando un sistema generalizzato e permanente per tutto il personale, sia dirigenziale sia appartenente al comparto, procedendo alla graduazione delle posizioni dirigenziali nel 2001 e a quella delle posizioni organizzative con effetti da gennaio 2002.

L'applicazione del **Nuovo Ordinamento Professionale** (N.O.P.) prevede la definizione dei nuovi profili professionali in relazione al diverso ruolo della Regione.
Collegato all'applicazione del N.O.P. e alla luce dei contenuti del nuovo CCNL di comparto e degli impegni assunti in sede decentrata con le RSU, è allo studio una proposta tecnica per la istituzione di posizioni organizzative non strutturate con contenuti di studio e ricerca e/o di alte professionalità.

I percorsi di qualificazione e sviluppo nella gestione delle risorse

La riforma della pubblica amministrazione ed il decentramento amministrativo hanno delineato un nuovo assetto istituzionale ed organizzativo, spostando l'attenzione da una logica strutturale e procedurale ad una logica di prodotto finale, di legame inscindibile obiettivo/risultato.
Il nuovo ciclo di sviluppo organizzativo si fonda:

- su decentramenti amministrativi ed operativi;
- sull'adozione di schemi organizzativi e modalità di funzionamento sempre più snelli e flessibili con una sempre maggior attenzione all'elemento umano nell'organizzazione;
- sul cambiamento degli schemi lavorativi fondato su qualità, informazione e analisi e sui processi di re-enginering, nonché sullo sviluppo delle competenze fondato anche su strumenti premiali.

Il Piano Occupazionale 2001-2003 e 2004-2005, quale strumento di individuazione e definizione nel breve periodo dei fabbisogni di risorsa umana e di politiche di gestione e sviluppo del personale interno, contiene le indicazioni quali-quantitative di risorse umane a supporto delle strutture e delle funzioni da presidiare nonché le azioni da intraprendere per lo sviluppo ed il miglioramento della risorsa interna.
Correlata ai fabbisogni quali-quantitativi triennali e a supporto delle politiche indicate nel Piano è la rideterminazione della dotazione organica quali-quantitativa dell'Ente.

Dotazione organica

I dati di dotazione organica, dirigenziale e non dirigenziale, dal 2001 ad oggi rilevano una contrazione della stessa pari a n. 239 posizioni alla data del 1° gennaio 2004, comprensivo della riduzione attuata nel 2002 pari alle n. 217 posizioni corrispondenti al personale trasferito agli enti locali per trasferimento di funzioni.
Va tenuto presente che nella dotazione organica complessiva dell'Ente è ricompresa quella delle Agenzie ARUSIA e ADISU.

Sul versante della **stabilizzazione all'impiego**, interveniva la L.61/98 sul sisma e il D.Lgs. 81/2000 sui lavori socialmente utili (L.S.U.) .

Per quanto concerne la **L. 61/98**, in conseguenza dell'evento sismico che ha colpito il territorio regionale nel settembre 1997, veniva consentito alle Regioni e agli Enti locali coinvolti di procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato in profili tecnici ed amministrativi con oneri a carico dello Stato.
Al fine di stabilizzare il rapporto di lavoro con dette unità, si è provveduto a dare esecuzione alla L. 365/2000 che permetteva di trasformare i rapporti di lavoro con il personale assunto a tempo determinato per le finalità di gestione dell'emergenza e della ricostruzione, attraverso procedure concorsuali interamente riservate e usufruendo di fondi statali.
Venivano dunque assunte n. 56 unità nei ruoli regionali ed ulteriori 95 inserite in un ruolo speciale transitorio ad esaurimento, in attuazione della LR 2/2003.
Parimenti, anche al fine di favorire la stabilizzazione del personale assunto per le medesime finalità presso Comuni ed altri Enti locali, la L.R. 2/2003 ha previsto, tra l'altro, la possibilità per le Amministrazioni interessate di stipulare appositi accordi di programma le cui modalità e schema venivano approvati dalla Giunta regionale.

Lavoratori socialmente utili

Sul versante della stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, al fine di esaurire il bacino di tale personale precario, sono state bandite ed espletate procedure concorsuali riservate a tale contingente costituito da n. 8 unità, inserite poi nei ruoli regionali nel profilo di esecutore tecnico, e con ulteriori n. 18 unità sono stati stipulati contratti di collaborazione coordinata e continuativa; successivamente per n. 16 di queste unità sono stati stipulati contratti a tempo determinato.
Sono state stipulate convenzioni con il Ministero del Lavoro per il conferimento di risorse, con Svilupumbria S.p.A. e Italia Lavoro per l'assistenza al processo di stabilizzazione degli LSU, con l'INPS per consentire il pagamento dei lavoratori.
Sono state adottate, inoltre, numerose delibere per consentire la prosecuzione dell'ASU e per definire gli incentivi alla stabilizzazione.

La formazione professionale

Le sfide che la Pubblica Amministrazione in generale si è trovata ad affrontare, sta affrontando e dovrà affrontare per garantire e rafforzare lo sviluppo del Paese si riconducono alla capacità di offrire servizi adeguati in tempi e con costi ragionevoli, nonché alla competenza di gestire le risorse sociali con equità ed efficacia. Tale processo va supportato da adeguate azioni volte a valorizzare il personale che opera all'interno di processi produttivi sempre più articolati e complessi.
In tale contesto la Regione Umbria ha avviato da tempo un processo di valorizzazione delle proprie risorse umane ponendo al centro le politiche formative.

La formazione è stata quindi attuata mediante azioni mirate a comprendere il complesso processo di riforma e il nuovo ruolo che la Regione è chiamata a svolgere, nonché a diffondere la cultura del servizio al cittadino.

Tab. n. 69 - Giornate di formazione uomo annue per regione - Anni 2002-2003

REGIONE	2002	2003
Piemonte	10	10,8
Emilia Romagna	7,2	8,4
Abruzzo	2,9	7,6
Lazio	7,3	7,3
Umbria	**9**	**7,1**
Lombardia	7,4	6,4
Trentino Alto Adige	5,8	5,8
Toscana	6,1	5,5
Valle d'Aosta	4,3	4,6
Marche	2,7	4,3
Veneto	3,2	3,1
Sardegna	2,7	2,7
Liguria	1,9	2,7
Provincia Trento	3,4	2,6
Sicilia	1,5	2,5
Campania	3	2,2
Friuli Venezia Giulia	2,3	2,1
Puglia	3,6	1,9
Provincia Bolzano	1,9	1,6
Molise	2,9	1,1
Calabria	1,8	1,1
Basilicata	0,8	0,8

Fonte: Servizio Organizzazione e politiche per la gestione e lo sviluppo della risorsa umana – Regione Umbria su dati pubblicati nel rapporto sulla Formazione nella P.A. per l'anno 2003.

Come risulta dalla tabella, la Regione Umbria presenta nel periodo esaminato valori di giornate formative erogate, tra i più elevati nella media delle regioni italiane.

La Giunta regionale a luglio 2004 ha approvato il nuovo Piano di Formazione per il personale 2004-2005.
Si tratta sicuramente di un piano ambizioso che, attraverso la previsione di una vasta gamma di interventi in diverse aree tematiche, alcuni dei quali con carattere fortemente innovativo, persegue l'obiettivo di consolidare da una parte e sviluppare dall'altra il sistema formativo stesso anche attraverso il rafforzamento della rete dei Referenti formativi, costituita quale interfaccia fra la Direzione alle Risorse e le altre Direzioni.
Per la realizzazione del Piano di formazione 2004-2005 potrà farsi affidamento su **risorse finanziarie** che ammontano a poco meno di 2 milioni di euro.

Il Piano di formazione 200

Formattato: Tipo di carattere: Comic Sans MS, 11 pt, Grassetto

La dinamica della spesa per il personale

L'andamento della spesa del personale nel periodo 1999-2004, che viene più compiutamente analizzata nel capitolo 4, evidenzia l'impatto delle dinamiche contrattuali del comparto Regioni - Enti Locali che si sono succedute nel corso degli anni.

Contenimento della spesa del personale

Analizzando in particolare **il quadriennio 2001-2004** si evidenzia l'incremento del 4,66% per il 2001 rispetto al periodo precedente e del 6,28% per il 2003 rispetto al 2002. Il maggior onere è imputabile ai rinnovi contrattuali il cui impatto finanziario grava direttamente su tali esercizi, impatto che nell'ultimo contratto è comunque inferiore a quello stimato a livello nazionale, pari all'8,66%.

Nel 2003, atteso il costo del rinnovo contrattuale del comparto biennio economico 2002-2003, già quantificato in 3 milioni di euro, si è conseguentemente rilevato un maggiore onere rispetto all'esercizio 2002.

La previsione di utilizzo del 2004 si assesta sulla medesima cifra dell'anno 2003 e riesce a finanziare l'incremento contrattuale della dirigenza per il biennio economico 2002-2003, nonché il piano occupazionale approvato a dicembre 2003.

Dal 2000 al 2003 le azioni attivate per il personale mirate alla qualificazione, sviluppo e riconoscimento delle professionalità interne, sono state supportate con la definizione di **specifiche politiche retributive** con ricaduta sulla parte delle competenze accessorie.

Molto significativi sono stati gli interventi mirati a qualificare ed elevare la specificità delle competenze professionali e delle prestazioni individuali, quali le retribuzioni di posizione e risultato delle posizioni organizzative e delle posizioni dirigenziali.

Patto di stabilità fiscale e tariffario

Nell'ambito del Patto per lo Sviluppo dell'Umbria, le parti pubbliche si sono assunte l'impegno denominato "Patto di stabilità fiscale e tariffario" consistente nel coordinare e concordare obiettivi e percorsi relativi alle manovre fiscali e alle variazioni tariffarie dei servizi pubblici realizzando momenti di concertazione e di accordo, nonché di istituire l'Osservatorio regionale sulla finanza pubblica, al fine di evitare un eccessivo carico fiscale in capo alla comunità regionale ed effetti locali di sovrapposizione impositiva.

Al Patto, sottoscritto dalla Regione Umbria e dal Consiglio delle Autonomie locali in data 9 febbraio 2004, è seguita la legge regionale 20 luglio 2004, n. 11 recante "**Disposizioni in ordine alla concessione di contributi agli Enti locali** per il sostegno ai programmi di sviluppo e qualificazione di servizi di loro competenza in esecuzione del Patto di stabilità fiscale e tariffario".

La legge stabilisce che la Regione intende sostenere le azioni degli enti locali che si pongono l'obiettivo di qualificare e/o sviluppare i servizi di loro competenza nei settori della istruzione e

della formazione, delle politiche sociali, della cultura e dei beni culturali, della protezione e valorizzazione dell'ambiente.
Tutto ciò all'interno di un quadro di contenimento della pressione fiscale e tariffaria, da perseguire mediante meccanismi premiali a vantaggio degli enti locali che adottano politiche di contenimento della pressione fiscale e tariffaria a carico dei cittadini in conformità agli indirizzi del Patto di stabilità fiscale e tariffario.

Naturalmente il perseguimento dell'azione di contenimento fiscale e tariffaria non può non tenere conto delle crescenti difficoltà finanziarie che affliggono gli enti locali per effetto dei continui tagli operati con Legge Finanziaria sui trasferimenti ad essi destinati.

La Giunta regionale disporrà entro il 31/12/2004 – su conforme parere del Consiglio delle Autonomie Locali - la **concessione dei contributi sulla base di un piano di riparto** predisposto a valere sul totale delle risorse definite dalla LR 11/2004 pari a 6,6 milioni di euro per il sostegno ai programmi di sviluppo e qualificazione dei servizi di loro competenza in esecuzione del Patto di stabilità fiscale e tariffario.
Il piano annuale di riparto prevede le misure di sostegno specifiche per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per i Comuni che gestiscono in forma associata servizi di rilevante impatto sociale, ben il 50% delle risorse previste per gli anni 2003-2004-2005 dalla legge, e pari a 1,1 milioni di euro annui, saranno messi a disposizione come contributi straordinari del Programma di riordino territoriale.
La legge istituisce l'Osservatorio regionale sulla finanza pubblica con il compito di raccogliere dati, di elaborare analisi e valutazioni sull'andamento dei flussi di spesa e di entrata delle pubbliche amministrazioni operanti nel territorio regionale.

Servizi pubblici locali
In tale materia la Giunta regionale ha definito un Disegno di legge che riconferma l'impegno a favorire la crescita dimensionale e quindi la competitività delle aziende, preservare il patrimonio esistente di imprenditorialità e competenze gestionali, migliorare le prestazioni a favore dell'utenza, evitando la crescita ingiustificata dei prezzi di erogazione dei beni e servizi.

2.8 La programmazione cofinanziata dalla Unione europea

La prima fase della Programmazione 2000-2006 si è chiusa alla fine dell'anno 2003.
I fatti più salienti che hanno caratterizzato questo primo periodo hanno riguardato:

- per quanto riguarda i programmi relativi all'Ob. 2 e Ob. 3, i risultati di attuazione finanziaria, oltre ad aver evitato il rischio di disimpegno automatico, hanno permesso anche di poter accedere alla riserva di premialità, incrementando così la dotazione finanziaria complessiva per i tre anni seguenti;
- per quanto riguarda il Piano di sviluppo rurale, oltre ad aver speso tutto il budget previsto dal piano finanziario, si è registrata anche una sovrautilizzazione di risorse che potrebbero portare ad un aumento della dotazione finanziaria iniziale;
- per quanto riguarda i Programmi di Iniziativa Comunitaria Leader+, Equal e Interreg pur essendo partiti successivamente a quelli della programmazione principale hanno mostrato un buono stato di avanzamento finanziario, in particolare il programma regionale di Azioni innovative Fesr, terminato nel febbraio 2004, ha visto il pieno utilizzo delle risorse.

Nella tabella seguente è riportato lo stato di avanzamento al 30 giugno 2004.

Tab. n. 70 - Stato di attuazione finanziaria al 30 giugno 2004 dei Programmi comunitari 2000-2006 - *Dati in migliaia di euro*

PROGRAMMI	Totale spesa pubblica	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Capacità di spesa
	(a)	*(b)*	*(c)*	*(d=b/a*100)*	*(e=c/a*100)*
Docup Obiettivo 2	372.251	124.813	63.771	34%	17%
Piano di Sviluppo Rurale*	395.222	345.498	250.247	87%	63%
Programma Operativo Obiettivo 3	224.849	144.507	76.018	64%	34%
Programma di Iniziativa Comunitaria Leader +	15.140	7.548	3.104	50%	21%
Programma di Iniziativa Comunitaria Equal	4.373	1.772	1.772	41%	41%
Programma di Azioni Innovative FESR	6.000	5.997	5.997	100%	100%
TOTALE	**1.017.835**	**630.135**	**400.909**	**62%**	**39%**

* Dati al 30 aprile 2004

Fonte: Elaborazione Servizio Programmazione strategica e comunitaria – Regione dell'Umbria

A fine anno 2003 il **Docup Ob. 2** aveva raggiunto un avanzamento finanziario per quanto riguarda gli impegni di 113,7 milioni di euro, pari al 29% del totale programmato, e un ammontare di pagamenti di 45,6 milioni di euro, pari al 12% del totale programmato.

