

REGIONE UMBRIA

Documento annuale
di programmazione
della Regione Umbria
2006-2008

INDICE

Presentazione

Capitolo 1

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

- 1.1 *Il quadro congiunturale dell'economia internazionale e italiana « 1*
- 1.2 *Le scelte di politica economica del Governo: Dpef 2006-2009 e Finanziaria 2006..... « 8*
 - 1.2.1 *Gli obiettivi macroeconomici e i provvedimenti previsti « 8*
 - 1.2.2 *Gli effetti sulla finanza regionale e locale « 16*
- 1.3 *Il quadro dell'economia umbra..... « 21*
 - 1.3.1 *L'economia umbra nel 2004-2005 « 21*
 - 1.3.2 *Il mercato del lavoro in Umbria « 27*
 - 1.3.3 *Gli scenari di previsione dell'economia umbra nel medio periodo « 34*

Capitolo 2

Le grandi questioni regionali..... « 39

- 2.1 *Il Patto per lo sviluppo: un'intesa da rafforzare per il futuro dell'Umbria « 42*
- 2.2 *La sfida dell'integrazione e dei programmi europei « 47*
- 2.3 *Il posizionamento competitivo dell'Umbria « 57*
- 2.4 *L'attuazione del "Pacchetto per la competitività dell'Umbria" « 64*

Capitolo 3

Gli indirizzi e gli obiettivi della programmazione regionale « 75

- 3.1 *Potenziamento dei fattori di sviluppo e di competitività « 75*
 - 3.1.1 *Infrastrutture e trasporti..... « 75*
 - 3.1.2 *Sviluppo e qualità del sistema delle imprese « 83*
 - Imprese industriali, dell'artigianato e del commercio « 83*
 - Imprese agricole « 90*
 - 3.1.3 *Energia « 92*
- 3.2 *Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria..... « 93*
 - 3.2.1 *Filiera integrata Turismo-Ambiente-Cultura « 94*
 - 3.2.2 *Difesa dell'ambiente « 103*
 - 3.2.3 *Territorio e aree urbane « 109*
 - 3.2.4 *Sviluppo e qualità del sistema rurale « 113*
- 3.3 *Welfare « 114*
 - 3.3.1 *Protezione della salute..... « 114*
 - 3.3.2 *Protezione sociale « 124*
 - 3.3.3 *Immigrazione « 131*
 - 3.3.4 *Politica della casa..... « 134*
- 3.4 *Sviluppo del sistema integrato dell'istruzione, della formazione e del lavoro « 135*
 - 3.4.1 *Sistema integrato dell'istruzione e della formazione « 135*
 - 3.4.2 *Politiche attive del lavoro..... « 139*
- 3.5 *Riforma del sistema istituzionale e della pubblica amministrazione « 142*

| | | | |
|---|---|----------|------------|
| 3.5.1 | Riforma della Pubblica amministrazione regionale e locale | « | 143 |
| 3.5.2 | Cambiamento e modernizzazione dell'ente regione | « | 147 |
| Capitolo 4 | | | |
| Le linee di programmazione economico-finanziaria | | | |
| | | « | 151 |
| 4.1 | <i>Scenario di riferimento e prospettive</i> | <i>«</i> | <i>152</i> |
| 4.2 | <i>Gli indirizzi per la manovra finanziaria</i> | <i>«</i> | <i>155</i> |
| 4.2.1 | La politica della spesa | « | 156 |
| | Il finanziamento della spesa sanitaria | « | 163 |
| 4.2.2 | La politica delle entrate | « | 167 |

PRESENTAZIONE

Il Documento annuale di programmazione (Dap) 2006-2008 apre la VIII legislatura regionale.

La precedente legislatura ha visto l'avvio e lo sviluppo di un nuovo modello di programmazione economica, fondato sulle profonde innovazioni introdotte dalla LR 13/2000, successivamente recepite e sviluppate nel nuovo Statuto regionale.

Questa nuova fase della programmazione regionale, improntata ad una maggiore concretezza e ad un più stretto legame tra mezzi impiegati, strumenti prescelti e risultati conseguiti, si è sostanziata – oltre che con il Documento annuale di programmazione e con il Patto per lo sviluppo - con la “Verifica” dei risultati conseguiti, che avviata fin dalla seconda edizione del Dap, si è andata affinando nel corso degli anni per tradursi in un vero e proprio sistema di governo e di valutazione delle politiche regionali.

All'interno di tale contesto, l'attività di verifica è stata ulteriormente arricchita, nel corso del 2005, dall'elaborazione del RUICS 2004, un quadro di valutazione del posizionamento regionale in materia di innovazione e di capacità competitiva.

La nuova legislatura si apre all'insegna di percorsi difficili e di nuove sfide per tutti i sistemi territoriali italiani: le questioni poste dai processi di sviluppo dell'economia internazionale, i temi dell'integrazione e della coesione europea, la ancora irrisolta stagione del “federalismo” in Italia stanno ponendo e porranno l'intera nazione di fronte alla necessità di grossi mutamenti negli assetti, nel modo di pensare, produrre, competere, nonché di governare l'emersione di vecchie e nuove questioni sociali.

L'Italia giunge a questi appuntamenti in una condizione obiettivamente difficile, sfibrata da alcuni anni in cui è mancata una visione strategica, il “pensiero lungo” che orienta e sostiene le scelte individuali in un'ottica di sviluppo del benessere comune ed all'interno di un quadro condiviso sui percorsi da intraprendere e sulle scelte da compiere.

C'è da augurarsi che i prossimi anni siano caratterizzati da una maggiore capacità e volontà di “invertire la rotta”, abbandonando quindi percorsi semplicistici ed effimeri che hanno portato il paese ad una bassa o nulla crescita economica, all'acutizzarsi e all'esplosione di alcuni nodi strutturali, alla scarsa consapevolezza di sé e delle sue comunque ancora significative potenzialità

In questo contesto in cui non mancano le ombre, l'Umbria farà, come sempre, la sua parte. E cercherà di farla al meglio

Anche per l'Umbria questi scenari hanno e avranno consistenti impatti; impatti che richiedono un altro grande sforzo collettivo, nuovi pensieri e nuove azioni, progettualità, idee e concretezza.

L'Umbria, per fortuna, non parte da zero. Nel lontano e anche nel recente passato, un modello improntato alla ricerca di una coesione, di una “visione comune” pur

all'interno di sensibilità e di ottiche differenti si è fatto strada, culminando nell'esperienza, certamente positiva anche se non priva di qualche elemento di minore successo, del Patto per lo Sviluppo.

Ed è da questa idea forte, da questa sfida affrontata nel recente passato che l'Umbria ripartirà.

Una rivisitazione del Patto per lo Sviluppo è necessaria, aggiornandone i contenuti rispetto agli impegni realizzati e agli obiettivi sostanzialmente conseguiti, alla luce delle nuove sottolineature che gli scenari nazionali ed internazionali pongono a problemi già in parte affrontati negli scorsi anni, nonché mettendone a punto e semplificandone i meccanismi di funzionamento, che deve comunque ancora essere basato su quell'idea di "concertazione strutturata" che è stata uno dei successi del Patto stesso.

Questa rivisitazione non può che partire dall'idea di Umbria che vogliamo. Conseguentemente, nel Dap 2006-2008 si dà maggiore enfasi all'analisi delle tendenze in atto e delle linee strategiche che saranno sviluppate nel corso dell'VIII legislatura – con una particolare attenzione ai temi della competitività regionale e alla nuova stagione delle politiche di integrazione e di coesione dell'Unione europea - e alla descrizione puntuale delle attività regionali di medio periodo. A partire dai contenuti del programma di legislatura, vengono come di consueto delineate le attività prioritarie che la Regione Umbria intende porre in essere nel 2006 per realizzare i suoi obiettivi.

In ogni caso vengono forniti comunque, coerentemente con la missione assegnatagli dalla LR 13/2000, gli elementi necessari alla valutazione di alcuni grandi interventi per lo sviluppo della competitività, con particolare riferimento all'attuazione dei bandi integrati.

In coerenza con le precedenti edizioni, il Dap 2005 contiene inoltre una approfondita analisi del quadro economico sociale della regione, che come di consueto ne fanno un documento che consente a chiunque di conoscere e di valutare in linea di massima la realtà e le prospettive economico-sociali regionali, nonché le iniziative e le attività sviluppate dalla Regione dell'Umbria.

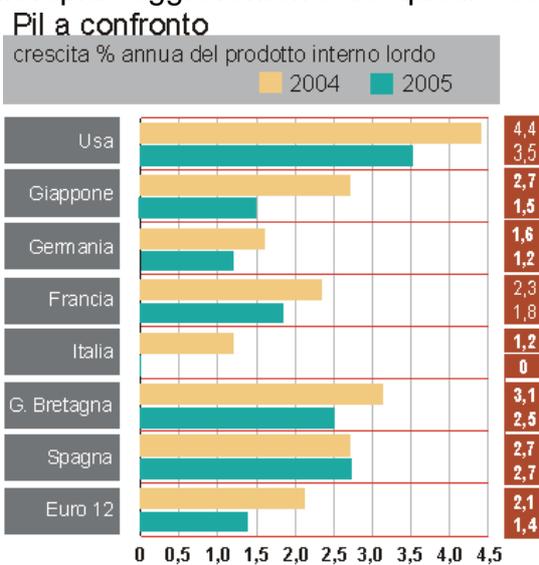
Capitolo 1 *La situazione economica e sociale e le prospettive di medio periodo*

1.1 Il quadro congiunturale dell'economia internazionale e italiana

L'**economia mondiale** dopo la forte espansione del biennio 2003-2004, sta attraversando una fase di lieve decelerazione che interessa principalmente gli USA e i Paesi emergenti (Cina in testa) e che, al momento, appare guidata dalle autorità politiche e monetarie di quei Paesi verso un rallentamento, che ad esempio per gli Usa, porterebbe la crescita per il 2005 intorno a valori pari al 3,5% rispetto al 4,4% del 2004.

Non mancano peraltro fattori di rischio, che potrebbero far bruscamente modificare questo quadro di "frenata controllata" della congiuntura mondiale e peggiorare la situazione complessiva.

In primo luogo, i pesanti deficit "gemelli" (commerciale e di bilancio) dell'economia USA che determinano una forte fragilità della favorevole congiuntura americana, che si trova ad essere finanziata dagli afflussi di capitali delle economie emergenti. Tali capitali potrebbero bruscamente scegliere riserve valutarie diverse e determinare così un rapido aggravamento del quadro congiunturale.



Inoltre non va dimenticato l'elevato livello raggiunto dal prezzo del petrolio e le conseguenti ricadute in termini di pressione inflazionistica che esso potrebbe comportare nel breve e medio termine sulle economie di Paesi avanzati.

In tale contesto **l'Europa** sta registrando la prevista ripresa a ritmi contenuti della propria economia, influenzata dall'apprezzamento della moneta unica e da una domanda interna in crescita anche se non particolarmente vivace, con un PIL che nel 2005 dovrebbe crescere attorno all'2%.

La domanda interna **sta recuperando terreno nella seconda metà dell'anno 2005**, contribuendo positivamente alla crescita del Pil (di circa tre decimi di punto); essa riguarda i principali paesi dell'area, anche se persiste una forte dispersione nei tassi di crescita all'interno di essa. In media annua, la Spagna dovrebbe chiudere il 2005 con una crescita attorno al 2,7%, la Francia dovrebbe assestarsi intorno a 1,8%, seguita dalla Germania a 1,2%. L'Italia rimane il fanalino di coda e nonostante il recupero previsto a partire da metà estate, il prodotto chiuderebbe l'anno con valore prossimo o addirittura inferiore a 0.

Le divergenze di crescita all'interno dell'area riflettono cause diverse, quali la persistente stagnazione della domanda tedesca e la forte perdita di competitività dell'Italia e in minor misura della Francia.

Nel 2006 si attende un ritorno della crescita al trend (1,9%), in parte sulla scia di un recupero della domanda globale. Tuttavia lo scenario di crescita **potrebbe essere seriamente compromesso da un ulteriore rincaro del greggio**.

Le previsioni ritengono possibile un moderato rientro delle quotazioni del petrolio e una media nel 2006 di \$49 a barile per il Brent, anche se le pressioni sembrano tuttavia rivolte verso l'alto. Un ulteriore rincaro del greggio rispetto ai livelli attuali aumento potrebbe bloccare l'auspicata ripresa della domanda interna ed in particolare una ripresa degli investimenti delle imprese.

**L'impatto del
rincaro del
petrolio sulla
crescita
economica**

L'area euro in particolare è un importatore netto di petrolio, è dunque importante stabilire quali potrebbero essere gli effetti di un rincaro del greggio sulla crescita e la dinamica dei prezzi.

Un aumento del prezzo del greggio è equivalente ad un aumento del prezzo relativo dei prezzi alle importazioni. L'effetto immediato è un trasferimento di ricchezza dal paese importatore ai paesi produttori OPEC. Le imprese nei paesi importatori di greggio non riescono a passare inizialmente l'aumento del costo delle materie prime ai consumatori e per mantenere costanti le quote di mercato sono costrette a sopportare una contrazione dei margini. Questa ultima **risulta in una contrazione della spesa per investimenti**. Allo stesso tempo i consumatori vedono il loro potere di acquisto parzialmente eroso. Nel breve termine il consumo energetico è sostanzialmente inelastico e, **a fronte di un aumento dei prezzi, una quota maggiore di reddito disponibile viene allocata alla bolletta energetica a spese**

del consumo di beni e servizi normalmente di produzione domestica. La domanda rallenta le imprese sono costrette a tagliare ulteriormente gli investimenti.

L'impatto negativo sulla domanda domestica è solo parzialmente controbilanciato da un aumento delle esportazioni verso paesi produttori di greggio. Tuttavia non tutti i ricavi aggiuntivi derivanti da un aumento del greggio risultano in maggiore consumo di beni. Una buona parte di Petrodollari viene destinati agli investimenti, siano essi fisici o finanziari.

Nel medio periodo i prezzi cominciano a rispondere all'aumento dei greggio. Ciò si riflette in un aumento dei prezzi alla produzione e al consumo. In questo contesto, una banca centrale può fare ben poco se non cercare di garantire la stabilità dei prezzi, onde evitare il crearsi di spirali inflazionistiche con effetti perversi sulla crescita come avvenne negli anni 70.

La tabella rappresenta la simulazione di impatto per un aumento del greggio del 50% sul tasso di crescita del Pil e sull'inflazione.

Si tenga presente che un aumento del greggio del 50% è uno scenario quasi apocalittico: il barile dovrebbe toccare gli 88\$ dagli attuali 59\$, toccando livelli equivalenti in termini reali a quelli del secondo shock petrolifero. L'inflazione aumenterebbe tra 0,5% e 1,8% a seconda del modello di riferimento.

Impatto di un aumento del 50% del prezzo del petrolio su:

| | Inflazione (1) | | Crescita del PIL reale | |
|----------------------------|----------------|--------|------------------------|--------|
| | Anno 1 | Anno 2 | Anno 1 | Anno 2 |
| Modelli trimestrali | | | | |
| ECB AWM | 0,5 | 0,4 | -0,2 | -0,2 |
| ECB QUEST | 0,4 | 0,1 | -0,6 | -0,2 |
| NiGEM | 0,3 | 0,2 | -0,8 | 0,0 |
| INSEE MZE 3 | 1,8 | 0,2 | -0,3 | -0,1 |
| Modelli annuali | | | | |
| IMF Multimod | 1,6 | 1,1 | -0,1 | -0,3 |
| OECD Interlink | 0,6 | 0,2 | -0,4 | 0,2 |

1) Tasso di variazione dello IAPC per ECB AWM, tasso di variazione dei prezzi al consumo per gli altri modelli.

Fonti: ECB AWM: Dieppe, A. and J. Henry (2004), "The euro area viewed as a single economy: how does it respond to shocks?".

Economic Modelling 21, 833-875. EC QUEST.

European Commission (2004), "How vulnerable is the euro area economy to higher oil prices?" NIESR Discussion paper.

OECD working paper No.306 OECD Interlink: Dalsgaard, T., C. André and P. Richardson (2001), "Standard shocks in the OECD Interlink Model".

IMF Multimod: Hunt, B., P. Isard and D. Laxton (2001), "The macroeconomic effects of higher oil prices". INSEE Macroeconomic model MZE – 2003.

Per quanto riguarda **l'Italia**, il 2004, che doveva rappresentare l'anno dell'aggancio della ripresa mondiale da parte del nostro paese, si è chiuso invece con un modesto incremento del PIL (+1,2%).

La modesta ripresa del 2004.....

Tale dato, pur se decisamente superiore a quello dell'ultimo biennio (che ha registrato tassi di crescita tra lo 0,3-0,4%), risulta deludente, in quanto realizzato nell'anno che registra il più alto tasso di sviluppo dell'economia mondiale (+5,1% in media) degli ultimi trent'anni. Realizzano performance superiori all'Italia non solo alcuni paesi emergenti (Cina in testa) ma anche il complesso dei paesi industrializzati (+3,5%) e i paesi dell'area Euro (+2,0%).

I risultati realizzati dall'attività economica italiana nel corso del 2004, segnalano anche la difficoltà di individuare chiaramente i principali motori di sviluppo dell'economia italiana. L'analisi della composizione della domanda, infatti, non consente di attenuare le incertezze sull'intensità prospettica della ripresa. Nel 2004 esportazioni, consumi e investimenti sono aumentati meno di quanto ci si aspettasse, mentre maggiore è stata l'attivazione di importazioni e il decumulo di scorte non ha generato effetti di rimbalzo significativi sull'andamento della produzione. La crescita, concentrata soprattutto nella parte centrale dell'anno, è stata sostenuta dalla domanda interna, in quanto modesto (0.2%) e stato il contributo del saldo con l'estero.

