

REPUBBLICA ITALIANA
BOLLETTINO UFFICIALE
DELLA



Regione Umbria

SERIE GENERALE

PERUGIA - 23 marzo 2020

DIREZIONE REDAZIONE E AMMINISTRAZIONE PRESSO PRESIDENZA DELLA GIUNTA REGIONALE - P E R U G I A

PARTE PRIMA

Sezione II

ATTI DELLA REGIONE

DELIBERAZIONE DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA 18 marzo 2020, n. 16.

“Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale (NADefr) 2020/2022 in attuazione del decreto legislativo n. 118/2011” - Approvazione.

PARTE PRIMA

Sezione II

ATTI DELLA REGIONE

DELIBERAZIONE DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA 18 marzo 2020, n. 16.

Risoluzione - “Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale (NADefr) 2020/2022 in attuazione del decreto legislativo n. 118/2011” - Approvazione.

L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA

Vista la deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 336 del 17 settembre 2019 (**Risoluzione** - “Documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2020/2022” - Approvazione);

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), in particolare l'allegato n. 4/1, in base al quale il Defr è documento propedeutico alla predisposizione e successiva approvazione del bilancio di previsione, che deve avvenire entro il 31 dicembre di ogni anno;

Rilevato che nella X legislatura la Giunta regionale, con deliberazione n. 1101 dell'8 ottobre 2019, ha adottato il disegno di legge, concernente: “Bilancio di previsione della Regione Umbria 2020-2022” trasmettendo l'atto medesimo all'Assemblea legislativa che non ha provveduto alla sua approvazione;

Constatato che, ai sensi dell'articolo 43 del D.Lgs. n. 118/2011, la gestione dell'ente si svolge nel rispetto dei principi applicati della contabilità finanziaria riguardanti l'esercizio provvisorio, come autorizzato con legge regionale 27 dicembre 2019, n. 7 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno 2020);

Visto il D.Lgs. n. 118/2011, in particolare il sopra richiamato allegato 4/1, in base al quale le regioni possono presentare una Nota di Aggiornamento al Defr (NADefr), la quale - in ragione dell'eventuale mutamento del contesto o, comunque, della situazione descritta nel Defr vigente, nonché della volontà o necessità di modificare o integrare la programmazione finanziaria dell'ente - ne aggiorna il contenuto;

Visto altresì che tale Nota di aggiornamento, sempre come disposto dall'allegato 4/1 al D.Lgs. n. 118/2011, deve essere presentata dalla Giunta regionale non oltre la data di presentazione del disegno di legge di bilancio;

Vista la legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13 (Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione Umbria);

Visto l'articolo 82 del regolamento interno dell'Assemblea legislativa, che disciplina la procedura di approvazione del documento di economia e finanza regionale (DEFR);

Vista la proposta di atto di programmazione di iniziativa della Giunta regionale adottato con deliberazione n. 133 del 5 marzo 2020, concernente: “Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale (NADefr) 2020/2022 in attuazione del decreto legislativo n. 118/2011”, depositata alla Presidenza dell'Assemblea legislativa in data 5 marzo 2020 e trasmessa in data 6 marzo 2020 per il rispettivo parere di competenza alle Commissioni consiliari permanenti I, II e III (Atto n. 125);

Visti i pareri consultivi, di competenza della II Commissione consiliare permanente e della III Commissione consiliare permanente, ai sensi dell'articolo 82, comma 1 del regolamento interno;

Vista la legge regionale 16 dicembre 2008, n. 20 (Disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali) ed in particolare l'articolo 3, commi 2, 3 e 4;

Vista la proposta di risoluzione della I Commissione consiliare permanente;

Udite le relazioni della I Commissione consiliare permanente illustrate oralmente, ai sensi dell'articolo 27, comma 6 del R.I., per la maggioranza dal presidente Daniele Nicchi e per le minoranze dal vice presidente Donatella Porzi (Atto n. 125/bis);

Uditi gli interventi dei consiglieri e della Presidente della Giunta regionale;

Visto lo statuto regionale;

Visto il regolamento interno dell'Assemblea legislativa;

con n. 13 voti favorevoli e n. 7 voti di astensione
espressi nei modi di legge
dai 20 consiglieri presenti e votanti

DELIBERA

— di approvare le linee programmatiche contenute nella “Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale (NADefr) 2020-2022, in attuazione del decreto legislativo n. 118/2011”, allegata alla presente, quale parte integrante e sostanziale.

Consigliere Segretario
Paola Fioroni

Il Presidente
MARCO SQUARTA



Regione Umbria

**Proposta di nota
di aggiornamento al**

DEFR Umbria 2020-2022

Documento di Economia e Finanza Regionale

Indice

Proposta di nota di aggiornamento al DEFR 2020-2022	1
Indice.....	2
Premessa	3
1. L'aggiornamento dello scenario macro-economico.....	5
Tabella 1 - Pil ai prezzi di mercato Anni 2017-2018	6
Tabella 2 - Esportazioni per regione, peso e variazione % – Gennaio-settembre 2018/2019	7
Tabella 3 - Umbria: flussi turistici rilevati negli esercizi ricettivi alberghieri	9
2. Aggiornamento dello scenario della programmazione di sviluppo e coesione 2014-2020 e prospettive 2021-2027	10
Premessa	10
2.1 FESR 2014-2020: attuazione finanziaria	11
Tabella 4 – POR FESR 2014-2020 – Avanzamento finanziario al 31/12/2019 ..	11
2.1.1 Asse VIII Terremoto	12
2.2 FSE 2014-2020: attuazione finanziaria	13
Tabella 5 – POR FSE 2014-2020: attuazione finanziaria al 31/12/2019.	14
2.2.1 Fattori connessi all'attuazione del POR FESR e del POR FSE	14
2.3 Piano di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020: avanzamento finanziario	16
2.4 Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC): avanzamento finanziario	17
2.5 FESR e FSE+: la programmazione 2021-2027	19
2.6 FEASR: la programmazione 2021-2027	21
2.7 Le prospettive delle politiche di sviluppo economico e di coesione sociale per il periodo 2021-2027	23
3. Gli indirizzi per la programmazione finanziaria e di bilancio	26
Premessa	26
3.1 Quadro finanziario di riferimento	26
3.2 La manovra di bilancio 2020-2022	27

Premessa

Il Dlgs 118/11 - *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi*, ha introdotto tra l'altro per le Regioni il Documento di Economia e Finanza Regionale (Defr), che va presentato alle Assemblee legislative regionali entro il 30 giugno di ciascun anno; il Dlgs 118/11 prevede inoltre che nel mese di ottobre - in occasione della manovra di bilancio - sia eventualmente presentata una specifica Nota di aggiornamento.

Il Defr 2020-2022, in quanto documento di fine legislatura ed alla luce della situazione politico istituzionale verificatasi nel corso del 2019, è stato predisposto - in coerenza con quanto disposto dalla DGR n. 646 del 13/05/2019 - in una formulazione sintetica che - pur rispettandone la natura di atto di indirizzo politico-amministrativo - è stata limitata all'individuazione delle azioni di fine legislatura e alla descrizione delle attività che, per mero effetto di trascinamento attuativo, interessano anche il 2020.

Il Defr 2020-2022 è stato approvato con Deliberazione del Consiglio regionale n. 336 del 17 settembre 2019, nell'ottica di costituire il documento propedeutico alla successiva approvazione del Bilancio di previsione 2020-2022; tale passaggio non si è potuto realizzare nella precedente legislatura, obbligando la nuova Assemblea legislativa all'adozione della L.R. n.7/19 che autorizza l'esercizio provvisorio del bilancio di previsione 2020.

Con la predisposizione della complessiva manovra di bilancio 2020-2022, tenendo conto del passaggio di legislatura nel frattempo intervenuto, è dunque opportuno prevedere - in coerenza con quanto previsto dal Dlgs n.118/11 - la predisposizione di una Nota di Aggiornamento del Defr 2020-2022. Essa, infatti, in base al Dlgs n.118/11, va presentata all'assemblea legislativa regionale "entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF nazionale per le conseguenti deliberazioni **e comunque non oltre la data di presentazione del disegno di legge di bilancio**". Questa Nota di aggiornamento accompagna quindi i provvedimenti normativi di carattere finanziario (Legge di Stabilità e Legge di bilancio).

Pertanto, essa si concentra sui seguenti aspetti:

- per il contesto di riferimento, presentando un sintetico aggiornamento delle principali variabili macroeconomiche;
- per gli indirizzi di programmazione generale, illustrando le principali novità emerse negli ultimi mesi sulle tematiche relative alla programmazione europea, che rappresenta la principale leva per programmare politiche di sviluppo economico e sociale della Regione nell'anno di riferimento ed in una prospettiva di legislatura;
- per gli indirizzi relativi alla programmazione finanziaria e di bilancio, aggiornando il quadro di riferimento e fornendo i principali indirizzi per la manovra economico-finanziaria, che affronta le principali questioni di carattere finanziario emerse nei primi mesi di legislatura.

Premessa

In particolare, il contenuto degli indirizzi di programmazione generale di questa Nota di Aggiornamento si **focalizza sulla programmazione finanziata con i fondi europei e con i fondi nazionali per le politiche di coesione** perché sia attualmente, sia in prospettiva, essi rappresentano, di fatto, la **principale leva programmatica e finanziaria** su cui costruire la parte più significativa delle future politiche di rilancio della nostra regione e di stimolo e sviluppo del sistema economico-produttivo dell'Umbria.

Al tempo stesso, rappresentano anche un importante elemento su cui impostare le politiche di programmazione finanziaria e di bilancio nel periodo che inizia nel 2021 ed accompagnerà l'intera legislatura, in quanto – pur non essendo ancora possibile quantificarne l'entità – occorrerà tener ben presente **l'esigenza di cofinanziare, già dal 2021, questi programmi**. Per questo è assolutamente indispensabile procedere con grande attenzione alla definizione delle priorità di intervento e delle azioni da porre in essere attraverso questi fondi, su cui attuare le politiche di sviluppo regionali, ovviamente tenendo conto degli indirizzi e delle regole dell'Unione europea.

1. L'aggiornamento dello scenario macro-economico

Al 31 dicembre 2018 la **popolazione in Umbria** ammonta a 882.015 residenti, 2.625 in meno rispetto all'anno precedente (-0,3%) e oltre 14 mila in meno rispetto a cinque anni prima. Dal 2011 al 2013 la popolazione è stata in costante aumento; nel periodo 2010-2018 la popolazione nella regione è diminuita dello 0,2%, un dato in controtendenza rispetto alla crescita demografica registrata nelle regioni dell'**Italia centrale** (3,8%) e a quella rilevata a **livello nazionale** pari all'1,7%. I **cittadini stranieri** iscritti in anagrafe in Umbria sono 97.541; rispetto al 2011 sono aumentati di 9.826 unità (+11,2%), un incremento inferiore rispetto al comparto territoriale delle regioni centrali (+38%) e al dato nazionale (+30,5%); nel 2018 gli stranieri residenti in Umbria costituiscono l'11% del totale della popolazione residente, in Italia sono pari all'8,7% della popolazione mentre nel Centro sono l'11,1% della popolazione.

Il **tasso di natalità della popolazione** residente in Umbria al 1 gennaio 2019 rimane stabile (come nel 2017) al 6,6 per mille abitanti, inferiore a quello del Centro (6,9) e a quello dell'Italia (7,2). Nel periodo 2010-2017 diminuisce (-2,2%) passando dall'8,8 (per mille abitanti) al 6,6 per mille, dato inferiore sia al tasso del Centro (6,9) che a quello italiano (7,3).