Tale avanzamento finanziario al 31 dicembre 2003 ha evitato il pericolo del taglio delle risorse legato all'applicazione del meccanismo del disimpegno dei fondi, relativi all'annualità 2001, non spesi (al 31 dicembre 2003).

La Regione Umbria inoltre, grazie al raggiungimento dei criteri di premialità previsti dal Ministero dell'Economia e delle finanze, ha ottenuto l'assegnazione di ulteriori risorse tramite la **riserva di efficienza e di efficacia** pari al 4%.
L'altro risultato importante ottenuto a fine anno 2003 è stata la conclusione della fase relativa alla definizione dei programmi settoriali che interessano 9 delle 12 misure del Docup; l'approvazione di tali programmi ha permesso lo sblocco dell'attivazione della seconda fase di alcune misure.
Nel Comitato di sorveglianza del 4 giugno 2004 è stata presentata la proposta di riprogrammazione di metà periodo del Docup, nella quale, in particolare, non si evidenziano necessità di cambiamenti nella strategia di intervento del Docup.
Per la seconda fase di attuazione è inoltre emersa la necessità di favorire una maggiore **integrazione tra le misure** per assicurare effetti di sistema volti a favorire soprattutto gli strumenti di politica industriale, gli strumenti di promozione dei beni ambientali e culturali, e gli interventi di riqualificazione urbana.
Rispetto alla tematica dei **regimi di aiuto** la riflessione emersa è che essi determinano un impatto positivo sull'occupazione e sui processi di rinnovamento del ciclo produttivo.

Il **Piano di Sviluppo Rurale** è giunto al quinto anno di attuazione e rimangono due anni per il completamento dell'esecuzione degli interventi.
Nel Comitato di sorveglianza del 15 giugno 2004 sono stati discussi i risultati dei primi 4 anni di attuazione; l'avanzamento finanziario dei pagamenti, per il periodo 2000-2003, è superiore agli stanziamenti.
Infatti la quota FEAOG, rispetto ai 99,2 milioni di euro da piano finanziario, ha raggiunto un livello di pagamenti pari a 114,2 milioni di euro con una **sovrautilizzazione di circa 15 milioni di euro,** che per il momento graveranno come anticipo sulle future annualità, ma che in seguito, tenuto conto del pronunciamento del Comitato nazionale di sorveglianza, almeno 7,5 milioni di euro dovranno essere considerate come risorse aggiuntive provenienti dalle Regioni meno virtuose.
La distribuzione dei pagamenti tra le misure vede al primo posto con il 71% delle risorse assorbite le ex misure di accompagnamento (da notare che circa il 60% di tali pagamenti sono dovuti alle code dei pagamenti degli impegni provenienti dalla vecchia programmazione).
Le misure riguardanti gli investimenti hanno assorbito il 15,8% dei pagamenti e la misura rivolta al ricambio generazionale in agricoltura ha assorbito il 10,8% dei pagamenti.

Nel corso dello stesso Comitato di sorveglianza il rappresentante dell'Organismo pagatore (A-GEA) ha sottolineato come l'Umbria sia, con circa il 65% dei pagamenti rispetto al totale degli stanziamenti, tra le Regioni più virtuose.
Lo stato di attuazione degli impegni, al 30 aprile 2004, vede circa l'88% delle risorse già allocate, per cui, vista l'alta percentuale di risorse prenotate, la Giunta regionale ha deciso di sospendere la presentazione di domande dall'ottobre 2003 anche per riservare parte delle risorse residue alle domande che perverranno sulla base della pubblicazione del bando per i progetti di filiera.
Per quanto riguarda l'attuazione fisica, dei 10.366 progetti finanziati, 4.363 sono stati avviati denotando un indice di efficienza attuativa del 42,1%, mentre la capacità progettuale (data dal rapporto tra domande ammissibili e domande presentate) è del 90% denotando così una efficace assistenza alla progettazione dei beneficiari.

La strategia delineata dal **POR Ob.3** va ad incidere sulle criticità che caratterizzano il mercato del lavoro regionale: disoccupazione prevalentemente intellettuale e femminile.
In linea generale il programma risulta pienamente a regime e, oltre che sul fronte delle realizzazioni e dei risultati, registra andamenti positivi degli indicatori di avanzamento procedurale, con incrementi più sensibili per gli indicatori di efficienza attuativa e di riuscita attuativa per le Misure di attivazione più avanzata.

Per quanto riguarda l'avanzamento finanziario si è registrata una fortissima accelerazione nel 2003 sia per gli impegni che per le spese dei soggetti attuatori, lasciando quindi presupporre ottime performance di avanzamento finanziario anche per il futuro.
Al 31 marzo 2004 gli impegni risultano infatti pari a circa il 60% del costo totale del Programma e le spese ammontano a quasi 73 milioni di euro, pari al 32,1% del programmato totale.
Se si prende in considerazione il programmato per il triennio 2000-2003, il rapporto tra le spese dei soggetti attuatori a dicembre 2003 e le risorse programmate si attesa complessivamente al 50,7%.
In particolare si sottolinea l'ottima performance registrata per l'Asse D "Promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile" in termini di impegni (66,7% del costo totale) in cui la misura D1 "Formazione continua e flessibilità" raggiunge il 96,4%; l'Asse A "Sviluppo e promozione di politiche attive del mercato del lavoro per combattere e prevenire la disoccupazione, evitare la disoccupazione di lunga durata, agevolare il reinserimento dei disoccupati" (59.7%). Rilevante anche lo stato di avanzamento della misura C1 "Sistema istruzione e formazione professionale" (72,85%). Le stesse Misure registrano importanti risultati anche in

termini di spese dei soggetti attuatori (rispettivamente D1 55,2 %, A1 44,6 %, C1 52,1% del costo totale)

Relativamente all'attuazione fisica, a dicembre 2003, i destinatari previsti nelle azioni attivate dal POR risultano essere 62.264, superiori alle previsioni medie contenute nel Complemento di Programmazione, concentrati per circa il 47% nelle misure dedicate alla "Formazione permanente" e alla "Formazione continua".
In relazione alle tre tipologie di azioni ammissibili al finanziamento FSE i risultati raggiunti a dicembre 2003 sono i seguenti:

- *Progetti rivolti alle persone*: il 75% delle attività, il 57% dei destinatari e il 41% del costo totale si riferiscono ad interventi di formazione per occupati, formazione permanente e formazione post diploma. Il numero di progetti approvati è pari a 5.563 (92% del totale) con il coinvolgimento di 51.499 destinatari (84%) e un costo pari a 110 milioni di euro (81% del totale);
- *Progetti rivolti ai sistemi*: riguardano prevalentemente l'acquisizione di risorse a favore del sistema dei Servizi per l'impiego, il potenziamento delle strutture degli organismi di formazione, studi ed analisi a supporto del sistema di governo. I progetti sono 292, per un totale di 8.436 destinatari e un costo di oltre 23 milioni di euro;
- *Azioni di accompagnamento*: con la prevalenza dei servizi alle persone, hanno coinvolto 1.126 destinatari per un ammontare di risorse pari a 2,5 milioni di euro.

Le attività realizzate dal POR contribuiscono quindi in maniera variabile al conseguimento degli obiettivi della Strategia Europea dell'Occupazione (SEO). Gli interventi si concentrano sulle priorità inerenti "la promozione dell'adattabilità e la mobilità sul mercato del lavoro" e "la promozione dello sviluppo del capitale umano e dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita". Sempre in termini quantitativi seguono le "misure attive e preventive", a testimonianza dell'insieme di azioni promosse dalla Province mirate al miglioramento delle condizioni di inserimento occupazionale nella logica dell'approccio preventivo.

In ragione delle performance del Programma, con Decisione della Commissione Europea, sono stati assegnati alla Regione Umbria 2.280.030 euro a titolo di **riserva di efficacia ed efficienza**.

L'iniziativa comunitaria **Leader +** si propone di incoraggiare e aiutare gli operatori rurali a riflettere sulle potenzialità del territorio in una prospettiva a lungo termine. Per quanto riguarda l'Umbria, la corretta analisi territoriale ha permesso l'elaborazione di una

strategia appropriata e condivisa che si è tradotta in Piani di Sviluppo Locale (PSL) ben rispondenti alle esigenze territoriali, al punto che gli interventi previsti hanno goduto di ulteriori finanziamenti, pari a circa 5 milioni di euro, reperiti nei contesti di riferimento.
Anche l'attuazione del Programma, a parte i ritardi iniziali, non ha incontrato difficoltà significative; in particolare importante è il ruolo svolto dai Gruppi di Azione Locale (GAL) nelle attività di analisi e di programmazione del territorio.
Il programma ha raggiunto livelli di impegno e di pagamento soddisfacenti evitando il rischio del disimpegno automatico dei fondi.

Tra gli elementi innovativi che influenzano favorevolmente l'attuazione del Programma Leader+ va segnalata la realizzazione di un **Piano di Cooperazione** tra l'Autorità Ambientale e i soggetti preposti alla programmazione e all'esecuzione degli interventi finalizzato all'integrazione della componente ambientale nelle scelte di sviluppo locale e alla condivisione delle iniziative ambientali e degli obiettivi di sviluppo sostenibile.
Grazie alla buona performance registrata dal programma l'Umbria potrà aspirare all'utilizzo delle risorse che si renderanno disponibili a causa dei ritardi attuativi delle altre regioni.

Il Programma di iniziativa comunitaria **Interreg III** ha l'obiettivo generale di evitare che i confini nazionali ostacolino lo sviluppo equilibrato e l'integrazione del territorio europeo.
Tale programma si articola in tre sezioni:

A. promozione dello sviluppo regionale integrato tra regioni di frontiere contigue; comprese le frontiere esterne a talune frontiere marittime;
B. contributo all'integrazione territoriale armoniosa della Comunità europea;
C. miglioramento delle tecniche e delle politiche di coesione e sviluppo regionale mediante la cooperazione transnazionale/interregionale.

Ogni sezione è articolata in uno **spazio di cooperazione**.
L'Umbria è inserita nelle sezioni "B Medocc" (Mediterraneo occidentale – Alpi latine) e "B Cadses" (Danubio Adriatico – Paesi ad Est di nuova adesione), oltre che nella sezione C (spazio sud).
Nello spazio Medocc l'Umbria partecipa a 7 progetti, nello spazio Cadses a 4 progetti.

L'obiettivo del Programma di iniziativa comunitaria **Equal** è la promozione di nuovi strumenti atti a combattere tutte le forme di discriminazione e di disuguaglianza nel contesto del mercato del lavoro, attraverso la collaborazione transnazionale.
Nel corso della prima fase del programma le Partnership di sviluppo geografiche ammesse all'Azione 2 "Realizzazione dei programmi di lavoro delle partnership di sviluppo" in Italia sono state in totale 237, di cui 5 in Umbria; mentre all'Azione 3 "Networking temanico, diffusione di buone prassi e impatto sulla politica nazionale" partecipano 3 Partnership umbre.

I "soggetti referenti" hanno natura sia pubblica che privata e la Regione rappresenta l'organismo intermedio.
Tutti i progetti sono ormai in dirittura di arrivo, per quanto concerne l'Azione 2, mentre è in fase di avvio l'Azione 3.
I progetti finanziati riguardano l'elaborazione di strumenti e metodologie volti all'eliminazione delle discriminazioni nel mercato del lavoro, in linea con la SEO:

- la rete per l'adozione professionale degli immigrati;
- l'elaborazione di iniziative volte al consolidamento delle imprese sociali;
- la creazione di una rete della "compagnia dei parchi";
- la promozione di azioni a favore della famiglia in particolare a favore delle donne;
- interventi per la qualificazione degli operatori dell'economia sociale.

Il Programma regionale di **Azioni Innovative Umbri@in.action** ha riguardato il tema strategico "eEuropa regio: la società dell'informazione al servizio dello sviluppo re-gionale" per l'importanza che tale aspetto riveste per l'Umbria in termini di pro-spettive future, nonché per il rischio che la regione corre di aumentare la disparità con altri territori dell'Unione europea.
La durata, inizialmente prevista per gli anni 2002 e 2003, si è protratta fino a tutto febbraio 2004.
Gli obiettivi del programma, soddisfatti dalle attività intraprese nella fase attuativa, sono stati:

- aumentare l'accesso collettivo ad Internet, alle applicazioni digitali ed alle risorse multimediali (per esempio, il concetto di luogo pubblico con accesso ad Internet);

- migliorare i servizi digitali e mobili per giovani, anziani, disabili e nei confronti dei servizi sanitari;
- identificare e sviluppare specifiche zone per la sperimentazione di applicazioni ICT innovative.

Capitolo 3 Il contesto di fine legislatura: tendenze in atto e linee strategiche

Come già detto in premessa, il Dap 2005, riferendosi ad un anno nel quale cadono le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, non può per ovvie ragioni avviare azioni e progetti a forte valenza politico/programmatica.
Al tempo stesso, l'evolversi del più generale scenario di riferimento, unitamente al dipanarsi delle linee politiche in precedenza impostate, richiede comunque di prendere in esame tutta una serie di questioni e svolgere le opportune considerazioni.

3.1 Le vicende del federalismo, la sanità e la finanza regionale

Il ruolo delle Regioni nell'ambito dell'ordinamento pubblico italiano appare sempre più "appeso" agli esiti di quel processo di rafforzamento delle autonomie locali che, forse in modo improprio, viene definito come **costruzione del federalismo**.
Invece di procedere alla attuazione della riforma del Titolo V approvata sul finire della precedente legislatura – anche apportando in sede di legge ordinaria alcuni aggiustamenti/chiarimenti alle parti meno chiare del testo costituzionale – l'attuale Governo e Parlamento procedono ad una ulteriore riforma costituzionale (denominata, anch'essa impropriamente, devolution) che non fa che peggiorare un quadro normativo ed istituzionale già confuso, e questo in un momento nel quale anche dalla semplificazione ed efficienza delle procedure e degli apparati pubblici dovrebbe provenire un importante contributo al miglioramento del livello di competitività del Paese.

Paradossale è poi il fatto che, nel mentre si procede con la devolution ad un "rilancio" (per molti aspetti eccessivo) dell'autonomia regionale, si assiste d'altro canto ad un processo di pesante recupero centralista, sia nelle norme (vedi, per tutte, i blocchi con legge Finanziaria dell'autonomia impositiva delle Regioni), sia nella prassi dei rapporti con organismi e strutture del Governo centrale.
Un chiaro sintomo di tale situazione confusa e contradditoria è rinvenibile in quello che viene definito come un eccesso di rapporti

tra livelli di governo rispetto alla intensità dei rapporti tra governi e cittadini.
Al tempo stesso resta del tutto bloccata l'attuazione del D. Lgs. **n. 56/2000** (che rappresenta poi l'unico tentativo di avviare concretamente un reale processo di crescita dell'autonomia regionale, se non proprio federalista), mostrando quanto velleitari si rivelino tentativi di riforma che non affrontino seriamente il nodo delle risorse, in particolare in un Paese come l'Italia.
Situazioni confuse e bloccate come quella che stiamo vivendo sono destinate infatti a determinarsi tutte le volte che, per scelta o per necessità, il trasferimento di funzioni e attività assume un ruolo troppo preminente rispetto alla selezione degli appropriati strumenti di finanziamento.