Tab. n. 1 – Italia: Come va il 2005

Principali previsioni dell'economia italiana per il 2005 effettuate negli ultimi mesi dai centri di ricerca; variazioni % annue salvo diversa indicazione

| Aggregato economico | Isae (lug. 05) | Confindustria (sett. 05) | Ref. (lug. 05) | Ue (apr. 05) | Fmi (sett. 05) | Banca Intesa (sett. 05) | Ocse (mag. 05) |
|---|-------------------|-----------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|----------------------------|-------------------|
| Pil | -0,1 | 0,2 | -0,2 | 1,2 | 0 | 0,2 | -0,6 |
| Consumi delle famiglie | 0,8 | 1,1 | 0,9 | 1,4 | 0,7 | 1,1 | 0,7 |
| Investimenti fissi lordi | -1,0 | -0,2 | -0,6 | 1,6 | -2,1 | -0,6 | -1,6 |
| Esportazioni | -1,1 | -0,6 | -1,4 | 4,8 | -0,8 | -0,3 | 0,0 |
| Importazioni | 0,6 | 2,1 | 1,2 | 5,5 | 0,6 | 2,2 | 2,8 |
| Prezzi al consumo | 2,0 | 2,1 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 1,9 | 2,0 |
| Bilancia delle partite correnti (miliardi di euro) | -16,5 | -20,0 | -27,5 | n.d. | -24,0 | -11,0 | -30,5 |
| Disoccupazione (tasso %) | 8,0 | 8,0 | n.d. | 7,9 | 8,1 | 7,8 | 8,4 |
| Cambio dollaro/euro | 1,24 | 1,25 | 1,23 | 1,31 | 1,25 | 1,25 | 1,28 |
| Indebitamento amministrazioni pubbliche (% sul PIL) | 4,2 | 4,3 | 4,6 | 3,6 | 4,3 | 4,4 | 4,4 |

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

L'avvio del 2005 è stato caratterizzato da una marcata incertezza: nei primi mesi dell'anno si è registrato, a livello qualitativo, un certo

pessimismo nel clima di fiducia sia da parte delle famiglie che delle imprese.

L'economia italiana è inevitabilmente condizionata dall'evoluzione dello scenario europeo e internazionale. In più, essa deve fare i conti **con specifici fattori (interni) di debolezza e di ritardo ciclico**. Gli ultimi dati congiunturali – anche se segnalano un modesto miglioramento rispetto alla prima parte dell'anno - mettono in evidenza come l'Italia non sia ancora uscita dalla prolungata fase di stagnazione, in atto ormai da quattro anni. La produzione industriale, così come il clima di fiducia delle imprese manifatturiere, confermano il loro mediocre andamento, dovuto soprattutto alla perdurante incertezza delle attese sugli ordini, che rende le aziende particolarmente caute sulle prospettive di produzione e domanda, a partire dai mercati esteri.

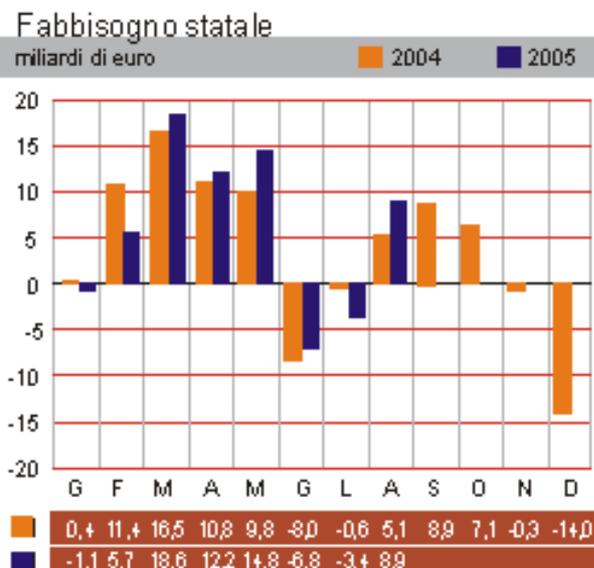
.....e la
stagnazione
del 2005

La prolungata fase di debolezza non si concentra solo in alcuni settori industriali - sia pure molto rilevanti, quali l'auto e il tessile - ma è largamente diffusa, fino a trasmettersi ad alcuni comparti dei servizi. Se il valore aggiunto manifatturiero mostra un sensibile calo, come avviene a ritmi alterni ormai da diversi trimestri, il PIL sembra **avere smesso di crescere anche nel settore terziario**, il cui complessivo profilo si mostra pressoché piatto da un paio di trimestri.

E' evidente come, in tale contesto, le cause della crisi per l'economia italiana siano oggi di natura strutturale e non solo congiunturali.

Oltre alla stagnazione del PIL (lo stesso Governo nazionale ha **rivisto al ribasso la stima di crescita per il 2005**), preoccupano la dinamica della produzione industriale e quella delle quote dei prodotti italiani nel commercio internazionale.

Sul fronte sempre critico della **finanza pubblica**, il Deficit pubblico si è collocato al 3,2% del Pil nel 2004; l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche ha raggiunto lo scorso anno il 3,2% del Pil, così come nel 2003 e nel 2001 (era invece pari al 2,7% nel 2002), secondo l'ultima revisione operata dall'Istat (maggio 2005), a seguito dei rilievi di Eurostat sui conti economici nazionali. L'avanzo primario, in particolare, si è attestato all'1,8 % del Pil (in calo dal 2,1% di un anno prima), mentre gli interessi sul debito pubblico sono scesi al 5%, effetto dei tassi al minimo storico. Il rapporto debito/Pil si è, inoltre, assestato al 106,6% dal precedente 106,8%, dopo un'analoga revisione al rialzo secondo i criteri di calcolo definiti in sede europea.



Fonte: Osservatorio dell'economia italiana, Il Sole 24 ore

**Il perdurante
quadro critico
della finanza
pubblica**

I conti pubblici italiani **sono diventati il primo problema della politica economica**, ancora più della recessione economica. I dati più recenti e aggiornati della Commissione Ue, del Fondo monetario e dell'Ocse - insieme a quelli dei principali centri di ricerca privati, in linea con le stime della Banca d'Italia - vedono, poi, il nostro disavanzo intorno al 4% del Pil nel consuntivo di quest'anno, sulla base delle tendenze in atto, e al 5% nel 2006; un livello quest'ultimo che potrebbe essere superato di un altro punto percentuale.

La fase di stagnazione/recessione del Pil, la prospettiva di un futuro aumento dei tassi d'interesse sui titoli di Stato, le entrate "una tantum" destinate a venire meno nel corso del prossimo anno spingono il deficit al rialzo, mentre è prevedibile entro alcuni mesi l'avvio di un nuovo ciclo elettorale di spesa, che dovrebbe comportare a sua volta **un ulteriore peggioramento dei conti pubblici**. Il debito, di ingenti dimensioni in assoluto - si avvicina oggi ai 1.500 miliardi di euro ed è superiore al 106% del PIL - rischia di tornare di conseguenza a crescere in rapporto al PIL, se alimentato da un fabbisogno sistematicamente in eccesso rispetto al deficit nella sua definizione formale, dopo essere sceso in misura quasi impercettibile negli ultimi anni e **solo grazie a operazioni di finanza straordinaria**.

Questi interventi "una tantum" sulle privatizzazioni e dismissioni patrimoniali si sono rivelati inefficaci e non hanno contribuito a far scendere il debito pubblico verso obiettivi programmatici, rivelatisi di volta in volta troppo ambiziosi; è il caso del rapporto debito/Pil indicato sotto il 100% nel 2007, secondo l'ultimo Dpef 2005-2008. Le

maggiori operazioni di privatizzazione sono, del resto, già state fatte e anche nelle dismissioni immobiliari entro un paio d'anni non rimarrà molto da vendere. Si tratta, inoltre, di una strada che non comporta correzioni strutturali al deficit e alla spesa, né di un esempio di sana gestione del bilancio pubblico.

Oltre al disavanzo in aumento, a premere sul debito pubblico c'è lo scostamento sempre rilevante tra il **fabbisogno di cassa** e l'**indebitamento netto**, che pure non contribuisce a determinare formalmente il deficit.

A evitare un sensibile deterioramento della finanza pubblica ha contribuito negli ultimi sei anni il **vero beneficio dell'introduzione dell'euro**, manifestatosi nel calo, piuttosto consistente, della spesa per interessi: grazie al crollo dei tassi d'interesse ufficiali, l'onere del debito scende dal 6,7% del Pil nel 1999 al 4,9-5% stimato per il 2005, sia pure in presenza di una modesta riduzione (dal 115% a circa il 107%) del rapporto debito/Pil.

Il dividendo dell'Euro...

Ed è a quest'ultimo dato che guardano, in particolare, le autorità di Bruxelles (Commissione) e di Francoforte (Bce), così come le agenzie internazionali di rating; l'andamento del fabbisogno di cassa e del saldo primario sono, dunque, sotto stretta osservazione, perché rivelatori dello stato di salute del bilancio pubblico.

L'avanzo primario è, infatti, in costante discesa dal 1997 a oggi, dal 6,7% del Pil all'1,8% nel 2004, che si riduce ad appena lo 0,3% se calcolato al netto delle misure una tantum. Quest'anno, poi, è prevedibile un ulteriore calo, con la probabilità di un suo annullamento nel 2006.

Le continue revisioni al ribasso dell'andamento del Pil, **vanno a pesare proprio sul saldo primario del bilancio pubblico**, che senza rapide ed efficaci misure correttive potrebbe collocarsi ad appena l'1% del Pil se non al di sotto, di fatto azzerandosi com'era agli inizi degli anni 90. Il "dividendo" dell'euro ha, infatti, ben più che dimezzato l'onere per interessi sul debito, la cui incidenza sul Pil era allora a due cifre (13% nel 1992-93), mentre le entrate fiscali e la spesa primaria non hanno modificato nel tempo la loro posizione in rapporto al Pil (intorno al 42-43%), pressoché immutata al di là di temporanee fluttuazioni.

Le prospettive sono quindi molto poco incoraggianti: la crescita dell'economia italiana nel 2005 sarà nulla o tutt'al più modestissima, ma **anche un valore negativo nella dinamica del PIL nel 2005 in Italia non può essere escluso** nella revisione al ribasso delle stime.

Risultano in affanno, in particolare, sia la domanda interna sia quella estera, mentre sono in rosso da diversi mesi i saldi della bilancia commerciale e dei pagamenti. Peggiorano le esportazioni nette (l'import aumenta più dell'export) e il clima di fiducia di imprese e famiglie (indagine ISAE) si colloca ai minimi storici negli ultimi due decenni. Se per le aziende le previsioni sugli ordini restano negative, le famiglie a loro volta tendono a rinviare le spese, con un chiaro effetto fiducia che frena investimenti e consumi.

Tab. n. 2 – Italia: Come andrà il 2006

Principali previsioni dell'economia italiana per il 2006 effettuate negli ultimi mesi dai centri di ricerca; variazioni % annue salvo diversa indicazione

| Aggregato economico | Isae | Confindu | Ref. | Ue | Fmi | Banca | Ocse |
|--|-----------|---------------------|-----------|-----------|------------|----------------------|-----------|
| | (lug. 05) | stria (sett. 05) | (lug. 05) | (apr. 05) | (sett. 05) | Intesa (sett. 05) | (mag. 05) |
| Pil | 1,3 | 1,0 | 1,4 | 1,7 | 1,4 | 1,4 | 1,1 |
| Consumi delle famiglie | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,9 | 0,8 | 1,4 | 1,7 |
| Investimenti fissi lordi | 1,7 | 1,9 | 1,3 | 3,3 | 2,0 | 3,3 | 2,0 |
| Esportazioni | 3,4 | 3,0 | 4,5 | 4,7 | 3,2 | 3,7 | 5,8 |
| Importazioni | 3,8 | 3,4 | 3,0 | 5,7 | 1,3 | 5,3 | 6,8 |
| Prezzi al consumo | 2,1 | 2,0 | 2,2 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 2,0 |
| Bilancia delle partite correnti (miliardi di euro) | -20,0 | -20,0 | -28,5 | n.d. | -19,5 | -19,0 | -33,0 |
| Disoccupazione (tasso %) | 7,8 | 7,9 | (...) | 7,7 | 7,8 | 7,7 | 8,4 |
| Cambio dollaro/euro | 1,20 | 1,22 | 1,20 | 1,32 | 1,25 | 1,25 | 1,28 |
| Indebitamento amministrazioni pubbliche (% sul PIL) | 5,1 | 4,1 | 5,8 | 4,6 | 5,1 | 4,6 | 5,0 |

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

1.2 Le scelte di politica economica del Governo: Dpef 2006-2009 e Finanziaria 2006

1.2.1 Gli obiettivi macroeconomici e i provvedimenti previsti

Il DPEF, redatto in base alle regole del nuovo Patto di stabilità e crescita europeo, indica alcune linee di intervento necessarie per dare impulso alla crescita economica del Paese ed ha una struttura coerente con quella del Programma nazionale di Stabilità.

I contenuti del Dpef

Per il 2005 si prevede una "crescita nulla" (rispetto al 2,1% previsto nello scorso Dpef), mentre nel 2006 e nel 2007 il Pil tornerebbe a crescere dell'1,5%. Nonostante l'economia sia ferma - si legge nel documento - si registrano **"segnali di ripresa"** e "una

sostanziale tenuta dei consumi" che crescerebbero dello 0,8% nel 2005.

Tab. n. 3 – DPEF 2006-2009 : L'economia italiana nel 2004 e le stime per il 2005 (variazioni % a prezzi 1995 salvo diversa indicazione)

| | 2004 | 2005 |
|---|------|------|
| PIL ai prezzi di mercato | 1,2 | 0,0 |
| Importazioni di beni e servizi | 2,5 | 1,1 |
| Consumi finali nazionali | 0,9 | 0,9 |
| - spesa delle famiglie residenti | 1,0 | 0,8 |
| - spesa della P. A. e I.S.P | 0,7 | 1,4 |
| Investimenti fissi lordi | 2,1 | -1,5 |
| - macchinari, attrezzature e vari | 1,3 | -2,7 |
| - costruzioni | 3,1 | 0,0 |
| Domanda finale | 1,1 | 0,4 |
| Variazione delle scorte e oggetti di valore (*) | -0,1 | -0,1 |
| Esportazioni di beni e servizi | 3,2 | 0,1 |
| Tasso d'inflazione al consumo | 2,2 | 2,2 |
| Costo del lavoro per unità di prodotto (**) | 2,4 | 3,4 |
| Occupazione (Unità di lavoro in migliaia) | 0,8 | 0,1 |
| Tasso di disoccupazione (in percentuale della forza lavoro) | 8,0 | 8,1 |
| Tasso di occupazione (tasso specifico età 15-64 anni) | 57,4 | 57,8 |
| Saldo corrente Bilancia dei pagamenti (in rapporto al PIL) | -0,1 | -0,7 |

(*) contributo relativo alla crescita del PIL

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

Fonte: DPEF 2006-2009, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Il **rapporto deficit-Pil** nel 2005 si dovrebbe attestare sul 4,3%. Il rientro sotto il tetto del 3% dovrà avvenire in due anni, così come chiesto dall'Unione europea; **l'obiettivo è raggiungere il 3,8% nel 2006 e il 2,8% nel 2007**. Questo comporta una manovra di correzione di almeno 10-15 miliardi nel 2006, pari allo 0,8% del Pil, e a una manovra complessiva nel 2006-2007 pari all'1,8% del Pil. Il debito pubblico, negli obiettivi programmatici salirà nel 2005 al 108,2%, per scendere al 107,4% nel 2006 e al 105,2% nel 2007.

Secondo il Dpef, l'aggiustamento delle finanze pubbliche avverrebbe in modo strutturale e senza nuovi ricorsi a misure una tantum. La lotta all'evasione e il recupero di base imponibile, inoltre, "escludono il ricorso a sanatorie fiscali".

Il DPEF, di fatto, è privo di **indicazioni** – al di là dei titoli – **sui provvedimenti da adottare per la crescita economica e la competitività del sistema**. Le specifiche azioni a riguardo erano state invece rinviate, nell'ambito del processo di Lisbona, alla presentazione del Programma nazionale per la crescita e l'occupazione(PICO), del quale si sono perse le tracce.

Risulta quindi piuttosto aleatoria l'enunciazione degli obiettivi per il 2006 e per il 2007 in termini di andamento macroeconomico e rientro dal deficit eccessivo. Tenendo anche conto del passaggio elettorale, sembra che l'attuale Governo stia sostanzialmente rimandando la questione alla prossima legislatura, mentre la crisi economica è così acuta che richiederebbe interventi incisivi e immediati.

Tab. n. 4 –DPEF 2006-2009: Quadro programmatico di finanza pubblica (valori in percentuale del PIL.)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Indebitamento netto | -3,2 | -3,8 | -2,8 | -2,1 | -1,5 |
| Indebitamento netto strutturale | n.d. | -3,0 | -2,1 | -1,6 | -1,1 |
| Indebitamento netto strutturale (al netto delle misure straordinarie) | n.d. | -3,0 | -2,1 | -1,6 | -1,1 |
| Avanzo primario | 0,6 | 0,9 | 1,8 | 2,5 | 3,0 |
| Debito pubblico | 108,2 | 107,4 | 105,2 | 103,6 | 100,9 |

Fonte: DPEF 2006-2009, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Dal Dpef senza contenuti alla proposta di Legge Finanziaria dai contorni incerti

Preoccupa, in particolare, la **risalita del Debito pubblico** – dopo molti anni di riduzione - che, in presenza di tensioni della congiuntura mondiale potrebbe far risalire il costo del debito, cioè gli oneri per interessi, con pesanti conseguenze sul deficit annuale.

