Regione Umbria

Documento annuale di programmazione della Regione Umbria *2010*

INDICE

Presentazione

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

1.1 Il quadro congiunturale dell'economia internazionale e italiana ..... » *1*
1.2 La manovra economico-finanziaria del Governo nazionale ..... » *4*
1.3 Il quadro dell'economia umbra ..... » *9*
1.4 Gli scenari di previsione dell'economia umbra nel medio periodo ..... » *19*

Capitolo 2
Le questioni di fondo nello scenario di fine legislatura .....» 23

2.1 L'Umbria e gli interventi anti crisi ..... » *24*
2.2 Il Patto per lo sviluppo dell'Umbria come scelta di governo ..... » *29*
2.3 Il federalismo fiscale: prospettive di attuazione ..... » *31*

Capitolo 3
Gli indirizzi e gli obiettivi di fine legislatura della programmazione regionale..... » 37

3.1 Infrastrutture e trasporti ..... » *38*
3.2 Sviluppo, innovazione e competitività del sistema produttivo regionale ..... » *44*
3.3 Energia ..... » *49*
3.4 Agricoltura e sviluppo rurale ..... » *50*
3.5 Ambiente, governo del territorio, protezione civile ..... » *54*
3.6 Politiche per il turismo ..... » *62*
3.7 Beni ed attività culturali, spettacolo,sport, attività venatoria ed ittica ..... » *64*
3.8 Promozione della salute ..... » *69*
3.9 Politiche sociali, immigrazione e politica della casa ..... » *74*
3.10 Politiche integrate per l'istruzione, la formazione e il lavoro ..... » *80*
3.11 Riforme istituzionali e modernizzazione della Regione ..... » *89*

Capitolo 4
Gli indirizzi di programmazione finanziaria ..... » 97

4.1 La politica delle spese ..... » *103*
4.1.1 Le risorse per l'assistenza sanitaria ..... » *105*
4.1.2 La spesa per il personale della Regione Umbria ..... » *112*

4.2 La politica delle entrate ..... » *118*

PRESENTAZIONE

Il Documento annuale di programmazione (Dap) 2010 conclude la VIII legislatura regionale, nel corso della quale si è ulteriormente sviluppata l'esperienza della programmazione economica fondata sulle innovazioni introdotte dalla LR 13/2000, successivamente recepite e sviluppate nel nuovo Statuto regionale.

In coerenza con tali norme, esso rappresenta lo strumento fondamentale di indirizzo politico amministrativo della Regione Umbria, delineandone gli indirizzi strategici di programmazione economica e finanziaria per il triennio di riferimento e le attività prioritarie per l'anno 2010.

Il Dap 2010, pur nella continuità con la logica sopra illustrata e con le edizioni precedenti, si caratterizza, in quanto documento di fine legislatura, per una formulazione più sintetica, limitata all'individuazione delle azioni di fine legislatura e alla descrizione delle attività che per mero effetto di trascinamento attuativo sconfinino oltre la scadenza elettorale per tutto il resto del 2010.

In tal modo, pur tenendo conto del passaggio elettorale e quindi lasciando impregiudicate le scelte ancora da compiere all'attenzione della IX legislatura che si andrà ad aprire tra pochi mesi, vengono forniti – in coerenza con la missione assegnatagli dalla LR 13/2000 - gli elementi necessari per lo sviluppo programmatico e per la verifica di realizzazione delle attività.

In coerenza con le precedenti edizioni, il documento contiene un'analisi del quadro economico sociale della regione, con una particolare attenzione all'impatto della crisi economica in atto, che viene monitorata mediante la descrizione degli indicatori congiunturali più recenti, disponibili al momento della sua elaborazione.

Ad esso segue la trattazione delle grandi questioni di fine legislatura, ma che nei fatti richiederanno un'azione istituzionale anche nel prossimo futuro, aprendo quindi la strada al prossimo ciclo di programmazione, che si svolgerà nel periodo 2010-2015. Si tratta, in particolare, degli interventi che la Regione può mettere in atto, compatibilmente con le proprie competenze istituzionali e con le risorse disponibili, per contrastare la crisi economica e sostenere imprese e famiglie, del futuro della scelta di concertazione strutturata come metodo di governo, nonché del processo di attuazione del Federalismo fiscale, alla luce della novità normativa data dall'approvazione della Legge delega al Governo.

Infine, oltre al già ricordato capitolo relativo agli indirizzi di programmazione regionale, nell'ultimo capitolo vengono delineati gli indirizzi per la manovra economico finanziaria regionale, nel quadro della missione assegnata al Dap dalla LR 13/2000.

Come di consueto, il complesso dei contenuti del Dap 2010 ne fa un documento che consente a chiunque di conoscere e valutare in linea di massima la realtà e le prospettive socio-economiche dell'Umbria, gli obiettivi della programmazione regionale e le attività e gli interventi che la Regione intende sviluppare per affrontarle.

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

1.1 Il quadro congiunturale dell'economia internazionale e italiana

La crisi originatasi dai mutui *subprime* e dai mercati finanziari si è rapidamente estesa all'economia reale, interessando tutto il mondo e, in modo particolarmente severo, l'Europa, scaricandosi su reddito ed occupazione. Si tratta di una crisi che ridisegna i sistemi economici internazionali e nazionali, ma che ha effetti non omogenei anche nelle singole **realtà territoriali** e regionali. È difficile, mentre si è nel pieno dispiegarsi dei suoi effetti, riuscire ad interpretarne in modo univoco gli effetti di medio lungo termine a livello globale e nei diversi territori.

Come evidenzia il rapporto CER di fine luglio 2009, l'area asiatica ha tuttavia mostrato una maggiore capacità di resistenza ed è stata la prima a manifestare segnali di ripresa. Questo comportamento asimmetrico potrebbe essere dovuto a ulteriore guadagno di competitività, a scapito delle economie di più antica industrializzazione e in particolare dei paesi che hanno conservato una più spiccata vocazione manifatturiera (Germania e Italia), che potrebbe tradursi in una redistribuzione delle quote di produzione industriale dall'Europa all'Asia. Le prospettive di crescita dell'Europa verrebbero in questo caso a dipendere dalla domanda interna e in tale direzione andrebbero orientate le politiche economiche. Negli Stati Uniti le strategie di rilancio passano anche attraverso l'identificazione di grandi settori volano verso i quali indirizzare le risorse pubbliche. Il passo dell'Europa è piuttosto faticoso, e stenta a riconoscersi in una strategia di crescita che assegni un ruolo di indirizzo all'operatore pubblico.
Il problema del recupero post-crisi si colloca infatti per gran parte in un'ottica europea e dipenderà molto dal se e come il Vecchio Continente riuscirà a suscitare una crescita autonoma e centrata su una ripresa dei consumi interni e su vasti programmi di investimenti. Sarebbe utile, a tal fine, una più incisiva guida pubblica – e quindi un efficace livello politico di governo – dell'economia europea per gli aspetti più propriamente strategici, nelle questioni tecnologiche e della ricerca, al pari di quanto avviene da sempre, a livello federale, negli Usa.

La recessione mondiale, che ha toccato un punto di massima intensità nel primo trimestre del 2009, sembra attenuarsi grazie alle politiche economiche espansive dei governi nazionali, ad eccezione dell'Italia, ma non sembra mostrare al momento un ritrovato vigore dei fondamentali economici né un compiuto riassorbimento degli squilibri che l'hanno generata. I pur positivi – per quanto flebili – segnali di ripresa che vengono ampiamente sottolineati dagli esponenti del mondo economico e politico, sono per lo più influenzati da fattori contingenti e difficilmente ripetibili nei prossimi trimestri. Valga, a titolo di esempio, l'aumento del 2,7% dei consumi al dettaglio americano in agosto (mese su mese), visto come un deciso segnale di fine della recessione. Pur riconoscendo il valore positivo di dati di tal genere, va al tempo stesso evidenziato come esso dipenda in gran parte dalle maggiori vendite di auto indotte dagli incentivi alla rottamazione (il programma cosiddetto "cash for clunkers") che hanno fatto registrare un aumento mese su mese di oltre il 10%. Depurandolo da fattori congiunturali come questo degli incentivi, l'aumento dei consumi americano si riduce ad un ben più modesto +0,8%.
A sua volta il sistema finanziario è ancora danneggiato e le perdite nascoste negli asset tossici, ancora in gran parte presenti nel capitale delle banche, non saranno assorbite in tempi brevi ed è presumibile che i paesi con **forti deficit di partite correnti** (come gli Usa) tenderanno a ridurre le importazioni, con conseguenze per i paesi ad alta vocazione all'export (Germania e Italia in primis) al momento difficilmente prevedibili. Inoltre, il "credito facile" indotto dagli eccessi di liquidità degli ultimi anni, che ha contribuito al forte ritmo di crescita dell'economia mondiale, difficilmente tornerà ai livelli pre-crisi, limitando quindi i "tassi di crescita potenziali" dei prossimi anni.

Secondo la stima dei principali istituti di ricerca, la ripresa sarà **estremamente graduale**. Il commercio mondiale, dopo la pesante contrazione del 2009, dovrebbe impiegare circa 3 anni per tornare sui ritmi medi di espansione dello scorso decennio. L'impostazione espansiva delle politiche monetarie e fiscali a livello globale dovrebbe comunque consentire l'avvio di un recupero dei livelli d'attività nelle principali economie mondiali a partire dalla metà del 2010. Taluni paventano fiammate inflazionistiche, legate ai notevoli flussi di liquidità immessi nel circuito economico dai governi di diversi paesi, anche se il rischio non sembra al momento probabile.

L'economia italiana

L'Italia, nonostante presentasse una situazione migliore di altri per quanto riguarda il settore bancario e finanziario, è stata colpita dalla crisi in misura molto pesante e, oltre all'impatto congiunturale, risentirà dei suoi effetti per un **periodo piuttosto lungo.** La caduta cumulata del Pil nel biennio 2008-2009 dovrebbe superare il 6% in termini reali e il Pil pro-capite registrerà a fine 2009 un balzo all'indietro di dieci anni, con prospettive di recupero solo

di lungo periodo. La crisi ha colpito duramente l'industria in senso stretto (il valore aggiunto è previsto calare del -16,9% nel 2009), proprio per la maggiore dipendenza dell'Italia dal ciclo economico internazionale. La contrazione ha interessato, se pur in modo meno rilevante, anche i settori dell'edilizia e dei servizi. Il crollo della domanda estera e le difficoltà nel reperimento del credito stanno determinando un notevole calo degli investimenti (stimato al -12,4% nel 2009).

Tab. n. 1 - Scenario di previsione 2009-2012 – Italia
Variazione % rispetto anno precedente a prezzi costanti 2000, salvo diversa indicazione.

	2009	2010	2011	2012
Prodotto interno lordo	-5,3	0,1	1,0	1,3
Spesa per consumi finali delle famiglie	-2,5	-0,2	0,6	1,2
Investimenti fissi lordi	-12,4	-0,2	1,2	2,0
Valore aggiunto ai prezzi base	-5,8	0,4	1,3	1,5
- Agricoltura, Silvicoltura e Pesca	*0,1*	*1,0*	*1,2*	*1,0*
- Industria in senso stretto	*-16,9*	*-0,4*	*1,6*	*1,7*
- Costruzioni	*-5,9*	*-1,8*	*-0,2*	*0,7*
- Servizi	*-2,7*	*0,8*	*1,3*	*1,5*
Reddito disponibile (*)	0,0	1,2	2,4	3,3
Export (*)	-19,1	2,4	3,2	3,1
Tasso di disoccupazione	7,8	9,5	9,6	9,2
Tasso di occupazione	38,7	38,0	38,0	38,2
Tasso di attività	42,0	42,0	42,0	42,1

(*) Variazione % a prezzi correnti
***Fonte*:** Scenario di previsione di Prometeia, settembre 2009

Infine, la crisi produttiva ha già prodotto un significativo ridimensionamento delle retribuzioni di fatto in termini reali, cui si sta accompagnando una flessione della spesa delle famiglie (prevista a -2,5% nel 2009) concentrata negli acquisti di beni durevoli e semidurevoli. Anche il mercato del lavoro, nonostante l'effetto stabilizzatore della cassa Integrazione guadagni, sta registrando una perdita di occupazione e un rialzo del tasso di disoccupazione (dal 6,7% del 2008 al 7,8% previsto per il 2009), nonché una riduzione del tasso di partecipazione al mercato del lavoro delle persone in età lavorativa.
Il recente Employment Outlook 2009 dell'Ocse, nello stimare un record di disoccupati in Europa per la seconda metà del 2010 (con una percentuale prevista del 10%), prevede che per Paesi come l'Italia la gran parte della crescita della disoccupazione deve ancora verificarsi.

Sotto la spinta del miglioramento del ciclo economico internazionale comunque anche l'economia italiana potrebbe registrare una **crescita economica lievemente positiva** nel corso del 2010 (+0,1%), grazie al recupero del reddito disponibile e ad una moderata ripresa del processo di accumulazione del capitale privato a usi produttivi in seguito all'attenuarsi degli effetti della crisi. La dinamica degli investimenti fissi lordi totali (-0,2%

nel 2010) potrebbe però risentire negativamente del protrarsi della crisi produttiva nel comparto dell'edilizia residenziale.
A sua volta, la **debolezza della risposta** del Governo italiano alla crisi, certificata da tutti i principali centri di ricerca economica internazionale, a partire dal Fmi, non aiuta ad **immaginare una solida ripresa a breve** della nostra economia. Si tenga infatti presente che tale debolezza permane anche quando nelle stime si incorporano gli effetti degli stabilizzatori automatici – notoriamente più rilevanti da noi rispetto ad un Paese come gli Stati Uniti – ed anche tenendo conto dei vincoli di partenza di finanza pubblica (appunto il livello di indebitamento). Anche considerando il delicato stato delle finanze pubbliche, infatti, secondo il Centro Europa Ricerche **la manovra italiana è di ben 1,5 punti di Pil inferiore rispetto a quanto sarebbe stato da attendersi**.
Il ritmo di crescita delle esportazioni dovrebbe invece riprendere molto lentamente, come conseguenza della ripresa lenta del commercio mondiale e delle possibili perdite di competitività rispetto ai paesi emergenti.

Rispetto a questo scenario di previsione per l'Italia assunto dal Dap 2010, il governo nazionale, come meglio descritto nel prossimo paragrafo, ha presentato nel Dpef 2010-2013 un quadro macroeconomico più ottimistico, prevedendo già dal 2011 un tasso di crescita del Pil del 2%, quindi superiore a quelli pre-recessivi. L'ipotesi del governo incorpora un innalzamento del potenziale di sviluppo del nostro paese, che sembra però di **difficile realizzazione** per diversi fattori. Ad esempio, il basso indebitamento delle famiglie italiane, se da un lato ha limitato le ripercussioni della crisi finanziaria nel nostro paese, riduce il valore del moltiplicatore (per via della minore propensione al consumo) contribuendo a determinare il basso sentiero di sviluppo di lungo periodo della nostra economia.

1.2 La manovra economico-finanziaria del Governo nazionale

La manovra del Governo nazionale è stata elaborata in base al Dpef 2010-2013 di luglio, successivamente aggiornato con la Relazione previsionale e Programmatica di settembre. La manovra si colloca all'interno del **quadro macroeconomico critico** evidenziato in precedenza, che ha determinato e sta determinando dei pesanti effetti anche sul versante dei conti pubblici. Infatti, dopo il **miglioramento** registrato nel biennio 2006-2007, a partire dal 2008, si sono registrati **segnali preoccupanti di deterioramento** dei fondamentali di bilancio che la crisi economica e l'effetto dei cosiddetti "*stabilizzatori automatici*" hanno contribuito a far crescere.

Come già accennato in precedenza, l'atteggiamento del governo nazionale di fronte alla crisi economica e al suo impatto sui conti pubblici, pur

muovendosi all'interno di **oggettive difficoltà** legate ai margini di manovra piuttosto ristretti a causa dell'elevato livello del debito pubblico, è stato **inferiore a quanto sarebbe stato necessario**. Con una serie di provvedimenti presi tra il giugno 2008 ed il settembre 2009, il Governo ha operato una riallocazione delle poste all'interno del bilancio **senza risorse aggiuntive**, congegnando quindi le misure in modo da rendere quanto più possibile neutrale l'impatto fiscale, limitandosi a **riorientare gli stanziamenti di bilancio** in funzione anti crisi.

Le misure adottate, hanno riguardato interventi in favore del sistema creditizio e il risparmio e per i problemi di liquidità per famiglie ed imprese (L. n.190/2008); interventi per l'economia reale, adottati dopo l'*European Economic Recovery Plan* (L. n.2/2009), interventi settoriali e per lo stimolo dei consumi nel triennio 2009-2011 (L. n.33/2009); provvedimenti di integrazione e modifica del meccanismo degli ammortizzatori sociali, mediante l'utilizzo di fondi nazionali, regionali e comunitari (Accordo Stato-Regioni del 13 febbraio 2009); riallocazione delle risorse Fas (Del. Cipe 6 marzo 2009); provvedimenti anticrisi in materia di ammortizzatori sociali e la norma sulla detassazione degli utili reinvestiti (L. n.102/2009).

Si tratta di numerosi provvedimenti normativi, che contengono molti interventi, dall'istituzione dei cosiddetti "Tremonti Bond", all'introduzione della "Social card", alle agevolazioni fiscali in favore delle imprese, fino al finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Ma, al di là di alcuni provvedimenti condivisibili, si tratta di un quadro di norme **confuso e frammentato**, caratterizzato da un'eccessiva numerosità e dispersione degli interventi, **inadeguati finanziariamente** e spesso complicati da applicare, che **non hanno consentito di incidere sui problemi** delle banche, delle famiglie e delle imprese.

Ad essi si sono aggiunti la Legge 141/2009, che comprende alcune disposizioni correttive della Legge 102 e che contiene tra l'altro il provvedimento dello scudo fiscale, che utilizza lo strumento del condono fiscale per acquisire risorse una tantum. Scelta non condivisibile, anche per le **particolari modalità** scelte dal governo nazionale nel disegno della norma, sia con riferimento all'anonimato che alla scelta di estinguere i reati di omessa e infedele dichiarazione dei redditi, la dichiarazione fraudolenta con utilizzo di fatture per operazioni inesistenti o la falsa rappresentazione di scritture contabili obbligatorie, l'occultamento o distruzione di documenti e le false comunicazioni sociali.

In termini finanziari, escludendo gli interventi a favore del settore bancario, il totale degli interventi anticrisi totale vale circa 35,5 miliardi di **risorse lorde** per il quadriennio 2008-2011 (2,7 miliardi nel 2008, 14,1 nel 2009, 10,1 nel 2010 e 8,7 nel 2011), mentre le risorse nette ammontano a circa 3 miliardi di euro, il **livello più basso** di risorse messo a disposizione del sistema economico da parte dei governi dei paesi più avanzati.

Ma negli interventi del governo è soprattutto mancata un'**impronta riformatrice**, che – anche a costo zero o comunque con effetti "neutri" sui conti pubblici – varasse provvedimenti volti non solo a contrastare i principali effetti negativi della congiuntura ma anche ad innalzare il tasso di crescita potenziale dell'economia italiana, come stiamo tentando di fare in Umbria.

L'analisi della situazione economica fatta nel Dpef presenta un quadro **poco rassicurante**, dato che "*in Italia l'attività produttiva, caratterizzata congiuntamente da **forte propensione all'esportazione** e dal peso rilevante dell'industria manifatturiera sul valore aggiunto, ha particolarmente **risentito del crollo degli scambi internazionali** e della forte riduzione degli investimenti".* Infatti, già nel 2008, anno in cui il commercio mondiale segnava comunque un +2,5%, le **nostre esportazioni** si erano ridotte (-3,7%).

Le previsioni del Dpef e la successiva correzione operata con la RPP sono improntate ad un cauto ottimismo per il 2010 ed il biennio successivo. Il Pil crollerà nel 2009 (-5,2% nel Dpef, corretto poi a -4,8% nella RPP) per poi iniziare a risalire (+0,5% nel Dpef, +0,7% nella RPP) nel 2010 e tornare su un sentiero di crescita positivo (+2%) dal 2011.
Il governo nel Dpef sottolinea però che "*nei paesi più sviluppati **la ripresa potrebbe essere disomogenea** in relazione al diverso grado di esposizione alle **cause strutturali** della crisi. Resta da verificare se la ripresa anticipata dei paesi asiatici emergenti possa agire da volano per le aree più avanzate. Rimangono inoltre **dubbi sulla solidità complessiva della ripresa ciclica mondiale**, soprattutto in considerazione del probabile graduale venir meno dello stimolo fiscale e monetario".*

Le prospettive dell'Italia a breve termine

Il Dpef e il successivo aggiornamento della RPP prevedono una ripresa del **commercio mondiale** solo a partire dal 2011 e con un ritmo di crescita (attorno al 5% annuo) **più lento** del passato. In particolare, per i paesi industrializzati, cioè l'Italia ed i suoi principali partner commerciali, il ritmo di crescita del Pil sarà del 2,5% medio annuo. Ci si aspetterebbe quindi – in coerenza con gli scenari indicati dai principali istituti di ricerca - una ripresa lenta delle esportazioni e di conseguenza del Pil italiano. Invece, il Dpef prevede con **grande ottimismo** una ripresa della crescita del Pil italiano al 2% annuo già a partire dal 2011, quindi a livelli superiori a quelli registrati nell'ultimo decennio, prima della crisi. La RPP, nel rivedere le stime soprattutto con riferimento al 2010, aggiorna in modo non comprensibile da un punto di vista economico la previsione sull'occupazione, che nel 2012 è prevista tornare su valori molto superiori al 2008.
Sempre seguendo l'analisi del governo, sembra altrettanto difficile ipotizzare una ripresa consistente della **domanda interna,** perché "i *consumi risentiranno della caduta dell'occupazione"* (che viene prevista in calo, del -2,5% nel 2009 e del -0,1% nel 2010) e gli effetti di redistribuzione

del reddito non sembrano tali da favorire una ripresa dei **consumi** a ritmi superiori a quelli pre-crisi.

Tab. n. 2 – L'economia italiana nel 2008 e le stime per il 2009-2012 secondo i documenti di finanza pubblica V*ariazioni % a prezzi 2000, salvo diversa indicazione.*

	2008	2009	2010	2011	2012
PIL ai prezzi di mercato	-1,0	-4,8	0,7	2,0	2,0
Importazioni di beni e servizi	-4,5	-16,1	0,9	3,6	4,1
Consumi finali nazionali	-0,5	-1,1	0,4	1,7	1,9
- spesa delle famiglie residenti	*-0,9*	*-1,7*	*0,5*	*2,2*	*2,1*
- spesa della P. A. e I.S.P	*0,6*	*0,5*	*0,4*	*0,0*	*1,2*
Investimenti fissi lordi	-3,0	-11,7	1,7	2,4	2,4
Esportazioni di beni e servizi	-3,7	-19,9	1,2	4,2	4,1
Inflazione programmata	1,7	0,7	1,5	1,5	1,5
Costo del lavoro per unità di prodotto (*)	4,2	4,4	0,7	1,0	1,1
Occupazione (Unità di lavoro in migliaia)	-0,1	-2,5	-0,1	1,1	1,1
Tasso di disoccupazione (in % della forza lavoro)	6,7	8,5	8,8	8,3	7,9
Tasso di occupazione (tasso specifico età 15-64 anni)	58,7	57,9	57,8	58,5	59,3
Saldo corrente Bilancia dei pagamenti (in rapporto al PIL)	-3,4	-2,8	-2,5	-2,4	-2,4

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

***Fonte*:** RPP 2010, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Per quanto riguarda gli **investimenti,** il governo nel Dpef (Tav. III.5, pag. 27) stima l'importo del provvedimento di detassazione degli utili attorno allo 0,1% del Pil. Difficile quindi, a meno di non pensare ad un effetto moltiplicatore keynesiano molto robusto, che tale provvedimento possa incidere in modo duraturo e consistente sul livello degli investimenti fissi lordi. Mentre invece *"la riduzione degli investimenti è connessa ai bassi livelli di utilizzo della capacità produttiva, all'**inasprimento delle condizioni del credito bancario** e al calo della profittabilità delle imprese".* Alla luce di queste considerazioni, anche la previsione di aumento degli investimenti per il 2011 (+2,4% nella RPP) e negli anni successivi sembra molto **ottimistica**.

Il quadro di medio termine delineato dal Dpef e confermato nella RPP evidenzia "*come **la crisi stia dispiegando effetti di natura permanente**, prevalentemente imputabili alla riduzione del tasso di crescita del PIL potenziale, sia sulle entrate, attraverso il deterioramento delle basi imponibili, sia sulla spesa primaria, **peggiorando il saldo primario** al di là di quanto ci si potrebbe attendere se si considerasse unicamente l'effetto degli stabilizzatori automatici".* Lo stesso documento del governo ritiene che "*il ritorno a un sentiero di convergenza verso l'obiettivo di medio termine della politica di bilancio **richiederà l'adozione di ulteriori interventi di risanamento fiscale***".

La strategia di "neutralità fiscale", fatta di interventi volti a "*concentrare e riallocare le poste all'interno del bilancio"* non sembra purtroppo avere centrato l'obiettivo di **tenere in sicurezza i conti pubblici**, anche dopo

Il quadro dei Conti pubblici

l'aggiornamento al rialzo delle previsioni operato, rispetto al Dpef, nella RPP. Sempre secondo il Dpef (Tav. III.7) e la RPP, l'indebitamento sul Pil arriverà al 5,3% quest'anno e al 5% nel 2010. Il debito pubblico, che nel 2008 si è attestato al 105,7%, **salirà quest'anno di quasi dieci punti** al 115,3%; per il 2010 il Dpef prevedeva al 118,2% nel 2010, mentre nelle nuove stime della RPP è previsto al 117,3% del Pil. Il governo prevede "*una convergenza verso il pareggio di bilancio strutturale e una graduale ma costante riduzione del rapporto debito/pil quando la ripresa si sarà consolidata*".

Come risulta dalla Tab. n.3, l'indebitamento tendenziale si mantiene costantemente sopra il 3% del Pil fino al 2013 (-4,3% nel 2011, - 3,9% nel 2012 e -3,5% nel 2013), mentre l'indebitamento programmatico (**quindi comprensivo di interventi**), identico al tendenziale fino al 2010, tende poi a scendere rapidamente (-3,9% nel 2011, -2,7% nel 2012, addirittura -2,2% nel 2012).

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 tendenziale	-2,7	-5,3	-5,0	-4,3	-3,9	-3,5
Indebitamento netto programmatico	-2,7	-5,3	-5,0	-3,9	-2,7	-2,2
Avanzo primario programmatico	2,4	-0,5	0,0	1,3	2,8	3,4
Interessi	5,1	4,8	4,9	5,2	5,5	5,6
Debito pubblico programmatico	105,7	115,1	117,3	116,9	115,1	112,7

Fonte: RPP 2010, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Il governo però nei suoi documenti **non chiarisce come si otterrebbe**, a partire dal 2011, questa **notevole riduzione**, oltre 1,2 punti di Pil annui, pari circa a una manovra di 6 miliardi di euro nel 2011 e 18-20 miliardi di euro annui nel 2012 e nel 2013. Il governo, oltre a ribadire che non viene prevista per il 2010 una manovra finanziaria che incida sui saldi di bilancio, non dà conto, se non per brevi cenni, ai possibili interventi programmatici per il biennio 2011-2012.

Le indicazioni, dopo aver puntualizzato che le stime non comprendono la riforma del federalismo fiscale, si limitano ad evidenziare che:

- saranno privilegiate (e quindi non escluse) misure che non comportino aumenti della pressione fiscale;
- sarà assicurato il completamento del risanamento dei budget sanitari delle regioni in disavanzo;
- sarà ricercato un confronto per **individuare possibili percorsi di contenimento della spesa pensionistica,** ritenuto necessario e non rinviabile, quale intervento di prospettiva, da molti Organismi internazionali;
- sarà definito l'ammontare di risorse per salari e stipendi della PA **nei limiti previsti dalla Legge finanziaria**;

- le **privatizzazioni** eventuali non riguarderanno comunque Eni, Enel, Finmeccanica, mentre al verificarsi di date condizioni potrebbero realizzarsi operazioni di cessione di quote di partecipazione in Poste Italiane, dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato e (forse) l'apertura ai privati del capitale di SACE.

In ogni caso, l'analisi di dettaglio del quadro tendenziale mostra comunque:

- una **riduzione del Pil nominale** 2009 meno consistente di quanto ci si sarebbe atteso confrontando gli scostamenti delle previsioni rispetto alla Ruef (Relazione unificata economia e finanza) di aprile 2009 e al PdS (programma di stabilità) di febbraio, con conseguente possibile **sovrastima delle entrate tributarie**;
- la sostanziale **stasi** della voce **"salari e stipendi della PA"**, che fa ipotizzare la previsione di una certa riduzione del personale (soprattutto con riferimento alle stabilizzazioni) oppure la stima di un aumento contrattuale molto contenuto per i prossimi 3 anni;
- l'aumento della voce "**acquisto di beni e servizi**", rispetto alle stime del precedente Dpef (aggiustamento avvenuto in corso dell'anno) di **oltre 5 miliardi di euro**, su cui potrebbero aver pesato gli stabilizzatori automatici (ma lo stesso Dpef afferma che *essi sono stati lasciati agire soprattutto sul versante delle entrate*) oppure la difficoltà a modificare in modo consistente la traiettoria inerziale dei meccanismi di spesa che fa ritenere, in assenza di interventi consistenti, un po' ottimistica la dinamica delineata nel Dpef per gli anni 2010-2013.

Non risulta infine del tutto comprensibile il sensibile miglioramento operato tra il Dpef e la RPP del quadro tendenziale e programmatico di finanza pubblica, anche prendendo per buone le lievi correzioni al rialzo delle previsioni dei principali aggregati macroeconomici. Oltre quindi ad un **futuro piuttosto preoccupante** sul versante delle manovre di rientro dell'indebitamento tendenziale, occorrerà verificare l'**effettivo verificarsi del miglioramento "spontaneo" dei conti pubblici**, che sembra improntato ad un **ottimismo davvero eccessivo.**

1.3 Il quadro dell'economia umbra

Nel corso degli ultimi anni, l'Umbria è stata caratterizzata da un **aumento del Prodotto interno lordo** in linea con **la media nazionale; in particolare, nel periodo 2000-2007** esso è cresciuto dell'1% medio annuo, (in Italia l'aumento è stato dell'1,1%). Nel triennio 2005-2007 esso è cresciuto in Umbria del 2,1% rispetto all'1,8% nazionale. In questo scenario di crescita, l'Umbria ho registrato diversi **fenomeni positivi**:

- un’**espansione demografica** che negli ultimi 5 anni è stata complessivamente del 7% rispetto al 4,5% nazionale, in buona parte dovuta ai forti afflussi migratori, che fanno dell’Umbria una delle regioni a più elevata percentuale di popolazione straniera;
- una **buona performance del mercato del lavoro**, dove si toccano livelli record di occupazione, con un drastico calo della disoccupazione (a fine del 2008 attorno al 5%) e un tasso di attività e di occupazione che hanno superato quelli del centro e si avvicinano, in taluni casi, anche a quelli del nord Italia e ai traguardi di Lisbona.

Permangono tuttavia **alcune criticità,** descritte da ultimo nel **RUICS 2008**:

- un livello del **Pil pro-capite** che resta al di sotto di quello medio italiano (fatto 100 l’Italia, l’Umbria è circa 94) e di molto inferiore al corrispondente dato del Centro-Nord. Va altresì tenuto presente come fino ai primi anni ’80 il valore umbro era superiore a quello medio nazionale;
- una **produttività del lavoro di circa dieci punti inferiore** alla media nazionale, frutto soprattutto di una struttura produttiva con una **bassa dimensione media delle imprese**, molte delle quali lavorano in subfornitura e per questo spesso posizionate su segmenti a basso valore aggiunto della catena del valore;
- una permanente criticità, anche se in miglioramento rispetto al recente passato, sul fronte dell’occupazione **giovanile, intellettuale e femminile**;
- una bassa percentuale di **Export** rispetto al Pil, che in Umbria si attesta attorno al 16% rispetto al 23% nazionale, peraltro influenzato dal forte peso del settore metalli e quindi condizionato anche da fattori “esogeni” all’economia regionale;
- una **scarsa capacità di generare processi di trasferimenti tecnologici** e di presentare brevetti, nonostante la discreta propensione all’innovazione.

Il **deterioramento congiunturale** che si è manifestato a partire dalla seconda parte del 2008, segnalato dal **calo dell’export** (dato fortemente influenzato dalla negativa performance del settore siderurgico) e dalla **contrazione dell’occupazione** nell’ultimo trimestre 2008, con una riduzione del Pil stimata dall’Istat del -1,5% nel 2008, rispetto all’1% nazionale. Esso sta poi manifestandosi in tutta la sua ampiezza nel corso del 2009.

Le stime disponibili evidenziano un deterioramento complessivo di tutti gli indicatori macroeconomici per l’Umbria, in coerenza col quadro nazionale, con una riduzione del Pil anche in termini nominali (-2,4%), dei consumi

delle famiglie e degli investimenti fissi lordi, nonché degli indicatori legati allo stesso Pil, a cominciare dal Pil per abitante.

Tab. n. 4 – Umbria: indicatori strutturali (Stime 2009)

Indicatori	Valori assoluti	Quote % su Italia
Popolazione presente (migliaia)	888,8	1,5
Occupati (migliaia)	372,7	1,6
Persone in cerca di occupazione (migliaia)	20,1	1,0
Forze lavoro (migliaia)	392,8	1,6
Prodotto interno lordo (*)	21.585,1	1,4
Consumi interni delle famiglie (*)	13.342,1	1,4
Investimenti fissi lordi (*)	4.173,8	1,4
Importazioni di beni dall'estero (*)	1.285,5	0,7
Esportazioni di beni verso l'estero (*)	2.745,8	0,9
Reddito disponibile delle famiglie (*)	16.449,1	1,5
	Umbria	**N.I. Umbria su Italia =100**
PIL per abitante (**)	24,0	93,9
PIL per unità di lavoro (**)	56,0	88,4
Consumi interni per abitante (**)	14,9	97,1
Reddito disponibile per abitante (**)	18,3	102,0

(*) Valori correnti, milioni di euro
(**) Valori correnti, migliaia di euro
Fonte: Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica generale della Regione Umbria su stime Istat e Prometeia – Settembre 2009

Passando all'analisi settoriale, in base agli ultimi indicatori disponibili, per il settore **agricoltura, silvicoltura e pesca** i primi dati relativi al 2008 mostrano per l'Umbria una crescita del valore aggiunto del 3,8% rispetto al 2007, un dato superiore a quello registrato nell'anno precedente (+1%), superiore al dato nazionale (+2,4%) e a quello registrato nelle altre ripartizioni territoriali. Non sono disponibili dati o stime per il 2009.

Tab. n. 5 – Valore aggiunto dell'Agricoltura ai prezzi base nel 2008 *(valori concatenati anno di riferimento 2000).* **Quote % e var. % rispetto all'anno precedente**

	Quote %	***Var. %***
Umbria	**1,8**	**3,8**
Nord–Centro	62,1	3,2
Mezzogiorno	38,0	1,2
Italia	**100,0**	**2,4**

Fonte: Prometeia

Per quanto riguarda l'**industria**, sono disponibili gli indicatori relativi al **Livello degli ordini** e alla **Tendenza della produzione** elaborati dall'ISAE ed aggiornati ad agosto 2009 sulla base dei risultati di indagini qualitative condotte su un campione di imprese. L'indicatore relativo al **Livello degli ordini** presenta, come a giugno 2009, valori negativi in tutte le regioni prese in considerazione. Il saldo dell'Umbria, pari a -41, rimane sostanzialmente stabile rispetto a giugno e risulta meno negativo rispetto al dato delle altre regioni dell'Italia centrale, ad esclusione del Lazio.

Per quanto riguarda la **Tendenza della produzione**, il dato dell'Umbria è pari a 7, il migliore tra le regioni dell'Italia centrale insieme a quello del Lazio. In ogni caso, rispetto a giugno in tutte le regioni prese in considerazione si registra ad agosto un trend ascendente per questo indicatore, ad eccezione delle Marche dove il dato peggiora passando da -11 a -21.

Tab. n. 6 – Livello degli ordini e Tendenza della produzione ad Agosto 2009 – *(Saldi % tra giudizi qualitativi)*

	Livello degli ordini	Tendenza della produzione
Umbria	**-41**	7
Emilia Romagna	-48	-5
Toscana	-45	6
Marche	-59	-21
Lazio	-34	7

***Fonte*:** RegiosS su dati ISAE

Per quanto riguarda la **dinamica imprenditoriale**, i dati Infocamere mostrano che, alla fine del primo semestre 2009, il numero delle imprese in Umbria è cresciuto del +0,7% rispetto al primo semestre 2008: un dato superiore a quello dell'Italia centrale (+0,4%) e in controtendenza con la media nazionale (-0,2%). L'inversione di tendenza si è sostanzialmente manifestata nel corso del secondo trimestre del 2009 (il dato del primo trimestre 2009 per l'Umbria era -0,44%) ed è frutto di una consistente riduzione delle cessazioni (-22,9%) e di un rallentamento della flessione delle nuove iscrizioni (-8,6%). Il risultato del secondo trimestre 2009 ha addirittura determinato, in Umbria, un incremento del numero delle imprese dall'inizio dell'anno pari al +0,4%, anche in questo caso superiore al dato dell'Italia centrale (+0,1%) e in controtendenza con il dato nazionale (-0,3%).

Tab. n. 7 –Indici di natalità e mortalità delle imprese nel primo semestre 2009- *Variazione % rispetto al 1° semestre 2008 e allo stock del 1° gennaio 2009*

	Variazioni % rispetto al 1° semestre 2008			Variazioni % rispetto al 01/01/09
	Iscrizioni	Cessazioni	Stock imprese	Stock imprese
Umbria	**-8,6**	**-22,9**	**0,7**	**0,4**
Nord Ovest	-12,4	-4,2	-0,1	-0,2
Nord Est	-15,1	-6,1	-0,8	-0,6
Centro	-15,4	-12,8	0,4	0,1
Sud e Isole	-10,9	-8,0	-0,3	-0,4
Italia	-13,1	-7,7	-0,2	-0,3

***Fonte*:** Elaborazione del Servizio Programmazione strategica generale della Regione Umbria su dati Infocamere, indagine Movimprese

I dati più aggiornati in grado di fornire qualche indicazione sull'andamento dell'**attività edilizia nel 2009** sono quelli forniti dal Ministero dello Sviluppo economico sull'andamento della **produzione di cemento**. La riduzione dei quantitativi prodotti in **Umbria** nel corso del periodo gennaio/agosto del

2009 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente è pari a **-16,9%**, meno consistente rispetto al dato nazionale (-28,1%) e di poco superiore al dato dell'Italia centrale (-15,3%).

Tab. n. 8 – Andamento della produzione di cemento – *Variazioni % quantitativi prodotti nel periodo gennaio/agosto 2009 rispetto allo stesso periodo del 2008*

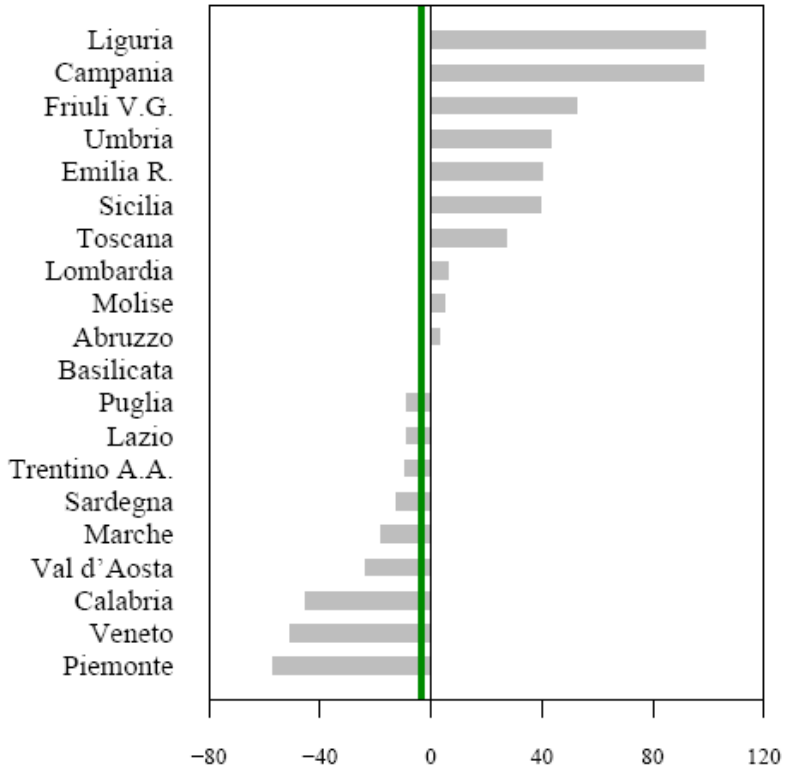
	Variazione %
Umbria	**-16,9**
Nord	-18,9
Centro	-15,3
Sud e Isole	-18,4
Italia	**-28,1**

***Fonte*:** Elaborazione del Servizio Programmazione strategica generale della Regione Umbria su dati del Ministero dello Sviluppo Economico

Analizzando il trend mensile di questo dato emerge come, a partire da marzo 2009, le quantità prodotte abbiano ricominciato a crescere in tutta Italia, con lievi battute d'arresto omogenee a livello nazionale ad aprile e a giugno che però hanno interessato l'Umbria in maniera poco significativa, -1% in entrambi i casi rispetto ai precedenti mesi di marzo e maggio 2009.

Il valore dei **bandi di gara per servizi di ingegneria** nei primi otto mesi del 2009 cresce in Umbria, rispetto allo stesso periodo del 2008. Si tratta di un incremento piuttosto consistente, il quarto tra le regioni italiane.