Il decreto legislativo n. 56/2000, si proponeva tre diversi scopi:
1) costruire un modello di finanziamento che limitasse i rischi di sfondamenti di bilancio da parte del sistema regionale;
2) rimuovere i vincoli di destinazione sull'utilizzo delle risorse assegnate dallo Stato alle Regioni;
3) condurre la distribuzione delle risorse tra le Regioni esistente al 2001 verso un modello basato su criteri più razionali, attraverso un sistema automatico di perequazione.
Il primo obiettivo era perseguito legando le dimensioni del fondo a una compartecipazione al gettito dell'Iva; automaticamente le risorse per le Regioni sarebbero aumentate con l'aumentare del gettito Iva, senza bisogno di interventi addizionali. Naturalmente, lo Stato poteva sempre intervenire aumentando l'aliquota di compartecipazione all'Iva, in presenza per esempio di una dinamica della spesa per la sanità più accentuata di quanto preventivato. Con il nuovo modello di finanziamento, la contrattazione tra Stato e Regioni avrebbe dovuto concentrarsi in primis sulla determinazione dell'aliquota di compartecipazione all'Iva.
Il secondo obiettivo risultava dal fatto che i trasferimenti alle Regioni originavano da tanti e diversi programmi di intervento, ciascuno basato su criteri diversi e dalla storia passata dei rapporti Stato-Regioni; ciascuno con proprie regole di controllo e vincoli di destinazione. Primario tra questi programmi era il finanziamento della spesa sanitaria, in base al quale lo Stato pagava la differenza tra il livello della spesa determinato in base a indicatori di fabbisogno e il gettito dei tributi propri regionali vincolati al finanziamento della stessa spesa. Di qui, consolidamento delle fonti di finanziamento e eliminazione dei vincoli di destinazione.
Il terzo obiettivo si basava sulla constatazione che la distribuzione dei trasferimenti erariali tra Regioni, per i motivi già detti, non era riconducibile a criteri razionali ma rifletteva decisioni e comportamenti del passato, non sempre ispirati a ragioni di equità o efficienza.

L'aver finora eluso l'aspetto cruciale dei meccanismi di finanziamento ha infatti fatto sì che ben poco si sia proceduto sulla strada della crescita effettiva dell'autonomia regionale; d'altra parte si tratta del classico caso di "rinvio" di un problema posto che lo stesso si presenta di difficile situazione.
Da un lato, infatti, qualunque processo di aumento del grado di autonomia porta inevitabilmente a esiti di differenziazione tra le diverse realtà territoriali; dall'altro è difficile decidere il grado di accettabilità di tale differenziazione a partire da una situazione di uniformità formale (spesso non sostanziale, però) su tutto il territorio nazionale e in presenza dei forti divari di sviluppo che caratterizzano la realtà italiana.

Tali divari, oltre al livello di benessere economico e agli indicatori di competitività, riguardano anche l'ammontare di flussi finanziari che dal settore pubblico vengono trasferiti nelle diverse realtà territoriali.

La spesa pubblica procapite

Un utile indicatore a riguardo è dato dalla spesa pubblica per abitante, elaborato dal Dipartimento Politiche di sviluppo del Ministero dell'economia evidenziato nella che segue, che mostra i divari esistenti tra le diverse realtà regionali.

Tab. n. 71 - Spesa pubblica pro capite per regione in Italia nel 2000 - *Valori in euro*

	Totale	Previdenza sociale	Sanità	Istruzione	Strade+ Trasporti	Ambiente	Altro
Valle D'Aosta	17.391	4.413	2.224	1.103	1.056	631	7.964
Lazio	15.858	4.550	1.586	1.321	774	287	7.341
Trentino Alto Adige	14.854	3.265	2.121	1.455	720	526	6.766
Lombardia	14.299	4.070	1.947	725	377	258	6.922
Liguria	13.997	4.976	1.556	933	801	340	5.391
Friuli Venezia Giulia	13.823	4.678	1.680	1.009	591	301	5.564
Umbria	**12.473**	**4.327**	**1.785**	**920**	**610**	**529**	**4.302**
Emilia Romagna	12.440	4.546	1.742	804	414	229	4.705
Piemonte	12.070	4.302	1.553	743	558	267	4.646
Toscana	11.791	4.216	1.623	939	503	312	4.198
Sardegna	11.742	3.276	1.548	888	469	436	5.125
Marche	11.049	4.009	1.517	777	423	294	4.028
Basilicata	10.540	3.200	1.426	803	538	302	4.271
Veneto	10.395	3.530	1.531	730	399	207	3.998
Molise	10.096	3.420	1.395	784	631	376	3.489
Abruzzo	9.910	3.601	1.190	802	470	266	3.581
Sicilia	9.389	2.920	1.426	743	408	256	3.635
Calabria	9.267	3.100	1.354	766	560	244	3.243
Puglia	9.067	3.054	1.359	751	404	221	3.278
Campania	8.680	2.713	1.375	805	414	254	3.119
Italia	**11.797**	**3.769**	**1.589**	**848**	**489**	**275**	**4.827**

Nota: La spesa pubblica include gli esborsi da parte delle imprese pubbliche e della Pubblica Amministrazione.
Fonte: Elaborazioni DG REGIO basate su MEF-DPS (2002), base dati TPA ed Eurostat, contabilità regionale.

In particolare – trascurando i dati delle Regioni a Statuto Speciale - i dati relativi alla regioni del centro nord sono superiori a quelli delle regioni del sud, e quelli di Lombardia e Liguria (per entrambe numero indice intorno a 120 fatta 100 l'Italia) sono nettamente superiori a quelli di Campania e Puglia (numero indice intorno a 75).
Per la regione Umbria il totale di spesa pubblica procapite è pari a 12.473 euro nell'anno 2000 (numero indice 106), superiore al dato medio nazionale ma inferiore a quello di buona parte delle regioni del centro nord.

Oltre al dato generale è interessante l'analisi della suddivisione della spesa pubblica tra ampie categorie (previdenza sociale, sanità, ecc.) che riflette le funzioni svolte dai governi e i servizi da essi forniti. In Italia nel 2000 la maggior parte della spesa pubblica (31,9%) è destinata alla previdenza sociale, ai servizi sanitari e sociali (13,5%) e all'istruzione (7,2%).
Anche da questo punto di vista emergono considerevoli divari tra le varie realtà territoriali, sia in termini di valore assoluto (ad esempio la spesa procapite per la previdenza sociale passa dai 4.976 euro della Liguria ai 2.713 euro della Campania), sia in termini di distribuzione percentuale tra le varie voci (ad esempio la percentuale di spesa procapite per la sanità passa dal 10% del Lazio al 15,8% della Campania).

In particolare il livello della spesa pubblica procapite in materia di sanità per la regione Umbria si assesta nel 2000 su un valore pari a **1.785 euro per abitante**; pur essendo tra le regioni con un più alto livello in valore assoluto di tale spesa, va tuttavia rilevato che i flussi di finanza pubblica destinati alla sanità in Umbria risultano inferiori in termini percentuali a quelli di diverse regioni italiane. L'Umbria destina infatti alla sanità il 14,3% della sua spesa pubblica procapite, valore questo inferiore a quello di diverse regioni italiane (ad es. Campania, Veneto, Trentino Alto Adige) e analogo a quello delle regioni limitrofe.

Umbria: la regione con la più alta spesa pubblica procapite per l'ambiente

Inoltre l'Umbria presenta una quota più elevata di spesa procapite destinata alla previdenza sociale al pari della Liguria, Emilia Romagna, Toscana e Marche, in gran parte spiegata dalla maggior presenza di popolazione anziana in queste regioni.
L'Umbria presenta valori più elevati della media nazionale anche nei settori dell'istruzione (7,4%) e soprattutto dell'ambiente con una quota di spesa pubblica procapite pari al 4,2% circa il doppio del dato nazionale (2,3%) e superiore a quello di tutte le altre regioni.
Per quanto riguarda la più rilevante voce di spesa relativa alla previdenza sociale, va rilevato che emergono differenziazioni notevoli tra l'importo medio della pensione erogato nelle diverse regioni sia con riferimento al dato totale che con riferimento ai vari

tipi di pensione. In particolare, secondo i dati Istat – Inps, per l'Umbria l'importo medio per pensione nell'anno 2003 risulta pari a 7.880 euro rispetto a un valore medio nazionale pari a 8.773 euro. Tale differenza è quasi esclusivamente dovuta al valore delle pensioni di anzianità, in quanto l'Umbria risulta essere tra le regioni con il più basso livello medio di pensione.
Inoltre, tra le regioni del centro nord, l'Umbria è quella con il più basso peso percentuale delle pensioni di anzianità, sia in termini di numero di pensioni erogate (pari al 73,5% rispetto ad un dato nazionale pari al 79%) sia in termini di importo erogato (per l'Umbria pari all'87,3% rispetto al 90,4% a livello nazionale).

Tab. n. 72 - Caratteristiche delle prestazioni pensionistiche al 31 dicembre 2003

Regione	Peso % dei tipi di pensione sul totale per regione - Anno 2003			Peso % dell'importo per tipo di pensione sul totale per regione			Importo medio della pensione per tipo e per regione - *Migliaia di euro*			
	IVS	Indennit.	Assistenz.	IVS	Indennit.	Assistenz.	IVS	Indennit.	Assistenz.	Totali
Piemonte	85,5	3,9	10,7	93,7	1,6	4,7	10,3	3,9	4,2	9,4
Valle d'Aosta	81,1	8,9	10,0	88,2	6,9	4,8	9,7	7,0	4,3	8,9
Lombardia	84,7	3,7	11,6	93,6	1,4	4,9	10,9	3,8	4,2	9,8
Trentino-Alto Adige	83,3	5,3	11,4	92,4	2,6	5,0	9,6	4,2	3,8	8,6
Bolzano-Bozen	84,3	5,5	10,2	92,6	2,6	4,8	9,5	4,1	4,1	8,7
Trento	82,5	5,2	12,3	92,4	2,6	5,1	9,6	4,2	3,5	8,6
Veneto	82,3	4,8	12,9	91,9	2,0	6,0	9,8	3,7	4,1	8,8
Friuli-V.G.	81,8	4,9	13,4	92,0	1,9	6,1	10,3	3,6	4,1	9,1
Liguria	80,2	6,1	13,6	91,0	3,1	5,9	10,9	4,9	4,2	9,6
Emilia-Romagna	83,1	5,2	11,7	92,5	2,0	5,5	9,8	3,4	4,2	8,8
Toscana	79,1	7,2	13,7	90,3	3,3	6,4	10,1	4,1	4,1	8,8
Umbria	73,5	8,9	17,7	87,3	3,5	9,2	9,4	3,1	4,1	7,9
Marche	78,0	7,5	14,6	89,3	3,1	7,6	8,7	3,1	4,0	7,6
Lazio	78,0	3,5	18,5	91,3	1,3	7,4	11,9	3,8	4,1	10,2
Abruzzo	73,3	6,9	19,7	85,2	4,0	10,8	8,5	4,2	4,0	7,3
Molise	78,1	5,6	16,3	88,1	2,7	9,1	7,6	3,2	3,7	6,7
Campania	70,8	4,2	25,0	85,1	1,9	13,1	9,4	3,4	4,1	7,8
Puglia	74,6	5,3	20,1	87,7	2,4	9,9	9,5	3,6	4,0	8,0
Basilicata	77,2	4,6	18,2	87,1	2,4	10,5	7,8	3,6	4,0	6,9
Calabria	72,3	4,5	23,1	84,3	2,5	13,2	8,4	4,0	4,1	7,2
Sicilia	70,6	5,1	24,3	84,5	2,9	12,6	9,2	4,4	4,0	7,7
Sardegna	72,1	6,0	21,9	85,6	3,7	10,7	9,6	5,0	3,9	8,1
Italia	79,0	5,0	16,1	90,4	2,2	7,5	10,0	3,9	4,1	8,8
Estero	97,9	1,0	1,1	97,3	1,4	1,2	2,8	3,9	3,3	2,8
Non ripartibili	34,3	0,4	65,3	73,3	0,0	26,7	15,7	0,0	3,0	7,3
Totale	79,4	4,9	15,7	90,4	2,2	7,4	9,8	3,9	4,1	8,6

Fonte: Elaborazioni del servizio Programmazione Strategica generale e Controllo Strategico su dati Istat e Inps

Da questa breve disamina si nota come i temi del livello di spesa pubblica desiderabile per i cittadini, della sua distribuzione per funzioni e della sua ripartizione territoriale, nonché delle sue modalità di copertura finanziaria, non possano essere affrontati in modo frettoloso e semplicistico, ma richiedono un'attenta analisi sulle implicazioni delle scelte, anche in relazione alle reali preferenze della collettività.
In questo senso, il periodo 2001-2004 a livello nazionale si è caratterizzato per un continuo rinvio della ricerca di soluzioni efficienti, efficaci e condivise, e – d'altro canto – per un rilancio verbale delle "spinte autonomistiche".
Inoltre, anche con l'ultima manovra finanziaria del Governo, si è rilanciato il tema di una spesa pubblica sempre e comunque "cattiva", in contrapposizione ad una spesa "privata" positiva per il sistema economico italiano; in tutto il periodo e anche con l'ultima manovra finanziaria, si è di fatto "congelato" il tema dell'effettiva autonomia finanziaria delle regioni.
Non si è quindi affrontata la questione di un'efficiente allocazione della spesa e di un suo efficace utilizzo, sia in termini di funzioni da svolgere, di livelli qualitativi da garantire e di distribuzione territoriale.
Sui contenuti della manovra finanziaria del Governo si è diffusamente trattato al Cap. 1 di questo documento. Le problematiche che lì vengono richiamate, i contenziosi continui tra Regioni (ma anche Enti locali) e Governo, la crescente sofferenza finanziaria delle Regioni, il nodo irrisolto di un adeguato finanziamento del sistema sanitario e delle relative responsabilità di governo e gestionali attestano sufficientemente di quanto si sia in realtà lontani dalla definizione di un sistema di finanziamento basato sulla responsabilizzazione e cooperazione leale di tutti i livelli di governo secondo i criteri sanciti dalla Costituzione di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

In particolare quello della **sanità** risulta sempre più essere il **terreno cruciale di confronto**, in quanto quello si cui più di ogni altro si giocano le reali possibilità per le regioni di conservare autonomia e agibilità programmatiche e finanziarie.

Il finanziamento da parte dello Stato del livello complessivo della spesa del Servizio sanitario nazionale è stabilito nei seguenti importi:
- anno 2005, 88.250 milioni di euro;
- anno 2006, 90.014 milioni di euro;
- anno 2007, 91.813 milioni di euro.