Purtroppo, le preoccupazioni trovano conferma nella proposta di Legge finanziaria per il 2006 che si presenta dai contorni incerti, con numerosi punti di scarsa chiarezza in termini di coperture della manovra e di efficacia delle norme in essa contenute.

Uno dei pochi punti fermi è costituito dal **livello del saldo netto da finanziare**, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, che non sarà superiore a 56,5 miliardi per il 2006, a 48,3 per il 2007 e a 39,7 per il 2008.

L'obiettivo di riduzione del disavanzo, indicato nel DPEF in 11,5 miliardi di euro, in linea con gli impegni assunti in sede europea, è stato successivamente portato a 16,5 miliardi di euro, dopo la revisione operata con le "manovrine" aggiuntive di fine ottobre 2005. La complessiva manovra finanziaria sarà però più corposa, pari a circa 28,5 miliardi. La legge finanziaria infatti **autorizza anche nuove spese per circa 11 miliardi di euro**, che vanno coperte con tagli in altri capitoli di spesa o con aumenti di entrate.

La manovra totale, tra riduzione del disavanzo e copertura di nuove spese "per lo sviluppo", troverebbe copertura per 12,7 miliardi da minori spese, per 4-5 miliardi da maggiori entrate e la parte restante (5-6 miliardi) da dismissioni immobiliari. Con la manovra aggiuntiva di fine ottobre 2005, tra gli interventi del 2006 si prevedono anche 1,5

riduzioni di trasferimenti al capitale di Anas e Ferrovie (senza alcun impatto su operatività dei soggetti) e 2,5 milioni di correzioni delle basi imponibili e interventi sulle operazioni finanziarie di dividend washing.

Tab. n. 5 – DPEF 2006-2009: Quadro programmatico, indicatori macroeconomici di medio termine (variazioni % a prezzi 1995 salvo diversa indicazione)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|------|------|------|------|
| PIL ai prezzi di mercato | 1,5 | 1,5 | 1,7 | 1,8 |
| Inflazione programmata (*) | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,6 |
| Tasso di disoccupazione (in % della forza lavoro) | 8,1 | 8,0 | 7,8 | 7,7 |

(*) rapportata all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati (FOI), esclusi i tabacchi

Fonte: DPEF 2006-2009, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Analizzando in dettaglio i contenuti della manovra, i motivi di preoccupazione sul conseguimento di tali obiettivi e sulle coperture finanziarie non scarseggiano, a partire dai continui aggiustamenti e “manovrine” bis e ter.

Si descrive in primo luogo la parte relativa alla **riduzione delle spese**.

Un primo obiettivo è quello di ridurre le **spese per i ministeri di 6,2 miliardi** di euro.

Una parte di essi, per circa 2,5 miliardi, dovrebbe venire da tagli ai trasferimenti alle imprese private e pubbliche, proseguendo lo sforzo di razionalizzazione iniziato lo scorso anno.

Si ripropone poi un taglio dei consumi intermedi - gli acquisti di beni e servizi - per 1,5 miliardi (-10% su tale voce), nella logica del decreto taglia-spese del 2003 e della regola del 2 per cento della Finanziaria 2005, **ma tale obiettivo difficilmente può essere raggiunto**.

Infatti, il Rapporto della Corte dei Conti sul primo semestre 2005 evidenzia una crescita dei consumi intermedi dei ministeri del 10% rispetto all'anno precedente (per gli investimenti del 9,3%) in termini di cassa. E' infatti irrealistico pensare di poter ridurre progressivamente le spese di funzionamento di una struttura lasciandone immutati la dimensione e i compiti, semplicemente scrivendolo su un articolo della legge finanziaria.

I minori incrementi per la sanità (**2,5 miliardi di euro**) e i tagli agli enti locali (**3,1 miliardi di euro**) sono invece certamente realizzabili nell'immediato, in quanto agiscono direttamente sui trasferimenti dal bilancio dello Stato. La questione riguarda la loro congruenza e la loro sostenibilità, come diffusamente trattato nel paragrafo 1.2.2 “Gli effetti sulla finanza regionale e locale”.

Tagli ai ministeri

Tagli a Sanità e Enti locali

Ad esempio, nel 2005 la sanità dovrebbe produrre un disavanzo sommerso di circa 4 miliardi di euro; il minore incremento per il 2006 inciderebbe sulla proiezione di una spesa che già nel 2005 si è rivelata insufficiente. Non si indicano i meccanismi che impedirebbero il formarsi di un nuovo disavanzo sommerso nel 2006. Ma la questione è più generale; **la razionalizzazione della finanza regionale e locale non si improvvisa in quarantotto ore**, ma richiedere il coinvolgimento reale di Regioni, Province Autonome e del sistema degli enti Locali, che tra l'altro si sono sempre impegnati nel fare la propria parte.

La mancanza di un quadro definito delle relazioni finanziarie tra livelli di governo e di una sede di coordinamento delle politiche di bilancio fa sì che l'autonomia implicita nel federalismo non sia sostenibile per la finanza pubblica e certo non lo diventa con diktat dell'ultim'ora.

La regolazione dei flussi di Tesoreria

Una parte importante della copertura della finanziaria, 2,2 miliardi, è garantita dalla "regolazione dei flussi di Tesoreria", ovvero da limiti alle erogazioni di cassa di spese di investimento già decise e nella disponibilità dei titolari. Questi limiti si tradurrebbero in una minore spesa, nel 2006, per l'Anas, per il Fondo innovazione tecnologica e per le contabilità speciali di Tesoreria. Naturalmente si tratta solo di una modifica del profilo temporale della spesa, che si sposta negli anni successivi, come indica tra l'altro la Relazione tecnica di accompagnamento alla manovra. Però, nel quadro complessivo della manovra sul triennio 2006-2008 distribuito in Parlamento compare la minore spesa nel 2006, ma non le maggiori spese nel 2007 e 2008.

A parte che l'esperienza mostra che tali provvedimenti possono essere elusi con delle deroghe, risulta invece certo che quest'intervento modifica solo i profili di spesa, scaricando sul futuro oneri che andrebbero imputati al 2006, secondo la logica delle una tantum che nel DPEF si diceva di voler eliminare, e con il quale si coprono - solo per un anno - nuove spese o sgravi fiscali permanenti.

Il co-finanziamento dei programmi comunitari

Il "Fondo destinato al coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea", contiene le somme destinate dallo Stato a co-finanziare i progetti che l'Unione europea finanzia con i fondi strutturali. Nella tabella F della Legge finanziaria, si rimodulano gli stanziamenti, riducendo di 6 miliardi quelli per il 2006 e di altri 9 miliardi quelli relativi al 2007-2008. Si tratta di 15 miliardi, che vengono spostati al 2009 e anni successivi, ma per poter usufruire del contributo comunitario - nell'ottica appunto del co-finanziamento - i contributi italiani devono essere erogati entro il 2008.

Due questioni
tecniche che
aiutano a
valutare la
credibilità della
manovra

Ne consegue, quindi, l'impossibilità di cofinanziare - e, quindi, di realizzare - progetti di investimento già approvati e decisi.
In realtà, è probabile che il rinvio sia stato fatto solo per abbellire il bilancio, nell'ipotesi implicita che nel 2007 e 2008 gli stanziamenti saranno riportati indietro. Un balletto contabile non particolarmente edificante, e che scarica nelle pieghe del tendenziale per il prossimo anno ulteriori disavanzi.

Le perplessità non diminuiscono analizzando la manovra sulle **nuove o maggiori entrate**.

I ricavi dalla vendita di immobili (stimati tra i 5 ai 6 miliardi, in aggiunta a quelli in un primo momento nascosti nelle pieghe del tendenziale, come spiegato più avanti) sono una voce ricorrente nelle ultime leggi finanziarie che poi stentano a produrre gli introiti previsti. Nella scorsa Finanziaria si prevedevano entrate per 7 miliardi nel 2005, di cui a tutt'oggi non c'è traccia.

Anzi, l'insuccesso di Scip2 (per la quale in aprile si è dovuto ristrutturare il debito, visto l'andamento negativo delle vendite) fa sì che una nuova operazione di cartolarizzazione (che anticipa gli incassi), potrebbe essere collocata sui mercati solo riconoscendo un premio di rischio agli investitori.

Si stabilisce poi che le erogazioni dall'istituendo Fondo innovazione (Agenda di Lisbona) **potranno essere finanziate solo se** (e nella misura in cui) **gli incassi da dismissioni di immobili saranno superiori a 6 miliardi**.

Va infine ricordata la certo non edificante vicenda degli mancati incassi dagli immobili per 6 miliardi, in un primo momento "dimenticati" nel bilancio tendenziale (che non include ancora gli effetti della Finanziaria) che avrebbero quindi comportato un maggiore disavanzo.

Se è apprezzabile la - tardiva - trasparenza che ha portato il Governo a **includere tale posta come parte della manovra** (indicando una correzione del deficit di 17,5 miliardi invece degli attuali 11,5 miliardi), invece di "nasconderli" nelle pieghe del tendenziale, va però sottolineata la sensazione di un Governo poco credibile quando disegna in modo approssimativo manovre che vengono continuamente modificate non solo nei contenuti di dettaglio ma anche nei grandi saldi finanziari.

In ogni caso, data la rilevanza dell'argomento, sarebbe utile fornire al pubblico e al Parlamento qualche informazione sul grado di realizzazione della previsione di 8 miliardi per il 2005 e sui programmi di vendite che si intende mettere in cantiere per raccogliere tra i 6 e i 9 miliardi nel 2006.

**Ricavi dalla
vendita di
immobili**

Le maggiori entrate

Le **maggiori entrate, per un totale di 4 miliardi di euro**, provengono per 1.100 milioni dalla svalutazione dei crediti delle banche, 900 milioni dalla rivalutazione dei beni di impresa, 800 milioni dalla tassa sui tubi (o da un provvedimento sostitutivo), 600 milioni da giochi e scommesse. Sulla partecipazione degli enti locali all'accertamento delle imposte erariali e sulle misure di contrasto dell'evasione (nel complesso a quest'ultima voce si possono attribuire circa 650 milioni) si tratta di misure indefinite e dagli effetti a dir poco incerti.

La copertura della manovra finanziaria deriva per 625 milioni di euro da **strumenti di contrasto all'evasione e dalla riforma della riscossione.**

Secondo la relazione tecnica di accompagnamento alla Finanziaria, metà di tale somma, 300 milioni, deriverebbe da un aumento nel numero e nella produttività del personale impiegato nell'attività di controllo, a fronte di un incremento per 40 milioni nel 2006 nelle risorse da destinare alle attività di verifiche fiscali e di contrasto del sommerso.

La somma di 300 milioni, da iscriversi fra le entrate del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, deriverebbe da un incremento nel "gettito di competenza" atteso, da iscriversi nel bilancio dello Stato, pari a 3 miliardi di euro nel 2006.

Si ipotizza quindi che i ruoli emessi a seguito degli accertamenti effettuati dalla Guardia di finanza e dall'Agenzia delle entrate vadano a buon fine **per il solo 10 per cento del loro ammontare.**

Peraltro, nel bilancio di previsione dello Stato (che non include ancora gli effetti della manovra) le entrate di competenza relative all'attività di accertamento sono stimate pari a 13,8 miliardi. Passerebbero quindi a 16,8 miliardi per effetto della manovra. Nel bilancio di previsione 2005 esse erano pari a soli 8,4 miliardi; se ne prevede quindi il raddoppio in un solo anno. **Cosa giustifica, a legislazione vigente, e quindi prima della valutazione degli effetti della manovra per il 2006, un incremento delle entrate da accertamento del 64 per cento?** Si sono tenuti in considerazione, nel fare questa stima, così ottimistica, gli effetti negativi che i condoni anonimi degli ultimi anni eserciteranno sull'attività di accertamento futuro?

Gli altri 300 milioni di euro deriverebbero, nel 2006, dalla riforma del sistema di riscossione, che prevede il passaggio della titolarità di tale attività dai concessionari privati a una società per azioni, la Riscossione spa, di proprietà pubblica. Secondo le stime della relazione tecnica, la ripubblicizzazione della riscossione dovrebbe avere (da sola) l'effetto di permettere l'estensione a tutto il territorio nazionale delle performance che il regime attuale raggiunge solo nelle zone di

eccellenza, garantendo, a regime (e cioè dal 2008), un incremento di gettito pari a 780 milioni.

Seicento milioni di finanziamento della manovra finanziaria per il 2006 dipendono quindi, in larga parte, dalla credibilità dell'ipotesi di un aumento di produttività nell'accertamento fiscale e nella riscossione.

Sul fronte delle entrate, resta da ricordare **la mancata riduzione dell'IRAP** che, prevista quale misura strutturale e di grande impatto dal DPEF nel mese di luglio 2005, **è scomparsa dall'agenda del Governo** e non compare nel disegno di legge finanziaria presentato a settembre 2005. Al suo posto è stato previsto l'intervento sulla riduzione del cuneo fiscale che grava sul lavoro dipendente.

A fronte di un quadro di copertura finanziaria così incerto, che non garantisce affatto (come si è visto) i 16,5 miliardi di riduzione del disavanzo si sono comunque decise nuove spese e minori entrate per 11 miliardi. Alla luce dell'analisi svolta, sembra piuttosto difficile che il Governo centri i suoi obiettivi, e che quindi – anziché invertire la tendenza di deterioramento dei Conti pubblici che ha purtroppo contraddistinto tutta la legislatura – si perpetui il dissesto sui conti dello Stato, che **verrà lasciato in eredità alla prossima legislatura e alle generazioni future.**

C'è poi un'altra questione, altrettanto grave, che resta aperta. Infatti, quand'anche queste preoccupazioni si rivelassero infondate, e la manovra centrasse in pieno i suoi obiettivi, **la possibilità di rispettare l'impegno assunto in sede europea** – ovvero, un disavanzo nel 2006 pari al 3,8% del PIL – **sembra piuttosto irrealistica.**

Come si è già detto, le stime più recenti di vari istituti internazionali indicano che il disavanzo tendenziale – prima quindi degli interventi correttivi previsti dalla legge finanziaria – si attesterebbe al 5,1 per cento del Pil, quasi 6 miliardi in più di quelli previsti dall'esecutivo. Nel 2006, quindi, quando anche la manovra avesse pieno successo, il disavanzo si attesterebbe al 4,3 per cento, ben al di sopra dell'obiettivo del 3,8 per cento, **lasciando al prossimo governo l'onere di scegliere se attuare una manovra assai corposa** (ancora 22 miliardi, ma solo di riduzione del disavanzo) o trasgredire gli impegni con l'Europa. In realtà, il disavanzo tendenziale è probabilmente ancora più elevato di quello stimato dal Fondo monetario, in quanto non tiene conto dell'inserimento (non del tutto trasparente) nel tendenziale di vendite immobiliari per una cifra non precisata ma certo non trascurabile e, come si è visto, di incerta

Il commento di sintesi alla proposta di Legge Finanziaria

La pesante eredità "nascosta" per la prossima legislatura

realizzazione. L'eredità lasciata al prossimo esecutivo sarebbe quindi ancora più pesante.

La manovra finanziaria proposta dal Governo nazionale, anziché migliorare, peggiora il disavanzo, rendendo ancora più difficile la situazione economico-finanziaria del Paese.

1.2.2 Gli effetti sulla finanza regionale e locale

**Il parere delle
regioni e delle
province
autonome sulla
proposta di
Legge
Finanziaria**

Le Regioni e le Province autonome si erano dichiarate pronte, qualora si fossero verificate positive convergenze con lo Stato su tali linee d'azione, a concordare con il Governo:

- chi fa cosa per evitare sovrapposizioni dispendiose;
- partecipare all'azione di governo della spesa corrente modificando i vincoli del Patto di stabilità;
- aprire a tale scopo un "Tavolo" Governo – Regioni - Enti locali per attivare azioni concrete di contenimento di alcune tipologie di spesa.

Invece il DDL Finanziaria 2006 va in tutt'altra direzione sia nel metodo che nel merito.

Il livello di collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali è stato molto basso negli ultimi anni, e questo ha impedito di "fare sistema"; l'impostazione e la definizione da parte dello Stato di questa ultima manovra finanziaria – predisposta senza di fatto discuterne preventivamente con i soggetti della finanza regionale e locale- è una prova tangibile di questo stato di cose.

Le Istituzioni della Repubblica dovrebbero al contrario invertire questa tendenza, abbandonare la conflittualità e la rivendicazione astratta di poteri, senza per questo rinunciare alla propria "sovranità", e collaborare per realizzare i piani di investimento e riequilibrare la finanza pubblica.

Le Regioni rilevano che, salvo il recepimento dell'accordo sul decreto legislativo 56/2000 e l'ampliamento dei margini per le politiche di investimento, le altre richieste delle Regioni non sono state accolte.