La bassa natalità rende ogni nuova generazione demograficamente più esile rispetto alle precedenti. In altri termini, a fronte della crescita degli anziani, l'Umbria come l'Italia, associa un indebolimento dei giovani, ovvero della componente a cui poter collegare crescita economica e sostenibilità del sistema di welfare.

La **speranza di vita alla nascita** al 2017 risulta pari a 81,8 anni per i maschi e 85,8 per le femmine: entrambi i valori risultano più elevati rispetto a quelli rilevati per l'Italia centrale e per il dato nazionale.

L'**indice di vecchiaia** della popolazione al 1 gennaio 2020 è pari in Umbria al 209,6%, in costante aumento dal 2010 ed è tra i più alti in Italia, superiore sia al dato nazionale (177,9%) che a quello delle regioni del Centro Italia (187,1%).

I lievi segnali di ripresa registrati in Umbria a partire dal 2010, non si sono certamente rivelati sufficientemente consistenti e duraturi da sostenere **l'economia regionale** e i livelli di attività, a tutt'oggi, rimangono ridotti e ben al di sotto di quelli registrati nel periodo precedente alla crisi. Gli anni 2012, 2013 e 2014 sono stati molto difficili per il sistema economico regionale e nazionale e la ripresa economica registrata nel 2015 in Umbria non è stata duratura, con un Pil di nuovo negativo nel 2016, una buona ripresa nel 2017 e un PIL di nuovo in stagnazione nel 2018. **La regione fatica molto più di altre aree del Paese ad uscire dalla fase recessiva.**

I dati ISTAT sulla **produzione industriale italiana** diffusi a dicembre 2019, riferiti all'anno 2019, mostrano una diminuzione rispetto all'anno precedente, la prima dal 2014. Tra i principali raggruppamenti di industrie, la flessione è stata più marcata per i beni intermedi e meno forte per i beni strumentali. Un lieve incremento ha invece caratterizzato la produzione di beni di consumo e di energia.

1 – L'aggiornamento dello scenario macro-economico

I dati ISTAT riferiti ai Conti economici territoriali diffusi a gennaio 2020, mostrano comunque segnali di ripresa dell'**economia italiana** che registra un aumento del **PIL** nel 2017 (pari all'1,72%) e, anche se in maniera più debole, nel 2018 (pari allo 0,77%).

L'**economia umbra** dopo una buona crescita del PIL nel 2017 pari all'1,38% (superiore a quella del Centro 1,23%), nel 2018 registra un aumento dello 0,07%.

Nella Tabella n.1 di seguito riportata, viene descritta la variazione % del PIL ai prezzi di mercato anni 2017-2018.

Tabella 1 - Pil ai prezzi di mercato Anni 2017-2018

(Var. % e valori in migliaia di euro)

TERRITORIO	Tasso di crescita in volume del PIL		Pil per abitante		
	Var.% 2017	Var.% 2018	Migliaia di euro 2017	Migliaia di euro 2018	Var.% 2017/2018
Toscana	1,25	1,56	30,70	31,54	2,74
Umbria	1,38	0,07	24,94	25,29	1,42
Marche	1,84	3,05	26,90	28,08	4,39
Italia	1,72	0,77	28,69	29,22	1,85
Centro	1,23	0,70	31,06	31,64	1,89

Fonte: ISTAT – Conti Economici territoriali gennaio 2020

Nel **PIL procapite** - ossia il Pil per abitante - l'**Umbria** nel 2018 presenta un aumento dell'1,42% rispetto al 2017, inferiore al dato nazionale (1,85%) e a quello relativo alla sua ripartizione (1,89%).

Analizzando il PIL procapite in termini assoluti, l'**Umbria** nel 2018 presenta un valore (25,3 mila euro) inferiore a tutte le regioni del Centro Nord e dell'Abruzzo per quanto riguarda le regioni del Sud.

Quanto alla **spesa per consumi delle famiglie a livello nazionale**, la dinamica nel 2018 è positiva e pari allo 0,9%, appena superiore a quella del Pil. Gli incrementi più significativi dei consumi delle famiglie in volume si registrano in Liguria e Lazio, seguite da Abruzzo (+1,5%), **Umbria** e Molise (+1,4%).

Nel 2018, il **reddito disponibile a prezzi correnti** ha segnato per il complesso dell'economia nazionale un incremento dell'1,9% rispetto al 2017. Nel Centro le famiglie residenti hanno registrato un aumento del loro reddito disponibile pari all'1,8%; la crescita più marcata si registra in Toscana (+2,3%) e nelle Marche (+2,2%), mentre è sensibilmente più bassa nel Lazio (+1,4%) e, soprattutto, in **Umbria** (+1%) che, tra tutte le regioni italiane, è risultata quella con il più basso tasso di crescita.

Una questione strutturale dello sviluppo che coinvolge l'intero sistema economico produttivo regionale è quella della **produttività del lavoro**. Si tratta di un indicatore che misura la capacità di un sistema produttivo di generare ricchezza e, indirettamente, redditi. La produttività del lavoro determina in gran parte quanto visto in precedenza in termini di Pil e, da molti anni, è riconosciuta essere una delle principali criticità del sistema economico regionale caratterizzato da un sistema delle imprese

posizionato nella fase iniziale della catena del valore, con molte imprese che lavorano in subfornitura, mediamente piccole e scarsamente innovative.

Nel periodo 2010-2016 la produttività del lavoro mostra in Umbria un andamento peggiore (calando mediante dello 0,7%) rispetto alla sostanziale stabilità dell'Italia e di quella del Centro che è pari al -0,2%. Ciò significa che le pur discrete performance occupazionali in Umbria si devono principalmente alla creazione di posti di lavoro di non elevato valore aggiunto. Non emergono quindi dai dati effetti di rilievo sulla capacità di creare reddito dell'economia regionale, effetti che dovrebbero derivare da processi di innovazione e riposizionamento dei settori produttivi verso segmenti di attività e prodotti a più elevato valore.

Per quanto riguarda il **mercato del lavoro, in Umbria** nel quarto trimestre del 2018 si registra un ulteriore segnale positivo dato da una **marcata flessione della disoccupazione** che registra nel corso dell'intero 2018 una riduzione di 6.000 disoccupati.

Tenendo conto della necessaria prudenza nell'utilizzo delle stime trimestrali prodotte dall'ISTAT - in particolare per una regione piccola come l'Umbria - da tali dati emerge infatti che l'**occupazione umbra** nel quarto trimestre del 2018 è calata di 1.000 unità (-0,3%) rispetto allo stesso periodo del 2017, attestandosi a quota 357.000. A seguito di tali dinamiche, in Umbria il tasso di occupazione maschile è salito al 71,5% (+0,5 rispetto al 2017) mentre quello di disoccupazione è sceso al 7,7% (-1,8 rispetto al 2017).

Il tasso di occupazione femminile è sceso al 54,9% (-0,2% rispetto al 2017) e quello di disoccupazione all'11% (-0,8% rispetto al 2017).

Nei primi nove mesi del 2019, in **Umbria** si assiste ad una **diminuzione delle esportazioni** pari, nei primi nove mesi dell'anno, all'**1,3%**. L'Umbria perde lo 0,3% verso i Paesi Ue e il 2,3% verso quelli extra Ue. Nello stesso periodo, in Italia si registra un aumento dell'export pari al 2,5%.

Tabella 2 - Esportazioni per regione, peso e variazione %
Gennaio-settembre 2018/2019 - (Valori in milioni euro)

REGIONI	2018		2019		2018/2019
	milioni di euro	%	milioni di euro	%	variazioni %
Toscana	27.126	7,9	31.766	9,0	17,1
Umbria	3.196	0,9	3.154	0,9	-1,3
Marche	8.721	2,5	9.058	2,6	3,9
Lazio	16.233	4,7	19.711	5,6	21,4
ITALIA	343.947	100,0	352.376	100,0	2,5

Fonte: ISTAT - Coeweb

Tuttavia, occorre a tale riguardo sempre ricordare il peso consistente del settore dei metalli in Umbria (circa il 25% del totale), governato da dinamiche che spesso fanno capo a flussi interaziendali tra i diversi stabilimenti della Thyssenkrupp sparsi per il mondo; **al netto del settore metalli** se confrontiamo i primi 9 mesi del 2019 con quelli del 2018 l'export risulta in aumento dell'1,04%.

1 – L'aggiornamento dello scenario macro-economico

Il tessuto produttivo nazionale si caratterizza strutturalmente per una **dimensione media delle imprese** inferiore a quella che caratterizza le strutture produttive di molti paesi europei: per l'Italia, nel 2017, il 95% delle imprese si collocava nella fascia 0-9 addetti in cui si concentra il 44,5% degli addetti (44,3% nel Centro); per l'Umbria, tale percentuale sale al 51,2%.

Ovviamente, uno scenario macroeconomico che viene predisposto nel mese di marzo 2020 non può non tenere conto dell'emergenza del "Coronavirus". Per tutelare la salute dei cittadini, ma anche al fine di assorbire il più possibile il "danno economico da panico", la Regione Umbria si è prontamente attivata esercitando la massima sorveglianza con l'implementazione fin da sabato 8 febbraio di un **numero verde** gratuito 800.63.63.63 a disposizione dei cittadini umbri per informazioni e chiarimenti, 7 giorni su 7. Inoltre, sempre per fronteggiare l'emergenza di sanità pubblica di interesse internazionale derivante dall'epidemia da Coronavirus (2019-nCoV) è stata **costituita una Task force regionale** (DGR 24/2020), coordinata dal Direttore regionale alla Salute e Welfare.

Sono state **definite le linee di indirizzo da diramare ai sindaci dei Comuni** del territorio regionale per gestire questa fase delicata che sta creando allarme nella popolazione, ed attivate tutte le strutture mediche deputate all'accoglienza di pazienti, ribadendo che per qualsiasi necessità il punto di riferimento è il direttore di Distretto.

La Regione Umbria, in stretto contatto con il Governo, il Prefetto di Perugia e tutte le istituzioni ha messo in campo le misure utili a garantire la salute dei cittadini sul territorio regionale, adottando il 26 febbraio una **ordinanza volta a definire ulteriori interventi per fronteggiare l'emergenza** legata alla diffusione dell'infezione da coronavirus.

Accanto alla assoluta priorità della tutela della salute dei cittadini, si è affrontata la necessità di predisporre misure idonee a tutelare gli operatori economici della nostra Regione.

Per valutare gli impatti economici per le imprese regionali che deriveranno dalle recenti norme di sicurezza predisposte a livello nazionale, è stato convocato **il tavolo di crisi** con le associazioni di categoria con la finalità di predisporre misure e strumenti idonei a fronteggiare le ricadute economiche per la nostra regione.

L'incontro ha sancito la **nascita di una task force** che provvederà a monitorare costantemente la situazione e a recepire le esigenze delle imprese dei diversi settori, da portare sui tavoli istituzionali nazionali.

Sarebbe azzardato provare già a quantificare l'impatto economico connesso all'emergenza del coronavirus, ma si può iniziare a riflettere su alcune tendenze. L'epidemia sta minacciando i ritmi di crescita già deboli del sistema economico nazionale con ricadute pesanti anche sul breve termine, a causa anche dei rischi di isolamento che interessano Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna: tre regioni capaci di incidere su circa il 40% del Pil.

Per il governatore della **Banca d'Italia** l'emergenza sanitaria potrebbe impattare sul Pil nazionale per più dello 0,2%. Secondo l'agenzia di rating Moody's è probabile che a causa del coronavirus la crescita del Pil in Italia nel primo trimestre sarà ancora negativa dopo il -0,3% nell'ultimo trimestre 2019 e il **nostro Paese si troverebbe in recessione tecnica**.