I bandi di gara italiani per servizi di ingegneria nel periodo gennaio-agosto 2009. *Variazioni percentuali calcolate su valori correnti.*



Fonte: *Cresme – Europa servizi*

Passando all'analisi della "**domanda**", ovvero dei consumi delle famiglie, l'indicatore disponibile con aggiornamenti per il 2009 è l'andamento delle vendite nel settore della grande distribuzione organizzata (GDO).
Nel primo semestre del 2009, il **fatturato** di questo settore è cresciuto in Italia dell'1,6% rispetto allo stesso periodo del 2008. L'incremento registrato in **Umbria**, +3,4%, è superiore al dato nazionale, a quello della Toscana e in linea con quello delle Marche.

Tab. n. 9 – Vendite nella GDO (Grande Distribuzione Organizzata) – *Variazione % del fatturato nel 1° semestre 2009 rispetto al 1° semestre 2008.*

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

Fonte: Unioncamere

Scomponendo il dato del fatturato della GDO negli aggregati *"LCC"* (Largo Consumo Confezionato) e "*Altro non alimentare",* si vede che per il primo, che comprende sostanzialmente i prodotti alimentari, l'incremento registrato in Umbria nel primo semestre 2009 (+4,2%) è il più alto tra le regioni dell'Italia centrale ad esclusione del Lazio. Anche per l'aggregato *"Altro non alimentare"*, che comprende i prodotti dei reparti tessile e abbigliamento, bazar ed elettrodomestici, solo il Lazio con un +2,6% presenta un dato migliore di quello dell'Umbria che si attesta sul -0,3%, significativamente migliore anche del dato nazionale, -2,4%.

Tra gli indicatori sull'andamento dei consumi, il **mercato dell'auto** è un termometro significativo del generale andamento della domanda interna. Non a caso è un settore che è stato sostenuto dagli incentivi statali all'interno del "pacchetto anti crisi" varato dal Governo nazionale nel dicembre 2008. Secondo i dati dell'**Unrae**, l'impatto degli incentivi sembra essere più efficace a partire dal secondo trimestre del 2009, anche se i dati mostrano una situazione piuttosto disomogenea sul territorio nazionale.

Tab. n. 10 – Immatricolazioni autovetture e fuoristrada nel periodo gennaio-agosto 2009 – *(Variazioni % rispetto a gennaio-agosto 2008)*

	Variazione %
Umbria	-0,8
Emilia Romagna	-6,2
Toscana	6,9
Marche	-2,4
Lazio	-20,1
Italia	**-7,5**

***Fonte*:** Elaborazione Prometeia su dati Unrae

In **Umbria**, le immatricolazioni sono sostanzialmente stabili (-0,8%), un dato decisamente migliore rispetto a quello nazionale, che nei primi otto mesi dell'anno fa registrare una flessione del -7,5%, e tra i migliori dell'Italia

centrale dove solo la Toscana fa registrare un incremento delle immatricolazioni pari al +6,9%.

Anche il **turismo** è stato colpito dalla crisi economica e i dati relativi ai primi otto mesi del 2009 mostrano in Umbria una significativa flessione di "arrivi" e "presenze" sia tra gli italiani che, più marcatamente, tra gli stranieri rispetto allo stesso periodo del 2008.

Tab. n. 11 – Movimento turistico in Umbria periodo gennaio/agosto 2009 *Variazioni % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente*

Comprensori	Italiani		Stranieri		Totale	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Assisi	-11,7	-9,11	-15,7	-7,0	-13,3	-8,3
Valnerina	-8,0	-1,9	-1,6	-7,8	-7,4	-2,9
Trasimeno	-9,2	-4,9	-7,9	-10,0	-8,6	-7,8
Alta valle del Tevere	-0,3	+0,1	+1,2	+2,7	+0,1	+1,0
Folignate	-10,9	-8,2	-14,8	-10,6	-11,6	-8,8
Eugubino	-11,4	-7,5	-8,5	-11,9	-10,8	-8,9
Perugino	-10,2	-13,3	-8,4	-5,6	-9,7	-11,1
Spoletino	-0,8	+0,1	-16,5	-17,4	-4,4	-5,2
Tuderte	-10,3	-11,6	-21,8	-14,4	-13,3	-12,6
Provincia di Perugia	**-9,5**	**-7,7**	**-11,7**	**-8,4**	**-10,1**	**-8,0**
Amerino	-10,4	-7,7	-41,0	-26,2	-22,8	-15,7
Orvietano	-4,7	-4,5	-14,9	-11,6	-8,9	-7,9
Ternano	-6,0	-5,7	-9,6	-7,7	-6,5	-6,0
Provincia di Terni	**-5,9**	**-5,5**	**-17,9**	**-12,5**	**-9,5**	**-7,9**
Totale Umbria	**-8,9**	**-7,4**	**-12,7**	**-8,9**	**-10,0**	**-8,0**

Fonte: Elaborazioni del Servizio Turismo della Regione Umbria

Per quanto riguarda la provincia di Perugia, la riduzione di arrivi e presenze ha riguardato in misura maggiore i comprensori del Tuderte, soprattutto in termini di turisti stranieri, dell'Assisano, del Folignate e del Perugino dove calano maggiormente arrivi e presenze di turisti italiani. Solo l'Alta Valle del Tevere registra lievi incrementi in entrambe le componenti. Per quanto riguarda la provincia di Terni, si riducono in maniera significativa gli arrivi e le presenze di turisti, soprattutto stranieri; nell'Amerino le flessioni registrate per questo target superano anche il 20%.

Nonostante questi dati non positivi, la **bilancia dei pagamenti turistica** nel primo semestre 2009 evidenzia per l'Umbria un saldo positivo superiore a quello registrato nello stesso periodo del 2008. Esso è connesso ad un aumento delle spese effettuate nel territorio regionale dai *non residenti* (probabilmente turisti) più consistente rispetto all'aumento delle spese all'estero dei *residenti* (probabilmente umbri che hanno scelto una vacanza all'estero). I dati dell'Umbria, in **controtendenza rispetto a quelli nazionali**, mostrano nel primo semestre del 2009 una crescita di entrambi gli aggregati di spesa presi in considerazione.

Tab. n. 12 –La bilancia dei pagamenti turistica nel primo semestre 2008 e 2009 - *Valori assoluti in milioni di Euro*

Aree territoriali	Crediti (1)		Debiti (2)		Saldo	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Umbria	**113**	**145**	**103**	**114**	**10**	**31**
Nord ovest	3.927	3.489	3.597	3.346	330	143
Nord est	3.759	3.528	2.180	2.071	1.579	1.457
Centro	4.308	3.812	1.939	1.988	2.369	1.824
Sud	1.505	1.373	1.312	1.385	193	-12
Italia	**13.829**	**12.446**	**9.028**	**8.789**	**4.801**	**3.657**

Fonte: Ufficio Italiano Cambi
(1) spese effettuate in Italia dai non residenti
(2) spese effettuate all'estero dai residenti in Italia

Nel primo semestre del 2009, il **valore delle esportazioni italiane** ha registrato una rilevante flessione **(-24,2%)** rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente, dovuta a riduzioni dei flussi sia verso i paesi Ue (-26,9%) sia verso i paesi extra-Ue (-20,2%).

L'**Umbria** registra un calo in valore di 573 milioni di euro, **pari al -31,3%**, dovuto in gran parte alla riduzione nel **settore dei metalli**: al netto di questo settore, che in Umbria ha grande rilevanza ma che risente fortemente di componenti di natura "esogena", il **calo dell'export** rispetto al primo semestre 2008, è pari invece al **-18,3%.**

Consistenti segni di rallentamento della dinamica dell'export erano presenti in Umbria e, più in generale, a livello nazionale già alla fine del 2008, con dati molto meno positivi rispetto a quelli registrati nel 2007 e anche nel primo trimestre 2009, segno del forte impatto della crisi a partire dalla seconda metà dell'anno.

Tab. n. 13 – Le esportazioni nel 2008 e nel primo semestre 2009 (valori correnti). *Variazione % rispetto all'anno precedente*

	2008	1° semestre 2009
Umbria totale	**-6,3**	**-31,3**
Umbria senza settore metalli	**1,9**	**-18,3**
Nord-Ovest	1,7	-23,9
Nord-Est	-0,5	-23,4
Centro	-4,1	-18,5
Mezzogiorno	3,4	-10,2
ITALIA	**0,3**	**-24,2**

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

I dati relativi alle **Forze di lavoro** dell'Istat, dopo il trend particolarmente positivo registrato in Umbria negli ultimi anni, mostrano i primi segnali consistenti dell'impatto della crisi sull'occupazione. Essi evidenziano una caduta dell'occupazione dell'1,2% in Italia, mentre la disoccupazione cresce del 10,3%. L'Umbria presenta un dato peggiore di quello nazionale, con una riduzione dell'occupazione del 2,7% e un aumento della disoccupazione di circa 6.700 unità. La riduzione degli occupati ha riguardato solo le donne, mentre l'occupazione maschile è addirittura

cresciuta dello 0,4% rispetto al primo semestre 2008, in controtendenza con il dato nazionale (-1,7%) e con quello di tutte le ripartizioni territoriali.

Tab. n. 14 – Forze di lavoro, occupati, persone in cerca di lavoro – *Variazione % nel 1° semestre 2009 rispetto al 1° semestre 2008*

	Occupati			Persone in cerca di occupazione			Totale Forze di lavoro		
	Maschi	Femm.	Totale	Maschi	Femm.	Totale	Maschi	Femm.	Totale
Umbria	**0,4**	**-6,6**	**-2,7**	**18,6**	**50,1**	**35,7**	**1,1**	**-3,3**	**-0,9**
Nord	-1,0	-0,2	-0,7	45,7	16,3	29,0	0,4	0,6	0,5
Centro	-0,7	0,2	-0,3	21,6	10,5	15,2	0,3	1,0	0,6
Sud e Isole	-3,4	-2,1	-3,0	4,3	-7,5	-1,3	-2,7	-3,0	-2,8
Italia	**-1,7**	**-0,6**	**-1,2**	**17,7**	**3,6**	**10,3**	**-0,6**	**-0,2**	**-0,4**

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

Il dato è frutto di una **riduzione dell'occupazione** nell'industria e di un **calo consistente** nel settore dei servizi; esso probabilmente risente – oltre che delle possibili "volatilità" statistiche che caratterizzano i dati della RCFL – della **maggior quota di lavoratori temporanei** presenti in Umbria in quel settore rispetto ad altre regioni italiane.

Riguardo alla volatilità, il raffronto può essere utilmente effettuato su base annuale confrontando i dati "annuali" *luglio 2007-giugno 2008* con quelli *luglio 2008-giugno 2009.* L'occupazione regionale (371 mila unità) risulta diminuita di 5 mila unità (-1,3%) rispetto alla media dei dodici mesi precedenti, con conseguente flessione del tasso di occupazione che dal 65,8% passa al 64,1%, un valore che, tuttavia, continua ad essere intermedio tra quello del Centro (62,4%) e quello del Nord (66,5%) che hanno registrato una flessione più contenuta (rispettivamente -0,3 e -0,4 punti). Cala, su base annuale, principalmente l'occupazione femminile, contrariamente a quanto accade a livello nazionale. Anche considerando la base annuale, a soffrire sono principalmente i settori del *Commercio* (-5 mila unità) e quelli dell'*Industria in senso stretto* (- 4 mila unità).

Tab. n. 15 – Tasso di attività, occupazione e disoccupazione in Umbri a e in Italia – *Media periodi luglio 2007/giugno 2008 e luglio 2008/giugno 2009*

	Tasso di attività (15-64 anni)			Tasso di occupazione (15-64 anni)			Tasso di disoccupazione		
	Maschi	Femm.	Totale	Maschi	Femm.	Totale	Maschi	Femm.	Totale
	Periodo luglio 2007/giugno 2008								
Umbria	**76,9**	**60,9**	**68,9**	**74,6**	**57,1**	**65,8**	**3,1**	**6,3**	**4,5**
Nord	78,4	60,4	69,5	76,5	57,3	66,9	2,7	5,1	3,7
Centro	76,4	57,0	66,6	73,0	52,6	62,7	4,3	7,8	5,8
Italia	**74,6**	**51,5**	**63,0**	**70,6**	**47,1**	**58,8**	**5,2**	**8,4**	**6,5**
	Periodo luglio 2008/giugno 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**

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

Questo, accanto alle caratteristiche del tessuto industriale umbro, caratterizzato dalla presenza di moltissime piccole imprese, limita l'operare dell'effetto compensativo degli **ammortizzatori sociali** sul dato dell'occupazione.

Le ore di **Cassa integrazione ordinaria e straordinaria autorizzate** nel periodo gennaio/settembre 2009, **sono aumentate sensibilmente** rispetto allo stesso periodo del 2008. Questo dato va comunque letto tenendo conto che, secondo l'Inps, solo il **61%** delle ore autorizzate sono state effettivamente utilizzate, per via dell'atteggiamento "più cauto" delle imprese in questa fase di crisi. In **Umbria**, l'incremento registrato nei primi nove mesi del 2009, è pari al **262,4%**, inferiore al valore medio nazionale (+331,2%). Questo dato si concentra maggiormente, in Umbria come nel resto del paese, sulla cassa integrazione ordinaria (+355,6%) che, per sua natura, segnala crisi a carattere congiunturale. Va comunque segnalato che le ore di cassa integrazione straordinaria rappresentano in Umbria il 41% del totale delle ore autorizzate, un dato in linea con l'Italia centrale, ma ben superiore a quello nazionale dove il ricorso a questo strumento, che indica crisi a carattere strutturale, pesa "solo" per il 32%. Va comunque segnalato che il **ritmo di crescita** dell'utilizzo di questi strumenti si è ridotto nel corso dei mesi, a partire da marzo 2009, con i primi dati di riduzione rispetto ai mesi precedenti, in Umbria più consistenti rispetto alla media nazionale, a partire da giugno 2009.

Tab. n. 16 – Cassa integrazione ordinaria e straordinaria. Ore autorizzate nel periodo gennaio-settembre 2009 – *Milioni di ore autorizzate e variazione % rispetto a gennaio-settembre 2008*

	Cassa integrazione ordinaria		Cassa integrazione straordinaria		Cassa integrazione Totale	
	Ore autorizzate	Var. %	Ore autorizzate	Var. %	Ore autorizzate	Var. %
Umbria	**4,1**	**355,6**	**2,9**	**182,5**	**7,0**	**262,4**
Nord	299,5	730,9	115,8	185,3	415,3	441,9
Centro	45,3	418,2	40,7	206,3	86,0	290,4
Sud e Isole	75,4	277,1	45,3	77,0	120,7	164,7
Italia	**420,2**	**548,6**	**201,8**	**153,9**	**622,0**	**331,2**

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

A questi strumenti, nel quadro dell'Accordo Governo-Regioni del 12 febbraio, per la tutela dei lavoratori appartenenti ad aziende escluse dalla CIGO e dalla CIGS (ad esempio imprese artigiane, industriali con meno di 15 dipendenti, del commercio con meno di 50) o che abbiano esaurito la CIGO o la CIGS o che abbiano in essere contratti di lavoro che non la prevedano (apprendisti, somministrati) è stato previsto lo strumento della **Cassa integrazione in deroga.** Il numero dei potenziali destinatari è notevole, in particolare nella nostra regione nella quale il tessuto produttivo è costituito da aziende di medio-piccola dimensione che spesso non possono beneficiare degli strumenti ordinari e le numerose domande

pervenute alla Regione lo confermano. Le richieste di esame congiunto pervenute alla Regione Umbria superano le 800, e il numero dei lavoratori coinvolti ammonta a quasi 5.700 unità – il 45,3% dei quali donne - per un massimale di ore prossimo a 5,9 milioni. Va evidenziato che nei mesi per i quali le aziende hanno presentato a consuntivo le ore di CIG, solo una parte minoritaria ha utilizzato l'ammontare massimo delle ore concesse; mediamente **ne sono state utilizzate circa il 30%.**

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

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, ed in un'ottica di medio termine.

Una stima dell'andamento del Pil in Umbria

Non esiste un metodo strutturato per la stima del Pil regionale su base mensile. Eppure una qualche informazione sul fenomeno potrebbe rivelarsi utile, quale "segnalatore" di cosa sta avvenendo ora, non limitando quindi l'analisi ai dati del passato (peraltro utilissimi ai fini dell'indagine di punti di forza e di debolezza "strutturali") o alle previsioni future. Per tale motivo si è tentato di stimare, su base mensile, l'andamento del **Pil dell'Umbria del 2009,** in base alla disponibilità dei pochi dati e stime disponibili. Sia per la metodologia utilizzata che per la complessità dell'operazione, esse vanno comunque **utilizzate con prudenza**, pur se sembrano mostrare una discreta capacità del modello di approssimare valori stimati a quelli "reali".

I dati di riferimento utilizzati sono una stima dei **consumi di energia elettrica**, strettamente correlati all'andamento del Pil. A tale riguardo, i consumi in Italia sono calati nei primi sette mesi dell'anno del **-7,7%** rispetto allo stesso periodo del 2008, con una riduzione più forte nel nord, oltre il 10%, e del 5,8% nel compartimento centro nel quale è inserita l'Umbria. I dati segnalano, comunque, un costante rallentamento della frenata dei consumi a partire dal mese di maggio.

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 2009 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 2009**, a cui si è assegnato il valore di Pil procapite disponibile.

Nei primi sette mesi del 2009, i valori del Pil dell'Umbria, stimati attraverso il modello sopra descritto, mostrano **una forte contrazione rispetto al 2008**.

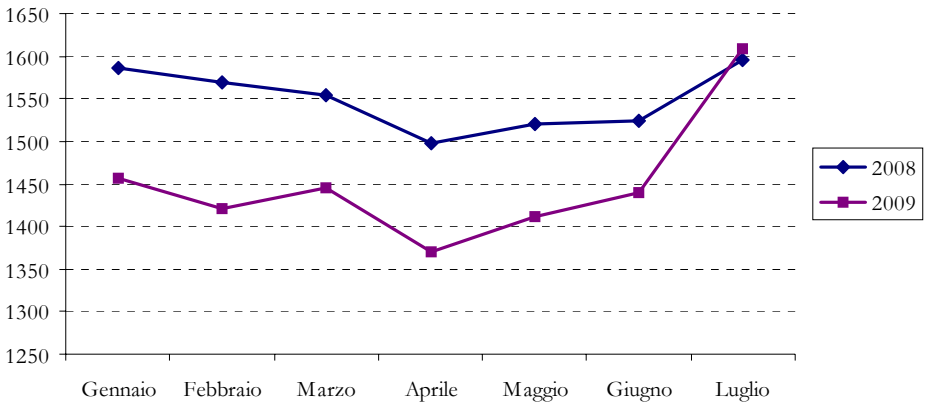
Tab. n. 17 - Pil mensile dell'Umbria nel periodo gennaio-luglio 2009 – *Valori assoluti e variazione % rispetto allo stesso periodo anno precedente*

Anno 2009	**Valore a prezzi correnti** (milioni di euro)	**Variazione % rispetto allo stesso mese dell'anno precedente** (Pil a prezzi costanti - anno 2000)
Gennaio	1.830,30	-8,21
Febbraio	1.787,13	-9,45
Marzo	1.817,90	-7,00
Aprile	1.726,70	-8,48
Maggio	1.779,61	-7,06
Giugno	1.814,15	-5,58
Luglio (*)	2.025,89	0,72
Totale	**12.781,67**	**-6,41**

Fonte: Elaborazione del Servizio Programmazione strategica generale della Regione Umbria
(*) Il mese di Luglio è stimato utilizzando solo i consumi di energia elettrica.

Le riduzioni più consistenti si registrerebbero nei mesi di gennaio, febbraio e aprile mentre a partire dal mese di maggio le stime mostrano un **rallentamento della decrescita**, più accentuato nel mese di giugno. La **variazione complessiva del Pil dell'Umbria** nel periodo gennaio-luglio 2009 si attesterebbe, secondo il modello, al -6,4%.
Pur essendo molto difficile fare proiezioni annuali, il **rallentamento della decrescita** da un lato e **l'andamento "asimmetrico"** del Pil nel corso del 2008 (in crescita nei primi sei mesi, in rallentamento in estate, e in forte calo nell'ultimo trimestre) fanno ritenere possibile che alla fine del 2009 la flessione del Pil dell'Umbria possa attestarsi su valori **meno consistenti** di quanto avvenuto in questi primi sette mesi.

Stima dell'andamento del PIL Umbria nei primi 7 mesi del 2008 e del 2009
(valori in milioni di euro a prezzi costanti - anno 2000)



Fonte: Elaborazione del Servizio Programmazione strategica generale della Regione Umbria
N.B.: Il mese di Luglio è stimato utilizzando solo i consumi di energia elettrica.

Lo scenario di previsione 2009-2011

Da anni la Regione Umbria, in collaborazione con Prometeia, elabora scenari di previsione personalizzati, a partire da quelli base che la stessa Prometeia fornisce per tutte le regioni italiane. 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".

Fatta questa doverosa premessa, il Pil umbro mostrerebbe una forte riduzione a prezzi reali nell'anno 2009, attorno al -5,5%, lievemente superiore al dato nazionale (-5,3%). Il profilo di crescita dell'Umbria tornerebbe positivo a partire dal 2010 con un valore di +0,5%, superando l'Italia (+0,1%, cfr. Tabella 1). Peserebbero in tal senso i tassi di variazione del valore aggiunto, soprattutto nei Servizi e nelle Costruzioni, mentre l'Industria tornerebbe a superare il valore italiano solo dal 2011. Il tasso di crescita delle esportazioni si manterrebbe invece al di sotto della media nazionale. Va sottolineato che né in Umbria né in Italia il Pil reale riuscirebbe, nei prossimi cinque anni, a tornare sul valore di massimo storico del 2007.

Il valore delle esportazioni in rapporto al Pil, uno degli indicatori del **RUICS 2008**, si ridurrebbe sensibilmente in Umbria come in Italia, a conferma di una lenta ripresa del commercio internazionale.

Tab. n. 18 - Scenario di previsione 2009-2012 – Umbria
Variazione % rispetto anno precedente a prezzi costanti 2000, salvo diversa indicazione

	2009	2010	2011	2012
Prodotto interno lordo	-5,5	0,5	1,1	1,5
Spesa per consumi finali delle famiglie	-1,8	0,2	1,2	1,8
Investimenti fissi lordi	-10,0	3,2	1,9	2,5
Valore aggiunto ai prezzi base	-6,1	0,8	1,5	1,7
- Agricoltura, Silvicoltura e Pesca	*-6,1*	*-2,3*	*-0,5*	*0,1*
- Industria in senso stretto	*-18,1*	*-0,3*	*1,5*	*1,7*
- Costruzioni	*-4,1*	*0,6*	*0,2*	*0,9*
- Servizi	*-2,4*	*1,3*	*1,7*	*1,8*
Reddito disponibile (*)	0,4	1,3	2,2	3,1
Export (*)	-19,3	2,2	3,0	2,9
Tasso di disoccupazione	5,1	6,4	6,4	6,1
Tasso di occupazione	41,9	41,2	41,2	41,3
Tasso di attività	44,2	44,1	44,0	44,0

(*) Variazione % a prezzi correnti
***Fonte*:** Scenario di previsione di Prometeia, settembre 2009

In particolare in Umbria il rapporto export su Pil passerebbe dal 16,8% del 2007 al 12,7% del 2009 per poi risalire al 13,7% del 2012, mentre in Italia passerebbe dal 23,2% del 2007 al 18,9% del 2009 fino al 20,6% del 2012. Il Pil per abitante, in migliaia di euro, passerebbe in Umbria dal valore di 24,8 del 2008 a 24 nel 2009 per poi risalire lievemente solo a partire dal 2010, ma con un lieve aumento del differenziale negativo rispetto al dato

medio nazionale, che dipenderebbe soprattutto dalla dinamica demografica dell'Umbria più vivace rispetto alla media nazionale. Anche il Reddito disponibile per abitante tornerebbe solo nel 2010 al valore del 2008 stimato, in migliaia di euro, in 18,4.
La produttività del lavoro in termini reali, tenderebbe a ridursi in Umbria (fino al 2010) come in Italia, anche se in misura non particolarmente rilevante, tornando però su valori analoghi a quelli pre-crisi solo dal 2013. La maggior tenuta dell'occupazione in Umbria farebbe lievemente aumentare il divario dalla media nazionale, a conferma di un modello di sviluppo umbro che sembra privilegiare la crescita occupazionale rispetto a quella della produttività.
Sull'andamento della produttività peserebbe poi, nel medio termine, il rallentamento degli investimenti (e la conseguente riduzione del tasso di occupazione del capitale) delle imprese dovuto alla riduzione delle prospettive di crescita di medio e lungo termine.

Il tutto è anche frutto delle diverse dinamiche intra-regionali, dove le zone più vocate al manifatturiero e all'export seguono le tendenze delle aree del Nord est e dell'Adriatico, mentre altre aree in cui più forte è la presenza di servizi di mercato seguirebbero la tendenza dell'area del "Centro".
Sulle dinamiche umbre gioca poi un ruolo di "stabilizzatore automatico" la presenza della Pubblica amministrazione, soprattutto in alcune aree regionali, nonché dei servizi privati non di mercato, legati anche alla rilevante quota di popolazione anziana, caratterizzati da una certa numerosità del numero di occupati a bassa produttività.

Per l'Umbria quindi, regione di mezzo e con una struttura economica appunto a metà tra modelli simili a quelli del Nec e tra sistemi meno esposti alla dinamica congiunturale negativa, può stimarsi un **2009 in linea o forse lievemente peggiore** del dato nazionale ma con livelli di crescita (che dovrebbero tornare lentamente positivi) **lievemente superiori** alla media nazionale nel triennio successivo.
In conclusione, non si può dimenticare che gli effetti della crisi, di natura inizialmente congiunturale ma che va a risolversi in una decisa correzione strutturale dei sistemi economici non potranno non avere effetti "strutturali" a causa delle profonde implicazioni che esse avranno sulla "divisione del lavoro" internazionale e su quella italiana. Il rischio è anche quello di una **"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. Proprio per questo è indispensabile, accanto agli opportuni interventi "stabilizzatori", ovviamente commisurati alle diverse responsabilità dei vari livelli di governo, proseguire ed **intensificare le azioni** volte a contribuire al **superamento dei nodi strutturali** dell'economia nazionale e di quella dell'Umbria.

Capitolo 2 Le questioni di fondo nello scenario di fine legislatura

La legislatura che sta per chiudersi è stata caratterizzata, prima dell'esplodere della crisi economica di fine 2008, da un **discreto livello di sviluppo** per l'Umbria in cui, accanto a performance dei principali indicatori economici mediamente superiori alla media nazionale, si sono registrati progressi anche sul versante di alcune criticità storiche. Restano però sullo sfondo **alcuni problemi** sui quali – nonostante gli sforzi compiuti e qualche successo – resta ancora molto lavoro da fare.

Tra gli aspetti positivi, come già segnalato nel Capitolo 1, vanno ricordati:

- un trend positivo prima dell'esplodere della crisi (in linea o superiore alla media nazionale) degli indicatori di crescita economica quali Pil, Valore Aggiunto, Investimenti, Occupazione, ecc.;
- una tenuta, rispetto agli anni precedenti (come risulta dai diversi Ruics), dell'Umbria sul versante della competitività e dell'innovazione;
- un buon posizionamento in materia di assistenza sanitaria e soddisfazione dei cittadini;
- una buona tenuta sul versante dei conti pubblici in ordine e un grado soddisfacente di evoluzione dei flussi finanziari di entrata e di spesa, con riferimento ai principali fenomeni.

Le **principali criticità**, già ricordate, sono:

- una **produttività del lavoro di circa dieci punti inferiore** alla media nazionale, frutto soprattutto di una struttura produttiva con una bassa dimensione media delle imprese;
- le difficoltà sul fronte dell'occupazione di alcuni soggetti "deboli" (g**iovani, donne, laureati/e)**;
- una bassa percentuale di **Export** rispetto al Pil;
- una **scarsa capacità** di generare processi di trasferimenti tecnologici e di presentare brevetti.

Su questa situazione è poi sceso il generale deterioramento di tutti gli indicatori, in seguito all'esplodere della crisi. Posto che l'analisi del Capitolo 1 mostra un "posizionamento" dell'Umbria rispetto alla **crisi** articolato ma certamente **non negativo**, è comunque evidente che essa, anche quando, nei prossimi mesi, comincerà ad attenuarsi, ridisegnerà in profondità i modelli di sviluppo anche a livello territoriale e le relative specializzazioni,

chiamando in causa istituzioni, rappresentanze sociali ed economiche e in generale la società umbra nel proporre una possibile prospettiva di sviluppo dell'Umbria, a partire dall'"uscita" dalla crisi, ovviamente nei limiti delle competenze e dei gradi di libertà regionali.
In Italia, in particolare, la sfida della competizione globale e il rilancio dello sviluppo e della coesione territoriale si innesta nella riforma – non ancora compiuta – del federalismo fiscale, che con la Legge delega recentemente approvata dal Governo ha comunque segnato un passo in avanti, pur tra le contraddizioni e i problemi applicativi del testo, nonché l'assenza di un testo compiuto di riforma del "Codice delle autonomie". Nei prossimi anni sarà necessario **un impegno forte** della società e delle istituzioni della regione nella lunga fase di transizione, sia in quella (fissata nella legge per il 2011) della predisposizione dei decreti di attuazione, sia in quella successiva, di durata quinquennale, e che scavalcherà quindi anche la prossima legislatura, di graduale messa a regime del nuovo sistema finanziario.

Queste ed altre questioni relative allo sviluppo passano per un'analisi ed un bilancio complessivo della scelta della concertazione strutturata come metodo di governo che in Umbria ha trovato attuazione, tra luci ed ombre, con il Patto per lo Sviluppo. L'analisi e bilancio di tale strumento sembrano comunque evidenziare, anche alla luce delle opzioni strategiche compiute dal legislatore regionale con lo Statuto e con le Leggi regionali, la prosecuzione, in modi e forme che saranno poi al centro del dibattito già all'inizio della prossima legislatura, di tale metodo e di tale strumentazione.

2.1 L'Umbria e gli interventi anti crisi

Gli sviluppi della crisi finanziaria globale – di cui si è diffusamente trattato nel Capitolo 1 – dopo il rovinoso crollo del biennio 2008-2009 hanno determinato una caduta generalizzata dei livelli di produzione, degli investimenti fissi lordi, e un drastico **peggioramento del clima di fiducia** e delle aspettative di consumatori ed imprese. L'insieme degli interventi messi in atto dalle banche centrali e dai governi nazionali in favore degli istituti di credito ha evitato il collasso sistemico, ma non sembra in grado di rilanciare nel breve medio periodo un percorso di crescita stabile e soprattutto in grado di assicurare la tenuta dei livelli occupazionali.

L'impatto del riassetto complessivo della struttura patrimoniale degli istituti di credito ha determinato un processo di razionamento del credito e un insieme di fenomeni, che con marcate caratteristiche di "pro-ciclicità", stanno ricadendo pesantemente sul sistema delle piccole e medie imprese ed in particolare sulle imprese di minori dimensioni. Sul versante dell'occupazione, il ricorso alla Cassa integrazione (ordinaria, straordinaria e in deroga) ha in parte mitigato l'impatto sui consumi, anche se i dati

mostrano una riduzione consistente dell'occupazione, specie nei settori (servizi e sistema delle microimprese) e verso i soggetti (giovani e donne) dove minore è la protezione del sistema di ammortizzatori sociali.
Il quadro di sintesi degli indicatori analizzati nel Cap.1 mostra, come già detto, una situazione per l'Umbria di **migliore tenuta complessiva** rispetto all'Italia.
In sintesi, lo scenario di crisi ha trovato una **regione irrobustita** nel recente passato, ma ancora con **elementi di fragilità** e che viene colpita in modo tendenzialmente "asimmetrico", come deriva dal suo essere una "regione di mezzo", con al suo interno aree più dinamiche e a forte presenza di PMI, che risentono però maggiormente della negativa dinamica congiunturale, e aree magari con maggiori problemi strutturali ma a minore vocazione verso l'export o a minore incidenza del settore manifatturiero che sembrano risentirne di meno.
In questo contesto, la Regione Umbria ha attivato – nei limiti rappresentati dagli strumenti e dalle competenze di cui dispone – un insieme **di politiche e di correlati strumenti di intervento** per contenere al massimo gli impatti che la crisi finanziaria e la recessione economica stanno determinando sul sistema produttivo, attraverso la predisposizione di un quadro organico di interventi per contribuire a sostenere le imprese e i cittadini, in funzione del manifestarsi di varie situazioni di criticità.

La Regione, nonostante i limiti sopra richiamati e le pesanti ripercussioni sui vincoli di bilancio derivanti dai tagli operati dal Governo nazionale, oltre ad una serie di misure (di cui si parla anche nel Cap. 4) tese a mantenere la salvaguardia del sistema di protezione sociale e in favore delle famiglie, **ha finanziato degli specifici interventi** con proprie risorse di bilancio, previste nella manovra finanziaria del 2009, per contribuire al contrasto dei più pesanti effetti della crisi economica. In particolare:

- Misure per il **sostegno al reddito** dei soggetti interessati da crisi aziendali ed occupazionali (per 2,365 milioni di euro):
  - sospensione del pagamento di tariffe, canoni correlati a asili nido, mense scolastiche, trasporto scolastico, acqua e gas, nettezza urbana,
  - sospensione del pagamento delle rate di ammortamento dei mutui per acquisto e/o ristrutturazione dell'abitazione principale;
- Costituzione di un **fondo di garanzia per l'accesso al credito** ed il consolidamento delle esposizioni delle PMI regionali che si stima possa attivare finanziamenti per oltre 200 milioni di euro (5 milioni di euro);
- Interventi per la **capitalizzazione dei consorzi fidi** e delle cooperative artigiane di garanzia (1,5 milioni di euro).

Si prevede inoltre l'attivazione di un Fondo di **controgaranzia per le imprese artigiane.**

Sostegno al reddito dei soggetti interessati dalla crisi

Per quanto riguarda il sostegno alle famiglie colpite dalla crisi, gran parte delle richieste presentate da cassa-integrati o persone che hanno perso il posto di lavoro a partire dal 1° gennaio 2009 hanno riguardato le sospensioni dei mutui sulla prima casa. **Gli interventi sono stati attivati**, anche grazie all'ABI che ha sottoscritto un protocollo di intesa nel mese di aprile, in cui si impegna a diffondere e a far applicare i contenuti delle misure presso i propri associati. Gli interventi, apprezzati sia dalle banche che dalle associazioni dei consumatori, sono stati resi operativi mediante una piattaforma informatica regionale che consente di gestire tutta la procedura dalla domanda all'accettazione dell'intervento da parte della banca o del soggetto gestore.

Per quanto riguarda il sistema delle piccole e medie imprese economicamente sane di tutti i settori produttivi, una delle **priorità delle politiche regionali** è stata ed è quella di favorire l'accesso al credito che rappresenta, in presenza di un ciclo economico recessivo e di una possibile restrizione dei finanziamenti bancari, una delle principali leve su cui agire per favorire l'economia.

Accesso al credito e consolidamento finanziario delle imprese

L'obiettivo è quello di sostenere la continuità dell'attività di una parte consistente del sistema produttivo, che ricomprende anche le imprese più strutturate, attraverso interventi immediatamente operativi destinati a sostenere:

- il mantenimento e l'ampliamento delle linee di credito e la regolarità nel ciclo dei pagamenti delle imprese;
- la ricollocazione della struttura dell'indebitamento nei confronti degli istituti bancari verso il medio e lungo termine.

Gli interventi attivati consistono nel rilascio di garanzie, fino ad un massimo del 66% e con il limite massimo di 250 mila euro, a fronte di finanziamenti bancari finalizzati al sostegno della liquidità aziendale o ad operazioni di consolidamento sul medio lungo termine di finanziamenti a breve, previo impegno della banca alla concessione di ulteriori finanziamenti a breve termine adeguati alla dimensione dell'attività d'impresa.
Per favorire l'operatività del fondo, è stata concordata una modalità procedurale istruttoria semplificata per le richieste di garanzia di Gepafin al di sotto dei 50.000 euro, per le quali l'istruttoria è svolta direttamente dal confidi cogarante, ed il rilascio della garanzia di Gepafin avviene in tre giorni senza passare per il consiglio di amministrazione. Per gli importi di garanzia pubblica inferiori a 100 mila euro il tempo di rilascio della garanzia è di 7 giorni, per le altre garanzie il procedimento istruttorio è quello normale.
Qualora gli istituiti di credito e di altre istituzioni pubbliche (a partire dalle Camere di Commercio e dalle provincie) e private si rendessero disponibili ad un aumento della partecipazione all'intervento, potrebbe essere ulteriormente innalzato l'effetto leva di tali interventi regionali.

L'attivazione dei pacchetti di garanzia dovrà essere accompagnata all'applicazione di condizioni standard di tasso di interesse finalizzate a contenere gli oneri finanziari applicati. Tali condizioni sono oggetto di accordo con gli istituti finanziari, che hanno in gran parte sottoscritto la convenzione con Gepafin. Come tutti gli strumenti di supporto per l'accesso al credito, la sua efficacia è ovviamente subordinata alla disponibilità del sistema bancario ad accettare le richiese da parte delle imprese, e ad una valutazione adeguata del merito di credito del richiedente.

Rafforzamento dell'operatività dei consorzi fidi

Un altro obiettivo regionale è quello di facilitare l'accesso al credito delle imprese dell'artigianato, del commercio e del terziario e delle imprese cooperative. Esso viene perseguito attraverso l'incremento della dotazione finanziaria, nell'ambito del bilancio 2009, degli interventi previsti dalla legislazione regionale vigente. In particolare, con la manovra finanziaria regionale del 2009 sono state devolute ai consorzi fidi privati e al consorzio regionale Co.Fi.Re, le risorse residue dei fondi di cui alla Misura 5.5 *"Servizi finanziari alle imprese"* del Docup Obiettivo 5b 1994-1999, per circa 600 mila euro.
È stata inoltre modificata la legge regionale 12/97 relativa al *commercio*, con l'inserimento di una specifica previsione di legge finalizzata all'istituzione di un contributo ai fondi rischi dei consorzi fidi delle imprese del commercio, con uno stanziamento pari a 300 mila euro per il 2009. Sono state anche introdotte modifiche alla legge regionale 5/90, prevedendo l'assegnazione di contributi ai fondi rischi delle cooperative artigiane di garanzia sganciati dalla contestuale presenza di un incremento del numero dei soci: per l'annualità 2009 si prevede l'assegnazione di contributi complessivamente pari a circa 500 mila euro. È stato infine confermato lo stanziamento per l'incremento dei fondi rischi dei consorzi fidi riferibili al settore della cooperazione (L.R. 24/97).

Si intende inoltre potenziare le attività di controgaranzia/riassicurazione gestite dal Co.Fi.Re a favore delle cooperative artigiane di garanzia attraverso l'utilizzo delle risorse residue del fondo nazionale di garanzia di cui alla legge 1068/64 di competenza della Regione Umbria nonché, eventualmente, attraverso ulteriori assegnazioni finanziarie di parte regionale a valere sulle norme di cui alla legge regionale 5/90, ovvero sul fondo unico per le attività produttive.

Inoltre, la Regione ha destinato 750 mila euro che si sono resi disponibili dalle risorse Gepafin, ad una particolare forma di garanzia, eligibile ai fini della riduzione del patrimonio di vigilanza secondo le regole di Basilea 2, denominata "**tranched cover**" e destinata a coprire un pacchetto di operazioni di finanziamento di imprese con rating adeguato finalizzate, in particolare, ad investimenti e, in via residuale (massimo 20% dell'importo), alla copertura dei fabbisogni finanziari per la gestione corrente. È stata

sottoscritta la convenzione tra Gepafin, Fidindustria Umbria e alcune banche del gruppo Intesa per la strutturazione di una prima operazione di ammontare pari a 500 mila euro, conferiti paritariamente tra Gepafin e Fidindustria Umbria, che consentirà di supportare, con elevato effetto moltiplicatore, un plafond complessivo, messo a disposizione dalle Casse, di 15 milioni di euro, a fronte di finanziamenti per un massimo di 500.000 euro ad azienda, con vantaggi evidenti in termini di tassi applicati per le imprese che ne beneficeranno. **Si tratta di** operazioni complesse per quanto riguarda gli aspetti contrattuali tra i soggetti che partecipano e comunque destinate ad una ristretta platea di imprese con investimenti in corso di realizzazione o effettuati di recente (retroattività massima al 1° gennaio 2008).

Per quanto riguarda le PMI operanti nel **settore agricolo ed agroalimentare**, la Regione ha messo in campo 1 milione di euro per ampliare il fondo di garanzia gestito da Gepafin il cui regolamento è stato modificato per estenderne l'operatività alle garanzie per le operazioni di durata inferiore ai 18 mesi e al consolidamento delle passività. Le nuove tipologie di operazioni, garantite nel rispetto di limiti del *de minimis*, non possono superare l'importo di 56 mila euro per le aziende agricole e di 1,5 milioni di euro per le PMI dell'agroalimentare. Nel 2010 verranno messi a disposizione ulteriori 4 milioni di euro per attivare il Fondo di garanzia che fornisca garanzie sulle operazioni assistite in tutto o in parte dal pagamento in c/interessi ovvero prestiti o mutui accesi per far fronte a investimenti previsti dal PSR.

Ammortizzatori sociali in deroga

Al fine di attenuare per quanto possibile gli impatti della crisi sulla condizione dei lavoratori, ed in assenza di una complessiva riforma della generale strumentazione di tutela per i lavoratori delle imprese in difficoltà, la Regione ha dato tempestiva **attuazione all'accordo Governo-Regioni sugli ammortizzatori sociali in deroga** del 12 febbraio scorso, che prevede l'utilizzo di parte delle risorse del Fondo Sociale Europeo per il sostegno ed il finanziamento di tali strumenti. Applicato a livello regionale, esso comporta il riorientamento di **43,7 milioni di euro** per il finanziamento di pacchetti integrati di sostegno al reddito per coloro che perdono il posto di lavoro, combinato a misure di aggiornamento e riqualificazione professionale. La regione ha tempestivamente avviato l'esame congiunto per l'utilizzo dello strumento della Cassa Integrazione Guadagni in deroga per coloro che sono sprovvisti dei normali ammortizzatori sociali, oltre all'attivazione delle procedure con il Ministro del Lavoro per incrementare la dotazione finanziaria assegnata alla Regione Umbria per il 2008 (Risorse aggiuntive per il 2008 assegnate con accordo del 12 novembre 2008, 3 milioni di euro, che si aggiungono ai 2 milioni precedentemente stanziati), anche in Umbria è stata data. Di tale tema e degli orientamenti e tendenze per il 2010 si dà conto nello specifico paragrafo di cui al Cap. 3.