Le Regioni e le Province Autonome, che già negli anni scorsi hanno dato il loro contributo alle politiche di finanza pubblica rispettando il Patto di stabilità, riconfermano la loro volontà di essere parte attiva con lo Stato nell'azione di contenimento del deficit pubblico, e rilevano che il comparto Regioni (sanità inclusa) – Enti locali contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dell'indebitamento netto con 5,6 miliardi di riduzioni di spesa su 11,5 miliardi pari al 49 per cento circa.

Infatti la manovra derivante dal DDL Finanziaria 2006 riduce in termini reali le risorse e pone alle Regioni e Province Autonome alcuni obiettivi di difficilissima/insostenibile realizzazione nell'arco del solo anno 2006, in quanto:

- per la spesa corrente al netto del sociale, della sanità e del personale si fa riferimento a riduzioni consistenti **(-3,8%)** rispetto al 2004;
- per la spesa di personale si impone una riduzione dell' 1% sempre sul 2004, che in alcune realtà potrebbe essere conseguita solo con pesanti e irrealistiche diminuzioni delle piante organiche effettive;
- per la sanità si dimensiona il fabbisogno 2006 ad un importo (circa 91 miliardi) lontano dal fabbisogno reale, ossia la spesa effettiva 2005 incrementata del saggio medio di aumento degli ultimi anni della spesa sanitaria (circa 95 miliardi come del resto indicava il tendenziale scritto nel DPEF). Inoltre per i deficit pregressi vengono attribuiti solo 2 miliardi, che dovranno comunque essere ripartiti tra le Regioni sulla base delle quote capitarie di accesso come finora avvenuto, anziché i 4,5 miliardi quantificati dalle Regioni. A questo si aggiunge la dilazione a tempo indefinito nella erogazione delle risorse per la sanità relative agli anni 2002, 2003, 2004 e 2005 pari a 12,7 miliardi.

A queste macropenalizzazioni si aggiungono, sia a seguito di misure adottate con il DDL finanziaria 2006 che per il mancato accoglimento in passato di emendamenti proposti dalle Regioni, altre erosioni e perdite di risorse parte delle quali erano già state attribuite alle Regioni e già previste nei bilanci, quali:

- i proventi derivanti dalla retrocessione del 50% del gettito dell'imposta sostitutiva gravante sui proventi delle emissioni obbligazionarie
- il riconoscimento della effettiva perdita di entrate per accisa benzina non compensate dal gettito della tassa automobilistica
- copertura degli oneri relativi alle funzioni conferite in materia di salute umana e veterinaria
- il rimborso, effettuato con ritardo di anni, dei maggiori oneri sostenuti per l'applicazione dell'IVA sui contratti di servizio per il trasporto pubblico locale e la limitazione di tale rimborso al solo triennio 2001 –2003. Su tali questioni le Regioni e le Province autonome hanno presentato specifici emendamenti al DDL Finanziaria 2006. A fronte di questi indirizzi estremamente penalizzanti per il sistema regionale, pur prendendo atto che con il 2006 torna nella piena disponibilità delle Regioni la autonomia

fiscale che era stata bloccata dalle precedenti leggi finanziarie, rimangono elusi temi fondamentali quali:

- l'attuazione dell'articolo 119: sta infatti concludendosi la legislatura senza che su questo punto vi sia stata da parte del Governo neanche la volontà di discutere con le Regioni e gli Enti locali il documento da questi proposto fin dal 2003 sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Le Regioni quindi sollecitano l'avvio del processo di attuazione del federalismo fiscale partendo dalla definizione di tali meccanismi, fermo restando che i documenti usciti dall'Alta Commissione, di cui le Regioni hanno appreso attraverso la stampa, ha per le Regioni carattere meramente ricognitivo e che per esse l'unico documento su cui si sentono impegnate è quello elaborato a Ravello nell'aprile 2003, ulteriormente sviluppato nella Conferenza straordinaria di Reggio Calabria;
- la partecipazione delle Regioni alle azioni di contrasto all'evasione fiscale: infatti il DL 203/2005 associa solo i Comuni in questa iniziativa trascurando il ruolo delle Regioni;
- il rispetto verso l'istituzione Regione e verso l'autonomia tributaria delle Regioni che lo Stato nega dal momento che non ha ancora versato alle Regioni il gettito, pari a circa 4 miliardi, delle manovre fiscali degli anni 2002, 2003, 2004 disposte dalle Regioni in piena legittimità e responsabilità verso i propri cittadini ma che, affluito allo Stato, risulta da esso ancora trattenuto.

Riguardo le strategie finalizzate allo sviluppo le Regioni indicano tre grandi linee di intervento:

- Innovazione e formazione per alimentare la competitività del Paese nel quadro degli obiettivi definiti a Lisbona. A tale scopo occorre:
 - portare la spesa di investimento e quella per la realizzazione dei programmi comunitari fuori dal Patto di stabilità;
 - modificare l'articolo 3 comma 18 della legge 350/2003 per includere tra le spese di investimento di cui all'articolo 119 della Costituzione anche gli oneri per interventi nei campi della ricerca e sviluppo, dell'innovazione per i distretti industriali, della tutela ambientale e del risparmio energetico.
- Territorio e ambiente. Vengono individuate tre priorità: Casa, TPL Aria, Infrastrutture. Le Regioni propongono di fare insieme allo Stato e agli Enti locali piani comuni di interventi e sono disponibili per questo ad aggiungere risorse proprie a quelle stanziato dalle altre Istituzioni.
- Welfare. Occorre innanzitutto il reintegro dei 500 milioni sul Fondo sociale nazionale 2005. Per la sanità le Regioni non intendono aprire un contenzioso sul fabbisogno 2005 purchè il

fabbisogno 2006 sia quantificato prendendo come base 2005 il totale concordato di 90 miliardi (88+2) e venga assicurato un incremento di tale base coerente con l'aumento medio verificatosi negli ultimi anni (poco inferiore al 5%). Inoltre le Regioni chiedono che venga chiusa la sottostima del 2004 aggiungendo 4,5 miliardi.

I tagli per le Regioni e per gli Enti locali sono significativi.

Infatti, se è vero che le percentuali (**meno 3,8 per cento per le Regioni e meno 6,7 per cento per gli enti locali rispetto ai dati 2004**) si applicano solo alla parte minore delle spese, quelle residue togliendo quelle per sanità, personale e interventi sociali, è altrettanto vero che la finanza locale ha già raschiato il barile, tanto che per alimentarsi deve dilatare le concessioni edilizie e le entrate tariffarie. E' particolarmente grave il **taglio al Fondo sociale** che finanzia tra l'altro gli asili nido, il sostegno alla natalità e alla prima casa, l'integrazione degli alunni portatori di handicap, il sostegno alle famiglie con disabili e l'abbattimento delle barriere architettoniche.

Anche piccole riduzioni potrebbero in tale quadro provocare gravi danni. Le stesse spese in conto capitale, a dispetto degli incrementi permessi (+6,9 per le Regioni e +10 per cento per gli enti locali, sempre rispetto al 2004), possono creare strozzature nella programmazione pluriennale degli investimenti. Una più puntuale valutazione degli effetti della manovra e per le specifiche conseguenze finanziarie sulla Regione Umbria e sui Comuni dell'Umbria è contenuta nel Capitolo 4.

In ogni caso va evidenziata la posizione della Regione Umbria e di altre regioni in tema di finanziamento del sistema sanitario. Lo stanziamento di competenza per il 2006 del FSN dovrebbe ammontare ad almeno 93 miliardi di euro (90 + 1 + 2), ripartiti tra le Regioni secondo le quote di accesso. Poi occorrerebbe avere i 4,5 miliardi relativi al 2004, come concordato secondo le verifiche dei tavoli di monitoraggio, necessari al finanziamento dei LEA e per parziale finanziamento dei maggiori oneri contrattuali. Resta comunque aperta la questione del debito sommerso in sanità.

**La posizione
della Regione
Umbria in
tema di
sanità**

Oltre alla "quantità" delle risorse sottratte, ancora più preoccupante è "la filosofia" della manovra finanziaria, con tagli indiscriminati a tutti gli enti per tutte le spese, senza distinguere tra enti virtuosi ed enti con la finanza non controllata né tra spese necessarie al finanziamento di servizi essenziali e spese meno indispensabili. Si allontana ancora la possibilità di attuare un reale federalismo equo e solidale, il processo di costruzione di un governo locale che sia ovunque serio ed efficace.

Porre un limite alla spesa, anzi ad una parte della spesa, rappresenta infatti un'indebita interferenza del centro sull'autonomia della periferia. Ed è concettualmente incompatibile con il federalismo che ammette **solo il controllo sul saldo di bilancio**, oltre al controllo sull'erogazione effettiva dei servizi essenziali che sono costituzionalmente garantiti. Il Governo si è giustificato appellandosi al **patto di stabilità interno** ma, ammesso e non concesso che la difesa tenga sul piano giuridico, di sicuro non vale su quello politico.

L'articolo 22, comma 11, prevede un timido meccanismo di premio/penalità. Infatti, nel rispetto dell'obiettivo complessivo di finanza pubblica, i limiti di spesa sono allentati o inaspriti a seconda che gli enti locali siano sotto o sopra la spesa pro capite media della fascia demografica di appartenenza. Ma anche questa è una norma non coerente con il "federalismo", perché dà piena discrezionalità al Ministero dell'Economia che decide limitandosi a "sentire" la Conferenza Stato-città. Anche in questo caso si interviene sul lato delle spese e non sul saldo, punendo anche gli enti locali che hanno speso di più grazie a un maggiore sforzo fiscale autonomo.

Un vero sistema di federalismo "solidale" dovrebbe partire da un tavolo di confronto sulle principali questioni. Ad esempio, per quanto riguarda il Patto di stabilità interno, l'attivazione di un confronto tra Governo, Regioni ed enti locali, porterebbe ad una azione di governo della spesa corrente condiviso e quindi sicuramente più efficace. Il confronto andrebbe poi esteso alla analisi e ai relativi impegni ed azioni volti a delineare dei forti indirizzi strategici per il recupero della competitività.

Al contrario, questo progetto di Finanziaria mortifica il buon governo locale facendo di "ogni erba un fascio"; esso si accompagna peraltro ad un Decreto-legge contro l'evasione fiscale (DL 29.9.05) che invece introduce un premio selettivo, concedendo ai Comuni che partecipino all'accertamento sui tributi erariali il 30 per cento del maggior introito conseguito.

C'è molta improvvisazione anche in questo decreto, ma qui va sottolineato, a livello di indirizzi normativi, il segnale contraddittorio che il Governo nazionale manda al sistema degli Enti Locali: perché darsi da fare ad aumentare le entrate, se possono essere imposti limiti alla spesa che vanificano la maggiore disponibilità di risorse finanziarie?

Nonostante le difficoltà congiunturali, peraltro dovute anche alla spesso inefficace azione di governo di questi anni, è necessario evitare manovre estemporanee e **impostare invece con urgenza un sistema di finanza pubblica regionale e locale che sia certo, stabile e coerente**. Urge insomma realizzare quel federalismo fiscale che l'articolo 119 della Costituzione detta ma che nessuno nell'attuale maggioranza pare abbia

fretta di realizzare. Nemmeno quelli che più si battono per il federalismo e che in realtà lo tradiscono: non comprendono infatti che il fallimento si evita non già mettendo altra carne al fuoco nel paniere delle competenze, bensì rendendo effettivo l'ampio spazio di autonomia già concesso.

1.3 Il quadro dell'economia umbra

1.3.1 L'economia umbra nel 2004-2005

Nel 2004 l'economia umbra avrebbe conosciuto un anno di ripresa dopo un 2002 lievemente negativo ed un 2003 che registra una modesta crescita pari allo 0,2%.

Il PIL dell'Umbria nel 2004 è stimato pari a 19,1 miliardi di euro a prezzi correnti, con una crescita in termini reali rispetto all'anno precedente che dovrebbe collocarsi **sopra il 2%**, secondo le previsioni dei principali istituti di ricerca (Prometeia, Unioncamere e Svimez).

Tab. n. 6 - Umbria: indicatori strutturali (2004)

| Indicatori | Valori assoluti | Quote % su Italia |
|--|-----------------|-----------------------------------|
| Popolazione presente (migliaia) | 843,1 | 1,5 |
| Occupati (migliaia) | 339,9 | 1,5 |
| Persone in cerca di occupazione (migliaia) | 20,5 | 1,0 |
| Forza lavoro (migliaia) | 360,4 | 1,5 |
| | | |
| Prodotto interno lordo (*) | 19.059,6 | 1,4 |
| Consumi interni delle famiglie (*) | 11.541,0 | 1,4 |
| Investimenti fissi lordi (*) | 3.859,2 | 1,5 |
| Importazioni di beni dall'estero (*) | 2.096,3 | 0,8 |
| Esportazioni di beni verso l'estero (*) | 2.595,4 | 0,9 |
| Reddito disponibile delle famiglie (*) | 14.446,3 | 1,5 |
| | Umbria | N.I. Umbria su Italia= 100 |
| PIL per abitante (**) | 22,3 | 96,1 |
| PIL per unità di lavoro (**) | 51,4 | 93,0 |
| Consumi interni per abitante (**) | 13,5 | 96,2 |
| Reddito disponibile per abitante (**) | 16,9 | 101,8 |

(*) Valori correnti, milioni di euro

(**) Valori correnti, migliaia di euro

Fonte: Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica generale e Controllo strategico della Regione Umbria, ottobre 2005

N.B. Tali stime sono da considerarsi ancora provvisorie e vanno quindi valutate prudenzialmente, essendo gli indicatori congiunturali al momento disponibili a livello regionale ancora poco numerosi e in buona misura provvisori.

Il contributo principale a tale crescita deriverebbe dal **settore agricolo**, che in base agli ultimi dati Istat registra un incremento di oltre il 22,6% in termini di valore aggiunto, dopo un triennio piuttosto negativo.

Tab. n. 7 - Valore aggiunto Agricoltura, Silvicoltura e Pesca in Umbria nell'anno 2004 e variazione percentuale rispetto all'anno precedente

| | Umbria Anno 2004 Valore assoluto in mln. di euro correnti | Var. % 2004 su 2003 a prezzi 1995 | | |
|-------------------------------|---|-----------------------------------|----------------|-------------|
| | | Umbria | Centro nord | Italia |
| Agricoltura | 472,2 | 25,1 | 12,0 | 11,5 |
| Silvicoltura | 24,5 | -13,3 | -11,0 | -11,4 |
| Pesca | 6,9 | 9,2 | 2,9 | 2,1 |
| Totale Valore aggiunto | 503,5 | 22,6 | 11,0 | 10,8 |

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

Agricoltura

Tale incremento peraltro è in gran parte dovuto al balzo record dei cereali, legato ad un aumento dei premi dell'UE e che potrebbe essere in parte ridimensionato nel 2005 a causa del disaccoppiamento.

Si tratta in ogni caso del valore aggiunto agricolo più alto registrato negli ultimi sei anni in Umbria e comunque l'aumento in Umbria è più del doppio di quello nazionale.

Industria

Per quanto riguarda l'**industria**, l'indagine congiunturale condotta dall'ISAE sulle imprese italiane del settore industriale delinea, per il 2004, un panorama negativo in ulteriore peggioramento nei primi mesi del 2005.

Come per i giudizi relativi alla produzione, così pure per quelli sugli ordini totali il dato peggiore è stato rilevato nelle regioni centrali, nonostante il risultato relativamente buono dell'Umbria (-4%).

Tab. n. 8 - La produzione e gli ordini totali nel 2004 e nel primo semestre 2005

| | Produzione | | Ordini totali | | Di cui Ordini interni | | Di cui Ordini esteri | |
|------------|------------|----------|---------------|----------|-----------------------|----------|----------------------|----------|
| | 2004 | 2005 (*) | 2004 | 2005 (*) | 2004 | 2005 (*) | 2004 | 2005 (*) |
| Umbria | -3,0 | -5,5 | -4,0 | -7,0 | -7,8 | -10,0 | -23,0 | -23,5 |
| Nord-ovest | -10,5 | -18,5 | -14,8 | -25,0 | -18,3 | -28,0 | -14,8 | -24,5 |
| Nord-est | -9,3 | -9,0 | -14,8 | -15,0 | -19,0 | -19,5 | -19,0 | -18,0 |
| Centro | -14,0 | -15,5 | -17,5 | -20,0 | -18,5 | -22,5 | -23,0 | -25,0 |
| Sud | -10,8 | -15,5 | -15,5 | -15,5 | -15,3 | -22,0 | -27,5 | -31,0 |

Nota: saldi percentuali calcolati su giudizi qualitativi espressi dagli imprenditori interpellati

(*) Gennaio - giugno

Fonte: Indagine mensile presso le imprese industriali e i consumatori - ISAE

Nei primi mesi del 2005 l'Umbria mostra un peggioramento rispetto all'anno precedente sia per quanto riguarda gli ordini, dovuto essenzialmente agli ordini esteri, sia per quanto riguarda la produzione.

Passando alla **dinamica imprenditoriale**, secondo i dati Infocamere il tasso di sviluppo delle imprese rilevato nel primo semestre del 2005 in Umbria è in netto recupero rispetto al primo semestre dell'anno precedente e anche rispetto al dato nazionale.

