



Regione Umbria

Documento annuale
di programmazione
della Regione Umbria
2011-2013

INDICE

Premessa.....	pag. 1
Capitolo 1	
La situazione economica e sociale e le prospettive di medio periodo	pag. 5
1.1 <i>Il quadro congiunturale dell'economia internazionale e italiana</i>	« 5
1.2 <i>La manovra economico-finanziaria del Governo nazionale</i>	« 8
1.3 <i>Il quadro dell'economia umbra.....</i>	« 12
1.4 <i>Gli scenari di previsione dell'economia umbra nel medio periodo</i>	« 21
Capitolo 2	
Le grandi questioni di inizio legislatura	« 25
2.1 <i>L'Umbria oltre la crisi: gli indirizzi fondamentali del programma di legislatura.....</i>	« 27
2.2 <i>La risorsa capitale umano nel sistema di istruzione e formazione.....</i>	« 31
2.3 <i>Il federalismo fiscale: prospettive di attuazione</i>	« 37
2.4 <i>Umbria 2015: una nuova alleanza per lo Sviluppo</i>	« 44
2.5 <i>Problemi e prospettive della politica unitaria di coesione</i>	« 47
Capitolo 3	
Gli indirizzi e gli obiettivi della programmazione regionale	« 53
3.1 <i>Efficienza della Pubblica Amministrazione e semplificazione amministrativa</i>	« 53
3.2 <i>Le azioni di contrasto alla crisi economica per imprese e famiglie.....</i>	« 60
3.3 <i>I progetti per il futuro: oltre la crisi per nuove opportunità.....</i>	« 64
3.3.1 <i>Economia della conoscenza e green economy</i>	« 64
3.3.2 <i>Ulteriori politiche per lo sviluppo economico e il sistema delle imprese.....</i>	« 71
3.3.3 <i>Valorizzazione della Risorsa Umbria attraverso la filiera turismo-ambiente-cultura</i>	« 77
3.3.4 <i>Politiche per l'agricoltura di qualità e lo sviluppo rurale</i>	« 85
3.3.5 <i>Investimento sul capitale umano: il sistema formativo integrato, l'alta formazione e le politiche per il lavoro.....</i>	« 89
3.3.6 <i>Qualità ambientale e sviluppo del territorio</i>	« 96
3.4 <i>Il sistema di welfare e di tutela della salute</i>	« 107
3.4.1 <i>Investimento per la salute delle persone.....</i>	« 107
3.4.2 <i>Politiche per la coesione e l'inclusione sociale</i>	« 114

Capitolo 4	
Gli indirizzi di programmazione economico-finanziaria	« 125
4.1 <i>La politica delle spese</i>	<i>« 129</i>
4.1.1 <i>Le risorse per l'assistenza sanitaria e per gli interventi sul sociale</i>	<i>« 131</i>
4.1.2 <i>La spesa per il personale ed il funzionamento della Regione Umbria.....</i>	<i>« 138</i>
4.2 <i>La politica delle entrate</i>	<i>« 142</i>

Premessa

Il Documento annuale di programmazione 2011-2013, che apre la IX legislatura regionale, si cala in un contesto di riferimento economico e sociale ed in un quadro istituzionale finanziario che si presenta **denso di incertezze** come mai era avvenuto in passato.

Abbiamo in primo luogo la profonda **crisi economica** tuttora in corso, i cui frutti “avvelenati” continuano a presentarsi con i conseguenti effetti negativi, da una ripresa che, pur asfittica e senza recupero occupazionale, già mostra evidenti segni di cedimento, al perdurare delle violente tensioni sui mercati per via dell’esplosione dei debiti sovrani.

Una crisi che – come viene delineato nei Capitoli 1 e 2 – modifica profondamente il sentiero di crescita dell’economia e gli stessi paradigmi dello sviluppo economico, con ciò accentuando i rischi per l’Italia derivanti dalla sua specifica crisi strutturale.

Il nostro Paese da oltre 15 anni perde terreno rispetto ai principali *competitors*, con un andamento del Pil pro capite e della produttività del lavoro declinante rispetto alla media europea. Questo deficit di competitività è aggravato dal vincolo di bilancio, appesantito da uno dei debiti pubblici più grandi del mondo, seppur parzialmente compensato da un basso livello di indebitamento di famiglie ed imprese.

La risposta politica a questa grave situazione economica e finanziaria del nostro Paese da parte del governo nazionale, stretto dal vincolo di finanza pubblica e non in grado di dare una vera svolta riformatrice al Paese, è stata quella di **scaricare l’onere** della correzione dei conti pubblici sulle risorse pubbliche destinate all’investimento e allo sviluppo e, in particolare, sulla **finanza regionale e locale**, onere che per la nostra regione è cifrabile **in circa 100 milioni** di euro di minori entrate.

La Legge 122/10 accolla infatti l’onere della manovra correttiva dei prossimi anni in gran parte sulle Regioni, con il taglio delle risorse dei trasferimenti del cosiddetto “federalismo amministrativo”, rendendo di fatto monco – come illustrato nel Capitolo 2 – il processo, già di per sé denso di incertezze e di nodi irrisolti, del federalismo fiscale delineato con la legge delega 42/09.

Ma alle pesanti riduzioni di risorse, che rendono particolarmente arduo il percorso di costruzione di un quadro di bilancio “sostenibile” per tutte le Regioni italiane, si aggiungono le incertezze che riguardano anche altri, importanti, strumenti finanziari. Basti pensare all’uso del **Fondo Sociale Europeo** che è stato in parte destinato al finanziamento degli

ammortizzatori sociali in deroga e alla soluzione dei problemi aperti sul versante dei **precari** a causa di una poco meditata riforma della scuola, distogliendolo quindi dalla sua funzione di supporto – sul versante delle politiche attive del lavoro – alle politiche di sviluppo.

A tale riguardo va segnalato il vero e proprio “*federalismo per abbandono*” che ha caratterizzato l’atteggiamento del governo in materia di istruzione e formazione, con le pesanti ricadute che esso comporta su una delle risorse fondamentali per investire sul futuro, ovvero il capitale umano.

Oltre al FSE, va ricordato anche l’utilizzo del **Fondo per le Aree sottoutilizzate** (FAS) per finalità molto diverse da quelle originariamente pensate all’interno del Quadro strategico nazionale, che ha distolto una gran parte di tali risorse dalla finalità originaria di finanziamento degli investimenti e delle misure per lo sviluppo.

Per non dire della mancata emanazione del provvedimento di autorizzazione del Ministero dello Sviluppo economico all’utilizzo delle risorse, nonostante il Programma Attuativo Regionale del FAS (PAR FAS) dell’Umbria sia stato oggetto di presa d’atto da parte del CIPE già dal 6 marzo 2009.

Alle pesanti incertezze relative al cruciale tema delle risorse finanziarie si aggiunge la **confusione istituzionale** in merito al percorso di ridefinizione del sistema delle competenze istituzionali dei diversi livelli di governo, di fatto ignorata nel percorso di costruzione del federalismo fiscale e con il sostanziale arenarsi della “seconda gamba” del federalismo, che avrebbe dovuto essere rappresentata dal **codice delle autonomie**.

In questo quadro di incertezza generale, la Regione Umbria con il Dap 2011-2013 tenta lo stesso di impostare un **coraggioso percorso di riforma**, nel solco delle linee tracciate dal programma di legislatura presentato il 9 giugno 2010 in Consiglio regionale. Lo fa nella consapevolezza di quelli che sono i suoi punti di forza e le sue criticità in termini di *performance* economiche e sociali, dei suoi ristretti gradi di libertà alla luce dei pochi margini di manovra lasciati dal quadro incerto e preoccupante appena descritto.

Nel Capitolo 3 vengono infatti definite le **linee di indirizzo** su cui si muoverà l’azione regionale, con particolare riferimento all’anno 2011, posto che le incertezze sugli anni successivi sono ancora più forti e di davvero difficile previsione. Un’azione riformatrice forte sul versante della **semplificazione amministrativa** ed istituzionale, una scommessa sull’Umbria come **laboratorio di sviluppo** per l’economia della conoscenza e la **green economy** che porti ad una profonda revisione delle

linee di politica per lo sviluppo economico e del sistema delle imprese. Un investimento sull'**Umbria come risorsa** e come attrattiva nella quale, a partire dall'identità regionale e i suoi valori ambientali, culturali, artistici, far crescere il secondo motore autonomo dello sviluppo, il **turismo**. Un'attenzione – nel quadro di crescente criticità sulle risorse disponibili – alle **persone** ed al loro benessere, attraverso il ridisegno di un modello di **welfare universale e sostenibile**.

Su questo s'incentrano gli scenari di riferimento delle grandezze finanziarie e gli indirizzi per la **manovra di bilancio** regionale definiti nel Capitolo 4, con un adeguamento delle politiche di bilancio secondo il modello dello *spending review*, volto a capire le dinamiche reali di ogni settore riducendo al minimo rigidità e inerzie nell'allocazione e nella spendibilità delle risorse. Scelta virtuosa comunque, resa indispensabile dal quadro di tagli e di incertezze sopra descritto.

Nonostante tali incertezze e le difficoltà l'Umbria sceglie di innovare, di **cambiare passo**. E' questo lo spirito del Documento annuale di Programmazione 2011-2013, con il quale esso assolve, anche in questo difficile anno, la missione ad esso assegnata dal legislatore regionale.

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

1.1 Il quadro congiunturale dell'economia internazionale e italiana

Dopo l'ottimismo emerso nelle prime fasi della ripresa dalla crisi finanziaria e dalla recessione sono arrivate valutazioni più misurate delle sfide che attendono l'economia mondiale e le sue componenti nazionali sul breve, medio e lungo termine. A livello internazionale, le politiche monetarie hanno abbandonato l'ipotesi di un **rapido avvio dell'*exit strategy***, mentre per le politiche fiscali il rientro appare molto graduale, salvo il caso delle economie dell'area euro le cui finanze pubbliche sono in maggiori difficoltà e che hanno affrettato l'annuncio di manovre di rientro al fine di ridurre le tensioni sui mercati finanziari.

La questione della sostenibilità degli equilibri delle finanze pubbliche resterà dunque a lungo sull'agenda dei governi e peserà sulle prospettive economiche di medio termine. L'*exit strategy* appare rinviata anche per le politiche monetarie, anche in seguito al generalizzato cambiamento delle prospettive riguardo all'andamento dei tassi d'interesse. Quel poco di ripresa che si è avuta a cavallo tra la fine del 2009 e i primi mesi del 2010 non ha dato alcun conforto al mercato del lavoro (si è infatti fin qui trattato di una classica *jobless recovery*), e anche se probabilmente non si avrà un vero e proprio **double dip** (ricaduta recessiva), l'attuale fase della congiuntura economica resta ancora confusa riguardo alle prospettive di medio termine.

Ripresa debole, incerta e senza occupazione

Gli indicatori congiunturali hanno ribadito i segnali di consolidamento della ripresa, ma il ciclo resta molto dipendente dalla domanda dei paesi emergenti per i quali si inizia a discutere di segnali di surriscaldamento e di politiche volte a moderare la crescita. La ripresa delle economie avanzate resta quindi ancora molto legata alle esportazioni, alla politica espansiva di bilancio e al ciclo delle scorte. Il timore è che il recupero non riesca a consolidarsi una volta esauriti gli stimoli alla domanda derivanti dalle politiche fiscali, perché i consumi privati e gli investimenti delle imprese stentano a ripartire.

Inoltre, un peso importante nel corso della recente ripresa spetta al **ciclo delle scorte**, che aveva simmetricamente aggravato molto la recessione ad inizio 2009. In generale, nella prima parte del 2010 la crescita della produzione ha superato quella della domanda finale. A livello globale la

crescita dei consumi appare ancora poco dinamica, con tassi inferiori al trend pre-crisi sia nei paesi avanzati che nelle economie emergenti.

Aumenta quindi il timore di un periodo prolungato di crescita lenta (intorno al 3% negli Usa, circa la metà del tasso di crescita che normalmente fa seguito a una recessione profonda) e in qualche caso anche negativa, di ostacoli persistenti alla riduzione della disoccupazione e di preoccupazioni economiche protratte nel tempo, mentre alcuni paventano il rischio di un "decennio perduto" come è accaduto in Giappone nel recente passato, con recessioni multiple; o ancora peggio di una depressione.

I problemi più acuti provengono dall'occupazione: secondo alcuni economisti siamo entrati nella cosiddetta era del "*new normal*", ovvero un'**alterazione strutturale** del mercato del lavoro. Oltre 210 milioni di persone sono senza lavoro, pari a 30 milioni in più rispetto al 2007: va ricordato infatti che in tempi di forti crisi con sensibili discontinuità nell'andamento di alcuni indicatori macroeconomici, è fondamentale tenere sempre come riferimento i livelli pre-crisi. La conseguenza è che si devono dimenticare la piena occupazione, i grandi profitti e gli alti dividendi.

Quando il mondo uscirà definitivamente dalla crisi, l'economia globale sarà diversa da quella fino adesso conosciuta e sarà probabilmente necessario adattarsi a nuovi livelli di vita, modelli di consumo e ad una disoccupazione più alta. Ciò significa rimodulare le strategie, gli stimoli e gli interventi pubblici.

Il quadro dell'economia europea nel corso degli ultimi mesi è stato segnato da due tendenze contrapposte. Gli indicatori congiunturali hanno confermato la ripresa dell'economia, mettendo in luce un graduale, ma continuo, recupero delle perdite di *output* subite nel corso della recessione. Tuttavia, con il cumularsi delle tensioni successivamente allo scoppio della crisi sul debito greco, molti Paesi hanno messo in atto manovre di correzione e risanamento delle finanze pubbliche. La crescita è destinata comunque a continuare nel breve termine, almeno **per il settore manifatturiero**. Fondamentale a tale proposito la buona *performance* della Germania, che si avvia a chiudere il 2010 con un aumento del Pil superiore al 3%, aumento al quale dovrebbe contribuire in misura rilevante anche la domanda interna.

Le componenti della domanda finale restano comunque nel complesso ancora frenate da un quadro dei consumi che resta relativamente fragile, considerando anche le incertezze del clima di fiducia dei consumatori, sui quali pesa l'aumento dell'inflazione rispetto al minimo toccato nel 2009 e l'andamento ancora incerto del mercato del lavoro. Circa gli investimenti, il quadro è condizionato dal basso livello del grado di utilizzo degli impianti, anche se qualche incremento nel breve è probabile, più che altro come rimbalzo dopo la forte caduta osservata nel 2009.

In definitiva, l'Europa difficilmente vedrà un'accelerazione generalizzata e significativa del proprio tasso di sviluppo, mantenendo una ripresa in buona

parte dipendente dal traino delle esportazioni, anche alla luce dei recenti sviluppi della crisi delle finanze pubbliche di un altro paese dell'Euro, l'Irlanda.

Anche l'Italia, pur partendo da una situazione migliore di altri paesi in termini di livello del deficit, ha dovuto accelerare il percorso di aggiustamento dei conti pubblici, essendo penalizzata dall'elevato stock di debito. E anche in Italia, in linea con quanto accaduto nel resto del mondo, la ripresa – seppur in modo più debole che altrove - è arrivata da alcuni mesi ma, come e più che nel resto del mondo, già si affacciano i primi timori sulla sua tenuta. La ripresa italiana si manifesta infatti sensibilmente sotto tono, in particolare se paragonata ai risultati tedeschi, dal momento che il persistere di un problema di competitività limita i margini di crescita delle esportazioni, mentre il programma di consolidamento di bilancio indebolisce la domanda privata. L'economia italiana è destinata a crescere a performance ampiamente inferiori alla media euro.

**La crisi
strutturale
dell'Italia**

Nel breve termine il quadro degli indicatori congiunturali induce a stimare variazioni positive del Pil sia nel secondo che nel terzo trimestre del 2010. Il recupero ciclico non è però particolarmente intenso; le stime per quest'anno si aggirano su una variazione del prodotto interno lordo intorno all'1%.

Tab. n. 1 - Scenario di previsione 2010-2013 – Italia

Variazione % rispetto anno precedente a prezzi costanti 2000, salvo diversa indicazione.

	2010	2011	2012	2013
Prodotto interno lordo	1,1	0,8	1,1	1,4
Spesa per consumi finali delle famiglie	0,6	0,7	0,8	1,1
Investimenti fissi lordi	1,4	1,7	2,7	2,4
Valore aggiunto ai prezzi base	1,2	1,0	1,2	1,5
- Agricoltura, Silvicoltura e Pesca	1,2	0,8	1,0	0,6
- Industria in senso stretto	4,0	1,9	2,1	2,5
- Costruzioni	-2,6	-0,4	0,3	0,7
- Servizi	0,9	0,9	1,0	1,3
Export (*)	13,8	7,2	8,6	7,4
Tasso di disoccupazione	8,5	9,3	10,0	9,9
Tasso di occupazione (**)	38,1	37,7	37,4	37,5
Tasso di attività (**)	41,6	41,6	41,6	41,6

(*) *Variazione % a prezzi correnti*

(**) *Calcolati sul totale della popolazione presente totale*

Fonte: Scenario di previsione di Prometeia, novembre 2010

Il quesito fondamentale in questo momento in Italia è relativo al cambiamento nel potenziale di sviluppo determinatosi dopo la crisi del 2008. Le tendenze degli ultimi anni segnalano che già prima della crisi la crescita dell'economia italiana registrava problemi dal lato della dinamica della **Produttività totale dei fattori**. Nei prossimi anni la stessa produttività non potrà accelerare, mancando le premesse per una fase di

accumulazione di capitale in grado di guidare il cambiamento della struttura produttiva.

La produzione industriale italiana infatti, seppur in ripresa, è lontana dai massimi toccati nell'aprile 2008 (valore dell'indice: 109,2). Con i dati relativi a giugno 2010 esso è pari a 88,5: si sono quindi recuperati soltanto 8 punti percentuali rispetto al minimo fatto registrare nel marzo 2009 pari 80,4. Va ricordato che si sono persi complessivamente 29 punti di produzione industriale, ad oggi ne sono stati recuperati 8, circa il 28%.

Anche per quanto riguarda il Pil, questo è in recupero, ma il Pil del terzo trimestre 2010 non è ancora tornato al livello del quarto trimestre 2008. Ipotizzando un costante recupero di **0,4% di Pil a trimestre** (pari alla crescita congiunturale del secondo trimestre 2010) per ritornare ai livelli pre-crisi occorreranno quindici trimestri, ovvero **quasi quattro anni**. Se la produzione industriale e il Pil sono di tanti punti percentuali sotto i livelli pre-crisi non ci si può stupire che le ore di cassa integrazione non diminuiscano e che la **disoccupazione** continui ad aumentare o diminuisca molto lentamente.

1.2 La manovra economico-finanziaria del Governo nazionale

La manovra correttiva dei conti pubblici, per gli anni 2010-2013 è diventata legge n. 122 del 30/7/2010 con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale n. 176 del 30/7/2010 maggio 2010.

Tab. n. 2 – L'economia italiana nel 2009 e le stime per il 2010-2013 secondo i documenti di finanza pubblica *Variazioni % a prezzi 2000, salvo diversa indicazione.*

	2009	2010	2011	2012	2013
PIL ai prezzi di mercato	-5,0	1,2	1,3	2,0	2,0
Importazioni di beni e servizi	-14,5	5,9	3,4	3,7	3,7
Consumi finali nazionali	-1,2	0,4	0,6	1,4	1,6
- spesa delle famiglie residenti	-1,8	0,5	0,8	1,7	1,8
- spesa della P. A. e I.S.P	0,6	0,3	-0,1	0,5	1,0
Investimenti fissi lordi	-12,1	2,2	2,5	2,6	2,3
Esportazioni di beni e servizi	-19,1	7,1	4,8	4,8	4,6
Inflazione programmata	0,7	1,5	1,5	1,5	1,5
Costo del lavoro per unità di prodotto (*)	4,7	0,3	0,9	0,5	0,6
Occupazione (Unità di lavoro in migliaia)	-2,6	-1,5	0,7	0,8	1,0
Tasso di disoccupazione (in % della forza lavoro)	7,8	8,7	8,7	8,6	8,4
Tasso di occupazione (tasso specifico età 15-64 anni)	57,5	57,1	57,3	57,9	58,6
Saldo corrente Bilancia dei pagamenti (in rapporto al PIL)	-3,2	-3,6	-3,2	-2,9	-2,6

(*) CLUP calcolato sul valore aggiunto ai prezzi base e misurato sul PIL

Fonte: DFP 2011-2013, Ministero dell'Economia e delle Finanze

La Decisione di finanza pubblica 2011-2013 – il nuovo documento che ha sostituito il Dpef – presentata a fine settembre dal Governo e la successiva

proposta di legge di stabilità (che sostituisce la legge finanziaria) si sono limitate ad aggiornare il quadro macroeconomico, assumendo gli effetti della manovra correttiva di luglio all'interno delle proiezioni sui principali aggregati di finanza pubblica. E' all'esame del Parlamento un emendamento che anticipa alcune misure per lo sviluppo, che non alterano la sostanza – almeno per quanto riguarda la finanza regionale – delle cifre e degli effetti della manovra stessa.

Nel 2010 la crescita è stimata lievemente più sostenuta (+1,2%) rispetto a quella indicata nella Ruef (+1%), mentre nel 2011 la **revisione è al ribasso**: dall'iniziale 1,5% ora il Governo prevede per il 2011 un aumento del Pil dell'1,3%.

Non viene invece rivista (cfr. tab. n.3) la previsione sul rapporto **deficit-Pil**, pari al 5% per il 2010 e che dovrebbe scendere al 3,9% nel 2011 e poi sotto il 3% dal 2012. Si tratta di una scelta discutibile, perché in assenza di interventi (la DFP non prevede manovre correttive diverse da quella già approvata a luglio 2010) una revisione delle stime di crescita dovrebbe comportare – a parità di elasticità delle imposte rispetto al reddito - una riduzione delle entrate fiscali. E nella stessa DFP si prevede che la **pressione fiscale** (entrate tributarie su Pil) si attesterà quest'anno al 42,8% per poi scendere nel 2011 al 42,4%. Senza ulteriori interventi correttivi sulle spese, questo significherebbe inevitabilmente un aumento del rapporto deficit Pil e quindi una revisione degli obiettivi di finanza pubblica.

In ogni caso, l'ammontare netto della manovra del governo per il triennio 2010-2012– assunto, come già ricordato, dalla DFP come quadro di finanza pubblica definitivo - è pari a circa **24,936 miliardi**, nel 2008 era stata pari a 16,3 miliardi, mentre nel 2009-2011 è stata di 36,3 miliardi.

Alla manovra concorrono maggiori entrate per il 44% circa (11,047 miliardi) e minori spese per il restante 56% (13,889 miliardi).

In particolare, le **maggiori entrate** sono costituite per circa l'81% da quelle derivanti dalla lotta all'evasione (8,947 miliardi), per il 4% da pedaggi e altre entrate, e per il 15% da altre entrate. Le **minori spese** sono costituite per circa il 54% da tagli a Regioni ed Enti locali, per il 16% da tagli ai bilanci dei Ministeri (che potrebbero avere riflessi sui bilanci delle Regioni), per il 20% circa dal pubblico impiego (compresa la scuola) e per il 12% da stime di risparmi su sanità (personale e farmaci).

Per quanto riguarda le entrate, l'incremento è dovuto in gran parte a nuovi provvedimenti **anti-evasione** da cui il governo si aspetta di ottenere fino a 8 miliardi di euro, in aggiunta a quanto già stimato nella Relazione previsionale e programmatica. Che l'evasione sia un fenomeno diffuso è senza dubbio vero; il fatto è che una stima precisa degli introiti derivanti dalle nuove misure di contrasto è piuttosto difficile; infatti, nella passata legislatura, il Governo aveva deciso di non inserire le stime nella manovra

considerandole semmai, a consuntivo, come sorprese positive. Nella DFP, infatti, il Governo sottolinea l'incerto andamento delle entrate tributarie, aumentando il dubbio che l'obiettivo sia effettivamente conseguibile. In ogni caso, esso viene stimato come conseguibile solo a partire dal 2012.

Per quanto riguarda le spese, i tagli riguardano in misura considerevole riduzioni lineari nelle spese dei ministeri e, in misura ancora maggiore, riduzioni dei trasferimenti agli **enti locali**, senza che siano state varate misure strutturali di contenimento delle spese come dimostra, tra l'altro, la scelta di operare sulla cassa - attraverso rinvii di spese e tagli ad erogazioni - anziché sulla competenza.

Tab. n. 3 –Quadro programmatico di finanza pubblica nei documenti del Governo (valori in percentuale del PIL)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Indebitamento netto	-2,7	-5,3	-5,0	-3,9	-2,7	-2,2
Avanzo primario	2,5	-0,6	-0,3	0,8	2,2	2,6
Interessi	5,2	4,7	4,6	4,7	4,8	4,8
Debito pubblico programmatico	-----	115,9	118,5	119,2	117,5	115,2

N.B. I dati includono gli effetti del provvedimento di assestamento di bilancio 2010 e della L. 122/2010 contenente il piano di consolidamento dei conti pubblici

Fonte: DFP 2011-2013, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Nel merito, la Relazione tecnica rivela che i tagli agli enti inutili e ai cosiddetti **costi della politica**, incidono solo per qualche milione di euro, praticamente nulla in termini di riduzione della spesa. Il congelamento dei contratti nel **pubblico impiego** – al di là delle valutazioni di merito sulla scelta fatta - vale attorno ai 500 milioni di euro. Inoltre, l'esperienza insegna che il congelamento dei contratti non consente risparmi strutturali. In passato, questi blocchi hanno comportato a regime addirittura incrementi di spesa perché il recupero dei rinvii è sempre molto oneroso.

Interventi più significativi riguardano invece **scuola e sanità**. Per la prima, è soprattutto il blocco degli incrementi automatici delle retribuzioni nel triennio a determinare la riduzione della spesa; per la seconda, è un complesso di riduzioni nel personale e di riclassificazione della spesa farmaceutica. La chiusura di alcune finestre per **pensioni** di vecchiaia e anzianità comporta risparmi di circa un miliardo di euro, sperando che l'effetto annuncio non spinga molti ad anticipare l'andata in pensione.

La parte più consistente delle riduzioni di spesa la subiscono ancora una volta i trasferimenti alle Regioni e altri enti territoriali, chiamati a contribuire a regime per oltre 8 miliardi di euro; il "concorso" delle Regioni ordinarie alla manovra correttiva di finanza pubblica è quindi molto pesante, ed è costituito da:

- ulteriore stretta sul patto di stabilità interno (minori pagamenti e minori impegni rispetto all'anno precedente) di 4 miliardi per il 2011 e di 4,5

I forti tagli al sistema delle regioni

per il 2012, in aggiunta a quella già stabilita con il decreto legge 112/2008 che era pari a 2,4 miliardi per il 2011;

- taglio di 4 miliardi per il 2011 e di 4,5 a partire dal 2012 delle risorse (trasferimenti) statali (trattasi sostanzialmente delle risorse per lo svolgimento delle funzioni trasferite e/o delegate).

Va altresì considerato che la “riduzione lineare” del 10% delle spese rimodulabili di ciascun Ministero, da cui sono escluse le risorse destinate al fondo ordinario delle università, all’informatica, alla ricerca nonché al finanziamento del cinque per mille, potrebbe avere ulteriori ripercussioni sull’assetto di finanziamento delle Regioni dal momento che alcuni trasferimenti erariali risultano formalmente classificati come interventi diretti di spesa, ovvero uno degli aggregati oggetto del taglio in questione.

L’aspetto più significativo del testo finale della manovra, rispetto alla proposta iniziale, è **la sostituzione della parola “trasferimenti” con “risorse”** allargando così il campo per il “taglio” di 4 e 4,5 miliardi, che conseguentemente si riferisce a tutte le *“risorse statali a qualunque titolo spettanti alle regioni”*. Questa è la parte più problematica della manovra, in quanto va a sopprimere risorse destinate al finanziamento di funzioni conferite e/o delegate ed in particolare il trasporto pubblico ferroviario, per il quale esistono contratti di servizio con Trenitalia Spa, i limiti di impegno per l’edilizia residenziale pubblica per mutui già in ammortamento, i fondi per incentivi alle imprese per ricerca ed innovazione.

La disposizione sui criteri e modalità di ripartizione delle riduzioni e sui relativi principi, analogamente a quello previsto per gli enti locali, assegna la competenza ad una determinazione della Conferenza Stato Regioni, recepita da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame (ed un termine fissato al 30 settembre per i due anni successivi) e impone i seguenti principi, che tengano conto:

- dell’adozione di misure idonee ad assicurare il rispetto del patto di stabilità interno;
- della minore incidenza percentuale della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente complessiva;
- dell’adozione di misure di contenimento della spesa sanitaria;
- dell’adozione di azioni di contrasto al fenomeno dei falsi invalidi.

In caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-Regioni, il Presidente del Consiglio dei Ministri emana comunque il decreto, consistente nel criterio di ripartizione proporzionale della riduzione.

La manovra del Governo ha disposto sulla neutralità di tutte le misure sopra esaminate le quali rileveranno in sede di attuazione dell’art. 8 della legge 5 maggio 2009, n. 429, che - in materia di federalismo fiscale - detta i

principi e i criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui relativi mezzi di finanziamento.

La manovra del Governo ha dunque un'impostazione eccessivamente "centralistica", che avrà **pesanti impatti sul bilancio** della Regione Umbria, comportando significativi tagli alle risorse per le politiche regionali. Ma oltre a questo, di cui si parla specificamente nel Capitolo 4, la manovra non è utile alle prospettive di stabilità e di crescita del Paese, in quanto:

- difficilmente realizzabile, a seguito della già ricordata eccessiva enfasi sull'aumento di entrate tributarie per la lotta antievasione: oltre allo stesso Governo, la Banca d'Italia ha posto l'accento sulla **scarsa consistenza delle stime** sull'andamento delle entrate e delle spese previste nella DFP, evidenziando tra l'altro che – secondo le stime della DFP – il rapporto debito Pil salirebbe nel 2010 a quota 118,5%, il valore più alto dal 1997;
- squilibrata sul versante dei tagli, senza prevedere misure per lo sviluppo economico e sul versante dell'occupazione, nonostante il peggioramento del clima di fiducia delle imprese di fine 2010, la riduzione del reddito disponibile delle famiglie (sceso di un 1% nel primo semestre 2010), un mercato del lavoro dalle prospettive incerte soprattutto per i giovani tra 15 e 24 anni, che presentano un tasso di disoccupazione triplo rispetto a quello totale.

1.3 Il quadro dell'economia umbra

Il 2008, l'anno di innesco della crisi economica, ha trovato un'Umbria per certi aspetti in condizioni abbastanza prossime a quelle dell'Italia settentrionale, ma con una serie di problemi strutturali irrisolti quali il ridotto livello del Pil pro-capite e il ridotto livello della produttività del lavoro, di circa dieci punti più basso rispetto alla media nazionale. A questo si deve aggiungere una struttura produttiva con una bassa dimensione media delle imprese, un'alta incidenza del lavoro in subfornitura e quindi del posizionamento su segmenti a basso valore aggiunto della catena del valore, un mercato del lavoro che fa difficoltà ad occupare giovani, donne, persone con livelli di istruzione medio-alti e, infine, una bassa incidenza dell'export sul Pil regionale.

In questo quadro, le recenti stime Istat per il 2009 mostrano per l'Umbria una riduzione del Pil pari al -5,9%, superiore di quasi un punto rispetto alla media nazionale, e molto vicina alle dinamiche dell'Italia settentrionale. Dal lato dei consumi delle famiglie, la riduzione stimata per il 2009 è del -2,2%, superiore anch'essa alla media nazionale (-1,9%) e più vicina ai dati delle regioni dell'Italia meridionale.

Questo a testimoniare ancora una volta l'impressione di un'**Umbria a macchia di leopardo** dove coesistono aree più dinamiche e più duramente colpite dalla crisi - ma con maggior capacità di ripresa - e aree inizialmente al riparo dalla crisi, grazie ad una serie di stabilizzatori automatici (pubblico impiego, pensioni), che iniziano a soffrire con il passare dei mesi.

**Il forte calo
del Pil 2009...**

La pesante flessione del Pil umbro nel 2009 – se confermata – pone quindi diversi elementi di **preoccupazione**, anche perché solo in minima parte possono concorrere a spiegarla fattori quali il crollo della domanda internazionale e dei beni di investimento, fattori che invece spiegano in gran parte il calo anche più pesante di alcune grandi regioni del Nord.

Tab. n. 4 – Umbria: indicatori strutturali (Stime 2010)

Indicatori	Valori assoluti	Quote % su Italia
Popolazione presente (migliaia)	896,8	1,5
Occupati (migliaia)	366,0	1,6
Persone in cerca di occupazione (migliaia)	26,6	1,3
Forze lavoro (migliaia)	393,6	1,6
Prodotto interno lordo (*)	21.596,6	1,4
Consumi interni delle famiglie (*)	13.282,1	1,4
Investimenti fissi lordi (*)	4.154,6	1,5
Importazioni di beni dall'estero (*)	2.619,6	0,8
Esportazioni di beni verso l'estero (*)	3.253,7	1,0
Reddito disponibile delle famiglie (*)	15.986,8	1,6
	Umbria	N.I. Umbria su Italia =100
PIL per abitante (**)	23,8	93,0
PIL per unità di lavoro (**)	54,4	88,4
Consumi interni per abitante (**)	14,9	96,5

(*) Valori correnti, milioni di euro

(**) Valori correnti, migliaia di euro

Fonte: Elaborazioni da Scenario di previsione di Prometeia – Novembre 2010

Alle analisi relative all'andamento dell'economia regionale sulla base degli indicatori macroeconomici disponibili, occorre affiancare analisi settoriali di carattere congiunturale che consentano di individuare punti di forza, criticità, inversioni di tendenze: importanti fattori di ausilio nella definizione degli interventi da mettere in campo.

Per quanto riguarda la **produzione industriale**, gli indicatori più aggiornati disponibili sono Livello degli ordini e Tendenza della produzione elaborati dall'ISAE. Sono ottenuti da indagini qualitative condotte su un campione di imprese e misurano percezioni e aspettative degli imprenditori, calcolate come saldo tra le risposte favorevoli e sfavorevoli ottenute.

Il mondo delle imprese

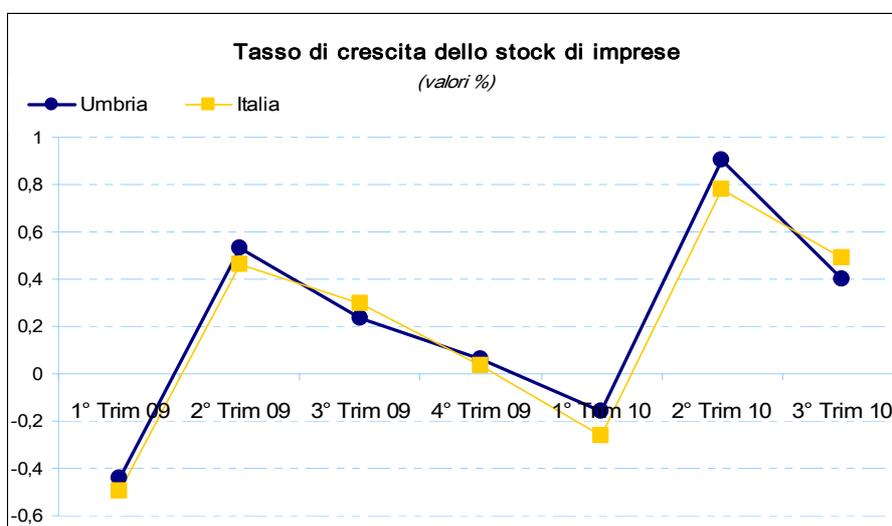
Tab. n. 5 – Livello degli ordini e Tendenza della produzione (Maggio e Agosto 2010) – *(Saldo tra giudizi qualitativi degli imprenditori interpellati)*

	Livello degli ordini		Tendenza della produzione	
	Maggio 2010	Agosto 2010	Maggio 2010	Agosto 2010
Umbria	-32	-27	21	-8
Toscana	-20	-19	12	17
Marche	-28	-24	5	-7
Emilia Romagna	-27	-17	6	12

Fonte: RegiosS su dati ISAE

Nel confronto con maggio 2010, le rilevazioni di agosto mostrano per l'Umbria un lieve miglioramento per il Livello degli ordini, analogo a quello registrato nelle regioni contermini, e un deciso peggioramento della Tendenza della produzione, con un valore che torna negativo (-8).

Il terzo trimestre del 2010 mostra di nuovo un rallentamento del **tasso di crescita dello stock di imprese** che, dopo il picco di giugno (+0,78%), si attesta in Italia a +0,49%. L'andamento registrato in **Umbria** è lievemente al di sotto rispetto a quello nazionale: il tasso di crescita dello stock si è ridotto nel terzo trimestre 2010 a +0,40%, contro il +0,90% di giugno, con un saldo positivo di 383 imprese. Si tratta di un rallentamento del tasso di crescita dovuto all'incremento delle cessazioni, +8,2% rispetto al trimestre precedente, e alla flessione delle nuove iscrizioni, -25,5%.



Fonte: Elaborazione Servizio Programmazione strategica generale su dati Movimprese

Anche dal mondo delle **imprese artigiane** giungono segnali di rallentamento. Il tasso di variazione dello stock in Italia resta positivo ma cresce ad un ritmo più lento rispetto al secondo trimestre del 2010, attestandosi nel terzo trimestre a +0,24%. Lo stock di imprese artigiane resta invece stabile in **Umbria**, con un tasso di crescita nullo. Si tratta di uno stallo frutto di una riduzione delle cessazioni (-13,6% rispetto al secondo trimestre del 2010) meno consistente rispetto alla riduzione delle nuove iscrizioni, -23,5%.

Segnali migliori per l'Umbria giungono dai dati sui **fallimenti**, in riduzione del 21% rispetto al primo semestre del 2009, l'unica riduzione in Italia insieme a Liguria e Valle d'Aosta. In Italia invece nel primo semestre del 2010 i fallimenti sono aumentati del 29% rispetto allo stesso periodo del 2009. Anche le regioni dell'Italia centrale, soprattutto Marche e Toscana, fanno registrare dati molto negativi.

A livello regionale, dati meno aggiornati sono disponibili per i settori dell'agricoltura e dell'edilizia. In **agricoltura**, il valore aggiunto prodotto in Umbria nel 2009 si è ridotto del -10,8% rispetto al 2008, un calo superiore a quello medio nazionale (-3,1%) e a quello del centro (-7,5%), la ripartizione che ha sofferto di più.

Anche per l'**edilizia** il 2009 è stato un anno molto difficile. Le stime elaborate dal Cresme indicano per l'Umbria che la flessione del volume medio dei **fabbricati residenziali** è del -10,1%, la maggiore a livello nazionale, una riduzione che coinvolge anche l'**edilizia non residenziale** dove, rispetto al 2008, la flessione del volume medio è stata pari al -32,7%. Lo stallo di questo comparto emerge anche dai dati del 2009 dell'erogazione di mutui, con flessioni per l'Umbria (-12,9%) comunque inferiori alla media nazionale (-17,7%) nel settore residenziale e una flessione invece più che doppia rispetto alla media nazionale per i mutui nel settore non residenziale.

Per quanto riguarda il settore del **turismo**, si riscontrano invece in Umbria i primi segnali di ripresa. Infatti, rispetto allo stesso periodo del 2009, nei primi nove mesi del 2010 sono cresciuti gli arrivi (+4,22%) e, in misura minore, le presenze (+0,78%).

Tab. n. 6 – Movimento turistico in Umbria gennaio-settembre 2010
Variazioni % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente

Comprensori	Italiani		Stranieri		Totale	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Assisi	7,87	4,92	4,64	-5,45	6,60	0,75
Valnerina	3,99	4,29	2,63	-0,13	3,85	3,51
Trasimeno	5,28	-8,09	-4,44	-7,34	0,87	-7,68
Alta valle del Tevere	-2,44	-4,42	4,70	6,56	-0,70	-0,39
Folignate	-0,41	1,50	0,25	2,47	-0,29	1,74
Eugubino	5,20	-0,52	0,03	-0,14	4,14	-0,40
Perugino	1,90	5,61	16,18	10,51	5,65	7,12
Spoletino	1,56	-0,98	13,42	25,76	4,04	6,29
Tuderte	-2,80	-3,56	38,09	23,39	6,86	6,25
Provincia di Perugia	3,29	0,87	6,06	0,49	4,09	0,73
Amerino	-1,47	9,60	20,56	-2,36	5,48	5,09
Orvietano	-1,07	-2,51	15,11	12,89	5,46	4,71
Ternano	4,29	-3,00	4,28	-1,54	4,29	-2,72
Provincia di Terni	1,69	-1,68	13,22	7,01	4,95	1,14
Totale Regione	3,05	0,53	7,09	1,21	4,22	0,78

Fonte: Elaborazioni del Servizio Turismo della Regione Umbria

Nel complesso la provincia di Perugia presenta dati migliori per i turisti italiani, soprattutto per via delle buone performance dei comprensori di Assisi, della Valnerina e del Perugino. Fatica ancora un po' il Trasimeno, soprattutto in termini di presenze. Più dinamici, nel ternano, i comprensori dell'Amerino e dell'Orvietano che tra i turisti stranieri registra incrementi consistenti di arrivi e presenze, rispettivamente +15% e +12,9%.

I consumi

Passando all'analisi dei **consumi delle famiglie**, uno degli indicatori più aggiornati a disposizione è l'andamento delle vendite nel settore della grande distribuzione organizzata (GDO). Nel quarto bimestre del 2010, il fatturato di questo settore è cresciuto in Italia di un modesto +0,6% rispetto allo stesso periodo del 2009. Il dato dell'**Umbria** è pari a +1,4% (era -0,2% alla fine del primo semestre rispetto ai primi sei mesi del 2009) e continua a ridursi la componente *Non alimentare*, dove si registra una flessione tra le più significative in Italia (-3,3%).

Tab. n. 7 – Vendite nella GDO (Grande Distribuzione Organizzata) –
Variazione % del fatturato nel 4° bimestre 2010 rispetto al 4° bimestre 2009.

	Largo consumo confezionato	Altro non alimentare	Totale
Umbria	2,4	-3,3	1,4
Emilia Romagna	1,7	0,9	1,6
Toscana	1,7	0,6	-1,5
Marche	-1,3	-3,7	-1,3
Lazio	-0,9	-2,1	-1,1
Italia	0,8	-0,6	0,6

Fonte: Unioncamere

Si tratta di dati di per sé non particolarmente allarmanti ma che segnalano, attraverso la stagnazione dei consumi, il perdurare degli effetti della crisi in termini di mutamento dei comportamenti di acquisto che, lentamente, cambiano anche per il *Largo consumo confezionato* (alimentari e bevande), con i primi segni di flessione.

Anche l'andamento delle **immatricolazioni auto** è un indicatore dell'andamento dei consumi. Nei primi dieci mesi del 2010, tenendo anche conto che entro marzo dovevano essere immatricolati gli automezzi acquistati nel 2009 con incentivi statali, si è registrata a livello nazionale una flessione delle immatricolazioni: -4,2% rispetto al corrispondente periodo del 2009. L'Umbria ha fatto registrare una battuta d'arresto più consistente con una flessione del -13,4%, superiore anche a quella registrata in tutte le altre regioni del centro.

Tab. n. 8 – Immatricolazioni autovetture nel periodo gennaio-ottobre 2010
(Variazioni % rispetto a gennaio-ottobre 2009)

	Variazione %
Umbria	-13,4
Emilia Romagna	-9,7
Toscana	-1,5
Marche	13,1
Italia	-4,2

Fonte: Elaborazione Servizio Programmazione strategica generale su dati ACI

L'export

La valutazione sull'impatto della crisi sull'economia regionale non può prescindere dai dati sulle **esportazioni**, un ambito in cui si è abbattuto pesantemente il crollo delle economie mondiali. Rispetto all'anno precedente, nel corso del 2009 le esportazioni si sono ridotte del -21,2% in

Italia e in Umbria del -22,4% un valore, questo, fortemente condizionato dal peso del settore metalli sull'export regionale. Al netto di questo settore, la performance dell'Umbria risulta meno negativa e pari al -17,6%.

Tab. n. 9 – Le esportazioni nel 2009 e nel primo semestre 2010 (valori correnti). *Variazione % rispetto all'anno precedente*

	2009	1° semestre 2010
Umbria totale	-22,4	22,6
Umbria senza settore metalli	-17,6	5,4
Nord-Ovest	-20,3	11,5
Nord-Est	-22,1	11,4
Centro	-15,6	14,0
Mezzogiorno	-29,4	25,6
ITALIA	-21,2	12,6

Fonte: Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica generale della Regione Umbria su Dati Istat

Anche la ripresa del **2010** è segnata dalla dinamica fortemente positiva dei metalli: al netto di questo settore, nel primo semestre del 2010 l'export umbro è cresciuto del +5,4% (+22,6% con i metalli), a fronte di un incremento nazionale del 12,6%. Aumenta più della media nazionale l'export umbro nel settore tessile (+7,3% contro +5,5%), mentre continua a "soffrire" la meccanica con un -7,2% a fronte di un incremento del +3,8% a livello nazionale.

I dati relativi alle Forze di lavoro dell'Istat, dopo il trend particolarmente positivo registrato in Umbria fino al 2008, continuano a mostrare segnali consistenti dell'impatto della **crisi sull'occupazione**. Nel primo semestre del 2010, essi evidenziano una caduta dell'occupazione del -0,9% in Italia rispetto allo stesso periodo del 2009, mentre la disoccupazione cresce del 14,3%.

Il mercato del lavoro

Tab. n. 10 – Forze di lavoro, occupati, persone in cerca di lavoro – *Variazione % nel 1° semestre 2010 rispetto al 1° semestre 2009*

	Occupati			Persone in cerca di occupazione			Totale Forze di lavoro		
	Maschi	Femm.	Totale	Maschi	Femm.	Totale	Maschi	Femm.	Totale
Umbria	0,3	-3,3	-1,2	21,4	11,6	15,5	1,3	-2,0	-0,1
Nord	-1,1	-0,3	-0,8	27,9	18,2	22,9	0,1	0,8	0,4
Centro	0,2	-0,2	0,1	21,9	-0,7	9,4	1,5	-0,2	0,7
Sud e Isole	-2,1	-1,3	-1,8	12,8	7,1	10,2	-0,5	0,0	-0,3
Italia	-1,1	-0,5	-0,9	19,1	9,2	14,3	0,2	0,4	0,3

Fonte: Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica generale della Regione Umbria su dati RCFL Istat

L'Umbria presenta un dato peggiore di quello nazionale, con una riduzione degli occupati del -1,2% e un aumento della disoccupazione di circa 4.500 unità. La riduzione degli occupati ha riguardato solo le donne, mentre l'occupazione maschile è addirittura cresciuta dello 0,3% rispetto al primo semestre 2009, in controtendenza con il dato nazionale (-1,1%). Va evidenziato che rispetto al primo semestre 2009, sono cresciuti nel 2010 i

lavoratori “indipendenti”, soprattutto tra le donne, segno di un progressivo ampliarsi dell'utilizzo di forme contrattuali atipiche (co.co.co., co.co.pro.,...) e dunque del costante **processo di “precarizzazione”** del lavoro, soprattutto femminile.

L'area del precariato – già rilevante in Umbria – si è andata infatti ulteriormente consolidando, al punto di contare attualmente su ben 59.000 contratti part-time, 44.000 a termine e 8.000 tra collaborazioni coordinate e avventizi (che includono 2.486 lavoratori a chiamata).

Nei dodici mesi che vanno dal terzo trimestre 2009 al secondo trimestre 2010 l'occupazione media (364.000) umbra risulta diminuita di circa 7.000 unità (-1,8%) rispetto ai dodici mesi precedenti, con conseguente contrazione di 1,8 punti del tasso di occupazione (62,4%). Tale flessione è dovuta principalmente all'industria (-6.000), in particolare la manifatturiera (-5.000), e ai servizi (-4.000), mentre l'occupazione nel commercio è cresciuta (+3.000). Tale tendenza ha prodotto un aumento marcato della disoccupazione (+6.000) che in media si attesta a quota 28.000, pari al 7,2% delle forze di lavoro (+1,5 punti) a fine giugno 2010.

Per l'Umbria si nota dunque un lento ma progressivo allontanamento dei tassi di occupazione e disoccupazione da quelli del Nord e l'allineamento, soprattutto per l'occupazione femminile, ai valori del Centro.