Il **danno economico** per l'Italia e per tutte le regioni italiane riguarderà sicuramente due aspetti cruciali: il **turismo** e il **settore produttivo**. Ci sarà quindi probabilmente una perdita notevole, ed è verosimile attendersi una flessione complessiva dei flussi turistici verso l'Italia in generale.

Esaminando i flussi turistici rilevati negli esercizi ricettivi alberghieri in Umbria nel 2018, i dati evidenziano che gli arrivi dei turisti stranieri rappresentano il 30% del totale generale di tutti i turisti (italiani e stranieri) pari a 2.478.207.

In particolare i turisti cinesi rappresentano una quota importante delle presenze turistiche in Umbria, con 77.533 arrivi nel 2018 (il 10% circa del totale arrivi stranieri pari a 753.368), un numero che sarà destinato a crollare proprio a causa del coronavirus.

Tabella 3 - Umbria: flussi turistici rilevati negli esercizi ricettivi alberghieri
(Anno 2018)

	Arrivi	Presenza
Totale italiani	1.724.839,00	3.809.767,00
Totale stranieri	753.368,00	2.281.880,00
Totale generale	2.478.207,00	6.091.647,00

Fonte: Servizio Turismo della Regione Umbria

Per quanto riguarda il settore produttivo, la Cina ha acquisito una rilevanza strategica nella produzione industriale dei principali paesi avanzati. Quando l'economia venne colpita dall'epidemia di Sars nel 2003, la Cina aveva un Pil otto volte inferiore rispetto a quello attuale ed era molto meno integrata con il resto del mondo. È quindi ragionevole pensare che, dopo 17 anni, le conseguenze del coronavirus saranno ben superiori.

2. Aggiornamento dello scenario della programmazione di sviluppo e coesione 2014-2020 e prospettive 2021-2027

Premessa

In un bilancio caratterizzato da pochi margini di flessibilità, le risorse della programmazione europea e del Fondo di Sviluppo e Coesione rappresentano la principale (se non esclusiva) leva su cui impostare in maniera significativa efficaci politiche per lo sviluppo economico e la coesione sociale della regione.

Va però sottolineato che l'attuazione della programmazione europea si realizza sulla base delle stringenti regole dettate dalla normativa comunitaria che, per ciascun settennio di programmazione, si traduce in specifiche norme regolamentari che si attuano – sulla base degli accordi tra Unione Europea e Stato membro - mediante Programmi Operativi Nazionali (PON) - in genere gestiti dalle amministrazioni centrali - e Programmi Operativi regionali (POR) di competenza delle Amministrazioni regionali. I margini di libertà nell'utilizzare tali risorse, pertanto, non sono assoluti.

Per quanto riguarda la programmazione in corso, relativa al settennio 2014-2020, la regola più impegnativa dal punto di vista finanziario è quella relativa al cosiddetto N+3 (art. 136 del Regolamento CE 1303/2013), secondo cui le somme per le quali la Commissione europea assume impegni di spesa sul proprio bilancio devono essere certificate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo all'impegno stesso, per evitarne il disimpegno e la conseguente restituzione.

Ad oggi, **la Regione Umbria ha raggiunto i target N+3 fissati sia per il POR FESR 14-20 che per il POR FSE 14-20**, ma ha anche conseguito gli **obiettivi di realizzazione finanziaria e fisica stabiliti per il 2018 e finalizzati all'assegnazione della cosiddetta riserva di performance**, una premialità pari al 6% del valore attribuito ad ognuno degli Assi contenuti in ciascun Programma Operativo. Anche per le **politiche agricole finanziate con il FEASR**, i target fissati nel Piano di Sviluppo Rurale 2014-2020 sono tutti stati raggiunti.

Parallelamente all'attuazione della programmazione 2014-2020, già da maggio 2018 sono in corso a livello europeo le attività per avviare la programmazione relative al prossimo settennio 2021-2027 e, anche a livello regionale, nel corso del 2019 si sono svolte iniziative per preparare la futura programmazione.

Rispetto al Defr 2020-2022, è pertanto necessario fornire un aggiornamento dello stato dell'arte e dei conseguenti indirizzi, sia con riferimento alla programmazione 2014-2020 che alla programmazione 2021-2027.

2 – Aggiornamento dello scenario della programmazione di sviluppo e coesione 2014-2020 e prospettive 2021-2027

2.1 FESR 2014-2020: attuazione finanziaria

L'attuazione della programmazione comunitaria si realizza sulla base delle stringenti regole dettate dalla normativa comunitaria.

Alla data del 31/12/2019, sono state **certificate spese per euro 95.628.635,35**, pari al 105,6% del target N+3 di dicembre 2019 che ammontava ad euro 90.530.143,42. Il conseguimento della riserva di efficacia ha rappresentato una premialità pari al 6% del valore attribuito ad ognuno degli Assi del POR Fesr 2014-2020 che è stata attribuita con Decisione C(2019) 6200 del 20 agosto 2019 e che ha determinato la disponibilità di ulteriori risorse pari ad euro 24.737.592,00, da spendere e certificare entro il 2023. Il percorso che ha portato al conseguimento di tale target è stato oggetto di monitoraggio costante attraverso l'applicazione dello strumento dell'Action plan per l'accelerazione della spesa 2019-2023.

La tabella seguente mostra il livello di impegni e spese certificate alla data del 31 dicembre 2019.

Tabella 4 – POR FESR 2014-2020 – Avanzamento finanziario al 31/12/2019
Valori in euro

ASSE	Dotazione finanziaria (a)	TARGET N+3 2019 (d)	Impegni (b)	Spesa certificata (c)	% target c/d	Impegni % b/a	Certificato % c/a
Asse I Ricerca e Innovazione	101.834.404,00	25.874.990,30	45.660.530,82	22.608.231,17	87,4	44,84	22,20
Asse II Crescita e cittadinanza digitale	31.951.680,00	8.118.566,79	12.262.423,82	11.130.189,67	137,1	38,38	34,83
Asse III Competitività delle PMI	85.507.200,00	21.726.429,22	42.513.230,27	23.277.317,97	107,1	49,72	27,22
Asse IV Energia sostenibile	55.960.120,00	14.218.844,57	20.891.355,22	13.470.707,19	94,7	37,33	24,07
Asse V Ambiente e cultura	35.972.200,00	9.140.136,24	16.129.117,39	9.434.382,88	103,2	44,84	26,23
Asse VI Sviluppo urbano sostenibile	30.816.400,00	7.830.104,76	9.051.339,88	7.988.610,34	102,0	29,37	25,92
Asse VIII Terremoto	56.000.000,00	-	5.635.048,41	3.274.364,67		10,06	5,85
Asse VII Assistenza tecnica	14.251.200,00	3.621.071,54	7.613.768,39	4.444.831,46	122,7	53,43	31,19
TOTALE	412.293.204,00	90.530.143,41	159.756.814,2	95.628.635,35	105,63	38,75	23,19

Fonte: Dati di monitoraggio e certificazione derivanti dal sistema IGRUE – elaborazioni del Servizio Programmazione comunitaria - Regione Umbria.

2 – Aggiornamento dello scenario della programmazione di sviluppo e coesione 2014-2020 e prospettive 2021-2027

Il target N+3 per il 2020 - al cui conseguimento concorre per la prima volta l'Asse VIII "Terremoto" - **è pari a 139.482.876 euro** e, dato il livello di spesa fin qui raggiunto, questo obiettivo si traduce in **risorse da spendere e certificare nel corso del 2020 per circa 45 milioni di euro**.

Come sopra evidenziato, all'avanzamento della spesa del POR FESR 2014-2020 già da quest'anno dovrà contribuire in maniera più significativa l'Asse VIII che programma le risorse aggiuntive destinate alla ricostruzione post sisma 2016 e pari a 56 milioni di euro (circa il 15% delle risorse complessive del POR Fesr 2014-2020). Tale Asse evidenzia un livello di impegni e pagamenti nettamente inferiore alla media del Programma, ma ciò dipende dal fatto che le relative risorse sono state assegnate dalla CE nel 2018 e le procedure per la spesa sono state avviate tra il 2018 e il 2019.

Per il conseguimento del target, dovranno dunque essere attentamente sorvegliati, sin dai primi mesi del 2020, l'Asse Terremoto e tutti gli interventi per i quali le risorse non sono ancora allocate e arrivare ad **un'eventuale riprogrammazione delle risorse del programma** che assicuri adeguati livelli di spesa.

2.1.1 Asse VIII Terremoto

L'Asse VIII ha una dotazione finanziaria pari a 56 milioni di euro e abbina azioni di mitigazione del rischio sismico e di riqualificazione strutturale dei territori colpiti dal sisma ad interventi a sostegno del tessuto produttivo locale.

Per quanto riguarda l'**Azione 8.1.1** destinata al *"Sostegno alla generazione di soluzioni innovative a specifici problemi di rilevanza sociale, anche attraverso l'utilizzo di ambienti di innovazione aperta come i Living Labs"*, le attività da implementare nel corso del 2020 saranno definite in coerenza con le valutazioni derivanti dallo studio commissionato nel 2019 e relativo alla fattibilità di un "hub di innovazione" incentrato sulle possibili applicazioni della canapa (settore RIS3 "Chimica verde").

Per l'**Azione 8.2.1** *"Supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio, anche attraverso l'integrazione tra imprese delle filiere culturali, turistiche, sportive, creative e dello spettacolo, e delle filiere dei prodotti tradizionali e tipici"*, finalizzata a favorire la ripartenza economica delle aree colpite dal sisma attraverso incentivi alle imprese di piccole e medie dimensioni e ad accrescere l'attrattività turistica della zona, nel corso del 2020 proseguirà la realizzazione degli investimenti connessi ai bandi emanati a dicembre 2018 per la costruzione e la promo-commercializzazione dei prodotti turistici denominati: *"Love in Umbria"* e *"Umbria Family"*.

Sarà inoltre emanato un **terzo bando** destinato alle imprese del terziario per supportare la creazione di prodotti tematici di tipo enogastronomico, paesaggistico, religioso e sportivo.

L'**Azione 8.2.2** *"Sostegno al riposizionamento competitivo, alla capacità di adattamento al mercato, all'attrattività per potenziali investitori, dei sistemi imprenditoriali vitali, delimitati territorialmente"* verrà attuata nel 2020 mediante l'emanazione di un apposito avviso denominato **"Investimenti innovativi area sisma"** finalizzato ad incentivare nelle PMI la propensione a realizzare investimenti nell'area del cratere sismico.

 2 – Aggiornamento dello scenario della programmazione di sviluppo e coesione 2014-2020 e prospettive 2021-2027

Per gli *interventi sugli edifici scolastici pubblici* le **Azioni 8.3.1 e 8.4.1** riservano complessivamente 22,5 milioni di euro, sono stati finanziati 22 progetti, due dei quali risultano già conclusi. Per gli altri, nel corso del 2020, proseguirà l'attuazione.

Relativamente all'intervento sulla **Basilica di San Benedetto di Norcia**, volto al consolidamento strutturale della facciata e al recupero dell'immobile, entro il 2020 saranno completati la messa in sicurezza dell'edificio e la rimozione delle macerie. Contestualmente, dovrebbe svolgersi il concorso di progettazione necessario all'affidamento della progettazione esecutiva dell'intervento di recupero della struttura e alla realizzazione dei lavori.

Nell'ambito dell'**Azione 8.5.1** sono stati finanziati gli interventi sull'ex ferrovia Spoleto Norcia per consentire il transito pedonale, ciclabile e a cavallo. Nel corso del 2020 si concluderanno le fasi progettuali propedeutiche all'affidamento dei lavori.