Tab. n. 9 - Indici di natalità, mortalità e sviluppo nel primo semestre del 2004 e del 2005-

Percentuale delle imprese iscritte e cancellate nel corso dell'anno rispetto a quelle attive

| | Natalità(*) | | Mortalità (**) | | Sviluppo (***) | |
|------------|-------------|------|----------------|------|----------------|------|
| | 2004 | 2005 | 2004 | 2005 | 2004 | 2005 |
| Umbria | 4,3 | 4,6 | 3,7 | 3,5 | 0,6 | 1,1 |
| Nord-ovest | 5,1 | 5,0 | 4,3 | 4,2 | 0,8 | 0,8 |
| Nord-est | 4,6 | 4,6 | 4,1 | 3,9 | 0,5 | 0,7 |
| Centro | 5,4 | 5,4 | 4,3 | 4,6 | 1,1 | 0,9 |
| Sud | 4,6 | 4,3 | 3,7 | 3,3 | 0,9 | 1,1 |
| Italia | 4,9 | 4,8 | 4,0 | 3,9 | 0,8 | 0,9 |

N.B. Gli indicatori sopra riportati sono da analizzare ricordando che non comprendono le iscrizioni e le cessazioni inerenti il comparto agricolo

(*) imprese iscritte nel corso dell'anno come quota delle imprese attive

(**) imprese cancellate nel corso dell'anno come quota delle imprese attive

(***) saldo tra indice di natalità e quello di mortalità. Gli eventuali lievi scostamenti sono dovuti ad arrotondamenti

Fonte: Infocamere, indagine Movimprese

Particolarmente significativo è l'incremento del tasso di natalità – che si avvicina al valore medio nazionale – in presenza del basso livello dell'indice di mortalità, tradizionalmente inferiore in Umbria al dato medio nazionale.

Secondo i dati elaborati dal Cresme l'**attività edilizia** nel 2004 presenta una crescita dei fabbricati residenziali decisamente consistente che interessa tutte le ripartizioni. Per quanto riguarda l'Umbria si registra una variazione positiva per i fabbricati residenziali, anche se inferiore a quella dell'Italia, mentre per i fabbricati non residenziali risulta una riduzione in linea con quella del centro.

Costruzioni

Tab. n. 10 - I fabbricati residenziali e non residenziali nel 2004

Variazioni % rispetto all'anno precedente calcolate sui volumi e valori per 1000 famiglie

| | Residenziali | | Non residenziali | |
|-------------------|--------------|------------------------------|------------------|------------------------------|
| | Var. % | Fabbricati per 1000 famiglie | Var. % | Fabbricati per 1000 famiglie |
| Umbria (*) | 3,5 | 2,5 | -8,2 | 1,3 |
| Nord-ovest | 4,4 | 2,0 | 3,7 | 1,0 |
| Nord-est | 2,9 | 3,3 | -1,9 | 1,5 |
| Centro | 5,6 | 2,2 | -7,6 | 0,9 |
| Sud | 4,7 | 3,3 | 10,5 | 1,5 |
| Italia | 4,6 | 2,7 | 2,2 | 1,3 |

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

Fonte: Cresme

Informazioni sulle tendenze regionali delle spese per opere pubbliche derivano dalla elaborazione dei bandi di gara di appalto effettuate dal CRESME-Europa Servizi che nei primi nove mesi del 2004 mostrano per l'Umbria variazioni significativamente superiori alla media nazionale.

Tab. n. 11 – I bandi di gara di appalto per opere pubbliche

Variazioni % rispetto all'anno precedente, calcolate sui valori correnti

| | 2003 | 2004 (*) |
|---------------|-------------|-------------|
| Umbria | 88,6 | 33,9 |
| Nord-ovest | 47,3 | -4,2 |
| Nord-est | 26,7 | -13,5 |
| Centro | 48,3 | -22,1 |
| Sud | 67,3 | 70,3 |
| Italia | 45,3 | 16,3 |

(*) gennaio-settembre

Fonte: Cresme/Europa Servizi

I consumi e il commercio

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

A tale fine è interessante analizzare la composizione della spesa media mensile delle famiglie umbre rispetto a quella delle regioni limitrofe e dell'Italia. Tale analisi, che permette di conoscere e seguire l'evoluzione qualitativa e quantitativa degli standard di vita e dei comportamenti di consumo, evidenzia che nel 2004 le famiglie umbre hanno speso in media 2.470 euro al mese, rispetto ai 2.381 euro mensili dell'Italia.

Tab. n. 12 - Spesa media mensile delle famiglie per capitolo e regione Anno 2004- Composizione percentuali rispetto al totale della spesa

| | Umbria | Toscana | Marche | Italia |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Alimentari e bevande | 18,1 | 17,8 | 20,8 | 19,0 |
| Tabacchi | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 0,8 |
| Abbigliamento e calzature | 6,9 | 6,0 | 6,8 | 6,6 |
| Abitazione | 25,4 | 29,9 | 22,1 | 25,5 |
| Combustibili e energia | 5,0 | 5,1 | 5,2 | 4,7 |
| Arredamento | 6,5 | 5,1 | 6,6 | 6,3 |
| Servizi e spese sanitarie | 3,4 | 3,5 | 3,9 | 3,8 |
| Trasporti | 14,7 | 13,3 | 15,9 | 14,2 |
| Comunicazioni | 2,3 | 2,2 | 2,3 | 2,1 |
| Istruzione | 1,0 | 1,1 | 1,0 | 1,2 |
| Tempo libero e cultura | 5,3 | 4,7 | 5,0 | 4,8 |
| Altri beni e servizi | 10,5 | 10,5 | 9,8 | 10,9 |
| Spesa media mensile (*) | 2.470 | 2.468 | 2.432 | 2.381 |

(*)Valori in euro a prezzi correnti

Fonte: ISTAT, Spesa per consumi delle famiglie Luglio 2005

I principali capitoli di spesa per le famiglie umbre sono rappresentati dalle voci "Abitazione" (25,4% della spesa totale), "Alimentari e bevande" (18,1%) e dai "Trasporti" (14,7%).

Per quanto riguarda le variazioni tendenziali medie delle **vendite complessive**, le ultime rilevazioni di Unioncamere presentano un calo che coinvolge quasi tutte le regioni italiane, particolarmente sensibile nel terzo trimestre 2004.

In particolare in Umbria nel periodo considerato si registra una variazione negativa media (circa -1,5%) superiore sia a quella nazionale (-1,0%) che a quella del centro (-1,0%).

Tab. n. 13 - Andamento delle vendite complessive nel commercio

Variazioni % sul corrispondente periodo dell'anno precedente

| | 3° trimestre 2004 | 4° trimestre 2004 | 1° trimestre 2005 | 2° trimestre 2005 |
|------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Umbria | -2,2 | -1,5 | -1,3 | -1,2 |
| Nord Ovest | -0,9 | 0,1 | -0,1 | -1,0 |
| Nord Est | -0,3 | 0,3 | -0,8 | -0,8 |
| Centro | -1,6 | -0,9 | -0,7 | -0,9 |
| Sud | -2,1 | -1,8 | -2,2 | -2,5 |
| Italia | -1,3 | -0,6 | -0,9 | -1,3 |

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

L'andamento del **turismo** in Umbria nel periodo gennaio agosto 2005, dopo l'aumento aumento complessivo degli arrivi (+1,6%) registrato nel 2004, presenta una variazione lievemente negativa pari al -0,5%.

Turismo

Tab. n. 14- Movimento turistico in Umbria nel periodo gennaio agosto 2005 (dati provvisori) *Variazioni % rispetto all'anno precedente*

| Comprensori | Italiani | | Stranieri | | Totale | |
|-----------------------------|----------|----------|-----------|----------|--------|----------|
| | Arrivi | Presenze | Arrivi | Presenze | Arrivi | Presenze |
| Assisi | -3,4 | -1,7 | 5,5 | -0,1 | 0,0 | -1,1 |
| Valnerina-Cascia | -1,7 | -0,5 | 4,9 | 8,3 | -1,0 | 1,1 |
| Trasimeno | 4,3 | 6,3 | 0,8 | 2,9 | 2,7 | 4,4 |
| Alta valle del Tevere | 2,7 | 6,2 | 7,4 | 14,9 | 3,7 | 8,7 |
| Folignate-Nocera Umbra | -6,7 | -2,9 | 0,7 | 4,2 | -5,5 | -1,4 |
| Gubbio | -4,8 | -4,3 | -1,7 | -2,9 | -4,3 | -4,0 |
| Perugia | -1,8 | -4,6 | -0,8 | 0,6 | -1,6 | -3,1 |
| Spoletto | -5,4 | -1,1 | -1,9 | 1,4 | -4,6 | -0,5 |
| Tuderte | 0,9 | -0,1 | 2,2 | 23,9 | 1,2 | 8,1 |
| Provincia di Perugia | -2,4 | -0,8 | 2,6 | 3,1 | -1,0 | 0,5 |
| Amerino | 5,1 | 16,4 | 33,5 | 43,5 | 12,8 | 24,0 |
| Orvietano | 1,5 | 0,6 | 2,7 | 4,2 | 2,0 | 2,0 |
| Ternano | -3,0 | -5,2 | 30,4 | 10,6 | 1,1 | -2,8 |
| Provincia di Terni | -0,5 | -1,7 | 11,0 | 9,1 | 2,5 | 1,2 |
| Totale Regione | -2,1 | -1,0 | 3,7 | 3,7 | -0,5 | 0,6 |

Fonte: Elaborazioni del Servizio turismo della Regione Umbria

I dati relativi ai flussi turistici dei primi due mesi del secondo semestre 2005 confermano che per l'**Umbria questo è l'anno della ripresa**. Rispetto al 2004 nel mese di luglio 2005, si è registrato un incremento di arrivi e presenze pari rispettivamente all'1,6% e al 4,9%, mentre in agosto questi valori sono saliti al 6,1% e al 4,8%.

L'andamento positivo nei tre mesi estivi ha compensato fortemente il trend negativo medio registrato nei primi 5 mesi del 2005 (-2,5 per cento sia per gli arrivi che per le presenze).

Appare articolata la situazione rispetto agli ambiti territoriali, dove si registra una forte ripresa dell'Amerino (+12,8% arrivi e +24% presenze), dell'Alta Valle del Tevere (+3,7% e +8,7%), del Tuderte (+1,2% e +8,1%), del Trasimeno (+2,7% e +4,4%) e dell'Orvietano (+2% per entrambe le voci).

Nel corso dei primi otto mesi del 2005 la permanenza media è di 3,06 giorni, con un incremento dello 0,03 rispetto allo scorso anno.

La **bilancia dei pagamenti turistici** nel primo semestre 2005 evidenzia in Umbria un saldo in miglioramento rispetto a quello registrato nel periodo precedente, in controtendenza rispetto al negativo andamento del dato nazionale.

Tab. n. 15 - La bilancia dei pagamenti turistica nel primo semestre del 2004 e del 2005 - Valori assoluti in milioni di Euro

| Aree territoriali | Crediti (1) | | Debiti (2) | | Saldo | |
|-------------------|-------------|-------|------------|-------|-------|-------|
| | 2004 | 2005 | 2004 | 2005 | 2004 | 2005 |
| Umbria | 115 | 138 | 48 | 46 | 67 | 92 |
| Nord ovest | 2.324 | 2.106 | 1.715 | 1.704 | 609 | 402 |
| Nord est | 3.451 | 3.408 | 888 | 1.188 | 2.563 | 2.220 |
| Centro | 2.872 | 3.065 | 866 | 1.078 | 2.006 | 1.987 |
| Sud | 1.126 | 1.158 | 573 | 685 | 553 | 473 |
| Italia | 10.079 | 9.972 | 4.042 | 4.656 | 6.037 | 5.316 |

(1) spese effettuate in Italia dai non residenti

(2) spese all'estero dei residenti in Italia

Fonte: Ufficio Italiano Cambi

**Commercio
con
l'estero**

Secondo le rilevazioni dell'ISTAT le **esportazioni** umbre nel 2004 crescono del 6,9%, evidenziando una ripresa rispetto all'anno precedente. Nel primo semestre del 2005 la regione Umbria registra una crescita pari al 13,6%, superiore sia a quella del centro che a quella dell'Italia.

Tab. n. 16 – Le esportazioni nel 2004 e nel primo semestre del 2005 (valori correnti). *Variazione % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente*

| | var.% 2004 | var.% 2005 (*) |
|---------------|---------------|-------------------|
| Umbria | 6,9 | 13,6 |
| Nord-Ovest | 2,9 | 7,0 |
| Nord-Est | 6,3 | 7,1 |
| Centro | 3,8 | 0,0 |
| Mezzogiorno | 7,1 | 11,9 |
| ITALIA | 6,1 | 6,3 |

(*) i dati relativi al 2005 sono provvisori

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

Le variazioni positive hanno riguardato essenzialmente i "Metalli e prodotti in metallo", "Macchine e apparecchiature", dei prodotti alimentari, bevande e tabacco, dei prodotti chimici e degli articoli in gomma e materie plastiche.

Riguardo all'export umbro per principale area di destinazione le principali variazioni positive riguardano gli Stati Uniti (+10,1%) e la Cina (+169,7%).

1.3.2 *Il mercato del lavoro in Umbria*

Nel 2004 l'occupazione ha registrato una crescita del 2,8%, passando da 330.000 a 340.000 unità, notevolmente superiore alla media nazionale, portando l'occupazione ad un nuovo massimo storico; il tasso di occupazione della popolazione in attività lavorativa (15-64 anni) è salito al 61,4%

La crescita occupazionale del 2004 si è caratterizzata:

- per una **inversione di tendenza riguardo alla crescita della componente femminile** dell'occupazione; infatti, mentre il livello dell'occupazione maschile si è portata al massimo storico di 197.000 unità, quella femminile con 143.000 unità è rimasta al di sotto dei valori registrati all'inizio del millennio (*cfr. tab. n. 17*). Il fenomeno ha riguardato sia il terziario che il settore industriale dato che i comparti del manifatturiero colpiti da crisi sono quelli a prevalenza femminile (tessile in particolare), secondo i dati di fonte INAIL.
- per aver riguardato quasi unicamente la **componente di lavoro autonomo**, salita al massimo storico di 102.000 unità (30% dell'occupazione complessiva)
- per essere stata generata dal settore terziario, i cui posti di lavoro sono aumentati del 5,9%, l'incremento più rilevante dell'ultimo decennio (da 209.000 a 221.000 unità).

**Principali
caratteristiche
della crescita
occupazionale in
Umbria nel
2004**

- per un **aumento sensibile del peso degli immigrati** non comunitari la cui incidenza sulla domanda di flusso è salita al 22,8%, a fronte del 18,6% del 2003 e del 13,9% del 2002 (secondo i dati dei Centri per l'impiego), a seguito delle regolarizzazioni. E' molto probabile che sulla forte crescita dell'occupazione dei servizi registratasi nel 2004 abbia quindi influito il fenomeno delle regolarizzazioni;
- per la conferma di una **bassa richiesta per le professioni che richiedono titoli di studio quali la laurea** (dati dai Centri per l'impiego), e più in generale, un pesante grado di sottoutilizzo delle competenze possedute, fenomeno che in parte interessa anche i possessori di diplomi di scuola secondaria e che risulta più pronunciato per le donne. Il grado di sottoutilizzo medio che emerge nel 2004 supera il 53%, anche se esso è diminuito di circa tre punti rispetto al 2003;

Tab. n. 17 – Tasso di occupazione e di attività nel 2004

| | Maschi | Femmine | Totale | Gap di genere | Presenza femminile |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|---------------|----------------------|
| Tasso di occupazione 15-64 anni | | | | | % su occupati |
| Umbria | 71,1 | 51,7 | 61,4 | -19,4 | 41,9 |
| Centro | 71,9 | 50,2 | 60,9 | -21,7 | 41,4 |
| Nord | 75,0 | 54,9 | 65,0 | -20,1 | 41,5 |
| Italia | 69,7 | 45,2 | 57,4 | -24,5 | 39,2 |
| Tasso di attività 15-64 anni | | | | | % su Forze di lavoro |
| Umbria | 73,9 | 56,4 | 65,2 | -17,5 | 43,1 |
| Centro | 75,6 | 55,1 | 65,2 | -20,5 | 42,4 |
| Nord | 77,3 | 58,4 | 67,9 | -18,9 | 42,3 |
| Italia | 74,5 | 50,6 | 62,5 | -23,9 | 40,3 |

Fonte: Elaborazioni AUL – Osservatorio sul mercato del lavoro su dati ISTAT – Rilevazione Forze di lavoro

- per il forte incremento dei contratti a tempo indeterminato. Tale dato, anche se in parte risente delle regolarizzazioni, è troppo sensibile per non pensare ad un **inversione del processo di precarizzazione** che aveva caratterizzato la nostra regione tra il 1995 e il 2002. Nel 2004 le assunzioni a tempo indeterminato hanno rappresentato il 27,8% del totale, un valore superiore di 1,7 punti a quello dell'anno precedente e di quasi 6 punti rispetto a quella del 2002, che costituì il minimo storico. E' poi importante osservare che anche il differenziale di genere è diminuito: l'incidenza del tempo indeterminato sul totale delle assunzioni femminili è, infatti, salita dal 23,6% del 2003 al 26,6%. Il parallelo aumento di assunzioni e cessazioni ha però causato un aumento del tasso di turnover che si è portato al 80%. In sostanza, se è aumentato il numero dei lavoratori che hanno un'occupazione

stabile, è anche aumentata la velocità di rotazione di quelli con contratti temporanei.

La crescita occupazionale si è accompagnata ad **una contrazione della disoccupazione di 2.000 unità**. Nel 2004 il numero delle persone in cerca di occupazione era sceso a 21.000 unità, pari al 5,7% delle forze di lavoro, un tasso più basso di 8 decimi rispetto a quello del 2003 ed inferiore sia alla media nazionale (8%), sia a quella delle regioni centrali (6,5%).