L'accesso al finanziamento integrativo (accordo 8 agosto 2001 più 2%) è subordinato alla stipula di una specifica intesa fra Stato e regioni che contempli i seguenti aspetti:
a) ulteriori adempimenti per migliorare il monitoraggio della spesa sanitaria;

b) prosecuzione del processo di razionalizzazione delle reti strutturali;
c) vincolo di crescita dei costi di produzione, ad eccezione delle spese di personale, non superiore al 2% rispetto ai dati revisionali indicati nell'anno precedente (al netto di eventuali costi di personale di competenza di precedenti esercizi);
d) l'obbligo, in capo alle regioni, di garantire sia in sede di preventivo che di consuntivo, attraverso verifiche trimestrali, l'equilibrio della gestione prevedendo anche l'adozione di misure correttive per riportare la situazione in equilibrio, nonché l'ipotesi di decadenza del direttore generale.

Qualora dai dati di monitoraggio del IV trimestre si evidenzi un disavanzo a fronte del quale non siano stati adottati i predetti provvedimenti, il Presidente del Consiglio dei Ministri diffida la Regione a provvedervi entro il 30 aprile dell'anno successivo. Nel caso in cui la Regione non vi provveda entro i successivi 30 giorni, il Presidente della Regione, in qualità di Commissario ad acta, approva il bilancio d'esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale al fine di determinare il disavanzo di gestione ed adotta i provvedimenti per il suo ripiano.

In caso di mancato adempimento di cui sopra è precluso l'accesso al finanziamento integrativo e viene immediatamente recuperato il maggiore importo erogato. In tale ipotesi, attraverso un accordo fra Ministeri dell'Economia e della salute e la Regione interessata, vengono individuati gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio nel rispetto dei LEA. La sottoscrizione di tale accordo è condizione necessaria per la riattribuzione del maggior finanziamento.

Nel 2005 le anticipazioni saranno commisurate al 95% delle somme risultanti dalla delibera Cipe e il restante 5% alla verifica degli adempimenti di cui in precedenza. Nelle more della delibera Cipe le anticipazioni saranno commisurate al livello del 2004.

Si tratta di una partita estremamente complicata, per la quale è ben difficile avere "ricette" risolutive, ma che deve comunque evitare di scivolare sui due versanti contrapposti della deresponsabilizzazione da un lato o della revisione di un modello – dall'altro – che vede nel carattere solidale e nell'impianto universalistico i suoi punti di qualità ed efficacia.

La Regione Umbria ha dimostrato e dimostra di essere coerente con tali assunti.

Come viene esposto nella parte relativa (vedi il Cap. 2 e il Cap. 4), il mantenimento dell'**equilibrio gestionale** – tra le pochissime regioni a vantare questo risultato – si è coniugato con la difesa dei livelli di assistenza ed anzi con la tendenza a progredire **nella qualità e nell'efficacia**.

Ovviamente non è possibile sopperire oltre un certo limite alla inadeguatezza dei mezzi finanziari, e dalle azioni di contenimento – se non si vuole, appunto, incidere pesantemente sui servizi – non si può ottenere più di tanto.
Il verificarsi dei leggeri disavanzi segnalati al Cap. 4, collegati agli oneri per i rinnovi contrattuali, vengono affrontati senza ricorrere a inasprimenti fiscali e/o del grado di compartecipazione alla spesa da parte degli utenti.
Ma è evidente che anche per una regione "virtuosa" come l'Umbria risulta difficile sostenere a lungo una situazione di stress finanziario di tale entità in assenza di una definizione equa e soddisfacente del finanziamento della sanità regionale.

3.2 Pacchetto "competitività" e nuove linee di politica industriale e per lo sviluppo nell'ambito della riforma delle politiche di coesione

Nel Dap 2004-2006 veniva chiaramente manifestata la consapevolezza che occorresse rivedere la strumentazione regionale in materia di **politiche industriali e sviluppo locale**, collocando correttamente tale tema nel più ampio ambito delle azioni e degli interventi volti a favorire il **recupero di competitività** del sistema Umbria, di cui le politiche di promozione delle attività produttive rappresentano una componente importante ed essenziale.

La tematica della competitività dell'Umbria veniva correttamente inquadrata secondo un approccio che prende in considerazione gli aspetti complessivi che determinano il livello competitivo di un intero **sistema territoriale**, quindi con riferimento – oltre alla capacità di concorrere delle imprese – alla dotazione infrastrutturale, alla efficienza della Pubblica Amministrazione, alla qualità del sistema educativo e formativo, al grado di coesione sociale.

Nel Dap venivano quindi delineati i primi indirizzi di politica regionale in materia, al fine proprio di avviare i lavori per la predisposizione di un apposito documento programmatico da sottoporre al Consiglio regionale, in linea con il metodo e le scelte strategiche contenute nel Patto per lo Sviluppo**.**
La riflessione e le conseguenti elaborazioni relativamente alla predisposizione di tale documento si muovono secondo un approccio che, a partire dal riconoscimento delle caratteristiche proprie del sistema produttivo umbro e delle sue linee di

trasformazione, tiene conto delle modifiche e delle evoluzioni di scenario esemplificate come segue:

- Il ruolo crescente degli **aspetti "immateriali"** nel determinare la redditività delle produzioni, legati a loro volta in gran parte ai contenuti di "conoscenza elaborata" – che si rinnova continuamente - incorporata nei beni, marcando sempre più una suddivisione tra "industria tradizionale" (*resources based)* e "nuova industria" (*knowledge based)*. I beni stessi, a loro volta, generano valore aggiunto sempre più in ragione della "componente" di servizio che contengono e/o ad essi collegata.

- L'importanza assunta **dall'investire in ricerca**, in particolare le cosiddette *converging technologies* (ICT, nano e bio tecnologie), e dalla **capacità di innovare**, riguardando la prima linee di attività su tempi lunghi con una solida componente di ricerca fondamentale (per la quale è strategico il ruolo del pubblico) e dosi massicce di risorse, mentre l'innovazione, oltre ad essere conseguenza della prima (cosiddetta innovazione *science based*), si esprime anche nella ricerca di soluzioni nuove nelle diverse aree dell'attività produttiva tali da comportare differenziazioni rilevanti dei prodotti e/o miglioramenti sensibili nei processi, dagli aspetti organizzativi alla distribuzione, al packaging, ai servizi complementari etc.

- La progressiva **perdita di competitività** del nostro Paese come sistema, attestata dall'inesorabile scivolamento nelle relative classifiche (vedi quella annuale del World Economic Forum) che ci hanno visto scivolare dal 21° posto del 2001 all'attuale 47° posto, con posizionamenti ancora peggiori per l'indice di qualità delle istituzioni (48° posto) e quello che misura il livello tecnologico (50° posto).

- La conseguente perdita di competitività delle produzioni italiane, che si esprime nella concorrenza crescente sul **made in Italy** da parte dei Paesi emergenti (ma non solo) e nella contemporanea incapacità di spostarsi con successo (tranne alune eccezioni) sulle classi di attività più elevate e/o appropriandosi dei segmenti più redditizi della catena del valore.

- Gli effetti della crescente **globalizzazione dei mercati** – in particolare quelli finanziari – ed il contemporaneo (e solo apparentemente contraddittorio) rivalutarsi dello **sviluppo locale** come fenomeno complementare alla globalizzazione, con il suo portato di enfatizzazione degli effetti stabilizzatori di uno sviluppo con "radici" locali ben salde, ma aperto ed integrato con i mercati internazionali, a compensazione delle condizioni di precarietà spesso associate agli insediamenti delle multinazionali.

- Gli effetti del progressivo processo di **invecchiamento della popolazione** (comune a gran parte dell'Europa ma particolarmente sentito in Italia e nella nostra regione), i cui effetti si manifestano attraverso i ben noti problemi di sostenibilità economica dei sistemi di welfare, ma non solo. Una quota molto alta di anziani sulla popolazione non è infatti certo un fattore di dinamismo, orientando le politiche pubbliche più verso la sicurezza e la previdenza che verso l'investimento e l'innovazione, **deprimendo la propensione al rischio** e la proiezione verso il futuro, spostando i "rapporti di forza" nelle società e nelle economie a favore dei risparmiatori e quindi dei "creditori", a svantaggio quindi dei "debitori", degli imprenditori che investono ed innovano.

- La già richiamata **riforma della politica di coesione** e dei conseguenti strumenti di intervento strutturale dell'Unione Europea, della quale non è allo stato attuale possibile definire precisamente le conseguenze per una regione come l'Umbria, ma che presenta fin d'ora uno scenario così caratterizzato: a) riduzione complessiva delle risorse disponibili rispetto all'attuale periodo di programmazione; b) eliminazione della zonizzazione e quindi più ampia libertà di scelta nella localizzazione degli interventi; c) riduzione degli aiuti diretti alle imprese e maggior enfasi sulle modalità di intervento che agiscono sui miglioramenti di contesto e quindi sul determinarsi di significative economie esterne; d) concentrazione tematica degli interventi in direzione della promozione della competitività di sistema e della qualificazione delle risorse umane.

Ciascuno dei fenomeni sopra elencati riveste una grande importanza ai fini della definizione delle politiche pubbliche di promozione e sostegno allo sviluppo, ma le prospettive legate agli esiti del processo di riforma della **politica di coesione comunitaria** si presentano con particolare rilievo ed attualità.
Tali esiti derivano dall'adeguamento delle linee strategiche dell'intervento strutturale comunitario agli indirizzi dettati dai Consigli di Lisbona e Goteborg (in estrema sintesi: società della conoscenza e sviluppo sostenibile), dal crescente spostamento del focus delle politiche di sostegno ai settori produttivi verso gli interventi di contesto a scapito degli aiuti diretti, dagli inevitabili effetti di "redistribuzione" delle risorse derivanti dall'ingresso dei nuovi dieci Paesi dell'Europa Centro-Orientale, dai possibili sviluppi (negativi?) del negoziato in corso sul **bilancio dell'Unione** per il periodo 2007-2013.

Quest'ultimo aspetto si presenta come particolarmente importante, posto che i Fondi strutturali hanno rappresentato negli ultimi venti anni la principale risorsa finanziaria, programmatica e procedurale a sostegno delle politiche di sviluppo di quasi tutta l'Umbria.

La Commissione Europea, infatti, per consentire la prosecuzione della politica di coesione comunitaria in misura efficace anche dopo il 2006 (e quindi anche dopo l'ingresso dei nuovi Paesi), ha proposto di aumentare fino al 1,24% del Pil il contributo dei Paesi membri. A fronte di tale proposta della Commissione, un gruppo di 6 Paesi che include i tre principali contribuenti netti dell'Unione (Germania, Francia e Gran Bretagna) parte invece da una controproposta di riduzione all'1%, prevedendo di salvaguardare sostanzialmente le risorse per la PAC (sviluppo rurale incluso) e l'obiettivo Convergenza (aree Ob. 1), comportando viceversa sensibili sacrifici per gli altri due obiettivi, in particolare quello che più interessa l'Umbria (la Competitività), dato il forte rischio di vedere annullata – in tal caso - qualsiasi politica di intervento per le aree ex Ob. 2 (attualmente le regioni della "competitività e occupazione").

Auspicando ed adoperandosi – nell'ambito delle proprie possibilità – per una soluzione che salvaguardi le possibilità di prosecuzione della politica di coesione anche nelle aree al di fuori dell'Ob.1, resta il fatto che i mutamenti degli orientamenti e la comunque inevitabile riduzione di risorse porta ad **adeguare gli indirizzi** della futura politica industriale regionale, da cui a maggior ragione la necessità ed attualità di una riflessione in materia, con il pieno coinvolgimento anche dell'Assemblea consiliare, riflessione che porti in primo luogo ad un adeguamento del modello regionale di competitività, in sintonia con le evoluzioni nazionali ed internazionali.

Si pone poi l'esigenza di ripensare la strumentazione programmatoria ed attuativa, fin qui quasi completamente basta sui programmi comunitari.

Una regolazione normativa della materia diventa a questo punto utile ed opportuna, ed in tal senso si tratterebbe di formulare una **proposta di legge** riferita alle politiche industriali che preveda e definisca un classico ciclo di programmazione articolato in un Piano triennale approvato dal Consiglio regionale su proposta della Giunta e su un Piano attuativo annuale adottato dalla Giunta stessa.

La legge in questione dovrebbe in primo luogo definire l'ambito delle competenze regionali in materia.
In secondo luogo dovrebbe individuare gli obiettivi strategici (competitività delle imprese e del sistema-Umbria, crescita dimensionale delle PMI, la loro aggregazione loro capitalizzazione, maggiore internazionalizzazione, …).
In terzo luogo dovrebbe fare la ricognizione delle categorie di strumenti disponibili e idonei allo svolgimento di tali politiche.
Infine la norma servirebbe a rendere più o meno indipendente dalla programmazione legata ai Fondi strutturali europei il funzionamento di un certo numero di misure strategiche, così che

quando dovessero ridursi i finanziamenti comunitari possa essere assicurata una certa continuità di un nucleo essenziale di politiche valide per l'intero territorio regionale.

Nel frattempo si procede a realizzare quel **"pacchetto" competitività** delineato nel Dap 2004, la cui attuazione ha infatti rappresentato e rappresenta uno dei principali impegni su cui si concentra l'attività dei Tavoli tematici e dei Tavoli territoriali del Patto per lo Sviluppo.

Dal punto di vista della strumentazione operativa disponibile è facile constatare come la Regione abbia messo in campo un ampio repertorio di interventi tanto sul contesto competitivo quanto in riferimento al mondo delle imprese, attivando pressoché tutte le tipologie di intervento più significative.
Dal punto di vista finanziario sono inoltre disponibili, prevalentemente a valere sui fondi strutturali, risorse importanti per poter mettere in campo i necessari interventi, pur con le problematiche riguardanti le aree in *phasing out*, per le quali viene comunque realizzata una parziale compensazione avvalendosi delle risorse Assegnate dalle varie delibere del Cipe.

In termini sintetici ma esaurienti si rappresentano qui di seguito i punti principali della nutrita strumentazione disponibile:

- Piano per gli **insediamenti produttivi realizzazione di basi logistiche (**vedi Misura 1.1 del Docup), che, con i cofinanziamenti nazionali ex Cipe, realizza oltre 104 milioni di euro di spesa;
- Piano per il **marketing territoriale**;
- Piano per l'**innovazione** e conseguente misura di animazione economica e costruzione di gruppi di imprese attorno a progetti innovativi, con quasi 14 milioni di euro per l'accompagnamento dei processi di innovazione delle iimprese;
- legislazione di sostegno all'introduzione di tutti i sistemi di **qualità** riconosciuti;
- variegata strumentazione di **sostegno agli investimenti** delle PMI in parte anche in misura non irrilevante in Phasing out almeno fino a quando opererà la legge 488/92, che con l'attuale tornata di bandi mette in campo complessivamente oltre 50 milioni di euro;
- il complesso di misure più ricco disponibile in Italia relative all'**ingegneria finanziaria** sia per la parte garanzie che per la parte capitale di rischio, che conta su oltre 21 milioni di euro;

- una misura specifica per **investimenti di natura ambientale** nelle PMI prevalentemente in area obiettivo 2;
- uno strumento di sostegno ai progetti di **ricerca e sviluppo** innovativo delle PMI appena approvato dalla Comunità Europea che può essere finanziato in parte con risorse del Fondo Unico, in parte con risorse CIPE già assegnate (in analogia con altre Regioni), in parte con risorse del Docup;
- azioni di **Alta Formazione** coordinabili su qualunque progetto innovativo che emerga nel contesto regionale a patto di non irrigidire la spesa relativa sui cosiddetti centri di eccellenza strutturati da tempo;
- una misura volta a sostenere l'attivazione di **borse di studio per ricercatori** e **spin-off** accademici;
- un piano generale per la società dell'informazione e comunque una misura di sostegno all'introduzione dell'**ICT** all'interno delle PMI;
- un piano regionale relativo al **cablaggio** con possibilità di servizio alla rete degli insediamenti produttivi.