Tab. n. 11 – Tasso di attività, occupazione e disoccupazione in Umbria e in Italia – Media periodi III Trim 2008-II Trim 2009 e Media periodi III Trim 2009-II Trim 2010

	Tasso di attività (15-64 anni)			Tasso di occupazione (15-64 anni)			Tasso di disoccupazione		
	Maschi	Femm.	Totale	Maschi	Femm.	Totale	Maschi	Femm.	Totale
Media III Trim 2008-II Trim 2009									
Umbria	76,7	59,5	68,0	73,9	54,4	64,1	3,6	8,4	5,7
Nord	78,4	60,6	69,6	75,6	57,2	66,5	3,6	5,6	4,4
Centro	76,4	57,5	66,9	72,5	52,5	62,4	5,1	8,6	6,6
Italia	74,1	51,4	62,7	69,5	46,9	58,2	6,0	8,7	7,1
Media III Trim 2009-II Trim 2010									
Umbria	76,5	58,2	67,3	72,6	52,3	62,4	5,2	9,9	7,2
Nord	78,1	60,5	69,4	74,0	56,3	65,2	5,1	6,9	5,9
Centro	76,9	56,9	66,8	72,0	51,7	61,7	6,3	9,2	7,5
Italia	73,7	51,1	62,4	68,2	46,1	57,1	7,4	9,7	8,3

Fonte: Stime dell'Osservatorio del mercato del lavoro della Regione Umbria su dati RCFL Istat

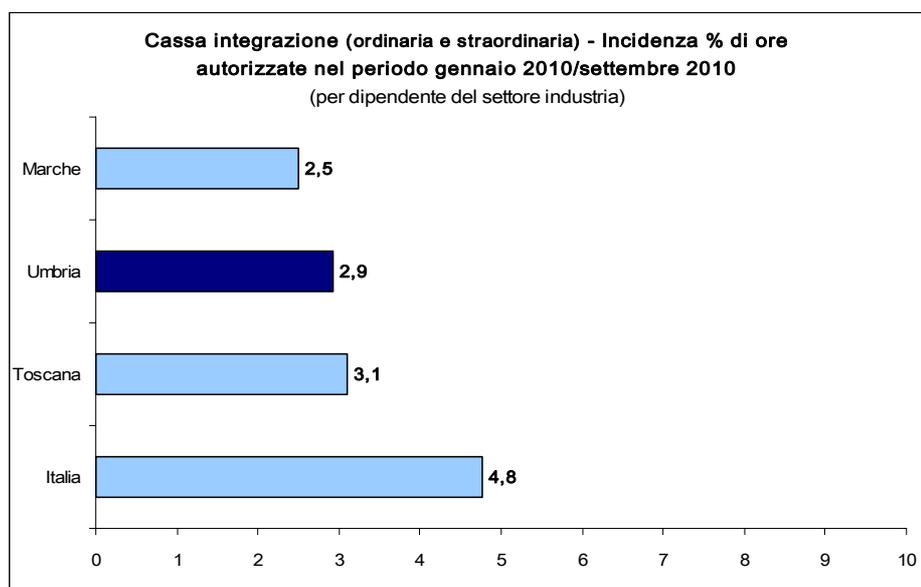
La Cassa integrazione

L'elevata presenza di lavoratori precari e le caratteristiche del tessuto industriale umbro - caratterizzato da moltissime piccole imprese - limitano l'operare dell'effetto compensativo degli ammortizzatori sociali sul dato dell'occupazione e spiegano l'esplosione nel corso del 2010 del ricorso alla Cassa integrazione in deroga (CIGSD).

Nel complesso, per quanto riguarda il ricorso alla Cassa integrazione, i valori registrati nel 2010 si mantengono stabilmente al di sopra di quelli del 2009 ed evidenziano un *trend* ascendente del ricorso agli strumenti

straordinari, segnalando l'effettivo **scivolamento della crisi verso la "strutturalità"** oppure l'esaurimento delle ore di Cassa integrazione ordinaria (CIO) utilizzabili ed il tentativo, da parte delle imprese, di resistere alla crisi passando agli strumenti straordinari. Al di là di singoli picchi, dovuti principalmente ad anomalie di carattere amministrativo, nei primi nove mesi del 2010 le ore autorizzate sono cresciute in **Italia** del **50,5%** rispetto allo stesso periodo del 2009: le ore di CIGS sono quasi triplicate, quelle di CGSD in deroga più che quadruplicate mentre si sono ridotte di oltre il 30% quelle di ordinaria. Anche in **Umbria** si registrano andamenti analoghi, con un incremento complessivo del **+123%** rispetto ai primi nove mesi del 2009, un dato fortemente influenzato dall'esplosione, nel mese di maggio, del ricorso alla CIGSD per la quale le ore autorizzate sono passate da circa un milione nei primi nove mesi del 2009, agli attuali **9,5 milioni**.

Utilizzando i dati dell'Inps relativi alle ore di Cassa integrazione ordinaria e straordinaria autorizzate nel **settore industria** e i dati resi noti dall'Istat relativi alle unità di lavoro dello stesso settore, è possibile stimare, nel periodo gennaio 2010/settembre 2010, l'incidenza percentuale delle ore di cassa integrazione autorizzate per ciascun lavoratore dipendente rispetto al totale delle ore lavorative dello stesso periodo.



Fonte: Elaborazione Servizio Programmazione strategica generale su dati Inps e Istat

Il grafico mostra che l'Umbria, con una media del **2,9%**, si colloca in posizione migliore rispetto alla media nazionale che è pari al 4,8% e sostanzialmente in linea con Toscana e Marche.

L'analisi dell'**andamento del credito** (impieghi, depositi e sofferenze) viene effettuata sulla base dei dati resi noti da Bankitalia. A partire da giugno 2010 essi tengono conto dell'effetto indotto dalle **modifiche intervenute con il recepimento del Regolamento BCE/2008/32** nelle segnalazioni statistiche di vigilanza, che hanno determinato una discontinuità statistica,

Il credito

di cui occorre tener conto in sede di valutazione del dato. A settembre 2010, i **prestiti** al totale della clientela sono cresciuti in maniera generalizzata rispetto all'anno precedente. L'Umbria con +7,5% supera il dato nazionale presentando, insieme alle Marche e alla Toscana, dati migliori rispetto a quelli nazionali. Complessivamente emerge un progressivo miglioramento in tutte le regioni del centro-nord dell'attività di finanziamento da parte delle banche, segnale del migliore clima che si respira a livello economico. In particolare, l'Umbria in 6 mesi guadagna circa cinque punti percentuali passando dal 2,6% di marzo 2010 al 7,5% di fine settembre.

Tab. n. 12 - Andamento del Credito - Localizzazione regionale dei prestiti vivi e dei depositi bancari per il totale delle imprese e famiglie consumatrici – *Variazioni %*

	Prestiti			Depositi			Flusso di nuove sofferenze rettificato in % sui prestiti (*)		
	mar-10	giu-10	sett-10	mar-10	giu-10	sett-10	dic-09	mar-10	giu-10
Em. Rom.	-1,6	3,0	6,2	3,5	3,2	-0,3	2,0	2,1	1,9
Toscana	4,6	9,9	8,9	6,8	6,2	1,5	1,8	1,8	2,0
Umbria	2,6	5,8	7,5	2,1	1,8	-0,2	2,2	2,4	2,4
Marche	+0,4	5,9	7,3	-0,6	0,0	-1,5	2,8	2,8	2,5
Italia	-0,2	5,2	7,0	3,6	2,4	1,0	1,9	2,0	1,9

(*) Nelle ultime Statistiche creditizie, il dato delle Sofferenze non è stato aggiornato

Fonte: Statistiche creditizie provinciali Banca d'Italia

Sul fronte dei **depositi** si nota una decelerazione della raccolta a livello nazionale, che passa dal 3,6% di marzo 2010 all'1% di settembre 2010; il fenomeno è piuttosto omogeneo nelle regioni del centro, l'Umbria è quella che ha le variazioni negative più contenute mentre le Marche fanno registrare la performance peggiore con un -1,5%. Un dato che può essere interpretato, in un paese come l'Italia notoriamente ad alto risparmio privato, come un segnale che nell'ultimo anno è stato molto più difficile per le famiglie italiane risparmiare a causa della crisi. Per le **sofferenze**, infine, si conferma la tendenza all'incremento, segno delle difficoltà della clientela nel far fronte ai pagamenti. I dati sono calcolati come medie dei quattro trimestri annualizzati terminanti con quello di riferimento. A livello nazionale, a giugno 2010, il flusso delle nuove sofferenze si attesta all'**1,9%** dei crediti concessi. In **Umbria** questo indicatore è sempre al di sopra del dato nazionale mostrando un **2,4%** sia a marzo che a giugno 2010, in crescita rispetto al 2,2% di fine dicembre.

In sintesi l'Umbria sembra soffrire di più dal lato dell'occupazione e dei consumi, anche se cenni di deterioramento cominciano a giungere anche dal lato delle imprese. Segnali preoccupanti vengono dal comparto delle Costruzioni e dall'Agricoltura, mentre per il settore manifatturiero la situazione è un po' più a macchia di leopardo con settori in grande sofferenza come la meccanica e settori che sembrano agganciare la ripresa come il tessile. I dati sul turismo, infine, pur non esaltanti, confermano come l'attrattività del territorio dell'Umbria e del suo patrimonio

artistico e culturale siano un'importante opportunità, soprattutto in una fase difficile come quella attuale.

1.4 Gli scenari di previsione dell'economia umbra nel medio periodo

È sempre doveroso ricordare che le previsioni economiche sono caratterizzate in qualsiasi momento da un certo grado di incertezza. Incertezza che cresce in periodi particolarmente "turbolenti" come quello che stiamo vivendo. Tuttavia, con tutte le cautele del caso, esse sono uno strumento utile per analizzare cosa ci attende nel presente, nel futuro prossimo e in un'ottica di medio termine.

Non esiste un metodo strutturato per la stima del Pil regionale su base mensile, ma una qualche informazione sul fenomeno potrebbe rivelarsi utile, quale "segnalatore" di cosa sta avvenendo ora, al di là dei dati del passato o delle previsioni future. Per tale motivo si è tentato di stimare, su base mensile, l'andamento del **Pil dell'Umbria del 2010**, in base alla disponibilità dei pochi dati e delle stime disponibili. Si tratta di una operazione complessa e pertanto i risultati ottenuti vanno **utilizzati con prudenza**, anche se le verifiche effettuate mostrano una discreta capacità del modello di approssimare i valori "reali".

I dati di riferimento utilizzati sono una stima dei **consumi di energia elettrica**, strettamente correlati all'andamento del Pil. A tale riguardo, va evidenziato che nei primi otto mesi del 2010 i consumi in Italia sono cresciuti del **+2,1%** rispetto allo stesso periodo del 2009, con un'intensità maggiore nel nord, attorno al 4%, e meno significativo nel compartimento centro nel quale è inserita l'Umbria, +0,5%. I dati segnalano, dunque un'inversione di tendenza rispetto al 2009.

Una stima dell'andamento del Pil in Umbria

Tab. n. 13 - Pil mensile dell'Umbria nel periodo gennaio-agosto 2010 – Valori assoluti e variazione % rispetto allo stesso periodo anno precedente

Anno 2010	Valore a prezzi correnti (milioni di euro)	Variazione % rispetto allo stesso mese dell'anno precedente (Pil a prezzi costanti - anno 2000)
Gennaio	1.787,02	-0,32
Febbraio	1.724,35	0,02
Marzo	1.776,33	1,27
Aprile	1.708,80	2,09
Maggio	1.751,46	0,67
Giugno	1.779,31	1,05
Luglio (*)	2.074,10	2,71
Agosto (*)	1.910,54	0,29
Totale	14.511,91	0,99

Fonte: Elaborazione del Servizio Programmazione strategica generale della Regione Umbria

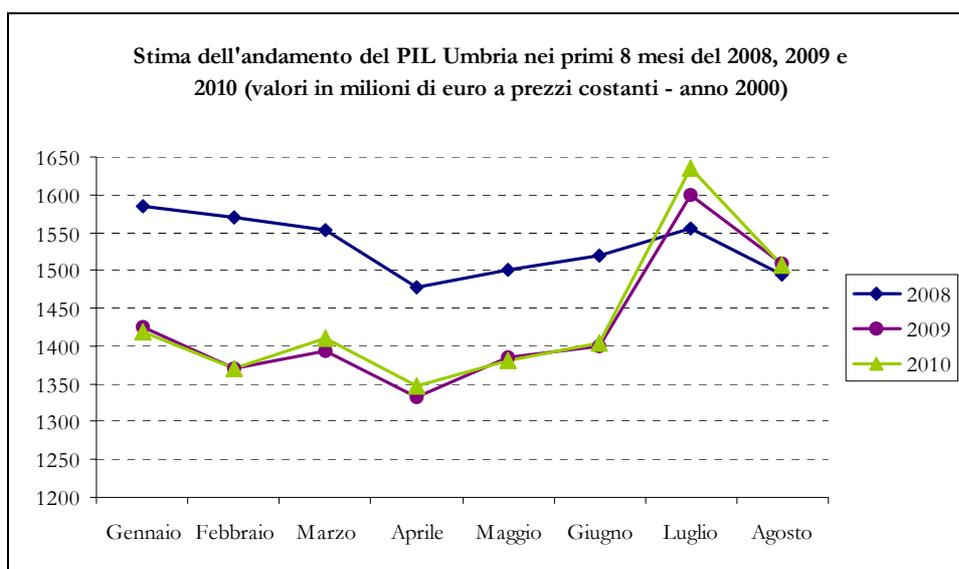
(*) I valori relativi ai mesi di Luglio e Agosto sono stimati utilizzando solo i consumi di energia elettrica.

Oltre alla stima dei consumi di energia elettrica, l'indicazione di valore del Pil regionale su base mensile ha utilizzato anche i dati Istat del **primo e secondo trimestre 2010 del Pil nazionale** quale approssimazione dell'andamento regionale in base al parallelo sviluppo delle serie storiche del Pil nazionale e di quello dell'Umbria degli ultimi anni, e le **forze lavoro del primo e secondo trimestre 2010**, a cui si è assegnato il valore di Pil procapite disponibile.

Nei primi otto mesi del 2010, i valori del Pil dell'Umbria, stimati attraverso il modello sopra descritto, mostrano **una lieve ripresa rispetto al 2009**.

A partire dal mese di febbraio il Pil regionale tornerebbe a crescere, seppur molto lievemente, con ritmo più consistente nei mesi di marzo, aprile e giugno.

I dati di Luglio e Agosto vanno interpretati con maggior prudenza in quanto per quei mesi non si dispone di tutte le informazioni utilizzate per i mesi precedenti, in ogni caso, il raffronto con i corrispondenti mesi del 2009 è omogeneo e dunque l'incremento registrato non dovrebbe essere troppo distante da quello reale, a meno di dati particolarmente negativi sul fronte dell'occupazione per il terzo trimestre del 2010.



Fonte: Elaborazione del Servizio Programmazione strategica generale della Regione Umbria

La **variazione complessiva del Pil dell'Umbria** nel periodo gennaio-agosto 2010 si attesterebbe, secondo il modello, al +0,99%, testimoniando una certa fatica della ripresa e una sostanziale stagnazione dell'economia regionale, malgrado la fase più acuta della crisi del 2008 sia ormai alle nostre spalle.

Da anni la Regione Umbria, in collaborazione con Prometeia, elabora scenari di previsione di medio termine; mai come in questo periodo, come si è già detto, si tratta di un esercizio complesso e da prendere con cautela.

Ma non si tratta di un esercizio inutile, posto che tali scenari vanno, appunto, messi in relazione con l'evolversi delle previsioni globali e che sono suscettibili di **revisioni ed aggiornamenti**, soprattutto in questi mesi particolarmente "turbolenti".

**Lo scenario di
previsione
2010-2013**

Fatta questa doverosa premessa, il Pil umbro mostrerebbe a fine 2010 una crescita attorno all'1,2%, più o meno in linea con il dato nazionale. Il profilo di crescita dell'Umbria si manterrebbe piuttosto costante da qui al 2013. Considerando le **componenti del Valore Aggiunto**, risulterebbero in territorio positivo le *performance* del settore industriale e della componente dei servizi, mentre tornerebbe positiva solo dal 2012 l'incidenza del settore delle costruzioni. Sempre modesto (a livello previsionale) l'apporto del settore primario. A fronte di tassi di crescita del Pil positivi superiori all'1% i consumi delle famiglie, ovvero la domanda privata, tornerebbero sopra l'1% solo a partire dal 2011.

La dinamica degli investimenti risulterebbe in Umbria sempre maggiore rispetto al dato nazionale, confermando il fatto che l'Umbria sia entrata in crisi più tardi rispetto alle altre regioni italiane e che quindi soltanto adesso stia ripartendo, in un contesto sociale fortemente segnato dalla crisi.

Tab. n. 14 - Scenario di previsione 2010-2013 – Umbria

Variazione % rispetto anno precedente a prezzi costanti 2000, salvo diversa indicazione

	2010	2011	2012	2013
Prodotto interno lordo	1,2	0,7	1,1	1,4
Spesa per consumi finali delle famiglie	0,9	1,0	1,1	1,4
Investimenti fissi lordi	4,6	2,0	3,0	2,9
Valore aggiunto ai prezzi base	1,3	0,9	1,1	1,5
- Agricoltura, Silvicultura e Pesca	0,3	0,2	0,6	0,4
- Industria in senso stretto	4,1	1,7	1,9	2,3
- Costruzioni	-1,8	0,0	0,5	0,9
- Servizi	0,9	0,8	0,9	1,3
Reddito disponibile (*)	1,8	2,0	2,4	3,0
Export (*)	23,2	4,5	6,2	5,3
Tasso di disoccupazione	6,8	7,2	7,8	7,7
Tasso di occupazione (**)	40,9	40,5	40,1	40,1
Tasso di attività (**)	43,9	43,6	43,5	43,4

(*) *Variazione % a prezzi correnti*

(**) *Calcolati sul totale della popolazione presente totale*

Fonte: Scenario di previsione di Prometeia, novembre 2010

Il tasso di crescita delle esportazioni si manterrebbe invece al di sotto della media nazionale a partire dal 2011, mentre alla fine di quest'anno le esportazioni in Umbria farebbero registrare una variazione percentuale positiva del 23,2% rispetto al 13,8% italiano.

Confrontando la variazione percentuale del reddito disponibile dell'Umbria e dell'Italia nel periodo 2010-2013 si vede che nel 2010 la performance

migliore la farebbe l'Umbria, mentre a partire dal 2011 sarebbero sempre migliori i dati nazionali.

L'analisi dei dati del mercato del lavoro confermano quanto appena detto, infatti in Umbria il tasso di disoccupazione salirebbe al 6,8% a fine 2010, con un andamento tendenziale al rialzo fino al 2012. Lo stesso effetto si riscontra nel tasso di occupazione dell'Umbria (calcolato in base alla popolazione presente) che nemmeno nel 2013 ritornerebbe ai livelli del 2009. Per quanto riguarda il tasso di attività nello scenario l'Umbria si comporterebbe sempre meglio dell'Italia, 43,5% in media rispetto al 41,6% italiano.

Il valore delle **esportazioni in rapporto al Pil** tornerebbe a crescere – dopo la caduta del 2009 - in Umbria, ma più lentamente rispetto all'Italia, a conferma di una certa difficoltà per l'Umbria di agganciare la ripresa del commercio internazionale. In particolare in Umbria il rapporto export su Pil passerebbe dal 15,1% del 2010 al 16,0% del 2013, mentre in Italia passerebbe dal 21,5% del 2010 al 23,9% del 2013.

Il **Pil per abitante**, in migliaia di euro, passerebbe in Umbria dal valore di 23,9 del 2010 a 24,3 nel 2011 per raggiungere 25,8 nel 2013, ma con un ulteriore lieve aumento del differenziale negativo rispetto al dato medio nazionale, che dipenderebbe soprattutto dalla dinamica demografica dell'Umbria più vivace rispetto alla media nazionale.

La **produttività del lavoro** in termini reali, dopo aver raggiunto il livello minimo nel 2009, tornerebbe a crescere a partire dal 2010, ma ad un ritmo piuttosto ridotto che non permetterebbe di tornare ai livelli pre-crisi nemmeno nel corso del 2013. Un andamento analogo a quello previsto per l'Italia, senza che nel corso del tempo si rilevino particolari variazioni nel divario tra i dati nazionali e quelli dell'Umbria.

Per l'Umbria quindi, regione nella quale, come già ricordato, coesistono aree più esposte alla crisi ma anche dotate di capacità “endogene” per agganciare la ripresa e aree più “protette” ma prive di quei motori autonomi che possano sollevarle dalla stagnazione, gli anni che seguono sarebbero caratterizzati da un *trend* di crescita analogo a quello nazionale, ma con una persistente andamento “tendenziale” rispetto alle principali criticità tuttora irrisolte dello sviluppo economico.

Per evitare quindi il rischio della “**cronicizzazione della crisi**”, ovvero di un permanere di tassi di crescita modesti per un lungo periodo di tempo, che si aggiungerebbero ai problemi pre-esistenti, sarà indispensabile – nel quadro di un'azione nazionale che è imprescindibile per far ripartire l'intero sistema Italia – un'azione regionale che, oltre agli opportuni interventi “stabilizzatori”, ovviamente commisurati alle diverse responsabilità dei vari livelli di governo, intensifichi le azioni per una **svolta nel sentiero dello sviluppo**, per il superamento dei nodi strutturali dell'economia nazionale e di quella dell'Umbria.

Capitolo 2 Le grandi questioni di inizio legislatura

La legislatura che si è aperta nell'aprile del 2010 può essere definita, senza per questo indulgere alla retorica, come una **legislatura chiave** per il futuro dell'Umbria.

Dalla crisi finanziaria e dalla successiva drammatica discesa dei livelli di produzione, commercio mondiale e occupazione, nasce la necessità di ripensare lo sviluppo economico: a livello globale, e quindi anche locale. Ma non si tratta solo di questo. Il ripensamento dei paradigmi passa anche per un cambiamento dei modelli di vita e di consumo, alla luce della crescente e sempre meno sostenibile pressione delle attività umane sull'ambiente. Temi che, a partire dall'energia, spostano il focus dello sviluppo verso il tema dell'economia della conoscenza e della green economy, nella consapevolezza che non può esservi vero progresso senza la tutela delle risorse naturali ed il perseguimento della giustizia sociale, tenendo dunque insieme la **qualità dello sviluppo, il valore del lavoro e la tutela dell'ambiente**.

Un modello di sviluppo basato sull'economia della conoscenza e sull'economia verde – o green economy – rappresenta l'**asse strategico di riferimento** per definire la visione più congeniale per l'Umbria "*Cuore verde d'Italia*". Economia verde intesa come settori legati alle fonti rinnovabili, al risparmio energetico, alla edilizia di qualità, al trasporto a basso impatto, alle produzioni di beni e merci a minor impatto ambientale. Ma più in generale, economia verde come una scommessa sull'innovazione, sulla ricerca, sulla conoscenza, sulla qualità, sul legame con la storia e il territorio, come una solida prospettiva per l'economia dell'Umbria. Un nuovo modello in cui un ruolo fondamentale è svolto dal capitale umano, e in cui il sistema dell'istruzione, della formazione e dell'università assume un ruolo centrale. E in cui giocano un ruolo fondamentale, tra prospettive interessanti e criticità di un certo peso – soprattutto sul fronte della certezza sulla loro effettiva disponibilità, per la parte "nazionale" – le politiche unitarie di coesione.

Nei prossimi anni un altro tema fondamentale sarà dato dalle problematiche, innescate dalla questione del vincolo del debito pubblico, relative al proprio **modello di welfare**. Sfida particolarmente sensibile per l'Italia e per le sue regioni, che chiama in causa un ripensamento generale del ruolo del pubblico, del peso e della distribuzione territoriale ed istituzionale delle sue responsabilità di intervento, in cui si inquadrano tanto le riforme di assetto istituzionale che una revisione delle politiche e delle

modalità di azione del settore pubblico. Un contesto nel quale si cala l'attuazione del **federalismo fiscale**, da oltre un decennio all'attenzione della politica e delle istituzioni e che è stato nuovamente rilanciato – tra contraddizioni, ritardi, incertezze e criticità – dalla Legge delega n. 42/2009 e i conseguenti decreti attuativi che il governo nazionale sta predisponendo.

Non mancano, appunto, le contraddizioni: oltre ad un percorso in gran parte ancora da costruire sul “modello” di federalismo, si è aggiunta di recente la manovra finanziaria del governo nazionale – approfondita nel Capitolo 1 e nel Capitolo 4 - che scarica gran parte del suo peso sulle finanze regionali e che pone seri problemi di “tenuta” dei bilanci di tutte le regioni italiane, in particolare sul versante delle politiche di intervento pubblico su argomenti fondamentali quali imprese, infrastrutture, tutela dell'ambiente, politiche sociali, scaricandone il peso – in ultima analisi – più che sulle finanze regionali sul benessere e sulle prospettive di sviluppo delle comunità regionali.

Ma rende ancor più necessario un intervento sull'assetto istituzionale che deve “reggere” il peso del federalismo e la riduzione delle risorse disponibili. Si tratta di sfide che chiamano fortemente in causa la responsabilità dei governi regionali, chiamati a fare un ulteriore sforzo di semplificazione, di razionalizzazione, di finalizzazione delle risorse disponibili per l'azione pubblica. Occorre **cambiare marcia** al sistema decisionale pubblico tramite una **riforma amministrativa tesa** a semplificare, eliminare la duplicazione di funzioni e orientare tutte le risorse professionali alla cultura del risultato: una rigorosa selezione della spesa ed una puntuale verifica del raggiungimento degli obiettivi.

Temi che caratterizzano l'avvio di questa legislatura, densi di incertezze, di rischi e di sfide. L'unica certezza è che **nulla sarà più come prima**, ovvero che sono pressoché nulle le probabilità che il futuro assomigli al passato. Quest'insieme di considerazioni rendono dunque indispensabile, a livello regionale, una **riflessione generale sul futuro dell'Umbria**, sulla qualità del vivere e sul suo sistema economico, sulle criticità persistenti che ne rallentano la crescita potenziale, al di là delle performance congiunturali evidenziate nel Capitolo 1, come sui rischi che corre la coesione sociale e su come rinsaldarla, rafforzando al tempo stesso il rapporto tra le istituzioni e la cittadinanza. Lo slancio di una “**grande politica**” che vada oltre il “buon governo”. Non può quindi sfuggire un ripensamento della tematica della concertazione delle politiche e delle azioni pubbliche. Un tema che – oltre a tener conto di risultati e criticità delle esperienze passate - deve fare i conti con i mutamenti di scenario e le linee di indirizzo dell'azione regionale sin qui evidenziate.

In questo contesto, occorre sottolineare il ruolo rilevante che può svolgere "l'**Italia mediana**" in un processo di modernizzazione e sviluppo che riesca a garantire l'unità del Paese a fronte delle tendenze disgregatrici che vengono da più parti anche a causa della sterile contrapposizione Nord-sud. Le regioni dell'Italia centrale costituiscono infatti un'innegabile identità storica, culturale, politica, nella quale Regioni, Province e Comuni hanno dato prova negli ultimi decenni non solo di saper produrre reddito attraverso una capillare rete di imprese medie e piccole anche di rilievo internazionale, ma anche coltivare la coesione sociale, grazie a un buon livello di sicurezza e di efficienza delle amministrazioni locali.

**Il ruolo
dell'"Italia di
mezzo"**

A partire dalle questioni evidenziate nel Patto di Cagli e sviluppate negli **stati generali dell'Italia centrale** svoltisi a Perugia nel maggio del 2010, è necessaria un'accelerazione verso una politica comune, programmatica, ma anche di indirizzo politico e amministrativa. A partire da **patti bilaterali** sul modello di quello proposto tra Umbria e Lazio per Sanità e Turismo, vanno costruite **intese e collaborazioni istituzionali ampie** tra le diverse amministrazioni delle regioni del Centro Italia, valorizzando al massimo le opportunità insite nel nuovo titolo V della Costituzione, con riferimento all'art. 117 ma anche all'art. 116. Il percorso andrà progressivamente allargato ad altri temi rilevanti - trasporti, infrastrutture materiali ed immateriali, ricerca e sviluppo, gestione dei servizi sociali e dei servizi pubblici - perché nell'era della competizione globale soltanto **mettendo a rete** eccellenze, professionalità, competenze, strutture, esperienze e usufruendo in comune delle opportunità offerte dai fondi europei si può salvaguardare la qualità dei servizi e delle prestazioni da un pericoloso dumping che fa leva sulla compressione dei diritti.

Oltre alla definizione più puntuale della programmazione regionale, contenuta nel Capitolo 3, e agli indirizzi per la manovra finanziaria regionale contenuti nel Capitolo 4, non può quindi mancare una riflessione e la conseguente definizione degli indirizzi regionali su questi temi.

Di seguito, si analizzano le questioni più importanti che caratterizzeranno l'avvio di questa legislatura: una visione generale dello sviluppo economico e sociale dell'Umbria che vada oltre la crisi - con un approfondimento particolare sul tema centrale dell'istruzione, della formazione e dell'università - il ruolo del pubblico e in particolare delle istituzioni regionali nell'ottica del federalismo fiscale, le idee e le proposte per la condivisione delle responsabilità di definizione delle politiche e di attuazione delle stesse nel quadro di una nuova fase della concertazione con le rappresentanze sociali e del mondo produttivo.

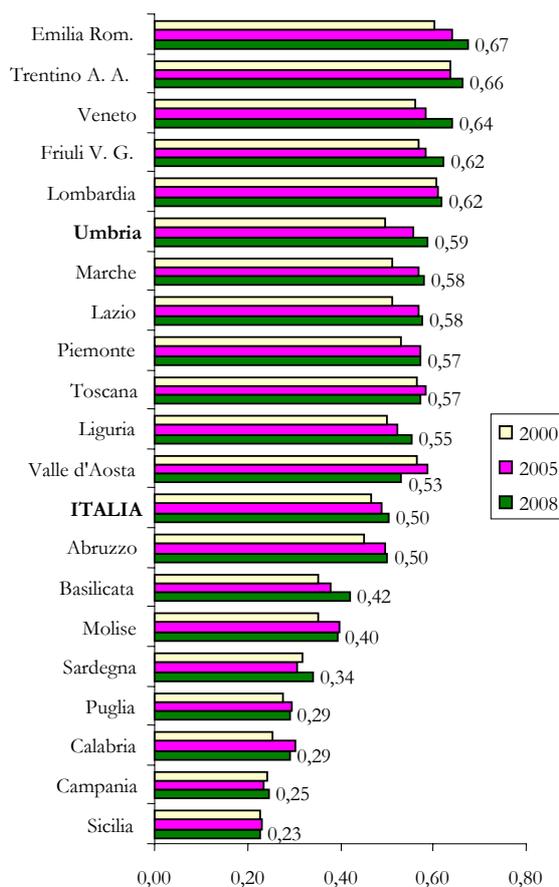
2.1 L'Umbria oltre la crisi: gli indirizzi fondamentali del programma di legislatura

Nel delineare gli indirizzi per l'azione di governo della legislatura, la riflessione sul futuro dell'Umbria non può che partire dagli elementi di forza e dai punti di criticità del sistema socio economico regionale. Una riflessione tanto più valida mentre si sta attraversando una gravissima crisi congiunturale, perché solo affrontando i nodi strutturali e le persistenti criticità ci si può rafforzare, quando la congiuntura tornerà a migliorare.

Nel programma di legislatura è stato definito un **quadro di controllo** a cui far riferimento per monitorare l'andamento nei fenomeni più rilevanti, un **indicatore multidimensionale** che permette di valutare in base agli ultimi dati disponibili, i percorsi, i fenomeni e gli scenari che caratterizzano l'Umbria in materia di innovazione, sviluppo, welfare, coesione sociale e qualità ambientale.

L'indicatore multidimensionale: conoscere per decidere

Indicatore sintetico delle 7 Aree



Una scelta che – nell'ottica della trasparenza e dell'*accountability* – sarà da guida all'azione della Regione Umbria in questa legislatura, permettendo di

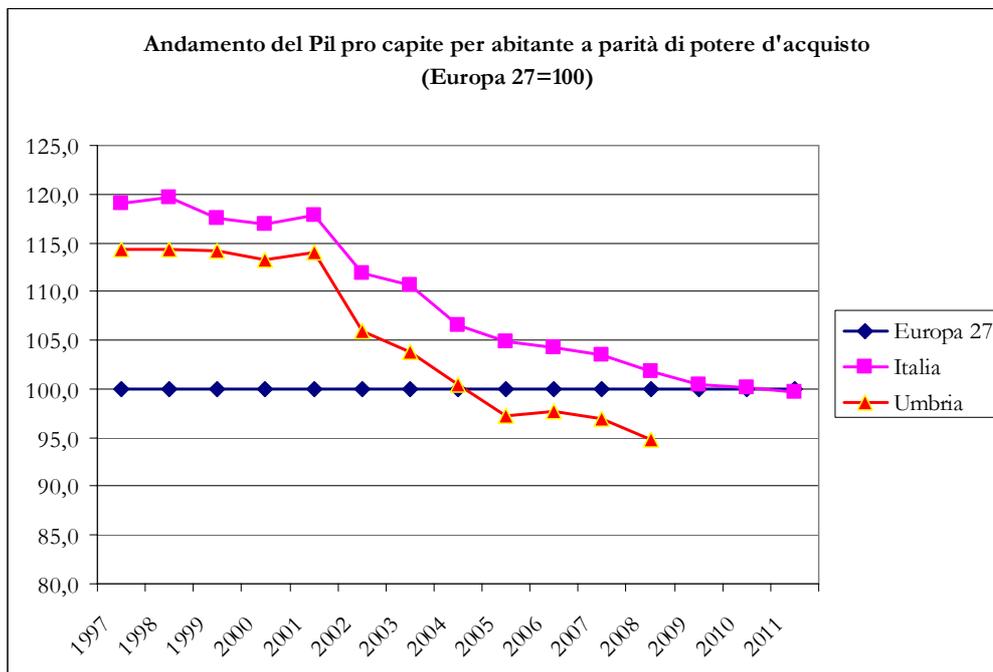
valutare con indicatori scelti “a priori” l’andamento della nostra regione nel tempo, individuando quindi l’evoluzione dei punti di forza e delle criticità.

L’indicatore multidimensionale inserito nel programma di legislatura è composto da oltre **40 indicatori** suddivisi in 7 aree: Sistema economico produttivo, Mercato del lavoro, Ambiente, Coesione sociale e sicurezza, Istruzione e formazione, Innovazione e ricerca, Salute e sanità.

I dati e gli indicatori disegnano un quadro complessivo che conferma la diffusa sensazione di una regione caratterizzata da un **alto livello di qualità della vita e coesione sociale**, capace di ben utilizzare le risorse disponibili, assicurando quei servizi che tanto significano anche per la qualità della vita.

Ma essi denotano altresì una minore brillantezza nelle aree e negli indicatori relativi alla capacità produttiva e dinamicità dell’economia.

La ridotta capacità di generare valore resta dunque un punto particolarmente critico della nostra regione. Infatti l’Umbria, al pari dell’Italia, è entrata nella grande crisi provenendo da un percorso di debolezza dello sviluppo, che ha fatto registrare negli ultimi 15 anni un andamento del **Pil pro-capite** e della **produttività del lavoro** inferiore a quello dell’Italia, che a sua volta ha perso molto terreno rispetto alla media europea.



È quindi evidente il **rischio** che la cronicizzazione della crisi possa logorare il sistema produttivo regionale, determinando una correzione strutturale al ribasso del suo sentiero di sviluppo di lungo termine e della sua capacità di generare benessere.

Il cambio di passo...

Un rischio che va trasformato in opportunità: quella rappresentata **dall'effetto "scossa"** all'intero sistema derivante dall'urto della crisi, che possa quindi metterne in discussione assetti e politiche consolidati e spingerlo ad una **maggiore innovatività**, lungimiranza e apertura verso l'esterno, realizzando le necessarie riforme e promuovendo le condizioni per una positiva e costruttiva convergenza delle forze sociali e dei livelli istituzionali verso la definizione e attuazione di una visione dell'Umbria, del suo presente e soprattutto del suo futuro.

Per l'Umbria è necessario un **cambio di passo**, che richiede, in una regione caratterizzata dall'intervento pubblico come presidio alla qualità della vita, di incidere in modo forte sulla **produttività**, sia della Pubblica amministrazione come del sistema delle imprese.

Oltre alle già richiamate linee di riforma istituzionale e amministrativa, fondamentale sarà anche **superare rigidità e inerzie** sulla programmazione e la finalizzazione delle risorse finanziarie. Occorrerà dunque adottare sempre più un approccio del tipo delle **spending review** in uso nei Paesi anglosassoni, intendendo per tale un metodo di costruzione del bilancio teso a capire quali sono le dinamiche reali di ogni settore di attività della pubblica amministrazione, da dove si parte, dove si vuole arrivare, quali i risultati attesi e quelli conseguiti. In coerenza con tale approccio vengono pertanto formulati gli indirizzi per la successiva manovra di bilancio, di cui al Capitolo 4.

Ma questo non è sufficiente: occorre anche **produrre più ricchezza**, in modo che su questa crescita delle basi produttive tutta la società regionale possa fare un balzo di qualità in avanti. Si tratta di un punto fondamentale, in una regione che ha i conti della sanità in ordine, spese di funzionamento degli apparati pubblici coerenti con la propria scala dimensionale, una pressione fiscale bassa e un intervento pubblico più forte nei settori del welfare.

È necessario **cambiare passo** sul versante del settore manifatturiero, incidendo sulla sua qualità e sulle attività, oggi a minore produttività, collegate ai servizi. È necessario un sistema produttivo regionale con un maggiore contenuto di ricerca e di innovazione: più laboratori, più tecnologie, più sperimentazioni avanzate, più capacità di produrre merci e servizi ad alto contenuto di scienza. Un sistema produttivo dunque che generi posti di lavoro più qualificati, a più alto contenuto di capitale umano e, conseguentemente, in grado di distribuire redditi unitari più elevati.

I temi dell'**istruzione**, dell'**università** e della **formazione** sono dunque essenziali, non solo per continuare a formare professionalità qualificate, ma soprattutto per mettere in campo **reti di ricerca**, strutture che colleghino l'Umbria con l'Europa e con il mondo, ovviamente ricordando che un ruolo centrale su questo fronte è quello del governo nazionale. Ma anche il ruolo regionale è importante, nella consapevolezza che la cultura, la

**Green
economy,
economia
della
conoscenza,
capitale
umano**

professionalità, l'attitudine alla scienza di una comunità è fondamentale per lo sviluppo. E qui ritrova una nuova centralità proprio quella **istruzione tecnica e scientifica** di cui si avverte un diffuso bisogno nell'industria e nei servizi.

Ma il settore manifatturiero, per quanto fondamentale, non è il solo motore autonomo di sviluppo della regione. Occorre **investire sull'Umbria come risorsa**, considerando proprio l'identità regionale, i suoi valori ambientali, culturali ed artistici, una risorsa essenziale per far crescere nuove e più forti filiere produttive. Una filiera in cui il turismo incontra i valori della **cultura**, del **paesaggio**, delle reti culturali e storiche dei nostri centri e delle nostre città, il rapporto tra ambiente naturale e ambiente antropizzato che storicamente caratterizza l'Umbria e nel quale un ruolo fondamentale è svolto dall'agricoltura di qualità, un rapporto nel quale trovano spazio le azioni di cura rivolte alla vita quotidiana delle comunità.

**L'Umbria
come risorsa**

La nostra comunità sono le cittadine ed i cittadini dell'Umbria, inclusi coloro che, non nati in Umbria, hanno scelto qui di declinare il loro futuro. Le persone al centro dell'attenzione dell'azione regionale. Persone che con le loro aspirazioni, idee, progettualità, problemi animano la vita della nostra comunità.

Un altro aspetto fondamentale per il futuro riguarda la **nuova stagione di un welfare**, che sia al tempo stesso finanziariamente sostenibile e orientato verso misure sempre più articolate nel territorio, valorizzando le diverse soggettività sociali. Un welfare fondato dunque non solo sulla estensione dei servizi, ma su una forte capacità di ascolto e di controllo, al quale chiamare anche i corpi intermedi della società in una positiva sussidiarietà, attivando quei canali informativi atti a mettere in movimento quei ceti sociali più deboli che spesso, per difficoltà relazionali, non ce la fanno ad arrivare agli stessi servizi ed alle provvidenze previste in sede amministrativa.

Un welfare che nelle sue articolazioni, dalla prevenzione della salute alle politiche sociali metta appunto al centro la persona, le donne e gli uomini dell'Umbria. Con un'attenzione particolare al contrasto alle disuguaglianze, le disparità, alle nuove gerarchizzazioni sociali che da tempo attraversano tutte le reti della nostra società a cominciare dalla famiglia, fino alle agenzie educative e all'accesso al lavoro, riservando un'attenzione particolare **ai giovani e alle giovani** cittadine dell'Umbria, i ragazzi e le ragazze.

**Le persone al
centro del
nuovo welfare**

Quest'impostazione di fondo sarà la guida dell'azione regionale, già presentata nel Programma di legislatura. In essa, a partire dal 2011, verranno calate ed indirizzate le politiche regionali, secondo interventi che saranno declinati, anno dopo anno, nei Documenti di programmazione annuale, ovviamente a partire da quelli illustrati in dettaglio nel Capitolo 3.

2.2 La risorsa capitale umano nel sistema di istruzione e formazione

Il capitale umano ha notoriamente un ruolo cruciale nel progresso economico, in particolare se conseguito attraverso l'istruzione: un incremento nel numero delle persone con un buon livello formativo comporta un più alto livello della produttività del lavoro e una maggiore capacità di assorbire tecnologia avanzata dai paesi sviluppati.

La società italiana purtroppo da anni non genera più un'eguaglianza delle opportunità e tende a cristallizzare le posizioni sociali di partenza, rischiando di divenire sempre più chiusa, anche per effetto di una grave crisi economica che genera un ulteriore impoverimento delle classi sociali medio-basse. L'Italia si colloca al di sotto degli obiettivi della strategia di Lisbona ed è lontana dai principali paesi europei (Germania, Francia, Inghilterra) per molti indicatori e questo rende ancora più ardua la sfida relativa al conseguimento dei **nuovi target per il periodo 2010-2020** fissati dalla Ue per istruzione e formazione.

I ritardi dell'Italia sul capitale umano

Peraltro l'Umbria presenta, rispetto alla media italiana, una situazione decisamente migliore in materia di creazione di conoscenza, senza però raggiungere – se non in qualche caso – gli standard europei.

Gli scenari e le tendenze della **domanda di lavoro al 2020** in Europa, delineati dal Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop), prevedono che quasi tutta l'occupazione aggiuntiva e una forte componente di quella sostituiva saranno ad alta intensità di conoscenze e competenze tecniche. Inoltre, cresceranno i livelli di istruzione/formazione e competenze richiesti anche nelle occupazioni elementari.

Per **l'Italia** le proiezioni relative alla domanda di lavoro sono sostanzialmente in linea con quelle europee, mentre per l'offerta di lavoro le proiezioni del Cedefop sono allarmanti, mostrando:

- o un peso molto alto (il più alto con il Portogallo) di lavoratori con bassi livelli di qualificazione (37,1% contro 19,5% media UE);
- o una forte carenza di lavoratori altamente qualificati (17,5% contro 32% media UE).

Si tratta di criticità che rendono fondamentale per invertire la rotta l'investimento in capitale umano, mobilitando nel prossimo decennio risorse umane, approcci e scelte, ma che necessitano anche – inevitabilmente – di risorse finanziarie. Purtroppo in Italia alle criticità da tempo presenti nel mondo della scuola e dell'Università si sta invece dando una risposta minimale, in prevalenza **ragionieristica**, il cui obiettivo fondamentale non è quello di elevare gli standard formativi e di qualificare il capitale umano ma, sostanzialmente, di contribuire alle manovre di contenimento del deficit e del debito pubblico.

**La strategia
ragionieristica
del governo per
la scuola...**

Nella **scuola** si è scelta una strategia di risparmio della spesa puntando, data l'elevata incidenza del costo del personale, al ridisegno dei percorsi scolastici, secondo tre direttrici: la reintroduzione del maestro prevalente nella scuola primaria, la **riduzione dell'orario** d'insegnamento nella scuola secondaria di primo e di secondo grado, la riduzione degli indirizzi nella scuola secondaria di secondo grado.

Razionalizzare è sempre possibile, ed è anche utile. Ma per affrontare le criticità della scuola italiana serviva e servirebbe l'impegno a reinvestire nella scuola, come il governo nazionale si era impegnato a fare, ma l'impegno è rimasto sulla carta. Uno dei veri nodi della scuola italiana, ovvero i divari di apprendimento rispetto agli studenti del resto dei paesi Ocse e quindi di efficacia dell'insegnamento (come risultante dagli esiti dei test internazionali "PISA"), difficilmente può essere superato con una riduzione del personale e delle risorse. Senza contare che le radici di tale fenomeno sono soprattutto legate ai divari di apprendimento tra le diverse aree del Paese (tra nord e sud, in particolare) e tra i diversi indirizzi scolastici, ai tassi di mancato conseguimento dei titoli secondari nelle regioni del nord-est e all'elevato tasso di turn-over dei docenti sulle cattedre. Nodi non affrontati, posto che sono state ridotte le risorse destinate alla dispersione scolastica (aprendo le possibilità dell'apprendistato come assolvimento dell'obbligo scolastico) e bloccato l'accesso alle cattedre in attesa di un ennesimo provvedimento-sanatoria; i mancati rimpiazzi di insegnanti andati in pensione hanno inoltre aumentato l'età media del corpo docente, per altro già elevata.

Non viene minimamente affrontato neppure il tema, di particolare significatività per l'Umbria data l'alta incidenza degli stranieri sulla popolazione scolastica, dell'istruzione per i bambini e i ragazzi stranieri. Un tema che l'Italia affronta in grave ritardo, senza ad esempio tener conto delle evoluzioni demografiche e sociali. Infatti, mentre il focus è centrato sull'inserimento degli stranieri di prima generazione, già si affaccia un considerevole numero di allievi stranieri di seconda generazione, per i quali i problemi educativi (e le conseguenti risposte) sono diverse e restano, al momento, totalmente trascurate.

Infine, non va dimenticato che il finanziamento del piano di valutazione nazionale proposto dall'Invalsi non è adeguato, e che non è stato varato alcun piano per migliorare gli edifici scolastici, che secondo i dati disponibili per oltre il 65% hanno più di 30 anni (e di questi solo il 22% è stato ristrutturato).

Un quadro molto critico, sul quale si inserisce anche il passaggio di competenze tra Stato e Regioni, nonché le pesanti incertezze relative all'applicazione del **federalismo fiscale**. E' in preparazione da tempo un Accordo tra Stato e Regioni, da approvare in sede di Conferenza Unificata. Di istruzione si occupa anche la legge n.42/09 per

l'attuazione del federalismo fiscale, che inserisce l'istruzione tra le materie con maggiore "protezione", prevedendo quindi la perequazione del fabbisogno standard. Peraltro la legge si riferisce solo alle *"spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti"*, ovvero formazione professionale e programmazione della rete scolastica, rimandando alle future *"forme con cui le singole Regioni daranno seguito all'intesa Stato - Regioni sull'istruzione"* per il finanziamento delle altre competenze delegate nel campo dell'istruzione, precisando comunque che esso sarebbe comunque assicurato sulla base del fabbisogno standard.

Ma l'assenza di spazi di incontro e dibattito tra governo e regioni su questo decisivo argomento, rende molto difficile la possibilità che si raggiunga un accordo per un ordinato trasferimento di poteri e risorse alle Regioni nel campo dell'istruzione. Il recente decreto legislativo sui fabbisogni standard non si occupa del tema istruzione, mentre sembra di essere in presenza di una sorta di "federalismo per abbandono", indotto dalle urgenze sociali create in numerose regioni italiane da una riforma probabilmente poco meditata degli orari e degli organici. La stipula di contratti tra il governo e diverse Regioni per l'assunzione dei precari rimasti disoccupati, in genere mediante l'utilizzo di risorse FSE (che potrebbero essere ridotte a partire dal 2013), sembra infatti una disordinata anticipazione del federalismo nell'istruzione, con pesanti interrogativi sulla sua natura e soprattutto sulla sua sostenibilità di medio lungo periodo. In tale ottica, sarà necessario comprendere come verrà concretamente interpretata la nozione di "livelli essenziali di prestazioni" nell'istruzione scolastica e come verrà risolta la questione dei controlli sul livello degli apprendimenti e relativi poteri sostitutivi. Il rischio principale di un decentramento per abbandono nella scuola risiede soprattutto nell'ulteriore allontanamento delle diverse aree del paese tra di loro.

Per quanto riguarda l'**università**, la linea di governo si è attuata di fatto attraverso la riduzione del **fondo di finanziamento ordinario**, in via di progressiva ulteriore riduzione nel triennio 2010-12. Il progetto governativo di ridisegno della *governance* universitaria, delle carriere dei docenti e della organizzazione interna degli atenei è di fatto centrato su deleghe al governo; tale elemento, al di là dei principi inseriti nel disegno di legge, rende intanto difficile una valutazione di merito e sicuramente renderà i tempi di attuazione della riforma piuttosto lunghi.

In questo quadro, le Università hanno fatto ricorso alle poche risorse finanziarie disponibili e i fondi interni per la ricerca sono stati in buona parte azzerati in quasi tutti gli atenei, senza che la riduzione della didattica erogata abbia prodotto alcun margine reale di manovra, specie negli atenei meno dotati di risorse.

**Il
disorientamento
del sistema
universitario
italiano**

Anche la questione della **valutazione** resta un punto dolente: non è stato di fatto avviato l'Anvur (Agenzia Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca), ancorché previsto da una legge dello Stato, limitandosi ad emanare il decreto di avvio del prossimo Civr (Comitato per l'indirizzo della valutazione della ricerca).

Si è così diffuso un clima di **disorientamento istituzionale**, di smarrimento nel corpo docente e di precarietà finanziaria che induce alla smobilitazione, distruggendo uno dei presupposti identitari principali (la professionalità del corpo docente) che permettono il buon funzionamento di ogni istituzione educativa, a qualunque livello.

I dati e le valutazioni testimoniano della scarsa produttività scientifica della ricerca accademica in Italia, nonché della difficoltà che questa incontra a mettere in atto significativi processi di trasferimento tecnologico a beneficio del sistema produttivo.

Tale realtà è evidenziata non solo dalle misurazioni bibliometriche, ma anche dal fatto che il nostro sistema universitario oltre a perdere un gran numero di cervelli non è in grado di compensare questa perdita attraendo talenti stranieri. Una delle cause principali di questi deludenti risultati è da ricercarsi nell'assenza di un sistema di incentivi chiari e coerentemente finalizzati a premiare la produttività scientifica secondo i criteri condivisi dalla comunità accademica internazionale.

Si tratta di un aspetto che in una certa misura prescinde da quello, pur importante, delle risorse o delle prescrizioni riguardanti le strutture organizzative. Senza un sistema di incentivi corretti, chiari e coerenti che spingano ogni componente del mondo universitario perseguire l'eccellenza scientifica, qualsiasi risorsa è sprecata.

L'obiettivo dunque deve consistere nel modificare il sistema di incentivi a tutti i livelli in modo che, a parità di risorse (che restano un fattore fondamentale), il sistema universitario sia orientato a premiare l'eccellenza scientifica e assicurare una maggiore equità nell'accesso ad un'istruzione terziaria efficiente, al servizio dei più meritevoli e non dei più ricchi.