2.2 Il Patto per lo sviluppo dell'Umbria come scelta di governo

Il Patto per lo sviluppo dell'Umbria ha attraversato sia la legislatura precedente che quella che si avvia a concludersi. In esso si è espressa la **scelta politica di fondo dell'azione regionale** degli ultimi 8 anni, quale modalità permanente di intendere l'azione del governo regionale, l'organizzazione amministrativa delle strutture, la concertazione ed il confronto con le componenti della società. Una **sfida di alto profilo politico** che ha comportato anche una graduale, faticosa e non del tutto compiuta opera di innovazione della cultura amministrativa ed operativa sia della pubblica amministrazione che dei soggetti protagonisti, verso modelli che valorizzino gli approcci integrati, i contenuti di conoscenza, la qualità dell'azione amministrativa, la cultura della valutazione, il protagonismo dei territori e delle istanze locali, in un disegno unitario al quale tutti portano il proprio contributo. Un passo ulteriore per promuovere e sostenere lo sviluppo è stata l'individuazione di dieci "**Progetti caratterizzanti"** su cui concentrare gli impegni di ogni Parte contraente; delle tendenze e degli **indirizzi per la fine della legislatura** su tali iniziative si dà conto nel Capitolo 3.
La legislatura che si chiude lascia quindi un bilancio sostanzialmente positivo, pur in presenza delle criticità richiamate in premessa, comunque da non sottovalutare.

Per gli **scenari futuri**, non mancano i motivi che inducono a ritenere ancora utile e importante la scelta della concertazione quale metodo di governo. Anzi, rispetto a 8 anni fa, tali ragioni **si sono ulteriormente** "irrobustite", sia per le crescenti complessità da governare e il moltiplicarsi delle relative sfide, sia per le pesanti conseguenze "strutturali" che la crisi economica lascerà quando, probabilmente nel corso del prossimo anno, la congiuntura tornerà ad essere positiva.
La crisi economica, infatti, modificando in profondità le relazioni, le specializzazioni, le abitudini provocherà un'accentuazione dei **"motori**" del cambiamento in atto:

1. la **globalizzazione**, con il riposizionamento in seguito alla crisi dei diversi sistemi territoriali e con l'accentuarsi della competizione internazionale e del confronto tra gli stessi a tutti i livelli, sia con riferimento alle economie emergenti (Cina, India, Russia e Brasile), sia i paesi ad economia "matura" (Usa in primis);
2. la **rivoluzione scientifica e tecnologica**, con sviluppi che originano innovazione a ritmo sempre più rapido, contribuendo a creare un divario crescente tra la conoscenza rilevante esistente e quella posseduta;

3. l'**accelerazione**, in termini di progressiva riduzione dei cicli di vita di una soluzione organizzativa, delle competenze, di un prodotto, di un servizio;
4. la progressiva variazione del **mix demografico**, laddove andamenti demografici diversi e intensi fenomeni di immigrazione determinano progressive miscelazioni di razze e culture;
5. la scelta, di fatto irreversibile, della "**green economy**" che comporterà una profonda revisione dei sistemi economici globali e delle prospettive di crescita dei diversi settori, un ridisegno dei processi produttivi e dei prodotti.

Questi fenomeni originano sempre più **condizioni di discontinuità** rispetto ai modi di operare e di governare ereditati dal passato, che riguardano il livello nazionale ma anche, e per certi aspetti soprattutto, quello regionale e locale.
In Italia e quindi anche in Umbria peserà in particolare, in modo profondo, la necessità di un **ripensamento del modello di sviluppo economico** e, conseguentemente, dell'azione di politica economica sia con riferimento agli **aspetti "tematici" di respiro nazionale** (dalla questione energetica, alle scelte in materia di liberalizzazioni, all'assetto istituzionale, con particolare riferimento alle vicende del federalismo) sia con riferimento alle declinazioni in tema di politica di sviluppo che più da vicino chiamano **in causa il livello regionale e locale**, pur nei limiti delle rispettive competenze e dei gradi di libertà, a partire dal tema dell'attuazione dei programmi europei e nazionali a livello regionale, per finire alla definizione delle scelte "operative" in materia di federalismo fiscale.

Su tali temi si innestano le difficoltà che attendono il paese sul versante dei Conti pubblici e delle **manovre di rientro dai pesanti livelli di deficit e di indebitamento** di cui si è già accennato nel Cap.1. Tale situazione è frutto sia di condizioni "oggettive" e di lunga durata ma anche e soprattutto di scelte "discutibili" compiute a partire da metà 2008 da parte del Governo nazionale. Un tema sul quale, in quel responsabile sforzo di condivisione "istituzionale" dei problemi e della ricerca di soluzioni che da sempre guida le scelte della regione Umbria, indipendentemente dai diversi governi che si alternano a livello nazionale, il sistema delle regioni italiane (e quindi l'Umbria) non si potrà sottrarre. Ma le scelte su alcune riforme non più rinviabili, e gli indirizzi di politica economica e finanziaria nazionale, impongono **una forte riflessione** su come l'Umbria debba attrezzarsi per "fare la sua parte", su temi a forte impatto per i cittadini come la salute, l'istruzione e il diritto allo studio, lo sviluppo economico e il lavoro.

Su questo fronte, che è all'attenzione di questo finale di legislatura ma che caratterizzerà anche buona parte della prossima, visti i tempi non brevi che gli analisti e i principali istituti di ricerca stimano esserci per una ripresa occupazionale, molte sono le scelte da fare.

A livello nazionale, oltre ad agire tutelando chi perde il proprio lavoro, ad esempio con un allungamento dei tempi per usufruire degli ammortizzatori sociali esistenti o con una spinta verso i “contratti di solidarietà”, rilanciando un percorso di riforma complessiva dei sistemi di tutela dei lavoratori, a partire da quelli precari.
A livello regionale, la gestione della crisi, attraverso lo strumento degli ammortizzatori in deroga, dovrà essere affiancata da una **riflessione generale sul futuro dell’Umbria**, sul suo sistema economico, sulle criticità persistenti che ne rallentano la crescita potenziale, al di là delle perfomance congiunturali, che negli ultimi anni sono state superiori alla media nazionale.
Una riflessione che, nel richiamare - in coerenza con l'Agenda europea di Lisbona - lo sviluppo dell’economia della conoscenza come elemento qualificante delle politiche industriali e quindi confermando e rilanciando gli obiettivi di innovazione del sistema produttivo regionale, tenga altresì conto della crescente importanza che l'economia dell'ambiente (*green economy*) riveste quale uno dei più importanti motori di sviluppo economico.
Sono temi che inevitabilmente **saranno all’ordine del giorno della prossima legislatura** regionale e che richiedono per l’Umbria una classe dirigente matura e consapevole che, al di là delle diverse opinioni ed anche dei possibili conflitti, sappia leggere bene il suo posizionamento, elaborare le conseguenti linee di azione, assumendosi i relativi impegni, e monitorandone l’attuazione. Temi che quindi, anche in base agli indirizzi dello Statuto regionale (art.18 e 19) e dei contenuti delle L.R. 13/2000 e L.R. 34/98, passano per una **riconferma della scelta** della **concertazione come metodo di governo**, volta a intensificare lo sforzo verso il perseguimento di una strategia di sviluppo dell’Umbria.

Qualunque progetto di crescita e di competitività per il futuro dell’Umbria, pur nel rispetto degli orientamenti del prossimo Consiglio regionale e del nuovo governo della Regione, non potrà che partire da un adeguato grado di **consapevolezza ed assunzione di responsabilità** di tutti gli attori pubblici e privati coinvolti, a qualunque livello di responsabilità, attorno ad obiettivi strategici consapevolmente e costantemente valutati e condivisi e, in secondo luogo, la capacità di sostenerli in termini decisionali ed economici, anche sperimentando nuovi modelli procedurali, organizzativi, gestionali, potenziando una concezione dell’attività economica in termini di sempre maggior **responsabilità**, nei confronti della comunità, delle generazioni future e dell’ambiente dove tutti viviamo.

2.3 Il federalismo fiscale: prospettive di attuazione

Nel maggio del 2009 è stata pubblicata la L. n. 42/2009 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 (decreti legislativi) che si snoderanno nell'arco di 7 anni: 2 anni per la loro adozione e 5 di regime transitorio. La legge prevede innanzitutto l'istituzione di una Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica ed una Commissione tecnica paritetica, il tutto a supporto del processo di attuazione della legge ed in particolare per definire i contenuti dei decreti attuativi che dovranno essere predisposti entro 2 anni dall'entrata in vigore della legge, quindi entro il 2011.

I principi della Legge delega sul Federalismo Fiscale

Nel processo di coordinamento della finanza pubblica si inseriscono le disposizioni contenute del *Disegno di legge in materia di contabilità e finanza pubblica* attualmente in discussione in Parlamento.
La delega stabilisce che l'attuazione della riforma dovrà avvenire in un quadro di compatibilità con gli impegni assunti in sede di Patto di Stabilità e Crescita e che la riforma dovrà assicurare l'effettivo conseguimento di una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Il nuovo sistema di finanziamento si ispira ai principi di **autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali** e di una loro maggiore **responsabilizzazione.** La legge delega assegna ai livelli inferiori di governo tributi autonomamente istituiti, tributi propri derivati da leggi statali e quote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali, sopprimendo i precedenti trasferimenti erariali. Essa stabilisce esplicitamente il superamento del criterio della spesa storica per la determinazione delle risorse trasferite ed introduce **fondi perequativi** alimentati dalla fiscalità generale che vengono allocati con criteri diversi in base al tipo di prestazioni offerte. La legge prevede inoltre un coinvolgimento diretto dei vari livelli istituzionali nel contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, con meccanismi di premialità.

La legge delega ha individuato le funzioni pubbliche regionali che devono essere integralmente coperte con il contributo della perequazione solidale e quali, invece, devono essere diversamente garantite. Per le prestazioni che impongono costituzionalmente alle Regioni la garanzia di livelli essenziali (sanità, assistenza e funzioni amministrative dell'istruzione) e per quelle legate alle funzioni fondamentali degli Enti locali (art.117 lettera p della Costituzione), è prevista una **copertura finanziaria integrale** nei limiti della spesa valutata in base a parametri *standard*.
Essa è affidata a trasferimenti perequativi per colmare il divario tra fabbisogno di spesa *standard* (calcolato direttamente sulla spesa *standard*

corrente per gli Enti locali e in base all'applicazione di costi *standard* per i livelli essenziali delle prestazioni delle Regioni) e le entrate tributarie associate alle predette funzioni, valutate anch'esse in termini standardizzati. Per le altre funzioni la copertura è lasciata all'**autonomia tributaria** e la perequazione deve ridurre solo le differenze nelle basi imponibili (capacità fiscale), senza penalizzare lo sforzo fiscale. Fanno eccezione alcuni specifici interventi, quali i servizi di trasporto locale che sono in parte assimilati alle prestazioni connotate da livelli essenziali.
Nella ripartizione dei fondi perequativi destinati agli Enti locali, alle Regioni è riconosciuta la facoltà di modificare l'effettiva allocazione tra i singoli enti, ma sempre in base ai medesimi criteri.

La delega definisce inoltre i rapporti tra i vari livelli di governo in materia di disciplina fiscale, prevedendo regole di condivisione degli obiettivi nazionali perseguiti nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita. In sede di predisposizione della Legge finanziaria, la delega prevede, in accordo con la Conferenza Unificata, l'adozione di **norme di coordinamento della finanza pubblica** che per ciascun livello di governo:

- definiscano gli obiettivi programmatici dei saldi, della pressione fiscale e del ricorso al debito;
- delineino le modalità per il conseguimento della convergenza di costi e fabbisogni *standard*;
- stabiliscano un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali.

Un tale piano richiede un'**armonizzazione dei bilanci pubblici** in grado di assicurare la redazione dei bilanci dei vari enti in base a **criteri predefiniti ed uniformi**. I principi fondamentali saranno definiti da un **apposito decreto delegato** da emanarsi entro un anno.

La delega dispone inoltre, per gli enti che mostrino scostamenti significativi dagli obiettivi, l'elaborazione di Piani per il conseguimento degli obiettivi di convergenza che verifichino l'entità dello scostamento e stabiliscano le modalità della correzione necessaria. La delega definisce altresì norme che garantiscano il coordinamento della fiscalità dei vari livelli di governo all'interno del sistema tributario nazionale, al fine di evitare doppie imposizioni e garantire una tendenziale correlazione tra prelievo e beneficio fruito nel territorio, così da rafforzare la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa.
La delega prevede un **periodo transitorio** durante il quale il sistema dovrà gradualmente convergere verso la nuova struttura di finanziamento e dotarsi dei mezzi necessari al funzionamento del nuovo assetto.

I contenuti della legge delega, volti ad 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, sono in gran parte condivisibili, anche a seguito della convergenza che, su molti temi, si è registrata in Parlamento tra maggioranza ed opposizione.

Non mancano però dubbi e perplessità, a partire dal fatto che le norme sul federalismo fiscale generano un sistema piuttosto complesso e di non facile attuazione. Inoltre, essendo la delega in realtà piuttosto ampia, molti nodi problematici vanno sciolti in sede di formulazione ed emanazione dei decreti di attuazione. Problemi che riguardano sia gli aspetti di merito, sia quelli di natura più eminentemente tecnica e contabile.
Problemi di cui è assolutamente consapevole lo stesso Governo nazionale, che nella Ruef di aprile 2009 ha infatti scritto che "*il processo di quantificazione finanziaria degli aspetti connessi all'attuazione del federalismo fiscale, in relazione al testo del disegno di legge delega (…) si presenta come un'operazione oggettivamente molto complessa e ciò anche in considerazione dell'**incertezza del relativo quadro di riferimento**. Ne deriva che **non è possibile determinare ex ante le conseguenze finanziarie dell'intero processo**, a causa dell'elevato numero di variabili che dovranno essere definite in sede di redazione dei decreti legislativi di attuazione*".
Le principali **questioni da affrontare** sono:

Le questioni da affrontare

- la definizione e la classificazione delle funzioni delle regioni e degli enti locali, non essendo agevole l'individuazione delle specifiche attività amministrative da ricondurre alle funzioni di competenza delle regioni e degli enti locali;
- l'individuazione di quali attività amministrative siano da ricondurre ai livelli essenziali delle prestazioni per le regioni e quali alle funzioni fondamentali per gli enti locali;
- la specificazione del concetto di livello essenziale, che secondo la Ruef, è "*una scelta di definizione degli standard **minimi** di servizio che, oltre agli aspetti tecnici, potrà riflettere anche più ampi obiettivi di politica economica, valutazione che non potrà che aver luogo in sede di confronto tra i rappresentanti dei livelli istituzionali interessati all'attuazione del federalismo fiscale*";
- la definizione ed identificazione delle finalità per le quali i trasferimenti erariali da sopprimere sono attualmente erogati e delle loro fonti di finanziamento, necessaria per ricondurre i medesimi trasferimenti ad una delle tre tipologie (Lep, non Lep e interventi speciali) previste dalla legge e quindi a stabilire se tali trasferimenti vadano sostituiti con tributi propri, devoluti o compartecipazioni e se le funzioni ad essi riconducibili

siano tra quelle di cui va garantita la “perequazione totale” ovvero quella limitata alla capacità fiscale.

Inoltre, il calcolo delle spese, delle entrate e degli *standard* richiede la **condivisione delle metodologie e dei dati** su cui effettuare le stime e la rilevazione su basi sistematiche e metodologicamente testate di informazioni, di fonte amministrativa ed *extra* contabile, **attualmente non disponibili**. La verifica dell’obiettivo di accrescimento dell’efficienza della spesa, su cui fa perno l’allocazione delle risorse erariali, richiede un rafforzamento del monitoraggio.
Al fine di garantire un’effettiva quantificazione finanziaria dei costi standard ed il superamento del criterio della spesa storica, l’attuazione della delega presuppone l’esistenza di **informazioni dettagliate** e precise sui governi locali (sistemi tributari, struttura e composizione della spesa, ecc…).
Per attuare uno dei principi fondamentali della legge delega, ovvero “*l'armonizzazione dei bilanci pubblici, in modo da assicurare la redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e regioni in base a criteri predefiniti e uniformi”*, sarà necessario molto lavoro sia per la scarsa omogeneità dei bilanci di stato, regioni ed enti locali, sia per la presenza di quell’ampio fenomeno dell’esternalizzazione di funzioni pubbliche ad agenzie e **società formalmente private** ma sotto il controllo pubblico.

Peraltro, l’attuazione del nuovo sistema richiede la definizione di alcuni aspetti ancora in evoluzione: nel nuovo **Codice delle autonomie** in fase di elaborazione, devono essere definite le funzioni fondamentali degli enti locali e gli *standard* minimi di servizio da assicurare su tutto il territorio nazionale, in base a valutazione di tipo generale (per il contenuto) e tecnico (per la misurazione).

A queste perplessità di carattere tecnico occorre infine aggiungere che, al di là delle dichiarazioni di principio a favore del decentramento e del federalismo, l’azione del Governo in merito ai rapporti finanziari ed istituzionali con le Regioni e le autonomie locali è stata improntata ad un “accentramento” sul versante nazionale. Solo per restare agli esempi più eclatanti, l’abolizione dell’Ici sull’abitazione principale, al di là del merito, contrasta con il **principio dell’autonomia tributaria** sancito dalla Costituzione, così come il blocco della possibilità di introdurre variazioni nell’**addizionale** comunale all’Irpef, dell’addizionale regionale sull’Irpef e sull’Irap. Nell’ambito della manovra sulle spese per il 2009-2011, il contributo più rilevante al risanamento è stato richiesto proprio a Regioni e agli enti locali, attraverso il **patto di stabilità interno**, con risparmi di spese correnti stimati in 3,4 miliardi di euro nel 2009, 5,5 nel 2010 e 9,5 nel 2011, somme che rappresentano circa il 40 per cento dei risparmi complessivi in ciascun anno.

L'Umbria si presenta a questo appuntamento, che probabilmente determinerà cambiamenti di un certo rilievo, con alcuni punti fermi.

L'Umbria nel percorso di attuazione del federalismo fiscale

Un primo aspetto, di grande importanza, è il mantenimento di **"conti in ordine"**: la spesa pubblica, i livelli di indebitamento, il livello attuale di pressione fiscale, i *ratios* di bilancio, tutti questi "fondamentali" sono rassicuranti, come attestato dall'assenza di *deficit* sanitari e dai *rating* delle principali agenzie. Nelle voci di spesa riferite a personale e oneri di funzionamento, a livello pro-capite, pur se i valori sono superiori a quelli delle regioni più grandi, essi si mantengono all'interno di un **livello "accettabile"**, tenendo conto dei maggiori costi unitari derivanti dalla **piccola dimensione**, che non a caso ha trovato un **riconoscimento esplicito** nella formulazione della legge delega, dove viene infatti prevista una apposita compensazione finanziaria a favore delle regioni di ridotte dimensioni.

È importante però anche essere attrezzati in termini di cultura di governo e strumenti di programmazione, perché la piccola dimensione territoriale, la capacità fiscale inferiore alle regioni del nord e del centro e tassi di crescita da irrobustire ulteriormente pongono la nostra regione in condizione di **non completa autosufficienza** nel rapporto tra gettito fiscale e spesa pubblica.

Il supero di spesa rispetto al gettito è però correlato ad un **alto livello di servizi** e quindi **non a condizioni di inefficienza e di spreco,** legittimando quindi l'Umbria a continuare a reclamare un **federalismo solidale e cooperativo**, inteso anche come un incentivo alla **riforma della Pubblica Amministrazione**, nel senso di aumentare l'attenzione al risultato, l'efficienza e, più in generale, l'accountability della PA.

Tale posizione, infatti, non sta certo a significare, per l'Umbria, il ricercare sostegno finanziario per mantenere sacche di inefficienza ma, al contrario, per poter continuare ad assicurare ai propri cittadini livelli adeguati di servizi, promuovendo al tempo stesso un processo di sviluppo che porti sempre più la comunità umbra a generare al suo interno le risorse necessarie.

Capitolo 3 Gli indirizzi e gli obiettivi di fine legislatura della programmazione regionale

La declinazione degli obiettivi e degli interventi necessari allo sviluppo economico e sociale della regione viene tradizionalmente individuata e descritta in questa parte del Dap, nel quadro dell'obiettivo fondamentale assegnato al documento che è quello di verificare ed aggiornare le determinazioni programmatiche regionali. In questo caso, però, occorre tener conto che questo documento è l'ultimo prima della fine della legislatura e che viene approvato a pochi mesi dalla scadenza degli organi istituzionali.

Conseguentemente, in quest'edizione viene data una minore enfasi all'individuazione degli obiettivi e degli indirizzi regionali di medio periodo, concentrandosi invece sulle priorità di fine legislatura, considerando sia quelle che verranno a compimento in questi ultimi mesi prima dello scioglimento del Consiglio regionale sia quelle che, per mero trascinamento dell'attuazione, caratterizzeranno l'intero 2010. Alcune rilevanti questioni "settoriali" di interesse generale vengono segnalate come questioni aperte da affrontare nella prossima legislatura regionale.

Si tratta di una scelta che consente, rispettando le prerogative istituzionali del prossimo Consiglio regionale, di **assolvere alla missione** che il legislatore regionale assegna al Documento annuale di programmazione.

Di seguito si illustrano quindi, distintamente per le diverse politiche regionali, le principali attività di fine legislatura e del 2010.
Le attività finanziate con le risorse della politica di coesione, ovvero con i Fondi strutturali dell'Unione europea (Fesr, FSE), con il Feasr e con le risorse nazionali del Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas) rappresentano una delle principali leve a disposizione della Regione per realizzare interventi per lo sviluppo economico e sociale. Per il loro utilizzo sono previsti strumenti di programmazione di grande importanza e rilevanza la cui attuazione, anche nel corso del 2010, rappresenta quindi uno dei principali indirizzi per questo finale di legislatura e per il prosieguo dell'anno. Di tale attuazione si dà conto **in molte parti dei paragrafi che seguono**.

Le risorse Fas per il 2010

A tale riguardo, va segnalato che, in relazione all'accordo tra Stato e Regioni del 23 ottobre scorso, l'incertezza sulla disponibilità delle risorse Fas per il 2010 dovrebbe essere in parte superata, in quanto il Governo si è impegnato a sbloccare tali somme emanando in tempi brevi i provvedimenti

che ne consentiranno l'iscrizione nei bilanci regionali. Resta in ogni caso la criticità relativa alla effettiva disponibilità di cassa delle risorse Fas, che non verrà garantita, chiamando le Regioni ad onerose operazioni per le anticipazioni di liquidità.

3.1 Infrastrutture e trasporti

La cornice nazionale in cui sono inseriti gli interventi previsti nei precedenti Dap per il perseguimento dell'obiettivo strategico **"Sviluppo e qualificazione della rete stradale, ferroviaria e aeroportuale"** è definita dal 2° Atto Integrativo dell'Intesa Generale Quadro del 24 Novembre 2002, sottoscritto nel 2008. Trattandosi di interventi di particolare rilievo sia per l'impegno tecnico e finanziario richiesto, sia per la dimensione spesso sovra-regionale che li caratterizza, la loro attuazione si dispiega in un **arco di tempo pluriennale**. A queste complessità, inoltre, corrispondono spesso complessità procedurali che non sempre dipendono dalla Regione, trattandosi di interventi la cui realizzazione è per la maggior parte dei casi in capo ad altri soggetti, principalmente Anas per le infrastrutture stradali e Rete Ferroviaria Italiana (RFI) per le infrastrutture ferroviarie.

Infrastrutture ferroviarie

Per quanto riguarda il **Sistema ferroviario**, l'attuazione degli interventi principali programmati per l'Umbria compete in parte a RFI, con particolare riferimento al potenziamento delle linee **Orte-Falconara** e **Foligno-Terontola**, ed in parte direttamente alla Regione per il potenziamento e l'adeguamento della linea di proprietà regionale su cui opera **FCU**.
Per gli interventi di competenza di RFI, il potenziamento della **Linea Orte–Falconara** dovrà proseguire con il superamento delle due criticità ancora irrisolte rappresentate dai tratti *Spoleto–Terni e Fossato di Vico–Fabriano* che costituiscono dei colli di bottiglia su cui agire prioritariamente per consentire il pieno sviluppo dell'offerta di servizi ferroviari.
In particolare, per la tratta ***Spoleto–Terni,*** il progetto definitivo per il raddoppio (circa 22 km), interamente finanziato per 532,34 milioni di euro con Delibera del Cipe n. 68 del 27 maggio 2005 ed inserito tra le Opere prioritarie da avviare del Contratto di programma 2007-2011 tra il Ministero delle Infrastrutture e Rete Ferroviaria Italiana SpA, è stato validato da parte delle F.S. e si prevede che **nel corso del 2010** verranno attivate le procedure previste dalla Legge Obiettivo per l'approvazione del progetto definitivo da parte del Cipe.
Per la tratta ***Foligno-Fabriano****,* il progetto preliminare per il raddoppio (circa 54 km), presentato da RFI e approvato in linea tecnica con prescrizioni e raccomandazioni dal Cipe, prevede un costo pari a 1.868,4 milioni di euro ed attualmente **non è finanziato**. Proprio in considerazione dell'elevato costo dell'investimento, RFI sta studiando varie ipotesi per la riduzione dei costi e per un'eventuale realizzazione per stralci. Tali nuove ipotesi e soluzioni non sono tuttavia state ancora concretizzate pertanto,

nel corso del 2010, la Regione continuerà a confrontarsi con RFI per favorire l'individuazione di una soluzione adeguata dal punto di vista tecnico e finanziariamente sostenibile.

Per quanto riguarda la **Linea Foligno-Terontola**, lo studio di fattibilità per il suo potenziamento - predisposto sulla base di un Protocollo d'Intesa del 2006 tra Regione Umbria, RFI, Fondazione Cassa di Risparmio di Perugia e di Foligno e CCIAA di Perugia - ha individuato i principali risultati che la velocizzazione o il raddoppio della linea potrebbero far conseguire sia in termini di collegamenti all'Alta Velocità/Alta Capacità nel tratto Firenze-Roma, sia in termini di collegamenti interni alla regione i quali migliorerebbero per l'incremento della potenzialità di circolazione e della velocità commerciale e per il miglioramento delle connessioni della rete ferroviaria RFI con la rete FCU e con gli altri sistemi di mobilità, anche di tipo alternativo. Sono disponibili 58 milioni di euro per i lavori sulla tratta ***Foligno–Perugia Ponte San Giovanni*** (risorse del Contratto di programma 2007-2011 tra il Ministero Infrastrutture e RFI), circa il 15% del costo complessivo dei lavori da attuare sull'intera linea. In particolare, **nel corso del 2010** verrà data attuazione alla convenzione sottoscritta tra Regione e RFI relativa ai lavori di sistemazione della **stazione di Perugia Ponte San Giovanni**, e al progetto per gestire il periodo di esecuzione delle opere, durante il quale si formeranno notevoli disagi alla circolazione dei treni. I lavori permetteranno di adeguare questa infrastruttura, snodo fondamentale fra diversi livelli di servizio ferroviario (regionale, metropolitano e nazionale), e centro dell'interscambio e integrazione tra i servizi FCU e FS sia per le destinazioni regionali che per quelle nazionali. Gli interventi previsti ammontano a circa 13 milioni di euro di cui 5 milioni provenienti da fondi regionali.

Per quanto riguarda la **linea FCU**, di proprietà regionale, **nel corso del 2010** proseguiranno gli interventi infrastrutturali indispensabili per incrementare il ruolo metropolitano dell'azienda regionale, soprattutto per quanto riguarda i due capoluoghi di provincia. In particolare, nell'area di Terni, continueranno i lavori per il **raddoppio della Terni-Cesi** che si prevede di ultimare entro il 2011 e, per l'area di Perugia, sarà data priorità all'attuazione del **raddoppio della tratta Pallotta–Ponte San Giovanni** con la conclusione della progettazione esecutiva e l'appalto dei lavori che consentiranno di velocizzare il collegamento con il centro storico di Perugia. Contestualmente, proseguiranno gli interventi per **l'eliminazione dei passaggi a livello**, indispensabili per l'ulteriore riduzione dei tempi di percorrenza, per il miglioramento della sicurezza e per ottimizzare gli investimenti sostenuti in questi anni dalla Regione per il rinnovo del materiale rotabile di FCU. Gli interventi ancora da attuare sono quelli che richiedono un maggior impegno sia sul versante tecnico che su quello finanziario e per questo, **nel corso del 2010**, sarà data priorità

all'individuazione di prime soluzioni relative ad alcuni interventi, con particolare riferimento all'area di competenza del Comune di Perugia.

Infrastrutture stradali

Gli interventi programmati per l'ammodernamento ed il potenziamento del **Sistema stradale umbro** sono contenuti nel *Primo programma di attuazione* della Legge obiettivo, la cui realizzazione è in buona parte **affidata all'ANAS**, ente proprietario delle strade oggetto di intervento. In particolare, i progetti previsti fanno riferimento alla riqualificazione della E45, al Nodo stradale di Perugia, al sistema viario Quadrilatero Marche-Umbria, alla realizzazione della Trasversale E78 tra Grosseto e Fano, della Strada delle Tre Valli e dei collegamenti di Terni con Rieti e Civitavecchia.
Il progetto di riqualificazione della ***E45 Orte–Mestre*****,** arteria fondamentale per la viabilità regionale, è inserito nella proposta di project financing relativa alla trasformazione in autostrada dell'itinerario E45-E55, Orte-Ravenna-Mestre, prolungato fino al porto di Civitavecchia. A seguito dell'approvazione da parte dell'Anas del nuovo progetto preliminare per un costo di oltre 7 Miliardi di Euro, avrà luogo **nel 2010** l'istruttoria del progetto da parte del Ministero delle Infrastrutture necessaria per l'approvazione finale da parte del Cipe ed il finanziamento dell'opera.

Strettamente connessa alla riqualificazione della E45, è la realizzazione del ***Nodo di Perugia*** ed in particolare dell'intervento relativo al *tratto Corciano-Madonna del Piano* che di fatto costituirà la variante al tratto urbano del Raccordo Autostradale Perugia–Bettolle e che risulta essere **l'intervento più urgente** in termini di fluidificazione del traffico e facilità di accesso alla città di Perugia. **Nel corso del 2010** si prevede che il Cipe possa approvare il progetto definitivo e procedere al finanziamento dell'intervento, anche in considerazione del suo inserimento nel Dpef 2010. Occorre però evidenziare **alcune criticità** derivanti dalla non piena condivisione da parte di alcune amministrazioni locali di alcune delle caratteristiche del progetto al momento in esame: la Regione si impegnerà direttamente per la risoluzione delle questioni poste, in modo da evitare il rallentamento del già complesso iter procedurale di approvazione.

Per quanto riguarda il sistema viario **Quadrilatero Marche-Umbria**, che completa gli assi trasversali di collegamento tra i capoluoghi di regione Perugia ed Ancona e tra Foligno e Civitanova Marche, **nel 2010** proseguiranno i lavori relativi alla sua realizzazione. L'intervento si caratterizza per il coinvolgimento in termini finanziari dei territori interessati dall'intervento (attraverso contributi di concessione, ICI, contributi camerali delle aree industriali e produttive che verranno realizzate lungo le nuove infrastrutture stradali, previste da un apposito Piano di Area Vasta). In particolare:

- per la **Perugia–Ancona** proseguiranno i lavori già consegnati per il *tratto Pianello-Valfabbrica*,

- per la **Foligno–Civitanova Marche** proseguiranno i lavori già consegnati per il tratto *Foligno–Valmenotre*.

Sono complementari alla funzionalità del sistema viario Quadrilatero e della E45 i lavori relativi alla **SS 219 Pian d'Assino** che, nel **corso del 2010**, inizieranno per il *tratto Gubbio-Mocaiana* grazie ai circa 27 Milioni di Euro anticipati all'Anas dalla Regione.

La realizzazione della ***E78 Fano-Grosseto*** permetterebbe un più efficace collegamento trasversale tra Toscana e Marche, valorizzato dall'intersezione con la E45, e dunque con l'asse di collegamento nord-sud. L'Umbria e la Toscana hanno definito tracciati diversi per il passaggio di questa infrastruttura e le proposte elaborate son al vaglio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che, **entro il 2010**, dovrebbe decidere quale soluzione adottare per passare all'attuazione del progetto. Le due Regioni hanno comunque concordato, al fine di sveltire l'iter, di **accettare qualunque decisione** del Ministero che rientri nell'ambito delle proposte presentate.

Proseguiranno infine, nel **corso del 2010** i lavori lungo la **Terni-Rieti** e quelli relativi alla **Strada Tre Valli**, lungo il tratto *Eggi –San Sabino*.
Per quanto attiene invece il tratto Spoleto – Acquasparta sarà trasmesso all'Anas il progetto definitivo del primo stralcio tra Baiano e Fiorenzuola, per l'invio al Ministero delle Infrastrutture per la Conferenza di Servizi e successivamente al CIPE per l'approvazione.

Di imminente inizio sono altresì i lavori relativi alla **SR220 Pievaiola** per il *tratto Fontignano–Tavernelle*. L'intervento, per un importo complessivo di 34,44 milioni di euro, è a carico Anas per 27,12 milioni di euro, mentre il resto è a carico della Regione.

Il sistema aeroportuale

La definizione del **sistema aeroportuale regionale** si è completata con l'individuazione delle funzioni dei due aeroporti regionali: protezione civile per Foligno e trasporto passeggeri per S. Egidio. **Nel corso del 2010** continueranno gli interventi relativi all'adeguamento dell'aeroporto di S. Egidio che si concluderanno nel 2011 in occasione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia. L'attuazione di questi interventi diventa essenziale, anche in relazione al fatto positivo rappresentato dalla recente **convenzione ventennale** sottoscritta da ENAC e SASE per la gestione da parte di quest'ultima dell'aeroporto, che comporta per la Regione un forte impegno finanziario per l'operazione di aumento di capitale della SASE, anch'essa articolata su un arco temporale ventennale.
Per quanto riguarda infine la **logistica**, un settore strategico ai fini del complessivo sviluppo economico e sociale del territorio regionale, prosegue l'attività per la realizzazione delle **tre piastre logistiche** attraverso le quali dare risposta alla crescente domanda degli operatori nei settori dell'autotrasporto e, appunto, della logistica, nonché per dotare il territorio

di punti di interconnessione tra le principali reti di trasporto regionali e nazionali consentendo, al contempo, l'interscambio tra le diverse modalità.

Piastre logistiche

Per la realizzazione delle opere, che entreranno a far parte del patrimonio regionale, la **Regione interviene direttamente** sia dal punto di vista finanziario, mettendo a disposizione circa 45 milioni di Euro - oltre il 50% delle risorse necessarie - sia dal punto di vista tecnico-amministrativo curando direttamente tutte le fasi: dalle procedure di appalto alla realizzazione vera e propria dei lavori. Entro **la fine della legislatura** si procederà alla consegna dei lavori delle piattaforme programmate:

- ***Città di Castello*** (costo di 16,97 milioni di Euro di cui 10,72 da fondi regionali) che verrà realizzata tra Città di Castello e S.Giustino in corrispondenza del nodo stradale tra la E45 Orte-Cesena ed il futuro collegamento stradale della E78 Fano-Grosseto;
- ***Terni*** (costo di 39,01 milioni di Euro - primo stralcio di 22,82 milioni di euro, di cui 9,6 da fondi statali) che si pone come centro di interscambio tra il trasporto su ferro e quello su gomma, entrambi molto sviluppati nell'area tra Terni e Narni;
- ***Foligno*** (costo 38,74 milioni di Euro - primo stralcio di 30,52 milioni di euro, di cui 13,5 da fondi statali) la cui peculiarità è rappresentata dallo sviluppo della funzionalità sulla componente intermodale gomma-ferro, essenziale per l'area di Foligno, uno dei maggiori nodi ferroviari dell'Italia centrale.

Proprio l'intermodalità delle piastre di Foligno e Terni richiede, per assicurare l'accesso alla rete ferroviaria nazionale, la **stipula di un apposito contratto** con Rete Ferroviaria Italiana (RFI) per la definizione delle norme tecniche di esercizio, del numero dei passaggi e dei costi. Questa questione, accanto a quella relativa alla individuazione di possibili forme di gestione, affidata a Sviluppumbria, verrà sviluppata nei prossimi mesi e comunque **prima della fine dei lavori**, prevista entro 18/30 mesi dalla consegna.
Per quanto riguarda la gestione, l'orientamento è di affidarne la responsabilità a privati opportunamente qualificati, selezionati sulla base dell'esperienza, capacità e affidabilità dell'organizzazione e del piano di gestione proposto. Sulla base di un **contratto di concessione** di durata adeguata, questi soggetti, preferibilmente strutturati in forma associata, dovrebbero gestire le varie aree di affari delle piattaforme (trasporto e stoccaggio, logistica integrata, distribuzione urbana e intermodale), pagando alla Regione, proprietaria dell'infrastruttura, un canone di affitto. La scelta di soggetti strutturati in forma associata consentirebbe la possibilità di una partecipazione della Regione alla compagine sociale che faciliterebbe il coordinamento con gli strumenti della programmazione

regionale, l'integrazione e la promozione delle imprese locali, il rapporto fra imprese, enti ed istituzioni locali e regionali.

Infrastrutture per la banda larga

La dotazione infrastrutturale di un territorio si completa, oggi, con un adeguato livello di diffusione delle **infrastrutture digitali**. Questo tema, di particolare rilevanza perché fattore strategico dello sviluppo economico regionale, è oggetto di un **Progetto caratterizzante** del Patto per lo sviluppo *"Eliminazione del divario digitale dei territori dell'Umbria"* nel quale sono individuate le strategie e gli interventi in grado di eliminare, o comunque a ridurre fortemente, il digital divide.
Nel corso del 2010, a seguito delle modifiche del PSR di cui si tratta nel *paragrafo 3.4*, si provvederà alla realizzazione di una dorsale in fibra ottica (anello) per l'interconnessione del territorio rurale, in fascia C e D, con la dorsale principale. Si tratta di un'azione per la quale sono disponibili 3,8 milioni di Euro di spesa pubblica da destinare a soggetti pubblici e che verrà realizzata in sinergia con le azioni attualmente in corso, previste nel Progetto caratterizzante e finanziate con il POR Fesr 2007-2013. Accanto all'intervento infrastrutturale, **nel corso del 2010** verranno ulteriormente sviluppate le attività in collaborazione con Webred e Consorzio SIR volte all'individuazione dei servizi delle Pubbliche amministrazioni che potrebbero essere forniti attraverso la rete a banda larga. In particolare, verrà sviluppato un progetto con le Aziende sanitarie per la circolazione di specifiche informazioni sanitarie.

Holding del Trasporto pubblico locale

L'altro obiettivo strategico riguarda lo **Sviluppo e qualificazione dei servizi integrati di trasporto per le persone, le merci e la logistica**. L'azione regionale **in questo ultimo scorcio di legislatura** sarà volta alla conclusione del processo di **costituzione della holding regionale dei trasporti** che rappresenta il fondamentale perno "organizzativo" della ristrutturazione del settore che, accanto al miglioramento dei servizi offerti attraverso le opportune integrazioni e sinergie, dovrà condurre alla sostenibilità finanziaria del settore del trasporto pubblico locale, attualmente in sofferenza anche a seguito del taglio delle risorse operato dal Governo nazionale. Affrontare questa criticità, che **viene nelle sue caratteristiche più ampiamente trattata nel Capitolo 4**, richiede una governance forte del settore di cui la holding regionale è il tassello principale. Ma è fondamentale anche provvedere ad una complessiva riorganizzazione dei servizi di trasporto che eviti le sovrapposizioni dei servizi e faciliti l'interscambio tra le diverse modalità. È altresì necessario l'impegno diretto in questo senso di tutti i soggetti che si occupano di politiche dei trasporti: Regione, Province e Comuni. Anche i temi del sostegno alla mobilità alternativa e dei servizi alle aree a più bassa densità abitativa potranno essere affrontati in maniera più appropriata proprio nell'ambito dell'attivazione della holding.

Per quanto riguarda i servizi ferroviari regionali, **nel corso del 2010** verrà data attuazione al **nuovo contratto di servizi** sottoscritto con Trenitalia che, soprattutto per la scelta di un orizzonte temporale piuttosto lungo, sei anni, sarà in grado di garantire stabilità dell'offerta ferroviaria ai cittadini, con certezza di orari, servizi e costi. Proprio in attuazione di questo contratto, **nel 2010** Trenitalia avvierà un processo di rinnovamento dei mezzi circolanti a disposizione dei pendolari umbri che prevede il risanamento di 85 carrozze, l'entrata in circolazione di quattro nuovi elettrotreni e di quattro nuovi locomotori.
Anche per quanto riguarda **FCU**, l'attuazione **nel corso del 2010** del nuovo contratto di servizi, punterà all'integrazione con i servizi ferroviari offerti da Trenitalia, soprattutto per i servizi metropolitani nell'area di Perugia, e alla conferma di servizi cadenzati.

3.2 Sviluppo, innovazione e competitività del sistema produttivo regionale

La pesante crisi economica, che – al di là dei primi segnali congiunturali incoraggianti – sta ancora manifestando i suoi effetti sull'economia reale e con buona probabilità continuerà a manifestarli anche per il prossimo anno, soprattutto per gli aspetti occupazionali, mette al centro dell'agenda delle politiche per lo sviluppo del sistema economico la necessità di interventi che favoriscano le imprese "nell'agganciare" la ripresa, oltre naturalmente alle misure di sostegno per fronteggiare gli effetti presenti della crisi, in particolare per quanto riguarda l'accesso al credito. Tale impegno viene reso più complesso dalla scarsità di risorse pubbliche disponibili nel medio periodo che dà luogo ad un delicato trade-off la cui efficace gestione caratterizzerà, in termini di politiche a favore delle imprese, quest'ultimo scorcio di legislatura.
L'Umbria continua ad ispirarsi, all'interno della strategia di **Industria 2015**, ad una politica industriale per competere e non solo "di difesa", in cui capitale umano, infrastrutture, contesto complessivo del sistema Paese e ruolo del credito hanno una rilevanza decisiva. In questo contesto il ruolo del pubblico non è ovviamente sostitutivo di quello delle imprese, ma è quello di **stimolo dei percorsi e dei processi**, mettendo in campo convenienze economiche e servizi pubblici finalizzati al creare le condizioni per un più deciso orientamento all'innovazione del sistema produttivo regionale.