Relativamente all'**Azione 8.6.1** finalizzata alla definizione di un programma di interventi per la tutela, valorizzazione e messa in rete del patrimonio culturale - materiale e immateriale - nelle aree di attrazione di rilevanza strategica, nel corso del 2020 si dovranno individuare gli interventi puntuali o riprogrammare le risorse

Sono invece già state utilizzate tutte le risorse dell'**Azione 8.7.1** destinate alle attività di promozione turistica per il rilancio del territorio regionale e, in particolare, delle zone colpite dal sisma. Gli esiti positivi delle attività implementate richiedono una riflessione sulla necessità di dotare l'azione di un ulteriore plafond di fondi al fine di stabilizzare gli effetti prodotti.

In ogni caso, nel corso del 2020, nell'ambito delle attività di verifica di medio periodo del POR FESR, una attenta valutazione della fattibilità, in termini temporali, delle azioni previste nell'asse nonché degli effetti già prodotti e attesi al fine di ricomporre una eventuale proposta di accelerazione dell'attuazione e riprogrammazione piuttosto che di rimodulazione delle risorse.

2.2 FSE 2014-2020: attuazione finanziaria

Rispetto al Piano Finanziario post-riprogrammazione in corso di approvazione, l'attuazione del POR FSE 2014-2020 alla data del 31/12/2019 presenta impegni contabili pari ad euro 120.852.743,55 (il **50,88%** dell'intera dotazione del Programma) e una spesa totale ammissibile di euro 68.951.624,93, pari al **29,03%** dell'intera dotazione del PO. Le risorse programmate, che si riferiscono dunque ad atti di programmazione o avvisi pubblici già emanati, superano gli impegni contabili e ammontano a circa 165 milioni di euro.

Anche per il POR FSE 2014-2020 è stato rispettato l'obiettivo annuale di spesa N+3: a fronte di un target al 31/12/2019 pari ad euro 57.266.800,00, la Regione Umbria ha certificato alla Commissione Europea spese per un importo di euro 59.542.584,56, superiore dunque alla soglia obiettivo.

L'obiettivo di spesa N+3 fissato per la fine del 2020 è pari a circa 83,7 milioni di euro, superiore, quindi, di 24 milioni rispetto alla spesa certificata al 31/12/2019. Tale target dovrebbe essere raggiunto e auspicabilmente migliorato per anticipare

2 – Aggiornamento dello scenario della programmazione di sviluppo e coesione 2014-2020 e prospettive 2021-2027

quanto più possibile i target delle future annualità che risultano essere significativamente più onerosi.

Tabella 5 – POR FSE 2014-2020: attuazione finanziaria al 31/12/2019.

ASSE	Stanziamento POR FSE (post riprogrammazione 2019 in approvazione)	Impegni ex art. 112 Reg. (UE) 1303/2013	Spesa dichiarata dai beneficiari ex art. 112 Reg. (UE) 1303/2013	Spesa certificata	Impegni / Stanziamento	Spesa dichiarata / Stanziamento	Spesa certificata / Stanziamento
I Occupazione	104.285.490,00	36.087.663,59	27.036.569,51	22.864.779,21	34,60%	25,93%	21,93%
II Inclusione sociale e lotta alla povertà	53.949.990,00	39.052.522,87	12.417.259,38	9.761.622,88	72,39%	23,02%	18,09%
III Istruzione e formazione	61.127.120,00	32.882.344,11	23.748.021,10	21.813.002,35	53,79%	38,85%	35,68%
IV Capacità istituzionale ed amministrativa	9.140.108,00	6.429.217,29	2.517.657,54	2.326.888,82	70,34%	27,55%	25,46%
V Assistenza tecnica	9.026.094,00	6.400.995,69	3.232.117,40	2.776.291,30	70,92%	35,81%	30,76%
TOTALE	237.528.802,00	120.852.743,55	68.951.624,93	59.542.584,56	50,88%	29,03%	25,07%

Fonte: Dati di monitoraggio e certificazione derivanti dal sistema IGRUE – elaborazioni del Servizio Programmazione, indirizzo, monitoraggio, controllo FSE ed innovazione di sistema - Regione Umbria.

A seguito della Decisione UE che approva la proposta di assegnazione della riserva di efficacia agli Assi performanti del POR Fse, la Regione Umbria con D.G.R. n. 1072 del 24/09/2019 ha definito una proposta di riassegnazione della riserva di performance che tiene conto del fatto che l'Asse Occupazione non ha conseguito i target previsti. Tale proposta è in corso di approvazione da parte della Commissione Europea e, successivamente, la Giunta regionale dovrà apportare i necessari adeguamenti al Documento di Indirizzo Attuativo (D.I.A.) che, peraltro, hanno già orientato il Piano Finanziario del POR Fse riprogrammato.

2.2.1 Fattori connessi all'attuazione del POR FESR e del POR FSE

L'attuazione dei Programmi FESR e FSE 2014-2020 è stata influenzata da diversi fattori di carattere istituzionale, finanziario, programmatico e attuativo, che hanno determinato un avanzamento inferiore alla media delle Regioni italiane del Centro-Nord. In particolare:

- le novità introdotte per il FESR e l'ampliamento del campo di azione del FSE rispetto al precedente periodo di programmazione comunitaria: sono stati previsti nuovi ambiti di intervento – le politiche sociali – e nuove metodologie - a partire dall'approccio territoriale - anche con modalità progettuali sperimentali e filiere integrate di azioni. Tutto ciò, se da un lato ha determinato

2 – Aggiornamento dello scenario della programmazione di sviluppo e coesione 2014-2020 e prospettive 2021-2027

una maggiore complessità nelle fasi iniziali, dall'altro potrà essere utilmente messo a frutto nel prosieguo dell'attuazione

- la sovrapposizione procedurale-amministrativa nella chiusura/attuazione dei diversi cicli di programmazione fino a tutto il primo trimestre dell'anno 2017;
- l'attuazione del D.Lgs. 118/2011 (norma in materia di bilancio) che ha sottoposto a nuovi e stringenti vincoli la gestione delle risorse e ha determinato le difficoltà connesse con la gestione delle dinamiche connesse all'avanzo vincolato;
- il più ampio coinvolgimento degli enti locali come organismi intermedi, beneficiari e attuatori degli interventi: questo ha richiesto una estesa opera di partenariato tra amministrazioni pubbliche nelle fasi di programmazione strategica, progettazione e attuazione dei progetti con la sperimentazione anche di modalità di programmazione di tipo pubblico-pubblico (individuazione di Organismi Intermedi per l'attuazione delle politiche integrate territoriali del FESR, accordi di collaborazione ex legge 241/90 per le politiche sociali del FSE);
- il più forte grado di integrazione tra Fondi comunitari (FESR e FSE) che si è realizzato nel finanziamento delle strategie territoriali (Agenda Urbana, Aree Interne, ITI), accompagnato da analoghi livelli di complessità nelle relazioni tra amministrazioni pubbliche e nella progettazione degli interventi;
- l'impegno dell'amministrazione regionale in iniziative di supporto alle attività di soccorso e ripristino post-terremoto del 2016;
- per il POR FSE, il riassetto istituzionale delle materie relative alle politiche attive del lavoro e l'istituzione nel 2018 dell'agenzia ARPAL Umbria cui sono state attribuite le competenze regionali in materia, che ha comportato un periodo di transizione, non ancora ultimato, nella programmazione e realizzazione degli interventi;
- per il target dei giovani, la presenza contemporanea del programma nazionale Garanzia Giovani, che ha visto l'Umbria come Organismo Intermedio, e che ha indotto un effetto di spiazzamento, trattandosi degli stessi destinatari POR FSE;
- per le imprese, difficoltà congiunturali e strutturali quali la forte riduzione degli investimenti fissi lordi e la difficoltà di investire in attività di ricerca delle piccole imprese che compongono la quasi totalità del sistema produttivo umbro.

Il livello complessivo delle risorse ancora da impegnare e liquidare che emerge dalle tabelle n.4 e n.5 mostra come le attività connesse all'attuazione dei POR Fesr e Fse 2014-2020 sono ancora in pieno svolgimento ed **impegneranno l'amministrazione regionale nei diversi ambiti di attività** - sviluppo economico, politiche del lavoro, formazione e istruzione, politiche sociali, tematiche ambientali, turismo, cultura - nel 2020 e anche nei successivi anni 2021-2022.

Per il POR Fesr 2014-2020, come emerge dalla Tabella n. 4, resta da utilizzare una parte importante delle risorse disponibili superiore al 50%, soprattutto su alcuni Assi di intervento (Asse I e Asse IV); si è quindi ritenuto opportuno definire una proposta di riallocazione delle risorse finanziarie che, pur non penalizzando la qualità degli investimenti e il sistema economico-produttivo regionale, favorisca la capacità e la velocità della spesa e massimizzi l'impatto sul sistema regionale dell'investimento

2 – Aggiornamento dello scenario della programmazione di sviluppo e coesione 2014-2020 e prospettive 2021-2027

delle risorse comunitarie. È pertanto in corso una proposta di riprogrammazione del POR Fesr 2014-2020, da presentare alla Commissione europea ai fini della necessaria approvazione, che prevede – da un lato - di ridurre lo stanziamento per quelle Azioni per le quali la capacità di progettualità e dunque di spesa è risultata meno elevata e che dunque non producono gli effetti sperati in materia di sviluppo ed occupazione (sostegno alla valorizzazione economica dell'innovazione delle imprese, supporto a progetti complessi di ricerca e sviluppo, sostegno alla partecipazione a piattaforme e reti nazionali di specializzazione tecnologica, incentivi per la riduzione dei consumi energetici delle imprese), e – dall'altro - di incrementare le risorse disponibili laddove il sistema delle imprese e il territorio hanno dimostrato una maggiore capacità di utilizzo delle stesse (sostegno all'internazionalizzazione, aiuti per investimenti e per l'accesso all'ICT in favore delle imprese, valorizzazione del patrimonio culturale e promozione turistica del territorio regionale, anche alla luce delle probabili conseguenze dovute all'epidemia del Coronavirus).

Le complessive risorse ancora disponibili del Fesr e del FSE rappresenteranno dunque un **importante leva** – all'interno del quadro delle regole e degli atti della programmazione europea 2014-2020 – **per lo sviluppo economico e sociale dell'Umbria dei prossimi anni**. Su tali risorse, la Regione concentrerà gli sforzi per accelerare tutte le procedure e le attività amministrative per **aumentare il ritmo del livello di attuazione**, recuperando rispetto all'attuale situazione.

2.3 Piano di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020: avanzamento finanziario

L'ultimo anno di programmazione del PSR per l'Umbria 2014-2020 è una occasione per fare un primo bilancio dell'andamento del Programma regionale.

Da un punto di vista finanziario, esso si colloca tra i primi programmi a livello nazionale per spesa realizzata, ben al di sopra della media nazionale per spesa sostenuta e tra le prime regioni tra quelle che hanno AGEA come organismo pagatore.

L'avanzamento della spesa del Programma ha infatti superato il 45% delle risorse programmate pari a circa 412 milioni di euro, di cui circa 132 milioni solo nel 2019, con un trend in continua crescita. Più di 80.000 sono le domande pagate dall'inizio della programmazione a circa 13.000 beneficiari di cui il 50% a favore di imprese agricole, 30% ad imprese agroalimentari e il 20% ad altri beneficiari pubblici e privati. In particolare, dall'avvio del programma le spese che hanno avuto maggiore successo sono quelle per gli investimenti nelle imprese agricole ed agroalimentari (Misure 4, 6 e 16) con circa 128 milioni di euro; le misure a premio (Misure 10, 11, 13, 14 e 15) con circa 207 milioni di euro, le spese per il miglioramento delle foreste (Misura 8) con oltre 32 milioni di euro. Dall'avvio del programma, nel 2015, sono stati attivati 73 interventi dei 75 previsti dal programma mediante l'emanazione di oltre 80 avvisi pubblici. Altri bandi saranno pubblicati nel corso del 2020 allo scopo di impegnare i restanti 80 milioni di euro ancora disponibili.