Anche il **diritto allo studio** universitario sembra destinato a scomparire nell'imminente futuro: il fondo che finanzia le borse di studio nel 2010 è pari a 96 milioni di euro, e nel 2011 sarà di **70 milioni** di euro circa. In **Francia e Germania**, su una popolazione di due milioni di studenti, circa mezzo milione beneficia di borsa di studio, per una spesa annua di **1 miliardo e 400 milioni** di euro. Inoltre, il pesante taglio alle finanze regionali operato con la manovra finanziaria potrà avere ripercussioni ulteriori, dato che grava sulle Regioni la spesa per interventi e servizi agli studenti universitari, incluso una quota parte di quella per borse di studio.

Per quanto riguarda le **politiche della formazione professionale**, la scelta del governo nazionale di finanziare gran parte degli ammortizzatori sociali in deroga con risorse del Fondo Sociale Europeo – destinato in realtà a politiche attive per il lavoro e per la formazione continua – rischia di spiazzare, con una sorta di guerra tra poveri, le politiche volte all'adattabilità e all'occupabilità di interi gruppi sociali, demografici e di genere, a partire dalle donne e dai giovani. Una scelta che contrasta con le prospettive al 2020 che indicano, in Europa come in Italia, che le giovani donne saranno più qualificate dei loro coetanei e che, in generale, i giovani lo saranno più dei lavoratori adulti. Servirebbero quindi, soprattutto all'Italia, interventi per le politiche di conciliazione e per l'occupazione femminile - per non "sprecare" questo patrimonio di conoscenze – nonché in termini di formazione per l'innalzamento della qualificazione degli adulti. La frammentarietà dell'azione e la dispersione delle risorse del FSE su altre criticità – ancorché, ovviamente, di grande impatto economico e sociale come la cassa integrazione – anche in questo caso rende difficile impostare politiche di largo respiro.

**Investire nel
capitale
umano
attraverso...**

Il sistema dell'istruzione e della formazione in Italia appare quindi sostanzialmente lasciato a se stesso, senza una prospettiva di complessiva riforma e senza attenzione alle criticità presenti. Ed è in questo contesto che l'azione del livello regionale deve muoversi nei prossimi anni.

La sfida dell'Umbria è quella di **costruire, rafforzare e valorizzare il capitale umano, con particolare riferimento a quello giovanile**. E' una sfida collettiva, che non può essere affrontata solo dall'istituzione regionale, ma che ha bisogno concretamente della progettazione collettiva di tanti attori, pubblici e privati, presenti in questa regione.

Una sfida che può essere davvero vinta solo all'interno di un sistema Paese che non si limita alla logica del disinvestimento, almeno sul tema del capitale umano.

**...istruzione e
formazione
professionale
...**

Un primo elemento su cui concentrare l'attenzione è l'**istruzione e formazione professionale** (leFP) che, ai sensi del nuovo articolo 117 della Costituzione, è materia di competenza esclusiva delle Regioni. Essa affianca l'istruzione tecnica e professionale, di competenza statale, è finalizzata al conseguimento di una qualifica (3 anni) o di un diploma (4 anni) ed è una delle modalità attraverso cui si adempie l'obbligo di istruzione (oggi esteso fino ai 16 anni) e il diritto-dovere, cioè il conseguimento di un diploma o di una qualifica professionale entro il diciottesimo anno di età. Dall'anno scolastico 2010/2011 i percorsi di leFP diventeranno **ordinamentali** e, per alcune caratteristiche quali la flessibilità, la minor durata rispetto ai percorsi di istruzione statale, le metodologie di insegnamento che prevedono un ampio spazio alle attività manuali e pratiche, si prestano a diventare uno strumento centrale per il **contrasto alla dispersione scolastica** e al **riorientamento educativo**.

Perché ciò si realizzi occorre superare alcune importanti criticità quali la disomogeneità dei percorsi di formazione professionale tra regione e regione e soprattutto il forte peso del finanziamento attraverso risorse comunitarie che si sostituiscono alle risorse ordinarie e che, operando attraverso **singoli “bandi”**, favoriscono un sistema della formazione professionale spesso **instabile**, mutevole e difficilmente inserito in un disegno unitario e coordinato guidato più che altro dall'esigenza di “spendere” le risorse nei tempi previsti. La mancanza di un quadro omogeneo delle qualifiche professionali conseguite, inoltre, ne riduce la spendibilità sia a livello nazionale che a livello comunitario.

Un altro tema di grande rilevanza è quello del **sistema di formazione superiore terziaria**, che si curi di una formazione professionale superiore che affianchi la formazione universitaria. I principali strumenti utilizzati nel nostro ordinamento sono i percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTTS) - finalizzati alla formazione di tecnici specializzati e rivolti a giovani diplomati e ad adulti occupati anche non in possesso di diploma - e il nascente sistema degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) – riservati a diplomati per il conseguimento di un diploma di tecnico superiore. La mancanza di chiarezza di ruoli e funzioni e la mancanza di dispositivi di validazione, riconoscimento e certificazione delle competenze acquisite costituiscono le principali criticità su cui dovrà muoversi, assieme alle altre amministrazioni regionali, la Regione Umbria in questo ambito.

...formazione superiore...

Per quanto riguarda la **formazione degli adulti**, la realtà italiana è – come già sottolineato - caratterizzata dal **basso livello di risorse investite** e dalla frammentazione e scarsa integrazione delle fonti di finanziamento e dalla necessità di un cambiamento di approccio che superi la tradizionale distinzione tra formazione permanente e formazione continua.

Accanto alle criticità esposte per ciascuna tipologia di intervento, resta quella più generale relativa alla “**centratura**” del sistema italiano della formazione: l'insieme delle riforme di questi anni ha incrementato i livelli decisionali ed operativi (Ministero dell'Istruzione, Ministero del Lavoro, Regioni, Province, Università...) rendendo molto difficile processi di programmazione efficaci, ed **indispensabile una revisione della governance** del sistema. Le Regioni possono comunque intervenire – e l'Umbria lo ha in parte fatto e continuerà a farlo - per alcuni aspetti di particolare rilievo, quali ad esempio l'accreditamento delle strutture formative, la certificazione delle competenze, l'integrazione tra domanda ed offerta formativa attraverso previsioni ed analisi sull'evoluzione dell'occupazione e i fabbisogni di competenze professionali delle imprese, il monitoraggio e valutazione delle attività poste in essere.

... formazione per gli adulti

Costruire una crescente consapevolezza delle classi dirigenti umbre, a partire dai temi e dalle problematiche espressi in questo paragrafo, che porti ad una **mobilitazione straordinaria di riflessione e di azione** – per

quanto di competenza, in un quadro istituzionale in corso di stabilizzazione e in un orizzonte incerto sul versante delle risorse – è un tema sul quale la Regione investirà con forza nella sua azione di legislatura.

2.3 Il federalismo fiscale: prospettive di attuazione

Il nuovo assetto dei rapporti economico finanziari tra Stato ed autonomie territoriali La nuova legislatura regionale è iniziata – con molte contraddizioni, come si vedrà - nel segno del federalismo fiscale, e precisamente del percorso di realizzazione della Legge delega 5 maggio 2009 n. 42, in materia di federalismo fiscale con la quale viene data attuazione all’art.119 della Costituzione sul finanziamento degli Enti decentrati. Il Governo è stato delegato ad emanare decreti in materia di coordinamento della finanza dei vari livelli di governo, autonomia tributaria degli Enti decentrati e perequazione delle risorse finanziarie.

Infatti, il federalismo fiscale per diventare operativo necessiterà di una serie di provvedimenti attuativi (decreti legislativi). Il percorso è ancora in atto, ed è in parte condizionato anche dall’attuale fase di instabilità politica a livello nazionale.

La legge delega offre una cornice generale per l’attuazione dell’art. 119. La finalità di un più stretto collegamento tra responsabilità di spesa e di prelievo e all’adozione di un sistema di perequazione collegato anche a comportamenti di spesa “efficienti” nel garantire livelli minimi delle prestazioni essenziali su tutto il territorio nazionale piuttosto che ai comportamenti storicamente rilevati, è in gran parte condivisibile. Ma è una cornice che va precisata e a cui va data attuazione con l’approvazione di decreti legislativi che risolvano i non pochi dubbi e i diversi nodi irrisolti.

L’attuazione del federalismo fiscale – e gli specifici caratteri che via via andrà assumendo – rappresentano una vera sfida per le regioni e quindi per l’Umbria.

In estrema sintesi, la posizione politica nei confronti del federalismo fiscale può sintetizzarsi nel seguente modo.

- Federalismo sì, purché esso **amenti la partecipazione** dei cittadini alla gestione della cosa pubblica e faccia crescere, così, la democrazia reale nel Paese;
- Federalismo sì, purché avvicinando l’erogatore dei servizi ai suoi fruitori esso ne **migliori** la qualità e la quantità;
- Federalismo sì, purché **accorciando le filiere** delle organizzazioni e aumentando la responsabilità degli Enti, esso permetta di raggiungere significativi obiettivi di efficienza attraverso una razionalizzazione costante della spesa pubblica.

Tutti e tre questi obiettivi, qualificanti e quindi condivisibili, possono nascondere, però, altrettanti, pericoli e contrappassi:

La posizione nei confronti del federalismo fiscale

- La maggiore partecipazione delle popolazioni locali può trasformarsi in un **localismo esasperato** che perda di vista l'interesse dell'intero Paese.
- La spinta per un miglioramento della qualità dei servizi, se non omogenea sul territorio nazionale e non preceduta da una determinazione dei livelli di servizio da garantire sempre a tutti, può nascondere **gravi disuguaglianze**.
- Infine una ricerca miope degli **equilibri di bilancio**, specie se portata avanti con patti di stabilità troppo mutevoli nella loro stessa impostazione, può penalizzare gravemente gli enti più virtuosi. Inoltre può rendere difficili, se non impossibili, gli investimenti degli Enti locali, così importanti anche ai fini del recupero di competitività del Paese.

Un percorso dunque in via di costruzione e da presidiare attentamente, sul quale pesa negativamente la dura **manovra finanziaria** varata con la legge 122/10 dal Governo, che scarica in misura abnorme sulle Regioni e sugli Enti locali la gran parte dei tagli necessari per ripristinare gli equilibri di finanza pubblica. Oltre a pregiudicare fortemente l'operatività della Regione su settori importanti come il trasporto pubblico locale, la viabilità, l'edilizia abitativa, la difesa del suolo, i tagli previsti dalla manovra comportano sostanzialmente **l'annullamento dei trasferimenti** statali alle Regioni (quali quelli previsti dai Dpcm attuativi del federalismo amministrativo, cosiddetti Decreti Bassanini), eliminando di conseguenza la gran parte delle risorse che andavano a confluire nel Fondo unico regionale ex art. 77 DI 112/2008 per essere successivamente fiscalizzate secondo le procedure previste dalla legge delega sul federalismo fiscale.

I tagli alle risorse della manovra finanziaria

Iniziare il percorso del federalismo fiscale **tagliando risorse** alle regioni, e non per effetto di un'eventuale rideterminazione di determinati fabbisogni in seguito all'applicazione dei costi standard, ma per ridurre il disavanzo statale scaricandone gran parte dell'onere sul sistema regionale, non è il modo migliore per avviare il riassetto della finanza regionale.

Tornando al percorso di attuazione della legge delega, questo ha subito un'accelerazione nel corso degli ultimi mesi. Sono stati infatti emanati alcuni decreti legislativi (quello sul federalismo demaniale, sulla finanza comunale) ed è stata approvata la relazione sul federalismo fiscale – prevista dalla legge – presentata dal Ministro dell'economia.

L'autonomia finanziaria regionale

Nella seduta del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2010 è stata emanata la bozza di un decreto legislativo di attuazione della legge delega, relativo all'autonomia di entrata per le Regioni a statuto ordinario e le province ubicate nel loro territorio, nonché alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. Si tratta di uno schema di decreto legislativo quindi molto articolato, che si occupa di diverse questioni fondamentali.

Per quanto riguarda la **fiscalità regionale**, lo schema di decreto conferma i tributi disponibili per le Regioni: Irap, addizionale Irpef, compartecipazione Iva, e fissa le regole di massima per la perequazione. In particolare:

- l'**addizionale Irpef** prevede, come in passato, una componente obbligatoria (in pratica, una compartecipazione) attualmente fissata allo 0,9% ed una facoltativa, manovrabile dalle Regioni, attualmente fissata allo 0,5%. Il decreto prevede che a partire dal 2012 la componente obbligatoria venga fissata in misura da "fiscalizzare" i trasferimenti statali di parte corrente soppressi con la riforma, mentre per la componente facoltativa-aggiuntiva si amplia la manovrabilità a partire dal 2013, quando potrà progressivamente aumentare fino a raggiungere un tetto massimo del 2,1 dal 2015, senza però comportare un **aumento del prelievo** per i redditi da lavoro dipendente e da pensione per i primi due scaglioni Irpef;
- l'**Irap** viene confermata "fino alla data della sua sostituzione con altri tributi", ampliando il margine di manovra regionale sull'aliquota ma soltanto verso il basso, fino al limite al totale azzeramento dell'imposta; riduzione che sarà possibile solo se la Regione non sfrutta le possibilità di aumento dell'aliquota (al di sopra dei 0,5 punti percentuali) sull'altro strumento della sua autonomia fiscale, l'addizionale Irpef;
- la **compartecipazione Iva** funzionerà a partire dal 2014 come "chiusura" del sistema di perequazione delle spese regionali relative ai livelli essenziali delle prestazioni per sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale (per la parte in conto capitale). Le aliquote di compartecipazione verranno decise in misura sufficiente per garantire a tutte le regioni il pieno finanziamento dei fabbisogni standard. A partire dal 2013 la compartecipazione avverrà secondo un principio di "territorialità", ovvero basato sui consumi regionali.

Margini di manovra fiscale soprattutto per le regioni "ricche"

Per quanto riguarda la fiscalità regionale, il meccanismo non sembra apportare novità sostanziali rispetto ai nodi irrisolti contenuti nella legge delega. Lo spazio di manovra regionale viene fortemente limitato dal "trade-off" tra riduzione dell'Irap ed aumento dell'addizionale regionale all'Irpef, riservato solo agli scaglioni medio-alti. I margini di manovra regionale sono quindi più teorici che pratici e potrebbero sostanzialmente essere limitati alle sole regioni provviste di robuste basi imponibili, di una quota di popolazione con redditi elevati e dotate di ampia capacità fiscale.

I dubbi irrisolti sulla perequazione

Soprattutto sul sistema perequativo delle Regioni lo schema di decreto aggiunge poco rispetto ai contenuti dalla legge delega sul federalismo fiscale, suscitando inoltre alcuni ulteriori dubbi.

Un primo dubbio, di grande importanza per l'impatto che potrà avere sulle finanze regionali, riguarda il fondo perequativo sulle funzioni regionali non assistite dai livelli essenziali delle prestazioni, quello che dovrebbe garantire una riduzione delle differenze interregionali nelle capacità fiscali

dedicate al finanziamento di tali spese; non è chiaro – ed è un punto di particolare rilevanza - di quanto si dovrebbero ridurre e in che tempo le differenze di capacità fiscale.

Così come non vengono chiarite – ed è un altro punto di grande importanza per l'Umbria - le modalità operative della ripartizione del fondo perequativo rispetto al fattore della **dimensione demografica**, che verrà applicato in relazione inversa alla dimensione demografica stessa.

Inoltre, non viene adeguatamente affrontato il nodo del finanziamento degli enti locali e i loro rapporti finanziari con le Regioni. Il decreto prevede la cancellazione a partire dal 2013 di tutti i trasferimenti correnti che le Regioni attualmente erogano a favore dei propri comuni, che verrebbe "fiscalizzata" con una compartecipazione comunale sull'addizionale regionale all'Irpef, a cui si aggiungerebbe un fondo "sperimentale" regionale di riequilibrio da cui attingere per riassegnare le risorse secondo criteri equitativi da definire. Ma il decreto non chiarisce il coordinamento di tale fondo con quello, presumibilmente più importante, che assegnerà ai comuni le risorse di provenienza dello Stato.

Infine, il fondo perequativo delle Regioni verrà attivato nel 2014 e quello dei comuni nel 2016, ma non è sufficientemente chiarito cosa succederà dall'approvazione del decreto legislativo fino a quella data.

...e sul fattore dimensionale

L'altro aspetto fondamentale per la finanza regionale affrontato nello schema di decreto legislativo è quello relativo alla **determinazione dei costi standard in Sanità**. Esso in realtà si limita fondamentalmente a confermare ed "istituzionalizzare" i meccanismi già esistenti e definiti nei vari Patti per la Salute. In pratica, si prevede la determinazione di un fabbisogno sanitario nazionale (ora denominato *fabbisogno standard*), "determinato in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria", fondo che viene ripartito tra le diverse Regioni.

I fabbisogni standard in sanità...

Secondo i contenuti dello schema di decreto, saranno individuate tre regioni di riferimento scelte tra le 5 "virtuose", calcolando i costi standard a livello aggregato per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza come media della spesa pro-capite di quelle regioni. Il costo standard così determinato sarà applicato a ciascuna delle 21 regioni e province autonome. Ma il calcolo dei costi standard servirà solo per "individuare il valore percentuale di ogni singola regione e provincia autonoma rispetto al valore nazionale quale *fabbisogno sanitario standard regionale* da applicare al *fabbisogno sanitario standard nazionale*". In pratica, il calcolo dei costi standard non servirà per definire un *livello* standard della spesa ma solo un *criterio di riparto* del finanziamento totale programmato.

Da una semplice simulazione si vede come nella concreta attuazione in realtà il costo standard "sparisce" e le percentuali di cui sopra dipendono unicamente dal fattore "popolazione pesata" e quindi, per singola regione,

dalla sua quota di popolazione pesata sul totale della popolazione pesata di tutte le regioni.

...e i dubbi sulla definizione dei criteri per la loro individuazione Si tratta di una scelta di per sé condivisibile ma forse limitativa, mentre una certa considerazione anche del fattore costo avrebbe consentito di "premiare" quelle realtà più virtuose – tra le quali a pieno titolo rientra l'Umbria – che hanno realizzato condizioni di equilibrio di bilancio pur mantenendo buoni livelli di erogazione delle prestazioni assistenziali. Inoltre si riserva un'eccessiva attenzione sulle sole compatibilità di finanza pubblica, mentre sarebbe stato utile ed altrettanto opportuno far riferimento anche all'**assistenza** da garantire. Si assume quindi implicitamente che la distanza tra regioni efficienti e regioni inefficienti in sanità possa essere colmata semplicemente riducendo le risorse finanziarie assegnate alle regioni "peggiori". Un approccio eccessivamente ragionieristico, che non necessariamente permetterà di ridurre i disavanzi sanitari delle regioni meno virtuose, ma che quasi certamente non potrà indurre l'uso efficiente di risorse date.

Un altro aspetto di grande rilevanza – anche per l'Umbria – che non trova chiarimento riguarda la definizione dei pesi per le varie classi di età e le varie categorie di assistenza sanitaria che guideranno i criteri di riparto. Le conseguenze distributive, rispetto alla situazione attuale, potrebbero essere molto importanti, come dimostrano le non irrисorie differenze nella distribuzione del Fondo sanitario tra le regioni se si sceglie il criterio della popolazione assoluta, della popolazione pesata, o l'attuale criterio misto.

Non viene dunque affrontato il tema decisivo della **definizione dei LEA** (Livelli Essenziali di Assistenza) e **dei LEP** (Livelli Essenziali delle Prestazioni), ovvero quello di stabilire a quali e a quanti servizi pubblici i cittadini avranno diritto in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Un elemento che rende davvero difficile la discussione sulla determinazione dei costi standard, sui fabbisogni complessivi di risorse e sulle conseguenti scelte fiscali.

...e la mancata definizione dei fabbisogni standard per assistenza, istruzione, trasporto locale Un'altra lacuna dello schema di decreto legislativo risiede nel non aver affatto affrontato il nodo dei fabbisogni standard nelle altre materie garantite dalla costituzione: nel decreto si parla infatti dei servizi sanitari, ma non si affrontano i nodi che riguardano le prestazioni in campo scolastico, assistenziale e dei trasporti pubblici locali.

L'impressione generale è che la riforma stia andando avanti per "pezzi", senza un quadro di insieme che avrebbe dovuto essere fornito dalla Relazione Tremonti sul federalismo fiscale del 30 giugno.

Si tratta quindi di un decreto che non risolve molte delle contraddizioni contenute nella legge delega, e che si limita sostanzialmente – per quanto riguarda la parte relativa alla sanità – a ribadire una prassi operante da tempo, senza affrontare, appunto, alcuni nodi fondamentali.

L'Umbria presenta caratteri peculiari per via dei seguenti fattori:

- piccola dimensione, a cui si aggiunge una bassa densità demografica, che comporta costi unitari aggiuntivi di funzionamento e di gestione per via delle diseconomie di scala ad essa associate;
- spesa pubblica pro-capite originata dal livello locale (Regione ed enti locali) superiore alla media nazionale;
- capacità fiscale pro-capite lievemente inferiore alla media nazionale, che pone la regione tra quelle “beneficiarie”, e perciò dipendenti, dei trasferimenti a titolo di perequazione;
- conseguentemente, un residuo fiscale (entrate fiscali meno spesa pubblica) pro-capite negativo, proprio per effetto della minore capacità fiscale e del più alto livello di spesa pubblica.
- offerta di servizi mediamente in linea con gli standard delle regioni più ricche, e quindi più “costosa”.

**L'Umbria nel
percorso del
federalismo
fiscale**

I meccanismi previsti dalla legge delega, non chiariti dagli schemi di decreto legislativo sin qui presentati, e cioè il passaggio dal sistema dei trasferimenti a quello della capacità fiscale, pur nell'indeterminatezza attuale della tematica, potrebbe quindi **risultare penalizzante** per quelle regioni con caratteristiche come la nostra e l'eventuale perdita di risorse non verrebbe compensata, se non in parte, dalla perequazione, compresa quella prevista per le regioni sotto ad una certa **soglia demografica**.

Pur consapevole delle criticità sopra richiamate, l'Umbria non teme la **sfida del federalismo fiscale**, a patto che ne venga confermato il carattere solidale e che quindi esso venga attuato in coerenza con quelli che sono i suoi caratteri essenziali, cioè un assetto finanziario delle autonomie territoriali che enfatizzi la **responsabilizzazione dei governanti** nei confronti dei cittadini e, come complemento di ciò, la capacità di controllo dell'elettore/contribuente/utente nei confronti degli amministratori locali.

La Regione Umbria in particolare parte da basi solide che le consentano, per alcuni aspetti, una relativa tranquillità.

Si tratta in primo luogo di una **spesa sanitaria sotto controllo**, aggregato questo che, per la sua incidenza sul totale (circa il 70%), è presupposto necessario per gli equilibri di bilancio. I più recenti studi, anche di fonte governativa, la inseriscono tra le regioni benchmark sul decisivo versante della Sanità.

Inoltre, in alcune voci di spesa “sensibili”, come ad esempio quelle riferite a personale e oneri di funzionamento, a livello pro-capite, pur presentando valori superiori a quelli delle regioni più grandi, l'Umbria presenta livelli “accettabili”, anche considerando i maggiori costi unitari derivanti dalla già ricordata **piccola dimensione**, che non a caso ha trovato un **riconoscimento esplicito** nella formulazione della legge delega, che prevede una apposita compensazione finanziaria a favore delle regioni di ridotte dimensioni. Nodo questo, che gli schemi di decreto legislativo

**Il
riconoscimento
del “fattore
dimensionale”**

presentati non hanno peraltro precisato, pur confermandone la validità. Inoltre da tempo viene perseguito e realizzato il contenimento dei **costi di funzionamento**. La dinamica di queste spese, è stata e viene costantemente monitorata e controllata, ricercando continuamente efficienza ed economicità.

In questo quadro, la salvaguardia dell'efficienza e dell'appropriatezza in sanità ed il miglioramento degli equilibri di bilancio va pertanto costantemente perseguita, concentrando le risorse verso interventi di cui sia dimostrabile l'efficacia, in grado di sviluppare sinergie ed evitando programmi di spesa eccessivamente diffusivi.

2.4 Umbria 2015: una nuova Alleanza per lo sviluppo

L'applicazione della **concertazione come metodo di governo**, con il tentativo di applicare un **modello di "sviluppo dal basso"**, che allarga la schiera dei protagonisti "*locali*" responsabilizzandoli nell'elaborazione, realizzazione e verifica di attuazione delle strategie e degli interventi per lo sviluppo economico e sociale ha caratterizzato, attraverso l'esperienza del Patto per lo sviluppo dell'Umbria, l'azione del governo regionale nelle due precedenti legislature.

Un'esperienza che ha rafforzato il comune sentire delle classi dirigenti dell'Umbria, ma che nel tempo ha anche evidenziato delle criticità.

Una prima criticità, evidenziata già nel documento sul Patto fase due sottoscritto nel dicembre del 2006, è stato il **numero eccessivo di obiettivi ed impegni** che da un lato ha portato ad una difficile focalizzazione delle priorità programmatiche, e reso più complessa la definizione di impegni vincolanti e misurabili, rendendo quindi meno "stringente" il monitoraggio e la verifica dell'attuazione.

L'eccessiva frammentazione si è coniugata ad un **metodo del partenariato** interpretato più come concertazione formale di atti normativi e amministrativi della Regione e meno come laboratorio per la condivisione di idee, proposte, progetti, programmi per lo sviluppo della regione. In questo senso, anche l'innovazione rappresentata dai **Progetti caratterizzanti**, introdotti a partire dal 2007, quali punti di attacco qualificanti per far compiere un "salto per lo sviluppo" dell'Umbria è stata rapidamente "normalizzata" e tali progetti non hanno avuto il rilievo che ad essi era stato dato in sede di Patto.

Infine, l'esplosione della crisi ha portato all'istituzione de facto di un **ulteriore momento concertativo** che ha operato al di fuori delle sedi e delle procedure riviste e concordate dal Patto, segnando, di fatto, la fine di quell'esperienza.

Su questa riflessione critica si cala anche uno scenario economico e sociale del tutto nuovo, come viene meglio evidenziato nel precedente paragrafo 2.1. Ma – al di là delle criticità che pure non sono mancate nell'esperienza del Patto - la scelta di governare l'Umbria non imponendo ricette dall'alto ma attraverso un modello di democrazia dal basso non solo è tutt'ora valida ma si rafforza.

Di fronte alle già ricordate **sfide inedite** che attendono la comunità regionale, si evidenzia la necessità di definire “**un'idea del futuro dell'Umbria**, cioè cosa si vuol diventare/essere ed entro quando, trasformando questa visione in obiettivi concreti, in scelte strategiche per conseguirli, in azioni incisive, mobilitando intorno ad esse le forze migliori della regione.”

La scelta per la legislatura che si è aperta nel 2010 è quella della **condivisione**, sulla quale rafforzare la coesione di sistema, andando oltre il Patto per lo sviluppo, concentrando la concertazione sulla definizione della visione condivisa dell'Umbria, sugli assi strategici per perseguirla e sugli impegni che ciascuno si prende in relazione agli obiettivi condivisi. Una concertazione dunque che sia sempre più confronto su progetti globali, dove ciascuno inserisce i legittimi interessi specifici di cui è portatore, ma è costretto egli stesso a renderli compatibili con l'interesse generale, rappresentato dal quadro delle opzioni strategiche concordate, a loro volta discendenti e rese coerenti con la valutazione condivisa dell'insieme delle criticità e delle opportunità della regione.

**Dalla
concertazione
alla
condivisione**

L'apertura di questa nuova fase richiede a tutti un nuovo e più forte impegno, andando oltre la “tradizionale” visione del ruolo di ciascuno e del contributo che tutti, dai singoli cittadini alle organizzazioni più rappresentative, possono offrire per progettare il futuro dell'Umbria, nella consapevolezza che occorre **andare oltre la crisi**, disegnando il futuro dell'Umbria, che diventa protagonista di una nuova stagione dello sviluppo a partire dall'economia della conoscenza e della green economy.

In questo scenario, caratterizzato da vincoli e limiti soprattutto di carattere finanziario, occorrono **scelte forti e condivise**: un'assunzione di impegni verificabili, accettando di essere oggetto di valutazione, in una logica – quella dell'*accountability* – che sempre più viene richiesta alla pubblica amministrazione, ma che, in questo caso, deve caratterizzare l'intero sistema.

Questa nuova fase di concertazione si chiamerà **Umbria 2015: Una nuova Alleanza per lo sviluppo**. Si tratta di un percorso, un metodo, un punto di convergenza in cui condividere una visione dell'Umbria, le strategie e le azioni per realizzare quella visione, rinunciando ad un approccio “di parte” alle tematiche di maggior rilievo a favore di un progetto e di un interesse più ampio e più generale.

I punti fermi dell'Alleanza per l'Umbria

L'Alleanza non sarà per discutere, **ma per decidere**, a partire dalla definizione e condivisione di un progetto di medio-lungo periodo per l'Umbria. Nella convinzione che non vi sia *“qualcuno che deve fare”* e qualcuno che si limita a fare da *“spettatore”* o *“giudice”*: ognuno gioca la propria parte, mette a disposizione qualcosa, accettando di mettersi in gioco, di misurarsi con una sfida, di fare e di essere valutato per ciò che fa. Questo **cambio di passo** dovrà portare un *“valore aggiunto”* significativo alla qualità delle scelte relative al futuro di questa regione. A partire da alcuni punti fermi:

1. l'ancoraggio iniziale, dal punto di vista programmatico al programma di governo regionale. Naturalmente non nel senso di una mera *“accettazione”* degli obiettivi e degli interventi in esso contenuti, ma piuttosto riguardo la **“condivisione” di un'impostazione**, di una lettura della realtà economica e sociale, delle *“sfide inedite”* che vanno affrontate senza *“tabù”*, mettendo in discussione prassi, metodi, azioni, mettendosi tutti insieme in cammino verso l'Umbria del 2015;
2. la definizione in tempi brevi di **impegni concreti e misurabili** che chiamino **tutti i soggetti aderenti** a convergere su una strategia globale per lo sviluppo dell'Umbria, ragionando in un'ottica più ampia per rendere compatibili i propri legittimi interessi *“particolari”* con l'interesse generale. Impegni per tutti, superando il confronto sul livello dei principi e delle dichiarazioni di intenti, senza tenere in adeguata considerazione vincoli, limiti, rischi, conseguenze che caratterizzano ogni singola scelta, ribaltando sovente queste questioni solo sulla *“parte pubblica”*;
3. il mantenimento di una **concertazione strutturata** come metodo, a cui vengono apportate alcune significative modifiche. In dettaglio:
 - a. *“ridare valore”* alla concertazione, facendone soprattutto un luogo di interlocuzione e di elaborazione di idee e proposte; tale finalità verrà conseguita attraverso una maggiore **concertazione “tematica” e/o “settoriale”** all'interno di sedi più ristrette e tecniche (i tavoli tematici e settoriali) in cui discutere e confrontarsi su argomenti specifici, riservando invece al Tavolo generale la sede per un confronto più ampio e di respiro più *“politico”*, volto a definire la visione per lo sviluppo e a monitorarne l'effettiva realizzazione;
 - b. stabilire livelli diversi di relazioni e responsabilizzazioni, di fatto distinguendo tra *concertazione “formale”* e *partenariato*. Partendo dal principio che non sempre è obbligatorio discutere con tutti di tutto;
 - c. ampliare a tutti i cittadini dell'Umbria e alle loro organizzazioni la possibilità di dare il proprio contributo alle scelte fondamentali che si andranno a compiere, allargando lo spazio di partecipazione e garantendo una maggiore trasparenza grazie a strumenti di e-

democracy, con la costruzione di un apposito spazio nel portale regionale che favorirà i processi di democrazia “dal basso”.

Questa filosofia di fondo è stata condivisa con tutti i soggetti della concertazione, che hanno sottoscritto il **documento** per la nuova Alleanza il 13 ottobre 2010. Si tratta di un documento che fissa le regole della concertazione e che avvia il percorso, da concludere entro i primi mesi del 2011, per la definizione formale degli **impegni programmatici reciproci**. Per quello che riguarda la regione Umbria, essi – come già precisato – non possono che partire dal programma di legislatura presentato il 9 giugno scorso e dagli indirizzi in esso contenuti, e che vengono ulteriormente precisati all’interno di questo Documento di programmazione annuale e che saranno aggiornati in quelli dei prossimi anni.

Il documento sottoscritto il 13 ottobre scorso, ispirato alla filosofia già espressa, è un documento di organizzazione della concertazione e prevede la seguente struttura degli organi dell’Alleanza per l’Umbria:

- Il **Tavolo generale**, che mantiene la funzione di massima rappresentanza politica, di sede di concertazione formale (riservata ai soli atti di maggiore rilevanza), nonché la valutazione sulla rispondenza tra le indicazioni emerse dall’attività dei Tavoli tematici in fase istruttoria e le scelte operate e oggetto di concertazione;
- I **Tavoli tematici** operano quali strumenti del Tavolo generale e sono finalizzati al confronto, all’approfondimento e alla condivisione dei contenuti relativi a specifici temi, nonché all’istruttoria di provvedimenti, piani, programmi. I Tavoli tematici individuati dal governo regionale sono i seguenti:
 - Efficienza della Pubblica Amministrazione e Semplificazione amministrativa
 - Sviluppo economico, economia della conoscenza e green economy
 - Sostenibilità e sviluppo del territorio
 - Valorizzazione della risorsa Umbria
 - Investimento sul Capitale umano
 - Salute e coesione sociale
- I **Tavoli settoriali**, al momento sono individuati nel Tavolo del credito, Tavolo verde e in quello delle costruzioni. La costituzione di ulteriori Tavoli settoriali andrà valutata evitando la proliferazione e la parcellizzazione delle sedi di confronto. In ogni caso essa dovrà essere richiesta dai soggetti aderenti e, dopo attenta e comune valutazione, sarà operata dalla Regione.
Ogni Tavolo tematico e settoriale ha un referente politico individuato nell’Assessore o negli Assessori competenti per materia.

**L’organizzazione
dell’Alleanza**

I Tavoli verranno assistiti nel loro funzionamento dalla **Segreteria tecnica**, nelle sue specifiche articolazioni, assicurata – a diversi livelli - dalle tecnostutture regionali. Il suo compito fondamentale, oltre all'assistenza dei lavori dei Tavoli, sarà di fornire il supporto per l'analisi degli scenari e delle criticità dello sviluppo da un lato e l'attività di verifica degli impegni misurabili di tutti i soggetti aderenti dall'altro.

2.5 Problemi e prospettive della politica unitaria di coesione

La migliore finalizzazione delle politiche regionali di sviluppo e di coesione, nella situazione di stress in cui si trovano i bilanci regionali, rappresenta una delle principali leve su cui concentrare l'azione di governo, al fine di rafforzare le misure di contrasto alla crisi e contribuire al **rilancio del sistema** produttivo regionale. Esse sono date dai programmi cofinanziati dall'Unione europea e dal Fondo per le Aree sottoutilizzate.

L'Umbria ha consolidato in questi anni **buone capacità** nella programmazione e gestione delle risorse pubbliche messe a disposizione con i programmi comunitari. La prossima sfida è **migliorare la qualità** della spesa, attraverso una valutazione dell'esperienza che analizzi **i risultati e gli impatti** delle azioni intraprese, al fine di orientare i finanziamenti sulle tipologie progettuali più valide; ma anche verso una serie di azioni di contrasto alla crisi che servano a rilanciare gli investimenti produttivi e un nuovo tipo di sviluppo.

Essendo ormai a metà della fase 2007-2013 di attuazione dei programmi, un loro riorientamento può essere necessario; a tal fine, occorre partire dall'analisi del livello di attuazione delle priorità, dalla rivisitazione degli obiettivi operativi alla luce del mutato contesto di riferimento e degli indirizzi del programma di legislatura, nonché di nuovi indirizzi comunitari o nazionali.

Per quanto riguarda i **risultati conseguiti** nel primo periodo di realizzazione dai programmi cofinanziati dall'Unione europea, il tasso di attuazione degli interventi non è particolarmente elevato. Tale criticità, peraltro comune a tutte le regioni italiane, è riconducibile sostanzialmente a quattro fattori:

- l'appesantimento burocratico imposto dalla Commissione Europea e dal Ministero dell'Economia fatto passare per "semplificazione amministrativa" quando si tratta in realtà di vincoli procedurali di gestione ineludibili;
- la concentrazione dell'attività amministrativa regionale necessaria ad assicurare la chiusura della fase di programmazione 2000-2006 con il pieno utilizzo di tutte le risorse messe a disposizione;
- la grave crisi prima finanziaria e poi economica, tutt'ora in corso, che ha frenato notevolmente gli investimenti e quindi anche

**I programmi
cofinanziati
dall'Unione
europea**

l'effettivo ricorso da parte delle imprese ai contributi pubblici per la realizzazione di progetti aziendali;

- l'applicazione restrittiva delle regole sul Patto di stabilità finalizzate al contenimento della spesa pubblica, che vede anche le quote nazionali di cofinanziamento dei fondi comunitari incluse nel vincolo di stabilità.

Con riferimento ai tre principali programmi a gestione regionale: Programma operativo regionale **FESR**, Programma operativo regionale **FSE**, **Programma di sviluppo rurale**; rispetto ad una dotazione complessiva per il settennio 2007-2013 di 1.370,9 milioni di euro al 30 settembre 2010 sono state impegnate 1/3 delle risorse disponibili e sono stati erogati meno di 1/5 di finanziamenti.

A tale riguardo, è evidentemente necessario un **cambio di marcia**, perché altrimenti si farebbe più concreto il rischio di perdere delle risorse. E' dunque necessario, in generale confermando le priorità contenute nelle singole azioni ritenute tutt'ora valide e al passo con la strategia di uscita dalla crisi, **accelerare le procedure** per quegli assi prioritari dei programmi che sono in ritardo di attuazione.

Il secondo periodo di attuazione dei programmi 2007-2013 coincide anche con l'avvio in termini operativi delle linee programmatiche 2010-2015 del Presidente della Giunta regionale presentate in Consiglio regionale il 9 giugno 2010. **L'economia della conoscenza** e **l'economia verde**, come evidenziato nel paragrafo 2.1, rappresentano i due driver di sviluppo del sistema economico e produttivo, mentre l'altro motore dello sviluppo è rappresentato dalla valorizzazione della **"risorsa Umbria"** attraverso azioni di filiera che ruotano attorno al turismo.

Queste tematiche, perno delle linee programmatiche di legislatura, andranno quindi declinate – a partire dal 2011 - nell'ambito dei programmi regionali come obiettivi orizzontali, integrando le priorità verticali dei singoli POR. L'esperienza della **progettazione integrata** avviata nella seconda fase del periodo di programmazione 2000-2006 che in alcuni settori è proseguita mentre in altri ha subito un rallentamento, va **rilanciata** come strumento per attuare le priorità orizzontali dettate dal Programma di governo 2010-2015 con una maggiore enfaticizzazione.

Un'ulteriore spinta ai fini del riorientamento dei programmi cofinanziati dall'Unione europea è dato dall'adozione del Consiglio Europeo di giugno 2010 della strategia **"Europa 2020"**, volta a favorire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che dovrà guidare l'Europa verso l'uscita dalla crisi attraverso il perseguimento di 5 obiettivi principali nei prossimi 10 anni. I cinque obiettivi riguardano: l'occupazione; la ricerca lo sviluppo e l'innovazione; il cambiamento climatico e l'energia; l'istruzione; la lotta alla povertà. Tutte le politiche comunitarie, incluse la politica agricola comune e la politica di coesione dovranno sostenere tale strategia.

Il riorientamento dei programmi cofinanziati dall'Unione europea...

...nella prospettiva di Europa 2020...

Questo per i Programmi comunitari significa impegnare sin da oggi la seconda parte della fase 2007-2013 e la futura fase di programmazione 2014-2020.

L'Umbria, rispetto ai target fissati per i 5 obiettivi, si presenta con una posizione migliore della media delle altre regioni italiane, tranne quello della **ricerca sviluppo e innovazione**.

L'attuale struttura della programmazione è già in gran parte adeguata ad avviare questa strategia; si tratta solamente di accentuare alcuni aspetti delle priorità previste nei 3 principali programmi regionali. Nell'immediato si rende necessario comunque stabilire tutta una serie di **azioni utili ai fini della ripresa economica** a cominciare dalle azioni di emergenza già messe in atto. Ad esempio all'interno del pacchetto di misure messe in atto dalla Commissione con il cosiddetto *Recovery Plan*, la Regione Umbria si avvale delle seguenti:

...e delle
misure del
recovery
plan...

- aumento del massimale riguardante gli aiuti "de minimis", elevato dagli attuali 200 mila euro a 500 mila euro;
- nuovi aiuti sotto forma di garanzia, tramite garanzie agevolate sui prestiti;
- nuove misure riguardanti aiuti per la produzione di "prodotti verdi";
- nuove misure relative ad aiuti per il capitale di rischio (innalzamento delle soglie di sicurezza e diminuzione della percentuale di partecipazione degli investitori privati).

Tale pacchetto è stato prorogato con Comunicazione della Commissione europea del 2 dicembre 2010 fino a tutto il 2011, visto il procrastinarsi della crisi economica.

La Commissione Europea in questo periodo, oltre a prendere provvedimenti anticrisi, sta elaborando i documenti che saranno alla base della futura fase di programmazione 2014-2020:

...verso la nuova
stagione delle
politiche di
coesione

- il 19 ottobre 2010 è stata pubblicata la Comunicazione relativa al **Budget review**, la proposta di revisione del bilancio che risponde agli orientamenti del Trattato di Lisbona e che dovrà garantire la realizzazione della strategia Europa 2020;
- il 10 novembre 2010 è stata pubblicata la **Quinta relazione sulla coesione economica**, sociale e territoriale. La relazione si articola in 4 tematiche principali: l'analisi delle disparità regionali; il contributo della UE, degli Stati e delle Regioni alla coesione; l'impatto della politica di coesione; la politica di coesione dopo il 2013;
- il 18 novembre 2010 è stata pubblicata la comunicazione "La politica agricola comune (PAC) verso il 2020", per rispondere alle sfide future dell'alimentazione, delle risorse naturali, del territorio e rendere il settore agricolo più dinamico.

Entro la prima metà del 2011 dovrà essere presentata la proposta definitiva del nuovo sistema di bilancio comunitario che sarà alla base delle prospettive finanziarie post 2013. Nella seconda metà del 2011 sono attese anche le proposte dei nuovi regolamenti che dovranno definire l'impalcatura della futura politica di coesione delineata nella quinta relazione.

Accanto ai programmi comunitari, l'attuazione della politica regionale unitaria si avvale delle risorse del **Fondo per le Aree Sottoutilizzate**.

In primo luogo, va richiamato che è in corso, in base alla delibera Cipe n.79 del 30 luglio 2010 un'attività di verifica della programmazione FAS 1999-2006, che ha comportato la sospensione di tutte le attività di programmazione, riprogrammazione e rimodulazione di risorse di tale programmazione. Per l'insieme degli APQ cofinanziati dal FAS, la percentuale di avanzamento delle opere (relativamente agli interventi finanziati dal FAS) ovvero il **"realizzato"** inteso come proxy finanziaria dei lavori e/o delle attività **al 30 giugno 2010** è pari al **60,36 %**.

Il Ministro gli Affari regionali e la Coesione territoriale durante un incontro con la Presidente della Regione Umbria ha però recentemente rappresentato l'esigenza di accelerare l'utilizzo delle risorse assegnate nella fase di programmazione 1999-2006 anche per poter aprire, a settembre 2010, un confronto con le Regioni sui PAR regionali per la loro revisione - laddove necessario - in un'ottica di concentrazione delle risorse e effettiva strategicità degli interventi; manifestando, pertanto, una volontà a sbloccare i decreti di trasferimento delle risorse del PAR regionale.

Tale confronto **non è stato avviato** e anzi la L.122/2010 procede ad ulteriori tagli delle risorse (a valere sulle annualità 2011, 2012 e 2013 per i PAR regionali) che per l'Umbria dovrebbero portare - applicando le percentuali di riparto della delibera n.1/2009 - la dotazione finanziaria della **programmazione 2007-2013** a circa **215,8 milioni di euro**. Tagli che seguono quelli delle deliberazioni CIPE n.112 dell'8 dicembre 2008 e n.1 del 6 marzo, che avevano già ridotto la dotazione iniziale stabilita dal CIPE con la delibera n.166 nella sua seduta del 21 dicembre 2007 che per il PAR della Regione Umbria prevedeva un'assegnazione di **253,4 milioni di euro**.

In termini di attuazione della fase di programmazione 2007-2013, la Regione Umbria ha proceduto a definire ed espletare tutti gli adempimenti di sua competenza previsti dalla delibera CIPE del 21/12/2007 n. 166 ed il Programma Attuativo Regionale del FAS (PAR FAS) è stato oggetto di presa d'atto da parte del CIPE con la delibera n.1 del 6 marzo 2009. Ciò nonostante, **il MISE non ha ancora provveduto all'emanazione del provvedimento di autorizzazione all'utilizzo delle risorse**.

Dalla mancata emanazione del provvedimento suddetto deriva una situazione di forte **criticità**:

Le criticità per l'utilizzo delle risorse del Fondo Aree sottoutilizzate

- alcune delle Azioni cardine previste nel PAR FAS (“Realizzazione aeroporto regionale”, “Completamento delle Piattaforme logistiche”) fanno riferimento a progetti le cui procedure sono state avviate e in alcuni casi sono in corso di realizzazione gli interventi puntuali in esse previste. I ritardi nell’emanazione da parte del MISE del provvedimento di autorizzazione all’utilizzo delle risorse rende estremamente problematico garantire la copertura finanziaria dei suddetti interventi (25 milioni di euro) se non ricorrendo ad **anticipazioni di risorse regionali con ripercussioni rilevanti sul bilancio regionale**;
- il ritardo suddetto comporta altresì un rallentamento dell’avvio dell’intero programma e delle altre Azioni cardine in esso previste con conseguenti ricadute sia sulla possibilità di conseguimento nei tempi previsti degli obiettivi operativi nel PAR FAS sia **sull’efficacia sistemica dell’azione programmatica perseguita attraverso gli strumenti della politica regionale unitaria**.

La programmazione delle risorse FAS è – ovviamente - parte organica di un sistema integrato di programmazione della politica regionale unitaria in cui le interrelazioni e complementarità degli strumenti (PAR Fas, POR Fers, POR Fse) sono tese a sviluppare le sinergie operative necessarie al raggiungimento più efficace degli obiettivi strategici regionali, pur nel rispetto dei principi di specializzazione dei singoli strumenti.

Le scelte allocative del programma FAS, nel pieno rispetto dell’ammissibilità alle Priorità dello stesso QSN, sono basate su:

- rafforzamento di azioni già contenute nei programmi FESR e FSE a fronte di risorse comunitarie ritenute non sufficienti ai fini di un adeguato perseguimento degli obiettivi ivi delineati;
- integrazione delle attività dei programmi comunitari nei casi in cui componenti tecnico-funzionali essenziali di alcune attività o linee di azione ivi previste non erano “eleggibili” ai Fondi strutturali ma comunque indispensabili alla configurazione efficace di queste attività;
- attivazione di nuove linee di interventi (compensazione) in toto non “eleggibili” ai Fondi strutturali ma il cui perseguimento è necessario, nello specifico contesto regionale, ai fini di una completa ed equilibrata rispondenza alle coerenze sia delle politiche perseguite dal POR sia delle più complessive politiche di sviluppo regionali.

Esse risultano quindi **essenziali e fondamentali** per il perseguimento degli obiettivi così come espressi nei documenti di programmazione regionale. I ritardi e le incertezze del governo nazionale, oltre alle continue riduzioni alla dotazione finanziaria dei fondi FAS, rappresentano quindi una forte criticità per l’attuazione delle Politiche di sviluppo in quest’avvio di legislatura.

Capitolo 3 Gli indirizzi e gli obiettivi della programmazione regionale

Nel quadro di uno degli obiettivi fondamentali assegnati al documento che è quello di verificare ed aggiornare le determinazioni programmatiche regionali, questo capitolo del Dap è tradizionalmente dedicato alla descrizione degli obiettivi e degli interventi necessari allo sviluppo economico e sociale della regione, definendone sia gli indirizzi di medio periodo che individuandone le attività e gli interventi che caratterizzeranno il primo anno di validità del documento, in questo caso il 2011.

Ovviamente in quest'anno di inizio legislatura tale definizione trova un punto forte di aggancio programmatico nel Programma di legislatura presentato il 9 giugno 2010, di cui nel Capitolo 2 sono state descritte sinteticamente le principali linee di indirizzo.

Di seguito quindi si provvede ad una declinazione più puntuale delle stesse, in coerenza con le linee illustrate al Consiglio regionale, con l'avvertenza che la difficile situazione derivante dal quadro di finanza regionale, per effetto sia della manovra correttiva della L.122/10 che per le ormai croniche incertezze sulla disponibilità dei fondi Fas – di cui si tratta in altre parti del Dap - rende particolarmente complessa e stringente la definizione dell'agenda di governo per il 2011 ed ancor più necessario uno sforzo di selezione delle priorità su cui intervenire.

3.1 Efficienza della Pubblica Amministrazione e semplificazione amministrativa

Le **riforme istituzionali** rappresentano un passaggio essenziale per dare risposte concrete ai bisogni dei cittadini e delle imprese in particolare in questa fase storica che impone a tutti, a partire dalle istituzioni, di rivedere il proprio modo di agire.

Occorre riorganizzare funzioni e compiti evitando inutili frammentazioni e duplicazioni, “semplificare” organizzazioni e procedure, ridurre i costi di funzionamento e puntare in maniera decisa sull'informatizzazione per creare una Pubblica amministrazione più moderna, che assuma un ruolo da **facilitatore dei processi**, superando la tradizionale - e peraltro non sempre veritiera - immagine di “freno” alla crescita dei sistemi economici e sociali.