L'impatto della crisi sul sistema economico richiede interventi di due tipi: **manovre anticicliche** necessarie per garantire la "tenuta" del sistema produttivo rispetto ad una recessione che sta colpendo soprattutto le imprese più piccole e quelle che si sono trovate ad affrontare la crisi avendo appena ampliato la propria capacità produttiva o i mercati di

riferimento, ed **interventi nella prospettiva della ripresa**, che puntino principalmente all'innovazione e alla ricerca, alla crescita dimensionale e all'internazionalizzazione.
Sebbene la Regione abbia comunque messo in campo una serie di **interventi "anti crisi"**, segnatamente nel settore del credito (di cui si parla nel Capitolo 2), sul primo livello la responsabilità principale è propria della **politica economica nazionale** e sovranazionale, perché determinanti risultano le scelte (e le risorse) di politica economica nazionale. Per il **secondo aspetto** invece, quello delle politiche di supporto verso la ripresa, il **livello regionale** sarebbe quello più appropriato per la capacità di realizzare un sistema integrato di interventi appropriati alle caratteristiche territoriali del tessuto imprenditoriale, se avesse a disposizione maggiori risorse finanziare e gradi di libertà "normativa", condizionato com'è dagli strumenti disponibili (a partire da quelli della politica unitaria di coesione).
Anche per questo la scelta della Regione Umbria continua ad essere, anche in questo finale di legislatura, quella di **concentrare e selezionare le risorse** su alcuni assi fondamentali.
Con la LR n. 25 del 28/12/2008 - *"Norme in materia di sviluppo, innovazione e competitività del sistema produttivo regionale"* – è stata definita la cornice normativa in cui si collocano le attività da porre in essere, che faranno riferimento, in particolare, alle seguenti aree di intervento:

1. ricerca, innovazione e rafforzamento delle reti di imprese,
2. processi di innovazione di base, promozione di investimenti, consolidamento delle imprese di minori dimensioni, promozione dell'internazionalizzazione;
3. rafforzamento della struttura e della funzione finanziaria delle imprese.

Non vanno poi dimenticati obiettivi orizzontali quali la tutela ambientale e il risparmio energetico, oltre al miglioramento del contesto infrastrutturale materiale ed immateriale nell'ambito del quale le imprese operano. In particolare, proprio per il risparmio energetico, **nel corso del 2010** troverà piena attuazione l'azione di comunicazione diretta ad imprese e cittadini finanziata nell'ambito del POR Fesr 2007-2013.

Ricerca, innovazione e rafforzamento delle reti di imprese

Le iniziative a **sostegno di ricerca ed innovazione** hanno rappresentato l'asse fondamentale delle politiche regionali a favore del sistema produttivo attuate in questi anni, attivando anche nelle PMI capacità progettuali e potenziali di crescita. In particolare, ad esempio, è cresciuto in maniera significativa il numero delle imprese protagoniste di processi di ricerca e innovazione e si sono strutturate reti di imprese che hanno consentito di consolidare importanti specializzazioni regionali e anche di avviare nuove attività.
La rilevanza di questa area di intervento è segnalata anche dalla previsione di uno specifico **Progetto caratterizzante** del Patto per lo sviluppo

dell'Umbria *"Promuovere la costituzione di network stabili d'imprese orientati alla innovazione"* attraverso il quale già dal 2004, con i vari pacchetti competitività, si punta ad innalzare l'attitudine e la capacità complessiva del sistema produttivo di essere parte di processi cooperativi e di ampliamento della capacità di relazione, in particolare con riferimento alla definizione e partecipazione a progetti strategici di lungo periodo nell'ambito di attività di ricerca, commerciali o produttive ad elevato impatto sul valore delle attività del network.

Per questo, iniziative di questo tipo verranno ulteriormente sviluppate in questo finale di legislatura e nel **corso del 2010**, puntando a:

Poli di innovazione – che rappresentano un punto fondamentale dell'azione regionale, destinati a stimolare l'attività innovativa, lo scambio di esperienze e conoscenze, l'uso in comune di laboratori, la diffusione e il trasferimento tecnologico - promuovendo la nascita e lo sviluppo di poli strutturati e prevedendo interventi per la infrastrutturazione di laboratori scientifici e la realizzazione di progetti di ricerca oltre che il sostegno per i costi relativi alle attività promozionali e di marketing necessarie allo start up del polo. L'attenzione alla validità e qualità progettuale del polo, unitamente alla piena responsabilizzazione dei soggetti imprenditoriali e del mondo della ricerca che vi partecipano, saranno elementi imprescindibili per la sostenibilità economica dell'iniziativa;

Reti di imprese per la ricerca, attraverso *un bando* finalizzato al sostegno di programmi di ricerca e sviluppo, investimenti innovativi, acquisizione di consulenze specialistiche e tecnologie per l'informazione e la comunicazione, ponendo al centro della loro attività qualità e innovatività dei progetti;

Sostegno alla R&S nelle PMI, attraverso *un bando* riservato alle PMI e con riserve particolari per le imprese del Distretto Tecnologico e per i progetti nei settori del risparmio energetico e delle energie rinnovabili;

Tecnologie dell'informazione e della comunicazione, attraverso un bando destinato alle PMI per l'acquisizione di strutture informatiche e per la progettazione di soluzioni informatiche innovative applicabili ai processi produttivi e gestionali d'impresa;

Pacchetti integrati di agevolazioni (PIA), attraverso *un bando* per il sostegno di programmi complessi di sviluppo ed innovazione aziendale che prevedano investimenti innovativi, acquisizione di servizi specialistici, introduzione delle TIC, processi di certificazione aziendale;

Reti di imprese nel settore del commercio e dei servizi, attraverso *un bando* per il sostegno di programmi di aggregazione di imprese del commercio, pubblici esercizi e servizi finalizzati alla realizzazione di reti stabili per l'innalzamento della qualità e differenziazione dell'offerta commerciale in particolari aree urbane o in settori commerciali omogenei;

Partecipazione a reti e network internazionali di ricerca, attraverso *azioni di promozione e scouting di ricerca e tecnologico*, spingendo le

imprese innovative dell'Umbria ad attivare e rafforzare reti di collaborazione in Europa capaci, tra l'altro, di attrarre risorse in Umbria e di far aumentare il grado di propensione all'internazionalizzazione. È opportuno sottolineare che reti innovative si sono già formate, come ad esempio Aerospazio; occorre accompagnare il processo di rafforzamento delle stesse, stimolando strutturazione di nuovi raggruppamenti che abbiano come punto di riferimento progetti di innovazione e integrazione con realtà produttive extra regionali oppure progetti di vera e propria internazionalizzazione.

Questi interventi, peraltro, sono coerenti con quelli previsti nell'ambito del **Pacchetto competitività 2009** per il quale, nel **corso del 2010**, avrà luogo la prima attuazione con l'approvazione delle graduatorie relative ai bandi emanati e l'avvio degli interventi finanziati. Nel **corso del 2010** verrà inoltre sostanzialmente conclusa l'attività relativa ai Pacchetti 2007 e 2008 con la piena attuazione degli interventi programmati.

Innovazione di base, investimenti e consolidamento imprese di minori dimensioni

Per quanto riguarda il **sostegno agli investimenti innovativi**, le attività per il **2010** si concentreranno principalmente sul sostegno agli investimenti delle imprese artigiane, all'innovazione tecnologica di base nelle PMI (legge 598/94 e legge 1329/65) attraverso la conferma dell'operatività a sportello degli incentivi previsti dalle relative norme.

L'**acquisizione e l'utilizzo delle certificazioni aziendali**, che rappresentano una componente essenziale per l'accesso ai mercati di subfornitura a più alto valore aggiunto o su nuovi mercati, verrà sostenuta attraverso *un bando pubblico* per la concessione di contributi alle imprese per l'acquisizione di servizi specialistici finalizzati all'ottenimento di certificazioni di qualità, ambientali ed etiche oltre che altre certificazioni specialistiche proprie di alcuni settori produttivi di rilevante interesse per l'economia della regione.

Per il **sostegno agli investimenti delle imprese del commercio e del settore della cooperazione**, verrà confermata l'operatività a sportello degli incentivi previsti, rispettivamente, dalla legge 12/97 e dalla legge 49/85. Per queste norme verrà inoltre portata a termine la revisione dei rispettivi regolamenti che disciplinano termini e modalità di concessione dei contributi in conto interessi con l'obiettivo, per le imprese cooperative, di facilitare l'accesso alle agevolazioni riducendo le soglie di accesso e dei limiti massimi di investimento ammissibile.

Promozione della internazionalizzazione

Per quanto riguarda la **Promozione dell'export**, a partire da **gennaio 2010**, con la definizione dell'accordo con le Camere di Commercio dell'Umbria, sarà operativo il **Centro per la promozione dell'internazionalizzazione delle imprese umbre** a cui competeranno attività di informazione, promozione e servizi per aumentare il grado di partecipazione delle imprese umbre ai fenomeni di internazionalizzazione. L'attività del Centro non sarà sostitutiva dei servizi di mercato ma, fuori da

logiche di spartizione, dovrà assicurare un contributo significativo in termini di elaborazione progettuale e facilitazione all'aggregazione delle imprese su progetti innovativi. L'attivazione del Centro per la promozione dell'internazionalizzazione delle imprese umbre è un elemento essenziale del **Progetto caratterizzante** del Patto per lo sviluppo dell'Umbria *"Rivedere i contenuti delle politiche regionali d'internazionalizzazione e migliorarne il sistema di governance"* che punta sul ruolo che esso potrà svolgere per la messa a sistema delle risorse attualmente attive in tema di internazionalizzazione nel territorio regionale, per l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse disponibili, per il coordinamento dei servizi e delle iniziative, per l'esplorazione di nuovi ambiti e nuovi strumenti che permettano al sistema economico umbro di confrontarsi con rinnovato vigore con le sfide dei mercati internazionali.

Azioni specifiche per le imprese artigiane

La **Promozione delle produzioni artigianali** merita una particolare attenzione perché le piccole imprese artigiane, molto diffuse sul territorio regionale, rappresentano spesso esempi di eccellenza per il carattere storico e culturale, oltre che economico, delle produzioni realizzate e dunque un efficace strumento di marketing territoriale e un'importante risorsa per lo sviluppo complessivo del territorio. Nel **corso del 2010**, verrà sviluppato - in concorso con le Associazioni di categoria e le imprese artigiane - un programma organico di sostegno al settore dell'**artigianato artistico** e di qualità volto a favorire la penetrazione nei mercati nazionali e internazionali, anche ai fini della promozione turistica del territorio**.** A tale proposito nel corso del 2010 si darà attuazione agli strumenti previsti dalla legge 28/04/2009, n. 10 concernente l'istituzione del marchio per la tutela del mobile in stile prodotto in Umbria e riconoscimento delle aree di eccellenza produttiva.

Proseguiranno, inoltre, le azioni per il sostegno ed il consolidamento finanziario delle imprese artigiane, in buona parte già individuate nell'ambito degli **interventi anti crisi** illustrati nel Capitolo 2, e quelle per il funzionamento di servizi e animazione specifica per favorire la crescita dimensionale delle imprese esistenti, soprattutto attraverso l'attività della società Umbria Innovazione. Anche per il **rafforzamento della struttura e della funzione finanziaria** delle imprese, le azioni che verranno realizzate nel corso del 2010 fanno in buona parte riferimento alle **misure anti crisi** poste in essere dalla Regione e descritte approfonditamente nel Capitolo 2. Riepilogando, **nel corso del 2010**, continueranno ad essere favorite le attività di supporto alla capitalizzazione d'impresa (fondo capitale di rischio), il miglioramento nell'accesso al credito (fondo di garanzia), la capitalizzazione consorzi fidi e cooperative artigiane di garanzia. A seguito della gara in corso, **a partire dal 2010** saranno quindi attivati un complesso di servizi finanziari riferiti sia alla capitalizzazione per l'innovazione che al rafforzamento delle garanzie per le PMI, che proseguiranno fino al 2015.

Per quanto riguarda il **Commercio**, l'approvazione del nuovo quadro normativo di settore, sostanzialmente un testo unico regionale, diventa

ancor più necessaria con l'entrata in vigore, alla fine del 2009, della cosiddetta **direttiva Bolkestein**, la direttiva comunitaria sui servizi che spinge verso una forte liberalizzazione del settore con l'obiettivo di accrescerne competitività e produttività e favorire, in questo modo, anche i consumatori finali.

Entro **la fine della legislatura** verrà approvata la nuova legge regionale sul commercio che diventerà uno strumento fondamentale per accompagnare, nell'ambito della programmazione regionale, questo percorso di liberalizzazione. L'applicazione della normativa comunitaria nella realtà regionale non potrà prescindere dalla tutela delle attività commerciali minori che meritano una particolare attenzione per il ruolo di presidio a garanzia della vitalità delle aree rurali o a più bassa densità abitativa, oltre che dei borghi e dei centri storici delle città medie o di maggiori dimensioni disseminati sul territorio regionale.

Nuova legge regionale sul commercio

Sotto il profilo progettuale, l'azione regionale è già orientata in questo senso con l'utilizzo delle risorse dei pacchetti competitività per il finanziamento di delle reti commerciali nell'ambito dei programmi PUC 2 in quanto la rivitalizzazione di un quartiere di una città o di un piccolo borgo passa, inevitabilmente, per la costituzione di una efficiente rete di servizi commerciali.

In materia di politiche di incentivazione, per quanto riguarda il settore del Commercio, **nel 2010** continueranno le azioni per il **rafforzamento delle reti commerciali**, soprattutto attraverso la sperimentazione dell'inserimento di esercizi pubblici nell'offerta complessiva di prodotti e di servizi turistici, nell'ambito di un approccio integrato finalizzato (con utilizzo delle risorse FAS e POR Fesr) al proseguimento della filiera Turismo-Ambiente-Cultura e alle attività di rivitalizzazione urbana e dei centri storici.

3.3 Energia

Le politiche per l'energia rappresentano una delle sfide più complesse dei prossimi anni per il sistema economico, sia a livello globale che per le ripercussioni in ambito locale. Sono le sfide della progressiva sostituzione delle fonti fossili con altre fonti di approvvigionamento, di un consumo meno intensivo e più "sostenibile" dell'energia, che permetteranno di coniugare il mantenimento dei livelli di benessere per i paesi "più evoluti" e di innalzare significativamente quello dei paesi emergenti e dei più poveri, senza compromettere definitivamente l'equilibrio ambientale e senza alterare in modo drammatico il clima del pianeta. Tali temi caratterizzeranno i prossimi anni, a partire dalla conferenza di Copenhagen di fine 2009. In questo quadro, anche all'interno delle politiche e dalle sfide individuate dall'Unione europea, l'Umbria, che com'è noto presenta un alto livello di intensità energetica nell'industria (243 TEP per valore aggiunto rispetto a 137 del dato medio nazionale), ha posto al centro della propria

azione **il tema dell'efficienza e del risparmio energetico**, tenendo presente che il livello dei consumi coperti da fonti rinnovabili si attesta al 18% nel 2008 e che, nello stesso anno, quello dell'energia prodotta da fonti rinnovabili ha raggiunto il 26%, dati superiori alla media italiana.

La Regione è impegnata nell'attuazione di questo obiettivo strategico, non solo con la scelta del **Progetto caratterizzante** del patto per lo Sviluppo, ma anche dedicando ad esso uno specifico **Asse** del **POR Fesr** a cui destina un ammontare di risorse finanziarie nel settennio di **52,2 milioni di euro**. Gli interventi programmati si propongono complessivamente di sviluppare, nel contesto regionale, un modello di risparmio energetico e di produzione di energia collegato all'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e soprattutto pulite, attraverso la costituzione di poli energetici anche mediante il sostegno ad attività di animazione e ricerca a ciò finalizzate.

Politiche per il risparmio energetico

Nel corso di questa fine legislatura e durante il 2010 si procederà al:

- rafforzamento delle politiche di **risparmio energetico rivolto alle imprese**, sulla scorta dei risultati ottenuti dagli specifici bandi regionali già attuati nel 2009: in particolare quello finalizzato al sostegno dell'acquisizione delle tecnologie per il risparmio energetico nelle imprese e quello dei progetti integrati da parte di gruppi di imprese finalizzati sia al miglioramento dell'efficienza energetica, che al miglioramento ambientale e alla produzione di energie alternative da fonti rinnovabili;
- rafforzamento delle azioni di **comunicazione ed animazione** per il **risparmio energetico** ed efficienza anche relativamente alle energie alternative attraverso una specifica campagna informativa;
- conferma del sostegno alla ricerca di imprese singole o di reti di imprese per lo sviluppo di nuove forme di produzione e di risparmio energetico quali, ad esempio, il progetto integrato di ricerca, innovazione e investimento produttivo, prima attività dimostrativa nel **solare termodinamico a concentrazione a sali fusi** presso l'IRE di Massa Martana;
- avvio di *Progetti Pilota Sperimentali* per **l'uso razionale di nuove tecnologie nelle infrastrutture pubbliche** che nella prima fase si concentreranno sul risparmio energetico promuovendo, ad esempio, l'illuminazione attraverso LED di ultima generazione dell'aeroporto e/o di significativi beni culturali presenti nel territorio regionale.

3.4 Agricoltura e sviluppo rurale

La crisi economica generale che sta caratterizzando questa fine di legislatura si innesta in un periodo di elevata turbolenza del sistema agroalimentare umbro che, oltre a dover affrontare minacce a carattere generale, commerciale, ambientale e sociale che impattano sui costi di

produzione e sui prezzi di mercato dei prodotti oggi quasi ai minimi storici, si trova a rispondere a specifiche emergenze quali i cambiamenti climatici, l'efficienza energetica, la gestione delle risorse idriche, la biodiversità. Sono queste, infatti, le problematiche che, portate all'attenzione anche nel dibattito sulla verifica dello *"stato di salute"* (health check) della Politica Agricola Comunitaria (PAC), sono state individuate, alla conclusione del negoziato a Bruxelles, come ***"nuove sfide"*** e quindi inserite come priorità comunitarie nei nuovi orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale. I nuovi Regolamenti sullo Sviluppo rurale emanati nel 2009 (Reg. 74/2009 e Reg. 473/2009) recepiscono tali orientamenti prevedendo finanziamenti specifici in materia di cambiamenti climatici, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche, biodiversità e ristrutturazione del settore lattierocaseario, cui va aggiunta, come tematica orizzontale alle prime quattro priorità, l'innovazione.

In tale scenario di parziale e rinnovata impostazione per lo sviluppo rurale, si inserisce inoltre l'azione specifica finalizzata all'introduzione di *"infrastrutture per internet a banda larga nelle zone rurali"* prevista dall'European Economic Recovery Plan (EERP) tra le misure di stimolo all'economia, di cui più ampiamente trattato nel *paragrafo 3.1*.

A tali sfide la Regione risponde con **una riprogrammazione del Programma di Sviluppo rurale** (PSR) 2007/2013, approvata dal Comitato di Sorveglianza e in fase di negoziato con i Servizi della Commissione, che riguarda sia i contenuti delle diverse misure, sia un incremento delle risorse finanziare (22,3 milioni di euro di Feasr) già dal 2009 che portano, con il cofinanziamento nazionale e regionale, la spesa pubblica per il periodo 2007-2013 da 760 Meuro a 791,4 Meuro. In particolare, la riprogrammazione del PSR prevede:

- un nuovo massimale per *l'insediamento giovanile*;
- l'introduzione del *de minimis* per il settore forestale;
- la rimodulazione delle misure sia dal punto di vista dei contenuti che in termini di incremento delle risorse, in base alle cosiddette "nuove sfide". Pertanto, particolare attenzione nella rimodulazione delle misure dovrà essere posta alle pratiche dell'**agricoltura biologica** in quanto rappresentano un modello maggiormente coerente con le strategie di riconversione eco-sostenibile indicate in ambito comunitario come obiettivi delle nuove sfide;
- la definizione della nuova misura 144 - con relativa dotazione finanziaria – che, consentita dal nuovo regolamento per le aziende agricole che hanno una riduzione del reddito almeno pari al 25% a seguito di Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM) riformate, per scelta della Regione riguarda **esclusivamente** le aziende tabacchicole per le quali, appunto, il regime transitorio della riforma termina con il 2009 prevedendo l'applicazione del disaccoppiamento totale al 50% dell'aiuto dal 2010. L'implementazione della misura permetterà di sostenere, se pure in misura molto contenuta in quanto il sostegno consentito dalla regolamentazione comunitaria è veramente limitato, quelle aziende competitive e moderne che, più delle altre, saranno in

grado di affrontare l'impatto della riforma e di presentare un piano aziendale di ristrutturazione;

- la introduzione di una nuova azione per la realizzazione di infrastrutture per internet a banda larga che sarà destinata al cofinanziamento, per 3,8 Milioni di euro, del **Progetto caratterizzante** *"Eliminazione del divario digitale dei territori dell'Umbria"*, di cui più ampiamente trattato nel *paragrafo 3.1*.

Nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale viene anche previsto l'inserimento di una **specifica azione agroambientale per il tabacco.** Le Regione prosegue nel proprio impegno relativo all'attivazione di strumenti che le imprese maggiormente competitive ed integrate nella filiera possano utilizzare per consolidare la propria competitività e mantenere reddito e occupazione. Se infatti è ormai definita la riforma della OCM Tabacco e quindi l'eliminazione, dal 2010, del sostegno comunitario accoppiato alla coltura, il *"Dossier Tabacco"* non è ancora chiuso. È stato avviato un confronto con la Commissione della UE e, insieme con altre regioni produttrici italiane ed europee, si sta definendo un pacchetto di azioni agroambientali che prevedano un premio per ettaro effettivamente commisurato ai maggiori costi, ai maggiori ricavi e al contributo al mantenimento tipico di tale coltura quale produzione labour-intensive legato, appunto, alla sostenibilità ambientale ed occupazionale del tabacco.

In tale contesto di crisi economica, di aumento della competitività dei mercati, di nuove priorità comunitarie, si mantengono e irrobustiscono le scelte già individuate nei diversi documenti di programmazione regionali indirizzate al rafforzamento del sistema delle imprese, al consolidamento e potenziamento della dimensione qualitativa di tutte le diverse e peculiari risorse dell'Umbria, in una inclusione reciproca tra *prodotti, paesaggio e servizi*. Questa interrelazione verrà sostenuta nei prossimi mesi attuando un forte coordinamento tra le azioni e le risorse del PSR 2007/2013 riprogrammato e quelle degli altri strumenti comunitari, nazionali e regionali disponibili.

Nei prossimi mesi e **per tutto il 2010** proseguirà l'attuazione delle misure del PSR 2007/2013 volta a favorire l'incremento della competitività del sistema e quindi l'ammodernamento delle aziende agricole, l'accrescimento del valore aggiunto delle imprese agricole e forestali e della **filiera agricola locale**, il miglioramento della capacità imprenditoriale degli addetti al settore agricolo e forestale - attraverso incentivi ai **giovani agricoltori** che facilitino la promozione di reti di giovani imprenditori e la realizzazione di investimenti sostenibili, azioni di formazione ed informazione agli imprenditori - il miglioramento della qualità delle produzioni agricole, lo sviluppo di sistemi di certificazione atti a garantire e a far rilevare le

caratteristiche distintive territoriali, la facilitazione all'introduzione dell'innovazione.

In particolare, si procederà ad una nuova fase di **progetti integrati di filiera** secondo una strategia regionale che punti a promuovere forme stabili e durature nel tempo di reti di imprese, con priorità per quelle **cerealicola e zootecnica.**

I progetti integrati di filiera

Si proseguirà il progetto di miglioramento della **filiera vitivinicola**, ancora necessario a fronte di alcune debolezze proprie della realtà regionale e del perdurare delle criticità commerciali che il settore del vino, non solo umbro, sta incontrando e che impattano in modo significativo sulle imprese. A tal fine verranno attivati tutti i diversi percorsi utili al comparto favorendo, in particolare, la qualità delle produzioni, l'aggregazione delle imprese, la promozione e la commercializzazione del prodotto, utilizzando risorse regionali e comunitarie, sia del PSR che della nuova OCM di settore. Quest'ultima, che a ragione viene considerata tra le più complesse ed ampie della politica agricola comunitaria in quanto non contiene soltanto le misure di sostegno proprie delle diverse "organizzazioni comuni di mercato", ma anche misure specifiche (misure regolamentari per le pratiche enologiche e per l'etichettatura, misure di regolazione del potenziale produttivo, scambi con i paesi terzi,…), è attuata attraverso interventi che trovano cornice ed indirizzi nel Piano nazionale finalizzato al miglioramento produttivo dell'intera produzione italiana. **Nel 2010** si proseguiranno le azioni di supporto alla parte commerciale mediante *bandi* volti ad incentivare una maggior aggregazione ed una valorizzazione del prodotto di qualità, anche attraverso la promozione dell'immagine dell'Umbria. Continueranno, infatti, le azioni di promo-commercializzazione dei prodotti maggiormente connotati da caratteri di distintività e connessione al territorio (in particolare vino ed olio) così da riportare la promozione del prodotto a quella dell'Umbria secondo un circuito virtuoso che si alimenta reciprocamente e concentrando gli sforzi su mercati selezionati, rafforzando l'attuale insufficiente legame identitario con l'Umbria.

Analogamente proseguiranno anche le azioni di **Promozione Coordinata** con un'immagine unitaria dell'Umbria attraverso la presentazione e la costruzione di legami operativi tra prodotti enogastronomici, culturali (rete museale e circuitazione/eventi di spettacolo dal vivo) ed ambientali (sistema delle aree naturali protette).

Per quanto riguarda **l'agriturismo**, resta aperta la questione della **nuova legge regionale in materia**, per la quale si è avviato un primo confronto, mentre entro la fine di legislatura e **durante il 2010** verrà data attuazione a *nuovi bandi* all'interno della filiera TAC con i quali si punterà alla qualificazione delle strutture agrituristiche. Verrà inoltre avviata **nel corso**

del 2010, all'interno del Programma triennale del Turismo per il programma sulla qualità delle strutture ricettive, *un'azione* dedicata all'agriturismo.

Il Piano Forestale

Consolidando quanto è stato messo in atto con la prima programmazione decennale, in questo **scorcio finale di legislatura** verrà approvato il nuovo **Piano forestale**, orientato alla **gestione sostenibile** delle foreste nel rispetto della loro biodiversità, produttività, capacità di rinnovamento e vitalità. Il nuovo Piano 2008/2017 è il contenitore di riferimento di tutte le attività inerenti il settore che riguardano la pianificazione territoriale, la filiera foresta-legno e forme innovative di trattamento selvicolturale, la biodiversità degli ecosistemi forestali, la tutela e sviluppo del lavoro in foresta. Il Piano forestale regionale individua nella creazione di filiere corte, e quindi nel collegamento tra gestione sostenibile del bosco e utilizzo del prodotto - anche a fini energetici (sono due le azioni principali da attivare nel segmento di produzione di energia) - l'obiettivo primario per lo sviluppo di questo settore a livello regionale. **Nel corso del 2010**, verrà data attuazione al Piano forestale, anche mediante l'utilizzo di misure previste nel PSR.

Infine, pur se la struttura produttiva umbra, intesa come ordinamenti colturali prevalenti, si presta meno che altrove a queste forme di commercializzazione, si realizzeranno **nel corso del 2010** alcune **iniziative pilota** di sostegno alle cosiddette **"filiere corte"**, uno degli strumenti attraverso cui "avvicinare" produttori e consumatori e promuovere stili di consumo eco-compatibili. Tali iniziative potranno costituire **fattore propedeutico** a specifiche forme di **incentivazione per gli investimenti,** anche connessi all'**imprenditoria giovanile**, e per misure di formazione e consulenza agli agricoltori per creare **reti di imprese** forti ed impegnate sul versante della **valorizzazione qualitativa** delle produzioni del territorio.

3.5 Ambiente, governo del territorio, protezione civile

L'elemento ambientale rappresenta per l'Umbria un punto di forza da difendere perché essenziale per potenziare l'attrattività del territorio ed innalzare la qualità della vita delle popolazioni locali. Un adeguato mix di azioni per la tutela e valorizzazione dell'ambiente e per il governo del territorio resta pertanto un obiettivo da perseguire per coniugare crescita e sostenibilità rispettando, nella qualità ambientale, una delle principali vocazioni dell'Umbria.

In termini di **difesa dell'ambiente**, anche in questa fine di legislatura i principali obiettivi strategici all'interno dei quali si definiscono le attività prioritarie per il 2010 sono la *Tutela e regolazione dell'uso di risorse idriche* e d*ifesa del suolo*, la *Riduzione impatto inquinante derivante dalle attività umane* e la *Prevenzione dai rischi e risanamento dei fenomeni di degrado*.

Riguardo alla *Tutela e regolazione dell'uso di risorse idriche e difesa del suolo*, **entro la fine della legislatura** verrà approvato il **Piano di tutela delle acque**, il documento di programmazione del settore che, oltre ad individuare ed esplicitare vincoli ed obiettivi definiti dalle norme nazionali e comunitarie in materia di risorse idriche, mette in evidenza le pressioni antropiche sulla risorsa ed i relativi impatti in termini quali/quantitativi - con particolare riferimento ai prelievi e alle fonti di inquinamento diffuse e puntuali - e definisce le azioni strategiche, gli obiettivi da conseguire e le misure da attuare sia per gli aspetti quantitativi (prelievi) che per quelli qualitativi (fonti inquinanti), oltre che la relativa cornice finanziaria. Il Piano di tutela sarà affiancato, in ottemperanza alle norme comunitarie, dal Piano di Gestione Distrettuale redatto dalle Regioni e coordinato dalle Autorità di bacino nazionali e di cui lo stesso costituisce uno stralcio funzionale. L'approvazione e l'attuazione di questi provvedimenti è una questione essenziale: la mancanza dei due Piani comporterà infatti la sospensione dei finanziamenti comunitari per le politiche agricole ed il mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità delle acque previsti dal Piano di tutela entro il 2015 comporterà la sospensione dei finanziamenti comunitari in materia di risorse idriche.

Risorse idriche

L'urgenza di definire attraverso il Piano di tutela delle acque una cornice di riferimento per la tutela delle risorse idriche ed un insieme di azioni da porre in essere in tempi certi è mostrata anche *dai **gravi fenomeni di inquinamento delle falde acquifere** che si sono verificati nei comprensori di Bettona e Marsciano*. A tal proposito, **nel corso del 2010**, oltre al rafforzamento delle azioni di controllo, di cui si tratta più diffusamente nel *paragrafo 3.*8, si darà attuazione alle misure per mitigare gli impatti della zootecnia anche attraverso interventi sui due impianti di trattamento dei reflui zootecnici presenti in queste aree che verranno potenziati in maniera da produrre acque con una minore concentrazione di azoto e quindi più facilmente utilizzabili per la fertirrigazione.

Sempre nel 2010, oltre all'avvio delle misure di Piano di immediata attuazione, si provvederà **alla stesura** i regolamenti normativi di dettaglio; l'individuazione delle priorità nella stesura dei regolamenti sarà subordinata ai primi indirizzi che emergeranno dall'approvazione dei Piani di Gestione dei bacini distrettuali, prevista per gli ultimi giorni del 2009, e all'avvio dei nuovi monitoraggi previsti dal D.M.131/2008 che detta i criteri tecnici per la caratterizzazione dei corpi idrici.

Per quanto riguarda la rete idrica, in coerenza con le linee programmatiche indicate dal **Piano Regolatore Regionale degli Acquedotti (PRRA)**, **nel corso del 2010** continuerà l'attuazione delle azioni previste, con particolare riferimento agli interventi per la **riduzione delle perdite in rete**. Gli interventi programmati saranno finanziati anche con le risorse del Fas e

Piano Regolatore Regionale Acquedotti

pertanto la loro piena attuazione sarà in parte condizionata dalle criticità relative proprio al Fas di cui si è dato conto nella premessa del capitolo. Con queste azioni, peraltro, si attiverebbe un circuito virtuoso anche dal punto di vista finanziario: riducendo le perdite, le aziende che gestiscono i servizi idrici recupererebbero risorse dalla gestione e potrebbero destinarle a Piani di investimento sulla rete senza contrarre ulteriori mutui.
Dal punto di vista della **realizzazione di nuovi acquedotti** proseguiranno, **nel corso del 2010**, i lavori di completamento relativi all'acquedotto di Montedoglio e a quello del Subasio.

Gli invasi

Il **2010** sarà un anno importante anche per la funzionalità dell'**invaso di Montedoglio**: entro l'anno verranno conclusi i lavori per la realizzazione della condotta da Montedoglio a Tuoro sul Trasimeno, primo fondamentale passo per intervenire sull'equilibrio idrico del Lago Trasimeno, e verrà data attuazione al Protocollo di intesa sottoscritto con la Regione Toscana - finalizzato a un condiviso e ottimale uso plurimo della risorsa idrica invasata in Montedoglio - in cui sono definite le modalità di riparto delle risorse idriche dell'invaso e dell'attuazione dei rilasci ambientali nel Tevere, indispensabili per garantire, in coerenza con il Piano di tutela delle acque, il deflusso minimo vitale (MVD) e dunque la vitalità del fiume.
Per quanto riguarda il Trasimeno, il Protocollo ha stabilito, ed è il primo atto che lo sostanzia, di destinare al recupero del livello idrometrico le **acque di sfioro** di Montedoglio (quelle che superano il limite massimo di invaso) anche se, ai fini di una definitiva stabilizzazione del livello del lago attraverso la programmata rete irrigua, bisognerà attendere la messa in esercizio della diga sul fiume Chiascio che consentirà maggiori e costanti apporti. Proprio per l'**invaso del Chiascio**, nel 2010 si dovrebbe acquisire da parte del Consiglio Superiore dei LL. PP. l'approvazione del progetto esecutivo, già sottoposto con esito positivo all'esame del Registro Italiano Dighe, per la messa in sicurezza del versante destro dell'invaso. L'approvazione comporterebbe l'immediato avvio delle fasi di aggiudicazione dei lavori da parte dell'Ente Irriguo Umbro Toscano e quindi di un processo che dovrebbe portare alla definitiva messa in esercizio dell'invaso.

Accanto alle prime risposte ai problemi del livello idrometrico, per quanto riguarda il **lago Trasimeno** continueranno anche **nel 2010** gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sul bacino imbrifero (ripulitura delle sponde e dei corsi d'acqua affluenti). Per il Lago di Piediluco, invece, la realizzazione degli interventi programmati, principalmente volti al superamento delle criticità connesse ai significativi fenomeni di eutrofizzazione, dipendono dall'attuazione del relativo Piano Stralcio e del Piano di Tutela delle Acque che individuano specifiche azioni di riqualificazione ambientale e idrogeologica; l'efficacia di tali azioni è comunque subordinato ad un efficace coordinamento con le altre Regioni

che gravitano sul lago la cui sostanziale inerzia, negli ultimi anni, ha vanificato molti degli sforzi per il risanamento di Piediluco messi in campo dall'Umbria.
La coesistenza dei fenomeni di antropizzazione con la tutela dell'ambiente dipende in maniera significativa dalle azioni previste nell'ambito dell'obiettivo strategico **Riduzione impatto inquinante derivante dalle attività umane**. Un tema di grande rilievo in questo ambito, sia perché di grande attualità sia per gli effettivi impatti ambientali ed economici che lo caratterizzano, è quello dei **rifiuti**. Con l'approvazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti nel maggio del 2009, ha preso il via una nuova fase per il settore che punta in primo luogo sull'incremento della **raccolta differenziata**, anche attraverso la riorganizzazione dei servizi di raccolta e l'introduzione di adeguate misure di incentivazione e disincentivazione, la riorganizzazione del servizio per ambiti territoriali, l'autosufficienza della regione nello smaltimento, da realizzare anche mediante l'implementazione di una impiantistica adeguata. **Nel corso del 2010**, avrà luogo la prima attuazione del Piano attraverso la predisposizione della programmazione territoriale da parte dei singoli ATI che costituiscono lo snodo istituzionale fondamentale per la messa in campo delle prime azioni del Piano. La Regione assicurerà in questa delicata fase tutto il supporto necessario, ma molto dipenderà dall'effettiva operatività degli ATI. In particolare sarà rilevante la programmazione dell'ATI 2, cruciale per una compiuta definizione dell'impiantistica relativa ai sistemi di chiusura del ciclo dei rifiuti. In ogni caso, **nel corso del 2010**, la Regione continuerà a sostenere le azioni per il passaggio a servizi di raccolta *"porta a porta"*, gli unici in grado di determinare un effettivo incremento della raccolta differenziata. La realizzazione o l'adeguamento degli impianti a supporto del sistema di raccolta e di valorizzazione dei rifiuti verranno finanziati con le risorse Fas per il 2010, tenendo comunque conto delle criticità connesse alla possibilità di utilizzo di tali somme di cui si è già dato conto in premessa.

La gestione dei rifiuti

Per quanto riguarda l'**inquinamento atmosferico**, proseguirà **nel corso del 2010** l'attività per l'aggiornamento del **Piano regionale per la tutela ed il risanamento della qualità dell'aria**, affidata all'Arpa. La conclusione di questo processo è essenziale perché consentirà di "intercettare" specifici finanziamenti messi a disposizione dal Ministero dell'Ambiente: circa 10 milioni di Euro per interventi di riduzione dell'inquinamento atmosferico.
Entro la fine della legislatura verrà anche approvata la legge regionale sull'**inquinamento elettromagnetico**.

Sul versante dell'**Edilizia sostenibile**, parallelamente all'avvio della Certificazione di sostenibilità ambientale degli edifici residenziali introdotta dalla L.R. n.17/2008 e regolamentata dal recente disciplinare tecnico approvato con DGR1322 del 28/09/09, **nel corso del 2010** verranno messi

a punto criteri specifici per l'applicazione del processo di certificazione ad alcune tipologie di edifici non residenziali.

Prevenzione e dei rischi e protezione civile

Per quanto riguarda la **Prevenzione dei rischi e dei fenomeni di degrado** entro la **fine della legislatura** verranno approvate le nuove leggi regionali in materia di VIA e VAS e per tutto il **2010** continueranno gli interventi per la mitigazione del rischio di frana e di alluvione, finanziati con le **risorse del Fas**, nei limiti della loro effettiva disponibilità, e con altre risorse nazionali.

Le azioni di prevenzione sono strettamente connesse con quelle in materia di **Protezione civile**. **Entro la fine della legislatura** si approverà la nuova legge regionale sul *Sistema di Protezione civile* e verrà definito il progetto per l'attivazione del Centro regionale di Protezione civile. Sulla scorta delle esperienze maturate negli anni e dell'elevato grado di affidabilità, preparazione e organizzazione della Protezione civile umbra - dalle strutture regionali fino al volontariato - **continuerà nel 2010** anche l'impegno di sostegno delle popolazioni abruzzesi colpite dal sisma di aprile 2009, in collaborazione con la Protezione civile nazionale. Per quanto riguarda infine **l'attività di ricostruzione** a seguito del sisma del 1997, continuerà **nel 2010** l'attuazione degli ultimi interventi tenuto conto che, per la mancata assegnazione di ulteriori risorse da parte del Governo nazionale, non è possibile prevedere il finanziamento di ulteriori priorità.

Questioni aperte

Restano invece come **questioni aperte** da consegnare alla prossima legislatura la redazione delle nuove leggi regionali sul *rischio idrogeologico, prevenzione dei rischi e consolidamento degli abitati* e sulla *disciplina delle miniere*. Per quanto riguarda la prima, l'entrata in vigore di nuove normative comunitarie e nazionali, con forti implicazioni sull'assetto del governo del territorio soprattutto per quanto riguarda i bacini idrografici, con la scomparsa delle autorità di bacino e l'istituzione ancora in itinere dei distretti idrografici, consigliano di rinviare la questione alla chiarificazione del quadro normativo di riferimento. Per quanto riguarda infine il riordino del settore delle miniere, la complessità tecnica della questione e la necessità di valutare le implicazioni anche economico-finanziarie delle norme da mettere in campo, suggerisce l'opportunità di rinviare la questione alla prossima legislatura.

L'impianto complessivo della programmazione regionale in materia di **governo del territorio e politica degli insediamenti** è stato profondamente rivisto nel corso del 2009 con l'approvazione della L.R. n. 13 del 26 giugno 2009 – *"Norme per il governo del territorio e la pianificazione e per il rilancio dell'economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente"*. Ridefinendo competenze e strumenti, con questa legge si è scelto di puntare sull'integrazione tra la Programmazione del territorio, di natura prevalentemente economica, e la sua Pianificazione.

Il governo del territorio

I documenti cardine di questa "nuova visione" sono il **Piano Urbanistico Strategico Territoriale** (PUST) ed il **Piano Paesaggistico Regionale** (PPR): due strumenti nuovi e tra loro integrati e complementari. Il PUST rappresenta lo strumento generale della programmazione territoriale attraverso cui la Regione, in coordinamento con i propri strumenti di programmazione economico-finanziaria, individua e persegue gli obiettivi territoriali regionali secondo una visione strategica integrata, nella quale il paesaggio diventa il riferimento primario. Contestualmente, con il PPR, la Regione definisce gli indirizzi delle politiche di tutela e di valorizzazione, i quali, per le parti del territorio soggette a tutela con vincolo espresso, hanno valore prescrittivo e, per il restante territorio, una funzione prevalentemente programmatica, di indirizzo e guida.

Il **Piano Paesaggistico Regionale** verrà approvato entro la fine della legislatura, in ogni caso, già con l'adozione della proposta di Piano da parte della Giunta regionale e la preventiva sottoscrizione dell'Accordo di programma tra Regione, Ministero dell'Ambiente e Ministero dei Beni culturali previsto dal Codice dei Beni culturali e del Paesaggio, nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico **diverranno operative le norme di salvaguardia**.