L'attuazione del pacchetto "competitività" vede quindi un importante passo avanti con la messa in campo in questi mesi del complesso di interventi previsto nel Docup, integrati con risorse di altra provenienza (in prevalenza risorse Cipe).
La tornata di **bandi relativi** alla seconda fase del Programma, infatti, prevede per le piccole medie imprese un totale di risorse pubbliche pari ad oltre 50 mil. di euro, dei quali 23 mil per il sostegno alla **costituzione di reti di** imprese (pari al 45%), 7 mil. per pacchetti multi misura per singola impresa (PIA) e i restanti 20 mil. a favore di imprese singole su singola misura.
Ulteriori 20 mil. di euro sono previsti a sostegno delle filiere agro-alimentari.
Se si aggiungono i 79 mil. di euro dedicati a interventi nel settore **Turismo-Ambiente-Cultura**, di cui 45 mil. per i progetti integrati di filiera, abbiamo un totale di risorse di tutto rispetto a sostegno di investimenti e azioni di promozione del sistema produttivo regionale.
La scelta poi di dedicare oltre il 50% delle risorse per aiuti al cofinanziamento di progetti tesi alla realizzazione di reti/filiere e quindi a favorire i processi di **integrazione tra imprese** rappresenta una ulteriore qualificazione del complessivo intervento di sostegno allo sviluppo.

Rientrano altresì a pieno titolo nel "pacchetto" competitività, oltre agli interventi sulle **infrastrutture** materiali (vedi l'apposito paragrafo al Cap.2), la legge sulle Politiche attive del lavoro e quella sul **Sistema formativo** integrato regionale (SFIR), i cui obiettivi prioritari sono il raggiungimento del massimo grado di scolarità e della realizzazione di azioni qualificate per garantire il sostegno e l'accompagnamento per il conseguimento del

successo scolastico e formativo, l'inserimento nel mondo del lavoro, la realizzazione del diritto alla formazione lungo tutto l'arco della vita.

Un impegno importante ai fini della promozione della competitività è costituito dalla riorganizzazione e riqualificazione del sistema regionale di offerta di servizi, creando le opportune sinergie e integrazioni tra le diverse agenzie regionali.

Capitolo 4 Le linee di programmazione economico-finanziaria

4.1 Le innovazioni della programmazione economico finanziaria durante la legislatura

L'attuazione della LR 13/2000

Le profonde modificazioni che sono andate sviluppandosi nel trascorso decennio, a partire dalla integrazione monetaria europea e fino al riordino della distribuzione dei poteri all'interno del sistema pubblico italiano, hanno condotto le regioni italiane a ripensare il loro ruolo ed i loro compiti, e quindi anche a mettere mano ad un processo di innovazione di procedure e strumentazioni operative.

Il processo di ampliamento dell'area delle competenze e dei poteri di spettanza regionale e i conseguenti aspetti di natura finanziaria è stato sicuramente un importante impegno che le Regioni hanno affrontato nella legislatura avviatasi nel 2000.

Nel periodo di riferimento infatti il quadro normativo in materia di contabilità regionale ha subito profonde modifiche legislative. In particolare, con il D. Lgs. n. 76/2000 è stata operata una importante riforma in materia di bilancio e contabilità delle Regioni dettando nuovi principi e norme ispirati al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- maggiore trasparenza delle decisioni politiche;
- maggiore responsabilizzazione della dirigenza;
- maggiore possibilità di controllo della spesa e misurazione dei risultati;
- maggiore snellezza delle procedure.

La Regione Umbria è stata la prima regione in Italia ad uniformarsi ai nuovi principi e a dotarsi di nuove procedure di programmazione e bilancio.

Le principali innovazioni della LR 13/2000 in materia di programmazione finanziaria

Con legge regionale n. 13 del 28/2/2000, infatti, oltre a introdurre un processo integrato e coordinato di programmazione economica e finanziaria, viene profondamente rinnovata la struttura e la riclassificazione del bilancio con l'intento di razionalizzare la gestione finanziaria e l'azione amministrativa ponendo particolare rilievo alla provenienza delle risorse, alla loro destinazione ed alle connesse responsabilità di gestione.

La formazione degli strumenti di programmazione finanziaria si realizza tramite un procedimento integrato al fine di assicurare trasparenza alle scelte di bilancio e certezza nell'impiego delle risorse pubbliche.

Il procedimento integrato di formazione degli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio

Tale procedimento viene posto in essere attraverso atti coordinati che si esprimono nella predisposizione di una serie di strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio collegati tra di loro da un nesso di consequenzialità logica e temporale:

- il Documento annuale di programmazione (Dap);
- la legge finanziaria regionale;
- il bilancio pluriennale;
- il bilancio annuale di previsione.

In tale contesto il **Dap** rappresenta il "punto di partenza" del procedimento integrato, il documento mediante il quale la Regione stabilisce i contenuti della politica socio-economica nel territorio e delinea gli interventi di finanza regionale.
In particolare il Dap i cui obiettivi sono:

- verificare ed aggiornare annualmente le determinazioni programmatiche del PRS e degli strumenti attuativi settoriali ed intersettoriali,
- delineare il quadro delle risorse finanziarie regionali necessarie al collegamento tra le determinazioni programmatiche e le scelte e gli effetti di bilancio,

costituisce lo strumento mediante il quale la Regione provvede, all'interno di un quadro programmatico generale, all'aggiornamento e alla verifica, con cadenza annuale, delle determinazioni programmatiche generali, con individuazione delle priorità in termini sia di obiettivi che di strumenti attuativi per il periodo di riferimento.

Nel periodo 2000-2004 i quattro documenti annuali di programmazione approvati, dando attuazione alla funzione di programmazione strategica, hanno cercato di rispondere in modo sempre più adeguato ed efficace agli obiettivi definiti dalla legge e sono stati elaborati attraverso un procedimento che ha visto un sempre maggiore coinvolgimento di diversi soggetti sia interni (direzioni regionali, Giunta regionale e Consiglio regionale), che esterni (parti economico-sociali ed istituzionali).

La **legge finanziaria regionale**, in conformità con gli indirizzi espressi nel Dap, provvede alla regolazione di grandezze finanziarie quali il livello massimo del ricorso all'indebitamento, gli importi dei fondi globali, la determinazione degli importi da iscrivere, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, in relazione a leggi di spesa permanente ed a carattere pluriennale.

Tramite la legge finanziaria regionale possono altresì essere disposte variazioni delle aliquote di tributi e addizionali regionali, l'importo complessivo massimo da destinare al rinnovo dei contratti del personale dipendente ed altre regolazioni quantitative che vengano ad essa demandate dalle leggi regionali.

Il **bilancio di previsione annuale e pluriennale**, pur conservando la funzione di esposizione del quadro preventivo delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare nel breve e nel medio periodo e, per il bilancio annuale, di autorizzazione alla gestione delle stesse, è caratterizzato da una importante innovazione, che riguarda il rapporto politico tra Consiglio e Giunta regionale.
Diversamente dal passato, infatti, il ddl di bilancio contiene come unità elementari sottoposte alla approvazione consiliare, non più il capitolo, ma le Unità previsionali di Base (Upb) che costituiscono l'insieme organico di risorse finanziarie affidate alla gestione di un Centro di Responsabilità Amministrativa.
Le Upb, determinate con riferimento ad aree omogenee di attività della Regione, rendono quindi conto, per la parte spesa, delle scelte di allocazione delle risorse con un grado di dettaglio fissato a livello di "micropolitiche".
Alla disaggregazione di ciascuna Upb in capitoli e quindi alla allocazione negli stessi del complesso delle risorse recato dalla Upb, provvede la Giunta regionale mediante l'adozione del **bilancio di direzione**.
Con tale strumento la Giunta realizza il raccordo tra le proprie funzioni di governo e le funzioni di gestione poste in capo ai dirigenti dei centri di responsabilità amministrativa, secondo una logica di gestione per budget.
Il nuovo modello distingue, pertanto, fra "bilancio politico", strutturato per ampie Unità Previsionali di Base la cui approvazione è di competenza consiliare e "bilancio amministrativo gestionale", affidato alla responsabilità della Giunta regionale che contiene una più analitica disarticolazione (in capitoli) dell'attività amministrativa consentendone così la misurazione dei risultati.

La LR 13/2000 ha inoltre introdotto importanti innovazioni in materia dei controlli interni della Regione.
La riforma del sistema dei controlli, coerente con il disegno di spostare l'oggetto del controllo sui risultati dell'attività anziché sulla legittimità degli atti, conduce ad un accrescimento della rilevanza del sistema dei controlli interni nelle Pubbliche Amministrazioni.

Tale riforma persegue sostanzialmente l'obiettivo di una maggiore integrazione tra la programmazione generale e la sua traduzione in provvedimenti di governo effettivo, riflettendosi in particolare sul processo di allocazione delle risorse e prevedendo, tramite l'istituzione del sistema dei controlli, i necessari ritorni informativi sull'andamento della gestione, nonché sui risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti.

Il sistema dei controlli interni della Regione Umbria

La Regione Umbria con la LR 13/2000 ha adeguato il proprio sistema di controllo interno ai seguenti principi generali:

- garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);
- verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (controllo di gestione);
- valutare le prestazioni del personale, in particolare della dirigenza, anche ai fini dell'attribuzione della quota variabile della retribuzione definita in sede contrattuale (valutazione del personale);
- valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti della programmazione e di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (valutazione e controllo strategico).

In particolare, la funzione del **controllo strategico** va vista come una componente del sistema complessivo di programmazione e controllo. Questo perché è solo l'esercizio integrato delle funzioni e quindi il funzionamento a ciclo integrato delle fasi di programmazione, attuazione, rilevazione e controllo, che permette il ricorso a eventuali correzioni ed aggiustamenti.
Il controllo strategico è lo strumento a disposizione dell'organo politico, e attiene alla verifica dell'attuazione del programma di governo e al suo grado di realizzazione, nonché alla verifica del grado di coerenza e di congruità degli strumenti attuativi rispetto agli obiettivi strategici fissati, mediante le azioni specifiche poste in essere dalla direzione regionale interessata.

L'attuazione della funzione di controllo strategico

Riguardo l'attuazione della funzione di controllo strategico è opportuno ricordare che con il Dap 2002-2004 è stato introdotto un capitolo dedicato a rendere conto delle attività, distintamente per le diverse politiche regionali, previste nel Dap precedente, realizzando una sorta di verifica di avanzamento del programma di governo, che si è ulteriormente ampliata nel Dap 2003-2005.

Parallelamente, in seguito alla sottoscrizione del Patto per lo sviluppo dell'Umbria, è stato definito il "**sistema di governo e valutazione per l'attuazione del Patto**", con l'intento di verificare il raggiungimento dei relativi obiettivi ed il rispetto degli impegni in quella sede assunti dai vari soggetti.
Infine, nel corso dell'anno 2003 è stata elaborata la "**Verifica di risultato relativa agli obiettivi del Dap 2003-2005"** che, oltre a fornire la descrizione dello stato di avanzamento degli interventi previsti per il conseguimento degli obiettivi programmatici, descrive dal punto di vista quantitativo i principali fenomeni legati allo sviluppo economico e sociale della Regione.
Inoltre nel dare attuazione al sistema di governo del Patto, sono stati predisposti **tre Report di attuazione del Patto** stesso, di cui in particolare il secondo e il terzo elaborati congiuntamente da tutti i soggetti firmatari e volti a verificare il grado di raggiungimento degli impegni sottoscritti da ciascuno.

Il **controllo di gestione** è invece lo strumento a disposizione dei singoli Centri di responsabilità; esso è un sistema di analisi e di monitoraggio rivolto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati, anche mediante tempestivi interventi di correzione.
La Regione si è dotata, a partire dal 2001, di un sistema integrato di contabilità che insieme alla tradizionale contabilità finanziaria permette di tenere anche la contabilità economica generale ispirata, con alcuni correttivi per la salvaguardia delle peculiarità di un ente pubblico, ai principi delle imprese private. Ogni fenomeno della gestione viene, quindi, evidenziato sotto il duplice aspetto, finanziario ed economico.

L'attuazione della funzione controllo di gestione

Si è dato, infine, inizio alla implementazione di un modello di controllo di gestione sia attraverso la messa a regime di una procedura di monitoraggio finanziario della spesa regionale e sia attraverso l'implementazione di una contabilità analitica per centri di costo (attualmente in fase di progettazione) per giungere alla costruzione di un documento di budget coerente con la pianificazione strategica.

Rating di controparte

Il rating è un giudizio riconosciuto internazionalmente (espresso in termini alfa numerici) che prende in considerazione oltre alla situazione finanziaria dell'ente, anche lo stato dell'economia regionale e la struttura organizzativa e politica.
Rappresenta, pertanto, uno strumento sintetico ed informativo che sta a misurare il grado di rischio associato ad un ente o a un investimento. I benefici derivanti dal rating, quindi, si estrinsecano

Gli effetti del rating

nel riconoscimento su scala internazionale non solo della affidabilità e solidità economica della Regione come ente territoriale, ma anche del "Sistema Umbria" nel suo complesso. L'effetto più immediato è quello di consentire alla Regione Umbria un **accesso privilegiato ai mercati internazionali dei capitali** allargando così il panorama dei possibili finanziatori e consentendo minori costi di approvvigionamento. Ma esiste anche un effetto "indiretto" per la società economica umbra in generale che potrà proiettare all'esterno l'immagine di una realtà caratterizzata da efficienza, innovazione e dinamicità.
L'affidabilità e la solidità della Regione Umbria, assistita da un doppio rating assegnato dalle due maggiori agenzie internazionali, Moody's e Standard & Poor's, è avvalorata dall'ottimo giudizio di cui gode (AA3 da Moody's e AA- da Standard & Poor's) che la pone fra le migliori regioni italiane, come risulta dalla tabella seguente.