Lungi dall'essere intesa come una deregulation selvaggia, la semplificazione va interpretata ed attuata in primo luogo come una **questione di efficienza e trasparenza** della Pubblica amministrazione nei confronti di cittadini ed imprese, al fine di contribuire alla **competitività del sistema regione**, alleggerendo le procedure burocratiche ed eliminando quelle troppo complesse, abrogando le disposizioni inapplicate di leggi, regolamenti e decreti, riducendo gli adempimenti amministrativi e i costi di amministrazione, anche mediante un'efficiente innovazione tecnologica, estesa ai rapporti fra i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione.

L'Umbria, sin dall'inizio, ha affermato una concezione di territorio policentrico, basata su un forte protagonismo dei Comuni con reali processi partecipativi e di valorizzazione endogena delle forze e risorse locali, in un'ottica concreta di sussidiarietà tra poteri centrali e poteri periferici. Anche in coerenza con il dettato costituzionale che individua nelle Province e nei Comuni le istituzioni di decentramento amministrativo, con la Riforma Endoregionale si dovrà procedere ad eliminare gli Enti di secondo livello - Ati, Comunità montane - e a ridefinire competenze, funzioni e risorse fra Regione, Province e Comuni. Per la pluralità dei soggetti coinvolti, appare fondamentale attivare un processo di concertazione ampio con le Autonomie locali al fine di giungere ad una forte condivisione delle scelte da operare.

Una delle principali criticità per la realizzazione di questo processo è sicuramente rappresentata dal fatto che, a livello nazionale, la ripartizione di funzioni e compiti amministrativi tra Stato, Regioni ed Enti Locali è in perenne evoluzione da oltre un decennio, con esiti tuttora incerti e non del tutto prevedibili.

Riformare il
sistema
endoregionale
agendo...

In ogni caso, come detto, la riforma del **sistema endoregionale** sarà orientata verso l'ulteriore **semplificazione** degli assetti organizzativi esistenti, concentrando l'esercizio delle funzioni omogenee, con conseguente ottimizzazione dei costi, e conseguendo così anche l'obiettivo primario di valorizzare al massimo i livelli elettivi di governo e le loro forme associative.

...sui Comuni

Si tratta di un aspetto imposto, oltre che dalle norme vigenti e in itinere, anche dall'esigenza di razionalizzare l'esercizio di alcune funzioni per i **Comuni più piccoli** i quali con difficoltà riescono a sostenere i costi di funzionamento e di personale, soprattutto per quanto riguarda le funzioni più complesse che richiedono professionalità più elevate e specialistiche: dall'urbanistica al sociale, dalla finanza al turismo. La manovra economica 2010 - anticipando alcune norme inserite nel ddl "Calderoli" relativo alla Carta delle Autonomie - ha previsto per i Comuni *"appartenenti o già appartenuti a Comunità montane con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti"* e per tutti gli altri Comuni con meno di 5000 abitanti l'obbligo di **esercizio associato** delle funzioni fondamentali, utilizzando come forma associativa le convenzioni oppure le

Unioni. Nel corso del 2011 la Regione, attraverso interventi di modifica della LR.23/2007 - *Riforma del sistema amministrativo regionale e locale* - e di modifica della L.R. n. 18/2003 - *Norme in materia di forme associative dei Comuni e di incentivazione delle stesse. Altre disposizioni in materia di sistema pubblico endoregionale* – su cui si è già intervenuti con le LL.RR. 24/2007, 5/2008 e 10/2008, detterà la disciplina per la costituzione e il funzionamento delle unioni di comuni. La modifica prevista si porrà come obiettivo quello di coinvolgere in questo disegno istituzionale anche i **Comuni di dimensioni maggiori** e dovrà essere frutto di un forte processo di condivisione e concertazione sul territorio. Questa azione di riforma, che sarà successivamente attuata dai Comuni ai quali la Regione potrà dare anche un contributo tecnico nell'impostazione delle questioni istituzionali e nell'elaborazione dei relativi atti, rappresenterà una importante occasione di riordino istituzionale quale presupposto per l'esercizio associato di tutte le funzioni amministrative di competenza comunale e non solo di quelle fondamentali.

Sempre nel corso del 2011 verrà consolidato il percorso di **riordino delle Comunità Montane** e, più in generale, delle agenzie e dei soggetti che si occupano di funzioni nel settore dell'agricoltura e della forestazione. Verranno quindi attuati interventi normativi finalizzati al riordino del settore, i quali coinvolgeranno anche UmbriaFlor, il Parco tecnologico agroalimentare e l'Agenzia regionale per l'agricoltura Arusia, e avviate le procedure per il definitivo scioglimento delle Comunità montane e la contestuale costituzione di un'**unica agenzia forestale**, alla quale saranno affidati i compiti tecnici-operativi in materia di sistemazione idraulico-forestale.

...sulle **Comunità Montane**

L'obiettivo del miglioramento dell'efficienza e delle capacità operative della Pubblica Amministrazione non potrà essere compiutamente perseguito senza un intervento sulle **Agenzie regionali** e, più in generale, sul complessivo sistema delle partecipazioni regionali. Anche in tale ambito si promuoveranno nel corso del 2011 processi di integrazione, accorpamento e razionalizzazione della spesa cercando di riconfigurare numero, natura e funzioni dei soggetti impegnati nei vari settori. In particolare, per quanto riguarda il campo dello sviluppo economico, il modello a cui tendere è quello di un'**Agenzia di sviluppo multifunzione** che ricomprenda le principali linee di attività per il supporto tecnico alla elaborazione ed attuazione delle politiche regionali di sviluppo, agendo sulla base di obiettivi strategici ed operativi dettati dal governo regionale. Più in particolare, saranno realizzate le operazioni societarie e le procedure amministrative per la costituzione del nuovo soggetto secondo lo schema dell'*in-house providing*.

... e sulle **Agenzie regionali**

La riforma endoregionale e amministrativa, nei suoi contenuti tecnici, sarà definita da un **gruppo di lavoro interdirezionale** appositamente costituito.

**Semplificare
attraverso le
norme....**

Per gli aspetti normativi è del tutto evidente che dovranno essere valutate in parallelo le ricadute sull'organizzazione e sugli interventi da porre in essere sul fronte dei processi di lavoro, dell'introduzione di forme innovative informative/informatiche, della rivisitazione delle competenze professionali. Interventi necessari a favorire l'attuazione delle norme sulla semplificazione.

Un tema molto sentito dai cittadini e dalle imprese, che rappresenta una leva per innalzare la competitività del sistema regionale è quello della **semplificazione amministrativa**. In particolare, nel corso del 2011 sarà approvata una legge-quadro sulla semplificazione amministrativa che si pone i seguenti principali obiettivi: rimuovere o ridurre in modo significativo gli adempimenti amministrativi e i relativi costi a carico dei cittadini delle imprese e delle altre pubbliche amministrazioni, ridurre in modo effettivo i tempi burocratici, realizzare la massima diffusione di strumenti telematici nei rapporti fra i cittadini, le imprese, e le pubbliche amministrazioni. A tal fine verrà approvato un **Piano di semplificazione amministrativa** contenente le linee guida e le modalità organizzative e tecnologiche. Si procederà da una parte attraverso la de-regolazione e cioè con la predisposizione di specifici atti amministrativi a contenuto normativo e dall'altra attraverso la ridefinizione dell'organizzazione regionale per rendere le strutture organizzative coerenti e funzionali alle nuove funzioni e compiti che saranno chiamate a svolgere.

Nel quadro di questo processo saranno inoltre favoriti ed attuati percorsi volti all'applicazione del principio di **sussidiarietà**, secondo quanto previsto dall'art. 118 della Costituzione e dall'art.16 dello Statuto regionale. Il ruolo del "pubblico" è quello di garantire l'interesse collettivo anche favorendo l'integrazione tra intervento pubblico e ruolo del settore privato, contribuendo a migliorare i servizi offerti e la collaborazione dei cittadini e tra i cittadini, con l'avvertenza che l'applicazione di tale principio debba comunque risolversi in uno snellimento e semplificazione delle procedure, evitando quindi semplici sostituzioni tra apparati che lascino inalterato il livello di burocratizzazione.

Come già accennato, oltre agli interventi normativi, la semplificazione richiede l'attivazione, che avverrà sempre nel corso del 2011, di un **Patto istituzionale** con Comuni e Province per poter giungere a una forte condivisione delle scelte da operare, non solo in termini di regolamenti e procedure, ma anche di riordino di deleghe e funzioni dei singoli enti: da ciò dipenderà fortemente la reale efficacia del processo di semplificazione. Certamente, la rapida attuazione di quanto programmato trova una forte criticità nella fluidità del quadro normativo nazionale ancora in evoluzione sia per quanto riguarda gli assetti istituzionali, Carta delle Autonomie, sia per quanto riguarda quelli finanziari, norme attuative della legge 42/2009 sul federalismo fiscale.

Al tema della semplificazione amministrativa è strettamente connesso lo sviluppo dell'**amministrazione digitale** da realizzare attraverso l'utilizzo di strumenti informatici e telematici con la pubblica amministrazione da parte di cittadini e imprese garantendo i servizi infrastrutturali abilitanti per l'erogazione di servizi applicativi e telematici da parte delle pubbliche amministrazioni del territorio. Il processo di semplificazione amministrativa si realizza anche attraverso l'attivazione di procedure per l'erogazione di servizi in forme innovative, più rispondenti alle esigenze dei cittadini.

...e
promuovendo
l'uso di
strumenti
informatici

Un aspetto da affrontare nel corso del 2011 è certamente quello di una semplificazione e rivisitazione del sistema dei soggetti che si occupano di questo tema - società *in house* regionale e soggetti che operano sul territorio - nonché di un'opera di ricomposizione dei progetti in atto.

Da un punto di vista più strettamente tecnico, per assicurare a cittadini ed imprese facilità ed uniformità nell'accesso ai servizi telematici, si provvederà a mettere a disposizione i servizi infrastrutturali per l'identità digitale. Verrà dato ulteriore impulso a servizi di **dematerializzazione** dei flussi documentali e **semplificazione amministrativa** per le imprese, per il mondo dell'istruzione, per le autonomie locali e, più in generale, per il governo complessivo del territorio. Si interverrà sui processi di lavoro interni promuovendo l'utilizzo di metodologie e soluzioni ad elevato contenuto di ICT quali ad esempio *l'e-procurement*, la firma digitale, l'introduzione della Posta Elettronica Certificata (PEC). Sarà assicurato l'accesso ai servizi telematici e l'utilizzo della PEC da parte di cittadini e imprese anche attraverso la conclusione di accordi con gli ordini professionali e le associazioni di categoria. Nell'anno 2011 si procederà a dare piena attuazione all'utilizzo della posta elettronica certificata attraverso il Sistema di protocollo informatico, oltre a dare avvio alla dematerializzazione dei documenti con l'adozione dei decreti e delle ordinanze del Presidente della Regione creati quali documenti informatici sottoscritti con firma digitale.

In un'ottica di trasparenza del sistema pubblico regionale, a partire dal 2011 la Regione pubblicherà periodicamente nel proprio sito internet istituzionale (sezione "pubblicità legale") l'elenco di tutti gli atti e provvedimenti amministrativi dei propri organi e il testo di tutti quelli per i quali la pubblicazione ha effetto di pubblicità legale.

Per quanto riguarda le politiche regionali legate alla **Società dell'Informazione** e l'**Amministrazione Digitale**, il 2010 ha visto l'entrata in esercizio delle componenti infrastrutturali relative al Community Network dell'Umbria, l'insieme di servizi abilitanti che, nell'ottica dell'amministrazione digitale, *"permette agli enti di parlarsi"* interfacciando le banche dati. Nel 2011 si punterà all'obiettivo di pervenire ad un completo colloquio digitale, via PEC e Cooperazione Applicativa, tra tutti gli enti dell'Umbria, coinvolgendo l'Amministrazione regionale, le Province di

Community
Network
dell'Umbria...

Perugia e Terni, l'Agenzia Umbria Sanità e il Servizio Sanitario Regionale, gli Enti locali, il Consorzio SIR Umbria, le Scuole e le Università.

Per quanto riguarda le attività legate ai **progetti e-gov**, nel corso del 2011 andranno consolidati i progetti in corso o in fase di avvio, e in particolare:

....e-gov...

- **Progetto ELISA** (Enti Locali – Innovazioni di Sistema) – con il quale, nell'ottica del federalismo fiscale, si intende dotare il livello di governo locale (Comuni e Province) e quello regionale di strumenti per la conoscenza certificata ed aggiornata di dati relativi alla situazione del territorio, agli investimenti effettuati e ai fabbisogni/servizi: informazioni spesso disponibili già oggi, ma difficili da incrociare ed elaborare per farne una risorsa utile ai fini delle decisioni in materia di governo del territorio, sviluppo economico, la lotta all'evasione fiscale e per le future politiche fiscali che la Regione sarà chiamata ad adottare in attuazione della riforma federalista;
- **Progetto RI-Umbria** - punta a portare progressivamente tutti i Comuni alla semplificazione e dematerializzazione dei processi amministrativi, alla condivisione delle proprie informazioni ed esperienze con le altre PA (armonizzando i procedimenti tramite *comunità di pratiche*) e ad attivare sportelli on-line dei servizi per i cittadini e per le imprese secondo quanto previsto dal "Codice dell'Amministrazione Digitale" (Dlgs n. 82/2005), ad accompagnare l'innovazione delle Amministrazioni improntando i processi di erogazione dei servizi pubblici sui principi della condivisione e della collaborazione.

Per quanto riguarda le attività legate ai sistemi informativi della Regione, nel corso del 2011 si perseguiranno le seguenti linee di azione:

....sistemi
informativi
regionali

- razionalizzare i costi di esercizio, in particolare riguardo la conduzione dei sistemi e l'assistenza applicativa, valorizzando anche le economie di scala, attraverso l'impiego di piattaforme ed applicativi trasversali in tutto l'ente e favorendo la circolarità informativa;
- individuazione di una strategia unitaria per i portali regionali, attraverso riprogettazione ed aggiornamento dei siti web regionali, con pubblicazione sul sito degli atti adottati e valorizzando la diffusione sul sito dei dati pubblici in possesso della Regione;
- sviluppo di nuovi progetti di automazione supportati da un'accurata analisi organizzativa che ne garantisca l'applicabilità nella realtà regionale anche a seguito di interventi di re-engineering organizzativo;
- evoluzione in chiave "open source" dei sistemi, nel rispetto della l.r. n.11/2006;

- contenimento delle spese di funzionamento, proseguendo con la virtualizzazione e l'aggregazione dei sistemi, e provvedendo al passaggio delle connettività regionali in SPC oltre che alla razionalizzazione della spesa legata alla telefonia regionale.

Per quanto riguarda invece l'Ente Regione, verranno attuate politiche di riqualificazione ed innovazione dell'azione amministrativa, attraverso un maggior orientamento al risultato ed un incremento della trasparenza, con particolare riferimento a tempi e responsabilità per la conclusione dei procedimenti, alla verifica dei risultati conseguiti da misurare e di cui rendere conto alla collettività.

L'organico regionale....

Oltre all'ulteriore attuazione delle politiche di **contenimento degli organici** e di **razionalizzazione organizzativa**, di cui si tratta nel capitolo 4, sarà perseguita la massima integrazione degli strumenti di programmazione, monitoraggio e valutazione in un ciclo integrato di pianificazione e controllo che, nello scenario di complessiva contrazione delle risorse finanziarie destinate a sostenere i costi degli apparati amministrativi, disposta con la L. 122/2010 (Manovra Finanziaria), utilizzi al meglio le risorse che saranno disponibili per il 2011.

Si opererà per la revisione dei processi di lavoro, l'ottimizzazione della distribuzione del personale all'interno degli uffici puntando sull'innovazione e sulla semplificazione, da realizzare anche mediante l'integrazione dei diversi sistemi. Occorrerà, pertanto, agire su processi di riqualificazione delle competenze interne e sul potenziamento degli strumenti, anche tecnologici, di diffusione delle conoscenze.

...tra riqualificazione...

L'organizzazione avrà un ruolo strategico in tutti i processi di innovazione e miglioramento dei processi di lavoro e potenzierà la vocazione di funzione servente a sostegno e a garanzia della coerenza dell'azione amministrativa ai vincoli normativi e finanziari imposti a livello centrale ed ai criteri e agli indirizzi dell'organo di governo. In tale veste verrà potenziato il ruolo di governance dell'organizzazione per l'individuazione di orientamenti e indirizzi sui quali verranno attuati gli interventi di competenza delle singole strutture regionali. Saranno altresì potenziate le attività di **controllo e monitoraggio** dei processi organizzativi decentrati in ordine soprattutto all'impatto finanziario degli stessi rispetto allo scenario complessivo della spesa e alla coerenza generale degli interventi.

...riorganizzazione...

In tale contesto, nel 2011, rivestiranno un ruolo fondamentale:

- le politiche dirette al riordino delle Agenzie regionali;
- il Sistema di valutazione della performance individuale, in esercizio già dal 2009 ancor prima della Riforma Brunetta (D.Lgs. n. 150/2009), unitamente al Sistema di valutazione della performance organizzativa il cui macro progetto è già tracciato e verrà implementato entro la fine del 2010.

...e valutazione

3.2 Le azioni di contrasto alla crisi economica per imprese e famiglie

Gli interventi per far fronte alla crisi attuati dalla Regione già dal 2009 hanno in parte contribuito a mitigare gli impatti sulle imprese e sui lavoratori nel pieno della “tempesta”. Di particolare utilità si è dimostrato l'intervento regionale per cofinanziare gli ammortizzatori in deroga e per agevolare l'accesso al credito a favore delle piccole imprese.

Ora, sebbene la situazione sia in miglioramento, faticano ad affermarsi chiari segni di ripresa e continuano a preoccupare la situazione del mercato del lavoro e la capacità delle famiglie di continuare a “reggere” al perdurare delle difficoltà. Occorre quindi, compatibilmente con i ristretti margini di manovra e tenuto conto delle competenze regionali, proseguire nel sostegno all'occupazione e alle famiglie e contribuire a promuovere le condizioni che consentano alle imprese, prima possibile, di tornare a crescere.

Sostegno ai lavoratori....

In termini di **occupazione**, occorrerà utilizzare ancora la leva degli **ammortizzatori sociali in deroga** attraverso il rinnovo dell'apposito accordo Governo-Regioni del 12 febbraio 2010 che prevede l'utilizzo di parte delle risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE) per il sostegno ed il finanziamento di tali strumenti. Inoltre, sulla base di un adeguato monitoraggio della spesa, sarà possibile riorientare parte delle risorse finanziarie. In particolare, nel 2011 sarà assicurata una continuità delle attività avviate nel corso del 2010 fino all'esaurimento degli impegni assunti ai sensi dell'Accordo iniziale senza, secondo l'indirizzo prevalente tra le Regioni, alcun ulteriore cofinanziamento regionale.

Gli altri interventi di contrasto alla crisi occupazionale, con particolare riferimento al **sistema di sostegno all'occupabilità** dei disoccupati e dell'azione in favore dei disoccupati ultra 45enni e alla stabilizzazione e consolidamento dei rapporti di lavoro precari, saranno contenuti negli interventi per le politiche attive del lavoro, di cui si parla nel successivo *paragrafo 3.3.5*.

La crisi economica, congiuntamente a difficoltà strutturali e a scelte contingenti di talune imprese, ha determinato impatti di rilevanza nazionale che stanno interessando l'Umbria come nel caso della Antonio Merloni Spa e della recente cessazione delle produzioni dello stabilimento ternano della Lyondell Basell che rischia di generare ripercussioni gravissime anche sulle altre imprese attualmente insediate nel sito chimico di Terni.

La dimensione di tali situazioni richiede il coinvolgimento del livello nazionale, affidando alla Regione un ruolo di proposta, supporto, tutela degli interessi del territorio oltre che un contributo programmatico e, ove richiesto, finanziario anche alla luce delle previsioni normative di cui all'art.

2 della legge 99/09 – *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia.*

Per quanto riguarda la Antonio Merloni, nel corso del 2011 sarà data attuazione all'Accordo di Programma del 19 marzo 2010 che opererà nella logica del supporto ad investitori interessati al perimetro industriale umbro-marchigiano del "bianco" e nella prospettiva di un eventuale programma di reindustrializzazione che dovrà comunque tenere in conto vocazioni produttive e competenze professionali disponibili sul territorio.

Nel corso del 2011 si richiederà al Governo nazionale l'attivazione di un Accordo di programma per il polo chimico di Terni che valorizzi risorse, competenze tecnologiche e imprenditoriali presenti nell'area, elaborando un modello di intervento che viene meglio definito nell'ambito del paragrafo 3.3.1.

In generale, per il sistema delle imprese continua a rimanere prioritario, in particolare per le piccole imprese, il tema dell'**accesso al credito**. Nel 2011 continuerà ad operare il Fondo di garanzia per l'accesso al credito ed il consolidamento delle esposizioni delle PMI regionali, nella forma di cogaranzie con il sistema privato di garanzie fidi. In parallelo sarà assicurata continuità agli interventi per il rafforzamento dei fondi rischi dei consorzi fidi e delle cooperative artigiane di garanzia, anche alla luce del Protocollo di Intesa del 26 marzo 2010 tra Regione e Camere di Commercio ed entrerà a regime il Fondo di Ingegneria finanziaria gestito da ATI Prisma nell'ambito del POR Fesr 2007 2013.

...e alle
imprese,
favorendo...

L'evoluzione del quadro economico evidenzia la necessità di un potenziamento del governo regionale - attraverso Sviluppo Umbria e Gepafin - delle **crisi reversibili** di impresa in accordo con il sistema bancario ed in continuità con quanto già previsto dal protocollo tra Regione e Banche sottoscritto nel 2003. Si tratta di strutturare uno specifico accordo operativo in grado di attivare anche gli strumenti previsti dalla vigente normativa sulla crisi di impresa (piani asseverati, accordi di ristrutturazione ecc), con cui vengono definite procedure e servizi di assistenza per il riposizionamento strategico e la continuità produttiva delle imprese. Appare comunque necessaria una costante verifica dell'efficacia di tali interventi per valutarne la rispondenza rispetto alle esigenze delle imprese e agli obiettivi fissati, apportando - laddove necessario - eventuali correttivi.

Il tema del supporto all'accesso al credito nella fase di crisi è parte del più ampio profilo delle **politiche del credito** che devono essere declinate anche nella prospettiva più ampia di lungo periodo. La recente approvazione nel corso del G20 di Seoul delle nuove regole sui requisiti patrimoniali delle banche (Basilea 3) produrrà effetti potenzialmente restrittivi sull'offerta di credito, già nel medio periodo, nonostante un'entrata a regime prevista per la fine del decennio.

... l'accesso al
credito

In questo senso va inquadrato il progetto di costituzione di un **sistema regionale di garanzia** da realizzarsi sulla base di uno schema in cui Gepafin Spa rappresenta lo snodo centrale di una rete che vede i Confidi regionali, soggetti autonomi e con una operatività diretta sul mercato, potenziare la propria funzione di supporto alle imprese nell'accesso al credito potendo attivare, in un'ottica di integrazione operativa, la garanzia di un intermediario vigilato da Banca d'Italia. La finalità sarà quella di favorire la continuità dell'afflusso di credito al sistema produttivo, promuovere il processo di patrimonializzazione e rappresentare un punto di riferimento per i giovani e per i loro progetti di impresa.

Si tratta di un progetto che richiede, oltre ad efficienza organizzativa e gestionale, la disponibilità di risorse adeguate in termini di capitalizzazione di Gepafin per rilasciare un volume di garanzie di elevato standing ed in linea con i fabbisogni potenziali del sistema produttivo regionale. Il percorso prevede una partecipazione attiva e consistente dei confidi e delle cooperative artigiane di garanzia anche nella governance di Gepafin, unitamente al sistema bancario.

L'avvio operativo del progetto di sistema regionale di garanzia dovrà essere accompagnato da una integrazione con l'operatività del Fondo Centrale di Garanzia in termini di controgaranzia e quindi copertura del rischio assunto dal sistema regionale.

In parallelo, sarà ulteriormente rafforzata l'operatività dei Confidi attraverso il potenziamento dei fondi rischi anche grazie alle sinergie attivabili nell'ambito dell'accordo triennale siglato con le Camere di Commercio di Perugia e di Terni.

La crisi, e soprattutto una prospettiva di sviluppo di medio periodo, richiede infine imprese più capitalizzate e più strutturate anche in termini finanziari, con una leva tra capitale proprio e capitale di debito più equilibrata.

... la
ricapitalizzazione

Gli strumenti pubblici di ingegneria finanziaria attivati nell'ambito della programmazione 2007–2013 del Fesr (almeno 16,8 milioni di euro per interventi di partecipazione al capitale di rischio delle PMI grazie all'accordo Gepafin – banche) dovrebbero attivare risorse almeno di pari importo da parte delle imprese, rappresentando una rilevante opportunità per un sistema strutturalmente sottocapitalizzato. Parallelamente saranno valutate tutte possibili integrazioni operative con il Fondo Italiano di Investimento, in questo momento il più importante strumento di intervento di natura privata operante in Italia.

Per quanto riguarda il **settore agricolo ed agroalimentare**, va innanzitutto segnalato che la crisi, che anche in questo ambito colpisce in maniera particolare le imprese di piccole dimensioni, non dipende esclusivamente dalla situazione generale ma anche dalla progressiva costante riduzione del reddito agricolo reale che in dieci anni è sceso mediamente del 36%.

Per il 2011, gli interventi principali, che si collegano anche a quelli del rilancio dello sviluppo oltre la crisi, riguarderanno l'immissione nel sistema di **maggiore liquidità finanziaria**, con particolare riferimento al tema dell'accesso al credito, e misure di contrasto alla riduzione dell'occupazione soprattutto attraverso il sostegno alla nascita di imprese e l'attivazione – secondo le linee indicate dalla politica comunitaria – di interventi per le infrastrutture con ricadute occupazionali (banda larga nelle aree rurali e opere per la difesa del suolo e l'approvvigionamento idrico).

In particolare, sul versante della liquidità finanziaria - che principalmente significa costruire una strategia di nuove relazioni tra il sistema bancario ed il settore primario che scongiuri definitivamente il rischio di marginalizzazione dell'agricoltura sotto il profilo dell'accesso al credito - si provvederà a:

- mantenere il Fondo di garanzia gestito da Gepafin destinato alle operazioni di durata inferiore ai 18 mesi;
- attivare il Fondo di garanzia per gli investimenti nel settore agroalimentare, per il quale è in corso la procedura di gara per l'affidamento della gestione e per il quale è già prevista una dotazione finanziaria di 4 milioni di euro;
- promuovere un accordo con ISMEA per l'utilizzo di un modello di rating specifico per le aziende agroalimentari.

Un'ulteriore risposta alla criticità rappresentata dal tema della liquidità potrà venire dall'attività che la Regione svolgerà nel 2011 per impegnare l'organismo pagatore del Piano di Sviluppo Rurale (PSR) ad accelerare le procedure di erogazione dei contributi.

... le procedure di erogazione dei contributi e...

Importante per il sostegno alle imprese del settore sarà anche l'azione di **interlocuzione con il livello di governo comunitario e nazionale** per sollecitare alcune misure proprie di tali ambiti e, in particolare, il mantenimento anche per il 2011 di:

- possibilità di erogazione fino al 50% degli anticipi per sostenere gli investimenti del PSR 2007-2013;
- tetto del *de minimis* a euro 15.000 per il settore primario e a 500.000 per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e per l'agriturismo.

Per evitare la scomparsa di tante piccole e piccolissime imprese, nel corso del 2011 prenderanno concretamente avvio progetti per il **riposizionamento attivo** di quelle più colpite dalla crisi. Si tratta in particolare di interventi di formazione rivolti a imprenditori chiamati a sostenere il processo di adeguamento o riposizionamento strategico delle proprie imprese, da realizzare attraverso un nuovo bando sulla misura 111 del PSR - "Azioni nel campo della formazione professionale", la cui dotazione è stata adeguata con l'ultima riprogrammazione per **1 milione di euro**.

... il riposizionamento e la nascita di nuove imprese

Infine, sarà dato avvio alla misura 312 del PSR - “Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese” che prevede, in alcuni settori produttivi e di servizio - attività turistica, trattamento dei residui delle attività agricole e agroindustriali, sfruttamento delle energie rinnovabili – forme di sostegno da rivolgere prioritariamente a soggetti che per effetto della crisi escono dal settore agroalimentare e, in subordine, a coloro che escono dal mondo del lavoro. La dotazione finanziaria prevista è di **4 milioni di euro**.

Sostegno alle famiglie

Il persistere degli effetti della crisi, soprattutto in termini di impatto sull'occupazione, colpisce duramente le famiglie, ampliando l'area di marginalità e di rischio di impoverimento. Per rispondere a tale criticità verranno riproposti, anche nel corso del 2011, gli interventi messi in campo già dal 2009 per il **sostegno alle famiglie colpite dalla crisi** integrandoli, in particolare negli aspetti socio-assistenziali, nell'**azione di sistema per le famiglie ombre a rischio di impoverimento**. A tal proposito, in base ai riscontri degli anni passati, si valuterà tra l'adozione di misure di sospensione del pagamento di tariffe, canoni correlati ad asili nido, mense scolastiche, trasporto scolastico, acqua e gas, nettezza urbana e sospensione del pagamento delle rate di ammortamento dei mutui per acquisto e/o ristrutturazione dell'abitazione principale. Si tratta di un'azione i cui contenuti vengono individuati in maniera più dettagliata nell'ambito del paragrafo 3.4.2 e che in ogni caso verrà attuata attraverso lo strumento “contratto di sostegno” nel quale sarà prevista un'adeguata combinazione di servizi e trasferimenti.

3.3 I progetti per il futuro: oltre la crisi per nuove opportunità

3.3.1 Economia della conoscenza e green economy

Il tema dell'**economia verde** o **green economy** è un tema di grande attualità e che si caratterizza per la sua trasversalità, comprendendo una pluralità di settori e coinvolgendo un gran numero di imprese: dall'innovazione tecnologica al risparmio energetico, alle fonti rinnovabili, dal settore dell'edilizia a quello dei trasporti, dagli elettrodomestici al turismo, all'agricoltura di qualità, dall'high-tech al riciclo dei rifiuti al ciclo dell'acqua, dalla diffusione di prodotti e di processi produttivi innovativi ed efficienti alla creazione di nuova occupazione qualificata, in una forte spinta all'esportazione di processi e prodotti eco-efficienti. Importante a questo proposito è anche il ruolo che gli enti pubblici possono svolgere, attraverso politiche di green public procurement. Tutto ciò, in Umbria, incrocia inoltre la già spiccata propensione alla qualità tipica di molte produzioni della

nostra regione e la riconversione in chiave ecosostenibile di comparti tradizionali legati al manifatturiero.

Occorre mettere in campo azioni fortemente innovative, orientate a diffondere l'interesse e l'attenzione per le opportunità di nuovi business derivanti dalla ricerca, dalla sua applicazione e dalla combinazione delle diverse "tecnologie verdi", costruendo in tal modo un orizzonte prospettico per il sistema produttivo regionale, la cui connotazione manifatturiera può costituire un punto di forza per uno sviluppo dell'economia verde in un'ottica di sostenibilità e di valorizzazione del patrimonio e delle competenze produttive esistenti e potenziali. Accanto, infatti, alla presenza di imprese innovative in diversi settori anche l'offerta regionale di ricerca e di competenze specifiche evidenzia eccellenze ed expertise di livello nazionale ed europeo. L'integrazione virtuosa tra il circuito delle competenze esistenti, lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione, e l'applicazione industriale può infatti determinare interessanti prospettive di sviluppo, laddove l'intervento pubblico si orienti a compensare, con un approccio attivo di politica industriale, le carenze e debolezze esistenti in tema di proficua interazione e collaborazione tra mondo della ricerca e mondo dell'impresa.

In questo contesto è centrale il tema dell'**energia**, con le grandi potenzialità che derivano dalla diffusione di nuovi approcci e tecniche in materia di risparmio energetico e di micro generazione distribuita di energia da fonte rinnovabile.

**Una nuova
politica
energetica**

Nel corso del 2011 si provvederà ad elaborare il documento per la nuova **Strategia regionale per l'energia**, che sarà stilato sulla base di questo approccio innovativo e in coerenza con gli indirizzi degli orientamenti comunitari in materia, a partire dal programma Europa 20-20-20. La sfida che ci si pone con questi indirizzi è quella di fare dell'Umbria un polo di eccellenza per la sperimentazione di un approccio, non settoriale, alla produzione e all'uso intelligente dell'energia, puntando sulle più importanti competenze tecnico-scientifiche ed industriali disponibili, e delineando un disegno organico e coerente in termini di definizione delle competenze e semplificazione delle procedure.

Nella strategia regionale avrà un luogo centrale e prioritario l'energia da fonti rinnovabili il cui incremento potrà essere conseguito incentivando la produzione e l'applicazione di tecnologie innovative relative a tutte le diverse tipologie, nessuna esclusa (fotovoltaico, biogas, biomasse, idroelettrico, eolico), ma anche assicurando la necessaria semplificazione amministrativa. Con il recepimento delle linee guida nazionali per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energie rinnovabili, verranno definiti modalità e criteri per assicurare uno sviluppo ordinato degli investimenti e, quindi, coniugare le esigenze di crescita con il rispetto dell'ambiente e del paesaggio.

Importanti, a tale proposito, sono le risorse finanziarie contenute nell'Asse del Por Fesr 2007/2013 dedicato al tema delle **energie rinnovabili e dell'efficienza energetica**, per avviare processi e sperimentazioni significative, promuovere la diffusione della produzione di energia da fonte rinnovabile, il risparmio energetico di famiglie e imprese, l'attuazione di programmi di ricerca e sviluppo nell'ambito di un apposito polo tecnologico in cui operino centri di ricerca pubblici e privati e le imprese più impegnate nei settori delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica.

A seguito quindi delle misure di incentivazione a favore delle imprese già in corso, rivolte a promuovere investimenti per migliorare il livello di **efficienza energetica** delle attività produttive, misure che si presume possano arrivare ad assorbire fino a 15 milioni di euro, le disponibilità del Por (ulteriori 35-40 milioni) verranno orientate verso le seguenti direttrici:

- attivazione di bandi rivolti alle imprese nel campo degli investimenti volti alla **produzione di energia da fonti rinnovabili** complementari alle varie forme di sostegno previste dalla normativa nazionale del settore (conto energia, certificati verdi, ecc.);
- attivazione di una misura (a bando o a programma) rivolta agli Enti locali per stimolare l'adozione di **sistemi ad alta efficienza energetica**, anche combinati tra loro. In tale ambito è prevedibile una linea specifica riguardante sistemi integrati per l'illuminazione stradale (sorgenti luminose a LED), coniugando il risparmio energetico con la sicurezza stradale e la riduzione dell'inquinamento luminoso con logiche di controllo "*urbotiche*" (equivalente alla domotica in ambito urbano), anche in applicazione, dunque della legge regionale n. 20 del 28/2/2005, relativa all'applicazione della Direttiva Europea sull'inquinamento luminoso;
- cofinanziamento di interventi pilota – anche a carattere sperimentale – relativi alla realizzazione di "**comunità a zero emissioni**" (riprendendo il contenuto del relativo Progetto caratterizzante del vecchio Patto per lo Sviluppo), nonché per l'attuazione – presso un grande consumatore pubblico di energia (come per esempio un ospedale) – di interventi di **efficientamento energetico** integrati con la produzione di energia elettrica e termica da fonte rinnovabile.

La programmazione messa in atto potrà così sensibilizzare la popolazione, le imprese e gli Enti locali; inoltre potranno essere condotte anche azioni dimostrative in materia di eco-building.

Accanto agli interventi "tecnici" dovranno anche essere previste specifiche campagne di informazione e sensibilizzazione nei confronti di cittadini e imprese sui temi delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica per far conoscere i rischi connessi ai mutamenti climatici, sviluppare una **cultura del risparmio energetico** legato al rispetto dell'ambiente, nonché azioni di formazione per i tecnici che operano nel settore dell'energia affinché siano

in grado di promuovere questi nuovi approcci i cui benefici, soprattutto dal punto di vista “monetario”, spesso non sono immediatamente percepibili. Contemporaneamente l'efficientamento in termini energetici dei cicli produttivi, il risparmio energetico e l'utilizzo di energia da fonti rinnovabili rappresenta un'opportunità per le imprese in termini di contenimento dei costi energetici, anche in prospettiva di una ripresa della dinamica dei prezzi delle fonti fossili di energia.

Accanto al tema dell'energia, parlando di *green economy*, in coerenza con il programma di legislatura e con le politiche europee, altro obiettivo prioritario è quello di migliorare la **sostenibilità ambientale delle produzioni** incrementando l'utilizzo di tecnologie finalizzate alla riduzione degli impatti delle imprese, l'uso di energia da fonti rinnovabili e favorendo l'adozione di tecnologie produttive a basso impatto ambientale, obiettivo quest'ultimo per il quale sono disponibili le risorse dell'Asse 1 del Por Fesr per l'incentivazione degli investimenti aziendali per l'eco-innovazione.

Il perseguimento di tale obiettivo è in linea con le nuove sfide poste dalla competizione globale che si sposta dalla concorrenza sui costi a quella sulla qualità dei prodotti con particolare riguardo alla sostenibilità ambientale.

In tale ambito assume particolare rilievo lo sviluppo di **prodotti da materie prime rinnovabili e sostenibili** (chimica *bio-based*), un campo in cui in Umbria sono già presenti esperienze significative e che può contribuire in maniera sostanziale alla sostenibilità dello sviluppo, sia per la minor energia assorbita nella produzione, sia per la più vasta possibilità di smaltimento con procedure a minor impatto ambientale, oltre che alla possibile riconversione industriale di realtà produttive come quella del **polo chimico di Terni**. Per quest'ultimo la ricerca di nuove soluzioni industriali può infatti rappresentare un paradigma per affrontare in una logica non difensiva e di salvataggio, ma di moderna politica industriale, la sperimentazione di modalità innovative per il rilancio di uno dei settori di base dell'industria italiana. Sono infatti presenti risorse, tecnologiche e industriali, per avviare un programma di reindustrializzazione e sviluppo del polo che possa rappresentare un fattore di innovazione sui temi della sostenibilità e compatibilità ambientale della chimica moderna.

Sia con riferimento al tema delle energie rinnovabili che per quello della chimica da materie prime rinnovabili, va altresì tenuto ben presente come sia difficile pensare di poter sviluppare attività produttive innovative in materia (che si tratti di start-up, di favorire il radicamento e la crescita di quelle esistenti o di attrarre iniziative da fuori regione) se non ci si adopera a realizzare in regione almeno un **centro di eccellenza** che veda messe sinergicamente a sistema le migliori realtà regionali in tema di ricerca, formazione e produzione, destinando a tale scopo un volume di risorse che

**Un nuovo
approccio al
tema della
produzione**

raggiunga la soglia dimensionale necessaria per perseguire una adeguata significatività (massa critica).

Inoltre va adeguatamente considerato come il puntare sull'economia verde sia una scelta di fondo che non coinvolge soltanto il tema dell'energia, quello dell'edilizia o di alcuni settori produttivi, ma dovrà caratterizzare con coerenza le diverse programmazioni settoriali e le relative modalità e strumentazioni attuative.

A breve, per l'anno di riferimento di questo Dap, oltre a quanto già sopra esposto in tema di energia, si avvieranno le seguenti attività:

1. Sostegno ai processi di **riconversione verde** del sistema produttivo mediante la strutturazione di uno strumento di incentivazione a programmi mirati di investimento supportati dall'acquisizione dei necessari servizi avanzati;
2. Promozione e sostegno, attraverso incentivi mirati, alla **nascita di imprese** (start-up, spin-off universitari e industriali) nei settori della green economy;
3. Avvio di un programma di **reindustrializzazione del polo chimico ternano** da realizzare attraverso uno schema di intervento incentrato su tre punti fondamentali:
 - un ruolo coordinato del Governo nazionale e delle istituzioni locali;
 - il supporto nella definizione di un programma di sviluppo produttivo – fortemente supportato dal punto di vista della capacità di ricerca e sviluppo – che preveda l'approdo a produzioni chimiche fortemente caratterizzate in termini ambientali;
 - la strutturazione di interventi coordinati pubblici e privati per l'attuazione del programma di sviluppo attraverso lo strumento dell'accordo di programma di cui all'art. 2 della legge 99/2009;
4. Verifica sullo stato di attuazione della L.R. 18/2008 concernente la promozione degli acquisti pubblici ecologici, l'introduzione di aspetti ambientali nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche e la predisposizione di strumenti premiali rivolti agli enti locali per garantire la piena operatività della legge.

In parallelo saranno adeguati agli obiettivi previsti i contenuti, modalità e procedure degli strumenti della programmazione del POR FESR per consentire la realizzazione delle attività di cui al punto 1.

Anche le politiche per la **ricerca e l'innovazione** dovranno trovare un riferimento privilegiato nell'ambito dell'insieme di linee di attività relative all'economia verde. A tal proposito, nel corso del 2011 sarà avviata una verifica dei risultati delle esperienze passate e verrà data attuazione ai progetti per la realizzazione di quattro poli di innovazione in riferimento a quattro piattaforme tecnologiche: materiali speciali e micro-nanotecnologie;

scienze della vita; meccanica e mecatronica; energie rinnovabili ed efficienza energetica. L'obiettivo è dare vita ad organismi permanenti costituiti da raggruppamenti di imprese indipendenti, start-up innovatrici, piccole, medie e grandi imprese, nonché organismi di ricerca attivi in un particolare settore, destinati a stimolare l'attività innovativa incoraggiando l'interazione intensiva, l'uso in comune di installazioni e lo scambio di conoscenze ed esperienze, nonché contribuire in maniera effettiva al trasferimento di tecnologie, alla messa in rete e alla diffusione delle informazioni tra le imprese che costituiscono il Polo.

In particolare il **Polo per l'Energia** e quello per i **Materiali Speciali** costituiscono centri di elaborazione e di iniziativa anche sul tema della green economy e dell'energia, mentre sia quello relativo alle **Scienze della vita** e quello per la **Meccanica avanzata e mecatronica** rappresentano piattaforme regionali strategiche per l'individuazione e lo sviluppo di filoni di innovazione e ricerca su settori caratterizzanti il manifatturiero della regione e su aree di attività su cui sono possibili importanti sviluppi tecnologici e produttivi.

Gli esiti del bando regionale emanato nel corso del 2010 hanno evidenziato 4 progetti, uno per ciascuno dei poli individuati, con circa 170 imprese aggregate oltre a Università e centri di ricerca regionali e nazionali.

In una **seconda fase** da attivare sempre nel corso del 2011 verrà:

- emanato un provvedimento dedicato al sostegno dei progetti di ricerca e/o innovazione per le imprese che avranno scelto la strada della costituzione e della partecipazione ai poli di innovazione;
- incrementata la dotazione finanziaria destinata al supporto di progetti di ricerca ed innovazione presentati da reti di imprese che evidenziano significative ricadute sul sistema produttivo;
- ampliata la platea delle opportunità finanziarie a favore di progetti di ricerca di singole imprese coerenti con i driver di sviluppo regionale individuati.

Per sostenere ulteriormente queste dinamiche, sempre nel 2011, attraverso l'attuazione del **progetto comunitario COFUND** verrà favorita la mobilità anche internazionale dei **ricercatori** aprendo opportunità di estremo interesse per imprese, reti e poli, Università umbre. Il programma, infatti, consente alla Regione Umbria di internazionalizzare ed integrare le attività già realizzate a valere sul Fondo Sociale Europeo attraverso la creazione di un nuovo schema che offre ai ricercatori l'opportunità di acquisire esperienze all'estero e di essere poi reintegrati nella comunità scientifica nazionale. L'iniziativa offrirà sia borse di studio a lungo termine che a breve termine in modo da offrire la flessibilità necessaria a trattare obiettivi scientifici di diversa complessità.

Porre particolare attenzione al tema della **ricerca & innovazione** è molto importante in una regione come l'Umbria caratterizzata dalla pressoché

totale dipendenza della spesa privata per R&S dai contributi pubblici e da un corrispondente basso livello del moltiplicatore tra questi ultimi e l'impegno finanziario privato. Questa scarsa attitudine "autonoma" delle imprese umbre verso tali attività, richiede interventi incisivi anche sul **versante dell'offerta di ricerca**, un intervento che, in coerenza con il principio di sussidiarietà tra pubblico e privato, spinga ad aggregare e a realizzare quelle condizioni di massa critica indispensabili per ottenere risultati apprezzabili. Tutto ciò dovrà essere accompagnato da una intensa animazione economica e culturale a favore della diffusione e della conoscenza delle soluzioni innovative e di come possano adattarsi alle specifiche esigenze delle imprese regionali. In termini operativi saranno avviati progetti di miglioramento basati su innovazione di processo e/o prodotto nonché su attività di ricerca, progetti basati su approcci territoriali, settoriali o per aree tematiche anche orientati alla valorizzazione della subfornitura, delle filiere produttive ed alla promozione dell'internazionalizzazione, sulla base delle positive esperienze maturate con il **Progetto Vision**, già alla base delle politiche di promozione di reti e cluster di imprese.

Si tratta di attivare, attraverso un soggetto in house rispetto all'amministrazione regionale, programmi caratterizzati da contenuti specifici di animazione, diffusione, sensibilizzazione e trasferimento rispetto alle opportunità offerte dal patrimonio tecnologico, di ricerca e sviluppo sostenibile nonché dalla previsione di un'azione di stimolo al potenziamento della ricerca nelle PMI mediante la cooperazione fra imprese e centri di ricerca.

Turismo e spettacolo "green" ...

Proprio perché l'economia verde non deve essere intesa come uno specifico ambito di attività, ma piuttosto come una "filosofia" che coinvolgerà ogni settore, anche nell'ambito del **turismo** potranno essere sperimentate nuove tipologie di offerta specificatamente ispirate ai concetti della green economy. La percezione dell'Umbria come luogo della qualità della vita e del rispetto dell'ambiente rappresentano un punto di forza da cui partire per integrare, anche nel sistema ricettivo e nelle grandi manifestazioni, caratterizzazioni di tipo ambientale.

Per questi aspetti, è in corso l'interlocuzione con il Ministero dell'Ambiente per la stipula di un Protocollo d'intesa relativo all'obiettivo "**zero emissioni**" per le grandi manifestazioni. Nel corso del 2011 tale Protocollo verrà attuato per una sperimentazione che dovrebbe interessare almeno **Umbria Jazz**. Si tratterebbe del primo grande evento di spettacolo dal vivo organizzato in Italia secondo tali principi e ciò può costituire fattore di marketing ed immagine di grande spendibilità anche sul mercato estero. In particolare, la sperimentazione prevede l'estensione di quanto messo in atto nell'edizione 2010 per gli approvvigionamenti di energia elettrica al packaging e ai trasporti e costituire un forte elemento di comunicazione. Sulla base dell'esperienza maturata e della sperimentazione effettuata, nel

corso del 2011 verranno anche definite le linee di indirizzo per la costituzione di un **marchio “zero emissioni”** e per disciplinarne l'utilizzo da parte di specifiche manifestazioni.

Anche nel **settore agricolo** occorre aprire una stagione di più stretto raccordo con la ricerca che può offrire importanti contributi in termini di processi, tecniche e tecnologie produttive, anche in ambiti con grandi potenziali di crescita come l'agroenergia.

In questo contesto, nel 2011 proseguiranno i progetti per la realizzazione, prototipale e pre-competitiva, di prodotti innovativi e/o di innovazione di processo per i diversi settori agricoli. È una delle carte più importanti che l'Umbria gioca nella sfida con la crisi: l'intreccio tra i programmi di innovazione delle piccole e medie imprese e la rete pubblica dei centri di ricerca ed il Parco tecnologico agroalimentare come soggetto deputato al trasferimento dell'innovazione.

Utilizzando le diverse possibili misure del PSR, anche in sinergia con le linee di intervento del Por FESR e del Por FSE, si intende inoltre dare avvio ai progetti integrati di filiera per la **qualificazione energetica** delle piccole e medie imprese, con l'obiettivo di promuovere investimenti per il risparmio energetico e per la produzione di energia da materie prime rinnovabili (sottoprodotti agricoli, prodotti agricoli dedicati, reflui zootecnici con la utilizzazione delle diverse possibili misure del PSR. Inoltre, sempre attraverso il PSR, verrà rafforzato il sostegno all'agricoltura biologica per la valenza ambientale che questa riveste.

...e agricoltura
“green”

Dal punto di vista delle norme, nel corso del 2011 si provvederà alla predisposizione del disegno di legge regionale relativo alle **produzioni transgeniche**, di tutela delle qualità ambientali e agricole e al fine di evitare ogni possibile contaminazione.

3.3.2 Ulteriori politiche per lo sviluppo economico e il sistema delle imprese

Le prospettive dell'Italia nella competizione internazionale sono ancora molto incerte: i dati macroeconomici mostrano una ripresa lenta in tutta Europa e, in maniera particolarmente accentuata, in Italia e una crescita economica che per la maggior parte proviene da altre aree del mondo. Peraltro non appare affatto scongiurato il rischio di un ritorno recessivo (double dip), come meglio evidenziato nel Capitolo 1. Sarà quindi molto importante, per il nostro Paese, proiettarsi il più possibile a livello internazionale e lavorare per posizionarsi nelle fasce alte dei vari mercati e delle catene del valore per non restare invischiati nella trappola della competizione sul costo del lavoro con i Paesi emergenti, una competizione che saremmo destinati a perdere.

A sua volta il **sistema produttivo umbro** si caratterizza per la limitata rilevanza di attività e tipologie di prodotti a più alto valore aggiunto e i dati macroeconomici mostrano valori della produttività del lavoro e del Pil pro-capite più bassi rispetto alla media del Paese, che peraltro continua ad allontanarsi dai valori europei.

Oltre alla nota e consolidata presenza di una fitta trama di piccole imprese, si viene tuttavia evidenziando la presenza di alcune imprese autoctone di medio-grande dimensione dai caratteri fortemente innovativi che stanno dando luogo ad interessanti processi di sviluppo.