Riduzione della disoccupazione nel 2004

Tab. n. 18 – Tasso di disoccupazione Eurostat ed Allargato e incidenza disponibili al lavoro per sesso nel 2004

| | Maschi | Femmine | Totale | Gap di genere | % femminile |
|---|--------|---------|--------|---------------|-------------|
| Tasso di disoccupazione | | | | | |
| Umbria | 3,8 | 8,3 | 5,7 | 4,5 | 62,5 |
| Centro | 4,9 | 8,7 | 6,5 | 3,8 | 56,8 |
| Nord | 3,0 | 5,9 | 4,3 | 2,9 | 59,1 |
| Italia | 6,4 | 10,5 | 8,0 | 4,2 | 52,8 |
| Tasso di disoccupazione definizione allargata (*) | | | | | |
| Umbria | 5,2 | 12,3 | 8,3 | 7,1 | 64,9 |
| Centro | 6,6 | 13,5 | 9,6 | 6,9 | 60,9 |
| Nord | 3,8 | 8,2 | 5,7 | 4,4 | 61,8 |
| Italia | 8,9 | 17,2 | 12,4 | 8,3 | 57,6 |
| % non occupati su disponibili al lavoro (occupati e non occupati) | | | | | |
| Umbria | 7,3 | 16,6 | 11,4 | 9,4 | 64,8 |
| Centro | 8,2 | 17,8 | 12,4 | 9,7 | 63,3 |
| Nord | 4,8 | 11,3 | 7,6 | 6,5 | 64,4 |
| Italia | 10,6 | 22,4 | 15,6 | 11,9 | 61,2 |

(*) Include anche coloro che cercano lavoro, ma non attivamente

Fonte : Elaborazioni AUL – Osservatorio sul mercato del lavoro su dati ISTAT

Il tasso di disoccupazione femminile era del 8,3% a fronte di un tasso maschile del 3,8% e risultava leggermente inferiore a quello del centro (-4 decimi), mentre quello maschile era più vicino alla media delle regioni del nord (3%) che a quella delle regioni del centro (4,9%). Le donne costituivano il 62,5% della disoccupazione regionale.

I primi dati del 2005, relativi ai primi due trimestri, confermano le tendenze in atto nell'ultimo triennio; peraltro, occorre sottolineare che la metodologia introdotta di recente dall'ISTAT non pare ancora del tutto a punto e che **le interpretazioni dei dati risentono ancora di questa non totale affidabilità**.

In ogni caso, i dati mostrano una modesta crescita dell'occupazione (+0,4% rispetto all'anno precedente). In particolare, a fronte di una rilevante crescita dell'occupazione maschile (+2,9%) si verifica una significativa contrazione di quella femminile (-3,1%).

Il mercato del lavoro nelle prime stime del 2005: lieve aumento dell'occupazione

La crescita occupazionale della seconda metà degli anni '90 aveva premiato quasi esclusivamente l'occupazione femminile - ad essa erano andati 29.000 dei 34.000 posti di lavoro aggiuntivi creati tra 1995 ed il 2001 - la contrazione occupazionale del biennio 2002-2003 ha penalizzato soprattutto le donne che occupavano 6.000 degli 8.000 posti distrutti. Nel 2004 la componente femminile ha recuperato solo in minima parte tale perdita dato che la maggior parte della crescita occupazionale è andata alla componente maschile prevalente nelle attività autonome. In pratica, dal 2001 al 2004 l'occupazione regionale è aumentata di 1.000 unità (+0,2%) come saldo tra una crescita dell'occupazione maschile di 6.000 unità (+3,2%) ed una contrazione di quella femminile di 5.000 (-3,6%).

L'aumento è rilevante per l'occupazione dipendente (+ 2,5%), mentre si registra una contrazione di quella autonoma (- 4,1%).

La crescita dell'occupazione dipendente deriva prevalentemente dal settore industriale ed in particolare dal comparto delle costruzioni, ed ha riguardato quasi esclusivamente gli uomini (+4,4%), mentre la contrazione della componente autonoma, prodotta dal terziario, ha interessato maggiormente le donne.

La flessione occupazionale del terziario (che ha interessato prevalentemente la componente maschile) sembra confermare che **il terziario non riesca più a generare una dinamica occupazionale** in grado di compensare (anzi, di annullare) le eventuali flessioni degli altri settori e, al tempo stesso, consentire un aumento della presenza femminile nell'occupazione regionale.

Tab. n. 19 – Tasso di occupazione nel primo semestre 2005

| Tasso di occupazione 15-64 anni | Maschi | Femmine | Totale | Gap di genere |
|------------------------------------|--------|---------|--------|------------------|
| Primo semestre 2004 | 71,1 | 51,2 | 61,2 | -19,9 |
| Primo semestre 2005 | 72,0 | 49,4 | 60,7 | -22,6 |
| Variazione assoluta | 0,9 | -1,8 | -0,4 | -2,7 |
| Primo semestre 2005 | Maschi | Femmine | Totale | Gap di genere |
| Umbria | 72,0 | 49,4 | 60,7 | -22,6 |
| Centro | 71,2 | 50,7 | 60,9 | -20,6 |
| Nord | 75,1 | 55,2 | 65,3 | -19,9 |
| Italia | 69,6 | 45,3 | 57,4 | -24,4 |

Fonte – Elaborazioni AUL – Osservatorio sul mercato del lavoro su dati ISTAT Forze di Lavoro

L'incidenza del tempo indeterminato si mantiene poco al di sotto del 27%. Per gli uomini, il dato risulta in linea con quello 2004 (28,7%); per le donne, invece, è inferiore di circa 2 punti e prossimo al 25%.

La quota della domanda soddisfatta con lavoratori non comunitari supera comunque il 20%, che non risente più delle regolarizzazioni ai sensi della Bossi-Fini. Si tratta, quindi, di un fenomeno, ormai strutturale e in continua espansione, determinato dal mismatch tra le qualifiche e i titoli di studio posseduti dall'offerta "autoctona" e quelli cercati dalla domanda, oltre, ovviamente, alla disponibilità a ricoprire mansioni di medio - bassa qualificazione da parte della manodopera immigrata; oltre la metà degli avviamenti riguarda infatti professioni non qualificate.

I dati riferiti al primo semestre 2005 evidenziano un **peggioramento del tasso di disoccupazione**. Il numero dei disoccupati si sarebbe portato a 24.000 unità (+10,8%) ed il tasso di disoccupazione totale al 6,5% (+0,5 punti percentuali rispetto allo stesso periodo del 2004). Esso si colloca allo stesso livello di quello del centro Italia e ad un valore inferiore a quello nazionale (pari al 7,9%).

Nel primo semestre del 2005 peggiora il tasso di disoccupazione

Tab. n. 20 - Tasso di disoccupazione Eurostat ed Allargato e incidenza disponibili al lavoro nel primo semestre 2005

| Umbria | Tasso di disoccupazione | | | | Tasso di disoccupazione allargata | | | | Incidenza della disponibilità al lavoro | | | |
|---------------------|-------------------------|------------|------------|---------------|-----------------------------------|-------------|------------|---------------|---|-------------|-------------|---------------|
| | Maschi | Femmine | Totale | Gap di genere | Maschi | Femmine | Totale | Gap di genere | Maschi | Femmine | Totale | Gap di genere |
| Primo semestre 2004 | 3,8 | 8,8 | 6,0 | 5,0 | 5,5 | 13,0 | 8,8 | 7,5 | 8,0 | 17,6 | 12,2 | 9,6 |
| Primo semestre 2005 | 4,4 | 9,6 | 6,5 | 5,2 | 5,9 | 13,3 | 9,0 | 7,3 | 7,3 | 17,1 | 11,5 | 9,9 |
| Variazione | 0,5 | 0,8 | 0,5 | 0,2 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | -0,2 | -0,7 | -0,4 | -0,7 | 0,3 |
| Primo semestre 2005 | Tasso di disoccupazione | | | | Tasso di disoccupazione allargata | | | | Incidenza della disponibilità al lavoro | | | |
| | Maschi | Femmine | Totale | Gap di genere | Maschi | Femmine | Totale | Gap di genere | Maschi | Femmine | Totale | Gap di genere |
| Umbria | 4,4 | 9,6 | 6,5 | 5,2 | 5,9 | 13,3 | 9,0 | 7,3 | 7,3 | 17,1 | 11,5 | 9,9 |
| Centro | 5,4 | 8,0 | 6,5 | 5,6 | 7,1 | 12,0 | 9,2 | 4,8 | 8,6 | 16,1 | 11,8 | 7,5 |
| Nord | 2,9 | 5,7 | 4,1 | 2,8 | 3,6 | 7,6 | 5,3 | 3,9 | 4,4 | 10,0 | 6,8 | 5,6 |
| Italia | 6,4 | 10,0 | 7,9 | 3,6 | 9,1 | 16,1 | 12,0 | 7,0 | 10,6 | 21,1 | 15,0 | 10,4 |

Fonte: Elaborazioni AUL – Osservatorio sul mercato del lavoro su dati ISTAT RCFL

La disoccupazione maschile si è attestata a 9.000 unità, pari al 4,4% delle forze di lavoro (inferiore sia al dato del centro Italia che a quello nazionale). L'aumento della disoccupazione femminile si è limitato a circa 1.000 unità, dato che la diminuzione dell'occupazione (-3,1%) è stato accompagnato da una flessione quasi analoga delle forze di

lavoro (-2,2%). Il tasso di disoccupazione femminile è però aumentato, portandosi al 9,6%, un valore superiore alla media del centro (8%) e di poco inferiore a quella del paese (10%).

E' importante sottolineare che, allargando il concetto di disoccupazione così da includere coloro che cercano lavoro non attivamente (disoccupazione allargata, 33.000 soggetti nel 2004, 34.000 stando ai dati del primo semestre 2005) e/o coloro che non cercano lavoro, ma sono disposti a lavorare (area della disponibilità al lavoro, 44.000 soggetti sia nel 2004 sia nel primo semestre del 2005), la presenza femminile aumenta ed aumenta di conseguenza il gap di genere degli indicatori (cfr. tab. n.20)

Al tempo stesso il vantaggio dell'Umbria rispetto la media delle regioni centrali aumenta, **evidenziando che fenomeni di scoraggiamento sono meno presenti nella nostra realtà.**

Il numero delle persone classificate dall'ISTAT nell'area della disponibilità al lavoro supera di poco quello degli iscritti ai Centri per l'Impiego. Al termine del primo semestre del 2005, il numero degli iscritti disponibili ai sensi del D.lgs 297/02 è leggermente diminuito ed è pari a 41.181; le donne rappresentano il 68,8%.

L'incidenza della componente femminile secondo i dati degli iscritti ai Centri per l'impiego aumentava all'aumentare dell'età, del livello educativo e soprattutto della durata della disoccupazione.

Tra gli iscritti, le persone alla ricerca di prima occupazione rappresentano il 37,5%, un' incidenza superiore a quella stimata dall'ISTAT, in particolare per le donne per le quali questo rapporto sfiora il 40%. Vi è poi un 5% che sta svolgendo un'attività lavorativa senza contratto (ad esempio una work experience) o con contratto, ma tale da garantire un reddito non superiore ai 7.500 euro, mentre il restante 57,5% non sta svolgendo alcuna attività ed ha avuto delle esperienze lavorative pregresse.

L'età media degli iscritti è piuttosto elevata: gli iscritti con meno di 25 anni sono il 17% e quelli che hanno superato i 35 quasi il 48% (per l'ISTAT nel 2003 erano circa 1/3).

I dati dei Centri confermano, infine, **l'elevato livello di scolarizzazione delle persone in cerca d'occupazione.** Il 40% dei disoccupati iscritti di cui si conosce il titolo di studio (o che è in possesso di un titolo riconosciuto nel nostro paese) ha un diploma di scuola media superiore ed il 13% è laureato.

L'elevata scolarizzazione della disoccupazione è senz'altro la conseguenza del prolungarsi della fase formativa. Se questo è un fenomeno comune a tutto il paese, ciò che lo rende particolarmente

pronunciato in Umbria è il basso livello della domanda rivolta a persone scolarizzate. Dai dati dei Centri risulta, infatti, che solo il 3,5% delle assunzioni ha riguardato laureati, percentuale che sale al 6% considerando solamente le assunzioni di lavoratori il cui titolo di studio è noto o riconosciuto nel nostro paese. Coerentemente con questi risultati, secondo l'indagine Excelsior solo il 4% della domanda espressa dal sistema produttivo umbro è rivolta a laureati, un valore che è meno della metà della media nazionale e che è previsto in ulteriore calo nel 2005. L'indagine più recente prevede, infatti, che nel 2005 solamente il 3,2% delle entrate nell'occupazione riguarderanno laureati.

La disoccupazione determinata dal mancato incontro tra offerta di lavoro qualificata e domanda per basse qualifiche

Tutto ciò conferma che la principale determinante della disoccupazione umbra è il mismatch tra i titoli di studio e le qualifiche possedute dall'offerta, da un lato, e la tipologia della domanda, dall'altro, un fenomeno che è particolarmente pronunciato per le donne.

Tab. n. 21 – Principali indicatori per provincia anno 2004

| | Tasso di occupazione 15-64 anni | | | | Tasso di disoccupazione | | | | Tasso di iscrizione ai Centri per l'impiego | | | |
|------------------------|---------------------------------|---------|-------|--------------|-------------------------|---------|-------|--------------|---|---------|-------|--------------|
| | Umbria | Perugia | Terni | Gap di Terni | Umbria | Perugia | Terni | Gap di Terni | Umbria | Perugia | Terni | Gap di Terni |
| Maschi | 71,1 | 73,3 | 65,1 | -8,2 | 3,8 | 3,2 | 5,5 | 2,3 | 4,7 | 4,1 | 6,4 | 2,3 |
| Femmine | 51,7 | 52,6 | 49,4 | -3,2 | 8,3 | 8,7 | 7,0 | -1,6 | 10,2 | 8,9 | 14,1 | 5,2 |
| Totale | 61,4 | 62,9 | 57,2 | -5,7 | 5,7 | 5,5 | 6,1 | 0,6 | 7,5 | 6,5 | 10,3 | 3,8 |
| Gap di genere | -19,4 | -20,7 | -15,7 | | 4,5 | 5,5 | 1,6 | | 5,5 | 4,8 | 7,7 | |
| Presenza femminile (%) | 41,9 | 41,6 | 43,0 | | 62,5 | 67,1 | 49,8 | | 68,5 | 68,2 | 69,0 | |

Fonte : Elaborazioni AUL – Osservatorio sul mercato del lavoro su dati ISTAT e Centri per l'impiego

Inoltre, la durata dell'iscrizione (quindi, la ricerca di un lavoro) è più elevata per titoli di studio più elevati. Infatti, se in generale circa il 70% degli iscritti è classificabile come disoccupato di lunga durata, tale incidenza sale ad oltre il 78% nel caso di laureati e sfiora addirittura l'80% nel caso delle laureate.

I dati a livello provinciale secondo la rilevazione delle Forze di lavoro dell'ISTAT mostrano per il 2004 un tasso di occupazione nella provincia di Perugia che continua ad essere sensibilmente più elevato di quello di Terni (62,9% contro 57,2%). Rispetto a quanto emergeva dalla precedente indagine, il gap tra le due province è, però, più contenuto e più basso per le donne (52,6% a Perugia e 49,4% a Terni) che per gli uomini (rispettivamente 73,3% e 65,1%). Questi risultati, **abbastanza sorprendenti e non del tutto spiegabili**, dipendono dal fatto che, secondo la nuova rilevazione, a Terni le donne rappresenterebbero ben

I dati a livello provinciale

il 43% degli occupati, un dato assai superiore al 36,6% stimato dalla vecchia indagine, e superiore di circa un punto e mezzo a quello di Perugia.

Se si passa all'analisi del tasso di disoccupazione a livello provinciale, emergono delle discrepanze tra la fonte ISTAT e quella dei Centri per l'Impiego.

Secondo l'ISTAT, nel 2004 il tasso di disoccupazione era del 5,5% a Perugia e del 6,1% a Terni. Nel 2003, la vecchia metodologia imputava la peggior performance di Terni dalle donne: essa stimava, infatti, il tasso di disoccupazione maschile al 2,6% in entrambe le province, mentre poneva quello femminile al 12,8% a Terni e al 7,5% a Perugia. La nuova metodologia imputa, invece, il gap di Terni agli uomini il cui tasso di disoccupazione è stimato al 5,5% a Terni e al 3,2% a Perugia, a fronte di valori del tasso femminile rispettivamente del 7% a Terni e del 8,7% a Perugia.. Questo cambiamento non appare giustificato, anche perché non corrisponde a quanto emerge dai dati dei Centri per l'impiego.

Secondo questa fonte **Terni era e rimane l'area più critica per l'occupabilità femminile**. Infatti, mentre a Perugia, gli iscritti ai Centri per l'Impiego al termine del 2004 erano il 6,5% della popolazione residente in età lavorativa, a Terni questa percentuale superava il 10% e la differenza era spiegata principalmente dalle donne. Dalla stessa fonte emerge anche che la disoccupazione nel territorio ternano colpisce maggiormente i giovani e le persone più scolarizzate. Inoltre l'incidenza delle lunga durata è più elevata a Terni che a Perugia.

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

Il PIL umbro sostanzialmente fermo nel 2005, dopo un brillante 2004 Dopo un 2004 che si delinea come un anno di “ripresa” della congiuntura umbra, con performance notevolmente superiori alla media italiana, **il 2005**, secondo i primi indicatori congiunturali disponibili, sembra essere invece caratterizzato da un **ripiegamento congiunturale**, in linea con quanto si registra a livello nazionale.