Tab. n. 73 - Situazione rating assegnati in Italia alle Regioni

Enti	Moody's	S/P	Note
ITALIA	AA2	AA -	Peggiorato da SP (da AA stabile a AA-)
Lombardia	Aa1	AA-	declassato da AA a AA- con outlook stabile
Toscana	Aa2	AA-	declassato da AA a AA- con outlook stabile
Emilia Romagna	Aa2	AA-	declassato da AA a AA- con outlook stabile
Veneto	Aa2		stabile
Umbria	**Aa3**	**AA-**	**stabile**
Marche	Aa3	AA-	stabile
Abruzzo	Aa3	A	stabile
Liguria	Aa3		stabile
Lazio	A1	A	peggiorato da Moody's (da Aa3 a A1) e Standard e Poor's (da AA- a A+ e a A prospettive stabili)
Basilicata	A1		Stabile
Sardegna	A2		peggiorato da Moody's (da A1 a A2)
Sicilia	A2		Peggiorato da Moody's (da A1 a A2)
Puglia	A2		stabile
Molise	A2		stabile

Fonte: Elaborazioni del Servizio Bilancio e Controllo di Gestione della Regione Umbria

Per questi motivi la Regione Umbria si è potuta presentare agli investitori internazionali risultando, **nel 2002, il primo ente territoriale italiano per emissioni obbligazionarie** per un totale di circa 1,5 miliardi di euro.
Tale operazione, che è consistita nell'attivazione di fondi statali per la ricostruzione post terremoto del 1997, ha consentito di far conoscere ed apprezzare l'Umbria dalle principali piazze finanziarie mondiali (Europa, Asia, Stati Uniti) con evidenti benefici in termini economico-finanziari.

Nel 2003 la regione si è dotata di un **programma di Euro Medium Term Note (EMTN)**, quale strumento finanziario innovativo altamente flessibile che permette di emettere prestiti obbligazionari fino ad un certo ammontare complessivo entro una documentazione quadro, con evidenti vantaggi sia dal punto di vista economico che amministrativo procedurale.

In virtù, infatti, dei meccanismi tipici del programma la Regione Umbria ha la facoltà e la libertà di decidere in piena autonomia se e quando effettuare emissioni di titoli a medio e lungo termine con una delle seguenti modalità alternative fra di loro:

- "*private placement*": ossia emissione con sottoscrizione a fermo destinata ad un numero limitato di investitori istituzionali con cui la Regione negozia le condizioni del prestito;
- "*public placement*", ossia emissione destinata ad un numero maggiore di investitori, distribuiti anche in mercati geografici diversi, sempre istituzionali (con l'esclusione degli investitori retail -persone fisiche);
- "*reverse enquiry*": ossia emissioni obbligazionarie con strutture particolari richieste da esigenze specifiche di investitori disposti ad offrire tassi di interesse più convenienti e vantaggiosi rispetto alle emissioni standard.

Il programma permette di reperire risorse per:

- sostegno al programma pluriennale di investimenti nei vari settori regionali con onere a carico del bilancio della Regione;
- attivazione di linee di credito provenienti dal bilancio dello stato in virtù di vigenti e future disposizioni legislative.

Tale nuovo strumento, fornendo la struttura quadro di procedure ed accordi legali, oltre che facilitare e snellire – rispetto ad altri strumenti finanziari tradizionali – i processi di autorizzazione di nuovi finanziamenti, contiene la caratteristica di essere calibrato in base alle strategie dell'emittente ed offrire flessibilità di finanziamento e alternative di investimento per gli investitori con ripercussioni positive per l'ente in termini di economicità dei costi.

La gestione attiva del debito regionale

La Regione Umbria, ormai da alcuni anni, attua una gestione attiva del proprio debito in quanto l'uso appropriato degli strumenti messi a disposizione dai mercati finanziari consente di migliorare la composizione e la qualità dell'indebitamento con conseguenti effetti positivi sul bilancio regionale.

Tale attività comporta una gestione dinamica basata su un continuo monitoraggio delle proprie posizioni debitorie in relazione alle varie opportunità e agli strumenti offerti dal mercato dei capitali. Lo scopo è quello di seguire l'evoluzione dei tassi per riuscire ad avere un costo medio del debito in linea con quello di

mercato non perdendo mai di vista però il principio di minimizzare il rischio a carico dei propri bilanci ed il perseguimento di una gestione efficiente ma non speculativa.

L'obiettivo cioè è quello di **ottimizzare il profilo di costo/rischio** dove il rischio viene inteso come variabilità degli oneri finanziari piuttosto che come variabilità del valore di mercato del debito.
L'individuazione delle diverse tipologie di azione e di strumenti finanziari è volta a formulare una strategia in grado di perseguire i seguenti obiettivi:

- allineare il costo dell'indebitamento alle condizioni di mercato correnti;
- ridurre il costo del debito e al contempo l'esposizione al rischio di rialzo dei tassi;
- bilanciare la composizione del debito regionale tra tasso fisso e tasso variabile in funzione dell'andamento dei tassi;
- ottimizzare i fattori determinanti nella valutazione di merito delle agenzie di rating.

Tra gli strumenti utilizzati per il perseguimento di tali obiettivi, la Regione ha negli ultimi anni impiegato i prodotti derivati finanziari ed in particolare **gli swap**. Tali strumenti hanno il vantaggio di essere molto flessibili e di offrire un'ampia gamma di strutture in grado di rispondere alle esigenze e alle finalità perseguite. Inoltre possono essere facilmente rinegoziati e ristrutturati in relazione all'andamento delle condizioni di mercato.
Nel mese di marzo 2001, la Regione ha portato a termine la più **grande operazione di ristrutturazione e rifinanziamento del proprio debito** con un'emissione obbligazionaria pari a 166 milioni di euro.
Con questa operazione, accolta molto favorevolmente dai mercati, sono stati estinti 10 mutui contratti in anni precedenti a tassi più elevati di quelli correnti, provvedendo al loro rifinanziamento con il netto ricavo del prestito obbligazionario emesso.
L'emissione è risultata molto vantaggiosa per la Regione ottenendo uno spread di 0,20 punti percentuali annui sull'Euribor per una scadenza a trenta anni. Contestualmente, tenuto conto della scadenza molto lunga, è stata realizzata un'operazione di swap sui flussi di ammortamento del Prestito con una copertura a tasso fisso del 5,13%.

Gli effetti della ristrutturazione del debito regionale

Attraverso questa operazione sono stati raggiunti i seguenti obiettivi:

- il tasso di interesse medio ponderato pagato sull'intero stock del debito regionale si è ridotto dal 5,43% al 4,96%;
- è stata ottimizzata la composizione del debito regionale portando la quota dell'indebitamento a tasso fisso dal 43% al 72%;

- la vita media residua del debito complessivo è aumentata da 9,2 anni a 13,3 anni ottenendo però una normalizzazione dei flussi delle rate nel tempo;
- l'allungamento della durata non ha comportato un aumento del costo complessivo del debito, anzi, il valore attuale dei flussi degli interessi pagati su tutti i mutui a carico del bilancio regionale, calcolati ai tassi di mercato al momento dell'emissione, presenta un risparmio totale di circa 9 milioni di euro;
- la Regione paga un tasso fisso del 5,13% sui mutui estinti e rifinanziati, che oltre a ridurre il costo del servizio del debito e il rischio di variazione in aumento dei tassi, consente un risparmio di circa 0,47 p.p.a. rispetto al tasso che la Regione avrebbe ottenuto per un analogo prestito emesso direttamente a tasso fisso in quel momento.

L'ammontare dello stock di debito della Regione Umbria al 31/12/2004 risulta pari a **371 milioni di euro** secondo l'andamento rappresentato nella tabella seguente:

Tab. n. 74 - Lo Stock di debito della Regione Umbria negli anni 2000-2004 - *Dati in milioni di euro*

	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Stock debito	**314**	**308**	**373**	**389**	**371**
di cui: Nuovi mutui/prestiti	49	0	79	33	0

Fonte: Elaborazioni del Servizio Bilancio e Controllo di Gestione della Regione Umbria

Le caratteristiche del debito regionale

Il debito regionale è formato per il 64% da mutui e per il restante 36% da prestiti obbligazionari. Il 45% del totale è a tasso fisso, la vita residua media è pari a 13,8 anni ad un tasso medio ponderato del 4,72%.

Il rapporto debito/entrate correnti è rimasto sostanzialmente immutato negli ultimi anni (circa il 20%) ed il relativo servizio è rimasto costantemente al di sotto del 2%.

La Regione, inoltre, ai fini dell'attivazione dei fondi statali per la ricostruzione nelle zone colpite dal sisma del 1997 ha effettuato emissioni obbligazionarie (con onere a totale carico del bilancio dello Stato) per complessivi 3,8 miliardi di euro. Tali fondi non sono transitati per il bilancio regionale, ma vengono gestiti tramite Funzionario Delegato nella contabilità speciale aperta presso la Tesoreria Provinciale dello Stato.

4.2 La politica della spesa

La dinamica delle spese di funzionamento della Regione

Per quanto riguarda le **spese per il funzionamento dell'Ente**, la tabella n. 75 evidenzia l'andamento delle stesse nel periodo 2001-2004.

Una oculata politica di acquisti ha permesso di investire nella realizzazione di procedure informatiche che hanno determinato una maggiore e migliore efficienza, trasparenza ed economicità.

Va rilevato che qualche variazione rispetto al trend positivo nelle spese dell'ultimo esercizio finanziario potrà verificarsi in esito alle procedure di gare avviate per l'affidamento dei servizi in scadenza (pulizie, assicurazioni, manutenzioni immobili), i cui importi, è prevedibile, potranno subire degli incrementi.

Variazioni complessivamente migliorative per il conseguimento dell'obiettivo del contenimento della spesa potranno conseguire, comunque, dagli esiti dei lavori già avviati dal Gruppo per l'aggiornamento e la revisione della normativa regionale in materia di forniture e acquisti di beni e servizi: la possibilità di fruire di offerte provenienti da un mercato molto più ampio e concorrenziale, con evidenti benefici in termini di economicità ed efficienza.

Tab. n. 75 - Le spese di funzionamento dell'ente – *Importi in euro*

Oggetto	2001	2002	2003	2004*
Spese giunta	651.252,15	661.113,98	651.462,00	700.118,39
Consultazioni elettorali	720.460,18	15.493,00	10.329,00	10.329,00
Comunicazioni istituzionali	516.456,90	546.000,00	574.328,45	588.681,16
Spese legali e contenzioso	967.381,11	759.943,10	492.782,00	446.203,99
Contributi a enti	1.884.551,22	1.472.764,97	1.349.104,90	1.416.604,90
Bollettino ufficiale	-	285.000,00	365.000,00	280.003,70
Coreco	160.101,64	70.101,00	0	0
Relazioni Istituzionali	361.519,83	364.109,00	364.109,00	364.109,00
Oneri figurativi	387.342,67	387.342,00	387.342,00	387.342,00
Imposte e tasse	451.899,79	364.993,49	364.493,49	374.493,49
Mensa, autoparco e rimb.	1.601.016,39	1.927.591,61	1.361.091,61	1.495.866,36
Manut e acq beni e servizi	7.611.625,18	6.906.586,86	7.583.150,50	7.464.250,90
Sistema informativo	2.143.296,13	2.142.700,00	1.739.345,00	1.539.618,40
Consulenze	568.102,59	309.000,00	356.594,52	336.919,82
Altri oneri finanziari	1.554.519,25	374.814,00	370.814,00	370.194,30
Totale	**19.579.525,03**	**16.587.553,01**	**15.969.946,47**	**15.774.735,41**
Rimborsi e accertamenti	712.644,85	992.998,22	1.386.333,53	2.903.683,97
Totale generale	**20.292.169,89**	**17.580.551,23**	**17.356.280,00**	**18.678.419,38**

** Previsione*

Fonte: Direzione alle Risorse umane, finanziarie e strumentali della Regione Umbria

Le spese di funzionamento della Regione nel periodo dal 2001 al 2004 sono diminuite in modo consistente; come emerge dalla

tabella la riduzione ha riguardato pressochè tutte le tipologie di spesa. Sono stati riportati separatamente gli oneri riguardanti l'accertamento ed il rimborso dei tributi regionali; infatti nel 2002 è stato avviato il recupero delle tasse automobilistiche per l'anno di imposta 1999, che ha già prodotto riscossioni per due milioni di euro, e nel 2003, con decorrenza 2004 è stata affidata all'Automobile Club d'Italia (ACI) la completa gestione della tassa.

La dinamica della spesa per il personale

L'andamento della spesa del personale nel periodo 1999-2004 evidenzia con immediatezza l'impatto delle dinamiche contrattuali del comparto Regioni - Enti Locali che si sono succedute nel corso degli anni. In particolare, prendendo come spartiacque il CCNL del comparto e della dirigenza relativi al quadriennio 1998-2001 il periodo può essere suddiviso in due parti:

•biennio 1999-2000;

•quadriennio 2001-2004.

Il biennio 1999-2000 è caratterizzato da una sostanziale stabilità della spesa per il personale se si prescinde dai costi per la risoluzione consensuale attivata per la prima volta con L.R. 17/99, il cui impatto finanziario si riscontra nell'esercizio 2000. Comincia già a delinearsi la diversa composizione della spesa con un progressivo incremento della quota per le retribuzioni accessorie rispetto alle fisse, il cui importo complessivo va progressivamente riducendosi, anche per effetto delle cessazioni dal servizio a seguito di risoluzione consensuale.

Si evidenzia come a partire dal 2000 è progressivamente aumentato il fondo per il trattamento accessorio del comparto cui sono confluite risorse, contrattualmente determinate, precedentemente imputabili a competenze fisse mentre si denota la stabilità del fondo per la retribuzione di posizione e risultato della dirigenza che, istituito come capitolo separato nell'anno 2000, non ha nel tempo subito variazioni essendo fermi i rinnovi contrattuali.

Analizzando **il quadriennio 2001-2004** si evidenzia l'incremento del 8,51% per il 2001 rispetto al periodo precedente e del 4,77% per il 2003 rispetto al 2002. Il maggior onere è imputabile ai rinnovi contrattuali il cui impatto finanziario grava direttamente su tali esercizi, impatto che nell'ultimo contratto è comunque inferiore a quello stimato a livello nazionale, pari all'8,66%.

Nel 2003, atteso il costo del rinnovo contrattuale del comparto biennio economico 2002-2003, già quantificato in 3 milioni di euro, si è conseguentemente rilevato un maggiore onere rispetto all'esercizio 2002.