In linea generale, il complesso delle misure immediate e di medio periodo a favore della competitività e dell'occupazione dell'Umbria verrà definito attraverso un apposito quadro normativo-programmatico da predisporre nel corso del 2011. Entro l'anno, infatti, verranno approvati un **Documento quadro di indirizzo** che definisca le linee e i principi generali e, per dare attuazione a tali linee, il Documento di indirizzo triennale per le politiche industriali e il Piano triennale per le politiche attive del lavoro (*i cui interventi sono meglio descritti nel paragrafo 3.3.5*).

La
programmazione
per il sistema
produttivo...

Si tratta di due documenti previsti, rispettivamente, dalla L.R. 25/2008 – *Norme in materia di sviluppo, innovazione e competitività del sistema produttivo regionale* - e dalla L.R. 11/2003 – *Interventi a sostegno delle politiche attive del lavoro* - e che, nell'ambito di una strategia unitaria, dovranno perseguire in modo integrato obiettivi di sostegno nella crisi e di sviluppo. Sempre nel corso del 2011, verranno poi approvati i **Piani attuativi annuali** di entrambi i programmi per la definizione specifica di azioni, interventi, risorse in un quadro di prima programmazione complessiva rispetto alla previsione della norma di cui alla L.R. 25/08.

Il circuito programmatico, come previsto dalla norma, sarà accompagnato e supportato – in coerenza anche con quanto previsto nel Programma di Legislatura – da **apposite ricerche valutative** tese a misurare i risultati e l'impatto delle politiche realizzate.

...e le azioni di
sostegno...

Il tema della riduzione del **carico fiscale** sul lavoro che grava sulle imprese, attraverso un intervento sull'IRAP, viene meglio definito nell'ambito del Capitolo 4.

Lo sviluppo e la competitività del sistema, e più in particolare quello delle piccole e medie imprese che costituiscono di fatto la struttura portante dell'economia umbra, è l'obiettivo strategico delle politiche regionali. Anche se i tagli della manovra del governo nazionale e le loro ripercussioni sul Bilancio regionale mettono a rischio le linee di intervento già consolidate a favore delle PMI, per il 2011 si intende comunque sostenere il sistema proponendo interventi consolidati e nuovi strumenti con le risorse che saranno disponibili. Tra i primi devono essere ricompresi gestione degli incentivi a sportello attuati ai sensi della L.949/52 (Artigiancassa),

L.1329/95 e L.598/94 (innovazione) al fine di rendere tali interventi più incisivi e comunque complementari, in termini di strategia di politica industriale, rispetto alle politiche ed agli interventi propri dei fondi strutturali. Tra i nuovi strumenti, particolare attenzione verrà dedicata all'implementazione di **Fondi rotativi**, in primo luogo quello a sostegno del sistema della cooperazione ex legge 49/85. Contestualmente si intende attivare il finanziamento per progetti di investimenti innovativi, Fondo Rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca di cui ai commi 855 – 859 della legge 296/06 (Legge finanziaria 2007), mediante la definizione di uno specifico strumento di agevolazione a carattere semplificato e semiautomatico. Lo schema di decreto già approvato dalla Conferenza delle Regioni è alla firma del Ministro dell'Economia e assegna all'Umbria 28 milioni di euro, suscettibili di ulteriore incremento qualora altre Regioni rinuncino alla sua attivazione.

...attraverso
incentivi...

In tema di semplificazione amministrativa, l'obiettivo permanente è quello di una significativa riduzione di adempimenti amministrativi superflui o eccessivi e dei relativi costi, oltre a garantire il massimo ampliamento del ricorso agli strumenti telematici nei rapporti fra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

Sarà data quindi attuazione, attraverso il Consorzio SIR Umbria, al Portale dello **Sportello unico** per lo svolgimento **informatizzato** delle procedure e delle formalità relative all'insediamento e allo svolgimento delle attività produttive e all'avvio e svolgimento delle attività di servizi nel territorio regionale. In parallelo saranno attuate le previsioni del D.P.R. n.160/2010 che prevede l'organizzazione del SUAP (sportello unico attività produttive) e l'avvio del procedimento automatizzato obbligatorio previsto nei casi di applicabilità della SCIA (segnalazione certificata di inizio attività), a partire dal 29/03/2011.

...semplificazione

Da ultimo, nel corso del 2011, verrà avviata la revisione e l'aggiornamento delle **norme sulla creazione d'impresa** (L.R. 12/95) per armonizzare gli strumenti di intervento con le problematiche connesse all'allargamento della platea dei beneficiari e per introdurre modalità operative orientate anche sul microcredito e più coerenti con le esigenze di potenziali imprenditori che necessitano, in tempi rapidi, di risposte e disponibilità di servizi di accompagnamento.

...sostegno alla
creazione
d'impresa...

La recente acquisizione da parte della Regione della partecipazione azionaria di controllo in BIC Umbria Spa porterà entro breve alla fusione per incorporazione in Sviluppumbria. Le sinergie derivanti da questo processo riusciranno a fornire ai soggetti interessati l'orientamento e la necessaria assistenza per l'utilizzo degli strumenti a disposizione a favore della creazione d'impresa, a partire dalle azioni volte all'animazione e ai servizi di supporto alla predisposizione dei piani di impresa, fino all'avvio e alla completa integrazione delle misure di diretta agevolazione. Il sistema dovrà quindi, in primo luogo, partire da una forte integrazione tra strumenti

già esistenti: la L.R. 12/95, adeguatamente rivista, e le agevolazioni previste dal Titolo II del D.Lgs. n. 185/2000 la cui gestione è rimasta assegnata al BIC "regionalizzato".

La persistenza della crisi economica e finanziaria ha di fatto ampliato le categorie dei soggetti cosiddetti "non bancabili", quelli cioè che alla luce dei nuovi parametri di gestione utilizzati dal sistema bancario non hanno merito di credito. Da ciò nasce la necessità di attivare un Fondo Microcredito a favore di progetti imprenditoriali promossi da giovani, donne, disoccupati, soggetti svantaggiati.

Le potenzialità del **Fondo Microcredito** potrebbero essere inoltre aumentate con il fattivo contributo del sistema bancario e delle fondazioni orientando lo stesso a garantire finanziamenti concessi da banche o dagli intermediari finanziari regolarmente abilitati ad effettuare operazioni di microcredito.

La rinnovata azione sul fronte della nuova impresa, che si configura come una misura irrinunciabile per continuare a perseguire gli obiettivi di crescita e competitività del sistema delineati dal programma di legislatura, si fonderà sul sostegno alla creazione di nuove attività imprenditoriali tramite start-up innovativi, spin-off industriali e spin-off accademici da attivare nell'ambito del POR FESR. Le agevolazioni saranno rivolte a progetti ad alto contenuto tecnologico, con una specifica priorità per il settore della green-economy.

Nell'ambito delle attività per lo sviluppo delle imprese, rientra il **sostegno alla domanda di servizi qualificati** da parte delle PMI, come elemento cruciale dell'innesco e della implementazione di processi duraturi di cambiamento organizzativo e di aumento di competitività attraverso il miglioramento degli asset immateriali. Si tratta di proseguire nel sostegno per l'acquisizione di servizi e consulenze avanzati/qualificati, comunque innovativi ed anche a supporto dell'innovazione, resi da consulenti e/o prestatori esterni per:

- introduzione di sistemi di gestione certificati;
- supporto all'attivazione di brevetti e di altri diritti di proprietà industriale.

Ulteriori iniziative saranno avviate rispetto alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito della specifica misura del POR Fesr.

L'esperienza maturata nel corso degli ultimi anni ha messo in evidenza l'esistenza di due macro-tipologie di imprese: quelle con un livello ed un fabbisogno di tecnologia elementare e quelle maggiormente evolute, in grado di ideare e sostenere progetti altamente innovativi. Sarà quindi confermato l'impegno a sostenere nell'ambito del POR Fesr i progetti più avanzati e tecnologicamente innovativi, senza con questo venir meno all'esigenza di una larga diffusione delle TIC.

Per quanto riguarda le grandi imprese, e soprattutto le multinazionali, verranno imposte azioni per approntare **una strumentazione adeguata**

... e alla fruizione
di servizi
qualificati e ICT

per poter interagire attivamente con i processi di governance interni ai grandi gruppi, comprendere le loro esigenze competitive, in particolare quelle riconducibili ai temi dell'energia, delle infrastrutture e della logistica finalizzati ad aumentare il grado di radicamento delle multinazionali nel territorio umbro. Uno degli obiettivi fondamentali è favorire l'interazione e l'integrazione delle attività di ricerca dalle stesse realizzate con le azioni a sostegno dei poli di innovazione, delle reti di imprese nonché con le azioni attivate dal lato delle risorse umane e della promozione di network internazionali di ricerca.

**Le
multinazionali...**

In un contesto come quello umbro non si può pensare al rilancio dell'economia regionale senza porre un'attenzione particolare alle esigenze ed ai bisogni delle **piccole imprese in generale**. Sulla scorta della comunicazione della Commissione Europea del maggio 2008 "Pensare anzitutto in piccolo" (Think Small First), una sorta di "Small Business Act" per l'Europa, verrà definito un percorso che, anche con modificazioni del contesto giuridico, introduca semplificazioni amministrative, funzioni pubbliche di supporto e una rinnovata capacità di tenere al centro dalla scena gli interessi, i diritti ed il potenziale di sviluppo della piccola e piccolissima impresa. Tale percorso potrà sostanziarsi sul livello regionale con la proposta di un atto normativo o di indirizzo generale amministrativo, che definisca la cornice di applicazione di principi e indicazioni in coerenza con il profilo comunitario e nazionale.

**...e le piccole
imprese...**

In questo quadro un'attenzione particolare verrà posta anche alla **piccola impresa artigiana**, con un particolare interesse per l'artigianato artistico, attraverso l'individuazione di un sistema coerente di azioni finalizzate a favorirne la tenuta e il consolidamento che si concentri sulle questioni dell'accesso al credito, del sostegno alla nascita di impresa e allo sviluppo produttivo. Allo stesso tempo dovranno essere promossi temi quali l'innalzamento della qualità, l'innovazione e l'aggregazione. Tali elementi potranno essere veicolati rivedendo criteri e modalità di gestione della L.R n. 5/90 - *Testo unico per l'artigianato*, in coerenza con la legge sulle politiche industriali e gli strumenti di programmazione esistenti, ridefinendo contesto giuridico, semplificazioni amministrative e funzioni di supporto.

... artigiane

Dal punto di vista dei settori di attività, nel corso del 2011 verrà data piena attuazione alla L.R. 10/09 - *Istituzione del marchio per la tutela del Mobile in Stile prodotto in Umbria e riconoscimento delle aree di eccellenza produttiva*.

In parallelo il tema della semplificazione amministrativa impegna tutto il sistema istituzionale dell'Umbria a individuare una task-force interistituzionale in grado in pochi mesi di prospettare un quadro di interventi coerenti, organici e realmente efficaci a partire da ulteriori affinamenti dello strumento degli sportelli unici.

La proiezione sui mercati esteri

Per aumentare il livello di proiezione esterna ed internazionale dell'Umbria e cogliere le opportunità che vengono da flussi esterni di domanda (nazionale e globale), nel corso del 2011 sarà attuato il programma di attività del **Centro Estero dell'Umbria**, esperienza originale sul piano nazionale di cooperazione ed integrazione della programmazione delle attività di internazionalizzazione della Regione e delle Camere di Commercio di Perugia e Terni che cofinanziano il Centro per complessivi 2 milioni di euro. Esso opererà coordinando le proprie attività con i programmi e le risorse disponibili relative al piano promozionale 2011 del Ministero dello Sviluppo Economico, ed operando in sinergia con Ice, Sace e Simest. Il focus della programmazione sarà incentrato sulla promozione e la partecipazione coordinata e sistemica ad iniziative a eventi internazionali che hanno come riferimento in particolare reti e network di PMI sui settori strategici del manifatturiero e più in generale del sistema produttivo regionale quali aerospazio, automotive, agro alimentare, ceramica, moda e abbigliamento, sistema casa/abitare, aprendo altresì opportunità di rilievo per reti e cluster di imprese innovativi, quali ad esempio quelli relativi alla nautica che si stanno consolidando nella provincia di Terni, o quelli legati alla produzione di energia da fonti rinnovabili sui quali si stanno sperimentando interessanti esperienze di riconversione produttiva sempre nel settore della meccanica.

In ogni caso promozione dell'export e di un maggiore grado di apertura del sistema produttivo significa affermare la necessità di **finalizzare politiche e strumenti verso imprese** in grado di affrontare i mercati esteri. Esiste il rischio infatti che la restrizione sui mercati domestici spinga molte imprese a guardare all'estero senza però avere la capacità di gestire gli aspetti commerciali organizzativi e produttivi. Saranno quindi avviati, anche in collaborazione con le organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale, percorsi di formazione e alfabetizzazione sui temi dell'internazionalizzazione, per allargare in modo consapevole la platea delle imprese interessate.

Per quanto riguarda mercati ed aree commerciali di riferimento, infine, non si può prescindere da una **rilettura dei mercati obiettivo** fino ad oggi presidiati, passando da una politica che ha sostenuto l'apertura su mercati maggiormente contigui come quello europeo e nord americano, a forme di approccio che, senza far venir meno le tradizionali aree di sbocco, consentano di esplorare tutte le opportunità dei mercati emergenti ed in particolare Brasile, Cina, India e Area del Mediterraneo e del Nord Africa.

Le attività commerciali

Per quanto riguarda più specificatamente le **attività commerciali**, che rappresentano una componente fondamentale del sistema delle imprese umbre, nel corso del 2011 verranno promossi progetti per l'**innovazione della rete** di piccola distribuzione nei centri storici, con particolare riferimento all'esperienza dei centri naturali commerciali cui si fa riferimento

al paragrafo 3.3.3, e nei centri rurali o a basso insediamento. Nel corso del 2011 si concluderà la realizzazione di interventi del primo bando Re.Sta. (Reti Stabili d'impresa) Commercio e prenderanno avvio i progetti approvati nell'ambito del secondo bando. Per quanto riguarda il **consolidamento e la qualificazione** delle reti commerciali, potrà operare anche una politica formativa che risulta fondamentale per far sì che tali reti siano caratterizzate sempre più da qualità dei servizi e gestione strategica unitaria.

In termini più generali, le politiche nel **settore del commercio** dovranno nei prossimi anni affrontare le sfide poste dall'applicazione delle nuove norme in attuazione della **Direttiva Servizi**, la cosiddetta direttiva Bolkestein, nonché dei nuovi input della normativa comunitaria e nazionale in termini di liberalizzazione e semplificazione. Tali contenuti, importanti per garantire maggiore competitività, non sono incompatibili con una ferma tutela di interessi ambientali, sociali e comunque riguardanti la comunità che consentano una programmazione qualitativa degli insediamenti commerciali.

Una delle condizioni di efficacia del complesso degli interventi programmati in tema di promozione dello sviluppo economico e, allo stesso tempo, elemento di sostenibilità finanziaria è una razionale **riorganizzazione delle Agenzie regionali** per lo sviluppo attorno ad un unico soggetto in house, secondo le modalità già esposte al *paragrafo 3.1*.

3.3.3 Valorizzazione della Risorsa Umbria attraverso la filiera turismo-ambiente-cultura

La filiera ampia che ruota attorno al turismo viene individuata come il **secondo motore** dello sviluppo dell'Umbria perché a partire dalle presenze turistiche si attivano consumi, investimenti e reddito che coinvolgono molti altri settori: dal commercio, ai servizi fino all'agricoltura e all'artigianato, contribuendo in questo modo alla crescita dell'economia regionale.

In un territorio dove mancano attrattori fondamentali come il mare o l'alta montagna, puntare sulla filiera del turismo significa preservare, valorizzare e comunicare quel patrimonio ambientale, culturale, artistico e urbano comunque capace di attirare visitatori, ma anche dedicare un particolare sforzo per mettere a sistema questo patrimonio riprendendo la **logica multidimensionale** dell'iniziale filiera *turismo – ambiente – cultura* e ampliandola nella più articolata filiera *turismo – commercio - ambiente – cultura – agricoltura di qualità*. Non basta rafforzare le singole componenti, ma è necessario consolidarne i reciproci legami attraverso strumenti e progetti integrati capaci di produrre una visione coerente dell'Umbria terra

di qualità del paesaggio, delle città, dei borghi, dell'ospitalità turistica, dei servizi, delle manifestazioni e dunque terra della qualità del vivere.

**Un'offerta
turistica di
qualità...**

In termini di **qualità dell'offerta turistica**, nel 2011 proseguirà l'attuazione del Piano triennale per la qualità, con particolare riferimento all'indagine sulla qualità dell'offerta ricettiva umbra. Verrà effettuata la verifica sui circa 1.200 agriturismi presenti sul territorio regionale mentre nel 2012 verrà attivata l'azione di rilevamento sulle rimanenti forme ricettive (extralberghiero e strutture all'aria aperta). Nel 2011 sarà inoltre rivolta particolare attenzione alla qualità dell'accoglienza turistica con particolare riferimento all'organizzazione di un evento annuale appositamente dedicato, nonché una serie di interventi coordinati sugli Uffici di Informazione e Assistenza Turistica (IAT) a partire dal restyling secondo un layout unitario degli stessi, la qualificazione del personale e l'attuazione progressiva degli standard di servizi, già adottati, che corrisponde ai più elevati in Italia.

Nel contempo, sarà realizzata la **riforma normativa** relativa ai requisiti e alla classificazione degli agriturismi.

**....ma anche
grande
attenzione alla
domanda**

Sull'integrazione dei diversi attrattori territoriali, sulla qualificazione turistica, su efficaci forme di comunicazione è stata impostata la nuova fase del **bando per la filiera turismo, ambiente e cultura** (bando TAC 2). Con il primo bando TAC, infatti, si è lavorato alla costruzione di una significativa infrastruttura culturale ed ambientale, realizzando offerte turistiche territoriali basate sulla molteplicità di risorse presenti nel territorio. Con il secondo bando TAC si è cercato di realizzare alcune offerte tematiche di eccellenza nell'ambito di mercati nazionali ed europei, fortemente connotati alla specializzazione turistica. In secondo luogo si è spostata l'attenzione – sia per le offerte territoriali che per quelle turistiche – sulla capacità di offerta promo-commerciale piuttosto che sulla realizzazione di interventi fisici. Per come è stato strutturato, questo bando, che mette a disposizione un budget di 43 milioni di euro, rappresenta un'operazione innovativa per il complesso di soggetti e tipologie di investimento interessate, ma anche per l'insieme di strumenti operativi e finanziari coinvolti. Per il bando TAC 2, nel 2011 verranno avviati i **progetti integrati collettivi** individuati, la cui costruzione, molto più complessa ed articolata rispetto al passato, ha richiesto una buona parte del 2010.

**...e una nuova
strategia di
comunicazione**

È evidente che la cornice in cui realizzare tali attività è rappresentata da una strategia unitaria di comunicazione e promozione dell'Umbria che ne rafforzi l'immagine di terra di sensazioni ed esperienze, di luogo dell'arte di vivere, di qualità dell'ambiente e anche di terra di innovazione, in cui si sviluppa l'economia verde e in cui si costruisce un nuovo modello di governance.

In questo scenario risulta fondamentale il rafforzamento del posizionamento turistico dell'Umbria, già definito, puntando a sviluppare

un'innovativa strategia di marketing dell'Umbria nel suo insieme. Va messo in evidenza che qualunque forma di promozione – integrata, coordinata, unitaria, anche in sinergia con le Camere di Commercio – ha senso solo se si mette in campo una massa critica di risorse finanziarie, evitando la dispersione derivante dalla moltiplicazione di microiniziative e di messaggi, che nascono dalla mancanza di un coordinamento unitario.

La definizione del **Piano Regionale di Comunicazione** nel corso del 2011 sarà un momento centrale di questa azione attraverso cui consolidare il posizionamento dell'Umbria e sperimentare un nuovo quadro di “vie” di comunicazione. Si tratta quindi di definire una **strategia di marketing e comunicazione dell'Umbria** che si rivolga anche ad una platea più ampia e diffusa, puntando ad aumentare il numero di “contatti”, soprattutto attraverso le nuove forme della comunicazione. Il web, i social network, i forum tematici sono elementi di grande potenzialità per un turismo, come quello umbro, che difficilmente passa per i grandi tour operator, ma che più spesso si basa su scelte e iniziative di carattere individuale.

Un ruolo centrale di questa strategia sarà riservato a tutta la comunicazione web, ovvero al **sistema di portali regionali** - che dovranno comprendere anche applicativi di marketing territoriale, uso dei servizi meteo e di videomonitoraggio già attivi e gestione della domanda-offerta - nonché ad una prima pratica di **viral marketing** – che sfrutta il principio del passaparola – in analogia a quello che va sperimentandosi in alcune regioni. Nel corso del 2011, questi strumenti saranno potenziati per veicolare la strategia di insieme e quelle delle diverse offerte tematiche e per farne il punto di riferimento fondamentale per chi voglia conoscere l'Umbria. Verrà dunque ridefinito il format del sistema dei portali e inizierà la sperimentazione di nuove forme di Web communication per farne più che un contenitore di informazioni turistiche uno spazio di interazione, scambio, incontro.

...anche sul
web

Nel portale turistico regionale verranno anche rese disponibili le ricchissime banche dati relative ai beni culturali ed ambientali, con la possibilità di una navigazione integrata di conoscenza. Le banche dati relative ai musei dell'Umbria si integreranno, a loro volta, con quelle dei musei nazionali e locali di altre regioni nell'ambito del progetto nazionale **Musei d'Italia** che verrà avviato nel 2011 e completato entro il 2012. In un unico “contenitore web” verranno raccolte realizzazioni già esistenti nel campo del sistema museale, valorizzandone i risultati e ponendoli in un contesto di più ampia fruizione. Il progetto prevede la comunicazione sul web, l'e-commerce, la realizzazione di “Musei impossibili” attraverso la ricomposizione, all'interno dello stesso ambiente virtuale, di opere nella realtà situate anche in diverse istituzioni. Alla base di questo progetto c'è, ovviamente, l'intervento di **digitalizzazione del patrimonio nelle biblioteche e nei musei** da proseguire di pari passo nel corso del 2011. La condivisione, elaborazione, organizzazione e pubblicazione delle informazioni dei diversi istituti

culturali, il renderle disponibili in rete è un'importante opportunità per contattare nuovi segmenti di pubblico ed offrire una visione innovativa del patrimonio, aumentandone il riconoscimento a livello sociale.

Verranno inoltre attivate azioni in termini di **coordinamento dell'immagine** attraverso:

**Un'immagine
coordinata
dell'Umbria**

- coordinamento degli interventi di riqualificazione dei 12 Uffici di Informazione e Assistenza Turistica (IAT) di area vasta previsti dal Bando Tac 2 sulla base del concept individuato e da applicare in maniera omogenea sul territorio regionale, come già evidenziato;
- implementazione della linea di immagine coordinata nell'ambito degli strumenti di promozione e comunicazione della filiera TAC, inclusa la caratterizzazione della presenza istituzionale dell'Umbria nelle maggiori manifestazioni nazionali ed internazionali;
- ulteriore sviluppo della **linea d'immagine coordinata** relativa ai beni culturali ed ambientali, già realizzata per musei e parchi regionali, cui si aggiungerà quella per le biblioteche;
- definizione di elementi identificativi e comunicativi dei beni culturali dell'Umbria (es. banner, segnaletica, ..).

Verranno infine predisposti progetti di valorizzazione e promozione a valenza interregionale rispetto alle principali tematiche del turismo umbro: turismo verde, culturale/archeologico e turismo delle eccellenze (enogastronomia e borghi).

Le **risorse naturali e paesaggistiche**, costituiscono una delle principali attrattive del territorio regionale e dunque, al tempo stesso, una risorsa preziosa da salvaguardare ed un'opportunità di valorizzazione dell'Umbria. In quest'ottica è stato istituito, in raccordo con il Ministero dell'Ambiente, il **Centro regionale permanente per la biodiversità, il paesaggio rurale e la progettazione sostenibile**, situato nella Villa Fabri di Trevi, che rappresenta un punto di osservazione, di formazione specifica correlata alla tutela e conservazione della biodiversità, di produzione di materiali informativi, di laboratorio didattico e divulgativo in materia.

**L'Umbria del
paesaggio da
tutelare e
valorizzare...**

Nel corso del 2011, in particolare, si provvederà a:

- attuare il progetto metodologico e di rilievo dati finalizzato al monitoraggio della biodiversità, con particolare riferimento ai siti di Natura 2000;
- integrare opportunamente l'attività dell'Osservatorio sulla biodiversità con il già esistente Osservatorio Faunistico.

Inoltre, sempre nel corso del 2011 verrà avviato l'iter per la predisposizione di una specifica **legge regionale sulla tutela della biodiversità**.

Per quanto riguarda la **valorizzazione dei sistemi naturalistici**, ed in particolare delle aree ad alto valore naturalistico ambientale quali i siti di Natura 2000, nel corso del 2011 si provvederà alla definitiva approvazione

dei Piani di gestione, dopo un adeguato processo di partecipazione con enti locali, stakeholders e associazioni.

Per questi territori, nell'ambito dell'Azione b1 del POR Fesr "*Promozione di interventi ambientali per la valorizzazione della rete dei siti Natura 2000*", proseguiranno nel corso del 2011 una pluralità di azioni e di **progetti a regia regionale**, elaborati attraverso procedure negoziali, finalizzati sia alla fruizione dei beni e degli ambiti in vista per una loro valorizzazione quali attrattori turistici sia alla conservazione/miglioramento della qualità ambientale. In particolare, verranno amplificati gli elementi caratterizzanti ed attrattivi (paesaggi di qualità), tutelati quelli con specificità naturalistiche (Siti natura 2000 e aree protette regionali), migliorate e/o riqualificate aree che risentono maggiormente della pressione derivante da produzioni intensive, attivati interventi infrastrutturali legati alla biopermeabilità.

L'approccio integrato della Filiera Turismo, Ambiente e Cultura passa per la valorizzazione e tutela dei **borghi e centri storici** dell'Umbria che costituiscono uno degli elementi caratterizzanti del paesaggio regionale e un prezioso elemento di attrazione turistica. La loro riqualificazione e, più in generale, le politiche che ad essi si riferiscono sono inoltre in grado di incidere anche sulla qualità della vita di coloro che in questi borghi abitano. Da anni la Regione mette in atto interventi di tutela e riqualificazione che non si limitano ai soli aspetti urbanistici o edilizi ma che privilegiano approcci integrati che, ripristinando funzioni carenti, sviluppando la dotazione di servizi, migliorando l'accessibilità fisica e la disponibilità dei nuovi sistemi delle telecomunicazioni, migliorino la vivibilità dei centri storici. Lo strumento più utilizzato in questo ambito è quello dei **Programmi Urbani Complessi (PUC)**: nel corso del 2011 continuerà l'attuazione dei programmi finanziati, verrà valutata con attenzione la situazione del Puc del Comune di Gubbio che presenta particolari criticità e, nel caso in cui vengano rese disponibili ulteriori risorse finanziarie, verrà valutata la possibilità di finanziare i PUC dei Comuni di Città di Castello e Marsciano ed eventualmente di autorizzare la formazione di nuovi PUC predisposti dai Comuni più piccoli.

Nel contempo continuerà l'attuazione della **nuova legge sui centri storici** e sulla sperimentazione avviata dai comuni con il supporto della Regione per la redazione dei quadri strategici di valorizzazione, strumento di programmazione attraverso cui promuovere progetti di rivitalizzazione, riqualificazione e valorizzazione dei centri storici, definendone non solo contenuti urbanistici, ma integrando anche aspetti economici e sociali.

Sulla base di una specifica indagine condotta dall'Osservatorio turistico regionale, nel corso del 2011 verrà inoltre promossa un'azione per ricomprendere in un quadro promozionale regionale i **progetti di marketing territoriale** predisposti per i borghi dell'Umbria, progetti di per

...e dei borghi
da
riqualificare...

....e da
promuovere

sé poco efficaci per la dimensione limitata e locale che li caratterizza e che devono essere valorizzati dentro un brand Umbria.

Le **attività commerciali**, con particolare riferimento alle azioni di rivitalizzazione e rifunzionalizzazione dei centri storici, rappresentano parte integrante della strategia di valorizzazione turistica dell'Umbria sia dal lato dell'efficienza distributiva, sia soprattutto dal lato della partecipazione creativa alle offerte turistiche territoriali e tematiche di cui alla strategia integrata della filiera turismo-ambiente-cultura. In questo senso, la valorizzazione dell'esperienza dei **centri commerciali naturali** rappresenta una reale opportunità per il rilancio dei contesti urbani in cui insistono. Delle specifiche azioni per il Commercio si tratta più ampiamente nel *paragrafo 3.3.2.*

Umbria terra di cultura...

La **cultura** come fattore di sviluppo è da tempo un dato acquisito nella coscienza degli operatori e nella consapevolezza istituzionale e sono anni che l'Umbria investe in cultura come forma di accumulazione di capitale umano, sociale e culturale-identitario che concorre ad accrescere la competitività territoriale e che può rappresentare un potente attrattore turistico. Cultura, ovviamente, nelle sue molteplici sfaccettature che vanno dai musei, alle biblioteche, dallo spettacolo, alle piccole e grandi manifestazioni, esperienze variegata e numerosissime che caratterizzano e arricchiscono il nostro territorio e che troppo spesso, oggi, si sovrappongono e si cannibalizzano per la mancanza di una regia forte e condivisa che sappia coordinare efficacemente questi "eventi" e superare campanilismi e localismi che alla lunga divengono fortemente penalizzanti. Soprattutto in una fase difficile per la cultura come quella attuale, con una ridotta disponibilità di risorse finanziarie pubbliche e con le imprese culturali e creative - spesso microimprese - fortemente colpite dalla crisi e dal connesso calo del consumo culturale che sta mettendo a rischio anche i livelli occupazionali del settore. Occorre dunque agire, con leve diverse, in due distinte ma convergenti direzioni: quella propria della promozione, integrazione e valorizzazione e quella specifica per le imprese che offrono beni materiali e immateriali, superando la tentazione di ritenere la spesa in cultura come superflua o accessoria, ma riconoscendone, innanzitutto, il valore in termini di inclusione sociale, scambio, confronto, promozione di cittadinanza attiva.

Una grande opportunità in questo ambito è rappresentata dalla candidatura delle città di Perugia e Assisi a "Capitale europea della cultura 2019", candidatura che verrà sostenuta dalla Regione in quanto basata su presupposti valoriali e progettuali di assoluto rilievo per l'intera comunità regionale.

Sul piano generale nel corso del 2011, anche alla luce delle riflessioni emerse dal confronto operato con tutti i diversi soggetti ed operatori nell'ambito della **Conferenza sulla cultura**, si cercherà di rendere

maggiormente evidenti i percorsi programmatori ed operativi rivolti alla cultura - beni ed attività culturali – in entrambe le componenti evidenziate: promotore di crescita e sviluppo sociale e fattore di sviluppo turistico e dell'economia regionale.

Malgrado la limitata disponibilità di risorse, andranno rafforzate ed ampliate le azioni, già avviate, per l'attivazione di progetti di circuitazione dello spettacolo dal vivo, per un avvicinamento diffuso a diversi linguaggi ed espressioni artistiche e per l'utilizzo di musei e biblioteche, promuovendo la realizzazione di un effettivo sistema culturale integrato, con standard qualitativi elevati e riconoscibili che favorisca il **turismo culturale**, un segmento da incrementare e sviluppare.

Nel corso del 2011 si lavorerà per completare esperienze non del tutto compiute come quella del **sistema museale** al quale verrà data particolare attenzione sia con la revisione della normativa che con la definizione di strumenti e modelli di qualificazione e formazione professionale, rivolti sia agli operatori pubblici che ai privati.

Nel corso del 2011 verrà anche ridefinito il quadro normativo in materia di **musei e biblioteche** con la predisposizione di una nuova legge regionale che si basi su un ripensamento degli istituti culturali e sulla loro messa a sistema attraverso la standardizzazione dei servizi offerti, l'aggiornamento del personale, l'utilizzo di risorse umane provenienti dal mondo del volontariato culturale e la messa in comune di alcuni servizi trasversali e prevedendo inoltre misure specifiche per l'inserimento dell'offerta culturale nel sistema di promozione dell'Umbria.

...di musei e
biblioteche...

Una particolare attenzione, nel corso del 2011, verrà dedicata anche all'**arte contemporanea** con la costruzione di un "itinerario umbro" di conoscenza del patrimonio disponibile e con la realizzazione di specifiche azioni di valorizzazione, anche nell'ambito del sistema museale. L'obiettivo è inserire questo ambito molto ricco, ma poco conosciuto, tra le eccellenze regionali di cui fruire nell'ambito del turismo culturale.

...di arte
contemporanea...

Anche il **sostegno ad eventi e attività culturali** genera processi virtuosi se è volto ad una più efficace programmazione e ad un maggior coordinamento tra soggetti – pubblici e privati – che operano nel settore. Forme di qualificazione ed integrazione di questo tipo verranno sviluppate nel corso del 2011 per **Umbria Libri**, in modo che esprima pienamente l'integrazione tra produzione culturale regionale, promozione editoriale e riferimento costante per quanti e in diversi contesti interagiscono nella filiera del libro.

...editoria...

Una particolare attenzione, inoltre, sarà rivolta all'informazione periodica locale, risorsa indispensabile per la democrazia, il pluralismo e il rafforzamento delle identità locali, e fortemente legata al territorio.

...cinema...

Un discorso a parte merita il **settore cinematografico** per il quale, nel corso del 2011, verrà elaborata una specifica proposta di legge regionale che promuova la cultura cinematografica attraverso interventi per la ristrutturazione e messa a norma delle sale cinematografiche, la tutela dei piccoli esercizi cinematografici e delle sale nei centri storici e nei territori più svantaggiati, la diffusione del linguaggio cinematografico nei percorsi formativi e scolastici, il sostegno alla produzione cinematografica che si localizza in Umbria e la riconsiderazione e valorizzazione delle funzioni di Umbria Film Commission in materia di promozione, produzione ed attrazione di produzioni.

Il crollo delle sponsorizzazioni private e la scarsità di risorse pubbliche sta mettendo in grave difficoltà il settore delle **manifestazioni**, un ambito molto ricco in Umbria, terra di 107 festival e di circa 25.000 manifestazioni.

Si pone con forza la questione della razionalizzazione sia per le grandi manifestazioni, che rappresentano anche un'importante fonte di attrazione turistica, sia per le manifestazioni minori che comunque contribuiscono all'arricchimento e alla vitalità culturale dell'intera regione.

...e delle
manifestazioni...

Nel corso del 2011, verrà avviato un progetto di coordinamento ed integrazione delle manifestazioni di **spettacolo dal vivo** attraverso una migliore programmazione temporale - che ottimizzi l'offerta nel corso dell'anno e faccia di questa "vivacità" espressa con continuità anche un elemento di promozione del turismo culturale - e con la promozione di nuovi rapporti, soprattutto in termini di partenariato pubblico/privato. Si tratta da un lato di superare le microiniziative e l'allestimento degli eventi culturali come *happening casuale*, non adatto ad attrarre pubblico al di fuori del bacino locale, per passare alla elaborazione di una **programmazione triennale** e dall'altro lato di richiedere ai diversi soggetti che concorrono o possono concorrere alla realizzazione degli eventi di fare sistema di fronte alla crisi, ottimizzando le risorse per la promozione e per i servizi e tentando di sostenere un settore che produce cultura, socialità, turismo e che genera ricchezza e occupazione attraverso le imprese culturali e quelle dei servizi.

...da innovare con
più attenzione ad
ambiente e
famiglie

Anche in questo ambito si può innovare – facendo comunque i conti con la riduzione delle risorse degli sponsor privati e del sistema pubblico locale - perché anche le grandi manifestazioni possono essere un traino per l'immagine dell'Umbria in generale e per l'insieme delle altre iniziative. In quest'ottica si tratta di arricchirne e potenziarne il programma introducendo alcuni elementi innovativi quali l'attenzione agli impatti sull'ambiente e all'apertura a nuovi target come quello delle **famiglie con bambini**. Per il primo aspetto, si è già detto degli eventi a **basso o nullo impatto ambientale** (zero emission event), mentre per quanto riguarda il tema dei bambini, nel corso del 2011 verrà sostenuta la sperimentazione - almeno in una grande manifestazione - dell'organizzazione di attività di animazione e

custodia per bambini, con l'obiettivo di ampliare le possibilità di attrarre famiglie giovani. Anche in questo caso si tratta di un tema trasversale da sviluppare ulteriormente in termini di ricettività e organizzazione delle città.

3.3.4 Politiche per l'agricoltura di qualità e lo sviluppo rurale

Il **settore agricolo**, come evidenziato nel paragrafo precedente, rappresenta uno degli elementi essenziali della filiera turismo-ambiente-cultura a cui vanno certamente riconosciute funzioni di tutela e cura del territorio, caratterizzazione del paesaggio, realizzazione di prodotti di qualità che concorrono in maniera significativa all'attrattività dell'Umbria. L'agricoltura è però anche un settore produttivo che contribuisce di per sé all'economia regionale e al quale, anche in considerazione delle peculiarità sopra individuate, devono essere offerte occasioni e strumenti di sviluppo della propria capacità di generare reddito. Occorre reintegrare la questione agricola tra i grandi temi regionali per stimolare interventi di politica agricola nazionale e partecipare attivamente alla definizione delle linee programmatiche dell'Unione Europea per il periodo successivo al 2013 puntando sulla politica dei redditi, la qualità e lo sviluppo delle economie rurali, lo sviluppo di un'agricoltura di qualità.

Il sistema agroalimentare umbro, nel suo complesso, non sembra incamminato lungo un percorso di evoluzione in grado di far conseguire, almeno nel breve periodo, maggiore redditività alle imprese. La Regione è chiamata ad uno sforzo maggiore per definire interventi che possano di più indirizzare il sistema verso lo sviluppo: accanto all'attivazione di misure che favoriscano i diversi fattori di crescita e di competitività, dunque, la Regione dovrà fare propria l'**azione di regia** e recuperare un ruolo significativo nello spazio delle relazioni fra attori del sistema produttivo e territoriale e facilitare accordi, integrazioni, cooperazione fra soggetti e territori.

L'intervento pubblico regionale dovrebbe quindi agire, da un lato, per costruire una strumentazione capace di supportare significativamente il mondo produttivo nella progettazione di percorsi di competitività, qualificazione, innovazione, conoscenze - anche offrendo nuove forme di servizi e garanzie - e dall'altro per facilitare reti ed interconnessioni. Senza comunque mai svolgere azioni di supplenza o surroga dell'iniziativa privata, l'obiettivo della competitività resta centrale nelle politiche di sviluppo per il settore agricolo ed agroalimentare.

Gli investimenti aziendali dovranno essere ancorati a criteri di scelta fortemente selettivi nella direzione dell'innovazione e dell'adozione di dosi crescenti di "green technology". Inoltre, il concetto di competitività andrà visto in una **logica territoriale** e non solo puramente aziendale: è infatti dall'insieme di tecniche produttive, valori, relazioni tra imprese e attori

istituzionali, immagine del territorio, cultura che la produzione agroalimentare prende le mosse e si afferma sui mercati.

L'azione pubblica, finalizzata al conseguimento e all'aumento della competitività del sistema delle imprese, va quindi rivolta a supportare:

- la riorganizzazione del sistema attraverso la aggregazione, la strutturazione ed il potenziamento delle filiere che ricomprendano anche la ristorazione;
- la messa in rete di imprese del settore e di settori diversi;
- il rafforzamento degli strumenti per l'internazionalizzazione;
- la prosecuzione di azioni di potenziamento del capitale fisico ed umano;
- le azioni di promozione, comunicazione, pubblicità sia per favorire conoscenza e apprezzamento del sistema a livello di filiera e di territorio, sia per orientare il consumatore verso l'apprezzamento ed il riconoscimento delle caratteristiche intrinseche di lavorazione, provenienza e contenuto organolettico dei prodotti;
- le azioni di connessione fra il settore turismo-ristorazione e il prodotto tipico locale.

La manovra del Governo nazionale di fine luglio renderà necessario razionalizzare gran parte delle risorse del bilancio regionale per finanziare i diversi aiuti di stato attivati per i servizi e/o il sostegno alle imprese agricole, per alcuni interventi infrastrutturali e di valorizzazione del paesaggio e del territorio e per garantire una parte del cofinanziamento regionale al Programma di sviluppo rurale (per il quale, a differenza del POR Fesr e POR Fse, non è assicurato il totale cofinanziamento nazionale). Poiché il Programma di sviluppo rurale (PSR) resta lo strumento sostanzialmente prevalente per la realizzazione delle politiche regionali per il settore agroalimentare e per il territorio rurale, si pone la questione della assicurazione del budget regionale di cofinanziamento.

Le priorità Nel 2011 l'attuazione delle misure previste nel PSR 2007-2013 sarà particolarmente mirata ai temi delle **filiera**, dell'**imprenditoria giovanile** e della **qualità**.

L'attivazione dei processi di costruzione o riorganizzazione o integrazione di filiere produttive serve sia a migliorare l'assetto organizzativo del sistema che a radicarle strettamente con il territorio per mantenere il valore aggiunto a livello territoriale ed ottenere una adeguata stabilità nella domanda di prodotto agricolo. In particolare, nel 2011 saranno sviluppate azioni volte a favorire:

- l'**aggregazione orizzontale**, con la realizzazione almeno di progetti comuni di promo-commercializzazione dei prodotti (es. vino, olio), la riduzione della numerosità degli organismi che svolgono forme di intermediazione, il sostegno alla **fusione** di cooperative di produttori

- agricoli e loro consorzi per agevolare la crescita in termini di dimensioni economiche e migliorarne la competitività sul mercato;
- le **relazioni interprofessionali** nell'ambito delle quali poter definire regole contrattuali che riducano i costi di transazione all'interno di alcune filiere e consentano l'adeguamento costante della produzione all'innovazione tecnologica dei segmenti a valle e alle esigenze della domanda finale (es. accordi con la distribuzione e la ristorazione);
 - l'incremento della diffusione delle cosiddette **filiere corte** che consentono, soprattutto, di recuperare parte del valore aggiunto al produttore e che rappresentano senza dubbio una delle più interessanti espressioni di recupero di funzioni e vantaggi economici affermatesi negli ultimi anni, un modello però non applicabile alla gran parte della produzione agroalimentare regionale.

...**filiere**...

Attraverso un'opportuna rimodulazione dell'Asse I del PSR, saranno destinati 30 milioni di euro a progetti integrati finalizzati al processo di riorganizzazione sopra descritto, da indirizzare prioritariamente alle filiere del vino, olio, zootecnia, tabacco, ortofrutta, lattiero-casearia. Si tratta di una nuova fase di progetti integrati di filiera che si pongono come obiettivo ineludibile la creazione di reti stabili di imprese e che saranno caratterizzati da pacchetti di misure differenziati, pensati per le esigenze e le caratteristiche delle singole filiere. Nei progetti integrati potranno essere presenti le componenti di investimento innovativo (misura 121 PSR), di formazione (misura 111), di ricerca e sviluppo (misura 124), di promozione (misura 133), di aggregazione e commercializzazione (misura 123) e di incentivazione per l'insediamento di giovani agricoltori.

... **progetti integrati**...

Le prospettive di sviluppo per il settore agricolo passano per l'ingresso di **nuova e giovane imprenditorialità** che prepari un ricambio generazionale e culturale essenziale in un settore che si contraddistingue per la prevalenza di piccoli imprenditori anziani. Solo favorendo la crescita del settore, si può pensare alla crescita dell'occupazione molto importante anche perché spesso localizzata in aree marginali, dove le uniche alternative sono lo spopolamento o il terziario pubblico. In questa direzione vanno le azioni a favore di produzioni labour-intensive come tabacco e zootecnia.

... **giovani imprenditori**...

Per gli aiuti agli investimenti, l'orientamento è di attivare **forme di aiuto in conto interesse** così che il budget disponibile possa fungere da volano ad un maggior numero di interventi. Per tale modalità di aiuto potranno essere definiti specifici accordi con gli istituti di credito.

La destinazione di circa il 50% delle risorse dell'Asse I ai progetti integrati orienta gli interventi secondo una logica di sistema, abbandonando in larga parte interventi destinati a progetti individuali, cui peraltro sono stati destinati tutti i bandi fino ad oggi emanati e che dovrebbero aver consentito un rafforzamento complessivo delle PMI del settore.

...qualità delle produzioni

Per quanto riguarda la **qualità**, occorre ricordare che l'Umbria dispone ancora di un patrimonio di tipicità inespresso, sia perché per molti prodotti non è ancora stato compiuto il percorso del riconoscimento e protezione comunitaria, sia perché – laddove concluso - esso non è stato spesso adeguatamente comunicato. La qualità dei prodotti è un elemento di competitività che interessa il settore agricolo, ma che va promosso in quanto estende i propri effetti anche nei confronti del turismo, dell'industria di trasformazione e dell'artigianato. Su questo versante, nel corso del 2011, sarà avviata un'azione volta all'introduzione e riconoscimento di denominazioni di origine per alcune **produzioni tipiche suinicole** umbre.

Ciò potrà rappresentare una delle modalità di rilancio del settore che da tempo registra una forte crisi dovuta alla presenza concomitante della difficile e più generale situazione di mercato con i sempre maggiori impegni ed oneri a carattere ambientale, derivanti dalla normativa comunitaria ed acuiti, per le zone a maggiore intensità produttiva, dall'interruzione del funzionamento dei due impianti di depurazione di Marsciano e Bettona. Le diverse azioni - di sostegno alla ristrutturazione/riorganizzazione degli allevamenti per una produzione maggiormente sostenibile da un punto di vista economico ed ambientale e di incentivazione alla creazione di una filiera regionale che riesca a valorizzare la tradizione di produzioni trasformate ed eventualmente certificate - saranno delineate nel documento di **piano zootecnico regionale** da presentare nei primi mesi del 2011 e che vede la parte dedicata alla suinicoltura come prioritaria. Tali azioni saranno poi completate con la definizione della disciplina regionale relativa al trattamento dei reflui e all'utilizzo del digestato, cercando in tal modo di superare le carenze e la poca chiarezza della normativa nazionale.

La valorizzazione dei prodotti agroalimentari di qualità sarà perseguita anche attraverso iniziative integrate per **promuovere il patrimonio culturale e i prodotti tipici**. Accanto ai prodotti tematici già individuati di "Turismo culturale" e di "Turismo enogastronomico" andrà sviluppato un programma di comunicazione e promozione anche contenente progetti innovativi di partenariato pubblico-privato, cui potranno concorrere finanziamenti specifici attivati sulle misure 133 e 313 del PSR e la stipula di uno specifico protocollo d'intesa tra Camera di Commercio, Regione ed Enti locali.

Inoltre, saranno attivati interventi sulle infrastrutture con ricadute occupazionali (realizzazione della banda larga nelle aree rurali e opere per la difesa del suolo ed approvvigionamento idrico). Saranno avviate azioni che sostengano la diversificazione delle attività agricole in altre attività, ad esempio ricreativa e sociale.

Sul piano degli interventi per il **settore forestale**, in linea con l'ormai consolidata esperienza che fa dell'Umbria uno dei migliori esempi di trasferimento a livello regionale della strategia comunitaria, il 2011 vedrà

proseguire le azioni di prevenzione, manutenzione e, ove necessario, ricostruzione del potenziale forestale. Tali misure rappresentano, peraltro, un significativo contributo al bilancio regionale del carbonio.

Per quanto riguarda infine l'**attività venatoria**, le azioni del 2011 saranno principalmente volte:

- al potenziamento dell'osservatorio faunistico venatorio regionale e all'attuazione delle misure per la riduzione dei danni all'agricoltura;
- all'attuazione di una conferenza interregionale con le regioni dell'Italia centrale sull'attività faunistico-venatoria, finalizzata all'individuazione di norme più coerenti con la legislazione comunitaria.

3.3.5 Investimento sul capitale umano: il sistema formativo integrato, l'alta formazione e le politiche per il lavoro

Non si può progettare lo sviluppo di un territorio senza progettare investimenti sul **capitale umano** e, in una fase come quella attuale, investire sulla formazione e sulla qualità del capitale umano significa prepararsi a competere nei settori e negli ambiti nuovi che con più forza e più tempestivamente guideranno l'uscita dalla crisi. Si tratta di un investimento che più incisivamente deve essere indirizzato alle **giovani generazioni** per offrire loro opportunità di crescita nella società e nel mondo del lavoro, eliminare le marginalità, promuovere la mobilità sociale. Si tratta di una sfida che non riguarda solo l'istituzione regionale, ma che ha bisogno del concorso di una molteplicità attori - pubblici e privati - presenti nel territorio regionale e che, come evidenziato anche nell'ambito del Capitolo 2, anche l'Unione Europea mette al centro della propria agenda per i prossimi anni attraverso la strategia di Lisbona e il programma Europa 2020.

La prima area su cui agire è quella della **scuola**, in prima linea in questa sfida a favore delle nuove generazioni e che invece si vede fortemente penalizzata dall'abbattersi dei tagli orizzontali e indiscriminati previsti dalla cosiddetta "riforma Gelmini". Uno dei principali aspetti della riforma è rappresentato dal nuovo **dimensionamento scolastico**: la ridefinizione dell'offerta formativa e della rete scolastica regionale proseguiranno anche nel 2011, secondo le indicazioni dettate dal Consiglio regionale con la Deliberazione n. 12/2010. Entro dicembre 2011, la Regione approverà il **Piano regionale dell'offerta formativa e della programmazione della rete scolastica** che definirà il nuovo assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico regionale con l'obiettivo di superare situazioni di frammentazione, dispersione o duplicazione dell'offerta formativa nei territori. Va però sottolineato che l'efficacia delle azioni di

La nuova offerta formativa....

razionalizzazione e miglioramento dell'offerta formativa sarà fortemente condizionata dalle scelte su budget e organici, comunque di competenza del Ministero.