Queste valutazioni sono da considerare molto prudenzialmente, essendo ancora pochissimi e provvisori gli indicatori disponibili; tuttavia, sia l'osservatorio del settore manifatturiero, sia quello relativo al commercio al dettaglio mostrano una contrazione dell'attività, che nel manifatturiero della provincia di Perugia **sarebbe anche più accentuata di quella media nazionale**.

Il PIL dell'Umbria si attesterebbe nel 2005 quindi su di un valore pari a 19.455,9 milioni di euro, con una sostanziale stasi rispetto a quello del 2004.

Tab. n. 22- Umbria: Conto economico delle risorse e degli impieghi — Stime Anno 2005

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

| | Valori assoluti Anno 2005 | Var. % 2005 su 2004 |
|---|--------------------------------------|--------------------------------|
| Prodotto interno lordo | 19.456,0 | -0,1 |
| Importazioni nette | 1.007,0 | 61,4 |
| Domanda interna | 20.463,0 | 1,9 |
| Consumi finali interni | 16.246,3 | 1,3 |
| - Spesa per consumi finali delle famiglie | 11.938,0 | 1,4 |
| - Spesa per consumi finali delle A.A.P.P. | 4.308,0 | 1,0 |
| Investimenti fissi lordi | 4.147,0 | 4,3 |
| Macchine, attrezzature e mezzi di trasporto | 2.109,3 | -1,4 |
| Costruzioni | 2.037,4 | 11,7 |
| Variazione delle scorte e oggetti di valore | 70,0 | 4,2 |

Stime del Servizio programmazione Strategica generale e Controllo strategico della Regione Umbria e di Prometeia srl – settembre 2005

Secondo lo scenario di previsione dell'economia Umbra il PIL, dopo il balzo del 2004, che collocherebbe l'Umbria tra le regioni a più alto tasso di crescita, seconda solo al Lazio, conoscerebbe un ripiegamento congiunturale nel 2005 leggermente più sensibile della media nazionale.

Tab. n. 23 - Umbria: Composizione del Valore aggiunto — Stime Anno 2005

Valori assoluti espressi in milioni di euro a prezzi correnti

| | Val. assoluto a prezzi correnti | Var. % a prezzi 1995 |
|---|--|---------------------------------|
| Agricoltura, silvicoltura e pesca | 453,4 | -10,2 |
| Industria totale | 4.481,0 | 0,8 |
| Industria in senso stretto | 4.133,4 | 0,8 |
| Costruzioni | 1.102,9 | 3,6 |
| Servizi totale | 12.817,9 | 0,5 |
| Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni | 4.773,7 | 0,6 |
| - Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti | 3.317,5 | 0,1 |
| - Trasporti e comunicazioni | 1.456,3 | 1,8 |
| Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari ed imprenditoriali | 4.186,6 | 0,8 |
| Altre attività di servizi | 3.857,6 | 0,2 |
| Valore aggiunto ai prezzi base (al lordo SIFIM) | 18.507,6 | 0,3 |

Stime del Servizio programmazione Strategica generale e Controllo strategico della Regione Umbria e di Prometeia srl – settembre 2005

Peraltro, tale variazione sarebbe in gran parte dovuta al **ripiegamento del valore aggiunto in Agricoltura** (dopo la fortissima espansione del 2004), in gran parte determinato dall'influenza della PAC.

**Tiene nel 2005
il settore
industriale,
nonostante
alcune criticità**

Meno negativo dell'Italia risulterebbe invece l'andamento nel settore manifatturiero e nelle costruzioni, nonostante ci siano alcune emergenze settoriali e territoriali, mentre continuerebbe la stagnazione del valore aggiunto nel settore terziario.

Va segnalata infine **la stasi o il lieve ripiegamento dei livelli occupazionali**, segnalato anche dalle ultime rilevazioni Istat sulle forze di lavoro, che porterebbero a una lieve e temporanea ripresa del tasso di disoccupazione.

Si tratta comunque, come già espresso, di **prime valutazioni da verificare** quando saranno disponibili una maggiore quantità di indicatori congiunturali a livello regionale.

Il 2006 potrebbe forse riservare notizie lievemente migliori in termini di lenta ripresa dei consumi e degli investimenti, ma molto dipenderà dall'evolversi di alcuni elementi di incertezza a livello internazionale, dalla tenuta del sistema Italia nel suo complesso e da una decisa correzione di rotta nella politica economica a livello nazionale.

Tab. n. 24 – Italia: Scenario di previsione al 2006 - Variazioni % su anno precedente a prezzi 1995

| | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|------|------|------|
| P.I.L. ai prezzi di mercato | 1,2 | -0,2 | 0,9 |
| Spesa per consumi finali delle famiglie | 1,2 | 1,0 | 1,2 |
| Investimenti fissi lordi totali | 2,1 | -0,7 | 1,5 |
| <i>Investimenti in macchinari, attrezzature e mezzi trasporto</i> | 1,3 | -1,2 | 1,8 |
| <i>Investimenti in costruzioni</i> | 3,1 | -0,1 | 1,2 |
| Domanda interna | 1,2 | 0,6 | 1,1 |
| Esportazioni di beni | 0,7 | -2,4 | 2,9 |
| Importazioni di beni | 1,7 | 0,5 | 3,7 |
| Valore aggiunto totale ai prezzi base (al lordo dei Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati) : | 1,3 | 0,3 | 1,2 |
| - <i>Agricoltura, Silvicultura e Pesca</i> | 10,8 | -1,1 | 1,4 |
| - <i>Industria in senso stretto</i> | 0,3 | -0,9 | 0,8 |
| - <i>Costruzioni</i> | 2,7 | -0,2 | 1,2 |
| - <i>Servizi</i> | 1,2 | 0,8 | 1,2 |
| Unità di lavoro | 0,8 | -0,1 | 0,3 |
| Rapporti caratteristici Mercato del lavoro | | | |
| Tasso di disoccupazione | 8,0 | 8,2 | 8,1 |
| Tasso di attività (*) | 42,3 | 42,3 | 42,3 |
| Tasso di occupazione (*) | 38,9 | 38,9 | 38,9 |

(*) calcolato sulla popolazione presente totale

Stime di Prometeia srl – settembre 2005

N.B. Tali scenari di previsione sono da considerarsi ancora provvisori e vanno quindi valutati prudenzialmente, essendo gli indicatori congiunturali al momento disponibili a livello regionale ancora poco numerosi e in buona misura provvisori.

Lo scenario di previsione presentato assume infatti una **ipotesi sostanzialmente “neutra”**, senza rapide e drastiche modifiche dei comportamenti degli attori economici internazionali, in assenza quindi di shock che potrebbero notevolmente modificare le prospettive di breve-medio termine.

Pesano infatti sulle dinamiche congiunturali i molti elementi critici ed incerti, quali l'andamento del prezzo del petrolio, la politica economica e monetaria che verranno seguite da USA e Cina, gli scenari geopolitici, che potrebbero influenzare bruscamente in positivo o, più probabilmente, in negativo le dinamiche congiunturali europee e italiane.

La particolare incertezza del quadro previsionale mette in maggiore evidenza la **necessità di interventi strutturali di politica economica**, meno legati agli aspetti congiunturali e a politiche di rilancio della domanda, e più focalizzati ad interventi di medio lungo termine sulla struttura del sistema economico.

Naturalmente, come già descritto, tali interventi vanno condotti per quanto di rispettiva competenza a livello sia nazionale che regionale e richiedono una visione strategica e coerente nel medio termine, senza quindi provvedimenti estemporanei ed improvvisati che, come è noto, disorientano gli operatori.

Una notevole influenza sulle dinamiche di crescita sarà inoltre esercitata dallo specifico **problema di competitività che investe l'Italia**, e che rappresenta una sfida di notevole difficoltà per chi dovrà guidare il paese nei prossimi anni.

Tab. n. 25 – Umbria: Scenario di previsione al 2006 - Variazioni % su anno precedente a prezzi 1995

| | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|------|-------|------|
| P.I.L. ai prezzi di mercato | 2,5 | -0,1 | 1,1 |
| Spesa per consumi finali delle famiglie | 1,0 | 1,4 | 1,6 |
| Investimenti fissi lordi totali | 1,6 | 4,3 | 3,0 |
| Domanda interna | 1,0 | 1,9 | 1,7 |
| Esportazioni di beni | 3,0 | -2,3 | 3,0 |
| Importazioni di beni | 5,9 | -3,9 | -0,2 |
| Valore aggiunto totale ai prezzi base (al lordo dei Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati) : | 2,9 | 0,3 | 1,3 |
| - <i>Agricoltura, Silvicoltura e Pesca</i> | 22,6 | -10,2 | -3,4 |
| - <i>Industria in senso stretto</i> | 2,3 | 0,8 | 2,1 |
| - <i>Costruzioni</i> | 5,2 | 3,6 | 4,0 |
| - <i>Servizi</i> | 2,0 | 0,5 | 1,1 |
| Unità di lavoro | 3,0 | -0,5 | 0,1 |
| Rapporti caratteristici Mercato del lavoro | | | |
| Tasso di disoccupazione | 5,7 | 5,9 | 5,9 |
| Tasso di attività (*) | 42,8 | 42,5 | 42,3 |
| Tasso di occupazione (*) | 40,3 | 40,1 | 39,9 |

(*) calcolato sulla popolazione presente totale

Stime di Prometeia srl – settembre 2005

N.B. Tali scenari di previsione sono da considerarsi ancora provvisori e vanno quindi valutati prudenzialmente, essendo gli indicatori congiunturali al momento disponibili a livello regionale ancora poco numerosi e in buona misura provvisori.

Lo scenario **presume una svolta graduale della politica economica nazionale che, a partire dal 2006**, dovrebbe consentire un recupero dei margini di competitività del sistema economico italiano.

Il quadro congiunturale è fragile e potrebbe influenzare le dinamiche di crescita

Qualora le politiche economiche non contribuissero significativamente alla ripresa dell'economia italiana, ovvero **se continuasse una situazione di sostanziale assenza di interventi** sulla competitività, anche la timida ripresa assunta dallo scenario a partire dal 2006 potrebbe essere compromessa.

Infatti, anche per l'Umbria come per il resto d'Italia, i nodi da affrontare sono per lo più di carattere strutturale, investendo le caratteristiche sociali ed economiche del territorio, la sua struttura economico-produttiva, la specializzazione per settori di attività e per collocazione nella filiera produttiva.

Capitolo 2 Le grandi questioni regionali

La legislatura che si apre coincide con un periodo per l'Italia caratterizzato da una seria crisi di tipo strutturale.

Blocco del processo di crescita della ricchezza, arretramento della produttività per addetto, perdita di competitività sia in termini di esportazioni che di capacità di attrarre investimenti esteri.

Crescono nel frattempo **le rendite** (immobiliare, finanziarie, di posizione), la richiesta di protezione e, specularmente, la difficoltà a misurarsi in mercati aperti e l'avversione alla concorrenza, in un clima crescente di riposizionamento sempre più difensivo e di avvistamento sul proprio "particolare". Naturalmente gli extraprofitti e i costi aggiuntivi che tipicamente derivano da posizioni di rendita ricadono sui consumatori i quali si trovano a pagare tutta una serie di beni e servizi a prezzi anche di molto superiori rispetto agli altri Paesi europei (scandaloso il caso di alimenti e articoli per l'infanzia), accentuando quindi il processo di impoverimento relativo (ma spesso anche assoluto) di larghe fasce di popolazione.

La situazione di stagnazione economica si manifesta inevitabilmente anche nella nostra regione, che del Paese fa ovviamente parte a tutti gli effetti e che, nonostante i progressi degli ultimi decenni, presenta ancora caratteristiche strutturali di debolezza (già evidenziate anche nello stesso documento del Patto per lo Sviluppo) che devono essere affrontate con maggior impegno e determinazione.

A fronte di questo quadro preoccupante, l'azione del Governo nazionale è risultata sempre più **debole e confusa**. Invece di lavorare ai necessari interventi di rafforzamento dei fattori di competitività del Paese, viene portata avanti una farraginoso ed ambigua riforma costituzionale (la *devolution*), che, oltre a produrre seri rischi di rottura dell'unitarietà del Paese, ha contribuito a rendere ancor più incerto e confuso il quadro normativo italiano, anche agli occhi di potenziali investitori esteri.

Nulla o quasi è stato dunque fatto per la competitività strutturale del Paese e la mancanza di una visione strategica continua a ritrovarsi anche negli interventi legislativi per la competitività, che si risolvono in realtà in un insieme di interventi – alcuni dei quali senza dubbio utili –

ma che denotano la mancanza di una visione lucida ed organica del problema e la incapacità di definire le relative priorità di intervento.

L'atteggiamento di fronte a questi "tempi duri" è stato in Umbria nella passata legislatura di ben diverso tenore.

Si è lavorato ragionando sui segnali di difficoltà di cui c'era piena consapevolezza sin da quando, nella prima fase della scorsa legislatura, è stata lanciata **l'idea del Patto per lo sviluppo**.

La Regione Umbria si è posta l'obiettivo di affrontare le nuove sfide derivanti dalla globalizzazione dell'economia e dall'emergere di nuovi competitori, dall'allargamento verso i paesi dell'est dell'Unione Europea, dal riassetto delle istituzioni italiane in senso "federalista".

Nella legislatura appena avviata occorrerà affrontare **ulteriori sfide**, in particolare connesse

- al mantenimento delle condizioni di sostenibilità economico-finanziaria senza intaccare il livello di qualità della vita di cittadini e imprese nell'Umbria, nel quadro degli scenari **federalisti** o semi-federalisti che, nonostante lentezze e contraddizioni, andranno a realizzarsi;
- al proseguire ed anzi rafforzare le politiche a **sostegno della competitività** del sistema regionale, con particolare riferimento alla promozione dei processi di innovazione.

Per questo secondo, cruciale aspetto, andranno **attentamente valutate** le diverse opzioni e le concrete possibilità di perseguire politiche differenziate.

Andrà altresì messa in conto una **minore disponibilità** di risorse, in particolare sul versante dei Programmi comunitari, oltre ad un probabile "vuoto" nella disponibilità dei relativi strumenti (e quindi fondi) di intervento, a causa della prevedibile **soluzione di continuità** tra la fine dell'attuale stagione di programmi e l'avvio concreto della prossima, vuoto che andrà in qualche modo "colmato" attivando transitoriamente risorse di diversa provenienza (Fondazioni, Camere di Commercio) anche non pubbliche (Istituti di credito).

La pressoché certa diminuzione di risorse a valere sui Fondi strutturali della UE, la analoga tendenza delle risorse nazionali per via delle esigenze di risanamento della finanza pubblica, unitamente ai possibili effetti di razionamento del credito che potranno derivare anche solo in via

transitoria dall'applicazione delle nuove regole ex accordo Basilea 2, portano all'esigenza di ripensare le modalità e i meccanismi di **finanziamento delle politiche** di sostegno allo sviluppo ed in particolare ai processi di introduzione e diffusione delle innovazioni nel sistema produttivo regionale.

In linea generale si tratta di ridisegnare e dinamizzare i rapporti e le conseguenti sinergie tra istituzioni pubbliche e sistema creditizio al fine di mettere in campo - a sostegno delle esigenze di finanziamento degli investimenti aziendali ed in particolare delle fasi cosiddette di early stage delle imprese innovative - strumenti innovativi con particolare riferimento alle esigenze di capitale di rischio ed alla riduzione del costo del denaro (ancora alto nella nostra regione rispetto ad altre realtà) per il capitale di debito.

Si tratta quindi di promuovere, in una interazione "virtuosa" tra pubblico e privato, iniziative quali Fondi chiusi, di promuovere la disponibilità per le imprese di meccanismi di finanziamento del tipo quasi-equity (quindi con un certo grado di coinvolgimento da parte del prestatore nelle vicende aziendali), di riqualificare e sviluppare il **sistema delle garanzie** accompagnando i consorzi fidi verso il modello operativo di tipo bancario, di mettere a leva il merito di credito dell'istituzione per migliorare le condizioni di provvista e quindi di erogazione dei prestiti a sistema produttivo.

Di fondamentale importanza è poi promuovere nella nostra regione la presenza di **operatori di private equity** che - in particolare grazie all'apporto di elevate competenze tecnico-manageriali - contribuiscano a definire processi più efficienti di allocazione delle risorse finanziarie, in particolare con riferimento alle esigenze di finanziamento con capitale di rischio di imprese nuove operanti in settori ad alto contenuto di innovazione.

Vi è quindi bisogno di un'approfondita riflessione da fare per impostare il futuro, tenendo conto delle caratteristiche della regione (piccola dimensione, caratteristiche demografiche e sociali, struttura produttiva per classe dimensionale, specializzazioni settoriali, ecc..) e dei vincoli esterni (processi di globalizzazione, assetti istituzionali, risorse che saranno disponibili tra evoluzione del federalismo e definizione della nuova stagione delle politiche di coesione).

Va subito detto, però, che **l'Umbria non parte da zero**. Non vanno nascoste le difficoltà, ma non vanno neppure dimenticate le eccellenze o, comunque, le cose buone da difendere e consolidare.