Anche per quanto riguarda le **risorse impegnate**, il PSR registra un avanzamento in linea con quanto programmato, con impegni - per i bandi fino ad oggi emanati - superiori agli 820 milioni di euro, pari a circa il 90% delle risorse programmate. Va evidenziato che - per le misure a superficie con impegni pluriennali - tale percentuale

 2 – Aggiornamento dello scenario della programmazione di sviluppo e coesione 2014-2020 e prospettive 2021-2027

tiene conto solo delle risorse impegnate fino alle annualità di questa programmazione, non considerando le annualità successive al 2020 che, secondo le regole di transizione ancora non definite a livello comunitario, dovrebbero essere imputate alle risorse della nuova programmazione (cosiddetti trascinamenti).

Rispetto alla cosiddetta **regola N+3** sul disimpegno automatico, nel 2019 la Regione Umbria ha raggiunto con ampio anticipo l'obiettivo previsto per il 31 dicembre 2019. Anche l'obiettivo di spesa fissato al 31.12.2020 non desta particolare preoccupazione in quanto la proiezione dei pagamenti consente di prevedere il pieno raggiungimento anche di tale obiettivo. Infatti restano ancora da spendere solo circa 14 milioni di euro in quota FEASR entro la fine di quest'anno.

Altrettanto positiva è stato per il Programma dell'Umbria l'esito della **performance review** con il raggiungimento degli obiettivi intermedi approvati e fissati dalla Commissione europea al 31.12.2018 e la disponibilità delle risorse accantonate come riserva di performance, pari a circa il 6% circa delle risorse del PSR.

La stagione di programmazione comunitaria 2014-2020 è caratterizzata, oltre che da obiettivi di spesa, anche da obiettivi di risultato da raggiungere entro il 31.12.2023. Essi sono stati stabiliti in fase di approvazione del programma sulla base di indicatori predeterminati a livello comunitario ed è già possibile fare un primo bilancio del livello di raggiungimento dei risultati attesi, in base allo stato di attuazione dei principali indicatori target del programma.

Per quanto riguarda gli interventi a favore della competitività del settore agricolo ed agroalimentare, per la maggior parte dei target fissati è stato raggiunto il valore del 50% di quanto previsto. In termini ambientali, i risultati raggiunti sono molto significativi e in molti casi hanno già superato i target previsti. Importanti risultati si sono poi raggiunti anche per le azioni a favore del clima realizzate attraverso la conservazione e il sequestro del carbonio.

In lieve ritardo sono invece i risultati relativi alla creazione di nuovi posti di lavoro con solo il 10% del target raggiunto rispetto a quanto programmato, così come pure le nuove infrastrutture e servizi alla popolazione rurale che si attestano sullo stesso valore.

Alla luce di tale analisi, nel corso del 2020 sarà prioritario dare particolare attenzione alle misure che necessitano di un ulteriore rafforzamento tecnico, amministrativo e finanziario allo scopo di perseguire non solo il pieno utilizzo delle risorse ma anche il raggiungimento degli obiettivi di risultato programmati.

2.4 Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC): avanzamento finanziario

L'azione regionale finalizzata al perseguimento degli obiettivi della politica unitaria di coesione è stata realizzata anche attraverso l'utilizzo delle risorse del **Fondo per lo Sviluppo e la coesione (FSC)**. Il fondo è programmato con l'obiettivo di integrare l'azione della politica di coesione europea con quella nazionale e, anche per questo, ha carattere pluriennale con un'articolazione temporale corrispondente a quella della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea: questo garantisce l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse.

2 – Aggiornamento dello scenario della programmazione di sviluppo e coesione 2014-2020 e prospettive 2021-2027

Nel rispetto della "mission" del Fondo e coerentemente con gli indirizzi programmatici regionali, per il periodo 2007-2013 il FSC è stato programmato dalla Regione Umbria, in complementarietà e rafforzamento finanziario dei fondi UE, nell'ambito del "Programma Attuativo Regionale del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (PAR FSC) 2007-2013", approvato dal CIPE nel marzo 2009, ma avviato concretamente solo nel 2012 con il decreto di messa a disposizione delle risorse da parte del Ministero dello Sviluppo Economico (ottobre 2011). Per questo ritardo, il FSC 2007-2013 si è andato ad accavallare temporalmente con la programmazione comunitaria 2007-2013, ma anche con la successiva 2014-2020, creando quindi nel corso dell'attuazione sinergie ed integrazioni con i fondi europei in entrambi i periodi.

Nell'articolazione delle priorità di intervento, il PAR 2007-2013 - che dispone di una dotazione complessiva pari a 165,189 mln di euro - ha concentrato oltre l'80% delle risorse nei settori delle **infrastrutture, emergenze ambientali (dissesto idrogeologico, trattamento delle acque, rifiuti e bonifiche), riqualificazione urbana e valorizzazione delle risorse naturali e culturali**.

Sono state finanziate, inoltre, attività volte all'innovazione e all'economia della conoscenza, nonché all'internazionalizzazione delle imprese e al marketing territoriale con collegamenti più o meno diretti con il POR FESR ed il POR FSE (2007-2013). Infine, seppure in maniera residuale, parte delle risorse è stata utilizzata per rafforzare ed integrare l'azione del POR FSE 2007-2013 con attività di sostegno dell'alta formazione e della rete di servizi di supporto alle famiglie.

Il Programma Attuativo Regionale FSC 2007-2013, pur scontando un certo ritardo nell'attuazione, causato anche dalla complicata fase di gestione delle risorse il cui quadro normativo è mutato negli anni, nonché dalla complessità degli interventi, ha raggiunto un **livello di realizzazione molto elevato, pari a circa il 90%**.

Peraltro, a febbraio 2020, la Giunta regionale ha definito una **proposta di riprogrammazione** (sottoposta all'approvazione del Comitato di Sorveglianza) che, coerentemente con le finalità strategiche e le politiche perseguite dal Programma, concorre a garantire la piena attuazione delle linee di Azione del PAR e ad assicurare un più efficace utilizzo delle risorse, supportando ulteriori azioni urgenti e prioritarie per la mitigazione del rischio idrogeologico nel territorio regionale.

Per quanto riguarda il vigente ciclo 2014-2020, la legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 23/12/2014, art. 1 c. 703-706) ha modificato l'impianto programmatico del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, optando per una gestione centralizzata a livello nazionale del Fondo, programmato ed impiegato dalle amministrazioni centrali mediante Programmi Operativi/Piani Stralcio definiti secondo un'impostazione articolata per aree tematiche e obiettivi strategici individuati in coerenza con gli 11 obiettivi tematici individuati per la programmazione 2014-2020 dall'UE. Tale nuovo impianto programmatico ha di fatto escluso il coinvolgimento delle Regioni nel percorso di finalizzazione del Fondo e di individuazione degli interventi, sottraendo all'amministrazione regionale la capacità di intervenire "programmaticamente" sul territorio in modo congiunto, coerente e complementare con i Programmi operativi comunitari. Ad oggi, gran parte degli interventi individuati a livello centrale finanziati nell'ambito dei Piani operativi FSC 2014-2020 ricompresi nel territorio umbro non sono stati ancora avviati dalle amministrazioni centrali titolari e tale ritardo rende ancora più evidente il divario tra il vigente ciclo di programmazione e quello precedente.

Rispetto all'ammontare del FSC 2014-2020 finalizzato al territorio umbro (circa 311 mln di euro):

2 – Aggiornamento dello scenario della programmazione di sviluppo e coesione 2014-2020 e prospettive 2021-2027

- l'80% delle risorse è stato destinato ad interventi puntuali già individuati nell'ambito dei Piani operativi **"Ambiente", "Infrastrutture" e "Cultura e Turismo"**;
- il rimanente 20%, comunque gestito a livello centrale, risulta "accantonato" per interventi non ancora individuati e afferenti alla Banda Ultra Larga, al Bando Periferie, ai Voucher per la digitalizzazione, ai Contratti di filiera previsti dal Ministero per le Politiche agricole, alimentari e forestali.

2.5 FESR e FSE+: la programmazione 2021-2027

La Commissione Europea, a maggio 2018, ha dato avvio alla nuova fase di programmazione con la presentazione delle proposte riguardanti:

- il **Quadro finanziario pluriennale** che andrà a determinare le risorse a disposizione nella prossima programmazione; per l'Italia, è possibile prevedere una quota pari a 38,6 miliardi di euro (prezzi 2018), con un aumento del 6% rispetto alla precedente fase di programmazione;
- la **Politica di coesione post-2020** che individua 5 policy objectives (obiettivi strategici) e 32 obiettivi specifici, attraverso 2 fondi strutturali Fesr e Fse+. Il FEASR, invece, seguirà una sua linea indipendente, essendo ricompreso nello sviluppo rurale ed Ocm.

I 5 policy objectives su cui si concentreranno FESR e il FSE+, nel periodo 2021-2027 sono:

1. **un'Europa più intelligente**, mediante la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente;
2. **un'Europa più verde**, mediante la transizione verso un'energia pulita, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la gestione dei rischi;
3. **un'Europa più connessa**, attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC;
4. **un'Europa più sociale**, attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
5. **un'Europa più vicina ai cittadini**, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

Il FSE+ contribuirà indirettamente a tutti gli obiettivi sopra richiamati e, direttamente, all'obiettivo politico n. 4 "Un'Europa più sociale - Attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali" attraverso il sostegno agli 11 obiettivi specifici in cui è declinato.

Gli investimenti per lo **sviluppo regionale** (FESR) saranno principalmente incentrati sugli **obiettivi 1 e 2 (Europa più intelligente e più verde)**. In particolare, l'Italia dovrà concentrare il 75% (art. 3 proposta Reg FESR) delle risorse assegnate come segue: almeno il 45% sull'obiettivo strategico 1 - un'Europa più intelligente - e il 30% sull'obiettivo strategico 2 - un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio. Un ulteriore vincolo di concentrazione tematica per il FESR è riferito allo sviluppo urbano sostenibile a cui deve essere destinato almeno il 6% delle risorse FESR disponibili a livello regionale, sotto forma di sviluppo locale di tipo partecipativo, di investimenti territoriali integrati o di un nuovo programma di collegamento in rete e sviluppo delle capacità destinato alle autorità urbane.

2 – Aggiornamento dello scenario della programmazione di sviluppo e coesione 2014-2020 e prospettive 2021-2027

Il FSE+ dovrà dedicare particolare attenzione ai temi della disoccupazione giovanile, dell'inclusione sociale e dell'integrazione dei cittadini di Paesi terzi. La proposta di regolamento, infatti, prevede che gli Stati membri che presentano un tasso elevato di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione, dovranno destinare almeno il 10% dei finanziamenti del FSE al sostegno dell'occupazione giovanile; almeno il 25% dei finanziamenti dell'FSE dovrebbe essere assegnato alle misure che promuovono l'inclusione sociale e che vanno a beneficio delle persone più bisognose; almeno il 2% delle risorse FSE dovrebbe essere assegnato per il contrasto alla deprivazione materiale.