Dal punto di vista operativo, inoltre, per il **potenziamento del sistema dei servizi di istruzione** gravemente colpiti dalla riforma Gelmini, anche nel 2011 la Regione metterà a disposizione delle scuole risorse aggiuntive per progetti innovativi e di eccellenza che coinvolgano prioritariamente il personale "precario" escluso dall'insegnamento per via della forte riduzione di organico che caratterizzerà anche il 2011.

**...con più
attenzione
all'istruzione
tecnico-
professionale**

Nel ridefinire il quadro dell'offerta formativa regionale, una particolare attenzione verrà posta all'**istruzione tecnico-professionale**, strettamente collegata con il mondo del lavoro e che - purché in grado di rispondere ai fabbisogni professionali del territorio e a mettere a disposizione "capitale umano" di qualità - può rappresentare un fattore per la crescita economica e produttiva della regione.

**...attraverso
IFTS e ITS**

Più in particolare, per la **formazione tecnica superiore** - i percorsi di specializzazione post-diploma - il 2011 si caratterizzerà per il monitoraggio dei percorsi attivati con i bandi per Percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) al fine di verificarne l'impatto, di recuperare eventuali anomalie e di utilizzare il *feedback* quale *input* per una nuova programmazione. Avrà inoltre avvio la sperimentazione del primo Istituto Tecnico Superiore (ITS) costituitosi per la mecatronica. A differenza degli IFTS, gli ITS rappresentano percorsi post-diploma stabili nel tempo - non individuati attraverso bandi annuali - con caratteristiche e tipologie di insegnamento predeterminati. Con la sperimentazione potranno essere sciolti alcuni nodi relativi alle principali criticità di questa formula rappresentati dalla necessità di costituire l'Istituto in forma di fondazione e dal coinvolgimento nella stessa, anche in termini finanziari, delle imprese del settore.

...IeFP...

Per quanto riguarda invece l'**Istruzione e Formazione Professionale**, la Regione, ai sensi dell'art. 27 del Dlgs. N.226/2005 - *Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53* - definirà una normativa specifica, anche di recepimento dei Livelli essenziali delle prestazioni in esso stabiliti. Inoltre, anche con l'obiettivo di rispondere al fenomeno particolarmente rilevante della **dispersione scolastica** e in attuazione dell'art. 8, comma 2 del DPR 15 marzo 2010 - *Regolamento sulla riforma dell'istruzione professionale*, la Regione definirà mediante apposite intese con il MIUR ed il MEF, l'attuazione dell'offerta sussidiaria degli Istituti Professionali per il rilascio delle qualifiche triennali regionali che consentono di assolvere l'obbligo di istruzione (frequentare la scuola fino ai 16 anni di età) e il diritto/dovere all'istruzione e formazione (conseguire un diploma o una qualifica professionale entro i 18 anni).

Una particolare attenzione all'istruzione tecnica verrà posta anche nell'ambito degli interventi di orientamento. Se, dal punto di vista organizzativo, proseguirà nel 2011 lo sviluppo del **sistema regionale integrato dell'orientamento**, dal punto di vista operativo saranno realizzati gli interventi previsti dal POR Fse 2007-2013 per il sostegno finanziario ad azioni che migliorino la percezione delle professionalità tecnico-scientifiche e favoriscano il rafforzamento delle conoscenze, degli stili di pensiero e di apprendimento propedeutici all'ingresso nei percorsi di istruzione e formazione tecnica e scientifica.

...e interventi
di
orientamento

All'inizio del 2011, in attuazione di quanto previsto dalla L.R. n. 7/2009 sul **sistema regionale integrato tra i sistemi dell'istruzione e della formazione (SFIR)**, sarà convocata la prima Conferenza del Sistema formativo integrato, per definire i criteri e gli indirizzi per l'impostazione del **Piano triennale per il diritto allo studio** previsto dalla legge stessa. Esso è uno degli strumenti per la governance dell'integrazione tra istruzione, formazione, transizione al lavoro e politiche per il diritto all'apprendimento della Regione.

Costruire il
Sistema
regionale di
istruzione e
formazione...

Il **Piano triennale per il Diritto allo Studio 2011-2013** definirà strategie, indirizzi di intervento e risorse finanziarie sulla cui base la Giunta regionale adotterà il **Programma annuale per il diritto allo studio**.

Gli ambiti prioritari di intervento del Piano triennale saranno:

- Sostegno alle famiglie e agli studenti;
- Programmazione degli interventi volti a facilitare l'integrazione degli alunni in condizioni di svantaggio;
- Promozione di attività volte a favorire la qualificazione del sistema scolastico e dell'integrazione con il sistema formativo.

Per proseguire nella definizione dello SFIR, nel corso del 2011 continuerà anche il **processo di implementazione e sviluppo del sistema regionale degli standard professionali, formativi e di certificazione**, la cui attuazione avverrà sulla base della Direttiva emanata dalla Giunta regionale nel 2010 (DGR n. 51/2010) che ne ha definito ed istituito il "quadro di insieme". In particolare, verrà aggiornato il repertorio regionale degli standard professionali in essere, sviluppato il repertorio degli "standard formativi capitalizzabili e di percorso" e, per gli aspetti di competenza della Regione, delle norme e procedure amministrative per la **certificazione delle competenze** derivanti da apprendimenti formali e non formali, relativi alle figure regolamentate.

Nel corso del 2011 sarà inoltre realizzata la **revisione del sistema di accreditamento delle attività formative** per garantire una più forte integrazione tra norme di programmazione e controllo e norme di accreditamento. Si tratta, nel contempo, di assicurare l'innalzamento della qualità dell'offerta formativa, la selezione e specializzazione degli Organismi di formazione e la semplificazione delle procedure

amministrative e gestionali connesse al processo di accreditamento, adeguando la normativa regionale agli standard nazionali.

...e il sistema della ricerca e dell'alta formazione... Per quanto riguarda il **sistema della ricerca e dell'alta formazione**, la Regione, in attuazione della L.R. 6/06, come modificata dalla L.R. 4/09 e dalla L.R. 9/10, ha innovato profondamente la disciplina per il **diritto allo studio universitario**, disegnando un sistema integrato di servizi e interventi più ricco di strumenti rispetto al passato e rivolto ad un'utenza più ampia.

Nel corso del 2011 sarà adottato il **I° Piano regionale triennale** che, ponendo al centro dell'attenzione i giovani in formazione, dovrà definire le strategie regionali del settore in coordinamento con il più ampio contesto delle politiche di sviluppo regionale. Momento centrale di questo percorso sarà la costituzione della **Conferenza Regione-Università**, strumento per definire in forma concertata linee ed indirizzi per la programmazione regionale in materia, che consenta la condivisione delle strategie universitarie e dei relativi servizi e che, nel rispetto delle reciproche autonomie e competenze, assicuri azioni sinergiche tra Regione, Università ed Enti locali a garanzia della qualità e solidità degli interventi.

Queste attività si muoveranno in un contesto, quello del 2011, fondamentale per le sorti dell'Università, non solo in Umbria. Il taglio delle risorse, la proposta di riforma propone diversi profili di innovazione, razionalizzazione e riposizionamento degli Atenei umbri.

...anche in raccordo con l'Università

In generale occorre puntare, anche nell'attuale contesto di ristrettezze economiche, a migliorare qualità dell'insegnamento e crescita delle componenti di ricerca tenendo conto che sarà possibile assistere anche a drammatiche modifiche della rete delle Università con opportunità da cogliere da parte di quelle istituzioni che sapranno garantire continuità e qualità della didattica.

Per le Università in Umbria, che hanno sempre attratto studenti da altre regioni, in particolare meridionali, anche per via di una politica di "marketing territoriale" basata su bassi livelli delle tasse regionali e offerta di soluzioni per il diritto allo studio con borse e alloggi, si dovrà concentrare la massima attenzione all'adeguamento dell'offerta formativa per le più promettenti discipline scientifiche, soprattutto quelle che possono sviluppare significativi profili di ricerca.

Qualità della didattica, potenziamento della ricerca scientifica e tenuta dell'offerta di servizi di diritto allo studio costituiscono terreni di condivisione strategica tra autonomia delle istituzioni universitarie e territorio, Regione, Autonomie Locali e Istituzioni finanziarie temi che, come già detto, saranno oggetto di confronto anche nel corso del 2011. Le competenze regionali consentono di rafforzare e stabilizzare la collaborazione tra Regione ed Università in particolare per quanto attiene il diritto allo studio, la promozione della ricerca oltre che della cooperazione in sanità.

Pertanto tale collaborazione si concretizzerà attraverso due diversi Protocolli d'Intesa, uno destinato a rinnovare quello in vigore per la sanità e l'altro rivolto alla generalità dei profili relativi alla ricerca.

Con l'attivazione dei Poli di Innovazione, di cui si parla più dettagliatamente nel paragrafo 3.3.2, nel corso del 2011 prenderà forma una modalità di rafforzamento della ricerca da parte delle imprese in collaborazione con l'Università che dovrà essere sfruttata da entrambe come grande occasione per la crescita economica e sociale dell'Umbria.

Se è vero che sempre più l'istruzione è vista come un'esperienza che interessa tutto l'arco della vita di un individuo, negli ultimi anni anche i servizi all'infanzia (asili nido) vengono fatti rientrare in questo sistema, pur rimanendo molto forte la loro connotazione di servizio sociale. Questo sarà un altro ambito di programmazione triennale per il 2011 attraverso l'adozione del **Piano del sistema integrato dei servizi all'infanzia**. Gli obiettivi del Piano triennale 2008-2010 sono stati raggiunti e superati: oggi il 38% dei bambini di questa fascia di età è infatti accolto nei servizi. Per il prossimo triennio occorre consolidare il sistema esistente attraverso la qualificazione dei servizi e l'investimento nelle risorse umane, individuando dei profili professionali e con una azione di formazione/aggiornamento per gli operatori e i coordinatori pedagogici. Sarà inoltre avviata la sperimentazione dei **Nidi familiari**, un'esperienza molto diffusa nell'Europa del Nord, che consente alle cosiddette "tagesmutter" (mamme di giorno) di fare della propria casa un servizio per l'intera comunità e una fonte di guadagno per la propria famiglia. Per coloro che vogliono avviare tale esperienza, verrà anche avviato uno specifico percorso formativo.

**Servizi
all'infanzia e
nidi familiari**

Tra le così dette azioni di sistema, trasversali ai sistemi di istruzione e formazione, sarà attuato un Piano di organizzazione di contenuti per lo sviluppo del Portale "Girandolombria.it" che accompagni la domanda di turismo scolastico che viene sia dalle scuole della nostra regione che dagli altri territori nazionali.

Verrà infine attuato il progetto relativo alla realizzazione di una banca dati – una sorta di anagrafe regionale degli studenti e sulla situazione degli edifici scolastici - fruibile da tutti gli attori istituzionali interessati al modo dell'istruzione che fornisca informazioni per conoscere e definire questioni di rilievo come, ad esempio, quelle dei trasporti, dell'edilizia scolastica e della sicurezza degli edifici, della razionalizzazione delle spese, dell'assolvimento dei diversi doveri (scolastico, di istruzione e formativo) nonché un monitoraggio dell'abbandono scolastico degli studenti.

Le **Politiche attive del lavoro** saranno definite nel già richiamato Programma triennale per le politiche del lavoro. Nel corso del 2011 verranno fortemente condizionate dall'evoluzione dell'Accordo col Governo in materia di ammortizzatori in deroga. Al momento l'ipotesi più probabile è quella della prosecuzione delle attività avviate nel corso del 2010 fino

all'esaurimento degli impegni assunti ai sensi dell'Accordo iniziale sugli ammortizzatori in deroga, senza alcun ulteriore cofinanziamento regionale secondo l'indirizzo prevalente tra le Regioni.

**Le politiche
attive per chi
fruisce di
ammortizzatori
in deroga...**

Le politiche attive connesse ai fruitori di ammortizzatori in deroga coinvolgono un numero di soggetti ormai pari a circa 11.000 persone e quasi 1.700 imprese dei diversi settori manifatturieri e dei servizi. Si tratta dunque di una sperimentazione di grande significato che intercetta una notevole massa di lavoratori delle PMI dell'Umbria, la maggior parte dei quali (lavoratori sotto soglia) fruisce di attività prevalentemente di orientamento ed eventualmente di formazione. Tale attività, che incontra il favore dei lavoratori, apre loro, seppur in forma embrionale, una finestra di opportunità.

Per i lavoratori coinvolti in interruzioni prolungate dal lavoro, i processi di orientamento vengono accompagnati da una massiccia dose di interventi formativi inseriti in una prospettiva di crescita delle competenze e delle abilità capitalizzabili in termini di libretto formativo e di qualifiche conseguite. Si tratta dunque di una sperimentazione che, qualunque sia l'esito della crisi offre, spunti quantitativamente e qualitativamente molto utili per una nuova generazione di politiche attive del lavoro da interpretare come parte centrale del long life learning. Per gli stessi operatori del settore, lo svolgimento delle funzioni di orientamento-formazione in continuo contatto con le dinamiche e le esigenze delle aziende apre la strada ad un'evoluzione verso una dimensione di offerta di servizi integrata fortemente orientata sulla domanda.

Ad integrazione delle politiche attive rivolte ai **percettori di ammortizzatori in deroga**, inoltre, sarà sperimentato un intervento a favore di cassintegrati e soggetti in mobilità rivolto a far compiere un'esperienza di lavoro, di apprendimento sul lavoro e di integrazione al reddito presso gli Uffici giudiziari dell'Umbria.

Nel corso del 2011, sarà reso disponibile un primo nucleo di risorse da utilizzare per accompagnare l'utilizzo dei **contratti di solidarietà nelle imprese** non rientranti nel campo di applicazione della CIGS.

Verrà inoltre sperimentata una prima collaborazione attuativa dell'Intesa con i Fondi interprofessionali. Si tratta di collaborare su progetti di adattabilità attraverso il coinvolgimento regionale per quelle fasce non direttamente oggetto di intervento dei Fondi come ad esempio la figura degli imprenditori. Una seconda possibilità da verificare è quella dell'utilizzo dei Fondi Interprofessionali per finanziare la formazione ai cassintegrati CIGS secondo programmi concordati dalle parti sociali. Si tratta di una prima sperimentazione che dovrà aprire la strada anche a forme più complesse di collaborazione.

Le risorse che residuano nell'ambito dei diversi Assi del POR Fse 2007-2013 e con quelle statali e regionali disponibili saranno attivati interventi per mitigare le difficoltà di accesso al mercato del lavoro delle diverse fasce sociali.

...e per
facilitare
l'accesso al
mercato del
lavoro di
precari...

Un'azione importante sarà la riproposizione degli interventi già sperimentati per favorire la **stabilizzazione di precari** appartenenti alle diverse categorie di contratto atipico (parasubordinati, tempo determinato e così via). Tale azione si è dimostrata efficace, di facile e pronta attuazione e capace di determinare significativi miglioramenti per molti giovani da anni esposti al fenomeno della precarietà. Analoga finalità sarà perseguita attraverso il progetto **Welfare to work** da realizzare secondo le modalità previste da uno specifico programma nazionale e che verrà gestito dal punto di vista operativo dalle Amministrazioni Provinciali.

Un'altra azione di cui valutare la fattibilità è quella dell'erogazione di voucher formativi o per l'acquisto di sussidi didattici per favorire l'autoimpiego e comunque per accrescere le competenze dei soggetti titolari o già titolari di contratti di collaborazione.

Sarà anche attivata un'azione per favorire il reingresso nel mondo del lavoro per **soggetti over-45**, come evidenziato nell'ambito del paragrafo 3.2.1 - con ulteriore incentivazione per la componente femminile - sperimentando modalità capaci di intercettare al meglio reali opportunità di occupazione stabile, anche nella forma del part-time.

...donne...

Tutte le linee di intervento, in coerenza con quanto definito dai criteri di indirizzo del POR Fse 2007-2013, riserveranno un'attenzione prioritaria al tema delle **pari opportunità**. A tal proposito, verrà implementata un'azione specifica per le laureate impegnate in progetti di ricerca presso università e imprese.

Due azioni distinte e convergenti saranno realizzate a favore di **diplomati e laureati**: da un lato se ne favorirà l'inserimento lavorativo attraverso percorsi integrati di formazione e di work-experience presso aziende innovative singole o associate nell'ambito di una rete, dall'altro si realizzerà un'azione volta a proporre percorsi integrati di formazione e lavoro per nuove professionalità con adeguate prospettive occupazionali.

...diplomati e
laureati

A tali azioni si affianca la sperimentazione del primo **Istituto Tecnico Superiore**, appena costituitosi sul tema della mecatronica, di cui si è già parlato nell'ambito delle politiche di istruzione.

Il sostegno all'ingresso nel mondo del lavoro di laureati, in particolare in discipline tecnico-scientifiche, e di tecnici diplomati saranno assi portanti di una strategia di lungo termine che vale sia come politica attiva del lavoro sia come politica per la qualificazione del capitale umano.

Questa azione non può prescindere dal sostegno alla creazione o alla qualificazione di reti di imprese innovative in tutti i settori e, insieme al sostegno all'occupazione dei giovani ricercatori, può contribuire a determinare una crescita permanente della competitività dell'Umbria.

In questo contesto, assumono rilievo anche tutte quelle azioni, ad esempio su specifici programmi europei, che favoriscano la **mobilità dei ricercatori** o dei **giovani con idee imprenditoriali**.

Al di là degli interventi, per un più efficace **sistema di sostegno all'occupabilità** dei disoccupati occorre riqualificare e rafforzare la rete di servizi pubblici per l'impiego, anche aprendo all'ingresso delle agenzie private e garantendo una rete di servizi che punti su orientamento, accompagnamento e supporto alle competenze. A tal fine, nel corso del 2011, verrà approvata una legge regionale per l'accreditamento delle Agenzie che si occupano dei servizi per il mercato del lavoro e, malgrado il venir meno del finanziamento statale, verrà potenziata la rete dei servizi pubblici sviluppando in particolare la tematica dell'orientamento.

Inoltre, sarà effettuata una valutazione di fattibilità ed eventualmente una prima sperimentazione di un sistema di rapporti on-line tra **domanda ed offerta di lavoro** che preveda un mix di orientamento e formazione personalizzata a favore di professionalità specificatamente richieste dal lato delle imprese sulla base delle migliori esperienze internazionali di riferimento.

L'insieme delle azioni svolte nel 2011 costituisce la prima fase della strategia definita dal Piano Triennale per il lavoro che verrà proposto all'attenzione dell'apposito Tavolo della Concertazione.

Ovviamente l'insieme di tali strategie ed azioni sarà coordinato con gli sviluppi del partenariato con l'Unione Europea relativo all'ultima fase del POR 2007-2013.

3.3.6 Qualità ambientale e sviluppo del territorio

Ambiente, paesaggio e territorio possono diventare risorse strategiche per realizzare politiche di sviluppo, riferimenti - non solo culturali - per promuovere l'affermazione di nuovi modelli produttivi che non distruggano le risorse date, ma le conservino per le generazioni future. L'Umbria può diventare un vero laboratorio di sostenibilità: un contesto in cui sperimentare **forme di sviluppo innovative e compatibili con l'ambiente**, un luogo in cui la qualità ambientale costituisce il quadro di riferimento primario per l'impostazione di politiche territoriali e di politiche di sviluppo tra loro coerenti che proprio nel territorio e nel paesaggio vedano una risorsa e una opportunità e che puntino sull'innovazione quale strumento centrale per accrescerne qualità e competitività.

L'individuazione di obiettivi, priorità, linee di intervento è essenziale per attuare politiche coerenti ed azioni significative, ma la traduzione di queste idee in interventi concreti richiede un'adeguata dotazione finanziaria. L'incertezza sulle risorse disponibili per il 2011, dalla questione relativa ai

fondi Fas a quella connessa con l'abbattersi dei tagli operati con la manovra correttiva di luglio, potrebbe rendere incerta una rapida attuazione di molti degli interventi programmati.

Il **Piano Urbanistico Strategico Territoriale (PUST)** e il **Piano Paesaggistico Regionale (PPR)** sono i due strumenti cui è affidata la governance del territorio. Al PUST, introdotto dalla L.R. 13/2009, spetta il compito di *territorializzare le politiche di sviluppo regionale*, delineando la visione dell'Umbria per il prossimo quinquennio, le strategie per dare sostanza a quella visione e individuando - in forte condivisione con il sistema degli enti locali - i relativi progetti strategici. Al **Piano Paesaggistico Regionale (PPR)** compete, nell'ambito dell'inquadramento costituzionale e quindi della definizione del Paesaggio come bene comune primario, la funzione di indirizzo e di valutazione di compatibilità per ogni intervento territoriale. Esso dovrà essere più che uno strumento di difesa dei paesaggi di maggior pregio, lo strumento di regolazione e sostegno alla qualità paesaggistica locale, all'interno delle complessive politiche di sviluppo regionale.

**La governance
del territorio**

In particolare, nel corso del 2011 si procederà alla definizione del Piano Paesaggistico regionale mentre, per quanto riguarda il PUST verrà messa a punto la proposta del documento preliminare ai fini della sua adozione e del successivo percorso di copianificazione, previsto dalla legge regionale.

In materia di **edilizia e urbanistica** occorre intervenire su due fronti: il quadro normativo e la semplificazione e maggior trasparenza dei procedimenti in capo alle amministrazioni pubbliche.

Per quanto riguarda il primo aspetto, nel corso del 2011 verrà rivista la L.R. 11/2005 – *Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale* – e, per alcuni aspetti, al fine di migliorare qualche tipologia di intervento, la L.R. 13/2009 - *Norme per il governo del territorio e la pianificazione e per il rilancio dell'economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente*. Una piena attuazione di tale disposizione, nell'ambito della quale viene data attuazione alle norme nazionali sul "Piano casa", potrà facilitare gli interventi possibili e contribuire al rilancio del comparto delle costruzioni.

Infine, per completare il **quadro normativo regionale** in materia di urbanistica e garantire la piena attuazione di specifiche normative di settore, ad esempio quelle relative ai centri storici e alla sostenibilità ambientale degli edifici, verrà approvata una legge regionale sui meccanismi di perequazione urbanistica, compensazione e premialità.

Per la semplificazione amministrativa, entro il 2011 si interverrà essenzialmente sugli **aspetti autorizzativi/concessori**. Si tratta di un'operazione delicata in quanto si cala su un assetto normativo regionale di recente emanazione e in un quadro di norme nazionali - anch'esse di recente emanazione - caotiche, non coordinate e non sempre derogabili.

Le reti infrastrutturali...

Proprio per questa ragione, verrà attivato un percorso di confronto sul territorio che coinvolga i rappresentanti dei Comuni e di coloro che più da vicino lavorano in ambito edilizio ed urbanistico per definire gli aspetti di maggior criticità e definire appositi regolamenti regionali di semplificazione.

L'integrazione e lo sviluppo territoriale non possono prescindere dal **rafforzamento delle reti infrastrutturali** - materiali ed immateriali - la cui storica carenza limita fortemente l'accessibilità dell'Umbria e costituisce da sempre una delle principali criticità per la crescita della competitività della regione. Occorre evidenziare che la realizzazione degli interventi ritenuti strategici è per la maggior parte in mano allo Stato, in particolare attraverso Anas e Rete Ferroviaria Italiana (RFI) e che l'azione regionale va in primo luogo orientata ad operare affinché lo Stato confermi gli impegni assunti, mettendo a disposizione i finanziamenti necessari. Il nodo delle risorse, la complessità degli interventi, il mutamento degli orientamenti sulle priorità che ha caratterizzato, soprattutto a livello centrale, questi anni spiegano l'allungamento dei tempi di realizzazione delle opere.

In ogni caso il "disegno" per l'Umbria vede la realizzazione di un sistema a pettine con:

- l'asse Nord-Sud imperniato sulla E45 (con la realizzazione prioritaria del Nodo di Perugia, a cominciare dal tratto *Madonna del Piano – Corciano*) comunque da riqualificare e mettere in sicurezza e da trasformare in autostrada (con pedaggiamento agevolato per i residenti),
- l'asse Est-Ovest costituito dalla Quadrilatero Umbria-Marche, dalla E78, dalla Tre Valli, dalla Orte-Civitavecchia, ed i collegamenti ferroviari con l'Alta Capacità (*Foligno-Terontola* e *Orte-Falconara*) e le connessioni della linea FCU con la rete nazionale ad Arezzo,
- l'aeroporto di Sant'Egidio come ulteriore punto strategico.

Per la logistica, i nodi di questo sistema saranno le tre Piastre logistiche di Terni, Foligno e Città di Castello.

Più in dettaglio, nel corso del 2011 proseguiranno i lavori della Quadrilatero, quelli della Tre Valli – per la quale si proporrà ad Anas anche di realizzare l'ulteriore stralcio funzionale sul tratto Baiano – Firenzuola – e quelli sulla linea ferroviaria *Orte-Falconara*. Verranno completati i lavori di ampliamento dell'aeroporto di Sant'Egidio e si avvierà la realizzazione delle Piastre logistiche di Città di Castello e Foligno e Terni con l'approvazione dei progetti esecutivi e l'avvio dei lavori. Si continuerà inoltre a sollecitare l'Anas per l'ammodernamento del casello autostradale di Orte e per la realizzazione del già programmato secondo casello di Orvieto.

Verranno inoltre attuati interventi che interessano solo il territorio regionale e il miglioramento di alcuni collegamenti "interni": è prevista la realizzazione della bretella di collegamento tra la E45 e il nuovo Ospedale di Pantalla,

l'ultimazione dei lavori della variante di Tavernelle alla *strada Pievaiola* e l'avvio dei lavori della variante Gubbio-Mocaiana alla *SS219 Pian d'Assino*. Compatibilmente con i finanziamenti disponibili si cercherà di dare attuazione alle altre opere già inserite nella programmazione regionale.

Il tema della mobilità non può concentrarsi solo sulla realizzazione di infrastrutture: occorre rimettere al centro dell'attenzione la questione della sicurezza e in particolare della **sicurezza stradale**. Partendo da un dato: l'Umbria ha un tasso di morti causate da incidenti stradali tra i più alti in Italia. Si tratta di un fenomeno connesso in parte all'alto tasso di motorizzazione della nostra regione - spiegato anche dalla natura del territorio - ma che, producendo un numero di vittime circa triplo rispetto agli incidenti sul lavoro, merita una specifica considerazione.

...e la sicurezza stradale

Accanto agli interventi sulle infrastrutture, comunque destinati a migliorare i livelli di sicurezza, è pertanto opportuno investire in maniera diretta anche sulla **cultura della sicurezza stradale**: a tal fine, dal 2011, saranno operative nuove convenzioni con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che consentiranno di utilizzare risorse finanziarie del 3°, 4° e 5° Piano annuale di attuazione del Piano Nazionale sulla sicurezza stradale, recentemente "sbloccate" a livello centrale, che potranno essere in parte destinate anche ad azioni in materia di **educazione stradale**, comunicazione, formazione e monitoraggio. Importante è anche la conoscenza del fenomeno dell'incidentalità stradale: non esiste ancora un sistema strutturato a livello regionale che fornisca informazioni tempestive ed omogenee su cause, localizzazione e conseguenze effettive degli incidenti rilevati. È quindi opportuno aggiornare la valutazione di fattibilità del progetto per il **centro di monitoraggio regionale** per la sicurezza stradale, proposto anni fa al Ministero, che potrebbe oggi fruire di un importante contributo statale, a fronte di un corrispondente cofinanziamento di Regione ed Enti locali. A tale struttura potrebbe fare capo l'acquisizione, il trattamento e la diffusione di informazioni su flussi di traffico e condizioni delle strade. In un'ottica di maggiore collaborazione fra tutte le istituzioni e le associazioni che hanno competenze e che operano in questa materia, nel corso del 2011 si intende promuovere anche l'azione di un Comitato e di una Consulta a livello regionale per la sicurezza stradale, come occasione di confronto e di coordinamento fra Regione, Province, Comuni, Forze dell'ordine, mondo della scuola e della sanità, associazioni di settore e di cittadini.

Una regione che guarda al suo futuro cercando di coniugare ambiente e sviluppo, sostenibilità e crescita non può non vedere nel sostegno al **Trasporto pubblico locale (TPL)** una delle leve essenziali attraverso cui, limitando l'utilizzo dell'auto privata, ridurre costi e impatti sull'ambiente e sulla qualità della vita che l'attuale modello di mobilità comporta. È un settore che è stato e sarà fortemente penalizzato dalle recenti manovre economiche del governo nazionale: la riduzione dei finanziamenti operata

Il trasporto pubblico locale...

dal Governo e solo parzialmente compensata dall'Accordo Governo-Regioni del 16 dicembre 2010, non consentirà di assicurare l'attuale livello di servizi. La Regione intende impegnarsi al massimo per facilitare la razionalizzazione e l'efficientamento del sistema del trasporto pubblico regionale e locale, anche attraverso la rivisitazione dei servizi offerti, su ferro e su gomma, confermando la centralità del ferro rispetto al sistema del trasporto pubblico e privato su gomma. Un ulteriore contributo dovrà venire nel facilitare l'accesso alle stazioni ferroviarie e ai terminali degli autobus, oltre alle singole fermate; si intende quindi favorire la sosta delle auto private prevedendo specifiche azioni da condividere con i diversi proprietari delle aree di parcheggio poste in prossimità almeno delle stazioni e dei terminali medesimi. Così come il tema delle aree a domanda debole dovrà essere affrontato con sistemi di trasporto di tipo a chiamata.

**...tra
riorganizzazione**

Un primo contributo alla razionalizzazione delle spese in questo ambito potrà venire dalla piena operatività, nel 2011, dell'**Azienda unica regionale**. Questa operazione consentirà, oltre ai risparmi in termini di gestione operativa, anche una razionalizzazione dei servizi, una più spinta integrazione tra le diverse forme di trasporto, l'eliminazione delle sovrapposizioni. Il nuovo scenario normativo e la nuova articolazione organizzativa del TPL richiede che nel corso del 2011 si apra una **nuova fase programmatica** con l'approvazione della modifica della legge regionale di settore, la L.R. 37/98 - che dovrà indirizzarsi verso una visione del territorio regionale come un *bacino unico*, in coerenza con l'assetto organizzativo che vede al centro del sistema l'Azienda unica regionale dei trasporti - e del nuovo Piano regionale dei Trasporti che punti sulla centralità dei trasporti ferroviari e sull'inserimento della mobilità alternativa nel sistema di trasporto pubblico regionale. L'adozione di questi due provvedimenti è fondamentale in quanto con la fine del 2011 verranno a scadenza i contratti di servizio per il TPL su gomma attualmente in essere e si dovrà procedere all'**affidamento dei servizi di trasporto** attraverso apposite gare.

**...e nuova
programmazione**

Nel 2011 potrebbe prendere avvio il progetto di realizzazione dell'**orario integrato** che consentirà - ai cittadini ed alle migliaia di ospiti che vivono o frequentano la nostra regione per motivi di lavoro, studio o turismo - un uso più agevole del mezzo di trasporto pubblico da tutte le località del territorio regionale, anche da quelle non servite dalla rete ferroviaria.

**Le infrastrutture
immateriali**

Come detto, l'infrastrutturazione del territorio è anche realizzazione di infrastrutture immateriali ed in particolare di **reti di comunicazione a banda larga** che diventano essenziali in un territorio come quello dell'Umbria caratterizzato da una morfologia prevalentemente collinare e montana e dalla presenza diffusa di piccoli centri urbani. Complessivamente si tratta di sviluppare due azioni tra loro fortemente integrate: realizzazione dell'infrastruttura, per la quale nel corso del 2011

proseguiranno i lavori avviati, e sviluppo di sistemi informativi pubblici che transitino sull'infrastruttura (portali integrati per il territorio, servizi sistema sanitario, turistico, dematerializzazione,...), anche in attuazione di quanto previsto dal Piano Telematico regionale e dal Piano Strategico per la Società dell'Informazione, di cui si tratta più ampiamente al paragrafo 3.1.

Per l'attuazione di questa azione è indispensabile intervenire sul sistema di governance distinguendo la realizzazione e la gestione dell'infrastruttura informatica (affidata a Centralcom, soggetto interamente pubblico) dalla produzione dei servizi informatici a supporto delle attività della P.A. e dei privati, diffusi attraverso l'infrastruttura pubblica dietro corrispettivo di adeguati canoni.

Il conseguimento di questo obiettivo, nel corso del 2011, favorirà l'**attivazione di servizi** che transitino sulla banda larga che, prioritariamente coinvolgeranno soggetti del settore pubblico. Contestualmente, nel corso del 2011, verrà approvata una legge regionale sulle **tecnologie dell'informazione**, una disciplina fondamentale per regolamentare un settore in continua espansione.

Restando in questo ambito, il 2011 sarà anche un anno importante in vista del passaggio, anche in Umbria, al **digitale terrestre**. Un fatto previsto per il 2012, ma per il quale sarà bene attivarsi con tempestività in quanto coinvolgerà l'intera popolazione provocando, probabilmente, non pochi disagi. Nel corso del 2011 si attiveranno interventi di formazione nei confronti del volontariato della protezione civile che sarà impegnato per la diffusione di informazioni e il supporto ai cittadini.

Tutela del territorio è anche **prevenzione dei rischi e messa in sicurezza**, azioni di grande rilievo in un territorio come quello umbro caratterizzato da un'elevata incidenza di aree soggette a rischio idrogeologico e a rischio sismico. L'Umbria ha portato avanti in questo campo politiche molto attente, si tratta quindi di proseguire sul percorso intrapreso anche con interventi di manutenzione delle opere già eseguite a protezione dei centri storici instabili – Orvieto, Todi, Massa Martana – e con interventi di mitigazione nelle situazioni a più alto rischio. Proprio in relazione a queste ultime, nel corso del 2011 si darà attuazione all'Accordo di programma sottoscritto con il Ministero dell'Ambiente che prevede un finanziamento di oltre 48 milioni di euro – il 50% a carico del bilancio dello Stato e il 50% con fondi FAS regionali – per la realizzazione di 9 interventi per la mitigazione del rischio idraulico e di 9 interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico da frana. In particolare, in relazione alle risorse effettivamente disponibili, verranno avviati gli interventi ritenuti prioritari e "cantierabili", ovvero con uno stato della progettazione più avanzato.

La messa in sicurezza del territorio...

...e la prevenzione

Dal punto di vista delle norme, nel corso del 2011 verrà definito l'aggiornamento della L.R. n. 18/02 - relativa alla prevenzione sismica - e del relativo regolamento tecnico con l'obiettivo di farne uno strumento più

efficace di tutela del patrimonio pubblico e privato. Questa operazione dovrebbe essere accompagnata da una **adeguata dotazione finanziaria** che sostenga l'attuazione di interventi di riduzione della vulnerabilità sismica, interventi che potrebbero essere effettuati con costi non particolarmente significativi nell'ambito di attività di ristrutturazione di vecchi edifici. In aggiunta al sostegno finanziario, l'incentivo nei confronti dei privati potrebbe venire anche dall'introduzione di meccanismi di premialità di tipo urbanistico.

Nel corso del 2011, infine, verranno definiti i criteri per la modifica della L.R. n. 65/78 sul consolidamento degli abitati, con l'obiettivo di aggiornarla ed armonizzarla con la normativa nazionale vigente ed in particolare con le Norme Tecniche di Attuazione del Piano di Assetto Idrogeologico del fiume Tevere.

Il 2011 sarà l'anno in cui entrerà nel vivo l'attuazione degli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del dicembre 2009 nel comune di Marsciano e nei comuni limitrofi.

Il sisma di Marsciano

La **scarsità delle risorse** messe a disposizione impone un'accurata selezione degli interventi prioritari da finanziare. In tale contesto si provvederà anzitutto a dare esecuzione agli interventi volti a superare le situazioni di maggiore criticità, rappresentate dai nuclei familiari sgomberati e dalla necessità di garantire condizioni sufficienti per lo svolgimento delle attività didattiche.

Relativamente ai nuclei familiari sgomberati, oltre a garantire forme di assistenza quali la concessione dei contributi per l'autonoma sistemazione, si procederà - come stabilito dall'Ordinanza Commissariale n. 164/2010 - al finanziamento degli interventi della *"ricostruzione leggera"* sulle abitazioni principali sgomberate, nei limiti delle disponibilità finanziarie previste dal piano di riparto approvato con Ordinanza Commissariale n. 145/2010, così come modificato dall'Ordinanza n. 182/2010.

È inoltre prevista l'approvazione del "Programma Integrato di Recupero (P.I.R.) di Spina", indispensabile per avviare il recupero del borgo storico e, per l'avvio della *"ricostruzione pesante"*, risulterà fondamentale la predisposizione delle relative norme tecniche e procedure amministrative.

Nel corso del 2011, infine, saranno completati gli interventi di prima necessità relativi all'edilizia scolastica.

Nel contempo saranno sollecitati presso il Governo tutti gli interventi necessari a garantire il reperimento di ulteriori finanziamenti. Le azioni intraprese dal Commissario in tal senso hanno già prodotto i primi risultati, con la previsione di uno stanziamento di ulteriori 6 milioni di euro nell'ambito della legge di stabilità per l'anno 2011 in corso di approvazione. Le eventuali ulteriori risorse che si renderanno disponibili determineranno, per l'anno 2011, la necessità di adeguare la programmazione già emanata.

Nel contempo continuerà la sollecitazione nei confronti del Governo anche per reperire ulteriori risorse per il completamento degli interventi di ricostruzione nelle aree danneggiate dal sisma del 1997 e del 2000.

Proprio il sisma del 2009 ha messo in evidenza l'efficienza del **sistema di protezione civile regionale** che, nel giro di poche ore, è stato in grado di mobilitarsi ed organizzare i primi interventi. Tale sistema, che può comunque essere ulteriormente rafforzato attraverso il potenziamento delle forme di coordinamento tra istituzioni pubbliche e organizzazione del volontariato, troverà una forma definitiva con l'attivazione del Centro regionale di Protezione civile di Foligno e con la definizione del quadro normativo regionale di riferimento e dei conseguenti assetti organizzativi.

La Protezione civile regionale

Nel corso del 2011 verrà strutturata la Sala Operativa Unica Regionale, integrata con le funzioni della Sala Operativa Unica Unificata Permanente operante in materia di incendi boschivi, anche attraverso la stipula di protocolli ed intese con le principali istituzioni operanti nel sistema regionale di Protezione Civile. Tale sinergia di forze consentirà di creare una struttura operativa unica in cui convergono tutte le principali componenti del Sistema regionale, favorendo un'azione forte ed univoca di coordinamento, nonché l'impiego congiunto ed integrato di forze e di risorse, tanto in emergenza quanto in situazione ordinaria.

Il processo di riorganizzazione in corso prevede, di pari passo, la definizione del **quadro normativo regionale** in materia, che individui funzioni, ruoli e competenze di tutte le componenti del sistema regionale di Protezione civile. Nel 2011, verrà dunque revisionato il disegno di legge in materia, presentato dalla precedente Giunta regionale, al fine di adeguarlo al nuovo programma di governo in vista di un prossimo avvio dell'iter di approvazione.

Con la passata legislatura si è chiusa una fase in cui in **campo ambientale** la Regione ha lavorato intensamente per la predisposizione di una serie di piani e normative settoriali che hanno definito un quadro di disposizioni, linee di intervento e priorità attraverso cui realizzare l'obiettivo ambizioso di tutelare il prezioso patrimonio ambientale regionale, la qualità della vita e la salute dei cittadini senza frenare la crescita e lo sviluppo dell'economia regionale. Ora si apre una fase nuova e forse ancor più complessa: dare attuazione a quel disegno, valutare l'efficacia delle azioni poste in essere, intervenire tempestivamente per "aggiustare il tiro" laddove necessario.

Tutelare l'ambiente...

In materia di **acque**, ad esempio, con l'approvazione del Piano di tutela delle acque (PTA) e del Piano regolatore degli acquedotti si dispone di un quadro conoscitivo e normativo di rilievo per tutelare e programmare l'uso delle risorse idriche regionali. In tale ambito verrà affrontato il tema dell'**equilibrio tra agricoltura e ambiente**, della composizione di interessi a volte divergenti come quelli di un settore economico importante - anche in termini di tutela del territorio e vitalità di aree della regione altrimenti

...con interventi
in materia di
acque...

destinate all'abbandono - e la sua sostenibilità ambientale. Nel corso del 2011 verrà data attuazione ad alcune misure del PTA relative alla qualità delle acque, attraverso l'emanazione di appositi regolamenti in materia di scarichi, aree di salvaguardia dei punti di captazione delle acque destinate al consumo umano e utilizzazione agronomica del digestato proveniente da impianti di produzione di biogas alimentati da biomasse e/o effluenti di allevamento, regolamento - quest'ultimo - che interessa direttamente il settore agricolo. Il PTA, inoltre, prevede che entro il 2015 gli agglomerati ricadenti nelle aree classificate "sensibili" siano serviti da impianti di depuratori dotati di trattamento terziario (per l'abbattimento del fosforo e dell'azoto). Occorre dunque programmare una serie di interventi in tal senso e prevedere anche azioni per garantire una copertura fognaria adeguata degli agglomerati con impianto finale di depurazione, oggi non sempre assicurato. Si tratta di una operazione che nel corso del 2011 assumerà tratti diversi a seconda della effettiva disponibilità di risorse finanziarie. Proseguiranno intanto alcuni interventi in corso e verranno avviati gli interventi sul depuratore di Perugia (Pian della Genna) e sulla depurazione dell'agglomerato di Todi, nonché il primo intervento finalizzato alla raccolta e depurazione delle acque reflue degli agglomerati circumlacuali del lago Trasimeno.

Nel corso del 2011, dovranno anche essere individuate soluzioni definitive ai recenti fenomeni di **inquinamento delle falde acquifere** registrati nelle aree di Marsciano e di Bettona. Si tratta di un percorso che è già stato avviato e che, in stretto collegamento con tutti gli attori del territorio, dovrà definire interventi sull'impiantistica e sulle modalità operative dei produttori che consentano di porre rimedio al trade-off tra attività zootecniche e sostenibilità ambientale, tenendo conto che in Umbria questo principio non può essere messo in discussione.

Sempre in tema di acque, e in particolare di utilizzo della circolazione delle acque in profondità, si lavorerà per mettere in atto azioni per lo sfruttamento della risorsa geotermica profonda. Tutta la zona occidentale del territorio regionale, indicativamente ad ovest del corso del fiume Tevere, presenta buone possibilità di sfruttamento geotermico a fini energetici, con la possibilità di sviluppare sistemi di utilizzo delle risorse a fini multipli, garantendo una elevata sostenibilità ambientale dei progetti.

Nel corso del 2011, in considerazione della necessità di conoscere con maggiore dettaglio la risorsa geotermica potenziale e disponibile, per effettuare una quantificazione della stessa e per redigere un piano regionale di utilizzo (anche in ottemperanza della direttiva europea 2009/28), verrà sviluppato un progetto di valutazione del **potenziale geotermale** nelle principali aree di interesse - anche con indagini sperimentali - e verrà predisposto un regolamento per disciplinare l'utilizzo delle risorse geotermiche. Un tema, quello delle risorse geotermali, che

potrà diventare un elemento ulteriore delle politiche energetiche dei prossimi anni di cui si tratta ampiamente nel paragrafo 3.3.2.

Per quanto riguarda il **lago Trasimeno**, nel corso del 2011, oltre al proseguimento degli interventi manutentori ordinari e straordinari, verrà completata la condotta da Montedoglio al comprensorio irriguo di Tuoro sul Trasimeno che consentirà una riduzione dei prelievi ad uso irriguo. La loro totale cessazione potrà realizzarsi con il completamento, previsto per la fine del 2012, della condotta che dovrà raggiungere il comprensorio di Castiglione del Lago. Con l'attuazione di tali interventi dovrà essere necessariamente affrontata la questione dell'utilizzo, da parte degli agricoltori, dell'acqua proveniente da Montedoglio, definendone, in accordo con tutti i soggetti coinvolti, modalità e costi.

Altra importante questione in materia di bacini idrici è l'avvenuta approvazione - da parte del Consiglio Superiore dei LL.PP. - del progetto di messa in sicurezza del versante destro della diga sul fiume Chiascio che, data anche la disponibilità delle necessarie risorse finanziarie, consentirà l'avvio dei lavori nel corso del 2011.

Un tema di grande interesse e di grande attualità è quello della produzione e dello smaltimento di **rifiuti**. Anche in questo ambito, gli obiettivi da raggiungere e il percorso da seguire sono indicati nel Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR) che potrà essere aggiornato alla luce del d.lgs. 205/2010, e qualora vengano emanate le previste direttive da parte del MATTM, solo per la parte "preparazione per il riutilizzo dei rifiuti". Il 2011 sarà un anno centrale in cui dovranno essere attivate tutte le diverse possibili azioni atte a recuperare alcuni ritardi. Una particolare attenzione sarà rivolta alla accelerazione delle procedure di approvazione dei piani d'ambito dei 4 ATI, nonché all'incremento della percentuale di raccolta differenziata. Si intende quindi accompagnare gli Ati nel percorso per l'approvazione dei singoli Piani d'ambito attraverso un'intensa attività di supporto e coordinamento che ne garantisca la coerenza su scala regionale.

...rifiuti...

Il PRGR, che ha scelto di spingere sulla **raccolta differenziata** e in particolare sui sistemi di raccolta porta a porta, prevede che entro il 2012 la percentuale di rifiuti differenziati in Umbria raggiunga il 65%. Si tratta di un obiettivo ambizioso ma realistico, come mostrano i dati di quelle aree in cui il passaggio al sistema di raccolta porta a porta è già stato attuato, ma che - a scala regionale - potrà essere raggiunto con un impegno congiunto tra Regione e Comuni che vede la sottoscrizione di uno specifico protocollo d'intesa finalizzato a realizzare una capillare informazione ai cittadini e la destinazione di risorse regionali volte a favorire, anticipando la programmazione di ambito, la riorganizzazione dei servizi di raccolta domiciliare. In conformità al programma triennale di sostegno per la raccolta differenziata, saranno destinati maggiori contributi che, nel 2011,

verranno erogati prioritariamente ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e solo a fronte dell'effettivo riscontro dei risultati conseguiti in termini assoluti e relativi. Accanto alle azioni di sostegno, si darà attuazione al sistema di premi e sanzioni nei confronti dei Comuni che raggiungono o meno gli obiettivi fissati. Oltre alle attività di raccolta differenziata, in linea con quanto previsto dal decreto legislativo n.205 del 3 dicembre 2010, di attuazione della direttiva 2008/98/CE, andranno sviluppate azioni per il **recupero dei materiali** (riuso e riciclo).

Dovrà essere realizzato, attraverso percorsi partecipati, un programma di prevenzione finalizzato alla riduzione dei rifiuti alla fonte, partendo dagli indicatori ricavabili da esperienze già in atto - detersivi alla spina, fontanelle di acqua, distributori di latte crudo – iniziative che, accanto all'effettivo impatto sulla riduzione dei rifiuti da imballaggio, contribuiscono a diffondere tra i cittadini una cultura di maggior attenzione a questo tema. Infine, entro il 2011, dovranno essere risolte le questioni ancora aperte relative alla chiusura del ciclo dei rifiuti definendo la localizzazione ed il piano di fattibilità del nuovo impianto di trattamento termico da parte dell'ATI 2, a servizio anche dell'ATI 1 e dell'ATI 3, e l'individuazione dell'impianto esistente nel territorio e a servizio dell'ATI 4.

La fase realizzativa dell'impianto di trattamento termico avrà inizio al raggiungimento del 50% di raccolta differenziata su base regionale. Si riconfermano le linee del Piano regionale dei rifiuti per quel che riguarda il passaggio da tassa a tariffa e la separazione tra i soggetti che gestiscono il servizio di raccolta e l'impianto di smaltimento finale.

Nel corso del 2011 sarà comunque inevitabile ampliare le discariche di Le Crete (limitatamente al secondo calanco), Belladanza e Borgo Giglione, un'operazione indispensabile a causa dell'esaurimento delle capacità residue autorizzate, e della prossima chiusura di quelle di Pietramelina e S. Orsola, (Colognola è previsto che possano essere conferiti solo rifiuti speciali). L'ampliamento dovrà assicurare il soddisfacimento del fabbisogno complessivo di smaltimento, tenendo conto anche dei possibili ritardi che potrebbero manifestarsi per la messa a regime del servizio di trattamento termico.

Il tema delle acque e dei rifiuti aprono inevitabilmente la questione dei **servizi pubblici locali**, un tema trasversale che interessa il campo dell'ambiente, ma anche, ad esempio, quello dei trasporti. Si pone la questione delle aggregazioni, della nascita di *multiutilities* regionali in grado di competere sul mercato e, per le amministrazioni pubbliche, quella fondamentale dei controlli, della qualità dei servizi resi al cittadino, dei costi per la collettività. A tal proposito sarà necessario lavorare ad una nuova legge regionale che, in coerenza con quanto previsto dalla legge finanziaria 2008, preveda la consultazione obbligatoria delle associazioni dei

consumatori nella definizione, verifica e valutazione dei parametri qualitativi e quantitativi dei servizi pubblici locali, anche attraverso l'istituzione di una sessione annuale di verifica sul funzionamento di tutti i servizi offerti ai cittadini sul territorio regionale.

Per il tema dell'inquinamento atmosferico, nel corso del 2011 verrà definita la nuova edizione del **Piano della qualità dell'aria**. Si tratta di un argomento che, forse più di altri, si interseca con altre programmazioni settoriali e tale Piano dovrà dunque essere redatto in forte coordinamento con il nuovo documento sulla strategia regionale in materia di energia e con il nuovo Piano regionale dei Trasporti. Proprio in **ambito urbano** si gioca una parte importante della partita sulla qualità dell'aria sia attraverso il tema della mobilità che attraverso quello dell'efficienza energetica in edilizia. Un tema per il quale occorre che, nel corso del 2011, la Regione intervenga, sia finanziariamente che con la messa a punto di alcuni aspetti normativi, perché i Comuni generalizzino le forme di premialità ed incentivazione urbanistica previste dalla L.R. 17/2008 - *Norme in materia di sostenibilità ambientale degli interventi urbanistici ed edilizi* - per gli interventi di riqualificazione edilizia.

...qualità
dell'aria...