Le risorse naturali e paesaggistiche

Per quanto riguarda i territori sensibili dal punto di vista ambientale e paesaggistico si avvieranno, **nel corso del 2010** utilizzando tutti gli strumenti a disposizione, una pluralità di azioni: l'attuazione dell'Azione b1 del POR Fesr *"Promozione di interventi ambientali per la valorizzazione della rete dei siti Natura 2000"*, le *misure agroambientali* del PSR, anche in seguito alla riprogrammazione in corso di negoziato, e alcuni progetti specifici con risorse del Bilancio regionale provenienti dai D.P.C.M. Ambiente e D.P.C.M. Agricoltura.
Obiettivo fondamentale sarà la **valorizzazione sinergica** del territorio, amplificando gli elementi caratterizzanti ed attrattivi (paesaggi di qualità), tutelando quelli con specificità naturalistiche (aree naturali protette), migliorando e/o riqualificando aree che risentono maggiormente della pressione derivante da produzioni intensive.

Per il conseguimento di tale obiettivo, con **l'Azione b1 del POR Fesr**, verranno attivati *progetti a regia regionale*, elaborati attraverso procedure negoziali, finalizzati sia alla fruizione dei beni e degli ambiti investiti che alla conservazione/miglioramento della qualità ambientale.
Per quanto riguarda le **misure agro-ambientali** del PSR, l'attenzione sarà rivolta sia ad azioni legate a *specifiche produzioni*, sia ad azioni a carattere orizzontale, più genericamente indirizzate alla realizzazione di una *maggiore attrattività del territorio*.

Inoltre, entro fine legislatura verrà attivato, in raccordo con il Ministero dell'Ambiente, il **Centro regionale permanente per la biodiversità**, **il**

paesaggio rurale e la progettazione sostenibile. Tale Centro, la cui sede è stata individuata nella **Villa Fabri di Trevi**, rappresenterà 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. Sempre per la valorizzazione dei sistemi naturalistici ed in particolare delle aree ad alto valore naturalistico ambientale, quali i siti di Natura 2000 e i Parchi regionali, sarà rivolta particolare attenzione agli strumenti di pianificazione. **Nel 2010**, pertanto, si provvederà alla elaborazione dei piani di gestione delle aree protette ed alla revisione del Piano regionale delle aree naturali protette.

Verrà inoltre presentato, al fine di attivare la fase operativa anche attraverso il concorso dei possibili soggetti interessati (istituzioni, imprese, operatori turistici), il progetto **Produzioni di qualità – Paesaggi di qualità** che ha concluso la fase di analisi e di prima fattibilità, attraverso il quale si è intende realizzare un prototipo di ***Circuito dei vigneti*** quale potenziamento della realtà operativa e promozionale attivata con le Strade del vino. Il circuito dei vigneti si configura, infatti, come una integrazione alla proposta promozionale delle "Strade" con azioni di fruizione del paesaggio, attraverso itinerari scanditi da tematismi paesaggistici, da elementi produttivi identitari e da eventi.

Per la valorizzazione dei sistemi paesaggistici proseguirà, poi, l'attività di impostazione e costituzione della "rete regionale delle ville, parchi e giardini" inserita nella rete europea delle ville e giardini (EGHN) e lo sviluppo del progetto comunitario PaysMed.

Questioni aperte

Restano in conclusione aperte due questioni importanti: quella relativa all'approvazione del PUST e quella relativa alla definizione degli ulteriori provvedimenti attuativi della L.R. n. 13/2009, con particolare riferimento alla definizione dei criteri per l'applicazione di alcuni istituti quali quelli relativi ai diritti edificatori, alla perequazione, premialità e compensazione. La definizione di questi criteri, trattandosi di una materia particolarmente complessa anche dal punto di vista tecnico, resta una questione da "consegnare" alla prossima legislatura e che, in ogni caso, **dovrà essere affrontata in tempi brevi** per la piena attuazione della L.R. n. 13/2009, ma anche di altre norme, quali ad esempio quelle sui "centri storici" e sulla "sostenibilità ambientale".

Per quanto riguarda il PUST, oltre alla complessità tecnica, va tenuta in dovuta considerazione anche la complessità "procedurale" per giungere all'approvazione, trattandosi di un atto compartecipato, che potrebbe comportare tempi meno brevi per la sua approvazione. Tuttavia, va considerato che questo documento costituisce il quadro programmatico per la pianificazione di livello provinciale e comunale, nonché per i piani di

settore, e che quindi la sua approvazione in tempi brevi eviterebbe il prolungarsi di un vuoto normativo in materia di governo del territorio.

Sempre dal punto di vista della quadro normativo di riferimento, **entro la fine della legislatura** verranno approvate due nuove leggi regionali di particolare rilievo. La prima riguarda la *Disciplina delle modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zona sismica* e interviene per definire le modalità di attuazione delle disposizioni previste dal DPR 380/2001 (Testo Unico in materia di Edilizia), per la parte relativa all'introduzione dell'obbligo di autorizzare preventivamente le costruzioni in zona sismica. Questa norma ha un forte impatto sulle Province, i soggetti deputati al rilascio di tali autorizzazioni, perché la maggior parte del territorio umbro, circa i tre quarti, è classificato in zona 1 e 2 di pericolosità sismica e sarà quindi oggetto dell'applicazione di queste disposizioni. La seconda è la nuova legge regionale sui *Lavori pubblici*, che riordina il settore dal punto di vista programmatico, individua funzioni e compiti dei diversi soggetti istituzionali, Regione e Comuni in particolare, introduce alcune norme sulla sicurezza e sui controlli.

Riqualificazione urbana e centri storici

Il governo del territorio passa inevitabilmente per l'**integrazione delle politiche di riqualificazione e sviluppo delle aree urbane**, un obiettivo che da anni la Regione persegue attraverso lo strumento dei Programmi Urbani Complessi (PUC). Attualmente è operativo il programma PUC2, cofinanziato con le risorse del POR Fesr 2007-2013, che consiste in un sistema di azioni fortemente integrate volte ad elevare la qualità del contesto urbano e dei centri storici in termini di miglioramento della vivibilità complessiva, della fruizione dei servizi e dello sviluppo delle attività economiche. Si tratta di interventi integrati di edilizia residenziale, sulle infrastrutture pubbliche, di marketing urbano, a favore delle attività commerciali, artigianali e turistico–ricettive, sulle infrastrutture per le attività culturali e di servizio ai cittadini e alle imprese. **Nel corso del 2010** proseguiranno le attività relative ai PUC finanziati nel corso del 2009 e, nei limiti dell'effettiva disponibilità delle **risorse Fas**, in relazione al successo registrato dagli ultimi bandi regionali anche in termini di cofinanziamento degli interventi da parte dei privati, potrebbero essere finanziati ulteriori progetti già in graduatoria ma al momento non finanziabili per mancanza di risorse ed emanato *un ulteriore bando* per la presentazione di PUC da parte dei piccoli Comuni.
Si collocano su questa scia anche le azioni in materia di **centri storici** per le quali la Regione ha costituito una apposita cornice rappresentata dal **Progetto caratterizzante** del Patto per lo sviluppo dell'Umbria "*Rivitalizzazione e rifunzionalizzazione dei centri storici dell'Umbria"*.
Nel corso del 2010 l'attività si concentrerà sul sostegno finanziario a favore dei comuni per la predisposizione di ulteriori Quadri Strategici di Valorizzazione (QSV) - lo strumento individuato dalla L.R. n. 12/08 per la

programmazione, gestione e compartecipazione pubblico-privata alle iniziative e agli interventi in area storica - sia in singoli comuni che di almeno un QSV a livello intercomunale (Acquasparta, Sangemini, Massa Martana). **Nel corso del 2010**, inoltre, si concluderà la procedura per l'individuazione di un logo o marchio dei Centri storici umbri con la definizione del relativo sistema di accreditamento e, almeno in un centro storico di grandi dimensioni, verrà sviluppato un servizio reale turistico che utilizzi le più aggiornate tecnologie di navigazione virtuale.

Gli aspetti relativi al digital divide oggetto di un **Progetto caratterizzante** del Patto per lo sviluppo *"Eliminazione del divario digitale dei territori dell'Umbria"* e strettamente connessi al governo del territorio, sono più ampiamente trattati nell'ambito del *paragrafo 3.1*.

3.6 Politiche per il turismo

La crisi economica globale in atto ha già avuto - e ancor di più avrà nel prossimo futuro - rilevanti conseguenze sia quantitative che qualitative nonché relative alla propensione turistica degli italiani, alle modalità ed alla durata delle vacanze, alla distribuzione dei flussi a livello internazionale come già mostrano i dati relativi agli arrivi ed alle presenze turistiche dei primi otto mesi del 2009, di cui si parla nel Capitolo 1. Il Documento Triennale del turismo prevedeva uno scenario ottimista con un incremento annuale del 3% (10% in tre anni) che, allo stato attuale del contesto internazionale, appare superato da un punto di vista quantitativo.

Peraltro, per una regione quale l'Umbria, piccola ma con un **mercato turistico significativo** (circa 6 milioni di presenze ufficiali annue), fuori dai mercati relativi al turismo balneare e montano classico, la crisi rappresenta un contesto di sfida particolarmente complicato, non facile da analizzare. La vocazione turistica dell'Umbria, relativa a quel complesso di tematiche e mercati che eterogeneamente fanno capo alla **valorizzazione di un territorio** di cui viene percepita l'ottima qualità ambientale, la prestigiosa qualità culturale e il peculiare stile di vita, spinge a ragionare costruttivamente sul come consolidare ed eventualmente ampliare la capacità attrattiva nel nuovo contesto.

La crisi può dunque essere interpretata come occasione per rafforzare l'immagine di qualità e per portare all'attenzione la "peculiarità" dell'offerta turistica dell'Umbria, sia dal punto di vista dei prezzi che delle strutture. Il posizionamento turistico dell'Umbria descritto nel Piano triennale del Turismo resta quindi non solo confermato **ma rafforzato nel nuovo contesto**, restando quindi valido come analisi e programmazione degli sforzi da compiere e dei traguardi da raggiungere per valorizzare l'Umbria in un'ottica di medio periodo.

La necessità di lavorare in un'ottica di breve periodo al rafforzamento di un'immagine unitaria ispirata all'Umbria come terra di **esperienze uniche di qualità di vita**, è il primo impegno su cui far convergere gli sforzi in questo finale di legislatura e per tutto il **2010**.

Il Piano Triennale del Turismo

In particolare, le azioni su cui concentrare l'attenzione sono le seguenti:

- **coordinamento dei programmi di comunicazione dei diversi operatori pubblici che intervengono in materia di valorizzazione dell'Umbria** avviando, con un primo stralcio nel 2010, un piano di comunicazione di medio periodo nel quale confluiscano le esigenze degli operatori pubblici e privati in un contesto di piena e fattiva collaborazione, sulla scorta delle varie iniziative già messe in atto nel recente passato, quali le guide distribuite mediante i grandi quotidiani nazionali e le partecipazioni a grandi eventi promozionali. In particolare, si partirà da un "*Piano –Media"* che dalla fine del 2009 accompagni lungo l'arco del 2010 l'offerta turistica regionale. Sulla base del posizionamento turistico ormai noto e più volte testato da varie indagini quali-quantitative, le risorse regionali saranno utilizzate in coordinamento con quelle delle Camere di Commercio e del Sistema delle Autonomie Locali, dando peso ed efficacia ad interventi comunemente condivisi da operatori pubblici e privati;
- **promozione della qualità lungo tutto il sistema regionale di offerta**, sulla base degli orientamenti pluriennali già definiti dal Documento di Indirizzo approvato dalla Giunta Regionale a seguito della proposta della Commissione Qualità. Se il 2009 è stato "l'anno regionale della qualità alberghiera in Umbria", il **2010** sarà dedicato **alle strutture ricettive agrituristiche** con lo scopo di far emergere completamente la fittissima rete di strutture realizzate in questi anni e soprattutto quale elemento attrattivo di qualità e di identità per l'immagine turistica umbra. Della strategia della qualità fa parte anche l'obiettivo della *formazione del personale in continuus,* sulla scorta delle tendenze dei flussi turistici in continua mutazione: per tale ragione, i bandi di nuova generazione incorporano contenuti obbligatori di formazione per gli operatori, primi fra tutti quelli che hanno ruoli imprenditoriali e manageriali;
- **creazione e/o rafforzamento di offerte tematiche specialistiche**, con l'obiettivo di far emergere il sistema turistico Umbria, nei mercati internazionali, quale punto di riferimento prestigioso. In particolare:
  - la realizzazione di specifiche offerte relative al turismo religioso in un'accezione moderna e basato sull'asse portante del Cammino della fede *"la Via di Roma, la via Francigena di San Francesco"* rappresenta uno dei segmenti a maggior potenzialità di crescita. **Nel 2010**, una volta attivati tutti i meccanismi di gestione e di comunicazione relativi, il cammino potrà determinare significativi incrementi di presenze;

- l'attuazione della Delibera di indirizzo n. 828 del 15 giugno 2009 che ha individuato **i dieci assi fondamentali su cui basare le iniziative pubbliche** e private dei prossimi anni per predisporre un'offerta "escursionistica" caratterizzata innanzitutto dai grandi attrattori quali il Lago Trasimeno e il Tevere e la Via Francigena di San Francesco. Le tematiche legate alla vacanza attiva di carattere ambientale, quale il cicloturismo o l'escursionismo, debbono trovare già dai prossimi mesi, anche in un'ottica di breve periodo, una chiarezza di intenti ed una concentrazione di risorse che consenta di valorizzare appieno il lavoro già fatto in termini di infrastrutture, selezione di operatori specializzati e promozione di itinerari dedicati;
- l'ulteriore potenziamento dell'offerta turistica in materia di turismo congressuale, turismo del benessere e turismo delle eccellenze, in continuità con le esperienze già sviluppate;
- potenziare la strumentazione a disposizione dei potenziali turisti anche rendendo più efficiente e funzionale il sito istituzionale, favorendo la connessione fra utenti e strutture ricettive e introducendo il servizio di previsioni meteorologiche anche attraverso l'istallazione di webcam.

Il complesso di tali iniziative tematiche su cui si è investito e lavorato da parte pubblica e privata negli ultimi anni deve trovare uno sbocco ancor più professionalizzato e caratterizzato dal necessario raggiungimento di economie di scala che consentano di svolgere al meglio anche la gestione e promozione di tali offerte. Lo strumento principale per **qualificare la rete di offerte tematiche regionali** sarà costituito dal bando "Turismo Ambiente Cultura 2", il cosiddetto TAC 2, che sarà approvato in questo finale di legislatura e troverà una prima attuazione **nel corso del 2010**.
Oltre a tali interventi, l'impegno regionale dei prossimi anni volto al rafforzamento del sistema dei **collegamenti regionali**, di cui si dà descrizione nel *paragrafo 3.1*, che avrà significative ricadute sul versante turistico, a partire dal completamento dell'investimento relativo alla nuova **aerostazione di S. Egidio** al quale, pur nelle condizioni ulteriormente critiche determinate dalla crisi, dovrà accompagnarsi il progressivo ampliamento della rete dei collegamenti, non solo per garantire alla nuova stazione le economie di scala derivanti da un traffico significativo, ma anche e soprattutto per valorizzare, attraverso di essa, l'Umbria.

3.7 Beni ed attività culturali, spettacolo, sport, attività venatoria ed ittica

Il patrimonio culturale dell'Umbria si caratterizza per la presenza diffusa nel territorio di beni culturali di pregio: sia quelli di grande richiamo, inseriti all'interno delle principali città d'arte, sia quelli inseriti all'interno dei suoi borghi "minori". Lo sforzo regionale è da molto tempo quello di coniugare, attraverso la valorizzazione e la conoscenza di questo ricco patrimonio, la crescita culturale diffusa dei cittadini umbri con l'attrattività dello stesso,

accrescendo la consapevolezza di questo "tesoro" da cui deriva una grande opportunità di sviluppo del turismo e quindi un contributo positivo all'economia regionale.

La filiera Turismo Ambiente Cultura

Uno degli strumenti fondamentali per la realizzazione di questi obiettivi è stata la progettazione integrata della cosiddetta ***filiera TAC***, finanziata sia con il POR Fesr che con il Fas, che continua ad essere anche in questo scorcio finale di legislatura uno degli elementi portanti della strategia regionale in materia di beni culturali. I progetti TAC hanno infatti prodotto la realizzazione di importanti e qualificati interventi ed hanno promosso la costituzione di significative sinergie pubblico-privato che oggi vanno consolidate completando le iniziative (sia da un punto di vista "fisico" che funzionale) potenzialmente in grado di poter costituire forme di eccellenza territoriale, puntando soprattutto sul sistema di connessione tra i diversi PIT, secondo un'ottica di reti regionali in funzione del Prodotto Umbria.

In tale direzione, in questo finale di legislatura e per tutto il 2010, la linea di attività b2 del POR FESR - *"Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio ambientale e culturale"* verrà attuata attraverso l'emanazione di *due bandi*: uno per la "filiera TAC", finalizzato al completamento degli attrattori di maggiore significatività all'interno dei PIT e degli itinerari regionali, oltre che all'interconnessione fra territori; l'altro al completamento delle reti e dei sistemi regionali di attrattori specifici.

Verrà inoltre proseguita l'attuazione degli **APQ Tutela beni culturali**, che si pongono l'obiettivo di concentrare sforzi progettuali e risorse disponibili in funzioni e strutture di riferimento attorno alle quali costruire il ruolo della filiera umbra. In particolare, **entro la fine di legislatura**, verrà completato l'APQ sottoscritto nel 2001, mentre nel corso del 2010 proseguirà l'attuazione dei due APQ integrativi, finalizzati alla realizzazione di un programma di interventi in grado di promuovere l'integrazione e il completamento dei circuiti culturali al fine di favorire lo sviluppo dei sistemi culturali e ambientali, e di organizzare in modo efficace e coerente l'integrazione dell'offerta culturale, ambientale e turistica.

Di particolare rilievo ed interesse non solo a livello regionale, grazie al riconoscimento del Laboratorio di Spoleto quale centro di eccellenza nazionale da parte del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, è il completamento dell'APQ **Tutela e prevenzione dei Beni culturali** e la prosecuzione degli interventi inclusi nell'APQ integrativo in grado di garantire la disponibilità di strutture specializzate per azioni di pronto intervento, protezione civile specifica, prevenzione, conservazione, manutenzione e valorizzazione dei beni culturali.

L'attività didattica di **Alta formazione**, all'interno della *Scuola per la conservazione e il restauro dei beni librari e documentari* gestita dall'omonima Fondazione, che rappresenta un impegno di rilievo per

l'amministrazione regionale, viene sostanzialmente finanziata con le risorse Fas e le azioni per il 2010 saranno chiaramente condizionate dai tempi e modi in cui il Governo garantirà l'effettiva disponibilità delle stesse. La Regione si impegnerà comunque a sostenere e promuovere attività formative di alto livello da attuare nel periodo 2009/2010.

La rete museale

Per quanto attiene la **qualificazione ed il potenziamento della rete museale**, l'azione regionale è volta da tempo a promuovere l'organizzazione in rete dei musei locali, per incardinare su di essi un'attività di conservazione e di valorizzazione sociale ed economica rivolta alla globalità del patrimonio culturale. Nel corso di questo finale di legislatura e **successivamente nel 2010** si procederà:

- alla definizione del disciplinare del Logo del Circuito museale progettato e realizzato all'interno della Misura 3.2 del Docup Ob.2 2000-2006, con successivo utilizzo dello stesso già dal 2010;
- alla sperimentazione sin dalla fine del 2009 del biglietto unico per i musei, in tredici strutture già individuate, con eventuale estensione ad altre nel corso del 2010.

Nel corso del **2010** proseguirà inoltre, in accordo con il Ministero dei Beni Culturali, l'attuazione del progetto *".DOC – Polo Informativo degli Archivi Umbri"* che rappresenta l'anello di congiunzione tra i sistemi informativi archivistici nazionali (in particolare SIUSA e SIAS) e le realtà locali e che permette la fruizione degli archivi attraverso il portale istituzionale della Regione Umbria, prevedendo anche una parte didattica finanziata con risorse del FSE.

Lo sviluppo e il potenziamento del sistema bibliotecario regionale troveranno ulteriore impulso nel corso del 2010 attraverso l'attuazione di un programma regionale in cui sono previste una serie di attività e iniziative fra le quali la migrazione del Polo regionale SBN (Servizio Bibliotecario Nazionale) all'applicativo web "Sebina Open Library" che permetterà di conseguire notevoli economie gestionali la promozione della lettura attraverso il coordinamento e il sostegno di iniziative locali regionali (ad esempio "Ottobre piovono libri").

Le attività dello spettacolo

All'interno dello **sviluppo delle attività culturali e dello spettacolo umbro,** in questa parte finale di legislatura si conferma la volontà di consolidare le iniziative di valorizzazione del rapporto tra territorio e spettacolo sia attraverso forme di circuitazione in cui si mettono a sistema istituzioni, operatori dello spettacolo e beni culturali recentemente recuperati, sia attraverso l'avvio di relazioni tra le manifestazioni di spicco che hanno luogo in Umbria e le realtà artistiche regionali. Ciò al fine di coniugare un'offerta sempre più qualificata che rappresenti un forte richiamo culturale con una sempre maggiore sensibilizzazione del pubblico regionale.

Con l'interruzione da parte del Governo del "Patto per le attività culturali di spettacolo", sottoscritto per il triennio 2007-2009, e la connessa sospensione dei finanziamenti, è venuto meno un importante strumento a sostegno del riequilibrio territoriale nel **settore dello spettacolo dal vivo** e di indirizzo strategico nella ridefinizione dei rapporti tra produttori e fruitori di spettacolo. In ogni caso, seppure in forma ridimensionata, verranno mantenute **anche nel 2010** le attività in essere, integrandole anche con il turismo e la promozione turistica ed agroalimentare. In particolare, si proseguirà nella costruzione di un sistema diffuso e sempre più connotato da una sinergia con altre eccellenze dell'Umbria relative al patrimonio storico, ambientale, paesaggistico, artigianale, enogastronomico. Verranno promosse iniziative con risorse regionali ed anche, in parte, con azioni inquadrate nell'ambito della misura *"Incentivazione di attività turistiche"* del PSR che sostiene, tra l'altro, interventi e progetti che promuovano l'offerta culturale e le zone di produzione dei prodotti tipici e di qualità con l'obiettivo operativo di creare una sinergia tra le diverse eccellenze territoriali.

I grandi eventi

In particolare, per quanto riguarda i **grandi eventi**, prosegue l'opera di coordinamento della programmazione finalizzata a realizzare una relazione virtuosa tra le vocazioni specifiche di ciascuna realtà - spesso a carattere internazionale come i maggiori Festival – ed il radicamento territoriale, e particolarmente attenta ad evitare il sovrapporsi di manifestazioni di grande importanza per l'Umbria anche attraverso, per quanto riguarda il Festival delle nazioni ed Umbria Jazz, l'ingresso della Regione nelle rispettive Fondazioni. Proseguiranno inoltre i contatti per quanto riguarda altri due grandi eventi quali il Festival dei due mondi di Spoleto e quello di Todi.

Anche in questo finale di legislatura e **durante il 2010**, l'Umbria sarà nuovamente teatro di mostre importanti ed in particolare di quella dedicata a **Piermatteo da Amelia**, uno dei grandi protagonisti del Rinascimento in Umbria, che si terrà in due sedi: nel nuovo Centro per le Arti ex Opificio Siri (CAOS) e nel Museo Archeologico e Pinacoteca di Amelia dove saranno riunite quasi tutte le opere mobili attribuite all'artista e ne sarà ricostruita in un ampio percorso espositivo la vicenda artistica, dalle prime prove nel cantiere del Duomo di Spoleto con Filippo Lippi fino alla maturità e ai cantieri romani.
Ministero e Regione hanno inoltre promosso e sostenuto, in occasione del centenario della prima legge di tutela, la mostra sul collezionismo e la ceramica orvietana che avrà luogo a Perugia tra il 2009 e il 2010.

Inoltre, verrà data attuazione **nel corso del 2010** alla **Prima mostra delle grandi manifestazioni storiche**, a partire dall'emanazione del regolamento di attuazione.

Per quanto riguarda il rapporto tra editoria e territorio, sarà ulteriormente qualificata **Umbrialibri**. Nel **corso del 2010** si avvieranno i contatti per la ricerca di un partner cofinanziatore. Sarà inoltre ulteriormente qualificata la

partecipazione regionale ad importanti manifestazioni di settore di respiro internazionale, con particolare riferimento alla Fiera del libro di Torino e di Francoforte, che si cercherà di utilizzare anche come veicolo promozionale della regione. Con particolare riferimento alla Fiera del Libro di Francoforte, l'Umbria proporrà un allargamento dell'**esposizione anche all'editoria turistica**. Utilizzando grafica e sigillo ideato per la promozione coordinata dell'immagine culturale ed ambientale dell'Umbria, gli stand saranno ulteriormente allargati – in un'ottica di valorizzazione anche a fini turistici – in una rinnovata cornice espositiva.

Pratica sportiva

Per quanto riguarda infine **la promozione della pratica sportiva**, l'Umbria presenta una realtà ricca per qualità e quantità dell'impiantistica, per numero di praticanti, per la forza e le caratteristiche dell'associazionismo, delle esperienze e del volontariato. Il **2010** sarà l'anno in cui verranno definiti i regolamenti attuativi della nuova Legge regionale per lo sport, attraverso i quali verranno realizzate le prime azioni previste dalla stessa.

Fauna ittica

Passando all'**attività ittica**, che si connota per aspetti che la avvicinano alla pratica sportiva ma anche per le connessioni con le tematiche ambientali, occorre sottolineare che il monitoraggio della qualità e della quantità delle risorse idriche, aspetto essenziale della programmazione ambientale, avviene anche attraverso l'analisi della fauna ittica che viene sempre più utilizzata quale indicatore della qualità dello stato dei corpi idrici. Il Piano ittico e la carta ittica costituiscono gli strumenti per la programmazione del settore e la messa a regime di efficaci strumenti per il monitoraggio delle acque e della fauna ittica che le popola; **entro la fine della legislatura** verrà predisposto il Primo elaborato del nuovo Piano ittico regionale.

Fauna e attività venatoria

Dopo l'approvazione della **legge regionale sulla pesca e la gestione ittica**, che si pone l'obiettivo della conservazione e valorizzazione della fauna ittica e la disciplina della pesca, **nel 2010** si provvederà alla predisposizione dei regolamenti attuativi della nuova legge. Per quanto riguarda invece l'**attività venatoria**, le azioni del 2010 saranno principalmente volte all'attuazione del nuovo Piano faunistico venatorio regionale approvato il 21 luglio 2009. Esso rappresenta un vero e proprio "piano regolatore" delle attività legate alla caccia e alla gestione del territorio attraverso cui di migliorare la qualità e la riproduzione della selvaggina in Umbria. In particolare, verrà posta una grande attenzione all'attuazione delle misure per la riduzione dei danni all'agricoltura, soprattutto attraverso la gestione responsabile della specie cinghiale, e agli interventi che favoriscano omogeneità di disciplina (calendari e specie cacciabili) con le regioni confinanti, anche nell'ottica di una razionalizzazione della mobilità venatoria.

3.8 Promozione della salute

Il sistema sanitario regionale è caratterizzato dalla sua natura universalistica ed è da sempre impegnato a garantire l'equità dell'accesso ai servizi sanitari e sociali per tutti i cittadini, senza distinzioni di genere, reddito, età ed istruzione, dedicando particolare attenzione alle fasce socialmente, economicamente o culturalmente disagiate. È un sistema che intende andare oltre la semplice erogazione di prestazioni, mettendosi al servizio della persona e tendendo a prendere in carico il paziente nelle varie fasi dei percorsi assistenziali.
Questo sistema è inoltre orientato ad adeguarsi ai mutamenti demografici, economici, sociali ed epidemiologici degli ultimi anni all'interno di un contesto dove sempre maggiori risultano le responsabilità della Regione, che si affaccia ora alla prova del Federalismo fiscale e delle conseguenze che esso avrà sulle risorse disponibili per il finanziamento del Sistema Sanitario e per la tenuta dello stesso.

Il Piano Sanitario Regionale

Le azioni da realizzare in questo ultimo scorcio di legislatura si collocano nello scenario delineato dal nuovo Piano sanitario regionale 2009-2011, approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 298 del 28 aprile 2009. Il Piano Sanitario Regionale (PSR) rafforza la sua natura di documento di programmazione strategica che individua le scelte e le priorità fondamentali e l'identificazione delle esigenze di modifiche normative, rinviando alla programmazione attuativa la definizione degli standard e dei modelli operativi. Il PSR trova nel Dap lo strumento per la declinazione e specificazione annuale degli obiettivi strategici - e quindi il proprio **strumento di aggiornamento** - in relazione alla necessità di adeguamento a scenari mutevoli, rafforzando inoltre il legame tra il Piano e la programmazione finanziaria e di bilancio.

La scelta strategica dell'universalità, in un quadro di risorse finanziarie disponibili sempre più condizionato dalle esigenze di bilancio, chiama ad una sfida importante, quella della sostenibilità in presenza dei continui tagli da parte del Governo nazionale alle risorse destinate alla Sanità. Ciò richiede una grande capacità di governo in grado di coniugare **qualità ed efficienza.** In questo quadro, il principio della **sostenibilità** viene quindi perseguito attraverso l'incremento dei livelli di **appropriatezza**.

Sul tema delle risorse per il finanziamento del Sistema sanitario regionale, dopo la forte contrazione dell'incremento di risorse finanziarie per il 2010, deciso dal Governo nazionale lo scorso anno, le Regioni hanno chiesto di rinegoziare il fabbisogno finanziario in modo da tener conto delle gravi conseguenze che si sarebbero determinate per la sostenibilità del Sistema Sanitario Nazionale. Tale confronto con il Governo ha portato alla sottoscrizione, il 23 ottobre 2009, del Nuovo Patto per la salute 2010-2012, di cui si tratterà più analiticamente nel successivo Capitolo 4.

In questo finale di legislatura il sistema sanitario sarà chiamato ad affrontare un'ulteriore criticità rappresentata dalla **pandemia legata al virus dell'influenza A**, la cui gestione pone a carico delle Regioni problematiche non di poco conto sia in termini organizzativi sia in termini finanziari: lo Stato finora ha garantito soltanto la copertura degli oneri connessi all'acquisto dei vaccini, mentre per queste finalità le Regioni hanno richiesto ulteriori finanziamenti quantificati in 500 milioni di euro (applicando la quota d'accesso dell'1,5%, alla Regione Umbria verrebbero assegnati 7,5 milioni di euro). L'Umbria ha costituito un Comitato Pandemico e ha predisposto un apposito Piano Operativo di vaccinazione che prevede di raggiungere circa 350.000 persone, pari al 40% della popolazione della nostra Regione e ha predisposto l'allestimento di 500 posti letto per far fronte all'incremento dei ricoveri nei periodi in cui si manifesteranno gli effetti della Pandemia.

In ogni caso, per questo ultimo scorcio di legislatura e **per tutto il 2010** restano confermati i macro obiettivi individuati nel precedente Dap:

- ampliamento dei programmi di prevenzione;
- potenziamento della rete dei servizi territoriali;
- sviluppo delle strutture dell'offerta delle "cure intermedie" per la gestione della fase post acuta e la cronicizzazione;
- completamento del sistema ospedaliero e della sua messa in rete con innalzamento del livello di specializzazione.

Nel corso del 2010, l'azione in materia di politiche di prevenzione si concentrerà verso questi obiettivi:

- migliorare il sistema di screening su base regionale, focalizzando l'attenzione su quelli oncologici e sulla prevenzione del carcinoma del collo dell'utero anche attraverso la campagna vaccinale contro l'HPV (l'obiettivo da raggiungere è il 75% della popolazione target);
- avviare il Piano Regionale Guadagnare Salute finalizzato alla promozione di stili di vita salubri, al fine di contrastare la diffusione di patologie cronico-degenerative, anche attraverso l'attuazione concreta di protocolli d'intesa quale quello sottoscritto con l'Ufficio Regionale Scolastico nell'estate 2009.

Accanto ad essi, l'azione si concentrerà sulla **prevenzione dei danni alla salute derivanti da fenomeni di degrado ambientale** e sulla **campagna di vaccinazione contro il virus dell'influenza A** per la prevenzione della pandemia.
Per il primo aspetto, nel corso del 2010, verrà **potenziata la rete di vigilanza e controllo**, soprattutto in campo alimentare, per garantire la tempestività dell'intervento a tutela della salute dei cittadini in caso di inquinanti che, a partire soprattutto da fenomeni di degrado delle falde acquifere o dei terreni, entrino nel ciclo degli alimenti. Questo tipo di sorveglianza tutela i cittadini nei confronti di un tipo di inquinamento che

può produrre effetti sulla salute già nel breve termine e si affianca alle azioni di controllo già in essere per quei fenomeni di degrado ambientale, ad esempio inquinamento atmosferico o acustico, che invece possono produrre effetti nocivi per la salute in un arco temporale molto più ampio.
Un ruolo importante, in queste politiche, è rappresentato dalle attività messe in campo **per la promozione della salute nei luoghi di lavoro**, oggetto di uno specifico **Progetto caratterizzante** del Patto per lo sviluppo che vede impegnato tutto il Coordinamento interistituzionale in uno sforzo di maggiore integrazione tra le istituzioni deputate alla vigilanza, con potenziamento della stessa. L'attuazione del progetto è condizionata dal nuovo **Decreto Legislativo 3 agosto 2009, n. 106** che ha profondamente modificato il testo del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81. Per quanto riguarda il *Fondo di solidarietà per le famiglie delle vittime sui luoghi del lavoro*, oltre a proseguire le attività ordinarie, si avvierà un'azione informativa di sistema sul tema della prevenzione degli incidenti sul lavoro.
Un altro dei pilastri su cui si basa la sostenibilità e la qualità del sistema sanitario è quello di innalzare l'**appropriatezza clinica e organizzativa**. La maggiore appropriatezza nel settore dei ricoveri ospedalieri, la conseguente riduzione del numero dei ricoveri e della durata delle degenze, richiede infatti l'individuazione e l'attuazione di un modello aggiuntivo e integrativo di cure intermedie, che affianchi e integri le cure domiciliari e l'assistenza in strutture semiresidenziali e residenziali.

L'appropriatezza clinica ed organizzativa

La descrizione delle azioni e degli standard di dimensionamento regionale da raggiungere e per le quali proseguiranno le azioni nel corso del 2010 riguarderanno:

- potenziamento dell'assistenza domiciliare con l'obiettivo di raggiungere un numero di casi trattati pari al 65 per mille della popolazione con età superiore a 65 anni;
- 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, rispettivamente, fissati in 0,3% di ospiti rispetto alla popolazione con più di 75 anni e 0,2% 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.

Il Programma Regionale per la Non Autosufficienza

Accanto a questi temi e strettamente correlate alla riorganizzazione della rete ospedaliera, **nel 2010**, entreranno nella fase pienamente attuativa le politiche relative alla Non Autosufficienza, attraverso l'attuazione del Piano Regionale Integrato per la Non Autosufficienza (PRINA) - di cui si dà atto

anche nel paragrafo relativo alle politiche sociali – attraverso la programmazione attuativa elaborata ed approvata dalle ASL. Questi piani, anche sulla base delle disponibilità finanziarie, definiranno i criteri e gli interventi per il potenziamento della rete di assistenza domiciliare, l'ampliamento dell'offerta di assistenza in servizi residenziali e semi-residenziali. Rispetto alle risorse va segnalato che il Nuovo Patto per la Salute 2010-2012 ha previsto il rifinanziamento, per il 2010, del *Fondo Nazionale per la Non Autosufficienza* per 400 milioni di euro ed un incremento di 30 milioni di euro del *Fondo nazionale per le politiche sociali*.

La rete ospedaliera

La strategia messa in atto in questi anni dalla Regione per la **riorganizzazione della Rete Ospedaliera** ha consentito di ridisegnare il modello regionale in modo da riservare all'Ospedale il compito del trattamento delle "acuzie" e **valorizzare il ruolo degli altri livelli assistenziali** che, in collegamento, si prendono cura del paziente una volta superata la fase acuta. Si crea così una rete in cui ciascuno si concentra sulle attività nelle quali è più vocato, migliorando la qualità delle prestazioni erogate ed innalzando l'efficienza dell'intero sistema che può così avvalersi di una sorta di economie di scala che derivano proprio dalla specializzazione.

Dal punto di vista "strutturale", questo processo ha comportato la riconversione di piccoli ospedali, inserendoli e valorizzandoli all'interno di un'offerta sanitaria su base aziendale (ed anche sovraziendale), e la realizzazione di alcuni accorpamenti che hanno permesso ad ospedali che altrimenti, inevitabilmente, sarebbero stati chiusi, di esercitare funzioni di presidio ospedaliero.

Riguardo all'attivazione dei nuovi ospedali, occorre sottolineare che si tratterà, secondo quanto previsto dal Piano Sanitario, di **Ospedali di territorio** da **mettere in rete** con le Aziende Ospedaliere regionali presenti.

Per gli investimenti in edilizia sanitaria, il nuovo Patto per la Salute 2010-2012 prevede il rifinanziamento, nel Bilancio Pluriennale dello Stato 2010-2012 dei fondi di cui all'ex art. 20 della L. 67/88 e l'incremento degli stessi dagli attuali 23 a 24 miliardi di euro. In questo contesto il Piano triennale degli investimenti della Regione Umbria prevede, con riferimento sia alle risorse regionali che a quelle assegnate ai sensi dell'ex art. 20 della L. 67/88, circa 118 milioni di euro, di cui 83,7 derivanti dai finanziamenti assegnati con le Leggi Finanziarie del 2007 e del 2008, destinati a finanziare interventi importanti quali, ad esempio, i lavori di ristrutturazione dell'Azienda Ospedaliera di Terni.

Accanto a questa integrazione strutturale della rete ospedaliera, si è dato luogo, e verrà ulteriormente sviluppato nel corso del 2010, ad un nuovo **modello di integrazione di servizi complementari**: le reti cliniche regionali. Con tale modello si favoriscono le sinergie tra i diversi servizi presenti sul territorio, coordinando le differenti tipologie di prestazioni

all'interno di una stessa branca o area di attività che le diverse realtà aziendali attualmente erogano in maniera frammentata o disomogenea, in modo da offrire a tutti i cittadini della nostra regione lo stesso livello di servizi ed una maggiore qualità.

Le reti cliniche regionali

Questo percorso, avviato nel 2009, e che ha visto l'attivazione delle reti dell'oncologica, dell'età evolutiva e dei laboratori, nel corso del 2010, verrà esteso ad altre discipline e potenziato anche incentivando la creazione di reti interregionali, puntando sulle sinergie da realizzare almeno con le regioni più vicine.

Le **attività del 2010** pertanto riguarderanno:

- 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 l'obiettivo dello 0,5 per mille per le lungo degenze e la riabilitazione ospedaliera e dello 0,1 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;
- la progettazione esecutiva degli ospedali di territorio di Narni-Amelia e del Lago Trasimeno e la stipula degli Accordi di Programma con il Ministero della Salute, ex art. 5-bis del D.Lgs 502/92 per il finanziamento degli interventi;
- completamento degli atti necessari alla sottoscrizione dell'Accordo di Programma per gli investimenti sanitari, sulla base delle disponibilità finanziare ex art. 20 l. n. 67/88.

La governance del sistema

Il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione dei servizi, di sostenibilità del sistema e di garanzia di adeguati standard qualitativi è strettamente connesso all'innovazione del **modello di governo del sistema sanitario regionale**.

Il perno di questo nuovo modello è l'Agenzia Umbria Sanità (AUS), istituita con la Legge Regionale 16 maggio 2007 n. 16 che ha disposto la trasformazione della società consortile Aziende Umbre per la Salute. Con il completamento degli atti necessari per l'entrata a regime l'AUS **comincerà ad operare a partire dal 2010**, garantendo le previste attività di coordinamento della programmazione attuativa delle aziende sanitarie anche attraverso l'unificazione degli acquisti, dei sistemi tecnico-

amministrativi e promuovendo scelte coerenti per la logistica, i sistemi informativi e i sistemi contabili. L'AUS dovrà anche garantire che i servizi siano concepiti in rete fin dalla fase di progettazione. Ciò potrà realizzarsi anche di concerto con l'Università ed il CeRPEA, per lo sviluppo della sperimentazione clinica avvalendosi dell'attività della segreteria tecnico-qualificata del Comitato Etico delle Aziende Sanitarie umbre.
All'AUS verrà affidata, nei termini previsti dal PSR 2009-2011, anche la funzione di verifica ai fini dell'Accreditamento Istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie umbre
I principali strumenti che consentono di rafforzare la governance regionale sono:

- lo sviluppo e il potenziamento dei sistemi contabili e di controllo interno delle Aziende Sanitarie;
- l'implementazione di un modello di consolidamento dei bilanci dell'intera spesa del Servizio Sanitario Regionale a partire dai bilanci aziendali.

Al fine di consentire una partecipazione al processo di valutazione e di definizione degli obiettivi è necessario inoltre garantire l'**empowerment del cittadino**, quale processo di azione sociale attraverso il quale le persone, le organizzazioni e le comunità acquisiscono competenza sulle proprie vite al fine di cambiare il proprio ambiente sociale e politico per migliorare l'equità e la qualità di vita. L'empowerment costituisce uno strumento ed al tempo stesso un fine della promozione della salute. L'OMS, con la Carta di Ottawa, lo ha riconosciuto come uno dei prerequisiti per la salute. I principi dell'empowerment trovano riscontro sia a livello europeo nel "Programma di azione comunitaria in materia di salute pubblica 2008-2013" che nel PSN 2006-2008, che sottolinea come con tale processo si intenda erogare cure efficaci ed appropriate sotto il profilo clinico ed etico e nel contempo garantire il massimo livello possibile di equità nell'uso delle risorse.
La Regione Umbria, già nel 2009, ha attivato, attraverso lo strumento dell'"Audit civico" di Cittadinanzattiva, il processo di empowerment del cittadino mediante la costituzione delle *equipe locali* composte da operatori sanitari delle aziende e da cittadini residenti in Umbria, volte ad effettuare attività di valutazione delle prestazioni erogate da parte delle Aziende Sanitarie regionali. **Entro il 2010** si completerà la prima parte del progetto con l'elaborazione dei dati relativi alle attività svolte.