L'aumento della concentrazione delle risorse su aree prioritarie per l'Unione, insieme alla definizione di condizioni abilitanti che devono rimanere soddisfatte durante tutto il corso dell'attuazione, stanno a segnalare l'intenzione di determinare un maggiore allineamento dei programmi alle priorità dell'UE e uno sforzo per aumentarne l'efficacia, attraverso un legame più stretto con il ciclo del Semestre europeo. Inoltre, verranno introdotte disposizioni che terranno conto delle specificità dei singoli fondi, in particolare della diversità nelle impostazioni, nei gruppi target e nelle modalità di attuazione. L'obiettivo è facilitare le sinergie esistenti, ad esempio tra il **FESR** ed il **FSE+**, nel contesto di **strategie di sviluppo urbano integrato**. Le nuove disposizioni intendono inoltre semplificare le sinergie con altri strumenti del bilancio europeo quali la Politica Agricola Comune, il programma per l'innovazione Orizzonte Europa, lo strumento per la mobilità e l'apprendimento Erasmus+ e il programma LIFE per l'ambiente e l'azione per il clima.

Per le imprese e i soggetti beneficiari, infine, il nuovo quadro legislativo offre meno oneri burocratici, con modi più semplici per richiedere pagamenti utilizzando opzioni di costo semplificate.

A livello nazionale è stato dato il via ai lavori per la definizione dell'Accordo di partenariato e dei Programmi Operativi per il nuovo periodo di programmazione 2021-2027. A marzo 2019, è stato avviato il confronto con il partenariato allargato che deve delineare le priorità di investimento e le esigenze di sviluppo del Paese, con l'idea di concentrarsi sulle sfide che l'Italia si trova ad affrontare per concorrere ai grandi obiettivi europei:

- lavoro di qualità;
- territorio e risorse naturali per le generazioni future;
- omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini

In tale quadro, anche la **Regione Umbria** - con la Deliberazione di Giunta n. 465 del 19/04/2019 «Avvio Programmazione comunitaria 2021-2027» - ha dato inizio alla nuova fase di programmazione, definendo la governance delle attività con la delibera n. 922 del 30 luglio 2019.

In parallelo con le attività di partenariato previste a livello nazionale, tra giugno e ottobre del 2019 è stato svolto un percorso di confronto partenariale con gli attori della concertazione economica e sociale.

Partendo dal quadro programmatico e normativo di riferimento sopra illustrato e dalle risultanze del percorso di partenariato, la Giunta regionale sta elaborando il documento "Verso il Quadro Strategico Regionale (QSR) 2021-2027. Indirizzi preliminari per l'elaborazione dei Programmi europei 2021-2027" che verrà portato all'attenzione dell'Assemblea legislativa regionale subito dopo l'approvazione dei documenti di bilancio. Con tale documento, **verranno dettate le priorità per definire le linee di indirizzo**

 2 – Aggiornamento dello scenario della programmazione di sviluppo e coesione 2014-2020 e prospettive 2021-2027

politico-programmatiche in base alle quali saranno elaborate le proposte di Programmi operativi regionali (POR) per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e per il Fondo sociale europeo Plus (FSE+), come pure per la programmazione del Fondo europeo in agricoltura per lo sviluppo rurale (FEASR).

Per quel che riguarda il concorso del **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione alla politica di coesione 2021-2027**, è attualmente in corso da parte dell'Agenzia per la Coesione Territoriale - secondo le disposizioni dettate dall'art. 44 del c.d. Decreto Crescita (decreto legge 30 aprile 2019, n. 34 convertito in legge 28 giugno 2019, n. 58) - una ricognizione di tutti gli interventi cofinanziati a valere sui fondi FSC per i cicli di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 al fine di procedere ad una riclassificazione della pluralità degli attuali documenti programmatici e sottoporre all'approvazione del CIPE, per ciascuna amministrazione (centrale, regione o città metropolitane) titolare di dette risorse, un unico Piano operativo denominato "Piano Sviluppo e Coesione".

Il Piano di Sviluppo e Coesione della Regione Umbria potrà contenere gli interventi in corso di realizzazione afferenti alle programmazioni FSC 2000-2006 e 2007-2013, oltre a nuovi interventi, in ragione della coerenza con le "missioni" della politica di coesione e con gli obiettivi strategici del nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei, fermo restando l'obbligo di generare obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il 31 dicembre 2021.

2.6 FEASR: la programmazione 2021-2027

Per quanto riguarda gli obiettivi di politica agricola per la stagione di programmazione comunitaria 2021-2027 la Commissione europea, già nel mese di giugno 2018, ha proposto un pacchetto di regolamenti confermando l'impianto della futura PAC a due pilastri: il primo (finanziato dal FEAGA) costituito a sua volta da due strumenti, il sostegno al reddito (cosiddetto pagamenti diretti) e le misure di mercato (OCM), il secondo pilastro costituito dalla politica di sviluppo rurale, finanziato dal FEASR.

Una delle principali novità della futura programmazione che riformerà la PAC post 2020 consiste nell'introduzione di un unico Piano Strategico Nazionale che comprenda tutte le misure della PAC del 1° e 2° pilastro.

Questo Piano oltre a riunificare in un unico documento strategico tutti gli strumenti della PAC (pagamenti diretti, sviluppo rurale, OCM) definisce modalità di applicazione di tali strumenti accentrando, per così dire a livello nazionale, la programmazione di tutta la PAC, inclusa la parte che sinora era stata programmata ed attuata dalle Regioni negli stati ad assetto decentrato: ci si riferisce in particolare agli interventi di sviluppo rurale dei PSR.

Il modello della nuova PAC che si sta configurando (cosiddetto "*new delivery model*") prevede quindi la **realizzazione di un Piano Strategico Nazionale della PAC**, con un piano finanziario nazionale, che dovrà assicurare, in esito all'analisi di contesto e alla messa in evidenza dei fabbisogni nazionali, gli interventi da realizzare che dovranno essere sinergici e coerenti tra di loro per il perseguimento di 3 obiettivi generali e 9 obiettivi specifici stabiliti a livello Comunitario.

2 – Aggiornamento dello scenario della programmazione di sviluppo e coesione 2014-2020 e prospettive 2021-2027

Ogni Piano dovrà essere approvato preventivamente dalla Commissione e il raggiungimento degli obiettivi sarà valutato annualmente attraverso un set comune di indicatori di performance. La Commissione europea, ai fini del riconoscimento della spesa, esaminerà le relazioni annuali e prenderà in considerazione eventuali misure appropriate, comprese, se del caso, raccomandazioni per migliorare l'efficacia.

La nuova PAC vira, quindi, verso una decisa **riagggregazione della politica agricola** a livello nazionale lasciando, di fatto, alle Regioni il ruolo "soggetto attuatore" di misure previste nel PSN della PAC stabilite a livello nazionale.

Dal punto di vista finanziario, la Commissione europea ha presentato una proposta di bilancio della nuova PAC per il periodo 2021-2027 complessivamente di 365 miliardi di euro (a prezzi correnti) di cui 268,1 miliardi per il primo pilastro (pagamenti diretti e OCM) e 78,8 miliardi per lo sviluppo rurale. Si tratta di una dotazione inferiore di circa il 15% rispetto a quella prevista per la PAC 2014-2020. Per l'Italia la proposta prevede una assegnazione di 36,359 miliardi di cui 8,8 miliardi per lo sviluppo rurale, una importante riduzione finanziaria se si pensa che nel periodo 2014-2020 fu assegnata all'Italia una dotazione per la politica di sviluppo rurale di 10,4 miliardi per finanziare i PSR regionali e il PO nazionale.

Su questa proposta finanziaria si registra una sostanziale divisione tra i Paesi che si oppongono ai tagli della PAC (tra cui Italia, Francia, Spagna, Grecia, Portogallo, Romania e Polonia), alcuni dei quali rilevano, tra l'altro, come una politica agricola più moderna e orientata a nuovi obiettivi (tutela dell'ambiente, contrasto al cambiamento climatico) non possa prescindere da un adeguato livello di risorse, e Paesi che, d'accordo con la proposta della Commissione europea, ritengono inevitabili i tagli alle politiche tradizionali (tra cui Germania e Svezia) al fine di finanziare le nuove priorità (migrazioni, difesa, sicurezza) e i settori che meglio possono sostenere la competitività dell'Unione (ricerca e innovazione, infrastrutture, spazio e digitale). In tale contesto di incertezza, la Commissione europea il 31.10.2019 ha approvato la proposta di *regolamento di transizione* che di fatto posticipa l'entrata in vigore della nuova PAC a partire dal 1° gennaio 2022.

La proposta della Commissione che dovrà essere approvata dal Parlamento e dal Consiglio Europeo, prevede la possibilità, su richiesta degli Stati Membri, di estendere il periodo di programmazione 2014-2020 di un anno, fino al 31.12.2021 utilizzando una annualità delle risorse finanziarie del periodo 2021-2027 (regole vecchie-soldi nuovi).

Questa proposta comporta una modifica del piano finanziario dei PSR in vigore che potrà essere accettata dalla Commissione europea solo nel caso in cui venga dimostrato il rischio, a causa della mancanza di risorse finanziarie del programma, di non essere in grado di assumere nuovi impegni giuridici.

In tale contesto, quindi, risulta strategico stabilire, entro giugno 2020, una eventuale modifica finanziaria del PSR per l'Umbria 2014-2020 che prolunghi il programma regionale fino al 31.12.2021 includendo le risorse per l'annualità 2021. In tal caso, ovviamente, si dovrà prevedere la necessaria copertura dell'annualità aggiuntiva da includere nel PSR, quale quota di cofinanziamento regionale pari al 17,1% della spesa pubblica prevista.

2.7 Le prospettive delle politiche di sviluppo economico e di coesione sociale per il periodo 2021-2027

L'elaborazione della programmazione 2021-2027 rappresenta una sfida cruciale per la Regione Umbria soprattutto in un quadro di costante riduzione delle risorse "libere" regionali, caratterizzato da crescenti rigidità e difficoltà di reperimento di risorse per il finanziamento delle politiche di sviluppo economico e di coesione sociale. Essa dipenderà dall'andamento dei negoziati in corso tra gli Stati membri e l'Unione Europea, dalle scelte nazionali in materia di riparto delle risorse tra le regioni (distinguendo tra quelle "più sviluppate", "in ritardo" o "in transizione").

Si tratta di un lavoro che impegnerà il complesso delle strutture regionali per tutto il 2020 e i **principali step** per giungere alla definizione della nuova fase di programmazione comunitaria per il periodo 2021-2027, sono di seguito elencati:

- Preadozione del documento "Verso il Quadro Strategico Regionale" che contiene gli indirizzi preliminari per l'elaborazione dei Programmi Operativi Europei 2021-2027 e conclusione della fase di confronto partenariale con i soggetti pubblici e privati della concertazione attraverso la presentazione del documento medesimo, in accordo con il Codice di condotta del partenariato previsto dai Regolamenti comunitari.
- Adozione del documento **"Quadro Strategico Regionale (QSR) 2021-2027"** e trasmissione all'Assemblea Legislativa per l'approvazione.
- Elaborazione e preadozione della proposta dei Programmi Operativi Regionali (POR) per il periodo compreso tra il 1 gennaio 2021 e il 31 dicembre 2027. L'elaborazione dei POR avverrà in contemporanea alla definizione dell'Accordo di Partenariato nazionale, prevista, per i primi 2 capitoli, per Marzo 2020 (a livello nazionale) in quanto nell'elaborazione dei POR si deve tener conto degli indirizzi dell'Accordo. I Programmi devono essere presentati alla Commissione entro 3 mesi dalla presentazione dell'Accordo di Partenariato.
- Avvio del confronto partenariale sulla proposta dei Programmi Operativi con i soggetti pubblici e privati della concertazione, in accordo con il Codice di condotta del partenariato previsto dai Regolamenti comunitari.
- Verifica delle Condizioni tematiche applicabili al FESR e al FSE+ - articolo 11, par. 1. In particolare si dovrà avviare la **Elaborazione della Strategia di ricerca e innovazione per la specializzazione intelligente (RIS3)** che rappresenta il quadro strategico alla base delle politiche di ricerca e innovazione della Regione per il periodo di programmazione dei fondi. Tale documento assume una notevole importanza dato che, in linea con le disposizioni regolamentari, alle attività di ricerca non potranno essere destinate risorse inferiori al 45% del budget complessivo. La RIS3 rappresenta la condizione abilitante (da rispettare per tutto il ciclo di vita del Programma) per l'obiettivo di Policy 1 che riguarda 4 obiettivi specifici:
 - OS1. Rafforzare la capacità di ricerca e di innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate;
 - OS2. Permettere ai cittadini e alle imprese e alla PA di cogliere i vantaggi della digitalizzazione;

2 – Aggiornamento dello scenario della programmazione di sviluppo e coesione 2014-2020 e prospettive 2021-2027

- OS 3 Rafforzare la crescita e la competitività delle PMI;
- OS 4 Sviluppare competenze per la specializzazione intelligente, transizione industriale e competitività.