In **materia di cave e attività estrattive**, nel corso del 2011 verrà approvata una nuova normativa regionale che ridisegni l'architettura del sistema di autorizzazione all'attività di cava, ponendo questa funzione in capo alle Province. Si tratta di una scelta che va in direzione di una semplificazione dei rapporti tra imprese e soggetto pubblico, ma che al contempo concentra in un unico soggetto, la Provincia appunto, l'attività di programmazione, autorizzazione e controllo.

...attività
estrattive

3.4 Il sistema di welfare e di tutela della salute

3.4.1 Investimento per la salute delle persone

Per il sistema sanitario umbro, la sfida dei prossimi anni è quella di riconfermare la propria natura universalistica **difendendo ed allargando il diritto alla salute**, aumentando qualità e innovazione e tenendo fermo il principio della sostenibilità finanziaria. Quest'ultima, a sua volta, non si deve tradurre in un approccio "ragioneristico" alla sanità volto a razionare le risorse, ma deve concorrere a proseguire nel lavoro d'innalzamento dell'efficacia e della qualità delle prestazioni, sempre associata all'economicità del sistema.

L'Umbria ha il vantaggio – largamente riconosciuto a livello nazionale – di "partire" con i conti in ordine e con un sistema sanitario in grado di fornire prestazioni di qualità: un quadro che è frutto di un percorso costruito negli anni con azioni di razionalizzazione su macrosettori della spesa - rete

**I conti in
ordine della
sanità in
Umbria...**

ospedaliera, spesa farmaceutica, costo del personale - e che consente di guardare all'entrata in vigore del federalismo fiscale e all'applicazione dei costi standard e dei conseguenti fabbisogni standard senza i timori della gran parte delle Regioni italiane. Il sistema sanitario umbro si pone infatti come uno dei benchmark per l'applicazione dei costi standard e ai vertici della "classifica nazionale" anche in termini di appropriatezza e qualità dei servizi sanitari erogati, come risulta dall'analisi di 34 indicatori di performance individuati dal Ministero della Salute.

Questa buona situazione di partenza costituisce, per certi versi, anche una criticità perché indica che i margini per ulteriori recuperi di efficienza - comunque possibili - sono molto ridotti. La sfida riguarda adesso la miglior organizzazione, la razionalizzazione e l'ottimizzazione del sistema sanitario: azioni che richiedono interventi più mirati e selettivi e che, proprio per questo, sono particolarmente complesse e delicate.

Un primo passo da compiere è quello relativo alla nuova legge sui criteri per le nomine dei direttori e dei ruoli apicali in sanità, nonché sui criteri per la valutazione sul conseguimento degli obiettivi affidati al momento del conferimento degli incarichi.

**..e la sfida
per coniugare
qualità ed
efficienza**

Ciò premesso, la scelta strategica dell'universalità da perseguire in un quadro di risorse finanziarie sempre più condizionato dalla scarsa crescita e dalle esigenze del bilancio dello Stato, accentuate dai vincoli di convergenza Europea, chiama infatti ad una sfida estremamente complessa, che richiede una grande capacità di governo, in grado di coniugare **qualità ed efficienza**.

In termini concreti/operativi si tratta di continuare a supportare la strategia prevista dal Piano Sanitario Regionale 2009-2011, attraverso:

- il rafforzamento dell'impegno nei programmi di **prevenzione**, consolidando i livelli di eccellenza raggiunti;
- un ulteriore potenziamento dell'**assistenza territoriale**;
- lo sviluppo dell'offerta di "cure intermedie" per la gestione della fase post acuta e la cronicizzazione attraverso l'avvio di una fase di sperimentazione in tutte le aziende sanitarie territoriali. Questa sperimentazione va sostenuta con una attività formativa anche con il contributo dell'Università;
- il completamento dell'azione di rinnovamento della **rete ospedaliera** regionale, sia a livello strutturale che organizzativo.

La rilevanza della componente degli anziani in Umbria comporta per il sistema socio-sanitario la presenza di una consistente domanda di servizi verso la non autosufficienza, che incide profondamente nel carico di cura che pesa sulle famiglie anche in termini finanziari. Questa è la sfida principale per il sistema socio-sanitario regionale che deve ulteriormente accentuare la riqualificazione della funzione ospedaliera intorno agli

ospedali della rete dell'emergenza, spostando così risorse verso la rete dei servizi territoriali, accanto ad una sempre maggiore integrazione con gli interventi di natura sociale.

In materia di **prevenzione**, nel corso del 2011 verrà data attuazione al **Piano regionale della prevenzione (P.R.P.) 2011-2012** che prevede azioni rivolte alla popolazione generale oltre che alla popolazione a rischio. In particolare verranno sviluppate - in stretto collegamento con i Medici di Medicina Generale, i Pediatri di Libera Scelta, il mondo della scuola e i Comuni - azioni di promozione di uno stile di vita sano con l'obiettivo di raggiungere quote di popolazione sempre più ampia, nelle diverse fasce di età, compresa quella anziana come strumento efficace per la prevenzione della disabilità.

**Prevenzione
degli infortuni
sul lavoro e
malattie
professionali...**

Nel settore della sanità pubblica veterinaria, al fine di rispondere in modo propositivo agli obiettivi dei Piani Sanitari Nazionali e alle direttive comunitarie in tema di sicurezza della salute dei consumatori, i Servizi Veterinari delle Aziende Sanitarie Locali avvieranno un processo di Accreditamento delle procedure e delle attività normalmente svolte. Tale processo dovrà trovare compimento entro la vigenza del Piano Sanitario Regionale 2011 – 2013.

Per quanto riguarda la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, verrà data attuazione, tra l'altro, al progetto "Agricoltura più sicura" in collaborazione con le Associazioni di categoria prevedendo per il prossimo anno da un lato un incremento delle attività di vigilanza nel settore per un totale di almeno 220 aziende ispezionate, dall'altra la formazione dei circa 80 tecnici delle Associazioni di categoria sui temi specifici della sicurezza delle macchine agricole, con l'obiettivo di sensibilizzare sempre più attivamente il mondo dell'imprenditoria agricola. Di particolare rilievo sarà inoltre l'attività svolta per l'emersione delle malattie professionali, con una più stretta collaborazione con il Registro Tumori Umbro di Popolazione (R.T.U.P.) e i reparti di oncologia per individuare i tumori di origine professionale.

Rispetto agli **screening**, nel corso del 2011, accanto al completamento del sistema informativo unico, il P.R.P. prevede la prosecuzione degli screening del colon retto e mammografico e il miglioramento dell'adesione all'invito, con l'obiettivo di tendere agli standard "desiderabili" rispettivamente del 65% e del 70% e con particolare attenzione a garantire a tutta la popolazione bersaglio (anche a quella appartenente ad etnie diverse) i vantaggi della diagnosi precoce fino al completamento del percorso clinico, nel caso di riscontro di positività.

**...e gli
screening per
la diagnosi
precoce**

Per quanto riguarda invece il tema dell'**assistenza territoriale**, l'attività da intraprendere si concentrerà sul potenziamento dell'assistenza domiciliare e sulla realizzazione di strutture per le cure intermedie. Le azioni e gli

Il potenziamento dell'assistenza territoriale...

standard di dimensionamento regionale da raggiungere nel periodo di vigenza del Dap sono:

- potenziamento dell'assistenza domiciliare a partire dalle cure domiciliari per comprendere l'assistenza tutelare e l'assistenza domestica, con l'obiettivo di raggiungere un numero di casi trattati pari al 65 per mille della popolazione con età >65 anni. Questo aspetto dovrà essere potenziato anche dal punto di vista della qualità e delle competenze dei soggetti che erogano tali prestazioni. A tale scopo si realizzeranno percorsi formativi per addetti all'assistenza domiciliare degli anziani e dei disabili;
- realizzazione di nuove RSA a degenza breve, per le quali si conferma la dotazione complessiva di 400 posti regionali previsti dal PSR 2003-2005, precisando che le nuove attivazioni sono da considerare in diminuzione della dotazione di posti letto ospedalieri per acuti;
- attivazione di posti letto in strutture che rappresentino "presidi territoriali di comunità" e che, in alcune realtà sperimentali, sono stati chiamati "Ospedali di comunità";
- realizzazione di nuovi centri semiresidenziali a ciclo diurno, in grado di garantire una offerta socio riabilitativa ed educativa rispetto a malattie altamente invalidanti quali il morbo di Alzheimer o la sindrome autistica. Gli obiettivi da raggiungere sono fissati, rispettivamente, in 0,30% di ospiti rispetto alla popolazione con età >75 anni e 0,20% di ospiti rispetto alla popolazione con età compresa tra 0 e 15 anni;
- ulteriore attuazione degli interventi di qualificazione delle strutture residenziali (RP) esistenti e potenziamento dei posti letto.

... l'integrazione tra servizi sanitari e servizi sociali...

I **presidi territoriali di comunità**, concepiti come la naturale evoluzione delle Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA) a degenza breve andranno a definire una rete per le cure intermedie in grado di garantire la continuità assistenziale dopo le dimissioni ospedaliere, nell'ambito dei quali la gestione clinica verrà affidata ai Medici di Medicina Generale con il supporto della medicina specialistica e della Continuità assistenziale e con un alto livello di assistenza infermieristica.

Il tema dell'assistenza territoriale apre la questione dell'integrazione tra servizi sanitari e servizi sociali: la **rete distrettuale** dovrà sempre più diventare il perno di questa integrazione e il punto di riferimento per la gestione delle patologie croniche e di quelle che necessitano di assistenza a lungo termine, in un'ottica di miglioramento della qualità della vita del paziente che può ricevere cure ed assistenza rimanendo a casa e a costi inferiori. Questi aspetti sono strettamente correlati al tema della **non autosufficienza** che, nel 2011, vedrà entrare a regime le azioni previste dalla legge e dal relativo Piano regionale (PRINA).

L'**evoluzione organizzativa del S.S.R.**, volta a soddisfare i bisogni più attuali della collettività, è stata caratterizzata da un lato per il

potenziamento dei servizi di Riabilitazione e Lungodegenza per i pazienti anziani, degli Hospice per i terminali e con l'istituzione di Residenze Sanitarie Assistite, dall'altro per la diversificazione delle macrofunzioni degli ospedali che vengono distinti in ospedali di alta specialità, di emergenza e di territorio. Tali scelte organizzative, supportate da una forte integrazione tra programmazione sanitaria e programma degli investimenti, hanno comportato la riorganizzazione della rete ospedaliera con l'obiettivo di promuovere la massima integrazione tra l'ospedale e i servizi territoriali al fine di migliorare l'efficienza e, più in generale, la qualità del sistema e delle prestazioni erogate.

...e la promozione dell'integrazione tra ospedale e servizi territoriali

Nella logica descritta, con la deliberazione n. 1972/2009 la Giunta regionale ha approvato il Programma pluriennale regionale degli investimenti per la realizzazione e l'ammodernamento delle strutture sanitarie e per l'acquisizione di tecnologie relativo agli anni 2010-2012 che, di fatto, chiude la programmazione avviata alla fine degli anni novanta e determina il nuovo assetto della **rete ospedaliera regionale**.

Il nuovo assetto della rete ospedaliera...

Tale programma prevede l'assegnazione sia di risorse regionali, previste dalla L.R. n. 7/04, sia delle risorse statali di cui all'art. 20 della legge n. 67/88 destinate a finanziare, anche nel 2011, interventi di edilizia sanitaria e tecnologie sanitarie.

Per l'utilizzo dei fondi di cui all'art. 20 della legge n. 67/88, è stata predisposta tutta la documentazione (D.G.R. n. 1974/2009 di adozione del Documento Programmatico Regionale per gli Investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie ai sensi dell'Accordo Stato-Regioni del 28 febbraio 2008), propedeutica alla sottoscrizione dell'Accordo di Programma con il Ministero della Salute e con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La legge n. 122/2010 crea però **incertezza sulle disponibilità** delle somme previste negli Accordi di Programma già predisposti dalle regioni, come quello della Regione Umbria che è stato già approvato dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici in sanità del Ministero della Salute. L'incertezza sulla disponibilità delle risorse statali, sia relative alla competenza che alla cassa, comporta - ad esempio - la sospensione dell'applicazione di normative che sono alla base dei processi autorizzativi all'uso delle strutture ospedaliere, come le nuove norme fondamentali relative alla sicurezza antincendio.

...e le incertezze sulle risorse statali

Ciò provoca notevoli rallentamenti all'attività regionale, creando una situazione di incertezza che rischia di compromettere l'esecuzione di interventi infrastrutturali fondamentali per la sostenibilità e la qualità del sistema sanitario umbro e quindi per la salute e la sicurezza dei cittadini.

Il Programma regionale prevede infatti la realizzazione dei **due nuovi Ospedali** di Narni-Amelia e del Lago Trasimeno, lo sviluppo del sistema informativo sanitario integrato in ambito clinico, l'adeguamento strutturale ed impiantistico delle strutture sanitarie esistenti, l'acquisizione di nuove

tecnologie di alta definizione e il cofinanziamento, per un importo pari a circa il 50% del costo totale, del laboratorio del Centro di Genomica Funzionale di Perugia.

Per il 2011 si prevede, fermo restando le incertezze relative alla disponibilità delle risorse statali, che le aziende U.S.L. numero 2 e numero 4 provvedano a bandire le gare per l'appalto dei lavori per la realizzazione dei due nuovi ospedali di territorio.

Oltre ai previsti interventi infrastrutturali, verranno potenziate le forme di integrazione e messa in rete delle risorse attraverso lo strumento organizzativo delle **reti cliniche**, che garantisce percorsi assistenziali omogenei sul territorio regionale, alta qualità, maggior appropriatezza delle prestazioni erogate. Pertanto, nel corso del 2011, le attività principali riguarderanno:

Gli interventi per le reti cliniche...

- il potenziamento delle reti cliniche già implementate e l'organizzazione di nuove reti regionali - prioritariamente emergenza/urgenza, malattie rare, diabetologia, cardiologia, gastroenterologia, sistema nervoso e organi di senso e riabilitazione;
- la riduzione del numero dei posti letto per acuti e il potenziamento del post-acuzie, fissando l'obiettivo di dotazione del 3,3 per mille per le acuzie e confermando gli obiettivi dello 0,5 per mille per le lungo degenze e la riabilitazione ospedaliera e dello 0,12 per mille per le strutture di riabilitazione estensiva extraospedaliera territoriale;
- il potenziamento del livello di capacità di interfaccia delle reti esistenti con le reti extra-regionali, sviluppando accordi con le regioni limitrofe a partire dalla Toscana e dalle Marche;
- l'entrata in funzione dell'Ospedale unico territoriale di Todi-Marsciano, per il quale verranno garantiti i finanziamenti necessari per l'acquisizione delle attrezzature.

Si tratta quindi di riorientare i livelli di assistenza attraverso il "riequilibrio" tra assistenza ospedaliera e assistenza territoriale in modo da consentire, al tempo stesso, una razionalizzazione dell'uso delle risorse e un miglioramento dell'efficienza e del livello di **appropriatezza** della prestazione sanitaria. In effetti, solo la coesistenza di entrambi questi "ingredienti" e la loro armonica integrazione può garantire una maggiore efficienza del sistema sanitario e una migliore qualità delle prestazioni erogate ai cittadini.

Da nuove e più stringenti forme di integrazione, da un potenziamento della *clinical governance*, dall'eliminazione di duplicazioni e sovrapposizioni potranno essere recuperate risorse da destinare alle innovazioni in materia di diagnostica, trattamenti terapeutici e riabilitativi, ad ulteriori investimenti sul territorio e nel fondamentale campo della prevenzione (sia primaria che secondaria), ad assicurare quelle prestazioni che, pur non rientrando tra

quelle essenziali, contribuiscono ad innalzare la qualità dell'offerta assicurata ai cittadini.

Uno degli elementi che deve caratterizzare trasversalmente la sfida per il miglioramento della qualità dell'assistenza è la riduzione delle **liste d'attesa**, in attuazione del Piano nazionale di governo delle liste di attesa 2010-2012, da conseguire proprio attraverso il potenziamento dell'appropriatezza di erogazione delle prestazioni per garantire la massima tempestività di presa in carico dei pazienti nelle situazioni acute e assicurare risposte in tempi compatibili con le esigenze di trattamento, in tutte le situazioni in cui è programmato il tempo di follow-up.

**...quelli per la
riduzione
delle liste di
attesa**

La necessità di riorganizzare il sistema di accessi e di prenotazione delle prestazioni sanitarie significherà riorganizzare il sistema di prenotazione (CUP). Il **modello di CUP Integrato Regionale**, interaziendale, è quello che risulta per la realtà umbra più adeguato a rispondere alle esigenze aziendali e regionali. L'obiettivo è quello di articolare l'offerta, consentendo ai singoli punti di prenotazione di "vedere" tutte le disponibilità delle prestazioni erogabili, differenziando i livelli di accesso degli utenti.

Ciò consentirà di interfacciare in modo ottimale il complesso dell'offerta con quello della domanda di prestazioni e permetterà di differenziare le prestazioni per tipologia e criticità, di individuare i percorsi diagnostico-terapeutici prioritari e definirne le corrette modalità di gestione. Il modello deve essere esteso a tutte le prestazioni di specialistica ambulatoriale e in primo luogo alle prestazioni sottoposte a prioritarizzazione (RAO - *Raggruppamenti Omogenei di Priorità*). La metodica RAO, modalità di governo dell'appropriatezza, è già utilizzato in Umbria, ma in maniera diversificata per tipologia di prestazione nelle diverse aziende sanitarie. I tempi sono maturi per estendere ed uniformare le prestazioni RAO in tutto il territorio regionale, consentendo in tal modo di mettere a CUP le prestazioni e garantendo il diritto di scelta del cittadino su qualsiasi struttura del SSR.

Il modello deve consentire di preservare l'autonomia aziendale, in termini di applicativi utilizzati, gestione delle basi dati, modelli organizzativi dell'offerta sanitaria e di gestione della prenotazione. Il corretto funzionamento del sistema è garantito da un servizio di Front-office e da uno di Back-office deputati alla programmazione e alla gestione degli accessi, che lavorino secondo indirizzi condivisi e specifici a livello regionale.

L'**integrazione** tra il Servizio Sanitario Regionale e l'Università, nell'anno 2011, sarà regolata da un nuovo Protocollo di Intesa, stipulato ai sensi del D.Lgs. 517/99. Esso dovrà avviare un nuovo modello organizzativo secondo l'Azienda Integrata con l'Università per la gestione delle attività di assistenza, ricerca e didattica tra SSR e Università.

Nel corso del 2011 entreranno inoltre a regime importanti iniziative nel campo della **ricerca scientifica** nei settori più avanzati della medicina. Si

**I centri di
alta ricerca
scientifica**

tratta, in particolare, del centro di alta ricerca scientifica sulla genomica presso l'Università degli Studi di Perugia, del Centro Regionale di Trapianto e Biotecnologia delle Cellule Staminali Emopoietiche presso l'Azienda Ospedaliera di Perugia, della Banca Regionale del Sangue Cordonale e del Centro di ricerca per le cellule staminali presso l'Azienda Ospedaliera di Terni. I centri si occuperanno di studi sulla struttura del Dna per effettuare diagnosi molto avanzate di specifiche patologie, della ricerca biomedica e sanitaria di tipo clinico e traslazionale nell'ambito della disciplina trapiantologica e dell'attivazione di un laboratorio per la produzione di cellule staminali per la cura di patologie neurologiche.

L'impegno della regione in questo settore è di promuovere, con l'Università degli Studi di Perugia e con il Ministero della Salute, forme di collaborazione scientifica tra i vari centri di ricerca esistenti.

**Cure
odontoiatriche a
tariffe
accessibili**

Infine, il 2011 sarà anche l'anno in cui entreranno a regime gli interventi previsti dalla **legge regionale sull'odontoiatria** che garantisce a tutti i cittadini prestazioni odontoiatriche, protesiche ed ortesiche a tariffe accessibili.

Tali prestazioni vengono erogate dalle Aziende sanitarie regionali mediante i gabinetti odontoiatrici presenti nei distretti e dalle strutture odontoiatriche private accreditate che accettano le condizioni economiche e qualitative fissate dal Nomenclatore tariffario regionale.

Le iniziative da realizzare riguardano:

- per i soggetti che rientrano nei LEA - standardizzazione e copertura dell'offerta di cure odontoiatriche su tutto il territorio regionale;
- per i soggetti solventi in proprio - copertura, su tutto il territorio regionale, dell'offerta delle prestazioni di assistenza odontoiatrica, protesica, ed ortesica, previste dal nomenclatore tariffario regionale, di cui usufruire presso i gabinetti odontoiatrici delle Aziende sanitarie regionali e/o presso gli ambulatori e studi privati accreditati che hanno aderito al Nomenclatore tariffario regionale.

3.4.2 Politiche per la coesione e l'inclusione sociale

La politica regionale in ambito sociale trova sviluppo all'interno della cornice normativa e programmatica definita dalla nuova legge regionale di settore, la L.R. n. 26/2009, e dal Piano Sociale 2010-2012.

Il "disegno" di welfare regionale, senza soluzione di continuità, muove dall'idea di costruire una società regionale giusta ed accogliente attraverso l'impegno quotidiano delle istituzioni e delle comunità locali si tratta di garantire l'attuale livello del sistema dei servizi alla persona, la sua

sostenibilità finanziaria e la sua efficacia attraverso un'attenta valutazione degli esiti e delle politiche.

Un obiettivo di sistema, oggi, più difficile da perseguire poiché le **politiche di tutela e di inclusione sociale** sono diventate **più complesse**, richiedendo di saper leggere i processi sociali da più punti prospettici e di saper cogliere le interdipendenze che corrono al loro interno. I rischi sociali, infatti, non derivano più solo dal basso reddito ma anche dal livello di istruzione, dal benessere fisico, dalla certezza del proprio futuro, dalla qualità delle relazioni primarie, dalla possibilità di poter costruire il proprio percorso di vita facendo leva, in primo luogo, sulla valorizzazione delle capacità della persona. Vi è una **dilatazione della vulnerabilità sociale** data dalla concomitanza di una molteplicità di fattori associata al progressivo indebolimento delle reti sociali primarie che sta rendendo più fragili le famiglie e le persone nei bisogni sociali della vita quotidiana e che sta toccando anche la nostra realtà regionale. La famiglia merita un'attenzione particolare - nel quadro di quanto previsto dalla LR n.13/2010 "Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia" - in quanto essa rappresenta il nucleo centrale di sviluppo della nostra comunità, della capacità di coniugare efficienza ed equità su un orizzonte temporale di lungo periodo sulla quale invece vengono scaricate le risposte primarie ai bisogni dell'infanzia, dei giovani e degli anziani.

Welfare: si dilata l'area di rischio...

In un quadro di bisogni crescenti e diversificati, la consistente riduzione delle risorse finanziarie prevista per il 2011 rappresenta una criticità ancora più forte: i tagli per trasferimenti nazionali ammontano a circa 6,5 milioni di euro rispetto al 2010. Si tratta di tagli che abbattano in maniera consistente il Fondo Nazionale politiche sociali, il Fondo per la Famiglia e il Piano per i servizi socio educativi, rendendo più incerta l'attuazione di molti interventi previsti dal Piano sociale regionale.

... diminuiscono le risorse

La condizione che viene a delinearsi è quella di una forte **asimmetria fra i bisogni e le risorse** disponibili che induce a un complessivo **ripensamento delle priorità** della programmazione locale nel settore e ad un più elevato livello di responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti: istituzioni locali, terzo settore, volontariato, famiglie e cittadini. La povertà – in aumento – le solitudini affollate, la non autosufficienza, la disabilità, la malattia mentale, le famiglie vanno sostenute da politiche sociali e sanitarie attive che vedano realizzare un welfare fondato sullo sviluppo umano, e lavorare sulle "capacitazioni" e sulla domanda. Un welfare come investimento, e non come costo, e come una delle opportunità di sviluppo. Occorre dunque ampliare il mercato regionale dei servizi di welfare, un mercato in cui l'attore pubblico svolge un ruolo promozionale e sostiene la nascita e l'emersione della domanda delle famiglie, integrando domanda pubblica e domanda privata. Nel costruire questo sistema regolato sarà

dunque data piena applicazione al principio costituzionale di **sussidiarietà orizzontale**, potenziando il rapporto pubblico-privato sociale.

In un contesto caratterizzato da tante complessità, si rafforza l'esigenza del metodo della programmazione ad ogni livello istituzionale per consentire di orientare **l'investimento sociale in modo appropriato**, nel rispetto delle priorità individuate e delle evidenze sociali rilevate, nonché di **razionalizzare le risorse** attraverso **forme gestionali associate sul territorio**. In tal senso si dovranno rafforzare le politiche sociali a livello di Zona sociale, alla luce della prevista modifica della LR 23/2009 nel corso del 2011, come sede privilegiata della programmazione intercomunale territoriale e della gestione associata dei servizi/interventi, attraverso la loro compiuta strutturazione organizzativa e funzionale.

Dal punto di vista dell'appropriatezza della spesa, nel corso del 2011 verranno definiti:

1. una **cartella sociale regionale** condivisa che renda disponibile una banca dati dei servizi, delle attività e prestazioni sociali erogate, della domanda sociale - potenziale e soddisfatta - delle strutture e dei soggetti erogatori dei servizi che consenta di avere il quadro informativo a supporto del ciclo della programmazione, con particolare riferimento a monitoraggio, verifica e controllo;
2. **criteri uniformi** su scala regionale per la compartecipazione alla spesa sociale da parte dei cittadini fruitori dei servizi sociali alla persona.

A partire dalle evidenze sociali rilevate, nel corso del 2011, l'azione regionale verterà sulle seguenti priorità:

1. sostegno alle famiglie ai loro componenti
2. tutela della **non autosufficienza** dei disabili e degli anziani
3. politiche di invecchiamento attivo
4. politiche per infanzia, l'adolescenza e giovani

Per quanto riguarda gli **interventi in favore delle famiglie**, nel corso del 2011 verrà data attuazione alla LR 13/2010 - *Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia*. In particolare verrà approvato il regolamento previsto dall'art. 7 della medesima legge per l'introduzione, in via sperimentale dei contratti di sostegno a favore delle **famiglie ombre vulnerabili**. Questi comprendono servizi e prestazioni sociali aggiuntivi rispetto agli ordinari interventi socio-assistenziali, cosiddetti di "minimo vitale", messi in campo dai Comuni, impiegando a tal fine apposite risorse pari a 4 milioni di euro, stanziati nel bilancio regionale.

**Le politiche
per le
famiglie...**

Ancora in favore delle famiglie ombre verrà valorizzato il **protagonismo delle famiglie**, anche nella forma associata, promuovendo centri di servizio, introducendo buoni/servizio e buoni/lavoro per sostenere **il lavoro di cura familiare** la cui fruizione sarà connessa alla costituzione di un albo

cosiddetto “family help” costituito da persone abili per l'aiuto nel lavoro di cura e nei compiti familiari, al fine di agevolare la **conciliazione dei tempi di vita e lavoro**. L'investimento nei servizi di conciliazione privilegia la sperimentazione dei “nidi familiari” di cui si tratta più ampiamente al *paragrafo 3.3.5*. Queste azioni vengono finanziate con le risorse del fondo pari opportunità pari, per il 2011, a circa 600 mila euro.

Per lo sviluppo della rete dei nidi, dei servizi socio integrativi ai nidi e dei servizi sociali di supporto alla genitorialità, viene utilizzato il fondo nazionale per le politiche per la famiglia pari a circa 1,2 milioni di euro per l'anno 2011.

Gli interventi nell'ambito della **non autosufficienza** richiedono un'offerta di servizi integrata, appropriata e personalizzata, nonché il sostegno alle reti primarie (familiari/comunitarie) anche con servizi a ciò dedicati (domiciliari/di prossimità) al fine di mantenere la persona nel proprio contesto di vita, sostenendo, fin dove è possibile, i suoi livelli di autonomia. Per il 2011, pur in presenza di un azzeramento del finanziamento statale, sono disponibili le risorse del Fondo Nazionale per la Non-Autosufficienza pari a 8,3 milioni di euro quale quota parte dello stanziamento complessivo delle leggi finanziarie relative agli anni 2008, 2009 e 2010 e ulteriori risorse a carico del bilancio regionale destinate a tali finalità, pari a 4 milioni di euro, per un totale di oltre 12 milioni di euro.

..per non autosufficienza e invecchiamento attivo..

Per le **politiche di invecchiamento attivo**, nel corso del 2011 vengono destinate risorse provenienti dal fondo sociale regionale per finanziare interventi volti ad una fascia di popolazione anziana, che si colloca fuori dalla produzione, con **finalità sociali di bene comune**.

Nel corso del 2011 verrà dato sviluppo all'asse socio educativo dell'Azione regionale di sistema per il benessere delle **giovani generazioni** per affrontare l'emergenza adolescenti e sostenere le competenze genitoriali; inoltre verrà data attuazione alle nuove linee di indirizzo regionali per l'area dei diritti dei minori, delle responsabilità familiari e alle azioni di tutela sociale nei confronti dello sfruttamento dei minori (accattonaggio, tratta di esseri umani).

Questi interventi saranno realizzati mediante progetti e piani regionali/territoriali dedicati, quali:

1. il programma annuale ‘**adotta un diritto**’, azione di sensibilizzazione e promozione sui diritti dei bambini e degli adolescenti, mediante l'attivazione di Laboratori Scuola/Territorio;
2. un programma formativo rivolto al mondo degli adulti (genitori, operatori dei servizi, insegnanti) per fornire occasioni di **formazione** e strumenti di comprensione utili a ridefinire il proprio modello di **competenza emotiva** e a sostenerne l'acquisizione;
3. un progetto socio-educativo rivolto al mondo degli adulti (operatori sociali e educatore) e delle giovani generazioni (scuole superiori)

..e per i giovani

sul tema dell'**identità** per una sensibilizzazione e consapevolezza educativa rispetto alla decodifica della rappresentazione messa in atto dai mass media della figura femminile, secondo un **approccio di genere**.

Per quanto riguarda le politiche in favore dei giovani, nel corso del 2011, verranno inoltre completati gli interventi previsti nell'Accordo di Programma Quadro "**I giovani sono il presente**", dando priorità allo sviluppo di una **rete informativa** che faciliti l'accesso alle opportunità culturali, sociali e lavorative: rete regionale degli Informagiovani.

Nel rapporto con il livello nazionale per la definizione della prossima programmazione triennale in questo ambito, verranno individuati i seguenti assi di intervento: avvicinamento dei giovani al settore dell'artigianato, informatica/informazione, turismo giovanile.

Lavorare per la coesione sociale è anche lavorare per **rimuovere ogni ostacolo** alla piena parità di genere nella vita sociale, culturale ed economica, assumendo la prospettiva del **mainstreaming** della dimensione di genere.

Nel corso del 2011 verrà avviato un processo di elaborazione e di proposta politico-programmatica finalizzato ad individuare gli obiettivi e le azioni da realizzare in questo ambito nel corso della legislatura, tenendo conto anche degli effetti che la crisi economica ha determinato sulla condizione delle donne umbre. Lo sviluppo delle politiche delle pari opportunità, in ogni caso, terrà conto dei fondamentali punti di riferimento rappresentati dalla Carta Europea per l'uguaglianza nella vita locale e regionale e dalla Strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015, definita recentemente dalla Commissione Europea. La Regione sottoscriverà ed aderirà alla Carta Europea per l'uguaglianza nella vita locale e darà attuazione ai principi individuati per la parità tra donne e uomini presentando una **legge sulla cittadinanza di genere** e definendo un Piano Integrato delle azioni regionali in materia di pari opportunità. Questo processo verrà avviato nel 2011 con l'organizzazione di una serie di *Seminari* di discussione, approfondimento e definizione di proposte, per promuovere la costituzione del *Sistema regionale delle politiche di genere e delle pari opportunità*, con il coinvolgimento delle Autonomie locali, degli enti scolastici e formativi, delle parti sociali, degli organismi di parità e delle associazioni femminili.

In particolare, nel corso del 2011, si lavorerà per costituire la Rete delle Associazioni femminili, la rete delle elette in Umbria e procedere alla istituzionalizzazione e convocazione degli Stati Generali delle politiche di genere. È inoltre prevista l'attuazione della legge regionale n. 6/2009 - *Istituzione del centro per le pari opportunità e attuazione delle politiche di genere nella Regione Umbria*.

Un punto qualificato dell'intervento in campo sociale è rappresentato dalla **politica per la casa**.

**Una nuova
stagione per le
politiche di
genere**

Malgrado i tagli molto consistenti che colpiranno anche questo settore, occorrerà garantire il più possibile continuità alla politica degli investimenti attuata negli anni scorsi per sostenere prioritariamente gli interventi in locazione nelle varie articolazioni dell'housing sociale: locazione di alloggi pubblici, locazione a canone concordato permanente e/o a termine, senza tralasciare il tema dell'autocostruzione ed autorecupero e della qualità degli alloggi, soprattutto in termini di "sostenibilità ambientale" degli edifici realizzati

La politica per la casa anche attraverso...

Nel corso del 2011 si chiuderà il secondo triennio dalla programmazione prevista dalla L.R. 23/2003 - *Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica* – con la prosecuzione degli interventi inseriti nei Piani Operativi Annuali (POA) 2008 e 2009 e con l'assegnazione delle risorse previste dal POA 2010, operazione che potrà essere attuata solo nel limite e con le modalità previste dai tagli che verranno operati nel bilancio regionale. Le ipotesi in ordine alla limitatezza delle risorse disponibili a partire dal 2011 non consentono di prevedere l'apertura di una nuova fase di programmazione con l'approvazione di un nuovo Piano triennale; si può invece avviare un processo di verifica delle eventuali economie derivanti dalle precedenti programmazioni per utilizzarle, ad esempio, per un bando rivolto le coppie di nuova formazione per l'erogazione di un contributo per l'acquisto di una abitazione (buona casa). Un provvedimento importante che sostiene i giovani e che può in qualche modo agire sul patrimonio immobiliare invenduto che nella nostra regione risulta essere molto consistente.

Il forte taglio di risorse e la conseguente difficoltà a programmare azioni significative in un settore - occorre ricordarlo - che oltre ad una valenza sociale ha una forte valenza economica per l'impatto sul settore delle costruzioni, impone la promozione di sperimentazione di forme innovative di finanziamento. Una risposta potrebbe venire dalla costituzione di uno specifico **fondo immobiliare regionale destinato all'housing sociale** a cui parteciperanno soggetti pubblici, imprese, istituzioni bancarie. A livello nazionale è già stata costituita la società – Cassa Depositi e Prestiti Investimenti SGR Spa – che gestirà il fondo nazionale il quale opererà su tutto il territorio nazionale acquisendo quote significative, ancorché di minoranza, dei fondi immobiliari di social housing su base locale. Nel corso del 2011 verranno avviate le procedure per la costituzione del **Fondo regionale**: in particolare occorrerà verificare la possibilità di una dimensione sovra regionale del fondo, pensando ad un accordo con le altre regioni dell'Italia centrale, nonché le forme di partecipazione della Regione a questo fondo, ad esempio anche attraverso il patrimonio immobiliare dell'Ater regionale.

...il Fondo immobiliare per l'housing sociale

Dal punto di vista della governance del settore, il 2011 sarà l'anno in cui sarà pienamente operativa l'**Ater unica regionale** (Azienda territoriale per

l'edilizia residenziale): questa operazione, oltre a rispondere ad esigenze di razionalizzazione dei costi, costituisce una importante occasione di razionalizzazione della gestione e della raccolta ed elaborazione delle informazioni relative al settore dell'edilizia residenziale pubblica. A tal proposito, nel corso del 2011, verrà costituito l'Osservatorio sulla condizione abitativa che permetterà di avere una visione completa del patrimonio, delle caratteristiche delle famiglie che lo abitano, di fenomeni di morosità e così via.

La sicurezza dei cittadini

Per quanto riguarda il tema della **sicurezza dei cittadini**, un tema sempre di forte attualità che condiziona in misura significativa la qualità della vita dei cittadini e che dipende fortemente anche da sensazioni e percezioni spesso amplificati sull'onda emotiva della cronaca, è bene ricordare che si tratta di un ambito in cui affrontare questioni molto diverse tra loro che vanno dal degrado degli spazi pubblici, ai fenomeni di "inciviltà", alla tossicodipendenza, alla micro conflittualità tra i cittadini, alla presenza di senza fissa dimora.

Per le norme regionali la sicurezza dei cittadini è un "bene pubblico" conseguente alla tutela dei diritti di tutti e per garantirla sul territorio sono stati introdotti i Patti integrati di sicurezza urbana, specifici strumenti di negoziazione e programmazione. Sulla base dell'esperienza della città di Perugia, nel corso del 2011 la Regione favorirà l'estensione di esperienze analoghe anche ad altre città dell'Umbria, con particolare riferimento a quelle che per dimensione e problematiche presentano le maggiori criticità su tale versante. Inoltre, verrà completata nel corso del 2011 l'azione di formazione nei confronti della polizia locale.

L'immigrazione...

Il tema della sicurezza viene spesso collegato, la maggior parte delle volte in maniera strumentale, a quello dell'immigrazione un fenomeno che caratterizza in maniera irreversibile la nostra società e il nostro tempo. Esso va governato con politiche adeguate, partendo dall'idea che la diversità culturale è una ricchezza e promuovendo un nuovo concetto di cittadinanza basato sul rispetto, sul confronto, sull'idea di diritti e doveri comuni.

La nostra regione si caratterizza per la forte presenza di immigrati, con un'incidenza che colloca l'Umbria ai primi posti in Italia sia in rapporto alla popolazione, che all'occupazione, che alla presenza di alunni stranieri nelle scuole.

Gli immigrati in Umbria sono giovani e sono soprattutto donne e dunque occorre concentrare gli interventi su queste realtà, a partire dai **giovani** che possono rappresentare il vero motore dell'integrazione. La scuola è ovviamente in prima linea nel tentativo di rispondere a questa sfida, ma non può essere lasciata sola nell'affrontare un tema così importante per il futuro di tutta la collettività, soprattutto nell'attuale fase di riduzione dei

finanziamenti. Per questo occorre progettare forme di supporto e rilancio delle politiche educative e di integrazione.

Per quanto riguarda la forte presenza di **donne immigrate**, essa è chiaramente connessa ad un'elevata offerta di lavoro a connotazione femminile - domestico, di cura e di assistenza – in risposta ai bisogni di una popolazione sempre più anziana. Occorre attivare interventi a livello di collocamento, di formazione professionale, di agevolazione fiscale per il sostegno e la qualificazione di tale attività, a garanzia di tutti, anche di coloro che si avvalgono di queste lavoratrici.

Nel corso del 2011, verranno potenziati gli interventi finalizzati alla **diffusione della conoscenza** della lingua, cultura e ordinamento italiani, essenziale per l'inclusione degli immigrati nella società, anche considerato che recenti modifiche legislative enfatizzano la necessità di tali abilità ai fini del regolare soggiorno nel nostro Paese.

Per favorire la partecipazione e la crescita del senso di appartenenza e di cittadinanza della popolazione straniera, nel corso del 2011 sarà operativa la nuova **Consulta regionale umbra dell'immigrazione**, organismo di partecipazione - in un contesto normativo nazionale che vede i cittadini extracomunitari esclusi in generale dai diritti politici ed in particolare dal diritto di voto - che ha il compito di esprimere pareri, formulare proposte e assumere iniziative su ciò che concerne immigrazione e multiculturalismo.

Riconoscere nell'immigrato di oggi i tanti umbri che anni fa lasciarono la propria terra significa anche non dimenticare quei nostri concittadini e mettere in campo azioni a favore delle **comunità umbre emigrate** all'estero che costituiscono un vasto ed articolato patrimonio di esperienze, stimoli al rinnovamento, relazioni umane e professionali, contaminazioni culturali e che chiedono alla regione d'origine, soprattutto laddove organizzate in associazioni attive e dinamiche, di mantenere legami stretti.

Nel corso del 2011, andrà potenziata l'azione nel campo delle **politiche in materia di emigrazione** secondo le seguenti direttrici:

- valorizzazione del ruolo degli umbri all'estero ed in particolare delle giovani generazioni, in qualità di testimonial della nostra regione nei paesi di approdo;
- supporto alle associazioni per valorizzarne il ruolo di organismi capaci di veicolare l'immagine dell'Umbria contemporanea;
- attivazione di sinergie con le strutture regionali che si occupano di promozione all'estero per coinvolgere le comunità degli emigrati umbri negli eventi organizzati dalla Regione.

La solidarietà internazionale, l'educazione alla pace e ai diritti umani, il commercio equo e solidale continueranno ad occupare un posto di rilievo nell'agenda di governo della Regione. L'Europa, per la quale l'Umbria si sente impegnata, non è una mera entità economico-finanziaria ma un soggetto politico, sociale ed istituzionale dinamico nei suoi rapporti interni

...e gli emigrati umbri

La cooperazione internazionale

ed aperto al resto del mondo, capace di sviluppare il protagonismo dei soggetti locali e al tempo stesso di stabilire con gli altri popoli relazioni improntate alla ricerca del bene comune, alla cooperazione solidale, al riconoscimento e al rispetto delle diverse culture.

La **cooperazione internazionale** decentrata allo sviluppo costituisce un laboratorio del cambiamento, all'interno del quale le autorità locali svolgono un ruolo crescente mettendo a disposizione, con il concorso delle Università, dei Centri di ricerca, delle Agenzie regionali e della società civile organizzata, il proprio know-how istituzionale.

In questo campo l'Umbria vanta un'esperienza decennale, grazie alla L.R. n. 26/99 - *Interventi regionali per la promozione della cooperazione internazionale allo sviluppo e della solidarietà tra i popoli*, che ha consentito di mettere in rete progetti delle istituzioni locali e della società civile, di realizzare attività di promozione di imprese e più in generale del marchio Umbria. Inoltre, grazie alla L.R. n. 3/2007 - *Diffusione del commercio equo e solidale in Umbria* – si è data attuazione alle norme statutarie che impegnano l'Umbria ad assumere come valori della propria identità il tema della cultura della pace, della nonviolenza, del rispetto dei diritti umani, dell'accoglienza e della solidarietà, nonché l'impegno all'integrazione e alla cooperazione tra i popoli.

Proprio gli aspetti di coordinamento delle strutture e degli strumenti regionali e l'integrazione tra la cooperazione, la promozione territoriale e l'internazionalizzazione andranno rafforzati nei prossimi anni, raccordando l'intera tematica delle relazioni internazionali della Regione con le linee d'intervento relative all'internazionalizzazione delle imprese, all'attrazione di investimenti esteri e alla promozione turistica dell'Umbria.

Dal punto di vista istituzionale, nel corso del 2011, l'Umbria proseguirà l'attività di coordinamento della Commissione speciale *“Attività di cooperazione e iniziative per il dialogo e la pace in Medio Oriente”*, istituita in seno alla Conferenza dei Presidenti.

Dal punto di vista operativo, invece, verrà proseguita o avviata l'attuazione dei seguenti programmi e progetti pluriennali:

- **Brasil Proximo**, di cui l'Umbria è capofila, cofinanziato dal Ministero degli Affari Esteri (MAE) e da realizzare insieme a Marche, Toscana, Emilia Romagna, Liguria e alla Repubblica Federale del Brasile;
- **FOSEL**, Formazione per lo sviluppo economico locale in Argentina, promosso insieme ad altre 8 regioni;
- Costituzione di una **Camera Arbitrale Palestinese**, già approvato dalla Direzione Generale Cooperazione Sviluppo del MAE e da realizzare in collaborazione con l'Università degli Studi di Perugia;
- **Donna/Mali Umbria**, cofinanziato dal MAE e finalizzato al miglioramento delle condizioni di vita delle donne che lavorano nel

settore delle piante medicinali, aromatiche, tintoriali e cosmetiche, attraverso attività di formazione, creazione di impresa e micro-credito;

- Collaborazione istituzionale nel percorso di pre-adesione europea della Serbia, attraverso partenariati territoriali nei settori dell'agricoltura, ambiente, cultura, turismo e trasporti.

In attuazione della L.R. 26/99, nel corso del 2011 si lavorerà per:

- approvare nuove le linee programmatiche;
- convocare una nuova Conferenza regionale sulla cooperazione internazionale allo sviluppo;
- insediare il Comitato regionale per la cooperazione decentrata allo sviluppo.

Infine, nel corso del 2011, verrà data attuazione alla L.R. 3/07 attraverso:

- l'organizzazione dell'edizione annuale della Giornata regionale del Commercio Equo e Solidale;
- il finanziamento di specifiche iniziative di informazione ed educazione nelle scuole finalizzate al rafforzamento del diritto del consumatore ad essere informato sugli effetti ambientali e sociali derivanti dalla produzione e commercializzazione dei prodotti.

Capitolo 4 Gli indirizzi di programmazione finanziaria

Gli scenari di riferimento delle grandezze finanziarie della manovra di bilancio per il triennio 2011-2013 vengono costruiti a partire dalle previsioni di entrata e spesa contenute nel vigente bilancio pluriennale (*tab n.15*), al netto dell'avanzo finanziario vincolato presunto (proveniente dalle reiscrizioni effettuate in via anticipata), delle partite di giro, delle operazioni a carattere straordinario ed eccezionale, nonché di quelle creditizie.

**Tab. n. 15 - Quadro riepilogativo delle entrate e delle spese 2009-2013
Tendenziale.** Valori espressi in milioni di euro

	2009 ass	2010 iniz	2011 iniz	2012 iniz	2013 iniz
Totale generale entrate	2.289,14	2.189,84	2.167,49	2.204,67	2.204,33
Entrate a libera destinazione	370,71	422,33	394,08	392,74	392,74
<i>Tributi propri</i>	207,85	203,79	205,79	205,79	205,79
<i>Compartecipazione tributi erariali</i>	69,57	71,29	71,57	71,57	71,57
<i>Altre entrate</i>	93,29	147,26	116,73	115,38	115,38
Ricorso al mercato	53,70	58,00	53,00	46,36	46,36
Entrate a destinazione vincolata	1.864,73	1.709,51	1.720,41	1.765,57	1.765,23
<i>Vincolo sanità</i>	1.519,14	1.545,52	1.573,63	1.618,60	1.618,60
<i>Altri settori</i>	345,59	163,99	146,78	146,97	146,63

Totale generale spese	2.289,14	2.189,84	2.167,49	2.204,67	2.204,33
Spese a libera destinazione	370,71	422,33	394,08	392,74	392,74
<i>Personale</i>	67,78	68,87	71,67	71,67	70,17
<i>Personale-una tantum</i>	0	5,33	0	0	0
<i>Spese di funzionamento</i>	13,91	13,97	12,53	12,53	12,53
<i>Spese Consiglio</i>	20,13	22,28	20,28	20,28	20,28
<i>Spese operative (finanziate con entrate proprie)</i>	188,45	240,04	201,22	196,94	195,34
<i>Spese per rimborso prestiti (*)</i>	36,20	40,64	58,76	63,35	66,52
<i>Altre</i>	44,24	31,21	29,61	27,97	27,90
Spese con indebitamento	53,70	58,00	53,00	46,36	46,36
Spese con vincolo	1.864,73	1.709,51	1.720,41	1.765,57	1.765,23
<i>Spesa sanitaria</i>	1.519,14	1.545,52	1.573,63	1.618,60	1.618,60
<i>Altre vincolate</i>	345,59	163,99	146,78	146,97	146,63

(*) Nella valutazione occorre tenere conto che mentre gli anni 2009 e 2010 sono valori assestati di bilancio, quelli degli anni successivi comprendono sia le rate di mutui e prestiti in essere, che quelli di cui si prevede la contrazione. In quest'ultimo caso, il valore è una previsione che viene normalmente rivista nel corso degli anni, addivenendo di norma a valori effettivi inferiori.

Fonte: Elaborazioni Servizio Bilancio e finanza della Direzione alle risorse umane, finanziarie e strumentali della Regione Umbria

L'impatto dei tagli del governo sul bilancio regionale

Naturalmente tali previsioni vanno poi “aggiustate” con riferimento alle **specificità** dell'anno di riferimento, le quali a loro volta vengono determinate tanto dai mutamenti di scenario nel frattempo intervenuti quanto dalle scelte politico-amministrative che si riflettono nella formazione del bilancio, dal lato delle entrate come da quello delle spese.

In particolare la costruzione del disegno di bilancio per il 2011 risente particolarmente degli effetti derivanti dalla dura manovra di rientro del Governo e dei conseguenti **pesanti tagli** di risorse ai danni delle Regioni.

Al momento non sono ancora terminate le procedure di definizione della quota ricadente in capo a ciascuna regione dei tagli disposti dal comma 2, art. 14 del DL n.78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, tagli che si ricorda ammontano a complessivi 4 miliardi per il 2011 e 4,5 miliardi a decorrere dal 2012 e dei quali si parla diffusamente nel Capitolo 1.

Per quanto riguarda il Trasporto pubblico locale, con l'Accordo tra Stato e Regioni del 16 dicembre 2010, sono state messe a disposizione – salvo verifica finanziaria - ulteriori risorse relativamente all'anno 2011 e per le quali resta comunque ancora da stabilire le modalità di riparto tra le Regioni.

Dalle simulazioni fin qui svolte – anche in sede di coordinamento tecnico interregionale – risulta comunque plausibile una stima di riduzione di risorse che per la nostra Regione ammonterebbe a **poco meno di 100 milioni di euro** per l'esercizio 2011.

Un taglio di questa portata mette ovviamente in gioco gli equilibri di fondo del bilancio e costringe la Giunta regionale a proporre un disegno di legge di bilancio che recepisca **ipotesi forti** di riduzione di stanziamenti da un lato e di riallocazione di risorse secondo le priorità assunte, dall'altro.

Al par. 2.1, nel richiamare gli indirizzi del Programma di legislatura presentato al Consiglio regionale nel giugno scorso, si faceva riferimento alla necessità di un processo di **adeguamento** delle politiche di bilancio, secondo il modello delle *spending review* in uso nei Paesi anglosassoni, intendendo per tale un metodo di costruzione del bilancio teso a capire quali sono le dinamiche reali di ogni settore di attività della pubblica amministrazione, da dove si parte, dove si vuole arrivare, quali i risultati attesi e quelli conseguiti.