3.9 Politiche sociali, immigrazione e politica della casa

L'Umbria è attraversata, al pari del resto d'Italia e d'Europa, da significativi mutamenti del quadro demografico e sociale che pongono, accanto a questioni già presenti, nuove sfide di governo. L'invecchiamento della popolazione, la rilevanza dei **flussi migratori** che colloca l'Umbria tra le

prime regioni italiane per numero di immigrati, la trasformazione delle **strutture familiari**, con un aumento sensibile dei nuclei unipersonali, nonché l'accentuarsi di fenomeni di "individualizzazione" sociale e di indebolimento delle reti familiari e comunitarie.
Alla fase recessiva in atto, con le sue ricadute sui livelli di occupazione e sul livello di ricchezza delle famiglie, il governo nazionale ha risposto con dei **consistenti tagli** delle risorse destinate nel 2009 al sistema sociale e ai servizi del territorio, confermati in parte anche **per il biennio 2010-2011**. *Altrettanto preoccupante è la scelta che il* governo nazionale sembra voler delineare con il suo Libro bianco sul futuro modello di welfare, impostato su un **modello sociale** basato sul concetto di **stato minimo,** diversificato per settori e realtà territoriali. Un progetto in cui è forte il rischio che i più deboli restino senza tutela e che mina le fondamenta dell'idea di welfare universalistico.
In questo processo il tessuto sociale regionale continua a rimanere coeso, grazie alle sue caratteristiche economiche e territoriali, e anche grazie ad uno stratificato sistema a rete dei servizi alla persona, di welfare locale, nonché ad una società civile organizzata, il cosiddetto "terzo settore", il volontariato. L'impegno della Regione si è manifestato attraverso un consistente aumento dei fondi regionali destinato alle politiche sociali, comunque non sufficienti a colmare il venir meno delle risorse nazionali.

Il ddl regionale e il nuovo Piano Sociale

In questo scenario di fine legislatura la priorità regionale è l'**approvazione** della Legge regionale *"Disciplina per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"* e del ***secondo Piano sociale*****.**
Si tratta di un intervento volto a consolidare l'esperienza del precedente atto di programmazione, operando una **discontinuità nei punti critici** che l'hanno caratterizzata, soprattutto con riferimento alla cornice regolativa e agli assetti organizzativo-gestionali dei servizi, alla luce dello scenario descritto e nella prospettiva del riordino dei poteri e delle funzioni tra livello centrale e regionale attraverso il processo del "federalismo fiscale".

Il disegno di legge porta con sé molteplici ed importanti elementi innovativi che inquadrano il sistema sociale regionale e locale nel più ampio sistema "endoregionale" definito dalla recente legge regionale n. 23/2007 e che coniuga i principi sempre attuali della "legge Turco" e della L.R. n. 3/1997, con l'operatività concreta, rafforzando l'esperienza ultradecennale dell'Umbria.
Nel nuovo disegno normativo, il Piano sociale è l'**atto di indirizzo** che fornisce alle Autonomie locali i parametri di riferimento per la programmazione sociale territoriale, contenuta nel **Piano di zona.** Vengono mantenuti, quali articolazioni funzionali all'interno degli ATI, i 12 ambiti territoriali individuati nel primo Piano sociale, ora definiti **Zone sociali.** Altre novità riguarderanno la regolazione del sistema dell'offerta e della domanda: per il primo aspetto si introduce il sistema di **accreditamento** dei

servizi sociali e si sviluppa l'istituto della **co-progettazione** in attuazione del principio di sussidiarietà. Per quanto riguarda la domanda, fermo restando il principio dell'universalità del sistema, viene affrontata la questione della **compartecipazione al costo dei servizi** che riguarderà una **parte limitata di servizi** (prevalentemente servizi di residenzialità continuativa) secondo modalità omogenee sul territorio regionale.

La Proposta del secondo piano sociale riconferma la strutturazione in **5 aree del sistema di welfare regionale**, specificando per ciascuna area i ***livelli essenziali ed uniformi di assistenza sociale****:*

1. welfare leggero – Uffici della cittadinanza;
2. *welfare dell'emergenza* – servizio di pronto intervento sociale;
3. *welfare domiciliare di supporto familiare* – servizio integrativo delle funzioni familiari, differenziato per aree sociali e soggetti (minori, anziani, disabili);
4. *welfare comunitario* – servizi di accoglienza diurna, servizio socio-educativo e di supporto alle responsabilità familiari;
5. *welfare residenziale e semi-residenziale* – strutture di accoglienza per anziani, disabili, minori.

L'Azione di sistema per il contrasto all'impoverimento delle famiglie

In particolare, questa fine legislatura sarà caratterizzata dall'attuazione dell'azione di sistema per **le famiglie umbre a rischio di impoverimento** prevista dal Piano sociale, che destina risorse finanziarie di **ulteriori 2 milioni di euro** ed integra, negli aspetti socio-assistenziali, i provvedimenti "anti-crisi" varati dalla Giunta regionale con la LR 4/2009, art.6. L'azione riguarderà le famiglie fragili a rischio (di ceto basso) che per il sopraggiungere di elementi cumulativi di svantaggio (perdita di reddito, insorgenza di malattia, scomposizione del nucleo familiare ecc.) possono scivolare verso una aperta condizione di disagio. L'Azione prevede:

a) l'individuazione del target delle famiglie;
b) l'individuazione e la selezione dei momenti del ciclo di vita delle famiglie e delle persone che devono essere presidiati:
c) una *misura unica di intervento* nell'ambito di un "*contratto di sostegno*" che moduli al suo interno un pacchetto di risorse (servizi e/o trasferimenti).

Un secondo strumento, di fondamentale importanza individuato infatti quale **Progetto caratterizzante** del Patto per lo sviluppo dell'Umbria e al quale in questa fine legislatura verrà data attuazione, è il **Piano Regionale Integrato per la Non Autosufficienza 2008-2010** (**PRINA**), previsto dalla LR n. 9/2008 di "Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza ed adottato dal Consiglio Regionale nel marzo 2009".
Il Piano, di durata triennale, definisce modalità di accesso, criteri di compartecipazione al costo e criteri per garantire la gradualità nell'erogazione delle prestazioni, limitatamente alla fase di progressivo raggiungimento dei livelli essenziali, in modo proporzionale alle risorse

disponibili. Esso definisce inoltre il modello organizzativo fornendo i relativi indirizzi per i servizi territoriali operanti sia a livello di Azienda Usl che a livello di Ambiti territoriali sociali.
La scelta strategica è quella di sviluppare prioritariamente un'assistenza personalizzata e un **sistema integrato e flessibile di interventi domiciliari** e di sostegno alla cura familiare, attraverso l'attivazione di percorsi individualizzati di sostegno ed accompagnamento della persona non autosufficiente e della sua famiglia.
In questo scorcio di fine legislatura alla regione competerà l'**attuazione degli interventi di sua competenza**, consentendo così, nel corso del 2010, l'approvazione del Piano attuativo triennale del PRINA dall'Assemblea degli ATI, per poi procedere alla stesura del Programma Operativo che permetterà l'avvio degli interventi.

Accanto all'approvazione ed alla prima attuazione di questi importanti atti, **la fine legislatura e il 2010 saranno inoltre caratterizzati** da:

- l'attuazione dell'APQ sulle politiche giovanili *"I giovani sono il presente"*, che prevede 5 interventi, tra le quali è prevista la pubblicazione e diffusione del Rapporto di ricerca sulla condizione giovanile in Umbria;
- l'elaborazione della proposta di legge regionale sulle IPAB (Istituzioni Pubbliche Assistenza e beneficenza) per le quali è già stato realizzato il censimento.

Infine, per l'attuazione della LR n. 18/2009 che ha istituito la figura del **Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza**, a cui spettano le attività di difesa e verifica della attuazione dei diritti dei minori, e quelle di promozione dei diritti all'istruzione, alla famiglia, all'assistenza socio-sanitaria ed alla vita, è necessaria la nomina, di competenza consiliare, del Garante.

Le Politiche sull'immigrazione

Uno dei fenomeni principali che modificano profondamente il tessuto sociale ed economico nazionale e che anche in Umbria rivestono una particolare significatività è quello dell'immigrazione. Il fenomeno raggiunge dimensioni quantitative considerevoli: sono circa **87mila gli immigrati regolari** che vivono in Umbria al primo gennaio 2009, quasi il 9,7% della popolazione, la percentuale più alta d'Italia. Gli immigrati hanno quindi, in questa regione, un ruolo sociale ed economico fondamentale.

Le scelte nazionali, improntate ad una concezione dell'immigrazione strettamente connessa al tema della sicurezza, non sembrano idonee a rispondere alla complessità del fenomeno, riflettendo un atteggiamento politico avverso all'immigrazione e all'integrazione dei cittadini stranieri largamente diffuso in Europa. A parte l'introduzione del reato di clandestinità, colpisce l'inasprimento delle condizioni per l'accesso alla cittadinanza. Ma anche altri provvedimenti, come la forte riduzione del

fondo per le politiche di **integrazione** degli immigrati, le cui risorse sono state destinate alle politiche di controllo, sono indicativi del "nuovo corso".
Per la regione Umbria, invece, nel quadro ovviamente di una politica che garantisca la tutela e la sicurezza di tutti i cittadini, il principio ispiratore è quello dell'inclusione, dell'appartenenza ad un'unica comunità regionale, coesione tra vecchi e nuovi cittadini, rispetto delle differenze e pari opportunità, nell'uguaglianza di diritti e doveri.
La Regione Umbria in questi anni ha dedicato **particolare attenzione e destinato crescenti risorse** agli interventi volti alla convivenza tra cittadini italiani e immigrati, intervenendo sulle difficoltà di inserimento nell'ambito di vita e di lavoro.
Anche in questo **finale di legislatura continuerà** il sostegno regionale ai processi di stabilizzazione e integrazione degli immigrati, in particolare attraverso:

- l'attuazione del programma annuale 2009 degli interventi in materia di immigrazione volti all'accoglienza e inserimento scolastico degli alunni stranieri, alle seconde generazioni di immigrati;
- il consolidamento del programma per il superamento delle barriere linguistiche sulla scorta della valutazione dei risultati raggiunti con i programmi attuati negli anni passati;
- il consolidamento dell'attività della **Consulta regionale della Immigrazione**;
- la pubblicazione e prima diffusione del Primo rapporto sull'immigrazione in Umbria.

Resta **aperta la questione** della riforma della *legge regionale 18/90 sulla immigrazione*, legge che necessita di un ampio percorso partecipativo ma che si rende particolarmente necessaria per adeguare la legislazione alle nuove caratteristiche del fenomeno migratorio e al mutato contesto normativo nazionale.

Pace, cooperazione e solidarietà internazionale

La Regione Umbria è impegnata, in base ai principi contenuti nel proprio Statuto, ad assumere come valori della propria identità da trasmettere alle future generazioni il tema della cultura della pace, della non violenza, del rispetto dei diritti umani, dell'accoglienza e della solidarietà, nonché l'impegno all'integrazione e alla cooperazione tra i popoli (articoli 2, 4 e 6 dello Statuto regionale). Nello scenario attuale, la Regione Umbria conferma il proprio impegno a favore di tutte le iniziative di solidarietà e collaborazione internazionale che promuovano il dialogo, il confronto e la risoluzione non violenta dei conflitti. L'Umbria dovrà sempre più caratterizzarsi come "terra di pace", luogo franco di incontro tra culture, religioni ed etnie diverse, per favorire la costruzione di un nuovo modello di relazione tra i popoli. In questo contesto la L.R. 3/2007 - *"Diffusione del commercio equo e solidale in Umbria"* rappresenta uno strumento idoneo, assieme alla L.R. 26/2009 – *"Interventi regionali per la promozione della*

cooperazione internazionale allo sviluppo e della solidarietà tra i popoli" per attuare concretamente gli interventi previsti dalle norme statutarie in vigore. Obiettivi strategici **per il 2010** sono rappresentati da:

- consolidamento degli interventi di informazione, sensibilizzazione ed educazione previsti nella L.R. n. 3/2007, con particolare riferimento agli interventi educativi nelle scuole di ogni ordine e grado;
- attuazione della *Giornata regionale del commercio equo e solidale*;
- potenziamento degli interventi in materia di cooperazione internazionale in attuazione di quanto previsto dalla L.R. 26/1999.

Le Politiche per l'abitazione

Il **tema della casa** è notevolmente cresciuto d'importanza in questi ultimi anni, sino a divenire un'emergenza nazionale, per la crescente difficoltà di molte famiglie a sostenere l'alto livello dei costi per l'accesso all'abitazione, sia in proprietà sia in locazione sul libero mercato.

La Regione è dunque fortemente impegnata a mettere in campo azioni per la soluzione delle problematiche relative al crescente fabbisogno di alloggi in locazione sul territorio regionale e alla maggior richiesta di abitazioni provenienti dalle cosiddette categorie disagiate, con particolare riferimento a studenti e anziani nei confronti dei quali è stata rilavata la persistente e diffusa esigenza di soluzioni abitative consone che, oltre all'alloggio, prevedano spazi comuni per la socializzazione, ambulatori, locali per la riabilitazione.

Al riguardo **in questa fine di legislatura e nel corso del 2010** si provvederà a:

- completamento dell'attuazione del Piano triennale per l'edilizia residenziale pubblica 2008/2010 e approvazione anticipata del Piano annuale 2010;
- conclusione della sperimentazione e messa a regime del Fondo regionale per l'affitto, gestito dalle ATER provinciali, con una dotazione finanziaria **di 4,5 milioni di euro,** che si affiancheranno agli interventi realizzati dalla Regione per accrescere il patrimonio in locazione, sia a canone concordato che a canone sociale. Si partirà in **via sperimentale** dai due Comuni capoluogo per poi estendere il Fondo ai comuni "ad alta tensione abitativa";
- approvazione della riforma della L.R. 23/2003 sull'Edilizia residenziale pubblica. Particolare attenzione dovrà essere rivolta al sostegno e alla regolamentazione delle pratiche dell'**autocostruzione** e **autorecupero**, in quanto strumenti in grado di rispondere alle esigenze di molte famiglie che hanno difficoltà ad accedere all'abitazione sul libero mercato. Tali pratiche rappresentano inoltre degli efficaci strumenti di integrazione sociale e contribuiscono allo sviluppo di soluzioni nel campo della bioarchitettura e del risparmio energetico;

- avvio della costruzione di ulteriori alloggi ERP raggiungendo la cifra di circa 3200/3400 alloggi secondo le previsioni di inizio legislatura;
- predisposizione dei bandi pubblici per l'individuazione degli operatori che realizzeranno edifici residenziali con soluzioni sperimentali nel campo della bioarchitettura e del risparmio energetico, per circa 110 alloggi, e strutture in locazione permanente dedicate agli studenti universitari ed anziani.

Proseguirà inoltre l'attuazione del Piano triennale 2007-2009 di **edilizia scolastica** con l'avvio degli interventi finanziati con l'annualità 2009.

3.10 Politiche integrate per l'istruzione, la formazione e il lavoro

Le scelte recenti compiute dal Governo in materia di scuola, principalmente con la L.133/08, sembrano improntate, al di là delle dichiarazioni di efficientismo, soprattutto ad una mera riduzione dell'organico e dei relativi costi più che ad una chiara visione riformatrice del modello didattico e dell'organizzazione scolastica. Oltre alle inevitabili ricadute sull'occupazione, le scelte compiute sembrano mettere in discussione il modello stesso dell'istruzione, basato sulla scuola pubblica e laica, pilastro della nostra democrazia e sancita nella Carta Costituzionale. A livello nazionale risultano tagliati, per questo anno scolastico, 42.000 insegnanti e 16.000 componenti del personale ATA, ridotti dalle economie imposte dal Governo, cifre destinate a lievitare ancora di più nei prossimi tre anni in quanto la riduzione complessiva di personale è prevista in 130.000 unità.
Tali scelte, né concertate né condivise con le Regioni, non consentono un corretto e qualificato funzionamento del sistema scolastico in quanto non rispettano le attese delle famiglie, i bisogni degli studenti, le esigenze degli insegnanti e di tutta la comunità sia nazionale che regionale.
Precariato, riduzione delle attività didattiche nelle scuole, supplenze, classi numerose e questioni di sicurezza legate agli edifici scolastici, sono le principali emergenze che emergono in conseguenza dei tagli.

Si esprime quindi forte preoccupazione rispetto alla situazione della scuola dell'Umbria in questo inizio di anno scolastico, anche alla luce della riduzione del personale in organico che ha determinato, per la nostra regione, una riduzione di 571 docenti, a cui si aggiungono 221 unità di personale A.T.A.
In questi anni la Regione Umbria, unitamente agli Enti Locali, ha sostenuto le proprie scuole non solo con interventi rivolti alla didattica, allo sviluppo delle esperienze laboratoriali, ma anche rafforzando un'offerta formativa rispondente ai bisogni del territorio, sia rispetto ai diritti di cittadinanza che rispetto ad **un investimento strategico sui saperi**.

Il problema quindi non è solo quantitativo, ma riguarda l'efficacia e la qualità del sistema scolastico umbro.
La Regione si impegnerà a dare continuità alle politiche di accompagnamento e di sostegno all'autonomia scolastica con progetti sempre più mirati, al fine di continuare a garantire la qualità del sistema chiedendo contemporaneamente che tutte le questioni relative alla scuola siano affrontate **riaprendo il confronto nella Conferenza Stato-Regioni** per cercare di ricondurre gli interventi su livelli accettabili e condivisi.

Il Sistema Formativo Integrato Regionale

Per quanto riguarda le attività da porre in essere in questo finale di legislatura, **entro i primi mesi del 2010** sarà data una prima attuazione alla Legge Regionale n. 7 del 15 aprile 2009 (cosiddetta SFIR), con la convocazione della prima Conferenza del **Sistema formativo Integrato Regionale (SFIR)** finalizzata alla definizione di criteri ed indirizzi per l'impostazione del **Piano triennale** previsto dalla legge stessa.
Tale programmazione sarà preceduta da un'analisi dello stato di attuazione e avanzamento delle varie azioni contenute nella Legge di cui sopra, al fine di evidenziare lo sviluppo e l'integrazione per giungere ad una sistematizzazione, in attuazione del Titolo V della Costituzione e in un quadro organico, di leggi regionali, provvedimenti e direttive regionali afferenti l'istruzione e la formazione elaborati negli ultimi anni a seguito delle evoluzioni normative comunitarie e nazionali.
In particolare, viene considerata tra le priorità di intervento l'azione rivolta alla diffusione di una **cultura della legalità**, con progetti educativi mirati e concertati tra Regione, Ufficio Scolastico Regionale, Forze dell'Ordine e Magistratura.
Proseguirà inoltre nel corso del 2010 il **processo di implementazione e sviluppo del sistema regionale degli standard professionali, formativi e di certificazione**, e di riconoscimento dei crediti formativi. In particolare verranno realizzate le seguenti azioni:

a) mantenimento del repertorio regionale degli standard professionali in essere, anche in rapporto all'integrazione con il costituendo sistema nazionale, sulla base delle priorità indicate dalla Regione;
b) sviluppo degli "standard formativi capitalizzabili e di percorso", relativamente all'insieme degli standard professionali di cui al repertorio regionale in essere, con riferimento alle **principali filiere di offerta formativa** oggetto di programmazione da parte della Regione Umbria;
c) sviluppo delle norme e delle procedure amministrative per la **certificazione delle competenze** derivanti da apprendimenti formali e non formali relativi alle figure regolamentate, per gli aspetti di competenza della Regione Umbria;
d) attuazione e messa a sistema della procedura regionale di riconoscimento dei crediti formativi nella formazione professionale.

Per quanto riguarda la **programmazione dell'Offerta formativa triennale regionale** per l'attuazione dell'obbligo di istruzione e diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale, nel corso dell'attuale anno scolastico 2009/2010, verso la fine del 2009, saranno completate le procedure per la realizzazione dei percorsi sperimentali di *istruzione e formazione professionale*, a seguito dell'emanazione degli avvisi pubblici da parte delle Province, dando così attuazione agli adempimenti programmatori e procedurali avviati nel mese di maggio.

Nel 2010 sarà inoltre definito il sistema coordinato degli interventi per la fascia d'età 14-18 per l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale.

L'attività di orientamento

Entro la fine della legislatura, in attuazione dell'**Atto di indirizzo delle Azioni di Orientamento rivolte alle persone nei percorsi dell'istruzione, formazione, e lavoro** (DGR n.473 del 6 aprile 2009), si intendono realizzare alcuni interventi per la qualificazione degli strumenti di orientamento informativo al fine di guidare e facilitare l'accesso, da parte dei destinatari finali, all'offerta di istruzione, formazione e lavoro complessivamente disponibile sul territorio, nonché di favorire la diversificazione delle scelte, il superamento di alcune barriere all'accesso (legate alla mancanza di informazioni, a visioni stereotipate o preconcette, etc.), la valorizzazione "dei talenti e delle motivazioni dei soggetti". Rientrano all'interno di questa linea di intervento:

- l'adesione della Regione Umbria al **Progetto S.OR.PRENDO**, finalizzato alla implementazione e alla sperimentazione in contesti diversi (scuole, Informa-giovani, centri per l'impiego, agenzie formative, etc.), di un data-base interattivo per la conoscenza dei profili professionali a partire dall'autovalutazione dei propri interessi e aspettative verso il lavoro, sotto la supervisione regionale;
- il sostegno finanziario a Progetti per la **diffusione della cultura tecnico-scientifica** e per la **diversificazione delle scelte** di istruzione, formazione, lavoro;
- la costruzione di un tavolo di lavoro fra diverse competenze e ruoli istituzionali (Regione, Province, Servizi Informa-giovani dei principali Comuni, U.S.R., Università) per la messa a punto di un modello condiviso di Guida ai percorsi scolastici e di Guida ai percorsi post-diploma.

Nel **corso del 2010**, la condivisione di buone pratiche fra operatori di ambiti diversi e relativamente alle modalità e strumenti da impiegare nell'erogazione di specifici servizi di orientamento, si focalizzerà sui bisogni di specifiche tipologie di utenza, in particolare quelli delle così dette fasce deboli (**Laboratorio delle Buone pratiche per l'Inclusione sociale**) al fine di migliorare la qualità dei servizi erogati attraverso l'integrazione di risorse e competenze e la predisposizione di supporti e strumenti comuni.

Una seconda linea di azione prioritaria sarà quella finalizzata alla definizione dei **Profili di competenze degli orientatori**, così come stabilito

nella D.G.R. 473 del 6 aprile 2009. In particolare le azioni saranno rivolte a contribuire al consolidamento di un quadro unitario regionale di regole e, al contempo, di rispondere alle priorità ed emergenze poste dalla crisi economica e del mercato del lavoro in atto anche in Umbria. Attraverso gli interventi di orientamento di *"accompagnamento al lavoro"*, in un'ottica di coordinamento e pianificazione dei diversi possibili interventi di politica attiva del lavoro previsti con quelli di sostegno al reddito per i lavoratori espulsi o a rischio di espulsione dai processi produttivi, verrà assicurato un approccio personalizzato ai diversi bisogni dei lavoratori ed un uso appropriato delle loro "doti".

La formazione permanente

Per quanto riguarda la costruzione di un **quadro regionale sulla formazione permanente**, dopo l'avvio di interventi di studio e ricerca, a cura dell'Università degli Studi di Perugia in attuazione degli obiettivi previsti dall'art.16 della L.R. 7/09 - *"Apprendimento permanente volti ad approfondire le complesse problematiche connesse alla Formazione degli adulti"*, verranno **istituiti** i previsti **tavoli tecnici interistituzionali** e la **sottoscritti specifici protocolli d'intesa**, che disciplineranno le modalità di collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti nella *governance* di questo segmento formativo, potenziando e ampliando l'offerta formativa.
Un'importante prospettiva strategica di innovazione del sistema dell'educazione degli adulti sarà la definizione di un **nuovo modello d'istruzione**, costruito per non disperdere il consistente patrimonio di buone prassi di educazione degli adulti sperimentate nei CTP.
Il ruolo dell'editoria e dell'informazione locale e di prossimità è importante per la formazione della capacità di descrivere e interpretare gli avvenimenti del proprio territorio, così come per la produzione di contenuti e l'organizzazione dei saperi. Tali realtà contribuiscono inoltre alla capacità di approfondimento e sollecitazione culturale di un territorio. Per questi motivi la Regione individuerà degli strumenti di sostegno all'informazione locale attraverso la promozione di progetti per la diffusione, l'analisi e la lettura della stampa di informazione locale, al fine di contribuire ad attuare il principio di pluralismo culturale assunto a valore fondamentale dallo Statuto regionale.

L'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore

Per quanto concerne **l'istruzione e Formazione Tecnica Superiore,** la Regione intende proseguire, **nel 2010**, l'esperienza degli IFTS anche sulla scorta dei risultati maturati nell'ambito dei Poli IFTS e dei percorsi di formazione integrata realizzati nei territori con la rete dei soggetti partner nella programmazione 2006-2008.
Poiché con l'inizio dell'**anno scolastico 2010-2011** dovrebbe avere inizio la sperimentazione dei contenuti della riforma degli Istituti Tecnici e Professionali, verranno individuati possibili ambiti settoriali di intervento nelle aree "Nuove tecnologie per il made in Italy", "Nuove tecnologie per l'ambiente", "Servizi alle imprese" e "Industria aerospaziale".

Sulla base dello sviluppo delle competenze strategiche, integrative ed innovative che si concretizzeranno all'interno delle esperienze di istruzione tecnica superiore, la Regione, tenendo conto delle risorse disponibili, della riforma degli istituti tecnici e professionali nonché della definizione dei contenuti curriculari del biennio post secondario di istruzione, valuterà la possibile graduale trasformazione di alcuni percorsi IFTS e la loro stabilizzazione in ITS.

Un ulteriore ambito di intervento su cui la Regione intende orientare le proprie risorse riguarda il **potenziamento della cultura della rete**, al fine di individuare nuovi soggetti portatori di interesse del territorio ed ampliare l'offerta formativa anche con lo sviluppo di diversi percorsi e strumenti integrati (es. voucher, assegni di ricerca, esperienze di formazione- lavoro).

Il Turismo scolastico

Per quanto riguarda il **Turismo scolastico,** nel 2009/2010 sarà perseguito l'obiettivo di incrementare la dimensione europea dell'istruzione promuovendo la cooperazione transnazionale tra gli attori responsabili di politiche educative, le scuole e altre organizzazioni educative in tutta Europa, con iniziative volte a realizzare una strategia integrata per la valorizzazione e la promozione del territorio regionale, con il coinvolgimento delle scuole quali luoghi formativi privilegiati per il sostegno e lo sviluppo di questa particolare forma di turismo, con funzione educativa e didattica.

In particolare, a seguito dell'adesione da parte della Regione Umbria al progetto "*I Cammini d'Europa: Via Francigena e Cammino di Santiago*", sono in corso di realizzazione attività volte alla focalizzazione degli strumenti più idonei per promuovere nel mondo della scuola i suddetti "*Itinerari di pellegrinaggio"*, individuando nella progettazione europea il miglior riferimento di qualità. Inoltre, in partenariato con il Belgio, sarà avviato nei prossimi mesi il progetto "*Citoyens d'Europe – Cittadini d'Europa: vers une identité plurielle*", nell'ambito del Programma di Apprendimento Permanente (Long life Lerning Programm), inserito nella nuova azione denominata "Comenius Regio".

Una regione per le bambine ed i bambini

Con la realizzazione del **Progetto caratterizzante** *"Una regione per le bambine e i bambini",* la Regione Umbria si è impegnata ad indirizzare le scelte di politiche di bilancio verso l'area sociale e, in particolare, verso servizi e interventi connessi all'infanzia e alla condizione giovanile sia per incrementare il servizio socio-educativo che cofinanziare in parte la riduzione delle tariffe sulla base di un indicatore condiviso. Grazie al "Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socioeducativi per l'infanzia", finalizzato a incrementare i posti negli asili nido e nelle strutture integrative e innovative, nel 2009 si è **raggiunta una copertura territoriale pari a circa il 28%**.

Si procederà **nel corso del 2010** alla riedizione del Bando per riconoscere alle famiglie un **contributo a sostegno delle spese per la frequenza** presso gli asili nido della Regione. Il bando per l'anno scolastico 2009-2010

sarà pubblicato entro dicembre e la sua gestione si protrarrà anche per l'anno 2010. Le risorse attualmente disponibili sono 750.000 euro.
Sarà inoltre approvato il **regolamento regionale sull'accreditamento** dei servizi per la prima infanzia. Il regolamento stabilirà procedure e standard affinché i servizi per l'infanzia ottengano una sorta di "certificazione della qualità pedagogico-didattica" da parte della Regione.
Si procederà inoltre all'approvazione del **documento di indirizzo sul coordinamento pedagogico** e all'individuazione eventuale delle risorse destinate a sostenere la funzione del coordinatore di rete da parte dei Comuni associati.

Per quanto riguarda il **diritto allo studio** universitario, che ha quale orientamento generale la centralità dello studente, in linea con le politiche perseguite negli anni scorsi in merito all'erogazione dei benefici economici, dei servizi abitativi e di ristorazione, dei servizi di orientamento didattico-formativo, di accoglienza ed ospitalità, l'**Adisu per il 2010** proseguirà i programmi avviati negli ultimi anni volti a favorire i livelli di studio essenziali e le effettive possibilità di mobilità degli studenti. In particolare:

- si procederà all'appalto dei lavori per la manutenzione ordinaria del collegio di Via Innamorati a Perugia, nonché per la costruzione delle nuove residenze a Terni (Via Prampolini) e Perugia (Via E. Dal Pozzo);
- si avvierà il percorso per la realizzazione della nuova mensa universitaria all'Ospedale regionale Santa Maria della Misericordia.

Il mercato del lavoro

Le pesanti **conseguenze della crisi economica** sul versante dell'occupazione rappresentano la principale emergenza che la Regione Umbria, al pari di tutto il sistema paese, si trova ad affrontare da qualche mese e che continueranno nel corso di questi ultimi mesi di legislatura ma **anche per tutto il 2010.** Il calo occupazionale segnalato dai dati Istat sulla Rilevazione delle Forze di lavoro e il forte aumento delle ore autorizzate della Cassa integrazione ordinaria e straordinaria, di cui si parla nel Capitolo 1, sono indicativi di un fenomeno che in Umbria colpisce in misura particolarmente sensibile il settore manifatturiero e quello del commercio.
Sono dati che confermano le analisi svolte in questi anni dalla Regione sulle caratteristiche "strutturali" del mercato del lavoro umbro, in cui le eccellenti performance quantitative erano accompagnate da alcune criticità occupazionali tra le quali, principalmente, l'elevato ricorso ai contratti a termine. Elementi di criticità peraltro più volte segnalati nei documenti di programmazione regionale ed affrontati con gli strumenti disponibili nel quadro delle politiche attive del lavoro intraprese negli ultimi anni.

Nel nostro paese non sono presenti strumenti di protezione sociale universalistici, ma esiste un sistema di ammortizzatori sociali segmentato che, con la legge n. 2 del 28 gennaio 2009, è stato incrementato. In ogni caso il sistema attuale non consente di tutelare, ad esempio, i collaboratori

e i lavoratori a tempo determinato privi dell'anzianità aziendale richiesta (almeno 3 mesi) che sono stati i primi, infatti, ad essere stati espulsi dal mondo del lavoro. Per contenere il più possibile il numero licenziamenti, un obiettivo da perseguire con la maggior forza possibile, sarebbero utili anche strumenti relativamente semplici da attivare come ad esempio il **maggior ricorso a contratti di solidarietà** e il raddoppio della durata della Cassa integrazione ordinaria, richiesto con forza dalle parti sociali.

Nonostante l'emergenza della crisi abbia mostrato quanto sia necessaria una riforma che affronti le problematiche complessive dei soggetti senza tutela nel mutato quadro normativo del mercato del lavoro, **il Governo nazionale ha scelto** in questo momento di agire limitandosi a destinare 8 miliardi di euro di cui 5,35 *a carico dello Stato* (in parte riprogrammando il FAS - quota nazionale) e i restanti **2,65 miliardi di euro** a carico del Fondo Sociale Europeo (FSE), assegnato dall'Unione europea alle Regioni.

Pur considerando la scelta del governo non idonea ad affrontare nella sua interezza la crisi occupazionale, che richiederebbe una **riforma complessiva** del sistema di protezione e tutela del reddito dei lavoratori, la Regione Umbria, al pari di tutte le altre regioni italiane, si è **fatta carico di dare una risposta** alle migliaia di persone che si sono trovate in difficoltà. Nel contempo, è volontà della Regione – con le risorse residue disponibili - proseguire la propria strategia di politica attiva del lavoro, improntata a favorire la riqualificazione professionale, l'adattamento e l'occupabilità delle forze di lavoro, occupate o in cerca di lavoro, non interessate dagli ammortizzatori sociali in deroga, con particolare riguardo ai target individuati dal **Progetto caratterizzante** *"Disoccupazione intellettuale e femminile"*.

Non deve infatti sfuggire che è **proprio nelle fasi di crisi** che i sistemi economici devono **riposizionarsi**, in particolare in crisi generali come quella attualmente in corso, che ridisegnerà complessivamente le specializzazioni nazionali e all'interno dei territori, cambiando in profondità i sistemi economici nazionali e regionali.

La riprogrammazione del Fondo Sociale Europeo

Pertanto, la strategia regionale su cui sarà basata la riprogrammazione delle risorse delle nuove annualità FSE che caratterizzerà il biennio 2009-2010, che ammontano complessivamente a 60 milioni di euro sarà orientata in due principali filoni di attività:

- le azioni combinate di **politica attiva e di completamento del sostegno al reddito** di cui all'*accordo Governo-Regioni del 12 febbraio 2009,* per un **ammontare massimo di 43,7 milioni di euro** che accompagnano i contributi figurativi e la parte di sostegno al reddito di competenza statale (70%);
- il **potenziamento e rafforzamento degli interventi** di formazione, politica attiva, riqualificazione ed orientamento per le "fasce deboli"

vecchie e nuove del mondo del lavoro, volti a favorire un **innalzamento delle competenze** complessive del sistema, nell'ottica delle scelte strategiche del sostegno all'**innovazione**, alla ricerca e al potenziamento e stabilizzazione delle reti d'impresa, a cui verranno destinate le risorse residue, pari ad almeno 16,3 milioni di euro.

Per quanto riguarda il primo filone di attività, relativo alle **azioni di sostegno al reddito**, si è data tempestiva attuazione all'Accordo quadro Governo-Regioni del 12 febbraio sugli ammortizzatori sociali in deroga, attraverso la sottoscrizione dell'accordo bilaterale Ministero del Lavoro-Regione Umbria del 16 aprile 2009 che stabilisce da un lato l'entità del sostegno al reddito carico della Regione, e i contenuti della convenzione che la stessa è chiamata a stipulare con la direzione regionale dell'INPS – convenzione firmata il 10 luglio 2009 – e dall'altro anticipa le prime risorse nazionali da integrare con quelle di derivazione FSE. Contemporaneamente la Regione, dopo il primo accordo con le parti sociali del 13 gennaio 2009, con il quale si era provveduto alla richiesta di fondi per gli ammortizzatori in deroga da gestire con le modalità precedenti a quelle introdotte dalla L. 2/09 e dall'Accordo Stato Regioni del 12 febbraio 2009, il 23 marzo ha stipulato l'accordo con le parti sociali – successivamente aggiornato in data 14/05 e 24/07 - che **estende** i trattamenti di cassa integrazione, di mobilità, di disoccupazione speciale ai lavoratori subordinati a tempo determinato ed indeterminato, apprendisti e lavoratori somministrati di tutti i settori produttivi.

Le azioni di sostegno al reddito

In particolare, sulla base di tale quadro regolamentare e programmatico, si continuerà in questa fine di legislatura e poi **nel corso del 2010**, per quanto di spettanza regionale:

- a proseguire l'esame congiunto delle domande di ammissione degli ammortizzatori in deroga, cui seguirà anche l'autorizzazione delle stesse, attualmente in capo alla Direzione Regionale del Lavoro;
- ad organizzare i percorsi di politica attiva, anche a carattere formativo, integrati dall'erogazione di una "indennità di partecipazione" che unitamente alla parte a valere sui fondi nazionali concorre alla formazione del sostegno al reddito a favore dei lavoratori interessati.

A tale riguardo, la Regione destinerà le risorse disponibili per circa il 50% all'integrazione al reddito e per il restante a politiche attive del lavoro, di cui una quota consistente ad azioni di formazione professionale. L'organizzazione delle attività sarà influenzata da diversi fattori, a partire dalla natura del sostegno – se cassa integrazione o, in caso di peggioramento della situazione, mobilità – e dalla tipologia delle durate delle sospensioni dal lavoro. In ogni caso, nelle situazioni (che nel corso del 2009 appaiono essere prevalenti) di cassa integrazione le azioni formative riguarderanno soprattutto il **mantenimento o l'incremento delle**

competenze specifiche relative al settore di appartenenza, mentre per i lavoratori in mobilità, nel 2009 numericamente limitati ma che potrebbero aumentare se non dovessero manifestarsi e consolidarsi segnali di ripresa, le azioni dovranno essere orientate soprattutto in funzione di un **riposizionamento professionale**, non escludendo quelle rivolte all'auto-imprenditorialità. La scelta dovrà quindi necessariamente puntare su percorsi personalizzati e flessibili.

Per quanto riguarda il secondo filone di attività, rivolta ai soggetti non interessati dagli ammortizzatori in deroga e relativo alla prosecuzione e al **rafforzamento** delle azioni di **politica attiva del lavoro** nel quadro della **missione specifica del POR Fse** - che è quella di consentire al patrimonio delle risorse umane dell'Umbria una piena valorizzazione quale "Capitale Umano", elemento fondamentale per garantire livelli elevati di competitività e di coesione sociale - sulla base delle risorse disponibili, comunque non inferiori ai 16,3 milioni di euro, si darà attuazione **nel corso del 2010** ad una programmazione degli interventi che punti a **target specifici**. Sempre nell'ottica di quell'approccio flessibile e personalizzato che ha caratterizzato la prima fase di attuazione del FSE, gli interventi saranno rivolti alle **vecchie e nuove fasce di debolezza del mercato del lavoro** e verteranno:

Le politiche attive per il lavoro

- sulla costituzione e sul rafforzamento di reti di impresa, in particolare ai fini della loro stabilità e capacità di innovazione, affrontando congiuntamente le questioni dell'adattabilità, occupabilità e capitale umano, con specifico riferimento, all'esperienza in azienda di giovani ricercatori;
- su misure a favore della riduzione della disoccupazione intellettuale e femminile;
- su azioni volte a sostenere in generale la ricerca e la capacità di produrre ed applicare innovazione;
- su interventi volti a favorire l'occupabilità dei disoccupati "nuovi e di ritorno", anche ampliando e diversificando le competenze su nuovi orientamenti e professioni, ad esempio nel campo della "green economy".

Per le fasce di debolezza non copribili con le risorse derivanti dall'accordo Governo-Regioni del 16 febbraio o con le risorse del FSE, ed in particolare per le *fasce di età 16-18 anni* o *diritto-dovere*, le risorse saranno reperite, nei limiti della loro disponibilità, o con fondi regionali o con quelli derivanti dalla L.236/93 o dalla L.53/2000.

Tali indirizzi verranno estesi, oltre che alle azioni a regia regionale, alla parte di attività affidata alle province.

Ovviamente, nella filosofia generale dell'intera programmazione regionale in materia di politiche attive e di formazione professionale, verrà mantenuto

e rafforzato l'approccio volto a garantire **pari opportunità per tutti** nell'accesso all'istruzione, alla formazione e al lavoro.

Con specifico riferimento alla **parità di genere**, particolare attenzione continuerà ad essere posta:

- al rafforzamento delle reti tra organismi di parità (Consigliere di parità, referenti, animatrici) al fine di valorizzare le esperienze reciproche e potenziarne la capacità di intervento;
- alla logica del mainstreaming, sia garantendo una presenza femminile che orientativamente rifletta la situazione del mercato del lavoro, sia promuovendo azioni specifiche.

L'impatto sull'occupazione della crisi economica che tende provoca un inevitabile aumento del numero dei disoccupati destinatari di politiche attive nonché il complesso mix di politiche attive e passive che le Regioni sono chiamate ad attuare a seguito dell'Accordo del 12 febbraio 2009 in questa fase rendono l'organizzazione e la **gestione operativa** delle politiche del lavoro particolarmente gravosa. Pertanto, in base a quanto previsto dalla normativa nazionale di riferimento (Dlgs 276/03), appare opportuna sin da questo **finale di legislatura** la predisposizione di una **legge regionale** per "Accreditamento e autorizzazione per i servizi per il lavoro" che nasca da un **percorso partecipato** con le amministrazioni provinciali e con le parti sociali, atta ad estendere il numero dei soggetti erogatori di politiche del lavoro nel rispetto degli standard di servizio che la Regione stessa ha definito fin dalla passata programmazione comunitaria 2000-2006, oggetto essi stessi di possibili revisioni nel corso dei prossimi mesi.

3.11 Riforme istituzionali e modernizzazione della Regione

Le determinanti del cambiamento di questi ultimi anni, nonché lo scenario della crisi economica, chiamano la pubblica amministrazione ad accelerare il profondo processo di riforma del proprio modo di operare, sempre più necessario quale elemento per lo sviluppo dei territori. Una Pubblica amministrazione sempre più orientata al **miglioramento dei servizi per il cittadino e le imprese**, alla trasparenza dell'azione amministrativa, all'aumento dell'efficacia della propria azione in un contesto di risorse scarse, attraverso l'attivazione di processi di razionalizzazione. In questo contesto, l'azione della Regione si è basata sulla riforma dell'organizzazione interna regionale, sulla riforma ed il riassetto del sistema delle Agenzie Regionali e delle Società Partecipate e sulla forte spinta all'introduzione degli strumenti dell'ICT come strumento chiave per la trasformazione dei processi di lavoro e l'integrazione tra le pubbliche amministrazioni del territorio.