Tab. n. 76 - Spesa del il personale anni 1999-2004 *Valori in euro*

Tipologia di Spesa	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Personale Giunta Regionale	54.957.774,69*	52.705.598,91*	50.719.690,93*	46.224.328,09**	43.121.119,49	44.043.500,00
Personale ex Ministero del Lavoro /AUL	-	-	631.774,91	470.639,00	516.600,00	526.000,00
Personale ARPA	-	-	-	-	641.000,00	720.000,00
Personale APT	-	-	-	-	746.380,51	704.000,00
Personale AUR	-	-	-	-	411.000,00	404.000,00
Personale a tempo determinato	-	-	-	670.628,45	1.063.103,20	1.249.000,00
Personale comandato	-	-	-	697.070,00	765.000,00	876.000,00
Direttori	624.912,85	1.032.913,80	1.136.205,18	1.476.205,00	1.265.705,89	1.280.000,00
Spese consolidate per personale	**55.582.687,54**	**53.738.512,71**	**52.487.671,02**	**49.538.870,54**	**48.529.909,09**	**49.802.500,00**
Fondo ex art. 15 CCNL comparto (inclusa pesatura posiz.org.)	2.427.347,43	4.250.440,28	4.434.298,93	5.115.554,34	5.856.500,00	6.300.000,00
Avvocatura	-	-	-	-	11.296,42	10.652,64
Fondo per lavoro straordinario	-	242.734,74	260.810,73	261.187,00	237.000,00	240.000,00
Fondo retribuzione posizione e risultato dirigenti	-	-	3.453.074,20	3.493.072,00	3.493.000,00	3.509.000,00
Fondo per indennità trasferta e rimborsi spese	826.331,04	723.039,66	723.039,66	780.739,00	538.000,00	538.000,00
Spese per trattamenti accessori	**3.253.678,47**	**5.216.214,68**	**8.871.223,52**	**9.650.552,34**	**10.135.796,42**	**10.597.652,64**
Spese per formazione professionale	258.228,45	395.228,39	598.351,06	268.200,00	284.000,00	284.000,00
Spese per concorsi	104.215,79	36.151,98	36.151,98	17.751,00	87.900,00	45.900,00
Contributo ARAN	-	-	-	10.943,80	5.797,00	5.797,00
Altre tipologie di spese	**362.444,24**	**431.380,37**	**634.503,04**	**296.894,80**	**377.697,00**	**335.697,00**
Risoluzione consensuale dei dirigenti	-	568.102,59	2.324.056,03	1.164.700,00	1.500.000,00	-
Spese per transazioni e conciliazioni	-	-	222.076,45	48.191,00	156.000,00	368.000,00
Spesa per personale trasferito	-	-	-	3.952.551,65	6.861.712,00	7.674.996,00
Spese variabili assunte a carico dell'esercizio	**-**	**568.102,59**	**2.546.132,48**	**5.165.442,65**	**8.517.712,00**	**8.042.996,00**
Spese per il personale	**59.198.810,25**	**59.954.210,35**	**64.539.530,06**	**64.651.760,33**	**67.561.114,51**	**68.778.845,64**
Gabinetto	-	263.909,48	428.659,23	428.659,00	502.000,00	520.000,00
Assistenti ex art. 9 L.R. 15/97	189.299,95	268.557,59	667.262,31	567.284,00	718.000,00	740.000,00
Spese fisse personale per assistenza agli organi	**189.299,95**	**532.467,07**	**1.095.921,54**	**995.943,00**	**1.220.000,00**	**1.260.000,00**
Totale spese personale Giunta regionale	**59.388.110,20**	**60.486.677,42**	**65.635.451,60**	**65.647.703,33**	**68.781.114,51**	**70.038.845,64**

NOTA: I valori dell'anno 2004 derivano da una previsione assestata al mese di ottobre. Per i restanti anni i valori sono tratti dai dati assestati di bilancio.

* Comprende spesa per tempo determinato, personale comandato e agenzie.

** Comprende spesa per il personale trasferito fino al 31/05/2002 e per le agenzie.

Fonte: Direzione alle Risorse umane, finanziarie e strumentali della Regione Umbria

La previsione di utilizzo del 2004 si assesta sulla medesima cifra dell'anno 2003 e riesce a finanziare l'incremento contrattuale della dirigenza per il biennio economico 2002-2003, nonché il piano occupazionale approvato a dicembre 2003.
Si precisa che nell'ultimo triennio è stata data completa attuazione al piano occupazionale 2001-2003 che ha visto il maggiore impatto finanziario nell'anno 2004. Si evince quindi come il turn-over abbia permesso un completo finanziamento delle politiche del personale senza incremento di oneri.

Politiche retributive

Dal 2000 al 2003 le azioni attivate per il personale mirate alla qualificazione, sviluppo e riconoscimento delle professionalità interne, sono state supportate con la definizione di specifiche politiche retributive con ricaduta sulla parte delle competenze accessorie.
Molto significativi sono stati gli interventi mirati a qualificare ed elevare la specificità delle competenze professionali e delle prestazioni individuali, quali le retribuzioni di posizione e risultato delle posizioni organizzative e delle posizioni dirigenziali.

Il CCNL di comparto di gennaio 2004

Il CCNL di comparto di gennaio 2004 ha introdotto importanti novità che riguardano le politiche retributive; è la prima volta infatti che il comparto Regioni - Enti locali raggiunge i livelli retributivi degli altri comparti, in particolare ministeri ed enti pubblici non economici, grazie soprattutto all'istituzione dell'indennità di comparto.
Significative risultano le norme che disciplinano la quantificazione e gestione delle risorse decentrate (art. 31 e seguenti).

Il fondo per le politiche di sviluppo, a decorrere dal 2004, viene suddiviso in:

- **risorse stabili** finanziate dalle fonti che hanno carattere di certezza, stabilità e continuità, il loro importo rimane costante per gli esercizi futuri, con la conseguenza che il finanziamento dei compensi fissi, che vengono decisi in sede decentrata, (posizioni organizzative, progressioni orizzontali, indennità di comparto) se incrementati, porteranno ad una conseguente riduzione delle disponibilità;
- **risorse variabili** finanziate da risorse eventuali quali, per esempio, gli effetti derivanti dall'implementazione di nuove attività/servizi, hanno carattere di incertezza nel tempo e sono utilizzate, in base a quanto stabilito in sede decentrata, per gli interventi di incentivazione salariale, in particolare la produttività.

Il meccanismo delineato suscita perplessità in ordine alla determinazione delle risorse per singoli aggregati economici.

Nel passato infatti, le integrazioni al fondo per il miglioramento dei servizi sono state possibili utilizzando risorse di bilancio non direttamente riconducibili a specifici finanziamenti ex art. 31 nuovo CCNL; si pensi ad esempio all'integrazione prevista per gli Enti c.d. "virtuosi", ad oggi norma questa disapplicata.
L'esigenza di rendere più leggibile e trasparente il sistema di finanziamento del salario accessorio comporta quindi una verifica dei meccanismi di costituzione del fondo di non facile interpretazione in quanto effettuata "a posteriori"; per questo l'ipotesi come delineata potrebbe subire delle variazioni in ordine all'ammontare delle risorse variabili disponibili, in quanto dipendente dal monte risorse stabili, necessariamente da finanziare.

La valorizzazione del patrimonio immobiliare regionale.

Con la modifica della L.R. 14/97 sono state introdotte procedure e modalità nuove che consentono di coordinare i diversi strumenti di programmazione esistenti nell'ordinamento regionale, estendendo anche al patrimonio sanitario regionale il metodo della programmazione per la messa a reddito e la gestione di tale patrimonio.
La scelta fondamentale è quella di mettere a "leva" la risorsa patrimonio immobiliare, al fine di contribuire, anche attraverso processi di alienazione, alla messa a reddito e alla valorizzazione di cespiti immobiliari, alla rivitalizzazione sociale e economica dei territori, soprattutto quelli montani e nel contempo ad acquisire risorse per finanziare progetti e politiche di sviluppo e investimento.

Gli strumenti operativi per la valorizzazione del patrimonio immobiliare

Conseguentemente, con l'adozione del **Programma triennale di politica patrimoniale e dei Piani attuativi annuali**, la Regione si è dotata di strumenti operativi che consentono di attuare le azioni previste negli atti di programmazione.
Un rilevante ruolo nell'ambito delle politiche di valorizzazione del patrimonio regionale spetta alla RES quale uno degli strumenti approntati dalla Regione a supporto dell'attività volta alla valorizzazione e messa a reddito del patrimonio regionale.
Sono così state tempestivamente avviate, e per taluni beni completate, le procedure per l'alienazione degli immobili.
In particolare, per quanto riguarda l'alienazione dei terreni marginali, suddivisi in n. 60 lotti, sono stati avviati tutti i procedimenti per l'alienazione e effettivamente alienati circa il 50%.
Per l'alienazione delle 54 aziende agrarie sono stati attivati la totalità dei procedimenti.

L'effettiva alienazione di tali complessi immobiliari, che potrebbe consentire di incassare complessivamente, nel triennio, circa 16 milioni di euro, sta registrando alcuni ritardi a causa del coinvolgimento dell'agenzia ministeriale ISMEA, alla quale gli agricoltori tendono a rivolgersi per l'accesso al credito agrario.
Dal 2000 ad oggi sono stati alienati beni immobiliari che hanno comportato un introito pari a 7,65 milioni di euro ed è in corso la pubblicazione di bandi di vendita per un importo complessivo di 1,108 milioni di euro.

L'obiettivo da perseguire entro la fine della legislatura è costituito quindi dal completamento delle procedure attivate con il piano attuativo 2003 e l'avvio delle iniziative previste nel piano 2004, in fase di definizione, nonché dalla predisposizione degli atti preliminari per la redazione del Programma patrimoniale 2005-2007.

Sul versante della **valorizzazione dei beni del patrimonio regionale**, sono stati completati gli studi e le ipotesi progettuali relativi all'Azienda floro-vivaistica "Il Castellaccio" in Spello e al patrimonio immobiliare situato sul Monte Subasio.

Sempre nell'ambito delle iniziative finalizzate alla messa a reddito del patrimonio immobiliare regionale, si è provveduto ad attuare politiche di incremento e aggiornamento della redditività dei cespiti immobiliari concessi in godimento a terzi.

Tab. n. 77 - Consistenza delle concessioni e dei contratti di affitto attivi nel periodo 2000-2003 - *Importi in euro*

ENTE TITOLARE	2000	2001	2002	2003
C.M.SUBASIO patr.agro-forestale	51.377,37	63.646,32	46.024,29	47.632,63
C.M. Monte PEGLIA patr.agro-forestale	90.896,41	93.751,64	103.300,00	116.102,98
C.M. Monti MARTANI patr.agro-forestale	-	-		
C.M.ALTO CHIASCIO patr.agro-forestale	19.186,37	2.904,04	5.149,93	1.178,81
C.M.ALTO TEVERE patr.agro-forestale	79.743,18	88.565,61	98.672,80	24.707,78
Regione acque minerali	120.511,34	111.805,43	88.956,00	850.423,18
Regione gestione diretta	113.108,71	93.691,74	93.691,74	262.742,44
Provincia di Perugia			54.482,61	60.671,06
TOTALE	**474.823,39**	**454.364,78**	**1.090.277,37**	**1.363.458,88**

Fonte: Direzione alle Risorse umane, finanziarie e strumentali della Regione Umbria

Tab. n. 78 - Proventi vendita immobili regionali – Anni 2000-2004- *Importi in euro*

Anno	Immobile	Importo
2000	Terni - Via C. Battisti (acconto)	11.697,75
2000	Terni - Via C. Battisti (acconto)	11.697,75
2000	Terni - Via C. Battisti (saldo)	105.279,74
2000	Terni - Via C. Battisti (saldo)	105.279,74
2000	Pornello - S. Venanzo (acconto)	18.791,29
2000	Pornello - S. Venanzo (saldo)	169.121,56
2001	Acconto permuta Palazzo Penna con Ex Lazzaretto	516.456,90
2001	Saldo permuta Palazzo Penna con Ex Lazzaretto	2.073.884,33
2001	Hotel del Lago srl	1.270.483,98
2001	Complesso Agroindustriale - Fornole Amelia	2.871.500,36
2001	Ex Colonia Gioventù Italiana - Gualdo Tadino	83.666,02
2002	Terreno - Comune C. Lago	1.020,00
2002	Città di Castello - Via S. Antonio	38.734,27
2002	Città di Castello - Via S. Antonio	102.258,46
2002	Città di Castello - Via S. Antonio	167.848,49
2002	Città di Castello - Via S. Antonio	56.810,47
2004	Terreni - Comune C. Castello	48.073,22
TOTALE		**7.652.604,33**

Fonte: Direzione alle Risorse umane, finanziarie e strumentali della Regione Umbria

La Spesa sanitaria

Il Sistema Sanitario Regionale risulta, per il periodo 2000 – 2004, in sostanziale equilibrio; infatti, rispetto alle perdite inizialmente conseguite dalle Aziende Sanitarie Regionali sono intervenute le integrazioni al finanziamento previste dagli Accordi del 3 agosto 2000 e dell'8 agosto 2001 che solo per poche Regioni, tra cui l'Umbria, hanno comportato il raggiungimento di tale risultato senza l'imposizione di tasse e/o ticket. Successivamente, per gli anni 2002-2004, la Regione Umbria ha avviato una procedura di valorizzazione del Patrimonio delle Aziende Sanitarie Regionali ormai estraneo al perseguimento dei fini istituzionali, al fine di reperire le risorse necessarie ad integrare il Fondo sanitario.

Nella tabella che segue viene analiticamente illustrata la situazione dell'intero periodo, dalla quale si evince che la somma delle perdite inizialmente registrate dalle Aziende per il periodo 2000-2004 è complessivamente pari ad 181,666 milioni di euro. La Legge 15 giugno 2002 n. 112, di conversione del Decreto Legge n. 63/2002, ha fissato l'integrazione al finanziamento per gli anni 2000 e 2001 che, per la Regione dell'Umbria, ha corrisposto ad un'ulteriore assegnazione di 80,677 milioni di euro.

La stessa Legge ha anche stabilito che per la copertura delle maggiori occorrenze finanziarie del Servizio Sanitario Nazionale

per il periodo di che trattasi le Regioni dovevano farvi fronte, per l'importo residuo, con oneri a proprio carico, quindi con propri mezzi di bilancio, che, limitatamente all'anno 2000, potevano anche derivare da operazioni di indebitamento. La Regione dell'Umbria ha perciò provveduto alla copertura della quota dei disavanzi sanitari relativi all'anno 2000 a carico del bilancio regionale, stimata in 20, 658 milioni di euro mediante l'accensione di un mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti.

A partire dall'anno 2001, il punto 13) dell'Accordo dell'8 Agosto 2001 ha previsto che il Governo doveva emanare, previa intesa con le Regioni, tutti i provvedimenti necessari a riconfermare la piena riconduzione delle attività assistenziali svolte dalle Aziende Ospedaliere Universitarie (miste e/o policlinici) alla programmazione regionale, prevedendo una adeguata corresponsabilizzazione finanziaria delle università per la loro parte. Pertanto, in attesa dell'emanazione del relativo provvedimento statale, si è ritenuto equo porre a carico dell'Università il 50% delle perdite realizzate dalle Aziende Ospedaliere Miste di Perugia e di Terni per gli anni 2001, 2002 e 2003, che corrispondono a 27,714 milioni di euro.

Il raggiungimento dell'equilibrio indicato in tabella riferito a tali anni, quindi, è subordinato all'effettivo riconoscimento del 50% delle perdite conseguite dalle Aziende Ospedaliere negli esercizi indicati. Qualora la Regione dovesse sopportare anche tale onere, si otterrebbe un aggravio del risultato complessivo del SSR per l'importo di cui sopra.

Inoltre è necessario prevedere una integrazione al finanziamento pari a 84 milioni di euro. Tale importo verrà assicurato da un progetto di valorizzazione e successiva alienazione del patrimonio immobiliare dismesso delle Aziende Sanitarie, nonché da ulteriori risorse statali, essendo in corso con il Governo la definizione della copertura delle perdite degli esercizi precedenti, con la Legge Finanziaria 2005.