Il modello della spending review

Un tale modello, evidentemente, tende a **ridurre al minimo** le rigidità ed i trascinalenti inerziali delle diverse poste finanziarie, posto che gli appostamenti di bilancio per le diverse finalità vengono per così dire di anno in anno rivisti nella loro congruenza e ragion d'essere, come se il progetto di bilancio partisse da zero ogni anno in ciascuna voce di spesa.

Muoversi in tale direzione è reso necessario non soltanto dall'attuale contingenza rappresentata dal taglio delle risorse e quindi dall'esigenza di razionalizzare o ottimizzare il complesso delle allocazioni finanziarie.

È in primo luogo lo stesso processo di attuazione del **federalismo fiscale** che, sancendo la fine dell'epoca della finanza derivata (in verità già da un pezzo quasi del tutto estinta), richiede un radicale cambio di approccio. Per decenni, infatti, i bilanci delle regioni erano per una parte di gran lunga preponderante una sorta di "collazione" di blocchi a sé stanti di risorse finanziarie derivanti da trasferimenti statali (e comunitari) con vincolo di destinazione, così che le relative risorse, che venissero spese regolarmente o meno, non potevano comunque essere distolte dalle finalità per le quali erano state trasferite.

Il superamento della finanza derivata e dei conseguenti vincoli di destinazione, eliminando le separatezze tra i diversi blocchi, conduce quindi verso una politica di bilancio **più attenta e "pervasiva"**, così da manovrare le risorse disponibili in ragione tanto delle scelte politiche, quanto della loro effettiva spendibilità nell'esercizio di riferimento.

L'**effetto combinato** dunque del federalismo fiscale e dell'assottigliamento delle risorse pubbliche disponibili (processo questo di portata europea, come è noto) richiede di **superare** le rigidità e le separatezze interne del bilancio regionale, valutando attentamente la reale velocità di spesa delle risorse e gli effettivi fabbisogni per l'esercizio di cui trattasi, tendendo **ad avvicinare** per quanto possibile il momento dello stanziamento di bilancio con quello dell'effettiva erogazione delle risorse, con una maggior attenzione quindi alla gestione di cassa.

Evitare **giacenze prolungate** di risorse (peraltro poco sostenibili se le stesse non provengono più da trasferimenti vincolati), così da ridurre i connessi costi-opportunità in termini di mancato utilizzo per altri interventi, assicurando al tempo stesso la **capacità di spesa** quando se ne realizzino realmente le condizioni di fattibilità, richiede a sua volta una più alta manovrabilità delle varie poste, con una visione di insieme e conseguente gestione unitaria che presuppone una politica forte di bilancio e tenda a scoraggiare le frammentazioni e le "aree protette".

Si tratta dunque di un modo nuovo di intendere la politica di bilancio, che segna una **forte discontinuità** con l'esperienza passata, un modo come detto richiesto dai mutamenti derivanti dall'aumento del grado di autonomia finanziaria e delle connesse responsabilità impositive (federalismo fiscale) e accelerato dalla riduzione di risorse imposta dalla manovra governativa.

Tale nuova impostazione **sottende in modo orizzontale** agli indirizzi per la costruzione del disegno di bilancio 2011.

La manovra di bilancio 2011-2013 dovrà, quindi, affrontare, prioritariamente, gli effetti, pesantissimi sulla finanza regionale, del "taglio" delle risorse stabilito con il decreto legge 31/5/2010, n. 78 (convertito nella

legge 122 del 30/7/2010) attraverso una diversa modalità di costruzione del processo decisionale ispirato a principi che permettano di:

1. analizzare e valutare, in modo sistematico e continuativo, i principali programmi di spesa, attraverso una revisione della spesa regionale, identificando aree di inefficienza ed inefficacia;
2. riorientare le decisioni di spesa sulla base di specifiche priorità;
3. suggerire possibili “riallocazioni” sul versante della spesa, liberando risorse da destinare ad interventi prioritari;
4. superare la riproposizione di una logica di tipo “emergenziale” caratterizzata da tagli trasversali e non selettivi.

Essa trova momenti di ulteriore specificazione e di integrazione nei seguenti punti che andranno a qualificare, dal punto di vista politico-amministrativo, la **manovra di bilancio 2011**:

- **invarianza** delle aliquote dei tributi propri regionali, obiettivo politico questo teso ad **evitare appesantimenti** del carico fiscale di provenienza regionale, che si intende perseguire nonostante il pesante quadro di riferimento finanziario descritto in precedenza ;
- previsione di una **manovra fiscale sull'Irap** – da valutare nella sua fattibilità in termini di compatibilità di bilancio – finalizzata ad **alleggerire il carico fiscale** a favore di imprese che assumano (anche mediante stabilizzazione di rapporti a termine) dipendenti a tempo indeterminato, con particolare attenzione al reclutamento di manodopera qualificata, alla riduzione della disoccupazione di lunga durata e all'occupazione femminile;
- ulteriore razionalizzazione degli interventi regionali di settore, con una **più efficiente allocazione** delle risorse disponibili;
- finalizzazione delle risorse in primo luogo tutelando gli interventi e le politiche tese ad assicurare la **coesione e la qualità sociale**, la tutela dei **soggetti deboli** e più esposti agli effetti della crisi, la formazione e valorizzazione del **capitale umano**, il rilancio del sistema produttivo regionale anche tramite la costruzione di **nuovi sentieri di sviluppo**, con una distribuzione degli stanziamenti di bilancio che ponga la dovuta attenzione alla disponibilità o meno – per ciascun settore – di **risorse straordinarie** di provenienza comunitaria e/o nazionale (programmi della politica di coesione europea e nazionale);
- prosecuzione del percorso di miglioramento dell'efficienza dei processi di accertamento e riscossione delle entrate tributarie di competenza regionale;
- ottimizzazione della gestione delle entrate di natura patrimoniale, proseguendo l'opera di complessivo riordino delle stesse a prescindere dalla natura giuridica;

**Indirizzi per la
manovra di
bilancio 2011**

- accelerazione delle procedure di valorizzazione del patrimonio disponibile regionale;
- conferma del **contenimento** del ricorso al mercato rispetto agli anni precedenti, mantenendo gli impegni sul fronte degli investimenti regionali con l'opera di ulteriore riqualificazione della spesa nei diversi settori;
- ulteriore contenimento del trend e razionalizzazione delle spese di funzionamento dell'ente;
- consolidamento della **stabilizzazione** delle spese per il personale;
- **spesa sanitaria** secondo la riprogrammazione delle risorse definita dalla legge 133/2008.

4.1 La politica delle spese

Richiamato l'indirizzo politico consistente nell'evitare appesantimenti del carico fiscale di provenienza regionale, per sostenere l'impatto delle riduzioni dei trasferimenti statali si rende necessario **intervenire sul lato delle spese**, tenendo conto che le risorse a *libera destinazione*, al netto cioè della sanità e di quelle finanziate con ricorso al mercato, ammontano a circa 394 milioni di euro per il 2011 (*vedi tab. n. 16*), di cui, però:

- circa 169 (per il 2011) si riferiscono a spese di natura obbligatoria (o comunque di difficile contrazione) e su cui la Regione ha un margine di discrezionalità quasi nullo (almeno nell'immediato) in quanto dipendenti per lo più da contratti e/o convenzioni;
- circa 3-4 milioni di euro si riferiscono a spese dove la discrezionalità è molto bassa;
- circa 220-215 milioni dove, invece, i margini di manovra sono **leggermente più ampi**.

Tab. n. 16 - Quadro riepilogativo delle spese a libera destinazione

2011-2013. Valori espressi in milioni di euro

	2011	2012	2013
Spese di natura obbligatoria	169,24	173,83	175,50
<i>Spese personale</i>	71,67	71,67	70,17
<i>Spese di funzionamento</i>	12,53	12,53	12,53
<i>Spese Consiglio regionale</i>	20,28	20,28	20,28
<i>Spese per rimborso prestiti</i>	58,76	63,35	66,52
<i>Rimborso alla Stato della tassa auto (ricompresa negli interventi settoriali)</i>	6,00	6,00	6,00
Spese di bassa discrezionalità	3,85	3,80	3,73
<i>Fondi di riserva (ricompresa nelle Altre)</i>	1,33	1,28	1,21
<i>Spese cofinanziamento UE (ricompresa nelle altre)</i>	2,52	2,52	2,52
Spese di media/alta discrezionalità	220,98	215,11	213,51
<i>Interventi di settore (al netto del rimborso tassa auto allo Stato)</i>	195,22	190,94	189,34
<i>Altri interventi connessi alle funzioni conferite (ricompresa nelle Altre)</i>	25,76	24,17	24,17
Totale	394,08	392,74	392,74

Fonte: Elaborazioni Servizio Bilancio e finanza della Direzione alle risorse umane, finanziarie e strumentali della Regione Umbria

Le spese caratterizzate da bassa discrezionalità sono suddivise in Fondi di riserva e spese per il cofinanziamento dei programmi comunitari che si riferiscono quasi esclusivamente (per 2,5 milioni) al cofinanziamento del PSR.

Le spese di media/alta discrezionalità sono state suddivise in:

- interventi settoriali specifici (previsti cioè dalle varie leggi regionali nei settori relativi a commercio, agricoltura, turismo, sociale, scuola, sport, trasporto pubblico, ecc.);
- altri interventi connessi alle funzioni conferite in materia di agricoltura, industria, edilizia agevolata e sanità/veterinaria.

Per quanto riguarda le spese relative alle **politiche regionali di settore**, queste vengono alimentate in gran parte dai fondi di cui alla politica regionale di coesione, provenienti dall'Unione Europea (Fesr, Fse, Feasr) e dal FAS.

Per quanto riguarda le risorse di provenienza comunitaria, esse verranno utilizzate accelerando sul versante dell'attuazione e riorientandole in base alle priorità espresse nel Capitolo 3.

Va ribadita invece la perdurante **incertezza** sulla **effettiva disponibilità**, anche in termini di competenza, delle **risorse Fas**, con pesanti ricadute sulle possibilità di attivare tempestivamente tale linea di finanziamento.

Sul versante delle **spese di settore finanziabili dal bilancio regionale** l'indirizzo è quello di massimizzare l'efficienza nella loro allocazione mediante l'**accurata selezione** delle attività da finanziarie, privilegiando quelle che non trovano adeguato finanziamento con i fondi della politica di coesione.

Tab n. 17 - Prospetto fabbisogno oneri mutui nel periodo 2010 – 2013 a carico Regione. *Valori espressi in milioni di euro*

OGGETTO	2010	2011	2012	2013
1. Mutui contratti	33,52	33,53	34,45	34,92
<i>a) entro il limite</i>	28,67	28,71	29,31	29,60
<i>b) fuori limite</i>	4,85	4,81	5,13	5,32
2. Mutui da contrarre(*):	7,12	25,24	28,90	31,60
<i>a) bilanci 2006/7/8/9/10</i>	7,12	20,75	21,55	21,55
<i>b) bilancio 2011</i>	0	4,49	4,25	4,25
<i>c) bilancio 2012</i>	0	0	3,10	3,70
<i>d) bilancio 2013</i>	0	0	0	2,10
3. Totale (1+2)	40,64	58,76	63,35	66,52

(*) Nella valutazione occorre tenere conto che mentre gli anni 2009 e 2010 sono valori dell'assestato di bilancio, quelli degli anni successivi comprendono sia le rate di mutui e prestiti in essere, che quelli di cui si prevede la contrazione. In quest'ultimo caso, il valore è una previsione che viene normalmente rivista nel corso degli anni, addivenendo di norma a valori effettivi inferiori.

Fonte: Elaborazioni Servizio Bilancio e finanza della Direzione alle risorse umane, finanziarie e strumentali della Regione Umbria

La **gestione del debito regionale** è soggetta ad un continuo monitoraggio e controllo, allo scopo di cogliere tempestivamente le opportunità offerte dai mercati finanziari. Ovviamente l'attuale situazione di crisi dei mercati deve ispirare la Regione ad una particolare ed ulteriore prudenza. Va tenuto conto, in ogni caso, che il livello del debito è uno dei più bassi delle regioni italiane, come attestano anche le agenzie per la valutazione dell'affidabilità, che continuano ad assegnare all'Umbria un buon giudizio.

Le previsioni di fabbisogno per oneri su mutui e prestiti tengono conto, per gli anni 2011 e seguenti, dell'entrata in ammortamento dei mutui/prestiti relativi ai bilanci 2006-2010 e a quelli previsti per i bilanci dal 2011 al 2013.

4.1.1 Le risorse per l'assistenza sanitaria e per gli interventi sul sociale

La **spesa sanitaria è in forte crescita** da oltre quindici anni **in tutti i paesi Ocse**, sia in termini nominali che in rapporto al PIL; un fenomeno generato da molteplici determinanti, quali l'invecchiamento della popolazione, lo sviluppo di strumenti di diagnosi e di cure migliori e più costose e la rapida obsolescenza delle relative tecnologie, l'incremento delle aspettative di salute da parte dei cittadini.

Nel 2008 la spesa media complessiva, ovvero quella che comprende sia la quota a carico del sistema pubblico sia quella sostenuta direttamente dai cittadini, si colloca nei paesi Ocse attorno al 9% del PIL. L'Oecd Health Data pubblicato a giugno 2010 mostra però **forti differenze tra i livelli di spesa dei diversi Paesi**: in particolare, i valori di spesa più alti in rapporto al Pil riguardano Stati Uniti (16%), Francia (11,0%), Svizzera (10,7%), e Germania (10,5%), mentre l'Italia si attesta al 9,1%. Anche il confronto della spesa sanitaria pro-capite a parità di potere d'acquisto mostra una grande variabilità che va dai 7.538 dollari degli USA, ai 3.737 della Germania, ai 3.696 della Francia, mentre l'Italia si attesta, sempre nel 2008, sui 2.870 dollari.

La quota di spesa sanitaria finanziata da risorse pubbliche è mediamente oltre il 73%, con forti variazioni che dipendono dalla tipologia di sistema sanitario adottato. I sistemi a Servizio Sanitario Nazionale, in particolare, si posizionano generalmente al di sopra della media OCSE (ad esempio nel 2008 la Norvegia è all'84,2%, il Regno Unito 82,67%). L'Italia, con il 77,2% si colloca in una posizione poco sopra la media. Gli Usa, dove è stata recentemente approvata una riforma sanitaria volta ad aumentare il ruolo della sanità pubblica, ma che è comunque considerato un paese a sanità "privata", la spesa pubblica raggiunge comunque il 46,5% del totale. E in ogni caso, considerando la sola spesa pubblica pro capite a parità di potere d'acquisto, essa risulta più elevata in USA (3.507 dollari) rispetto all'Italia (2.216 dollari).

**In Italia si
spende meno
della media
OCSE**

Quindi **in Italia**, nonostante la presenza di alcune situazioni critiche relative a regioni in disavanzo strutturale sottoposte a piano di rientro, **si spende meno della media** dei paesi ricchi e la spesa sanitaria è largamente sotto controllo. Un dato importante e che va sottolineato, anche se questo non significa, naturalmente, che non occorra continuare gli sforzi in favore della sostenibilità del sistema sanitario, confermando come obiettivo strategico il miglioramento dell'appropriatezza delle prestazioni erogate.

Le scelte in campo sanitario del governo nazionale, come si vedrà in seguito, però rischiano seriamente di ridurre i livelli di tutela della salute dei cittadini, all'interno di un quadro finanziario che – come dimostrano i dati sopra riportati – in Italia è al di sotto dei livelli dei Paesi con sistemi di qualità paragonabile.

La situazione economico-finanziaria del Servizio Sanitario Regionale Umbro evidenzia, come si rileva dalla tabella che segue, il mantenimento nel tempo “di conti in ordine”. Le perdite complessive accumulate sono una percentuale molto bassa della spesa complessiva.

Infatti, il totale delle perdite a **fine 2004** è pari a 87,635 Milioni di euro (-81,635-6,000), come accertato dalla Giunta regionale con propria deliberazione del 14/06/2006, n. 1027.

La situazione delle perdite è rimasta sostanzialmente stabile negli anni 2005-2009, assommando a fine periodo a **89,339 milioni di euro**, anche se una forte sottostima del FSN per l'esercizio 2006 ha reso necessario il rifinanziamento regionale per complessivi 46,773 Milioni.

La copertura delle suddette perdite è prevista con risorse provenienti dalla **valorizzazione del patrimonio delle Aziende Sanitarie Regionali**, costituito sia dalle strutture ospedaliere dismesse e da dismettere sia dagli ulteriori beni disponibili non strumentali appartenenti al patrimonio delle aziende sanitarie.

Tab. n. 18 – Situazione economico-finanziaria del SSR (dati espressi in milioni di euro)

ANNO	Situazione al 31/12/2004*	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totale complessivo
Risultato di esercizio SSR	-81,635 (*)	-11,079	-48,078	-2,381	-0,472	+0,306	0,000	-143,339
Insistenze dell'attivo delle Aziende (da coprire)	-6,000							-6,000
Totale da coprire	-87,635	-11,079	-48,078	-2,381	-0,472	+0,306	0,000	-149,339
DGR 2059 del 10/12/2007 - Ulteriore assegnazione a carico del Bilancio Regionale	13,227		46,773					60,000
Totale da coprire	-74,408	-11,079	-1,305	-2,381	-0,472	+0,306	0,000	-89,339

*(DGR 1027 del 14/06/2006 e DGR 2059 del 10/12/2007)

Fonte: Elaborazione della Direzione Sanità e Servizi Sociali, Regione Umbria

Sulla base di una ricognizione recentemente effettuata su tale patrimonio, è stata rilevata una consistenza adeguata alla copertura dell'intero importo necessario a tal fine.

Per quanto riguarda l'anno 2009, è stato possibile mantenere l'equilibrio di gestione grazie al rafforzamento delle azioni di razionalizzazione, di contenimento e di controllo della spesa intraprese. Infine, anche per l'anno 2010, sulla base dei dati di preconsuntivo si prevede di conseguire l'equilibrio di sistema.

I risultati descritti hanno permesso, in base alle diverse modalità di calcolo previste, di conseguire risultati di "avanzo" al *Tavolo ministeriale di Monitoraggio degli adempimenti regionali* e, per effetto della verifica dei restanti obiettivi oggetto di monitoraggio, di essere costantemente "adempiente" rispetto alla erogazione dei LEA, con i relativi benefici in termini di erogazioni finanziarie previste dagli accordi Stato-Regioni. A tale riguardo si sottolinea che il risultato d'esercizio 2009, calcolato in base alle regole del citato Tavolo, è stato di avanzo, pari a 8,379 milioni di euro.

**Conti in equilibrio
anche nel 2010**

A conferma dei buoni risultati conseguiti, come già anticipato, la Regione Umbria, rispetto anche al nuovo scenario che si dovrebbe delineare a seguito del federalismo fiscale, si presenta con i conti in regola e con costi pro-capite tra i più contenuti, tanto da poter essere considerata tra le Regioni di riferimento per il calcolo dei fabbisogni standard.

Non è però stato ancora definito – come si è detto nel Capitolo 2 - il criterio di determinazione del fabbisogno standard nazionale e della ripartizione dello stesso fra le varie regioni. Pur entrando in vigore il nuovo modello di finanziamento basato sui costi standard a partire dal 2013, si sta creando un'insicurezza anche sul finanziamento dell'anno 2011.

Alle descritte incertezze sulle modalità di ripartizione del fabbisogno sanitario tra le Regioni si aggiungono le novità che incidono sull'entità delle risorse complessivamente disponibili introdotte dalla manovra estiva del Governo, attuata con Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in Legge 30 luglio 2010, n. 122, e del Maxi emendamento alla Legge di Stabilità approvato dalla Commissione bilancio della Camera.

Tali norme intervengono in modo rilevante sui trasferimenti dal bilancio dello Stato verso le Regioni.

Per far fronte al finanziamento concordato con le Regioni con il Patto della Salute il citato Maxi emendamento prevede, per l'anno 2011, un finanziamento aggiuntivo di soli 347,5 milioni di euro anziché 834 Milioni necessari per raggiungere il livello pattuito; qualora non dovesse essere previsto un ulteriore finanziamento si avrebbe per il 2011 una riduzione delle risorse complessive negoziate nel Patto per la Salute per ben 486,5 milioni.

La tabella che segue mostra l'evoluzione più aggiornata del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale e Regionale dal 2009 al 2012, sulla base degli importi definiti con i citati interventi nazionali e, per quanto riguarda il livello regionale, tenendo conto dei criteri di riparto utilizzati nel 2010.

Tabella n. 19 – Dinamica del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale e Regionale, anni 2009-2012

	2009	2010	%	2011	%	2012	%
FINANZIAMENTO COMPLESSIVO PREVISTO	103.484	105.916	2,35	107.868	1,84	110.889	2,80
<i>Manovra correttiva Maggio 2010: economie di spesa - farmaceutica (ART. 11 - comma 12)</i>		-300		-600		-600	
<i>Manovra correttiva Maggio 2010: economie di spesa - personale dipendente e convenzionato (ART. 9 - comma 16)</i>				-418		-1.132	
Finanziamento corrente SSN - dopo manovra correttiva Maggio 2010	103.484	105.616	2,06	106.850	1,17	109.157	2,16
di cui per FABBISOGNO ripartito come finanziamento corrente	101.062	103.145	2,06	104.3301	1,17	106.582	2,16
QUOTA REGIONE UMBRIA SU FINANZIAMENTO INDISTINTO	1.559	1.576	1,08	1.594	1,17	1.629	2,16

Note: Per gli anni 2011 e 2012 sono stati ipotizzati gli stessi criteri di riparto applicati nel 2010.

Fonte: Elaborazione della Direzione Sanità e Servizi Sociali, Regione Umbria

Si rileva una dinamica degli incrementi del finanziamento nazionale previsti per gli anni 2010, 2011 e 2012, mediamente pari all'1,83%, significativamente inferiore rispetto alla media del precedente triennio, pari a 3,72%, e una analoga prospettiva del finanziamento disponibile a livello regionale, suscettibile di potenziali riduzioni per effetto dei criteri di riparto concordati dalle regioni.

Le quote assegnate alla Regione Umbria a partire dal 2011 ipotizzano che i criteri di riparto lascino invariato l'indice di accesso attribuito alla nostra regione; ciò, in realtà, va considerato un obiettivo che, come sottolineato in precedenza, può essere ridimensionato dalla possibilità che si adottino regole penalizzanti in particolare legate ad un inadeguato riconoscimento del peso della popolazione più anziana.

Le misure per l'equilibrio finanziario del Sistema sanitario regionale

Al fine di mantenere elevata la qualità del Sistema Sanitario Regionale in un contesto di scarsità di risorse, tenuto conto delle dinamiche di finanziamento sopra descritte, risulta necessario **intervenire con misure di razionalizzazione dell'organizzazione**, in coerenza con gli indirizzi strategici del PSR 2009-2011, che consentano di garantire, innalzando i livelli di appropriatezza, efficacia e sostenibilità, di evitare forme di razionamento delle prestazioni e ridimensionamento dei livelli di assistenza.

In tale contesto la generale razionalizzazione del sistema sanitario regionale passa per l'attivazione, **nel corso del 2011**, del modello di gestione unificata - per tutte le Aziende sanitarie regionali - dei servizi orizzontali e dei sistemi di supporto (logistica, amministrazione, ecc.), con la rivisitazione del modello di **Agenzia Umbria Sanità** inizialmente previsto e l'avvio dell'operatività del nuovo soggetto.

Le aree di attività individuate sono:

- *gestione degli acquisti di beni e servizi*: semplificazione delle procedure amministrative attraverso l'utilizzo di sistemi innovativi quali gli strumenti di commercio elettronico (asta elettronica, mercato elettronico, catalogo on-line, negozio on-line), il sistema dinamico di acquisizione, accordi quadro, ect., favorendo e promuovendo politiche di green economy;
- *gestione della logistica e dei magazzini*: riorganizzazione e centralizzazione delle attività logistiche secondo criteri funzionali al modello di organizzazione a rete dei servizi sanitari e di accentramento dei servizi di supporto;
- *gestione del personale*: centralizzazione della gestione del personale intesa come procedure di reclutamento, gestione economica e previdenziale, formazione con esclusione delle politiche del personale relative all'individuazione della dotazione organica, alla contrattazione sindacale e alle politiche di incentivazione che restano di competenza del livello aziendale;
- *gestione del patrimonio: valorizzazione dei beni disponibili e indisponibili e manutenzione di immobili, impianti, attrezzature*: centralizzazione della gestione tecnica del patrimonio mobiliare e immobiliare delle aziende sanitarie regionali con riferimento alla valorizzazione del patrimonio disponibile e indisponibile delle Aziende sanitarie regionali e alla gestione impianti e manutenzione;
- *informazione, comunicazione sanitarie e comunicazione per la salute*: riorganizzazione delle infrastrutture tecnologiche e dei sistemi informativi, per favorire economie di scala ed evitare duplicazioni, volti a supportare un sistema di organizzazione a rete dei servizi sanitari e di centralizzazione dei servizi di supporto. Realizzazione di sistemi informativi innovativi finalizzati a favorire l'integrazione e la circolazione delle informazioni tra gli operatori e fra questi e i cittadini mediante la realizzazione di un "Portale unico dei servizi". Predisposizione di un Piano di comunicazione unico del Servizio sanitario regionale comprensivo della Linea Editoriale, omogeneizzazione dell'immagine (logo, grafica, segnaletica) delle aziende sanitarie regionali.

L'offerta sanitaria viene coordinata a livello centrale fornendo strumenti operativi all'organizzazione reticolare delineata nel Piano sanitario 2009-

2011. Tale strumento strategico permette di ottenere, nello stesso momento, i vantaggi delle economie di scala in particolare negli approvvigionamenti e nelle attività infrastrutturali e di garantire un'offerta dei servizi sanitari omogenea, appropriata ed equa sul territorio regionale.

Il processo di **messa in rete dei servizi** presuppone l'imprescindibile **esigenza di integrazione**, prioritariamente tra **Aziende ospedaliere e corrispondenti aziende territoriali**, a partire dalla unificazione dei laboratori di analisi, dei servizi di diagnostica per immagini, dei servizi farmaceutici. In particolare:

- **per i laboratori analisi**, prosecuzione del processo di integrazione delle infrastrutture tecnologiche e logistiche dei laboratori esistenti e acquisizione di un sistema informatico unico per la realizzazione del laboratorio virtuale regionale.
- **per i servizi di diagnostica per immagini**, attivazione della rete dei servizi di diagnostica per immagini delle aziende sanitarie regionali con integrazione delle infrastrutture tecnologiche e logistiche;
- **per i servizi farmaceutici**, attivazione della rete dei servizi farmaceutici.

Per quanto riguarda l'erogazione di prestazioni di ricovero, ambulatoriali e territoriali, verrà ottimizzata l'utilizzazione delle varie tipologie assistenziali in un quadro di integrazione fra servizi pubblici e privati accreditati, al fine di contenere i volumi, garantire l'erogazione delle prestazioni nei regimi assistenziali più appropriati e, in definitiva, contenere i costi dei servizi assistenziali.

Infine, verrà dato un nuovo impulso all'obiettivo, già perseguito nel corso degli anni precedenti, di **generale rafforzamento dei sistemi di programmazione e controllo** attraverso:

- la prosecuzione del progetto di sviluppo e di potenziamento dei sistemi contabili e di controllo interno delle Aziende Sanitarie che, per l'anno 2011, si tradurrà nelle seguenti azioni:
 - a) adozione di un manuale delle procedure amministrativo-contabili del Sistema Sanitario regionale;
 - b) valutazione straordinaria dello stato delle procedure amministrativo – contabili, con conseguente certificazione della qualità dei dati contabili delle Aziende Sanitarie e del consolidato regionale relativi all'esercizio 2009;
 - c) verifiche dei sistemi e delle modalità di rilevazione contabile e controllo dell'adeguatezza delle procedure amministrative anche ai fini dell'eventuale certificabilità dei bilanci delle Aziende Sanitarie;
 - d) sviluppo del modello di consolidamento dei bilanci del Servizio Sanitario Regionale ed elaborazione del Bilancio Consolidato regionale dell'anno 2009.

- il potenziamento del modello di valutazione della performance delle aziende e di benchmarking per il confronto tra le aziende sanitarie delle Regioni che hanno concordato un set di indicatori comuni relativamente al perseguimento di strategie regionali, alla salute della popolazione, alla efficienza operativa ed economica-finanziaria e all'assistenza socio-sanitaria cui ancorare anche la valutazione del management aziendale.

Sul fronte delle politiche sociali, siamo in presenza di una **consistente riduzione delle risorse finanziarie** per l'anno 2011, una criticità che assume carattere esponenziale considerando che ai tagli nazionali del Governo si cumula il contenimento della spesa sociale regionale come effetto della manovra economica nazionale.

Le risorse per le politiche sociali

Ciò comporterà una riduzione complessiva di circa 5,5 milioni di euro rispetto al 2010.

Inoltre va preso in considerazione, vista la priorità assunta nelle politiche sociali regionali del problema della **non autosufficienza**, l'azzeramento del fondo nazionale per la non autosufficienza per l'anno 2012, considerato che nel 2011, pur in assenza dello stanziamento statale, ancora sono disponibili le risorse complessivamente stanziare dalle leggi finanziarie degli anni 2008, 2009 e 2010 riprogrammate dal P.R.I.N.A. che prevede, per il 2011, un importo in aumento, rispetto al 2010 come risulta in tabella. In questo quadro risulta difficile mantenere un equilibrio fra l'attuale sistema di offerta, l'entità e la complessità dei bisogni, le risorse disponibili.

La tabella espone le variazioni delle singole voci, evidenziando una notevole riduzione delle risorse complessivamente disponibili.

Tabella n. 20 – Quadro dell'evoluzione delle risorse del sociale

Anni	2010	2011	Scostamento
Fondo nazionale politiche sociali	8.507.780,98	6.235.656,23	-2.272.124,75
Fondo non autosufficienza	7.706.272,00	8.355.201,00	+648.929,00
Fondo politiche per la famiglia 1	1.641.711,00	1.181.000,00	-460.711,00
Fondo servizio civile	44.580,00	33.960,00	-10.620,00
Fondo pari opportunità	601.747,00	441.747,00	-160.000,00
Fondo nazionale politiche giovanili	614.355,27	614.355,27	-
Totale risorse nazionali	19.116.446,25	16.861.919,50	-2.254.526,75
Fondo sociale regionale (LR 26/09)	10.676.043,00	7.376.034,00	-3.300.009,00
Fondo non autosufficienza	4.000.000,00	4.000.000,00	-
Risorse regionali oratori (LR 28/04)	50.000,00	100.000,00	+50.000,00
Fondo regionale vittime lavoro (LR 1/08)	100.000,00	100.000,00	-
Fondo regionale prestito d'onore (LR 25/07)	100.000,00	100.000,00	-
Risorse regionali sicurezza (LR 13/08)	300.000,00	250.000,00	-50.000,00
Risorse Enti di tutela assistenza invalidi (LR 3/84)	129.114,00	129.114,00	-
Risorse associaz. promozione sociale (LR 22/04)	-	-	-
Risorse regionali per attrezzature ciechi (L. 113/85)	12.911,00	12.911,00	-
Totale risorse regionali	15.368.068,00	12.068.059,00	-3.300.009,00
TOTALE	34.484.514,25	28.929.978,50	-5.554.535,75

Fonte: Elaborazione della Direzione Sanità e Servizi Sociali, Regione Umbria

4.1.2 *La spesa per il personale ed il funzionamento della Regione Umbria*

Nel 2011 troveranno ulteriore attuazione le politiche di contenimento degli organici e di razionalizzazione organizzativa già avviati negli anni precedenti.

...la riduzione del personale della Regione

In particolare la **consistenza del personale** delle **categorie professionali** delle direzioni regionali, dell'ADiSU e dell'ARUSIA (*vedi Tab. n.21*) al **31.12.2001** ammontava a **1.398** unità a tempo indeterminato, cui va aggiunto il personale del Consiglio regionale. All'**1.10.2010** ammonta, invece, a **1.124** unità, nelle quali è ricompreso il personale della Giunta regionale (direzioni regionali ed ARUSIA) mentre non è computato il personale trasferito all'ADiSU a decorrere dall'1.09.2010, pari a 48 unità, in relazione al completamento del processo di riordino dell'Agenzia ex L.R. 6/2006. La contrazione complessiva dal 2001 ad oggi è pari al **20,62%**.

Il personale **dirigenziale** per gli uffici della Giunta regionale, dell'ADiSU e dell'ARUSIA (ove sono incluse anche le unità appartenenti ai contingenti degli uffici fuori organico) al 31.12.2001 ammontava **130** unità mentre oggi ammonta a **89** unità con una riduzione pari al **31,53%**. Complessivamente, il personale regionale in forza alla Giunta (categorie professionali e dirigenza) al 31.12.2001 ammontava, pertanto, a n. **1.528** unità mentre oggi ammonta a **1.213** unità (di cui 61 unità riferite al personale dei contingenti), con una riduzione pari al **20,61%**.

Alcuni provvedimenti intervenuti nel periodo considerato (autonomia del Consiglio regionale, piena autonomia per alcune Agenzie, trasferimento di personale agli enti locali per trasferimento di funzioni, risoluzione consensuale del rapporto di lavoro ex L.R. n. 14/2008 e L.R. n. 21/2009) hanno prodotto una riduzione del personale del ruolo ordinario con cancellazione di altrettante posizioni di organico. Parallelamente, l'incidenza di un forte turn-over e le politiche di contenimento della spesa per il personale, intraprese dall'Amministrazione regionale anche nel rispetto dei vincoli di cui alle leggi finanziarie degli ultimi anni, hanno fatto registrare un andamento in diminuzione del personale in forza appartenente al ruolo giunta. Questa contrazione è stata solo in parte riequilibrata con le politiche di acquisizione dall'esterno previste nei Piani Occupazionali triennali adottati, ivi compresa, tra le altre, la stabilizzazione nel ruolo ordinario del personale assunto per l'emergenza sismica, con completo assorbimento nel 2010:

- del ruolo speciale transitorio, ai sensi della L.R. n. 2/2003;
- del personale già titolare di contratto di lavoro a tempo determinato presso gli enti locali ex L. n. 61/98;
- del personale già assunto a tempo determinato e/o con forme di lavoro flessibile per la durata di tre anni nel quinquennio ex L.R. n. 38/2007.

Tab. n. 21 - Consistenza del personale della Regione Umbria – Anni 2001-2010

Personale		31/12/2001			31/12/2005			31/12/2008			31/12/2009			01/10/2010			Previsione al 01/01/2011		
		Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2000	Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2004	Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2007	Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2008	Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2008	Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2009
Dirigenti	Consiglio	19			13			10			8			8			7		
	Giunta	130	149	-12,4%	95	108	0,0%	94	104	-1,9%	87	95	-8,7%	89	97	2,1%	80	87	-10,3%
Personale nelle Categorie	Consiglio	99			101			119			117			114			114		
	Giunta	1398	1497	-0,7%	1215	1316	0,2%	1187	1306	0,4%	1170	1287	-1,5%	1124	1238	-3,8%	1123	1237	-0,1%
RST(*)		0	0		72		-13,3%	0	0										
Giornalisti	Consiglio							4			4			5			5		
	Giunta								4			4	0,0%	6	11	175%	6	11	0,0%
Tot. Personale in forza (comparto, RST, giornalisti e dirigenza)	Consiglio	118			114			133			129			127			126		
	Giunta	1528	1646	-1,9%	1382	1496	-0,5%	1281	1414	0,2%	1257	1386	-2,0%	1219	1346	-2,9%	1209	1335	-0,8%
Personale a Tempo determinato(**)	Consiglio	1			21			1			0			0			0		
	Giunta	192	193	5,5%	104	125	31,6%	74	75	-11,8%	53	53	-29,3%	25	25	-52,8%	27	27	8,0%

(*) RST = Ruolo Speciale Transitorio a tempo indeterminato ex L.R. 2/2003; a partire dal 2003, anno in cui detto personale ammontava a 95 unità, ridottesi a 83 unità nel 2004 e poi di seguito come illustrato in tabella

(**) Espresso in unità di lavoro/anno

Fonte: Direzione alle risorse umane, finanziarie e strumentali della Regione Umbria

Il complessivo decremento della dirigenza è stato sostenuto con le politiche di risoluzione consensuale portate avanti nel periodo 1999-2004 e con i processi di razionalizzazione delle funzioni/competenze e di riordino delle Agenzie, con conseguente soppressione di posizioni organizzative dirigenziali.

Nonostante la richiamata riduzione dei contingenti di personale, le politiche assunte con i Piani Occupazionali, in parallelo a quelle di modernizzazione della macchina pubblica ed ai percorsi di innovazione e di informatizzazione implementati, hanno comunque consentito un adeguato supporto ai processi di riorganizzazione attuati ai sensi della L.R. n. 2/2005, conseguendo un ricambio della forza lavoro e l'impiego di nuove energie, parallelamente alla riduzione della dotazione organica negli anni dal 2001 in avanti.

Il Piano Occupazionale adottato per il triennio 2007-2009 non ha previsto incrementi di dotazione organica ha consentito di sviluppare le politiche di acquisizione del personale in coerenza con l'andamento del turn-over, tenuto conto delle procedure di stabilizzazione previste dalla L.R. n. 38/2007. Non ha conseguentemente determinato, incremento della forza lavoro, prevedendo la parallela riduzione del ricorso al tempo determinato ed anzi ha consentito una riduzione nel tempo del personale in forza in relazione alle connesse politiche sulla risoluzione consensuale del rapporto di lavoro.

Nell'ambito degli ulteriori obiettivi gestionali, nel 2011 si perseguirà inoltre la massima integrazione degli strumenti di programmazione, monitoraggio e valutazione in un ciclo integrato di pianificazione e controllo che, nello scenario di complessiva contrazione delle risorse finanziarie destinate a sostenere i costi degli apparati amministrativi, disposta con la L. 122/2010 (Manovra Finanziaria), utilizzi al meglio le risorse che saranno disponibili dall'1.1.2011.

Stabilizzazione della spesa per il personale

Sul fronte della **spesa per il personale** negli ultimi esercizi l'Amministrazione regionale ha contenuto la relativa spesa puntando sul miglioramento della gestione con un funzionale utilizzo delle risorse a disposizione (in particolare delle risorse da turn-over) e valorizzando le competenze acquisite dal personale interno; questo ha consentito di mantenere stabile la spesa del personale nel suo complesso con un *trend* decrescente della stessa valutata al netto dei rinnovi contrattuali intervenuti nel periodo, e questo nonostante il completo assorbimento nei capitoli di spesa del personale regionale dei costi per il personale finanziato con i fondi della ricostruzione sismica.

Le condizioni anzidette consentono il rispetto di quanto indicato dall'art.1 comma 557 della L.296/2006 (legge finanziaria per l'anno 2007) che

dispone il contenimento della spesa di personale, al netto dei rinnovi contrattuali, nella misura dell'anno precedente anche per l'anno 2010.

La spesa di personale degli esercizi 2011 e 2012 sarà condizionata dalle disposizioni sul contenimento delle dinamiche di crescita della spesa pubblica (rif. L.122/2010) e dalle misure di contenimento programmate dalla Giunta regionale con deliberazione n.812/2010: infatti con tale atto, recante "*prime misure di contenimento della spesa di personale*", viene individuato un risparmio per l'esercizio 2010, da consolidare negli esercizi successivi, di **un milione di euro** che riguarda riduzioni della spesa per il lavoro flessibile, per i direttori regionali, per missioni e trasferte e buoni pasto.

Tab. n. 22 - Spese per il personale della regione Umbria, anni 2009-2013 – *Tendenziale. Valori espressi in milioni di euro*

	2009 ass	2010	2011	2012	2013
Spese consolidate	51,71	53,17	56,50	56,92	55,42
<i>Spese per personale assegnato all'Adisu</i>	0	3,14	0	0	0
<i>Spese per il personale comandato da altri enti</i>	0,70	0,50	0,27	0,20	0,20
<i>Spese per le direzioni regionali</i>	1,86	1,86	1,86	1,86	1,86
<i>Imposta regionale sulle attività produttive</i>	3,86	3,79	4,21	4,24	4,24
<i>Stipendi, retribuzioni,</i>	31,65	30,82	36,57	36,94	35,94
<i>Oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativa</i>	12,30	12,07	13,39	13,48	12,98
<i>Spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato</i>	1,34	1,00	0,20	0,20	0,20
Spese per trattamenti accessori	13,73	13,68	13,43	13,00	13,00
<i>Fondo per il miglioramento dell'efficienza</i>	9,40	9,35	9,35	9,12	9,12
<i>Lavoro straordinario</i>	0,26	0,26	0,26	0,25	0,25
<i>Fondo retribuzione di posizione e risultato</i>	3,45	3,45	3,45	3,26	3,26
<i>Missioni</i>	0,50	0,50	0,25	0,25	0,25
<i>Fondo di retribuzione del risultato</i>	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
<i>Avvocatura interna regionale.</i>	0,10	0,09	0,09	0,09	0,09
Altre tipologie di spese	0,71	0,26	0,12	0,12	0,12
<i>Spese per la formazione, l'aggiornamento,</i>	0,60	0,15	0,06	0,06	0,06
<i>Spese relative a concorsi</i>	0,10	0,10	0,05	0,05	0,05
<i>Contributo all'Aran</i>	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Spese variabili	0,10	0,23	0,10	0,10	0,10
<i>Spese per il collocamento a riposo dei dirigenti</i>	0	0	0	0	0
<i>Spese per transazioni</i>	0,10	0,23	0,10	0,10	0,10
Spese assistenza organi	1,53	1,53	1,53	1,53	1,53
<i>Struttura di supporto al presidente Giunta regionale</i>	0,71	0,71	0,71	0,71	0,71
<i>Spese per gli uffici di supporto agli organi di governo</i>	0,82	0,82	0,82	0,82	0,82
Totale spese personale	67,78	68,87	71,67	71,67	70,17
<i>Spese ex legge 61/1998</i>	4,14	2,77	0	0	0
Totale generale spese personale	71,92	71,64	71,67	71,67	70,17

Fonte: Elaborazione del Servizio Bilancio della Direzione regionale risorse umane finanziarie e strumentali, Regione Umbria

Per l'esercizio 2011 avrà un effetto immediato quanto dettato dalla legge n.122/2010 recante norme di contenimento della spesa quali la riduzione dell'incidenza percentuale tra spesa di personale rispetto al complesso della spesa corrente, la razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative ed il contenimento della crescita della contrattazione integrativa, ma anche puntuali misure con diretto effetto sulla spesa di personale, come derivanti dalla L. 122/2010.

Tab. n. 23 - Specifica delle spese di funzionamento dell'ente (*Valori in euro*)

Oggetto	Anni			Differenza 2009-2011
	2009	2010	Previsione 2011	
Spese della Giunta	812.000,00	812.000,00	612.000,00	-200.000,00
Consultazioni elettorali	10.329,00	10.329,00	10.329,00	0,00
Comunicazioni istituzionali	712.339,20	733.000,00	733.000,00	20.660,80
Spese legali e contenzioso	481.906,69	810.000,00	410.000,00	-71906,69
Bollettino Ufficiale	305.000,00	285.000,00	285.000,00	-20.000,00
Relazioni Istituzionali	404.245,00	258.245,00	258.245,00	-146.000,00
Rimborsi e accertamenti	335.000,00	305.000,00	305.000,00	0,00
Imposte e tasse	834.678,21	535.114,00	535.114,00	-299.564,21
Generali Gestione del patrimonio	5.293.366,00	5.700.000,00	5.045.000,00	-248.366,00
Manut. e acq. beni e servizi	2.765.701,00	3.001.201,00	2.968.201,00	202.500,00
Spese trasmissione dati (telefonia, ecc)	1.570.000,00	1.150.000,00	1.000.000,00	-570.000,00
Altri oneri	380.814,00	370.810,00	370.814,00	-10.000,00
Totale spese	13.905.379,10	13.970.703,00	12.532.703,00	-1.372.676,10
Spese per il Consiglio regionale	20.276.633,52	20.276.633,52	20.276.633,52	0,00
Totale generale	34.182.012,62	34.247.336,52	32.809.336,52	-1.372.676,10

Fonte: Elaborazione del Servizio Bilancio della Direzione regionale risorse umane finanziarie e strumentali, Regione Umbria

4.2 La politica delle entrate

Le **entrate regionali** sono stimate in assenza di interventi fiscali su tributi ed entrate regionali, sia come scelta politica della regione sia in virtù del blocco dell'autonomia impositiva.

L'andamento del gettito è stimato in base al relativo andamento storico dei diversi tributi, dei prevedibili sviluppi della legislazione vigente, tenendo conto del continuo percorso di manutenzione evolutiva della base imponibile che da anni la regione persegue, nel quadro del contrasto ai fenomeni di evasione, relativamente ai tributi propri regionali.

Non vengono in questa sede considerati gli effetti dell'eventuale riduzione dell'Irap a favore di imprese che assumano a tempo indeterminato, in quanto tale provvedimento è ancora alla fase di studio di fattibilità e verrà quindi meglio valutato in sede di predisposizione della manovra di bilancio 2011.

Inoltre, saranno avviate iniziative di informazione gratuita finalizzata alla riduzione degli errori commessi dai cittadini all'atto del pagamento delle

tasse automobilistiche e, quindi, di evitare l'erogazione di sanzioni, verranno poste in essere nuove misure per contrastare l'evasione della tassa automobilistica ed, in particolare, della tassa di circolazione mediante accordi di collaborazione con i soggetti preposti al controllo su strada. In tale ambito la partecipazione degli enti locali all'attività di accertamento fiscale dei tributi regionali oltre che di quelli erariali rappresenterebbe, infatti, un tassello di rilievo nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale sia per le ricadute finanziarie che per il perseguimento di una maggiore equità fiscale.

Tab. n. 24 - Accertamenti entrate tributarie – Stime 2009-2010, previsioni 2011. *Valori espressi in milioni di euro*

Entrate tributarie	Accertamenti 2009		Stima Accertamenti		Previsioni	
	Valori	%	Valori	%	Valori	%
Tasse di concessioni regionali	3,7	0,24	3,7	0,24	3,7	0,24
Tassa automobilistica	88,0	5,71	88,0	5,71	90,5	5,88
Tassa automobilistica - recupero anni pregressi	16,8	1,09	11,5	0,75	5,0	0,32
Tributo speciale per il deposito in discarica	2,9	0,19	2,8	0,18	3,0	0,19
Addizionale regionale imposta di consumo del gas metano – ISGAM	2,9	0,19	2,8	0,18	4,5	0,29
IRAP (privata)	238,6	15,45	220,0	17,27	216,0	14,04
IRAP (pubblica)	155,4	10,06	156,0	10,12	144,0	9,36
Addizionale regionale all'Irpef	107,2	6,94	107,0	6,94	108,7	7,07
Tassa regionale diritto allo studio	2,9	0,19	2,8	0,18	2,8	0,18
Entrate da compartecipazione	Accertamenti 2009		Accertamenti 2010		Previsioni	
	Valori	%	Valori	%	Valori	%
Accisa sulla benzina	29,6	1,91	27,0	1,75	28,0	1,82
Accisa sul gasolio	39,3	2,54	41,0	2,66	39,5	2,57
IVA	857,4	55,51	879,0	57,02	892,8	58,03
TOTALE	1.544,43	100	1.541,6	100	1.538,50	100

Fonte: Direzione alle Risorse della Regione Umbria

Per quanto riguarda la gestione del patrimonio regionale, **nel corso del 2011** si proseguirà nell'opera di **valorizzazione**, puntando ad operazioni di alienazione che si rivolgano anche al mercato internazionale e che diano luogo ad operazioni di adeguata redditività per la Regione anche avvalendosi di un *advisor* di provata esperienza nazionale e internazionale, da selezionare mediante procedure ad evidenza pubblica, in grado di definire, promuovere e supportare strategie di mercato specifiche in relazione anche alla particolare tipologia dei beni (terreni e fabbricati rurali). In sintesi si procederà ad individuare asset patrimoniali specifici, elaborare più progetti coordinati di **valorizzazione** che tengano conto delle aspettative del mercato e delle opportunità da questo offerte e realizzare una “vetrina immobiliare” ben visibile e con contenuti di sicuro interesse

che attraggano l'attenzione degli operatori del settore e del mercato in genere.

In questa ottica si rende necessario dotarsi di strumenti che siano in linea con le dinamiche del mercato immobiliare anche mediante la revisione della legge regionale n. 14 del 18 aprile 1997 - *“Norme sull'amministrazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare regionale e delle aziende sanitarie locali”* e la realizzazione di un nuovo modello di organizzazione gestionale del patrimonio mediante la predisposizione di uno specifico regolamento.

In questa ottica sono prevedibili, nel prossimo triennio, dismissioni patrimoniali per un importo di circa 10 mln di euro.

Oltre ciò, anche al fine di individuare azioni di contenimento delle spese di funzionamento si ripropone la necessità di operare scelte, compatibili con la capacità di indebitamento dell'Ente, relative all'organizzazione delle sedi degli uffici regionali sul territorio che vedono ancora la presenza di sedi in locazione piuttosto che in proprietà. L'inversione di tale tendenza permetterebbe di dotarsi di un proprio patrimonio strumentale capitalizzando gli oneri sostenuti per i fitti passivi, in particolare per le sedi di Perugia e Terni. Nel contempo si opererà per ridurre gli oneri relativi agli affitti passivi attraverso processi di razionalizzazione che determineranno la dismissione e/o accorpamento di alcune sedi.

Infine, per quanto riguarda il **ricorso al mercato**, la progressiva ristrutturazione del debito regionale operata negli ultimi anni ha avuto effetti positivi sul versante della spesa per interessi passivi su mutui e prestiti contratti. Il ricorso al mercato è stato mantenuto su livelli prossimi ai 56 milioni di euro negli ultimi anni, e per esso, si procederà – in linea con gli indirizzi espressi nel bilancio pluriennale vigente – ad una graduale diminuzione, tenendo presenti comunque le necessità di alcuni investimenti chiave a cui verrà comunque data attuazione a partire dal 2010.