Le riforme endoregionali

L'attività di questi anni si è concentrata sulla **riforma endoregionale** - relativa principalmente alla riorganizzazione delle Comunità montane e all'istituzione degli Ambiti territoriali Ottimali (ATI) - e al riassetto del sistema delle Agenzie Regionali e delle Società Partecipate.

Si tratta di un processo articolato e particolarmente complesso da attuare che si colloca nell'ambito di un più ampio disegno di riordino normativo nazionale ancora piuttosto incerto. In particolare, il ritardo nella definizione ed approvazione della revisione del "**Codice delle autonomie**", in attuazione degli articoli 117 e 118 per l'adeguamento delle disposizioni in materia di città metropolitane e di enti locali sta in qualche modo rallentando l'attuazione di alcune disposizioni regionali, coerenti con le norme attualmente vigenti, ma che potrebbero porsi in contrasto con alcune delle norme contenute appunto nel nuovo Codice delle autonomie. Per quanto riguarda la riforma endoregionale, oggetto anche di uno dei **Progetti caratterizzanti** del Patto per lo sviluppo dell'Umbria "*Attuazione di procedure e strumenti per l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni*", **nel corso del 2010**, avranno piena attuazione i provvedimenti varati nel corso del 2009 sia per quanto riguarda i quattro ATI regionali, che diverranno effettivamente operativi, sia per quanto riguarda le Comunità montane con l'insediamento dei nuovi organi di governo, la definizione degli assetti organizzativi e il completamento delle dinamiche per la **riduzione dei costi di funzionamento** trattati in maniera più ampia **nel Capitolo 4**.

In particolare, per le **Comunità montane,** ridotte da 9 a 5 con le norme regionali la riduzione del numero dei componenti degli Organi rappresentativi e la riduzione delle indennità spettanti ai loro componenti comporta una razionalizzazione dei costi di gestione per circa 2 milioni di euro. Si è inoltre avviato un **processo di ottimizzazione** dell'utilizzo del personale attraverso processi di mobilità verso il sistema delle Autonomie locali e l'ente Regione. Questo percorso sarà **ultimato nel corso del 2010** con l'approvazione, da parte delle Comunità montane, delle nuove Piante organiche. La riduzione dei costi di gestione, l'utilizzo delle risorse regionali e l'ottimizzazione dell'utilizzo del personale **riescono a sopperire** al quasi azzeramento dei trasferimenti decisi dal Governo.
Per quanto riguarda il riordino territoriale mediante l'**istituzione di quattro A.T.I.**, organismi associativi plurifunzionali dei comuni, esso ha consentito la soppressione dei trentacinque organismi associativi monofunzionali dei comuni precedentemente esistenti. Gli A.T.I. operano sulla base, oltre che della LR n. 23/2007, delle disposizioni statutarie e regolamentari transitorie di cui alla D.C.R. n. 274/2008, essendo gli statuti in corso di approvazione.

I risultati ottenuti con le due leggi regionali, la 23/2007, in riferimento agli A.T.I., e la 24/2007, in riferimento alle Comunità montane, dovranno essere vagliati, come già detto, alla luce dei contenuti del nuovo "Codice delle Autonomie" a seguito della pre-adozione, da parte del Governo, del disegno di legge, sul quale si è aperto un confronto tra Regioni, ANCI, UPI e Governo.

Le Agenzie regionali

Per quanto riguarda invece le Agenzie regionali e le società partecipate, **nel corso del 2010** si concluderanno i percorsi di riorganizzazione che riguardano Sviluppumbria, Gepafin, Agenzia Umbria Sanità (AUS) e Agenzia per il Diritto allo Studio (ADISU). Per le prime due, in particolare, si dovrà procedere anche ad un riassetto del complessivo sistema delle partecipazioni, individuando le partecipazioni strategiche e definendo un concreto piano di dismissioni di tutte quelle non pienamente coerenti con le attività istituzionali di Sviluppumbria e Gepafin

Il riassetto organizzativo interno

Per quanto riguarda il **riassetto organizzativo interno,** l'Amministrazione regionale nell'ultimo decennio ha definito con i suoi atti di programmazione settoriale e nel Piano occupazionale 2007/2009 specifiche politiche in materia di organizzazione e di personale nell'ambito di un quadro di riferimento fortemente determinato dai vincoli della normativa sul contenimento della spesa per il personale ma anche dalla sempre più forte esigenza di aumentare l'efficacia dell'azione amministrativa. Per rendere ottimale il funzionamento dell'ente sono stati condotti, infatti, diversi interventi di **riassetto organizzativo, di accorpamento e di integrazione delle funzioni** derivanti dall'attuazione della L.R. 2/2003, di cui si tratta più specificatamente nel *Capitolo 4*, alle quali vanno aggiunte le disposizione della LR 14/2008 in materia di esodo incentivato, anch'esse richiamate nel successivo *Capitolo 4.* Vanno ricordati, inoltre, significativi interventi finalizzati all'organizzazione del lavoro, attraverso la reingegnerizzazione dei processi lavorativi diretti al perseguimento della **dematerializzazione** quale obiettivo trasversale dell'Amministrazione regionale, cui si darà particolare sviluppo **nel corso del 2010**.

La valorizzazione del personale

Per quanto riguarda le politiche di **valorizzazione del personale** - uno dei pilastri di questo processo di ammodernamento della macchina amministrativa – **nel corso del 2010** dispiegherà i suoi effetti la revisione degli strumenti di valutazione delle prestazioni della dirigenza e del personale, attuata nel corso del 2008, attraverso la messa a punto di alcuni aspetti dell'impianto metodologico di misurazione del contributo individuale al raggiungimento degli obiettivi dirigenziali e direzionali. Una particolare attenzione è stata posta alla definizione degli strumenti di valutazione delle prestazioni della dirigenza e del personale tutto. Dal 2000 ci si è dotati di un impianto metodologico di apprezzamento del contributo individuale al raggiungimento degli obiettivi dirigenziali e direzionali. I sistemi adottati sono stati costantemente ed attentamente monitorati e nel 2008 sono stati

oggetto di un ammodernamento, che dispiegherà i suoi effetti **nell'anno 2010**, diretto a supportare il processo di valutazione fin dalla fase di definizione e costruzione degli obiettivi.
È stato introdotto il ***Patto di servizio*** che rappresenta il momento iniziale del processo valutativo della prestazione individuale condiviso nell'ambito del quale si struttura il controllo di avanzamento delle attività prioritarie, a garanzia della trasparenza informativa sulle risultanze finali del processo di valutazione. In tale percorso si sono inserite le disposizioni della L. 15/2009, relativa all''ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, che nella sostanza non intaccano la filosofia dei sistemi di valutazione adottati dall'Amministrazione regionale nei quali sono già presenti tutti gli elementi essenziali contenuti negli orientamenti del Ministero della Pubblica Amministrazione e dell'Innovazione.

La formazione

Per quanto concerne la **valorizzazione delle professionalità**, la formazione del personale, da sempre elemento strategico della Regione Umbria, in questi ultimi anni ha giocato un ruolo fondamentale nel processo di crescita del sistema-regione, implementando quelle conoscenze e quei saperi indispensabili per affrontare le nuove competenze che la stagione delle riforme ha posto in capo alle Regioni. Dopo l'intensa attività sul fronte della rilevazione e dell'analisi, **nel corso del 2010** si svilupperanno le azioni previste dal Piano di Formazione 2009/2011, approvato con DGR n. 1127 del 27 luglio 2009, con interventi - soprattutto di formazione interna - volti non solo all'accrescimento delle conoscenze e delle competenze, ma anche al **miglioramento dei processi di lavoro.** Con tali interventi, orientati alla valorizzazione del risultato e all'ottimizzazione del rapporto tempo/costo/qualità, si intende produrre verso l'esterno ricadute positive, concrete e dunque misurabili. Le azioni programmate confermeranno il trend già in atto di privilegiare il ricorso alla formazione interna, all'interno del quale si colloca il riordino della Scuola di Pubblica Amministrazione "Villa Umbra" con la sua trasformazione in consorzio.
Nel corso del 2010 proseguirà, inoltre, la valutazione sistematica dell'effettiva ricaduta dell'azione formativa nell'ambito lavorativo.

Il reclutamento

Le specifiche **azioni di reclutamento**, nell'ambito del quadro delineato dal legislatore regionale con le leggi n.2/2005 e n.38/2007, si attueranno nel rispetto dei criteri fissati con la disciplina in materia di accesso agli organici regionali, che prevede, ovviamente, che l'Amministrazione, per le esigenze connesse con il proprio **fabbisogno ordinario**, assuma con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, fermo restando però la possibilità di ricorrere a forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali. In tale contesto, con la definitiva approvazione del regolamento relativo alla disciplina delle procedure selettive (pre-adottato con DGR n.

del 1128 del 27 luglio 2009), **nel 2010** si completeranno i percorsi di **acquisizione di personale dall'esterno** tramite **procedure concorsuali**, dando attuazione al Piano occupazionale 2007-2009 che prevede 38 azioni da avviare entro il primo semestre 2010 cui si aggiungono ulteriori assunzioni da effettuare con le modalità previste ai sensi della disciplina vigente sulle assunzioni obbligatorie, per un totale di 46 azioni di reclutamento dall'esterno.
Contestualmente, sono stati programmate azioni di potenziamento e di sviluppo del personale interno, prevedendo 46 azioni di progressione verticale di carriera che si completeranno **nel corso del 2010**.

La comunicazione interna: Intranet

La semplificazione e al miglioramento dei processi di lavoro è supportata anche dalla implementazione della Piattaforma Intranet: **nel corso del 2010** proseguirà lo sviluppo di percorsi e progetti per la cooperazione applicativa, l'interscambio e la de-materializzazione.
Si ipotizza quindi un trend in crescita del numero dei visitatori, anche per il consolidamento dell'utilizzo degli spazi virtuali di recente apertura che si contraddistinguono per una forte ricaduta in termini di miglioramenti dei servizi offerti all'esterno: *Elenco Prezzi e costi Opere Pubbliche*, *Sperimentazione VAS, Cartografia geologica a grande scala, Ricostruzione privati.*

Lo sviluppo dell'ICT

Per quanto riguarda lo **sviluppo dell'ICT**, nel 2009 sono state portate a compimento una serie di azioni che hanno posto le basi per un miglioramento tangibile dei servizi rivolti a cittadini e imprese che consentiranno **nel 2010**:

- accesso tramite "password unica" a tutti i servizi on-line della P.A. umbra, al fine di semplificare la fruizione dei servizi e l'espletamento delle pratiche on-line con la riduzione di tempi e spostamenti fisici ;
- interscambio automatico tra le banche dati della P.A. in cooperazione applicativa al fine di ottenere, ad esempio il controllo nelle prestazioni sanitarie ed assistenziali, il supporto alle azioni di contrasto della dispersione scolastica attraverso l'aggiornamento via rete dell'anagrafe scolastica, l'aggiornamento "ecografico-catastale" per la conoscenza del territorio e la riduzione di tempi e costi della "macchina amministrativa" grazie alla gestione informatica dei flussi documentali interni ed esterni.

Il 2010 sarà un anno rilevante per lo sviluppo dell'ICT. Tutti gli interventi previsti, siano essi suggeriti da esigenze di miglioramento interne all'amministrazione o di sviluppo della Società dell'informazione nel territorio regionale, saranno comunque ispirati ai principi che hanno guidato sino ad ora le iniziative della Regione:

- la volontà di operare secondo logiche di *sistema* e di *coesione istituzionale;*
- l'attenzione per la *sostenibilità* economica e organizzativa degli interventi, in un'ottica di riduzione della spesa e di aumento contestuale dell'efficienza;
- la convinzione che la Regione, in virtù delle proprie competenze istituzionali, possa favorire la *creazione delle condizioni abilitanti* per lo sviluppo delle ICT e per la diffusione dei processi di innovazione su tutto il territorio regionale.

In particolare, **nel corso del 2010** prenderanno avvio le iniziative definite nei principali documenti di pianificazione di settore, con particolare rifermento al PEI e al Piano strategico "Umbria2013".

Umbria 2013

Il Piano strategico per la Società dell'Informazione (**Umbria2013**), approvato con D.G.R. n.292 del 9 marzo 2009, fissa linee guida per lo sviluppo delle politiche di coesione e inclusione contro il "**digital divide**", per la crescita dell'economia della conoscenza, per la valorizzazione e la condivisione del patrimonio informativo, culturale e di conoscenza sia pubblico che privato, per lo sviluppo coordinato dei sistemi informativi pubblici regionali secondo modelli di cooperazione istituzionale e l'interoperabilità tra tutte le pubbliche amministrazioni territoriali.
Per il 2010 si prevede l'entrata a regime degli strumenti di governance del Piano strategico (tavolo interdirezionale, tavolo tecnico, tavoli tematici) e lo sviluppo dei primi Piani operativi tematici (POT), in collaborazione con tutte le Direzioni Regionali e gli Enti locali del territorio.

L'attuazione del Piano Umbria 2013 è strettamente connessa anche alla prosecuzione della **Infrastrutturazione digitale per gli enti locali del territorio** (e-gov). Da anni la Regione Umbria investe per la realizzazione di infrastrutture di rete per il collegamento telematico e sicuro tra le Pubbliche Amministrazioni ("CA-Umbria", "FED-Umbria", "E-Umbria" realizzate dalla società in-house Webred S.p.A.), con l'obiettivo di creare le condizioni per la messa in rete di servizi a cittadini e imprese. Una strategia che ha l'avvio di percorsi di de-materializzazione per la presentazione telematica delle istanze relative alla L.R.13/2009 (Piano Casa) e per la gestione online dei bandi di finanziamento TIC, PIA e Re.Sta.
Nel 2010 si completeranno gli ulteriori interventi puntando sul dispiegamento della **dematerializzazione**, sul supporto alla trasformazione organizzativa degli enti e l'erogazione dei servizi a cittadini e imprese con modalità innovative.

Sul territorio, la Regione ha promosso anche la diffusione di strumenti conoscitivi e operativi sulle tecnologie open source, con l'obiettivo di

mantenere viva l'attenzione verso la riduzione della spesa informatica presso i soggetti pubblici.
Anche su questo versante **per il 2010** si prevede di proseguire nell'impegno per la diffusione del software libero **(FLOSS)** presso tutte le Amministrazioni pubbliche, attraverso la promozione del riuso ed i bandi di finanziamento sul Fondo della L.R.11/2006.

L'attenzione al tema della sostenibilità economica e organizzativa dell'innovazione e l'esigenza di coordinare in modo continuativo il ricorso alle ICT da parte delle diverse unità organizzative interne alla Regione, anche per perseguire economie di scala, ha portato inoltre all'adozione sistematica del **P.E.I.** (Piano delle Esigenze Informatiche) quale strumento guida dell'Amministrazione regionale per la pianificazione e controllo degli interventi ICT.

Nel 2010 è previsto di proseguire sulle stesse direttrici degli anni precedenti ed in particolare:

PEI: Piano delle Esigenze Informatiche

- **ottimizzazione e sostenibilità degli investimenti ICT**, tramite la promozione dell'uso degli strumenti ICT per l'effettiva riduzione dei costi di riproduzione cartacea e di spostamento all'interno e all'esterno delle strutture regionali (ad esempio il potenziamento dei servizi intranet e di videoconferenza, accesso online a prodotti editoriali e le banche dati informative, dematerializzazione,…), la standardizzazione e messa a dominio delle postazioni di lavoro, la sperimentazione della virtualizzazione, lo snellimento e razionalizzazione dei processi di acquisto con particolare attenzione alla sostenibilità ambientale nei consumi dell'Amministrazione;
- **interventi diretti al miglioramento di servizi e rapporti con l'utenza istituzionale e privata**, attraverso la diffusione della Posta Elettronica Certificata (PEC) nell'operatività quotidiana per le comunicazioni delle strutture regionali con le altre PA, con i cittadini e le imprese, attivazione di un servizio online che permetta l'accesso ai dati contabili del portale €-Step agli utenti esterni accreditati (enti, fornitori, ecc), attivazione del sistema unitario di gestione e monitoraggio dei bandi comunitari (SMCF).

In particolare, nel 2010, lo sviluppo del **Portale della ragioneria** €-step - nell'ottica di una sempre maggiore semplificazione e personalizzazione dei rapporti tra cittadino ed amministrazione - verrà inserito nel nuovo progetto connesso allo sviluppo del sistema di identificazione certificata a livello nazionale e regionale, un progetto di e-government che consentirà di stabilire delle regole di accreditamento da parte dei soggetti esterni alla pubblica amministrazione, concordate e condivise a livello regionale, nel rispetto dei criteri normativi fissati in materia di privacy ed accessibilità.

Acquisti pubblici ecologici

Anche l'introduzione di criteri di sostenibilità ambientale nelle **procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche** contribuisce ad accelerare il processo di riforme delle stesse. Questo obiettivo inoltre risponde a quanto richiesto nel *Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente* (articolo 3, numero 6) e dal D.M. 8 maggio 2003, n. 203 del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio (Norme affinché gli uffici pubblici e le società a prevalente capitale pubblico coprano il fabbisogno annuale di manufatti e beni con quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato nella misura non inferiore al trenta per cento del fabbisogno medesimo). La Regione Umbria si è dotata di un provvedimento specifico mirato al raggiungimento di questi obiettivi. La L.R. 18/2008 infatti riguarda espressamente la promozione degli acquisti pubblici ecologici e l'introduzione di aspetti ambientali nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche.

Obiettivi strategici per il **2010** saranno pertanto:

- attuazione degli strumenti previsti dalla L.R. 18/2008, con particolare riferimento all'adozione di un Piano di azione di durata triennale finalizzato alla definizione di un programma operativo per l'introduzione dei criteri ambientali nelle procedure d'acquisto di beni e servizi e volto a conseguire l'obiettivo di riconversione al termine del primo triennio di almeno il trenta per cento delle proprie forniture;
- adozione dei provvedimenti di competenza regionale e promozione di iniziative e azioni nei confronti di altri soggetti pubblici e privati, anche mediante la stipula di apposite intese, accordi e convenzioni, al fine di facilitare l'adozione di pratiche coerenti con quanto previsto dalla normativa regionale.

Capitolo 4 Gli indirizzi di programmazione finanziaria

La manovra finanziaria regionale per l'anno 2010 della Regione Umbria si colloca in un contesto caratterizzato – come descritto nel Capitolo 1 - dal **perdurare della crisi economica** che, in questo finale di legislatura ed ancora di più nel corso del 2010, è atteso manifestarsi pesantemente sul versante delle famiglie, con particolare riferimento ai suoi effetti in materia di lavoro e occupazione. Su tale versante la Regione **proseguirà ad intervenire**, nei limiti delle sue competenze istituzionali e delle risorse disponibili, sia nei confronti delle imprese che delle famiglie, secondo le linee descritte nel Capitolo 2. A tale riguardo, le risorse che dovessero liberarsi in quanto destinate a linee di finanziamento con un grado di utilizzo inferiore alle aspettative, potranno essere destinate ad azioni per il mantenimento dei rapporti di lavoro e della capacità produttiva delle imprese (ad esempio contratti di solidarietà) e/o al sostegno al reddito per i soggetti esclusi da qualunque forma di tutela in caso di perdita del posto di lavoro.

Proseguirà inoltre l'impegno relativo alla gestione degli **ammortizzatori sociali in deroga**, di cui all'accordo Governo-Regioni del 12 febbraio 2009, in base agli indirizzi di cui si dà conto nello specifico paragrafo del Capitolo 3.

Va ribadita, in questo contesto, l'inadeguatezza dell'azione svolta dal Governo nazionale, improntata ad un'eccessiva cautela e alla mancanza di una chiara impronta riformatrice. L'inadeguatezza si è manifestata sia nella **scarsa disponibilità di risorse** messe a disposizione per **fronteggiare la crisi** – meno di 3 miliardi di euro di risorse nette - sia nell'**assenza di alcune opportune riforme** ed interventi, a partire dal tema degli ammortizzatori sociali. Inoltre, l'**utilizzo improprio dei Fondi per le politiche di coesione** (in particolare il Fas di parte nazionale) avrà delle ripercussioni anche sugli interventi strutturali indispensabili per adeguare la dotazione di capitale infrastrutturale ed umano del nostro paese.

Risorse per le politiche sociali

Su alcuni temi specifici, la scarsità di risorse finanziarie è particolarmente grave e pesante. In particolare, sul versante delle **politiche sociali**, nonostante la positiva intesa raggiunta con il Governo nazionale il 23 ottobre riguardo al rifinanziamento del fondo per la non autosufficienza, va segnalata l'ulteriore riduzione del Fondo per le politiche sociali, che è passato da 1.582 milioni di euro nel 2008, a 1.310 nel 2009, a 1.025 milioni previsti nel ddl Finanziaria, solo in parte compensati (ed in modalità da

chiarire) dal Fondo per la tutela dei diritti e delle prestazioni sociali, istituito dall'ultimo decreto anti crisi.
La Regione si è in parte fatta carico dei suddetti tagli con risorse proprie intervenendo nei seguenti settori:

- incremento di **3 milioni di euro** del fondo regionale per *funzioni socio assistenziali*, che è passato da 7,374 milioni nel 2007 a 10,374 nel 2009;
- integrazione di **4 milioni di euro** del fondo regionale per la *non autosufficienza*;
- **1,5 milioni di euro** per *abbattimento rette* per la frequenza asili nido;
- **900 mila euro** per *agevolazioni tariffarie* raccolta rifiuti in favore di disagiati sociali ed economici;
- incremento di **300 mila euro** di euro del fondo regionale per i *servizi socio educativi* che è passato da 2,7 milioni a 3 milioni;
- incremento di **400 mila euro** del fondo regionale per *l'accesso alle abitazioni in locazione*.

Ulteriori criticità per il "sociale" presenti nel **ddl finanziaria 2010**, di cui però vanno stimati gli effetti sulla Regione, si riferiscono a:

- riduzione di circa **37 milioni di euro**, rispetto al 2009 (già ridotto rispetto al 2008) dello stanziamento per il sostegno *all'accesso alle abitazioni in locazione* (205 milioni nel 2008, 181 nel 2009 e 144 nel 2010);
- riduzione di circa **41 milioni di euro**, rispetto al 2009 dello stanziamento del *fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza* (81 milioni nel 2009, 40 nel 2010);
- riduzione di circa **284 milioni di euro**, rispetto al 2009 (già ridotto rispetto al 2008) dello stanziamento del *fondo per le politiche sociali* (1582 milioni nel 2008, 1310 nel 2009 e 1025 nel 2010);

La Regione in ogni caso **continuerà ad intervenire** con la **piena operatività del Fondo per la Non Autosufficienza,** e con l'azione di sistema a contrasto dell'**impoverimento delle famiglie umbre** all'interno del Prina, di cui si parla nello specifico paragrafo del Capitolo 3.
A fronte dei tagli governativi, la Regione interviene con **risorse aggiuntive proprie** stanziate a livello pluriennale. In questo contesto emerge comunque, in relazione alla natura aggiuntiva delle risorse citate, l'esigenza di assicurare nel periodo 2009-2011 una quantità delle stesse tale da garantire la continuità e la stabilità degli interventi finanziati.

Malgrado la sottoscrizione del Patto per la salute 2009/2011 e il parziale accoglimento da parte del Governo delle richieste delle Regioni, permangono comunque alcune criticità relative alle risorse disponibili per il

Sistema sanitario regionale ed alla sua complessiva sostenibilità, come più ampiamente illustrato nel successivo specifico paragrafo.

Infine, sul versante della **scuola**, la Regione ha stanziato **450 mila euro** per coinvolgere già dall'anno scolastico 2009/2010 i lavoratori precari in esubero in "*progetti regionali*" da abbinare a brevi supplenze fino al loro riassorbimento nell'ambito del sistema scolastico è un'operazione che comunque scarica il costo di una discutibile decisione nazionale – di cui non è chiaro l'impatto sull'offerta formativa e sul sistema scolastico nel suo insieme – sulle regioni in modo unilaterale.

Ulteriori criticità per il mondo della scuola sono presenti nel **ddl finanziaria 2010** e si riferiscono a:

- riduzione di circa **12 milioni di euro**, rispetto al 2009 (che già era stato ridotto) dello stanziamento per *prestiti d'onore* e erogazione *borse di studio* (152 milioni nel 2008, 112 nel 2009 e 99 nel 2010);
- **azzeramento** nel 2010 dello stanziamento per garantire la *gratuità dei libri di testo* (era di 103 milioni nel 2009).

L'azione regionale sul **tema non verrà meno**, mediante un impegno specifico per innalzare il livello qualitativo del sistema scolastico regionale attraverso l'integrazione ed il potenziamento dei servizi scolastici; per quanto riguarda il **diritto allo studio**, a fronte della riduzione delle risorse nazionali, verrà garantito un impegno della Regione sia sul versante delle borse di studio sia su quello degli investimenti, ad esempio attraverso un rinnovamento dei collegi.
È pertanto ineludibile, sul tema della scuola, un accordo complessivo Governo-Regioni rispettoso delle prerogative istituzionali e di un'adeguata dotazione di risorse.

Opererà infine trasversalmente sull'azione regionale la prevista riduzione operata dal Governo nazionale di circa **26 milioni di euro** rispetto al 2009 (già ridotto rispetto al 2008) dello stanziamento statale del *fondo per le pari opportunità* (64 milioni nel 2008, 30 nel 2009 e 4 nel 2010).

A queste problematiche si accompagna il percorso di attuazione della Legge delega sul **federalismo fiscale**, per il quale è prevista l'adozione di specifici Decreti ministeriali di attuazione, di cui si è parlato nel Capitolo 2. Saranno decisive le scelte che verranno compiute sul versante della definizione dei Livelli essenziali di prestazioni, dei relativi fabbisogni e costi standard a cui ancorare la perequazione prevista dalla Legge delega e, soprattutto per quello che riguarda l'Umbria, le modalità di applicazione del principio riconosciuto nelle Legge della specificità delle regioni di piccola

Federalismo fiscale

dimensione. Per tale ragione, il percorso sarà attentamente seguito da un punto di vista tecnico e politico dalla Regione.
Il tutto è condizionato dall'evolversi del confronto tra Governo e Regioni anche alla luce dei ritardi e delle incertezze connessi alla definizione del "**Codice delle autonomie**", dalla criticità rappresentata dalle risorse che il nuovo Patto per la salute del 23 ottobre 2009 ha reso disponibili nel prossimo triennio per i sistemi sanitari regionali, oltre che dalla effettiva disponibilità, soprattutto in termini di cassa, dei Fondi Fas.
Lo scenario attualmente ipotizzato per la quantificazione delle grandezze finanziarie per il periodo 2010-2012 è quello previsto nel **bilancio pluriennale** approvato con la legge regionale 5/3/2009, n. 5.

Tab. n. 19 - Quadro riepilogativo delle entrate e delle spese 2008-2012
(Valori espressi in milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012
TOTALE GENERALE ENTRATE	***2.227,67***	***2.265,15***	***2.103,29***	***2.139,81***	***2.139,81***
Entrate a libera destinazione	**400,13**	**448,64**	**407,04**	**438,79**	**439,89**
Tributi propri	*198,13*	*207,79*	*203,79*	*205,79*	*205,79*
Compartecipazione tributi erariali	*79,52*	*69,57*	*71,24*	*100,27*	*100,27*
Altre entrate	*66,49*	*117,58*	*82,01*	*82,73*	*83,83*
Ricorso al mercato	*56,00*	*53,70*	*50,00*	*50,00*	*50,00*
Entrate a destinazione vincolata	**1.827,54**	**1.816,52**	**1.696,25**	**1.701,02**	**1.699,92**
Vincolo sanità	*1.464,75*	*1.529,27*	*1.518,84*	*1.552,41*	*1.551,31*
Altri settori	*362,79*	*287,24*	*177,41*	*148,61*	*148,61*

TOTALE GENERALE SPESE	***2.227,67***	***2.265,15***	***2.103,29***	***2.139,81***	***2.139,81***
Spese a libera destinazione	**400,13**	**448,64**	**407,04**	**438,79**	**439,89**
Personale (*)	*66,48*	*67,94*	*68,55*	*72,35*	*72,35*
Spese di funzionamento	*13,20*	*13,70*	*12,89*	*12,89*	*12,89*
Spese Consiglio	*20,10*	*20,13*	*20,13*	*20,13*	*20,13*
Spese operative con risorse proprie	*138,87*	*154,99*	*137,06*	*165,06*	*162,49*
Spese per funzioni trasferite	*13,06*	*13,03*	*13,03*	*13,03*	*13,03*
Oneri servizio debito (**)	*39,50*	*36,30*	*55,34*	*56,57*	*60,16*
Altre	*51,92*	*57,97*	*49,18*	*47,90*	*47,90*
Altre Sanità	*1,00*	*30,88*	*0,85*	*0,85*	*0,85*
Spese con indebitamento	*56,00*	*53,70*	*50,00*	*50,00*	*50,00*
Spese con vincolo	**1.827,54**	**1.816,52**	**1.696,25**	**1.701,02**	**1.699,92**
Spesa sanitaria	*1.464,75*	*1.529,27*	*1.518,84*	*1.552,41*	*1.551,31*
Altre vincolate	*362,79*	*287,24*	*177,41*	*148,61*	*148,61*

(*) al netto del personale ex legge 61/98.
(**) Nella valutazione occorre tenere conto che mentre l'anno 2009 è un valore assestato di bilancio, i valori 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*:** Elaborazione del Servizio Bilancio e finanza della Direzione Risorse umane finanziarie e strumentali, Regione Umbria

Rispetto a tale scenario si segnalano alcuni elementi di **criticità** determinati da un lato da una certa "rigidità" delle entrate e dall'altro da una dinamicità di alcune tipologie di spese che, **sebbene attentamente monitorate e sotto controllo**, rispondono a variabili indipendenti ed esogene.

Precisamente:

- l'andamento di alcune **entrate tributarie** (in particolare la tassa auto e il gas metano) e delle compartecipazioni alle accise (sulla benzina e sul gasolio), presenta da qualche anno un rallentamento rispetto al trend storico. Sulle proiezioni future potrebbero pesare un minor aumento del numero di nuove immatricolazioni di autovetture da un lato ed un ulteriore rallentamento dei consumi petroliferi dall'altro;
- la dinamica di alcune spese, tra cui quelle del Trasporto pubblico locale e mobilità alternativa, le già ricordate politiche sociali, le spese di funzionamento e gli investimenti finanziati con indebitamento (stante anche l'obiettivo di riduzione del ricorso al mercato), nonché l'impegno straordinario regionale sul versante anticrisi. Sulle proiezioni future pesano le incertezze derivanti da trend non sempre comprimibili con l'azione regionale e soprattutto l'aggravarsi delle politiche di tagli operate dal Governo nazionale: si richiama quanto descritto nel Capitolo 1, in merito alle future pesanti manovre di contenimento della spesa 2011-2012 ipotizzate dei documenti di programmazione finanziaria nazionale.

In questo quadro di pesanti incertezze, l'**equilibrio finanziario e la tenuta dei conti pubblici regionali** perseguito in questi anni è un **punto di forza**, in quanto ha garantito, garantisce e garantirà, se ne verranno proseguiti gli sforzi, margini di manovra per supportare e rafforzare le azioni che si rendono necessarie per fronteggiare le emergenze e le criticità sopradescritte.
La manovra complessiva di bilancio per il triennio 2010-2012 è impostata alla luce dello scenario illustrato in precedenza, che tiene conto della crisi congiunturale in atto e delle scelte del Governo contenute nella manovra finanziaria, delle criticità finanziarie del bilancio regionale, ma anche delle necessità emergenti nella società regionale per il manifestarsi della crisi.

In estrema sintesi, **gli indirizzi per la manovra finanziaria regionale del 2010**, che vengono meglio dettagliati di seguito, sono:

Gli indirizzi per la manovra finanziaria

- invarianza delle aliquote dei tributi propri regionali, nonostante il pesante quadro di riferimento finanziario descritto in precedenza;
- prosecuzione del percorso di miglioramento dell'efficienza dei processi di accertamento e riscossione delle entrate tributarie di competenza regionale, con particolare riferimento alla tassa automobilistica;

- ottimizzazione della gestione delle entrate di natura patrimoniale, proseguendo l'opera di complessivo riordino delle stesse a prescindere dalla natura giuridica;
- accelerazione delle procedure di valorizzazione del patrimonio;
- ulteriore stabilizzazione 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;
- ulteriore razionalizzazione degli interventi regionali di settore, con una più efficiente allocazione in favore di quelli non finanziabili con risorse di provenienza comunitaria e nazionale;
- spesa sanitaria secondo la riprogrammazione delle risorse definita dalla legge 133/2008.

Infine, sul versante della spesa, ci sono alcune questioni da segnalare che necessitano di particolare attenzione, oltre alle criticità già segnalate.
Dopo la legge di riforma e il **riassetto delle Comunità Montane**, è stato avviato un percorso di esodo incentivato che porta ad una rideterminazione delle spese. Resta in ogni caso la criticità, già nel 2010, sul versante delle risorse finanziarie disponibili per il sistema. È pertanto necessario, come descritto nel Capitolo 3, portare a definitivo **completamento il percorso di riforma**, accelerando le dinamiche di ottimizzazione dell'assetto, con abbattimento significativo dei costi di funzionamento e il pieno dispiegarsi delle azioni programmate nel 2009.

Un secondo punto, a cui si è già accennato, riguarda il **Trasporto pubblico Locale** (e di cui si parla anche in uno specifico paragrafo del Capitolo 3). Le misure di compensazione nazionale alla riduzione del Fondo nazionale Trasporti, operate mediante la compensazione del gettito dell'accisa, non sono sufficienti, neppure in regioni complessivamente virtuose e che da tempo stanziano risorse "aggiuntive" proprie - come l'Umbria - a far fronte alle esigenze finanziarie del Trasporto pubblico locale, sia con riferimento a quello su gomma che alle ferrovie concesse (FCU). Si rendono quindi necessari provvedimenti di natura strutturale sul versante degli assetti e su quello dei servizi, senza i quali risulterà problematico mantenere risorse sufficienti per il sistema "consolidato" del TPL, al quale potrebbero aggiungersi gli effetti di nuove modalità di trasporto, al momento privi di sostegno.

L'attivazione delle Holding regionale, il cui ulteriore rinvio sarebbe comunque negativo, sarebbe **in ogni caso insufficiente**, rendendosi necessaria una **revisione dell'organizzazione complessiva** dei servizi, con un ruolo adeguato da parte delle amministrazioni locali che, a parte

alcune eccezioni di realtà cittadine più sensibili, non hanno al momento garantito un impegno finanziario adeguato. La Regione quindi confermerà il suo **impegno straordinario** sul sistema di TPL, che necessiterà però di un'assunzione di responsabilità da parte dei livelli istituzionalmente interessati, a partire dalle due Province.

4.1 La politica delle spese

Questo versante della manovra finanziaria, alla luce dello scenario, delle criticità e degli indirizzi illustrati nel precedente paragrafo, è improntato ad una ulteriore **prosecuzione dell'opera intrapresa** da molti anni di razionalizzazione del complesso delle spese a libera destinazione regionale, con particolare riferimento a quelle relative al funzionamento dell'ente Regione, incluso il personale. Esse saranno affrontate già con la manovra di bilancio 2010, in particolare con una serie di azioni che consentano **la concentrazione** di risorse verso interventi altamente qualificanti e in grado di sviluppare sinergie, la **rivisitazione** delle varie poste di spesa per ricercare una sufficiente **flessibilità di bilancio**, il **proseguimento dell'opera di razionalizzazione**, la **rimodulazione** di stanziamenti di spesa e la **riallocazione** e **riorientamento** di risorse.

Per quanto riguarda le spese relative alle politiche regionali di settore, è avviata l'attuazione delle Politiche regionali di coesione, finanziate con i fondi provenienti dall'Unione Europea (Fesr, FSE, Feasr) e dal FAS. Si tratta di un complesso notevole di risorse, di cui si è già detto nel precedente Capitolo 3, finalizzate al complessivo innalzamento della competitività del sistema Umbria e destinate ad una pluralità di settori economici, dallo sviluppo rurale al sistema delle imprese, dall'energia ai beni culturali, dalla difesa dell'ambiente, alle politiche di istruzione, formazione e del lavoro. Va ribadita, su questo versante, l'**incertezza derivante dalla tempistica relativa alla 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** con risorse proprie, esse si riferiscono a stanziamenti previsti nel bilancio pluriennale per interventi settoriali finanziati con entrate proprie regionali, dove la possibilità di manovra delle poste di bilancio su cui la Regione può autonomamente disporre è più elevata, l'indirizzo continua ad essere la massimizzazione dell'efficienza nella loro allocazione mediante l'**accurata selezione** delle attività da finanziarie, privilegiando quelle che non trovano adeguato finanziamento con i fondi per le Politiche di coesione. *(cfr. Tab. n.20)*

Tab. n. 20 - Specifica finanziamento politiche di settore con risorse proprie regionali (escluse quelle finanziate con mutui) *(Valori in euro)*

Funzione obiettivo	Anni				
	2008	2009	2010	2011	2012
Organi istituzionali e amministrazione generale	12.366.288,88	13.563.159,88	12.908.959,88	13.058.959,88	10.258.959,88
Pol. Abit. e Int. Sett. edilizio	1.786.371,62	2.429.171,62	1.841.171,62	1.841.171,62	1.841.171,62
Difesa del suolo, prot. civile e tutela ambientale e opere pubbliche	4.094.178,98	4.893.366,00	4.264.014,28	4.264.014,28	4.264.014,28
Mobilità e trasporti (*)	59.811.294,36	69.465.162,36	63.399.537,36	91.098.468,66	91.098.468,66
Agricoltura, foreste	18.310.671,72	16.426.137,97	15.900.968,32	15.900.968,32	16.132.628,32
Ind, artig e commercio	6.311.173,32	8.711.276,09	5.496.276,09	5.496.276,09	5.496.276,09
Turismo	3.552.828,70	3.854.998,70	2.753.998,70	2.753.998,70	2.753.998,70
Istruzione, cultura, attività ricreative, infanzia, formazione. prof. e pol. del lavoro	18.850.472,00	18.851.939,00	17.057.909,00	17.207.909,00	17.207.909,00
Prot e tutela della salute	4.275.578,00	4.210.578,00	4.210.578,00	4.210.578,00	4.210.578,00
Protezione sociale	9.239.981,24	12.260.117,92	9.010.993,24	9.010.993,24	9.010.993,24
Progr strat. e socio-econ	150.000,00	200.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00
Altri interventi	120.000,00	120.000,00	120.000,00	120.000,00	120.000,00
TOTALE	**138.868.838,82**	**154.985.907,54**	**137.064.406,49**	**165.063.337,79**	**162.494.997,79**

(*) *l'aumento del 2011 e 2012 è dovuto alla diversa modalità di finanziamento del Trasporto pubblico che comporta la soppressione dei trasferimenti (dal bilancio dello Stato) e la loro sostituzione con ampliamento della capacità fiscale delle Regioni. Le spese quindi verranno considerate come finanziate con risorse proprie, ma ciò non significa necessariamente un aumento delle risorse complessivamente allocate dal bilancio regionale al settore.*

***Fonte*:** Elaborazione del Servizio Bilancio e finanza della Direzione Risorse umane finanziarie e strumentali, 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 e che continuano ad assegnare all'Umbria un buon giudizio.

Tab. n. 21 - Prospetto fabbisogno oneri mutui 2008-2012-Mutui a carico della Regione *(Valori in milioni di euro)*

OGGETTO	2008	2009	2010	2011	2012
1. Mutui contratti	*39,496*	*36,298*	*35,244*	*35,100*	*34,786*
2. Mutui da contrarre:	*0*	*0*	*20,100*	*21,470*	*25,370*
a) disavanzo 2006/7	0	0	8,2	8,2	8,2
b) disavanzo 2008	0	0	4,5	4,5	4,5
c) disavanzo 2009	0	0	4,2	4,2	4,2
d) disavanzo 2010	0	0	3,2	3,9	3,9
e) disavanzo 2011	0	0	0	0,67	3,9
f) disavanzo 2012	0	0	0	0	0,67
TOTALE	**39,496**	**36,298**	**55,344**	**56,570**	**60,156**

***Fonte*:** Elaborazione del Servizio Bilancio e finanza della Direzione Risorse umane finanziarie e strumentali, Regione Umbria

Per quanto riguarda le **spese di funzionamento**, verrà ulteriormente rafforzata l'azione di contenimento, che – va ricordato – è già stata attuata, con significativi risultati, negli anni passati, arrivando quindi ad un progressivo oggettivo assottigliamento dei gradi di libertà dell'ente regionale.

Tab. n. 22 - Specifica delle spese di funzionamento dell'ente *(Valori in euro)*

Oggetto	Anni		
	2009	2010	Differenza
Spese della Giunta	812.000,00	812.000,00	0,00
Comunicazioni istituzionali	712.339,20	733.000,00	20.660,80
Spese legali e contenzioso	492.906,69	410.000,00	-82.906,69
Bollettino Ufficiale	285.000,00	285.000,00	0,00
Relazioni Istituzionali	404.245,00	404.245,00	0,00
Rimborsi e accertamenti	335.000,00	305.000,00	-30.000,00
Imposte e tasse	625.114,00	535.114,00	-90.000,00
Manut. e acq. beni e servizi	2.644.201,00	2.639.201,00	-5.000,00
Gestione del patrimonio	5.278.366,00	5.045.000,00	-233.366,00
Spesa trasmissione dati	1.370.000,00	1.000.000,00	-370.000,00
Consulenze	321.500,00	314.000,00	-7.500,00
Altri oneri	421.143,00	411.143,00	-10.000,00
Totale spese funz. Giunta	***13.701.814,89***	***12.893.703,00***	***-808.111,89***
Spese per il Consiglio regionale	20.130.633,52	20.130.633,52	0,00
Totale generale	**33.832.448,41**	**33.024.336,52**	**-808.111,89**

***Fonte*:** Elaborazione del Servizio Bilancio e finanza della Direzione Risorse umane finanziarie e strumentali, Regione Umbria

4.1.1 Le risorse per l'assistenza sanitaria

Negli ultimi quindici anni in tutti i paesi Ocse si è rilevato un forte aumento della spesa sanitaria, non solo in termini nominali, ma anche in rapporto al PIL, in conseguenza di fattori quali l'invecchiamento della popolazione, lo sviluppo delle tecnologie, l'incremento delle aspettative da parte dei cittadini.