Per tale finalità è stata promulgata la LR 7/2004 avente per oggetto "Disposizioni in materia di finanziamento degli investimenti del Servizio Sanitario Regionale" con la finalità di disciplinare modalità e termini per la valorizzazione del patrimonio delle Aziende sanitarie regionali non avente più fini istituzionali.

Si prevede che tali risorse saranno disponibili in tempo utile per essere utilizzate ai fini del pareggio dell'esercizio 2004.

Tab. n. 79 - Risultati di esercizio del Servizio Sanitario regionale – Anni 2000-2004 *Valori espressi in milioni di euro*

	2000	2001	2002	2003	2004
Perdita	37,036	68,369	4,685	71,576	0,000
50% Perdite Az. Osp. poste a carico dell'Università	-	12,875	3,057	11,782	-
Integrazione al finanziamento rispetto al riparto iniziale - L.112/2002	22,724	57,953	-	-	-
Mutuo a carico del bilancio regionale	20,658	-	-	-	-
Recupero eccedenza fondi accantonati negli esercizi precedenti	-	-	-	10,599	-
Integrazione al Finanziamento prevista dalla Legge Finanziaria 2004	-	-	-	10,000	-
Fabbisogno aggiuntivo di risorse (cfr. Dap 2004-2006)	-	-	7,000	47,000	30,000
SALDO	+ 6,346	+2,459	+5,372	+7,805	0,000

Fonte: Direzione Sanità e servizi sociali della Regione Umbria.

Anche dal confronto nazionale sulle principali voci di costo, si evidenzia un positivo andamento del S.S.R. umbro. Infatti, come risulta dalla tabella n. 80, che riporta, in valore assoluto e come incidenza percentuale, il costo per livelli essenziali di assistenza, si evince che il dato regionale relativo al **costo pro-capite dell'assistenza sanitaria, è inferiore di 11,86 euro rispetto alla media nazionale**.

Tale dato è ancora più significativo se si considera che l'indice di invecchiamento della popolazione umbra è al quarto posto nella graduatoria nazionale, e che quindi il costo pro-capite dovrebbe essere di molto superiore alla media nazionale.

Tale risultato è stato raggiunto attraverso una incisiva politica di sviluppo per ciò che riguarda la prevenzione e l'assistenza di base, per i quali, appunto, la tabella mostra un costo pro-capite maggiore rispetto alla media nazionale.

A fronte di questo, si sono realizzati **forti risparmi sull'assistenza farmaceutica** ed, in particolare, **sull'assistenza ospedaliera**. Tale struttura della spesa è di per se un indicatore di appropriatezza dell'uso delle risorse.

Tab. n. 80 - Costo procapite *(Valori in euro)* **e incidenza percentuale per livelli di assistenza DPCM 29 novembre 2001**

Costo pro -capite	Media Nazionale anno 2002	Umbria anno 2002	differenza
Assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro	54,59	57,93	3,34
Assistenza di base	82,57	88,45	5,87
Assistenza farmaceutica - Totale	222,32	212,62	-9,71
Assistenza Specialistica ambulatoriale Totale	181,21	191,14	9,92
Assistenza ospedaliera	656,58	635,29	-21,29
TOTALE	**1197,28**	**1185,42**	**-11,86**

	Incidenza percentuale media nazionale anno 2002	Incidenza percentuale Umbria anno 2002	differenza
Assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro	3,87	4,12	0,24
Assistenza di base	5,86	6,29	0,43
Assistenza farmaceutica - Totale	15,78	15,11	-0,66
Assistenza Specialistica ambulatoriale Totale	12,86	13,59	0,73
Assistenza ospedaliera	46,59	45,16	-1,43

Fonte: Direzione Sanità e servizi sociali della Regione Umbria

La tabella n. 81, che mette a confronto l'incremento dei costi relativo agli anni 2002 e 2003, tra l'Umbria e l'Italia, mostra un dato complessivamente più alto per la nostra regione, specificatamente per il settore "beni e servizi".

Questo andamento è dovuto, da un lato al fatto che, partendo da una spesa pro-capite più contenuta, nel tempo, c'è maggiore difficoltà a contenere la stessa entro limiti contenuti, dall'altro lato al fatto che ci sono stati, ed in parte sono ancora in corso, trasferimenti di strutture in diverse località, che hanno determinato e determineranno, fino al loro completamento, una duplicazione di costi proprio alla voce "beni e servizi", in particolar modo per ciò che riguarda, ad esempio, le utenze (+7,4%), le pulizie (+5,2%), l'acquisto di materiali per le manutenzioni (+7,8%), anche per l'inevitabile esigenza di assicurare l'apertura contemporanea della vecchia e della nuova costruzione.

Tab. n. 81 - Confronto delle principali voci di costo tra Umbria e Italia - Anni 2002 e 2003 - *Valori in migliaia di euro*

COSTI	UMBRIA			ITALIA			DIFF. %
	2002	2003	var.%	2002	2003	var.%	
Personale	478.408	490.583	2,54	27.693.051	27.921.560	0,83	1,72
Acquisti di esercizio	152.896	173.318	13,36	7.575.700	8.178.790	7,96	5,40
Manutenzione e riparaz.	21.770	22.436	3,06	1.142.117	1.186.771	3,91	-0,85
Medicina di base	67.831	71.737	5,76	4.612.789	4.843.366	5,00	0,76
Farmaceutica	166.709	157.651	-5,43	11.887.680	11.163.317	-6,09	0,66
Assistenza specialistica	11.225	10.464	-6,78	2.721.445	2.778.997	2,11	-8,89
Assistenza riabilitativa ed integ.	46.677	45.246	-3,07	2.956.990	3.142.335	6,27	-9,33
Assistenza Ospedaliera	31.715	32.888	3,70	8.036.041	8.325.872	3,61	0,09
Servizi appaltati	50.608	61.147	20,82	2.835.793	3.060.909	7,94	12,89
Oneri finanziari	1.732	1.800	3,93	174.565	165.309	-5,30	9,23
Imposte e tasse	33.948	35.392	4,25	2.008.253	2.026.253	0,90	3,36
Altri costi	110.479	134.088	21,37	7.345.242	7.891.162	7,43	13,94
TOTALE	**1.173.998**	**1.236.750**	**5,35**	**78.989.666**	**80.684.641**	**2,15**	**3,20**

Fonte: Direzione Sanità e servizi sociali della Regione Umbria

La ricostruzione post terremoto: problematiche aperte

Ammontano a tre miliardi di euro le risorse finanziarie ancora necessarie al completamento della ricostruzione in Umbria, le cui stime originariamente previste sono state, forse per la prima volta in Italia, confermate.

L'esiguità delle risorse assegnate alla Regione nel 2003 (67 milioni di euro) e nel 2004 (101 milioni), nonché le previsioni ancora più modeste contenute nella finanziaria del 2005, fanno emergere serie **preoccupazioni circa la prosecuzione e il compimento delle attività della ricostruzione** secondo i programmi elaborati subito dopo il sisma e condivisi da tutte le istituzioni interessate: Governo, Regione, Enti locali.

Qualora dovessero essere confermate, come appare molto probabile, le previsioni della finanziaria 2005, verrebbe infatti meno la possibilità di completare il recupero dei centri storici e dei centri minori all'interno dei PIR, delle seconde case, degli edifici adibiti ad attività produttive, nonché di importanti beni culturali e di opere pubbliche non ancora finanziati, con evidenti conseguenze negative a livello sociale economico e culturale.

Inoltre la carenza delle risorse non consentirebbe più agli enti locali di sostenere gli oneri per il personale tecnico e amministrativo, assunto ai sensi dell'art.14 della legge 61/98, per l'espletamento delle attività connesse alla ricostruzione. Il conseguente mancato rinnovo degli incarichi professionali determinerebbe, oltre alle ricadute negative sul piano occupazionale, il sostanziale blocco dei procedimenti connessi alla attività di ricostruzione già in essere.

Si prospetterebbe altresì, col venir meno delle risorse necessarie per finanziare l'art. 12 della stessa legge 61/98, il rischio del

dissesto per molti Comuni ai quali dovrebbe invece essere assicurato un graduale rientro nell'ordinario.
Verrebbero infine meno tutta una serie di istituti giuridici regolarmente normati, quale ad esempio la autonoma sistemazione, che senza risorse non potrebbero essere più utilizzati, creando una disparità di trattamento tra chi è partito prima e chi dopo.

4.3 Gli indirizzi per la manovra finanziaria

La manovra di bilancio per il 2005 si pone in continuità con quelle delineate nei Dap precedenti, confermando in particolare il perseguimento **dell'equilibrio di bilancio**, obiettivo questo al quale riconoscere un valore che va oltre il pur importante aspetto contabile e finanziario per assumere una connotazione di tipo politico, enfatizzando il ruolo di strumento di governo che il bilancio deve sempre più rivestire e salvaguardando conseguentemente adeguati spazi di agibilità per il collegamento tra gli indirizzi politico-programmatici e le scelte di allocazione delle risorse.
Al tempo stesso, trattandosi del bilancio di previsione relativo ad un anno nel quale cade la scadenza della legislatura e quindi il rinnovo degli organi, il contenuto politico-programmatico delle scelte finanziarie deve inevitabilmente tenere conto di tale discontinuità.

Lo scenario di riferimento è stato descritto nel capitolo 1, laddove si è trattato dei principali riflessi sulla finanza regionale derivanti dalla manovra del Governo.
Tale scenario presenta sempre più elementi di criticità per la finanza regionale dovuti in estrema sintesi sia ai ricorrenti tagli e riduzioni ai trasferimenti erariali e sia alla questione, tuttora irrisolta, della definizione dei meccanismi di funzionamento del federalismo fiscale.
Assumono, inoltre, particolare rilievo i limiti posti alla ridefinizione delle regole del Patto di stabilità interno e quelle sul finanziamento degli investimenti mediante ricorso all'indebitamento.

Di particolare rilievo – politico ed economico – sono sicuramente le scelte in tema di **politica fiscale** della Regione.
Occorre infatti ricordare che attualmente l'unico tributo autonomamente attivato dalla Regione è rappresentato

dall'addizionale regionale all'Irpef nella misura dello 0,2%, a partire dall'esercizio 2002.
In tale occasione venne altresì deciso che la suddetta addizionale **non dovesse** applicarsi al primo scaglione di reddito, che all'epoca arrivava fino a 20 milioni di vecchie lire, e che tale esenzione dovesse confermarsi anche in presenza di eventuali successive variazioni dell'ampiezza di tale primo scaglione.
Per effetto delle riforme dell'attuale Governo, lo scaglione più basso è stato esteso prima a 15.000 euro e, con l'intervento dell'ultima Finanziaria, a 26.000 euro. Si è già parlato al Par. 1.2 della riforma fiscale del Governo che, se risulta pressoché irrilevante da punto di vista macroeconomico come azione di rilancio dei consumi, si presenta per contro **iniqua dal punto di vista sociale,** andando a premiare sostanzialmente le fasce alte di reddito (addirittura le fasce più basse avrebbero subito – in assenza della clausola di salvaguardia - un inasprimento per effetto della rideterminazione di aliquote e scaglioni).

Riduzione della pressione fiscale regionale nel 2005

La scelta della Regione, di **confermare la esenzione** del primo scaglione in presenza di un così ampio allargamento dello stesso, assume il rilevante significato politico di una scelta **in controtendenza** rispetto alle linee seguite dal Governo, riducendo quindi il carico fiscale derivante dall'addizionale regionale proprio a beneficio delle fasce di reddito medio-basse.
Ciò avviene d'altra parte senza penalizzazioni sul versante della spesa, il cui livello viene comunque assicurato dalla attenta opera di razionalizzazione e valorizzazione di altre fonti di entrata.

In dettaglio, i criteri che dovranno essere seguiti per la predisposizione dei documenti componenti la manovra di bilancio per il 2005, sono di seguito delineati:

- *riduzione della pressione fiscale regionale* richiamando quanto esposto in precedenza in merito all'addizionale regionale all'IRPEF*,* con la riconferma altresì del Patto fiscale e tariffario;

- *stabilizzazione del ricorso al mercato* (mutui e prestiti) a livello del precedente esercizio;

- *salvaguardia delle politiche regionali di settore* finanziate con fondi propri del bilancio regionale, assicurando al tempo stesso un livello di spesa compatibile con il rispetto delle regole del nuovo Patto di stabilità interno. La nuova versione del patto di stabilità sottopone a vincolo e limite oltre che le spese correnti anche quelle in conto capitale prescrivendo che il complesso

delle stesse, a raffronto con quelle sostenute nel triennio 2001/2003, deve attestarsi entro un certo ammontare da stabilirsi con legge finanziaria dello Stato;

- *quantificazione delle risorse da trasferire agli enti locali in relazione alle funzioni attribuite*, secondo un tasso di incremento pari a quello dell'amministrazione regionale per le stesse tipologie di spesa;

- *rispetto della normativa sull'indebitamento (art. 3, legge 350/2003):* la norma richiamata non rende più finanziabili, con il ricorso al mercato, tutti quegli interventi, già previsti da leggi regionali, destinati alla realizzazione di investimenti a favore di privati (imprese, famiglie, associazioni), nonché buona parte dei cofinanziamenti regionali per i programmi comunitari (in particolare Piano di Sviluppo rurale e Obiettivo 2). Laddove la norma statale non venga modificata, la manovra di bilancio dovrà prioritariamente provvedere al reperimento delle risorse necessarie per assicurare, comunque, il cofinanziamento dei programmi comunitari in essere;

A livello aggregato di Regioni le spese non più finanziabili ammonterebbero a circa 2,5 miliardi di euro e per la nostra regione a circa 17,4 milioni di euro. Dal bilancio 2005, infatti, gli interventi per il finanziamento dei quali non è più possibile ricorrere all'indebitamento, a meno di una rettifica della normativa richiamata, sono costituiti dai seguenti:

	2005	2006
Cof. programmi comunitari	**12.631.600,00**	**12.631.600,00**
Obiettivo 2	*4.579.707,00*	*4.161.438,00*
Leader	*411.000,00*	*438.000,00*
Piano sviluppo rurale	*7.640.893,00*	*8.022.785,00*
Interventi a favore di privati	**4.798.337,00**	**4.798.337,00**
Agricoltura	*2.430.937,00*	*2.430.937,00*
Economia (Turismo-cultura-Sviluppumbria)	*2.367.400,00*	*2.367.400,00*
Totale	**17.429.937,00**	**17.429.937,00**

Fonte: Servizio Bilancio e Controllo di gestione della Regione Umbria

- *prosecuzione dell'opera di razionalizzazione e contenimento delle spese di funzionamento e della spesa del personale dell'Ente* portando avanti processi di riforma organizzativa e di miglioramento gestionale;

- *azioni per fronteggiare i maggiori fabbisogni del settore sanitario dell'anno 2004* attraverso interventi di valorizzazione del patrimonio sanitario dismesso e *prosecuzione della politica di razionalizzazione e controllo della spesa sanitaria*.