Ai fini dell'elaborazione della Strategia dovranno essere attivati, **periodici momenti di confronto con il partenariato economico e sociale regionale** e i cittadini sul ruolo della ricerca e dell'innovazione (Processo di scoperta imprenditoriale). Per migliorare gli esiti conseguiti in passato, il dialogo con il partenariato sarà supportato da **appositi workshop ed attività seminari e formative**, con la partecipazione di qualificati esperti nelle varie materie. L'obiettivo è quello di rafforzare e qualificare ulteriormente la partecipazione delle diverse tipologie di attori alla definizione e all'attuazione delle politiche per la ricerca e l'innovazione (RIS3).

Per quanto concerne il FSE+, proseguirà il percorso di autovalutazione sulle condizioni abilitanti orizzontali e tematiche verificando il grado di soddisfacimento delle stesse a livello regionale.

- Adozione da parte della Giunta dei **Programmi Operativi Regionali (POR)**, invio all'Assemblea legislativa per risoluzione e successivo invio alla Commissione per il confronto negoziale.

Un percorso complesso, su cui occorrerà lavorare molto approfonditamente, e che – se si vogliono avere i programmi già operativi dall'inizio del 2021, dovrà **prevedere l'adozione del Quadro Strategico regionale 2021-2027 in tempi molto stretti**.

Mancano ancora certezze sul quadro di riferimento finanziario, cioè sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, tuttora oggetto di negoziati.

Ovviamente **il livello di risorse disponibili rappresenta un elemento fondamentale per definire orientamenti programmatici e scelte**.

Nell'attuale programmazione 2014-2020, il complesso delle risorse a disposizione della regione Umbria per programmare e realizzare interventi per lo sviluppo economico e la coesione sociale è stata di circa 1,5 miliardi di euro, **corrispondenti, nel settennio 2014-2020, a 214 milioni di euro all'anno**. A fronte di tale ammontare, il fabbisogno di cofinanziamento regionale, per i tre fondi, è risultato pari a circa **30 milioni di euro all'anno**.

Una cifra che ha mobilitato, e ancora mobilita, molte risorse per lo sviluppo dell'Umbria, ma di cui il bilancio regionale ha dovuto assicurare l'adeguato cofinanziamento.

Il negoziato tra Ue e Stati nazionali è ancora in corso, ed è interesse del nostro Paese raggiungere un compromesso finale non troppo penalizzante per la politica di coesione e per lo sviluppo rurale. Bisognerà poi vedere la ripartizione tra i diversi territori, in base ai parametri economici che verranno individuati.

A sua volta, l'allocazione delle risorse tra i diversi Obiettivi di policy deve tener conto degli obblighi di concentrazione previsti dalle proposte di Regolamento, che per il nostro Paese portano per il FESR a concentrare - per le regioni in transizione, alle quali l'Umbria dovrebbe appartenere - almeno il 45% delle risorse sull'OP1 (Europa più smart) e almeno il 30% sull'OP2 (Europa più green). Per il FSE, almeno il 25% dovrà essere indirizzato a Inclusione sociale e lotta alla povertà ed il 10% alle politiche per i Giovani; tali concentrazioni andranno verificate a livello di categorie di regioni. Tali vincoli di concentrazione tematica delle risorse potrebbero non essere

 2 – Aggiornamento dello scenario della programmazione di sviluppo e coesione 2014-2020 e prospettive 2021-2027

del tutto funzionali alla realtà dell'Umbria; potrebbe quindi essere auspicabile ricercare forme di accordo a livello nazionale che consentano di mitigare tali vincoli – laddove ritenuto necessario – o, in ogni caso, prendere in considerazione l'opportunità di individuare insieme alle altre regioni in transizione punti di equilibrio che consentano il complessivo rispetto degli stessi vincoli e, contemporaneamente, all'interno dei singoli Programmi operativi, una allocazione delle risorse più rispondente alle esigenze dei singoli territori.

In tale quadro di incertezza, è difficile ipotizzare quindi quale sarà **l'ammontare di risorse disponibili per l'Umbria (e quanto sarà il cofinanziamento da reperire con risorse del bilancio regionale)**, ma un'ipotesi "mediana" tra quelle più ottimistiche e quelle più penalizzanti induce a ritenere che per l'Umbria si possa prevedere un livello di risorse almeno pari a quello dell'attuale periodo, almeno per i fondi strutturali (FESR ed FSE), anche perché l'Umbria non si troverà più nella categoria delle Regioni più sviluppate, ma in quella delle regioni in transizione, insieme ad Abruzzo e Marche.

Si tratta in ogni caso, di una consistente leva su cui concentrare le attività che, in base alla "road map" descritta in precedenza, impegnerà l'amministrazione regionale, e che permetterà – nel quadro delle regole e degli ambiti di intervento previsti dall'Unione Europea - di **programmare e dare attuazione alle politiche di sviluppo economico e di coesione sociale, secondo gli indirizzi di legislatura.**

3. Gli indirizzi per la programmazione finanziaria e di bilancio

Premessa

La complessiva sessione di programmazione finanziaria e di bilancio della Regione Umbria per il triennio 2020-2022 viene predisposta in una situazione economica molto complessa – anche a causa del recente manifestarsi dell'epidemia di "Corona-virus" e in un quadro di riferimento finanziario che continua a caratterizzarsi per numerose criticità, legate ai sempre più stringenti vincoli di finanza pubblica e alla riduzione delle risorse finanziarie disponibili.

3.1 Quadro finanziario di riferimento

Il quadro finanziario regionale risente dell'insieme delle manovre di Finanza pubblica statali messe in atto negli ultimi anni per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica, i cui effetti cumulativi hanno comportato tagli pesantissimi sui Bilanci regionali a partire dal 2015 con le regole del pareggio di bilancio ovvero in termini di saldo tra entrate finali e spese finali, richiedendo annualmente alle sole Regioni **il conseguimento di un saldo positivo sul pareggio**. In tale contesto, la Regione è sempre impegnata a coniugare il rispetto dei vincoli finanziari con politiche di bilancio tese a garantire lo sviluppo economico ed i servizi essenziali sul territorio regionale.

Il contesto finanziario di riferimento può essere così sintetizzato:

- anche per il 2020 è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Stato – Regioni del 10 ottobre 2019, per la **definizione del concorso delle Regioni a Statuto Ordinario alle manovre di finanza pubblica**. I contenuti dell'Accordo sono stati poi recepiti nella legge di Bilancio dello Stato per il 2020 ai commi 541-544, dell'articolo 1 della Legge 160 del 27 dicembre 2019. L'accordo ha previsto l'anticipo al 2020 degli effetti delle sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018 in materia di pieno utilizzo della possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa; le Regioni a Statuto Ordinario devono conseguire un avanzo rispetto al pareggio di bilancio di complessivi 837 milioni di euro, equivalente a circa lo 0,05% del PIL programmatico nazionale del 2020, che per **la Regione Umbria si concretizza in un importo pari a circa 16,44 milioni di euro**;
- a seguito dell'Intesa Stato Regioni sancita nel 2018 e recepita dalla legge di bilancio dello Stato 2019, nel triennio 2020-2022 la Regione Umbria **deve realizzare**, come ulteriore vincolo di finanza pubblica, **investimenti per circa 58,39 milioni di euro nel triennio 2020-2022**, con **vincoli molto stringenti in termini temporali e procedurali**. In caso di mancato o parziale impegno degli investimenti da realizzare in ciascun esercizio, la Regione è tenuta a effettuare un versamento all'entrata del bilancio dello Stato entro il 31 maggio dell'anno successivo, di importo corrispondente al mancato impegno degli investimenti. La Regione ha programmato e iscritto a Bilancio nel 2019 i suddetti investimenti, la cui copertura è stata assicurata in parte con risorse regionali e in parte con ricorso al mercato. Questa manovra ha un

notevole impatto sul bilancio regionale: da un lato, viene “riqualificata” la spesa regionale attraverso la spinta e l’accelerazione delle spese di investimento, ma dall’altro, **si riducono notevolmente le risorse disponibili per il rifinanziamento delle spese settoriali** correnti e delle spese di funzionamento.

I margini di flessibilità del bilancio risultano quindi molto limitati stante la bassa discrezionalità delle risorse finanziarie residuali e l’obbligo di rispettare i vincoli del pareggio di bilancio a fronte di un andamento costante o in diminuzione delle entrate regionali.

Peraltro, la Regione Umbria mantiene una prudente gestione finanziaria della Regione, che è stata attestata e confermata negli anni dalle Agenzie di rating. Anche per il 2019 l’Agenzia di rating Standard & Poor’s ha confermato alla Regione Umbria il rating BBB, con prospettive negative pari a quello attribuito alla Repubblica italiana. Nel comunicato pubblicato il 15 novembre 2019, secondo l’Agenzia, il rating attribuito alla regione Umbria riflette, in estrema sintesi:

- una gestione finanziaria efficiente e un quadro istituzionale di supporto che sostengono l’affidabilità creditizia della Regione Umbria;
- performance di bilancio solide;
- una liquidità molto robusta;
- un livello di indebitamento molto basso;
- passività potenziali basse.

A fronte della sana gestione del bilancio e degli equilibri sempre garantiti, anche l’Agenzia di rating, però, valuta elevato il grado di rigidità del bilancio regionale.

Negli anni precedenti, pur in presenza di una **elevata rigidità del bilancio regionale** con la conseguente **insufficienza dei margini finanziari** da destinare a politiche di sviluppo o a settori particolarmente in difficoltà, **sempre evidenziata, peraltro, nei precedenti DEFR**, non è stata messa in atto alcuna manovra fiscale regionale, seppur minima, per ampliare la flessibilità del bilancio a beneficio della stessa comunità regionale.

La Regione Umbria ha, infatti, **una potenzialità fiscale non utilizzata molto elevata**: l’autonomia impositiva attribuita alle regioni consentirebbe all’Umbria, in costanza di legislazione, qualora fissasse le aliquote fiscali ai livelli massimi possibili, di **incrementare le proprie entrate tributarie di circa 133,5 milioni di euro**, pari ad un aumento del 26% del loro gettito rispetto ai dati del 2018.