Nei paesi Ocse la spesa media complessiva, cioè sia quella posta a carico del sistema pubblico che quella sostenuta direttamente dai cittadini, si colloca attorno al 9% del PIL, anche se ci sono **forti differenze tra i livelli di spesa dei diversi Paesi:** nel 2007, secondo *l'Oecd Health Data pubblicato a luglio 2009,* i valori di spesa più alti in rapporto al Pil riguardavano Stati Uniti (16%), Svizzera (10,8%), Francia (11,0%) e Germania (10,4%), mentre l'Italia si attesta all'8,7%. Il confronto della spesa pro-capite a parità di potere d'acquisto mostra una grande variabilità che va dai 7.290 dollari degli USA, ai 3.588 della Germania, 3.601 della Francia, mentre l'Italia si attesta, sempre nel 2007, sui 2.686 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

2007 la Norvegia è all'84,1%, il Regno Unito 81,7%). L'Italia con il 76,5% si colloca in una posizione intermedia. Anche gli Usa, dove si sta discutendo della riforma sanitaria, e che è considerato un paese a sanità "privata", la spesa pubblica raggiunge il 45,4% del totale.
Quindi in Italia, nonostante la presenza di alcune situazioni di 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. Ovviamente, è necessario 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, rischiano seriamente di mettere a repentaglio la tutela della salute dei cittadini, all'interno di un quadro finanziario che – come dimostrano i dati – in Italia è al di sotto dei livelli dei paesi con sistemi di qualità paragonabile.
La situazione economico-finanziaria del Servizio Sanitario Regionale evidenzia, come si evince 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 2005-2007, assommando a fine periodo a **89,173 milioni di euro**, anche se la forte 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. 23 – Situazione economico – finanziaria del SSR *(dati espressi in milioni di euro)*

ANNO	Situazione al 31/12/2004*	2005	2006	2007	2008	2009	Totale complessivo
Risultato di esercizio SSR	-81,635 (*)	-11,079	-48,078	-2,381	0,000	0,000	-143,173
Insussistenze dell'attivo delle Aziende (da coprire)	-6,000						-6,000
Totale da coprire	**-87,635**	**-11,079**	**-48,078**	**-2,381**	**0,000**	**0,000**	**-149,173**
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**	**0,000**	**0,000**	**-89,173**

***(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, si è rilevata una consistenza adeguata alla copertura dell'intero importo necessario a tal fine.
Per quanto riguarda l'**anno 2008**, 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 2009,** sulla base dei dati di preconsuntivo si prevede di raggiungere il pareggio.
Si evidenzia infine che tali risultanze non coincidono annualmente con quelle calcolate secondo i criteri del *Tavolo ministeriale di Monitoraggio degli adempimenti regionali*. A tale riguardo si sottolinea che la verifica degli adempimenti relativa alla Regione Umbria **ha avuto sempre esiti positivi** fino all'anno 2008, ultimo anno di monitoraggio, in cui il risultato d'esercizio calcolato in base ai sopra citati criteri è positivo e, precisamente, pari a 9.996 milioni di euro.
In questo quadro, come accennato in premessa al paragrafo, si è inserita la manovra del Governo per il settore sanitario per il triennio 2009-2011, che si è caratterizzata – nonostante i dati Ocse descritti in premessa non denotino situazioni diverse da quanto accade negli altri paesi – per:

- un finanziamento assolutamente insufficiente del Fondo Sanitario Nazionale per il biennio 2010-2011, con un incremento percentuale nel 2010 dello 0,01%;
- il mancato rifinanziamento del Fondo per la Non Autosufficienza;
- il differimento del finanziamento dei fondi già stanziati per gli investimenti del SSN e il mancato rifinanziamento dell'art. 20 L. 67/88;
- per la numerosità di interventi normativi anche contradditori e caratterizzati da una "involuzione centralistica".

Le Regioni hanno chiesto da subito con determinazione ed in modo unitario al Governo di considerare le gravi conseguenze che sarebbero derivate dalla manovra così prospettata; tale confronto istituzionale ha portato alla sottoscrizione, il 23 ottobre 2009, del Nuovo Patto per la Salute 2010-2012.

Tabella n. 24 – Fondo Sanitario Nazionale 2007-2011 (*Valori in milioni di euro)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
FSN	96.551	100.577	103.971			
Variazione % annua	*3,63*	*4,17*	*3,37*			
Media annua variazioni %	*3,72*					
FSN Nuovo Patto per la Salute				106.214	108.653	111.695
Variazione % annua				*2,16*	*2,30*	*2,80*

***Fonte*:** Elaborazione della Direzione Sanità e Servizi Sociali, Regione Umbria

La tabella n. 24 mostra l'**evoluzione del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale** dal 2007 al 2012 ed evidenzia gli importi recentemente definiti con la sopracitata Intesa raggiunta tra il Governo e le Regioni. Per gli **anni 2010-2012**, gli importi previsti dall'**Intesa relativa al nuovo Patto per la Salute** sono, rispettivamente, pari a 106.214, 108.653 e 111.695 milioni di euro.

Va sottolineato che **gli incrementi per gli anni 2010, 2011 e 2012 sono significativamente inferiori** rispetto alla media del precedente triennio, pari a 3,72%.

La Tabella n.25 ricostruisce l'andamento del finanziamento del S.S.N. e dell'Umbria a partire dal 2000, così come previsto dalla normativa vigente.

Tabella n. 25 – Andamento del finanziamento del Servizio sanitario 2000-2012 e della spesa sanitaria 2000-2008 in Italia e in Umbria (*Valori in milioni di euro)*

Finanziamento SSN - Italia

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Risorse Assegnate o Previste	**64.292**	**71.271**	**75.597**	**78.564**	**81.275**	**88.195**	**93.173**	**96.551**	**100.577**	**103.971**	**106.214**	**108.653**	**111.695**
Incremento assoluto annuo		6.979	4.326	2.967	2.711	6.920	4.978	3.378	4.026	3.394	2.243	2.439	3.042
Incremento % annuo		*10,86*	*6,07*	*3,92*	*3,45*	*8,51*	*5,64*	*3,63*	*4,17*	*3,37*	*2,16*	*2,30*	*2,80*

Finanziamento SSN – Umbria (*)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Risorse Assegnate o Previste	**906**	**1.005**	**1.132**	**1.170**	**1.215**	**1.328**	**1.366**	**1.452**	**1.512**	**1.561**	**1.595**	**1.631**	**1.677**
Incremento assoluto annuo		99	127	38	45	113	38	86	60	49	34	37	46
Incremento % annuo		*10,93*	*12,64*	*3,36*	*3,85*	*9,30*	*2,86*	*6,30*	*4,13*	*3,24*	*2,16*	*2,30*	*2,80*

(*) per gli anni 2010-2011-2012, si ipotizza la quota storica di accesso al Fondo sanitario nazionale

Spesa del SSN – Italia

Italia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Spese	**70.173**	**76.230**	**79.549**	**82.220**	**90.394**	**97.163**	**99.648**	**102.519**	**108.747**
Incremento % annuo		*8,63*	*4,35*	*3,36*	*9,89*	*7,54*	*2,56*	*2,88*	*6,07*

Spesa del SSN- Umbria

Umbria	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Spese	**1.134**	**1.195**	**1.266**	**1.387**	**1.434**	**1.503**	**1.576**	**1.620**	**1.696**
Incremento % annuo		*5,38*	*5,94*	*9,56*	*3,39*	*4,81*	*4,86*	*2,79*	*4,69*

Fonte: Elaborazione della Direzione Sanità e Servizi Sociali, Regione Umbria

La situazione che si prospetta, in particolare per gli **esercizi 2010 e 2011**, seppur migliorata rispetto alle ipotesi iniziali prospettate dalla proposta formulata dal Governo, è quindi ancora fonte di difficoltà **per le Regioni** se si tiene conto, tra l'altro, dell'incremento della popolazione (vedi tabella seguente), fatto che le espone - anche quelle, come l'Umbria, che partono da una situazione di equilibrio - al rischio di **non riuscire ad assicurare i livelli essenziali di assistenza**.

Tra le criticità da sottolineare, una delle più rilevanti, per la nostra regione, è quelle della crescita demografica. Come emerge dalla Tabella **n. 26**, il dato dell'Umbria è notevolmente superiore a quello nazionale che, sulla base della quota pro-capite media nazionale, giustificherebbe, da solo, un aumento del finanziamento pari a circa 16 milioni di euro. La manovra descritta evidenzia, invece, per la nostra regione, per il 2010, un incremento di soli 34 milioni di euro.

Tabella n. 26 – Dinamica demografica anni 2002-2008 Italia, Umbria

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2002-2008
Popolazione Italia	57.321.070	57.888.245	58.462.375	58.751.711	59.131.287	59.619.290	60.045.068	
Incremento assoluto		567.175	574.130	289.336	379.576	488.003	425.778	2.723.998
Incremento %		*0,99*	*0,99*	*0,49*	*0,65*	*0,83*	*0,71*	*4,75*
Popolazione Umbria	834.210	848.022	858.938	867.878	872.967	884.450	894.222	
Incremento assoluto		13.812	10.916	8.940	5.089	11.483	9.772	60.012
Incremento %		*1,66*	*1,29*	*1,04*	*0,59*	*1,32*	*1,10*	*7,19*

Fonte: Elaborazione della Direzione Sanità e Servizi Sociali, Regione Umbria

Risulta chiara, quindi, nonostante i risultati positivi ottenuti dalle Regioni nel confronto con il Governo l'**insufficienza del finanziamento del SSN** tanto più se si tiene conto del fatto che in una situazione di crisi economica si incrementa il fabbisogno finanziario sanitario e che le normali tendenze inflattive (inflazione programmata all'1,5%) scontano a livello di settore tassi di norma più marcati.

Le misure per il 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 particolarmente 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, evitando forme di razionamento delle prestazioni e ridimensionamento dei livelli di assistenza.
In tale contesto l'attuazione delle misure di razionalizzazione della spesa è affidata all'**Agenzia Umbria Sanità** che fornisce una gestione centralizzata e unitaria per quanto concerne l'esercizio di attività di supporto, mentre

l'offerta sanitaria viene da questa coordinata a livello centrale fornendo strumenti operativi alla 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.
Nell'ambito dei **compiti di coordinamento assegnati, nel corso del 2010**, l'Agenzia Umbria Sanità provvederà:

- alla definizione, implementazione, sviluppo e mantenimento delle reti sanitarie al fine di garantire una armonica cooperazione dei servizi;
- a migliorare la qualità delle prestazioni erogate nonché la soddisfazione dell'utente attraverso gli strumenti dell'Accreditamento Istituzionale e dell'Audit civico;
- a incentivare la sperimentazione clinica dei farmaci destinati alle terapie innovative e/o all'uso compassionevole per malati senza alternative terapeutiche;
- a promuovere l'appropriatezza di prescrizione ed erogazione di prestazioni, sia in ambito ospedaliero che territoriale, con riduzione di prestazioni inappropriate e/o lo spostamento delle stesse in regimi assistenziali a minor costo.

Inoltre, nell'ambito dei **compiti di gestione assegnati, nel corso del 2010** l'Agenzia Umbria Sanità provvederà a:

- completare il processo di strutturazione della centrale acquisti;
- strutturare il programma dei fabbisogni delle Aziende Sanitarie secondo una logica di supporto al modello di organizzazione in rete dei servizi;
- organizzare la logistica delle Aziende Sanitarie Regionali secondo criteri funzionali al modello di organizzazione in rete dei servizi;
- organizzare le infrastrutture tecnologiche e informative, per favorire economia di scala, evitando la duplicazione (sistemi informativi, sistemi contabili, ect…).

Il primo gruppo di interventi permette di incidere sui volumi di attività con eliminazione di prestazioni inappropriate e conseguente contenimento dei costi di personale e beni e servizi relativi alle attività a gestione diretta. Ulteriori economie sono permesse dalla maggiore efficienza ed economicità nell'acquisizione dei fattori produttivi, garantite dal secondo gruppo di azioni.
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,** si istituiranno due Dipartimenti Interaziendali per la gestione dei laboratori tra Azienda Ospedaliera di Perugia e Azienda USL n. 2 e tra Azienda Ospedaliera di Terni e Azienda USL n. 4. Si dovrà istituire inoltre il dipartimento interaziendale funzionale per la rete dei laboratori delle aziende sanitarie regionali integrando le infrastrutture tecnologiche e logistiche.
- **Per i servizi di diagnostica per immagini,** si istituiranno due Dipartimenti Interaziendali tra Azienda Ospedaliera di Perugia e Azienda USL n. 2 e tra Azienda Ospedaliera di Terni e Azienda USL n. 4. Si dovrà istituire inoltre il dipartimento interaziendale funzionale per la rete dei servizi di diagnostica per immagini delle aziende sanitarie regionali integrando le infrastrutture tecnologiche e logistiche.
- **Per i servizi farmaceutici,** si istituiranno due Dipartimenti Interaziendali per l'Assistenza Farmaceutica, tra Azienda Ospedaliera di Perugia e Azienda USL n. 2 e tra Azienda Ospedaliera di Terni e Azienda USL n. 4. Il modello dipartimentale, si connota come principale strumento organizzativo di integrazione interaziendale, di garanzia economica e di indirizzo culturale e tecnico nelle materie di pertinenza.
  Verrà istituito il Tavolo di coordinamento permanente dei Servizi Farmaceutici, con il compito di supportare lo sviluppo sinergico delle azioni indicate dal PSR, valutare l'impatto organizzativo ed economico delle possibili manovre di integrazione e aggregazione su scala regionale e proporre soluzioni organizzative e tecnico-scientifiche finalizzate al miglioramento dell'assistenza farmaceutica e alla razionalizzazione e all' efficienza nell'uso delle risorse.
  Andrà completata l'integrazione dei sistemi unitari di gestione contabile e di monitoraggio (anche in termini di interfaccia con sistemi eterogenei) e allineati i flussi delle attività territoriali e ospedaliere, sia per quanto riguarda i farmaci che i dispositivi medici.

Per quanto concerne le **prestazioni sanitarie acquistate dagli erogatori privati** verranno adottate misure di contenimento dei volumi di attività in attuazione degli obiettivi di riduzione dei tassi di ospedalizzazione. Il coordinamento dell'attività dell'intera rete dei servizi pubblici e di quelli privati accreditati dovrà essere regolata da accordi contrattuali volti a organizzare un'offerta adeguata per l'intero territorio regionale con l'obiettivo di recuperare i flussi di mobilità passiva.

Infine, verrà perseguito, come anticipato, un **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 ha portato alla definizione di regole contabili e di controllo interno omogenee, in grado di produrre risultati confrontabili. Ciò ha

consentito l'implementazione di un modello di consolidamento dei bilanci dell'intera spesa del Servizio Sanitario Regionale. Il primo Bilancio Consolidato regionale, completo di metodica di costruzione, aspetti finanziari e analisi di bilancio, è stato redatto con riferimento all'anno 2007 e si pone come primo passo per l'avvio della fase più delicata di tale percorso quale è la revisione e certificazione di bilancio delle aziende sanitarie;

- l'adozione di un 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.

4.1.2 La spesa per il personale della Regione Umbria

L'Amministrazione regionale ha da tempo avviato un percorso di adeguamento della struttura organizzativa all'evoluzione del sistema del pubblico impiego ed ai processi di modernizzazione della P.A, attuando nel contempo misure di razionalizzazione e controllo della spesa del personale con un forte ridimensionamento del personale regionale. L'incidenza del turn-over e le disposizioni normative inerenti la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro e il collocamento a riposo del personale dipendente hanno prodotto in questi ultimi anni un importante contenimento della spesa del personale, pur in presenza di politiche occupazionali che hanno riguardato procedure di stabilizzazione, acquisizione dall'esterno mediante mobilità e concorsi pubblici, sviluppo professionale e politiche retributive per il personale interno.

I dati sulla **consistenza del personale** delle **categorie professionali** delle direzioni regionali, ADiSU ed ARUSIA) mostrano (vedi Tab. n. 27) che al **31.12.2001** esso ammontava a **1.398** unità a tempo indeterminato per la Giunta regionale, a cui va aggiunto il Consiglio. Ad oggi ammonta, invece, a **1.173** unità, sempre con riferimento al personale della Giunta regionale, con una contrazione complessiva pari al **16,09%.**

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 **84** unità con una riduzione pari al **35,38%**. Per la dirigenza regionale, nel **biennio 2008-2009** si è maggiormente evidenziata con la soppressione di n. 14 posizioni.

Tab. n. 27 - Consistenza del personale della Regione Umbria – Anni 2001-2009

Personale		31/12/2001			31/12/2002			31/12/2003			31/12/2004			31/12/2005			31/12/2006			31/12/2007			Proiezione al 31/12/2008			01/09/2009		
		Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2000	Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2001	Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2002	Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2003	Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2004	Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2005	Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2006	Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2007	Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2008
Dirigenti	*Consiglio*	19	**149**	*-12,4*	18	**138**	*-7,4*	14	**124**	*-10,1*	13	**108**	*-12,9*	13	**108**	*0,0*	12	**103**	*-4,6*	13	**106**	*2,9*	10	**104**	*-1,9*	9	**93**	*-10,6*
	Giunta	130			120			110			95			95			91			93			94			84		
Personale nelle Categorie	*Consiglio*	99	**1497**	*-0,7*	99	**1355**	*-9,5*	100	**1333**	*-1,6*	93	**1313**	*-1,5*	101	**1316**	*0,2*	104	**1337**	*1,6*	100	**1301**	*-2,7*	119	**1306**	*0,4*	115	**1288**	*-1,4*
	Giunta	1398			1256			1233			1220			1215			1233			1201			1187			1173		
RST *	*Giunta*							**95**			**83**		*-12,6*	**72**		*-13,3*												
Tot. Personale in forza (comparto, RST e dirigenza)	*Consiglio*	**118**	**1646**	*-1,9*	**117**	**1493**	*-9,3*	**114**	**1552**	*4,0*	**106**	**1504**	*-3,1*	**114**	**1496**	*-0,5*	**116**	**1440**	*-3,7*	**113**	**1407**	*-2,3*	**129**	**1410**	*0,2*	**124**	**1381**	*-2,1*
	Giunta	**1528**			**1376**			**1438**			**1398**			**1382**			**1324**			**1294**			**1281**			**1257**		
Personale a Tempo determinato****	*Consiglio*	**1**	**193**	*5,5*	**0**	**133**	*-31,1*	**0**	**83**	*-37,6*	**17**	**95**	*14,5*	**21**	**125**	*31,6*	**1**	**111**	*-11,2*	**1**	**85**	*-23,4*	**1**	**75**	*-11,8*	**0**	**63**	*-16,0*
	Giunta	**192**			**133**			**83**			**78**			**104**			**110**			**84**			**74**			**63**		

Fonte: Elaborazione della Direzione Risorse finanziarie, umane e strumentali, Regione Umbria.

***** RST = Ruolo Speciale Transitorio a tempo indeterminato ex L.R. 2/2003

NB: per l'anno 2010 si prevede il completamento delle azioni programmate nel Piano Occupazionale 2007-2009 ed il dispiegamento degli effetti di alcune azioni già avviate (concorsi pubblici, progressioni verticali di carriera, procedure di stabilizzazione, mobilità esterna, esodo incentivato del personale, collocamento a riposo d'ufficio, etc) con una riduzione complessiva del personale regionale pari al 4,6%

Complessivamente, il personale regionale in forza alla Giunta (categorie professionali e dirigenza) al 31.12.2001 ammontava, pertanto, a n. **1528** unità mentre oggi ammonta a n. **1257** unità con una riduzione pari al **17,73%**. Un'ulteriore razionalizzazione è ipotizzata **per il 2010** e all'interno della quale si colloca, come ulteriore percorso di riassetto complessivo, il completamento del **riordino delle agenzie regionali** con l'ADiSU, per la quale il processo verrà portato a compimento nel 2009, e proseguirà con AUS e ARUSIA.

Con riferimento all'esodo del personale, la L.R. n. 14 del 2008 è intervenuta su un duplice fronte disciplinando, da un lato, la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro del personale delle categorie professionali mediante corresponsione di incentivo economico ("Esodo incentivato") e, dall'altro, il collocamento a riposo del personale dipendente, compresa la dirigenza, in possesso del requisito di 40 anni di anzianità contributiva e 60 anni di età anagrafica.

L'operazione congiunta ha determinato nel 2009 il collocamento a riposo di n **67** unità di personale per "Esodo incentivato", con una corrispondente riduzione della dotazione organica complessiva, e di n **9** unità per collocamento a riposo d'ufficio.

Il percorso intrapreso è stato riproposto con uno specifico Disegno di Legge che dopo l'approvazione del Consiglio **dispiegherà ulteriori effetti nel 2010**. Sulla base dello stesso, infatti, circa **50** dipendenti possono essere interessati alla risoluzione consensuale incentivata del rapporto di lavoro e n. **10** dal collocamento a riposo d'ufficio per il raggiungimento di 40 anni di anzianità contributiva e 60 anni di età anagrafica, con un **ulteriore effetto complessivo di contenimento della spesa del personale**.

Tab. n. 28 - Consistenza del personale della Regione Umbria – proiezione 2009-2010

Personale		01/09/2009			proiezione al 31/12/2009			proiezione al 1/01/2010		
		Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2008	Valore Assoluto		Va.% rispetto al 01/09/09	Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2009
Dirigenti	*Consiglio*	9	**93**	*-10,6*	8	**92**	*-1,1*	7	**93**	*1,1*
	Giunta	**84**			**84**			**86**		
Personale nelle Categorie	*Consiglio*	115	**1288**	*-1,1*	117	**1294**	*0,5*	117	**1229**	*-5,0*
	Giunta	**1173**			**1177**			**1112**		
Tot. Personale in forza (comparto e dirigenza)	*Consiglio*	**124**	**1381**	*-1,8*	**125**	**1386**	*0,4*	**124**	**1322**	*-4,6*
	Giunta	**1257**			**1261**			**1198**		

Fonte: Elaborazione della Direzione Risorse finanziarie, umane e strumentali, Regione Umbria.

Inoltre, in attuazione della L.R. 38/2007, nel pieno rispetto della programmazione, sono giunti a conclusione i percorsi che hanno portato all'inserimento nel ruolo ordinario:

- del personale assunto dalla Giunta regionale ai sensi della legge regionale n. 2/2003 e già titolare di contratto di lavoro a tempo determinato ex L. 61/98 (recante norme su interventi urgenti in favore delle zone terremotate delle regioni Marche e Umbria e di altre zone colpite da eventi calamitosi) presso gli Enti locali;
- del personale già assunto a tempo determinato e/o con forme di lavoro flessibile per la durata di tre anni nel quinquennio.

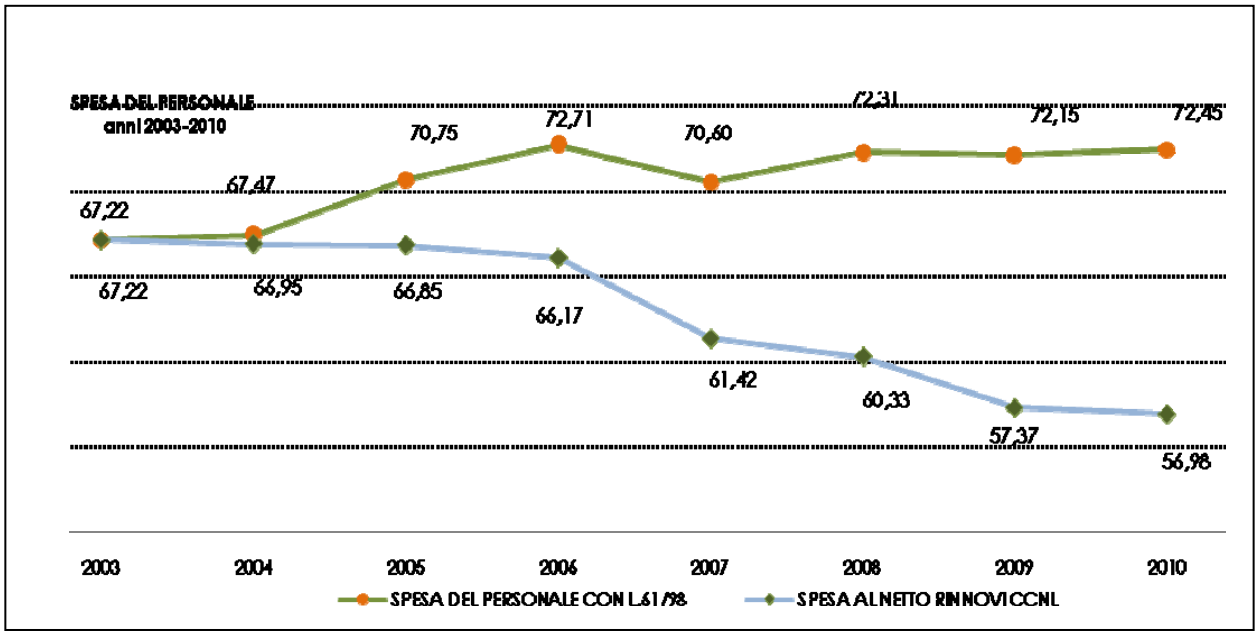
Sono state stabilizzate complessivamente **52** unità di personale. Gli effetti degli **interventi di stabilizzazione** di personale delle categorie professionali intraprese nel biennio precedente si riverberano anche nel corso del 2010. In particolare, anche **nel 2010**, già definito nel relativo Piano, è prevista la stabilizzazione con contratto di lavoro a tempo indeterminato di **46** unità di personale delle categorie professionali afferenti le graduatorie di procedure concorsuali già concluse.

L'effetto di tutte le azioni sopra elencate si dispiegherà **anche nel 2010** e comporterà un'**ulteriore riduzione del personale regionale** complessivo con una percentuale che potrà arrivare al **21,6%**.

Per quanto riguarda il programma di riordino delle Comunità Montane, si è operato anche per la **mobilità incentivata** e l'**esodo incentivato** per il personale non dirigenziale; sulla base di un accordo sottoscritto tra la Regione, l'UNCEM e le Rappresentanze sindacali sono stati attuati percorsi di risoluzione consensuale e di mobilità che al momento hanno interessato n. 42 (22+20) unità di personale, con effetti di contenimento della spesa, già nel 2009, ma **ancor più nel 2010**, nei bilanci delle Comunità montane. Nel 2010 tali azioni dovranno **nuovamente dispiegarsi** per portare a compimento le politiche intraprese, ferma restando la criticità segnalata sul complesso del sistema di funzionamento della Comunità Montane.

I dati riferiti alla spesa di personale rappresentata nella figura che segue, elaborati in termini di competenza in relazione agli assestamenti finanziari degli esercizi di riferimento, evidenziano:

1. la **sostanziale stabilità della spesa del personale** nel suo complesso;
2. il **trend decrescente della stessa** valutata al netto dei rinnovi contrattuali intervenuti nel periodo, e questo **nonostante il graduale assorbimento** nei capitoli di spesa del personale regionale dei costi per il personale finanziato con i fondi della ricostruzione sismica e le politiche occupazionali di cui sopra.



L'andamento della spesa del personale registrato ha consentito e consente di ottemperare anche alle disposizioni legislative inerenti la razionalizzazione della spesa di personale, in particolare quanto indicato dall'art.1, comma 557, L. 296/2006 (legge finanziaria per l'anno 2007) che prevede il contenimento della spesa di personale per gli esercizi di riferimento nella misura dell'anno precedente *(in merito anche parere Corte dei conti - Lombardia n.42/2009: la spesa di competenza va considerata al netto degli oneri derivanti dai contratti collettivi nazionali…. al fine di garantire un raffronto tra dati omogenei ed un corretto monitoraggio della spesa di personale…).*

La spesa per l'anno 2009 tiene conto del dato finanziario di cui all'assestamento di bilancio in esercizio, mentre **la previsione di spesa per l'anno 2010 è adeguata** per sostenere la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro proposta per l'anno 2009, l'ulteriore assorbimento dei costi per il personale finanziato con i fondi della ricostruzione sismica e l'impatto delle politiche occupazionali già programmate.

Tab. n. 29 - Spese per il personale della regione Umbria, anni 2003-2010

SPESA PERSONALE GIUNTA REGIONALE 2003-2010								
OGGETTO	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
	Assestato	**Assestato**	**Assestato**	**Assestato**	**Assestato**	**Assestato**	**Previsione**	**Previsione**
SPESE CONSOLIDATE	**48.529.909,09**	**50.032.500,00**	**51.176.551,61**	**51.975.324,37**	**49.680.922,41**	**50.793.253,00**	**52.092.634,00**	**54.022.000,00**
Personale APT	746.380,51	704.000,00	818.000,00	819.981,37	0,00	0,00	0,00	0,00
Personale AUR	411.000,00	404.000,00	414.000,00	410.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Personale ARPA	641.000,00	810.000,00	850.000,00	320.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Personale comandato	765.000,00	876.000,00	876.000,00	1.450.000,00	1.600.000,00	1.040.000,00	700.000,00	500.000,00
Direttori	1.265.705,89	1.280.000,00	1.200.000,00	1.450.000,00	1.860.000,00	1.860.000,00	1.860.000,00	1.860.000,00
Personale GIUNTA	43.121.119,49	44.043.500,00	45.310.551,61	45.975.000,00	45.054.711,94	46.992.162,00	48.336.000,00	50.662.000,00
Tempo determinato	1.063.103,20	1.389.000,00	1.282.000,00	1.120.343,00	941.994,21	901.091,00	1.196.634,00	1.000.000,00
Personale AUL	516.600,00	526.000,00	426.000,00	430.000,00	224.216,26	0,00	0,00	0,00
TRATTAMENTI ACCESSORI	**10.135.796,42**	**10.597.652,64**	**12.470.108,56**	**12.678.000,00**	**13.269.953,87**	**13.514.608,00**	**13.699.000,00**	**13.649.000,00**
Fondo miglior.	5.856.500,00	6.300.000,00	8.200.000,00	8.200.000,00	8.617.435,00	9.121.000,00	9.400.000,00	9.350.000,00
Straordinario	237.000,00	240.000,00	240.000,00	255.000,00	255.000,00	255.000,00	255.000,00	255.000,00
Retribuzione risultato Dirigenti	3.493.000,00	3.509.000,00	3.509.000,00	3.702.000,00	3.804.000,00	3.510.000,00	3.450.000,00	3.450.000,00
Missioni	538.000,00	538.000,00	500.000,00	500.000,00	500.000,00	509.713,00	500.000,00	500.000,00
Incentivi avvocatura	11.296,42	10.652,64	21.108,56	21.000,00	93.518,87	118.895,00	94.000,00	94.000,00
ALTRE SPESE	**377.697,00**	**364.093,76**	**329.686,55**	**389.726,89**	**368.223,30**	**504.156,00**	**408.146,00**	**258.146,00**
Formazione Giunta	284.000,00	312.396,76	287.524,05	284.850,59	263.232,30	399.050,00	299.146,00	149.146,00
Concorsi	87.900,00	45.900,00	37.900,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00
Aran	5.797,00	5.797,00	4.262,50	4.876,30	4.991,00	5.106,00	9.000,00	9.000,00
SPESE VARIABILI	**1.656.000,00**	**548.000,00**	**238.000,00**	**130.000,00**	**30.000,00**	**30.000,00**	**230.000,00**	**230.000,00**
Incentivo Dirigenti	1.500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Transazioni	156.000,00	548.000,00	238.000,00	130.000,00	30.000,00	30.000,00	230.000,00	230.000,00
SPESA PER IL PERSONALE	***60.699.402,51***	***61.542.246,40***	***64.214.346,72***	***65.173.051,26***	***63.349.099,58***	***64.842.017,00***	***66.429.780,00***	***68.159.146,00***
SPESE PERSONALE ORGANI	**1.220.000,00**	**1.260.000,00**	**1.312.000,00**	**1.392.000,00**	**1.527.000,00**	**1.527.000,00**	**1.527.000,00**	**1.527.000,00**
Supporto Giunta	718.000,00	740.000,00	740.000,00	820.000,00	820.000,00	820.000,00	820.000,00	820.000,00
Gabinetto	502.000,00	520.000,00	572.000,00	572.000,00	707.000,00	707.000,00	707.000,00	707.000,00
Personale trasferito/Turn over								
TOTALE SPESA AL NETTO PERSONALE EX LEGGE 61/98	**61.919.402,51**	**62.802.246,40**	**65.526.346,72**	**66.565.051,26**	**64.876.099,58**	**66.369.017,00**	**67.956.780,00**	**69.686.146,00**
	1.444.173,13	**1.590.913,27**	**1.461.551,61**	**1.989.000,00**	**1.969.000,00**			
Mensa	737.839,00	810.000,00	900.000,00	900.000,00	930.000,00			
Autoparco	335.051,61	407.551,61	407.551,61	755.000,00	685.000,00			
Collaboratori esterni	*371.282,52*	*373.361,66*	*154.000,00*	*334.000,00*	*354.000,00*			
Personale ex legge 61/98	5.301.464,00	4.667.804,45	5.220.222,04	6.147.193,96	5.726.883,96	5.942.898,00	4.199.634,00	2.770.000,00
TOTALE SPESA GIUNTA	**67.220.866,51**	**67.470.050,85**	**70.746.568,76**	**72.712.245,22**	**70.602.983,54**	**72.311.915,00**	**72.156.414,00**	**72.456.146,00**

***Fonte*:** Elaborazione del Servizio Amministrazione del personale e relazioni sindacali della Direzione Risorse umane, finanziarie e strumentali, Regione Umbria

4.2 La politica delle entrate

Nel 2008, complessivamente, il grado di realizzazione delle previsioni delle entrate tributarie è stato elevato, oltre il 99%. Come si evince dalla tabella n.30 su un totale di 1,5 miliardi di euro le imposte sulle attività produttive assicurano quasi il 30% delle entrate tributarie regionali; le imposte sul reddito personale rappresentano poco più del 6% del totale mentre le imposte sui consumi e la mobilità rappresentano oltre il 63% del gettito complessivo. Le tasse ambientali non raggiungono l'1% come pure i rimanenti tributi regionali (tasse sulle concessioni e tassa per il diritto allo studio).

Tab. n 30 – Previsioni e Accertamenti entrate tributarie, anno 2008 – *Valori in milioni di euro*

ENTRATE TRIBUTARIE	PREVISIONI 2008	ACCERTAMENTI 2008	
	Valori	Valori	%
Imposte sulle attività produttive:			
IRAP (privata)	286,69	282,64	*18,96*
IRAP (pubblica)	156,76	156,76	*10,51*
Tasse sulle abilitazioni professionali	0,00	0,03	*0,00*
Imposte sul reddito personale:			
Addizionale regionale all'Irpef	96,78	95,56	*6,41*
Imposte sui consumi e sulla mobilità:			
Compartecipazione all'IVA	784,25	784,25	*52,60*
Compartecipazione all'accisa sulla benzina	36,00	23,74	*1,59*
Compartecipazione all'accisa sul gasolio per autotrazione	39,55	38,17	*2,56*
Tassa automobilistica	87,00	87,66	*5,88*
Tassa automobilistica recupero anni pregressi	4,00	9,36	*0,63*
Imposta sulla benzina	0,00	0,00	*0,00*
Tasse ambientali:			
Addizionale regionale all'imposta sul gas metano	4,50	2,88	*0,19*
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti	3,00	3,11	*0,21*
Altri tributi:			
Tasse sulle concessioni regionali (raccolta tartufi, caccia e pesca, altre)	3,93	3,71	*0,25*
Tassa per il diritto allo studio universitario	3,10	3,10	*0,21*
TOTALE	**1.505,56**	**1.490,97**	***100,00***

***Fonte*:** Elaborazione del Servizio Ragioneria e fiscalità regionale della Direzione Risorse umane finanziarie e strumentali, Regione Umbria

Il consistente incremento del gettito derivante dal **recupero dell'evasione** tributaria (tasse automobilistiche regionali) deriva oltre che dalla notifica degli avvisi di accertamento per l'anno di imposta 2005 anche dall'iscrizione a ruolo degli avvisi di accertamento degli anni 2000, 2001 e 2002. La riduzione dell'accisa sulla benzina deriva da una forte contrazione dei consumi mentre il calo dell'addizionale dell'imposta sul gas metano deriva sia da un minor consumo che dalle modalità di riversamento (acconti/conguagli).

La politica delle entrate, per il triennio 2010-2012, **non subirà gli effetti del processo di attuazione del federalismo fiscale** previsto dall'art. 119 della Costituzione e delle disposizioni della legge n. 42 del 5 maggio 2009; infatti, l'applicazione delle nuove regole, come è noto, scatterà a decorrere dal 2016. In attesa dell'emanazione dei vari decreti delegati, che ridisegneranno complessivamente gli assetti finanziari delle regioni, si è provveduto con legge regionale n. 26/2008 ad istituire l'Irap come **tributo proprio**, anche se con il decreto legge 207/2008 (c.d. decreto mille proroghe) la regionalizzazione dell'imposta è stata rinviata al 1° gennaio 2010.
La Regione proseguirà l'azione di modernizzazione del sistema tributario regionale con azioni volte alla semplificazione delle procedure gestionali ed a rendere più facile assolvere gli obblighi fiscali (maggiori servizi su internet, riduzione dei tempi di accertamento, ecc.).

In primo luogo, **non è prevista alcuna manovra sui tributi regionali nel corso del 2010**. La motivazione, al di là delle scelte compiute a livello nazionale risiede soprattutto nella **scelta politica** derivante dalla consapevolezza che in un momento di una drammatica difficoltà congiunturale non sarebbe stato comunque utile e opportuno operare sul versante di una manovra sulle aliquote e basi imponibili, ovviamente per quanto di competenza regionale.

Inoltre, per l'esercizio finanziario 2010 proseguirà l'attività di **accertamento e recupero dell'evasione fiscale**, soprattutto in materia di tasse automobilistiche, cercando non solo di ridurre ulteriormente il tempo tra l'assolvimento dell'obbligazione tributaria dei contribuenti e quello del controllo (di norma tre anni), ma soprattutto di **semplificare le modalità di accertamento**. Si intende infatti procedere all'invio - ai contribuenti che non risultano in regola con i pagamenti della tassa automobilistica - di un avviso bonario (da recapitare con posta ordinaria), e poi procedere direttamente all'iscrizione a ruolo delle somme che risultano dovute.
In questo modo si eliminerà la notifica degli avvisi di accertamento realizzando per l'Amministrazione regionale una **riduzione sia dei costi sostenuti per la predetta attività che dei tempi di riscossione** delle maggiori somme accertate, e contemporaneamente ridurre gli adempimenti a carico dei contribuenti ai quali, pertanto, verrà recapitato un solo atto esecutivo, la cartella di pagamento.

Nuovo impulso nella strategia di recupero delle entrate tributarie

A decorrere **dal 2010** verrà avviata una **razionalizzazione organizzativa** delle attività riguardanti l'acquisizione delle risorse derivanti dalle entrate di **natura patrimoniale,** compresa la gestione dei canoni concessori afferenti i beni del demanio e del patrimonio (miniere, cave, acque minerali, viabilità), con accentramento quindi delle relative funzioni presso un'unica struttura regionale, che - anche avvalendosi di società partecipate in house

o per alcune operazioni ricorrendo a servizi in outsourcing - curerà sia le entrate tributarie che quelle non tributarie. L'obiettivo è di uniformare e semplificare le procedure interne e tra queste anche quelle connesse al procedimento contabile, in particolare la fase della riscossione, al fine di poter meglio agevolare e semplificare gli adempimenti richiesti ai cittadini.

Accelerazione azioni dirette alla valorizzazione del patrimonio immobiliare

Per quanto riguarda i beni regionali appartenenti al patrimonio immobiliare, con il **Programma triennale di politica patrimoniale 2010-2012** saranno aggiornate, nel rispetto delle politiche di sviluppo sociale ed economico dei territori interessati e alla luce delle difficoltà attuali del mercato immobiliare e delle esperienze già fatte, le strategie che permettano una accelerazione della valorizzazione degli immobili da alienare e/o mettere a reddito.
Tra queste azioni particolare rilievo avranno i progetti di **valorizzazione del patrimonio ex Anas e FCU** relativamente ai beni non più strumentali che dovrebbero essere interessati sia da operazioni di alienazione che di riqualificazione e messa a reddito; di rilievo l'operazione relativa al **miglioramento dell'offerta abitativa** per gli studenti che prevede la realizzazione di nuove residenze universitarie.
Proseguiranno, inoltre, le procedure di alienazione già attivate con i precedenti atti di programmazione relativamente alla vendita delle aziende agrarie e dei fabbricati rurali, presuntivamente quantificati in 60 unità, che dovrebbero comportare nel triennio 2010-2012 risorse per circa 10 milioni di euro. Il processo di valorizzazione, infatti, a causa delle procedure autorizzative, dei piani locali e dei numerosi soggetti coinvolti è di media/lunga durata.
Si evidenzia, inoltre, che **nel corso del 2010** proseguiranno i lavori manutentivi anche **al fine del contenimento delle spese di funzionamento** delle sedi regionali e tra questi riveste particolare rilievo quelli che interessano il "Broletto". Gli interventi non saranno limitati al solo aspetto funzionale ma prevedono l'introduzione di fonti energetiche rinnovabili e sistemi per il contenimento dei consumi energetici; quindi, interventi che non solo aumenteranno gli standard qualitativi ma contribuiranno alla riduzione dei costi gestionali.

Riduzione in prospettiva del ricorso al mercato finanziario

Per quanto riguarda il **ricorso al mercato finanziario,** 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. Un'ulteriore ristrutturazione dello stesso non è ipotizzabile in questa fase, anche alla luce delle mutate tendenze di mercato.
Il ricorso al mercato è stato mantenuto su livelli prossimi ai 56 milioni di euro negli ultimi anni, e per esso, come riportato nel paragrafo precedente, è necessaria, in un'ottica di medio termine, un'opera di riduzione del medesimo, alla luce di un'accurata selezione dei fabbisogni e tenuto presente delle necessità di alcuni investimenti chiave a cui verrà comunque data attuazione a partire dal 2010.