3.2 La manovra di bilancio 2020-2022

Nell’ambito del quadro finanziario sopra rappresentato occorre tener conto, inoltre, delle seguenti criticità:

- **andamento tendenziale decrescente** di alcune entrate tributarie regionali e delle risorse rivenienti dal recupero fiscale. Tale andamento, correlato agli effetti della crisi economica è in parte connesso ad alcuni provvedimenti statali introdotti con il d.l. 119/2018 in materia fiscale e finanziaria (art. 3

3 - Gli indirizzi per la programmazione finanziaria e di bilancio

Definizione agevolata di debiti tributari e art. 4 stralcio di debiti tributari fino a mille euro) e con il d.l. 124/2019, il cosiddetto Decreto fiscale, (art. 10 bis Ravvedimento operoso); in particolare tali disposizioni determinano effetti di minor gettito per le Regioni;

- **ridotta flessibilità del bilancio regionale**, che rende ristrettissima la possibilità di finanziare le politiche di sviluppo previste nel programma di mandato o di far fronte ad ulteriori esigenze finanziarie che potrebbero manifestarsi, anche di tipo emergenziale;
- **disequilibrio strutturale del sistema del trasporto pubblico locale**: le risorse fino ad oggi destinate nel bilancio regionale non consentono la sostenibilità del livello dei servizi in essere, in una condizione di equilibrio economico-finanziario;
- **necessità di mettere in atto misure più rigide di spending review** e di efficientamento di tutto il sistema regionale;
- necessità di **rafforzare azioni e interventi per favorire la ripresa** delle attività economiche e delle imprese umbre;
- necessità di incentivare **interventi di supporto economico alle famiglie** che versano in condizioni disagiate;
- difficoltà nel reperimento, a decorrere dal 2021, **delle risorse finanziarie necessarie per il cofinanziamento** della nuova programmazione europea 2021-2027.

In tale contesto, aggravato ulteriormente dalle ripercussioni economiche della recente epidemia del Coronavirus, **i criteri di impostazione della manovra di bilancio 2020-2022** dovranno prioritariamente tener conto di una serie di interventi che rivestono il carattere di obbligatorietà o di urgenza e, in misura più contenuta, per finanziare interventi previsti nel programma di mandato.

I criteri prescelti possono essere così sintetizzati:

- **per il 2020, invarianza della leva fiscale regionale** e, quindi, della pressione fiscale, pur nella consapevolezza delle elevate difficoltà, derivanti dalla assenza di spazi finanziari di bilancio, nel garantire l'obiettivo prioritario di consolidare il livello dei servizi da assicurare alla comunità regionale;
- **previsione delle entrate tributarie sulla base dell'andamento del gettito**, tenendo conto, in particolare, di quello verificatosi nell'ultimo anno e riduzione di alcune entrate extratributarie sulla base dell'andamento del gettito;
- **contenimento e riduzione delle spese di funzionamento per l'intero sistema regionale** rappresentato anche dalle Agenzie, Enti strumentali e società controllate dalla Regione chiamati a concorrere all'efficientamento e al contenimento della spesa pubblica regionale;
- **riduzione dei costi della politica** con un taglio delle spese previste per le strutture di supporto della Presidente e della Giunta regionale, nonché delle risorse stanziare per le spese di funzionamento dell'Assemblea legislativa;
- **revisione della spesa del Personale** nel corso dell'esercizio 2020 ad esito del processo di riorganizzazione di tutte le strutture regionali;

- **finanziamento con risorse regionali incrementali del sistema di Trasporto Pubblico Locale;**
- incentivazione delle politiche di **supporto economico alle famiglie e alle imprese;**
- rafforzamento delle politiche per la **protezione civile;**
- sostegno agli interventi di **manutenzione straordinaria sulle strade** regionali a favore delle Province mettendo in atto un sistema di verifica e controllo puntuale degli interventi programmati e dei relativi stati di avanzamento;
- **sostegno delle attività culturali** e degli interventi a favore dello spettacolo, dei giovani e dello sport, settori interessati solo in misura marginale dalle risorse della programmazione europea;
- rafforzamento delle politiche per la **promozione turistica del territorio.**

Per quanto riguarda in particolare il contenimento delle spese di funzionamento, la Regione con questa manovra di bilancio interverrà sul complesso delle spese di funzionamento anche delle proprie Agenzie, Enti strumentali e società controllate, riducendone quindi i trasferimenti correnti.

Tale scelta rappresenta un indirizzo strategico da sviluppare nel triennio 2020-2022, **al fine di coinvolgere tutti i propri enti strumentali e società controllate nella riduzione del livello della spesa regionale e nell'innalzamento dell'efficienza nello svolgimento delle funzioni ad esse affidate.**

A tal fine, la Giunta regionale disporrà, con apposita norma regionale, la proroga delle norme in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa già disciplinate dalla Regione all'articolo 9 della legge regionale 30 marzo 2011, n. 4.

Relativamente al **sistema di Trasporto Pubblico Locale regionale**, oltre agli interventi da attuare con la manovra di bilancio, la Regione dovrà procedere ad un'attenta verifica sulla sostenibilità complessiva dell'intero sistema di trasporto che, salvaguardando il livello dei servizi essenziali per la collettività, attivi **interventi volti all'efficientamento e alla rimodulazione delle corse per rispondere alle reali esigenze di mobilità evitando sprechi ed impedendo futuri possibili rischi di disequilibrio che potrebbero compromettere l'azione riformatrice della nuova governance regionale.** Questo già a partire dal 2020, grazie alla riorganizzazione in atto, per giungere nel biennio successivo con la gara, obbligatoria per legge, ad un definitivo riassetto del settore, introducendo – con il confronto concorsuale – criteri di correttezza, trasparenza ed efficienza dato il lungo periodo di proroga degli attuali contratti di servizio.

Inoltre, la Giunta regionale intende procedere ad un'attenta e puntuale verifica di eventuali passività pregresse a carico della Regione o contenziosi al fine di procedere alla completa definizione degli stessi.

Il complesso delle spese obbligatorie ed urgenti rende molto ristretti gli spazi di bilancio per finanziare politiche di sviluppo economico con le risorse proprie regionali. Ma, come già descritto nel precedente paragrafo 2, le **risorse della programmazione europea e quelle del Fondo di Sviluppo e Coesione** rappresentano un'importante leva per finanziare questi interventi.

3 - Gli indirizzi per la programmazione finanziaria e di bilancio

In alcuni casi (POR Fesr e FSE) le risorse per la programmazione ed attuazione transitano interamente nel bilancio regionale, mentre in altri casi – pur avendo la Regione la piena regia, programmazione e gestione degli interventi – il bilancio regionale è solo in parte interessato.

Per gli interventi relativi al **POR Fesr 2014-2020**, le risorse finanziarie disponibili nel triennio 2020-2022 sono complessivamente pari a circa **166 milioni di euro nel triennio, di cui 80,5 milioni nel 2020**.

Tali interventi sono destinati al finanziamento degli Assi e delle Azioni di cui si compone il programma; si tratta, in particolare, l'Asse 1 "Ricerca e innovazione", l'Asse 2 "Crescita e cittadinanza digitale", l'Asse 3 "Competitività delle PMI", l'Asse 4 "Energia sostenibile" l'Asse 5 "Ambiente e cultura", l'Asse 6 "Sviluppo urbano", l'Asse 7 "Assistenza tecnica" e l'Asse 8 "Terremoto".

Per gli interventi relativi al **POR FSE 2014-2020**, le risorse finanziarie disponibili nel triennio 2020-2022 sono complessivamente pari a circa **100 milioni di euro nel triennio, di cui 32,7 milioni nel 2020**.

Tali interventi sono destinati al finanziamento degli Assi e delle Azioni di cui si compone il programma; si tratta, in particolare, l'Asse 1 "Occupazione", l'Asse 2 "Inclusione sociale e lotta alla povertà", l'Asse 3 "Istruzione e formazione", l'Asse 4 "Capacità istituzionale e amministrativa" l'Asse 5 "Assistenza tecnica".

L'azione regionale finalizzata al perseguimento degli obiettivi della politica unitaria di coesione è stata e viene realizzata anche attraverso l'utilizzo delle risorse del **Fondo per lo Sviluppo e la coesione (FSC)**, programmato per integrare la politica di coesione europea con quella nazionale; anch'esso di carattere pluriennale, il PAR FSC 2007-2013 (la cui attuazione però è sovrapposta anche con la programmazione 2014-2020), ha concentrato gran parte degli interventi nei settori delle infrastrutture, emergenze ambientali (dissesto idrogeologico, trattamento delle acque, rifiuti e bonifiche), riqualificazione urbana e valorizzazione delle risorse naturali e culturali.

Le politiche regionali per l'agricoltura e le politiche agroalimentari sono in gran parte caratterizzate e definite dal **Programma di Sviluppo Rurale per l'Umbria 2014-2020** (di cui la regione ha piena regia di programmazione e gestione, anche se le risorse non transitano nel bilancio regionale), che individua gli obiettivi per tutto il settennio, puntando su competitività, sostenibilità ambientale e valorizzazione del territorio rurale dell'Umbria.

Oltre a questi interventi, legati alla programmazione in corso, nel periodo 2020-2022 la Regione si troverà a programmare ed avviare l'attuazione del complesso dei **Programmi europei e di coesione 2021-2027**; come riportato nel paragrafo 2 essi riguarderanno gran parte delle politiche di sviluppo regionali, dalla promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente alla transizione verso un'energia pulita, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la gestione dei rischi, il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC, dall'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali (lavoro, formazione, istruzione, povertà, ecc..) alla promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali, nonché agli investimenti in agricoltura e nel territorio rurale.

L'attuale stato dei negoziati, come meglio descritto nel paragrafo 2, non consente ancora di fare previsioni sul totale delle risorse che saranno rese disponibili per la

Regione Umbria; un ordine di grandezza può essere fornito ricordando che, nell'attuale fase di programmazione, le risorse complessivamente disponibili per la programmazione europea è stata di circa 1,5 miliardi di euro, corrispondenti, nel **2014-2020, a 214 milioni di euro all'anno**. Una cifra che ha mobilitato, e ancora mobilita, molte risorse per lo sviluppo dell'Umbria, ma a cui il bilancio regionale ha dovuto assicurare l'adeguato cofinanziamento, per un fabbisogno pari a circa **30 milioni di euro all'anno**.

Bisogna tener conto che **non è al momento possibile quantificare quale sarà l'effettivo ammontare di risorse da cofinanziare**; ciò in quanto le soluzioni da adottare per garantire il cofinanziamento dipenderanno dal negoziato, appena iniziato, tra Governo nazionale e Regioni. Occorrerà comunque tener conto che, per mettere a leva ed utilizzare le ingenti risorse europee e nazionali, a sostegno dello sviluppo economico regionale nei prossimi anni, **la Regione dovrà rendere disponibili le risorse finanziarie da destinare al loro cofinanziamento**, una volta che verranno quantificate, utilizzando ed indirizzando opportunamente il complesso degli strumenti di bilancio a sua disposizione.

Il Bilancio regionale vigente 2019-2021 non prevede alcun stanziamento nell'esercizio 2021 per il cofinanziamento della nuova programmazione né offre margini da utilizzare per tale importante impegno finanziario.

Già dai prossimi mesi, pertanto, occorrerà valutare le misure che la Giunta regionale dovrà adottare, nell'ambito del quadro finanziario che andrà delineandosi, per essere in grado di sostenere questa importante occasione per lo sviluppo della regione.

Compatibilmente con le disponibilità di bilancio 2020-2022, si provvederà prudenzialmente **ad accantonare negli esercizi 2021 e 2022** una quota di risorse finanziarie da rendere disponibili per il cofinanziamento della nuova programmazione europea 2021-2027.

STEFANO STRONA - *Direttore responsabile*

Registrazione presso il Tribunale di Perugia del 15 novembre 2007, n. 46/2007 - Composizione ed impaginazione S.T.E.S. s.r.l. - 85100 Potenza