Va quindi proseguito il lavoro nel segno del **nuovo metodo della programmazione** che l'Umbria ha sviluppato con il Patto per lo Sviluppo. Un metodo da affinare e perfezionare, alla luce dell'esperienza della passata legislatura, ma che costituisce in ogni caso un punto da cui ripartire, confermando e sviluppando le esperienze di qualità fin qui compiute, quali il metodo degli **approcci integrati** alla programmazione regionale, lo sviluppo degli strumenti di conoscenza, **valutazione** e interpretazione della realtà regionale (come il RUICS, di cui si presenta di seguito una sintesi), la valorizzazione delle risorse e delle istanze locali in coerenza con le **strategie generali** a livello regionale.

2.1 Il Patto per lo sviluppo: un'intesa da rafforzare per il futuro dell'Umbria

Il Patto ha conosciuto nei tre anni trascorsi dalla sottoscrizione la sua fase di costruzione, avvio e prima attuazione, consolidando, strutturando e mettendo a regime in maniera organica e sistematica il metodo della concertazione già da tempo praticato dalla Regione.

Si è quindi, nella trascorsa legislatura, costruito il metodo della **concertazione come metodo strutturato di governo** ed in relazione a ciò sono stati approntati e messi a regime strumenti e procedure per il funzionamento effettivo del Patto, nonché per il controllo e la valutazione di impegni ed obiettivi. E' ormai entrato nella cultura amministrativa e nella prassi degli uffici regionali il fatto che le proposte di atti di programmazione e di normazione di un certo rilievo debbano, dopo una prima verifica di Giunta, passare alla discussione del competente Tavolo tematico e, se del caso, anche territoriale.

Naturalmente l'esperienza fin qui svolta deve servire anche per un affinamento dello strumento che, nel riconfermare il Patto come scelta politica a livello strategico, porti agli aggiornamenti e rimodulazioni che si ritengano necessari per meglio corrispondere alle sfide che si pongono alla comunità regionale.

In particolare la riconferma del Patto dovrà accompagnarsi ad uno **sforzo di affinamento e selezione** ulteriore delle linee su cui "chiamare a raccolta" la società regionale e promuovere quindi le opportune convergenze di giudizio e di azione. Andrà poi posta **maggiore**

attenzione alla continua “ricomposizione” del quadro di insieme strategico, evitando quindi che la concertazione tenda a frammentarsi sulle singole questioni affrontate nei Tavoli tematici.

Questi anni trascorsi hanno visto l’insorgere ed il protrarsi di un ciclo economico negativo, con un persistente blocco del ritmo di crescita della ricchezza regionale (come pure nazionale), accompagnato da un favorevole andamento del mercato del lavoro in termini di tassi di disoccupazione, ma al tempo stesso caratterizzato da un calo della produttività del lavoro, un aumento della precarietà ed il persistere della disoccupazione intellettuale e femminile.

Come si diceva in precedenza, **il metodo è stato costruito ed in gran parte messo a punto: occorre ora finalizzarlo in misura più selettiva verso quelle priorità cruciali per contrastare i fenomeni di crisi e quindi rilanciare i processi di sviluppo.**

La enfaticazione del metodo della progettazione integrata in occasione della recente tornata di bandi per gli aiuti alle imprese e per la filiera Turismo-Ambiente-Cultura ha già rappresentato un chiaro esempio di attenzione ai problemi della competitività e dello sviluppo.

L’approccio integrato alla elaborazione delle politiche, fortemente voluto dal Patto, costituisce a sua volta una conquista preziosa ed un punto fermo nell’ambito della strumentazione regionale di intervento.

Approccio integrato che significa anche – e soprattutto – promuovere le coerenze e le sinergie tra le linee strategiche delle politiche regionali ed il protagonismo e le conseguenti proposte progettuali che provengono dai territori e dalle classi dirigenti locali. L’Umbria, regione storicamente policentrica, deve rifuggire ad ogni tentazione di frammentazione e di localismo senza ricorrere, per evitare ciò, a politiche centralistiche.

Occorre una assunzione di responsabilità collettiva affinché la progettualità dei territori, che si esplicita nei Tavoli territoriali, in coerenza e collegamento con le linee programmatiche elaborate nei Tavoli tematici, contribuisca a creare le condizioni affinché l’Umbria si configuri sempre più come “sistema” che progetta ed attua il proprio percorso di sviluppo.

Ovviamente, secondo lo spirito della concertazione, la individuazione e definizione delle priorità – che rientreranno comunque nel novero delle

**Le linee
prioritarie per la
"fase due" del
Patto**

linee già indicate nello stesso documento "originario" del Patto – saranno oggetto di discussione tra le parti nelle apposite sedi.

Sicuramente si può fin d'ora indicare come linea prioritaria quella consistente nella **promozione dei processi di innovazione** a tutto campo appoggiati – per quanto possibile – su attività di ricerca e sviluppo progettate e sistematiche, intesi come fattore fondamentale per sostenere il recupero di competitività del sistema produttivo regionale.

L'impegno prioritario di tutti i soggetti pubblici e privati della regione su questa linea di azione dovrà quindi sempre più caratterizzare gli indirizzi e l'azione regionale di **politica industriale e per lo sviluppo locale**, garantendo le condizioni di sostenibilità nel tempo dei processi di sviluppo e procedendo sulla strada maestra della **selezione** degli interventi, concentrazione ed integrazione delle risorse.

A questo fine sarà indispensabile riflettere sulla riorganizzazione delle **Agenzie e degli Enti** preposti ad attuare le politiche di sviluppo, ridefinendone la mission e gli indirizzi. In tale opera di riassetto andrà seguito il criterio guida che le politiche strategiche per lo sviluppo regionale vengano presidiate con una strumentazione (appunto Agenzie ed Enti) dedicata e ad esse finalizzata, evitando tanto le duplicazioni quanto la confusione nelle funzioni assegnate e valorizzando i requisiti di specializzazione e professionalità. La responsabilizzazione diretta delle Autonomie funzionali (rete camerale) e delle Associazioni di categoria dovrà altresì rappresentare un ulteriore rafforzamento della strumentazione operativa a supporto delle politiche di sviluppo.

Rientrano ovviamente nella nozione di **sviluppo locale** anche le politiche legate alla valorizzazione dei territori e delle loro risorse ambientali e culturali secondo il metodo della **programmazione integrata di filiera**, che vanno attuate promuovendo tutte le possibili sinergie e complementarietà tra Turismo, Ambiente e Cultura.

Collegato all'innovazione è poi l'obiettivo di miglioramento e **ulteriore qualificazione del sistema di formazione-istruzione** regionale, integrato dall'affinamento di idonei strumenti di **politica attiva del lavoro**.

Deve essere chiaro infatti che – come per l'intero Paese – la possibilità di salvaguardare i livelli di benessere raggiunti (e a maggior ragione di migliorarli) passa necessariamente attraverso un aumento della capacità di produrre ricchezza e che questa a sua volta richiede uno

sforzo straordinario verso incrementi di produttività conseguibili in primo luogo sfruttando le opportunità fornite dall'economia della conoscenza.

Non c'è crescita senza qualità, coesione sociale, lotta alla precarietà e alle nuove povertà, diritto alla salute come sistema universalistico. Un **welfare promozionale ed inclusivo** è parte fondante della nostra identità e condizione per lo sviluppo del nostro sistema sociale ed economico. E' per questa ragione che, anche a fronte di pesanti difficoltà legate sia all'evoluzione demografica della nostra regione con un rilevante aumento della popolazione anziana sia alla tenuta economica del sistema, puntiamo a una **ulteriore qualificazione del sistema regionale di welfare**, per mantenerlo capace di offrire risposte più adeguate ai bisogni dell'individuo e della società.

Fondamentale, anche ai fini della competitività di sistema, è poi attuare la **riforma endoregionale** e proseguire con maggior decisione ed incisività nel percorso di ammodernamento, **riordino e recupero di efficienza della Pubblica Amministrazione** regionale, secondo i criteri-guida della semplificazione, prossimità ai cittadini, snellimento e differenziazione.

Per tali scopi, occorrerà maggior coraggio, incisività e concretezza.

E' dunque importante che il Patto mantenga un riferimento forte a queste priorità che vanno così a rappresentare quindi anche la sua "identità progettuale", pur mantenendo comunque ben viva l'attività di concertazione su tutti i temi e gli atti dei diversi Tavoli tematici.

Il Patto per lo Sviluppo **firmato nel 2002** prevedeva correttamente la propria operatività nella cornice temporale rappresentata dalla legislatura appena trascorsa.

La conferma del progetto del Patto richiede quindi un aggiornamento dello stesso, in particolare con riferimento alla formulazione del **"giudizio condiviso"** sull'Umbria (in termini di criticità e punti di forza).

L'analisi contenuta nel documento del 2002, infatti, pur cogliendo alcuni elementi strutturali di debolezza e prevedendo segnali di rallentamento del ciclo economico, si basava in buona misura su una fase di notevole sviluppo della economia regionale che aveva caratterizzato il periodo a cavallo tra gli anni '90 e i primi 2000. Né poteva all'epoca prevedersi in pieno l'entità della crisi di questi anni, in termini di stagnazione del Pil, di

**La conferma e
l'aggiornamento
del Patto**

arretramento della produttività e del processo di accumulazione del capitale, di perdita di competitività e di attrattività, che ha caratterizzato e tuttora caratterizza la situazione economica a livello nazionale e dunque anche regionale.

La riformulazione del “giudizio condiviso” sull’Umbria rappresenta quindi la prima attività da svolgere nell’aggiornamento del Patto, e per istruire tale lavoro per il Tavolo generale un ruolo importante può essere svolto dal Comitato di Indirizzo e Sorveglianza del Patto stesso.

**L'affinamento
del metodo del
Patto**

Vanno altresì concordate modifiche che introducano maggior snellezza nei lavori dei Tavoli, al fine di migliorare l’attività di partenariato e potenziare la partecipazione – ma anche la responsabilizzazione – di ciascuno. A tal fine andranno studiate modifiche sul funzionamento dei Tavoli tematici anche immaginando un maggior aggancio tra essi ed il Tavolo generale stesso.

L’aggiornamento e adeguamento del Patto è una attività che dovrà coinvolgere tutti le parti che siedono al Tavolo generale.

Si tratta come già detto di restituire efficacia ai lavori dei Tavoli creando le condizioni perché si realizzi un vero partenariato tra le Istituzioni e la parti sociali ed economiche.

Quindi organizzazione dei lavori in modo da consentire una vera discussione, attenzione concentrata sui temi di reale rilievo strategico e, su questi, lavorare sugli indirizzi politico-programmatici che li caratterizzano più che sui dettagli operativi ed amministrativi. Ma anche una più effettiva presa di coscienza e responsabilizzazione di tutti, senza scaricabarile o “chiamate fuori”. Andranno affinati altresì gli strumenti per analizzare dove va l’Umbria, le sue criticità e i punti di forza: in tal senso l’elaborazione del RUICS (che viene richiamato di seguito) rappresenta uno strumento di grande importanza che, reiterato di anno in anno, potrà consentire una valutazione comparativa dell’Umbria nel suo evolversi nel tempo su temi fondamentali quali l’innovazione e la competitività.

L’Umbria sa di dover fare la sua parte, nella consapevolezza che il percorso sarà duro e difficile, che le sfide poste dalla globalizzazione e dalla concorrenza internazionale, dagli impetuosi progressi tecnologici e dei saperi, dai processi di federalismo e di ridefinizione dei ruoli istituzionali, saranno sfide di importanza fondamentale, che caratterizzeranno in modo cruciale la legislatura che va ad avviarsi.

Intendiamo affrontare queste sfide **rilanciando e allargando il rapporto con le regioni contermini**, a noi vicine non solo geograficamente, ma anche a noi più affini per ragioni storiche e culturali. Con esse occorre stringere accordi di dimensione strategica facendo leva sulle caratteristiche che ci accomunano quali la presenza di un tessuto produttivo fondato sulla piccola e media impresa, lo straordinario patrimonio culturale diffuso sul territorio, un ambiente naturale ricchissimo ed in gran parte integro, il turismo come attività economica strategica e chiave di volta del futuro sviluppo, una società accogliente e coesa.

Questo rinnovato rapporto deve rappresentare una spinta positiva verso la coesione e contro la frammentazione, nello spirito di un federalismo solidale e cooperativo, per confrontarsi in una posizione rafforzata nell'Europa allargata.

Nessuna regione (e meno ancora una entità ridotta come l'Umbria) **può sperare di farcela autonomamente**, perché il raggiungimento degli obiettivi che ci proponiamo non è naturalmente tutto nella disponibilità del governo regionale. Esso presuppone azioni a livello di istituzioni sopranazionali come l'Unione europea e una svolta sostanziale a livello nazionale, che porti realmente in primo piano le ragioni dello sviluppo del Paese, della promozione dell'innovazione e della conoscenza, della qualità sociale e della formazione di alto livello.

2.2 La sfida dell'integrazione e dei programmi europei

La politica di coesione dell'Unione Europea per il periodo 2007-2013 rappresenta uno degli elementi di maggior importanza ai fini della definizione delle politiche regionali di sviluppo della legislatura, in particolare con riguardo alla competitività regionale, alla formazione e politiche del lavoro, allo sviluppo rurale, alla cooperazione territoriale europea.

Gli esiti del confronto in corso tra Commissione e Governi nazionali risulteranno **quindi fondamentali** per l'impatto che potranno avere sul complessivo quadro di riferimento. In particolare ormai da diversi mesi assume rilievo lo stato del negoziato sulle prospettive finanziarie (sostanzialmente determinato dal livello di contribuzione al bilancio

comunitario da parte dei singoli Paesi membri), ormai da tempo in corso in sede comunitaria, che ancora non permette il delinearsi di un quadro di riferimento univocamente definito sul totale delle risorse che saranno disponibili e quindi, a cascata, sulle presumibili quote di cui potrà beneficiare l'Umbria. Non ha trovato soluzione, infatti, la divergenza tra la proposta della Commissione di elevare il livello di risorse e quindi di contribuzione a carico degli Stati membri e le posizioni "rigoriste" che sono state espresse da alcuni tra i principali Paesi (tra cui Francia, Germania e Gran Bretagna) favorevoli viceversa ad una riduzione del contributo alle casse comunitarie.

**Il difficile
negoziato sulla
nuova stagione
delle politiche di
coesione**

La Presidenza di turno del Lussemburgo non è riuscita, come è noto, a chiudere la partita in occasione del vertice europeo tenutosi a Bruxelles il 16-17 giugno 2005, come era peraltro prevedibile, nel contesto del risultato negativo del **referendum sulla Costituzione europea** in Olanda e (soprattutto) in Francia. La successiva convocazione delle elezioni anticipate in Germania e l'esito delle stesse non ha certo contribuito, a sua volta, a rendere più agevole il percorso.

Si sono incrociati e sommati tutta una serie di fattori negativi: il combinato disposto della difesa ad oltranza della Politica agricola comunitaria da parte della Francia (principale beneficiaria dei sussidi agricoli), della difesa dello sconto (*rebate*) ottenuto ai tempi della Thatcher da parte della Gran Bretagna, della volontà di non far crescere o addirittura ridurre il proprio contributo netto alle casse comunitarie da parte della Germania e di altri Paesi contribuenti netti (Olanda e Svezia innanzitutto) ha innescato una situazione di paralisi che minaccia di protrarsi anche fino al prossimo anno.

Pare che la crisi sia altresì di portata più vasta, nel senso che potrebbe essersi inceppato quello che è stato per tanti anni il principale "motore" del processo di integrazione europea, e cioè l'intesa tra Francia e Germania.

Si è quindi persa l'occasione – con una rapida svolta sul bilancio comunitario - per dare un segnale positivo da lanciare in una fase non propriamente felice del processo di integrazione europeo, che vede montare la disaffezione e la sfiducia popolare verso le istituzioni comunitarie.

Va anche detto, peraltro, che il mancato compromesso di Bruxelles scaricava l'onere della mediazione proprio su quelle rubriche del

bilancio comunitario più direttamente attinenti agli obiettivi di innovazione e competitività propri della strategia di Lisbona. Per salvaguardare infatti le assegnazioni a favore della Pac e lo sconto inglese, i tagli derivanti dalla fissazione di una percentuale di contribuzione inferiore a quanto proposto dalla Commissione si sarebbero abbattuti in particolare sui programmi comunitari per la ricerca e l'innovazione, sulla politica di coesione (in particolare l'Asse Competitività e Occupazione) e sulla cooperazione territoriale, in stridente contraddizione quindi con le esortazioni ad un rilancio della strategia di Lisbona.

Per quanto riguarda poi l'Italia, i contenuti della proposta di mediazione elaborata dal Lussemburgo si erano presentati comunque come **particolarmente punitivi** sia per le regioni del Mezzogiorno (attuale Ob.1) che per quelle interessate dall'attuale Ob. 2, tra cui appunto rientra la nostra regione, tanto da far addirittura ventilare l'ipotesi di un veto italiano. La delegazione italiana era poi riuscita a spuntare alcuni miglioramenti che, seppur modesti, potevano rappresentare la base – per il nostro Paese - per una soluzione di compromesso che comunque non ha avuto modo di determinarsi, soluzione che penalizzava comunque le aree ex Ob.2.

**La non brillante
azione del
Governo italiano**

A tale riguardo non si può sottacere il fatto che la conduzione del negoziato da parte italiana non sia stata certo esemplare, ai fini della difesa degli interessi del Paese. Non ha infatti certo giovato, alla causa italiana, oltre alla debolezza negoziale del Governo, l'essersi espressi per lungo tempo ai vari livelli con posizioni contraddittorie all'interno dello stesso Governo, quando da parte degli ambienti della Presidenza del Consiglio si lanciavano ambigui segnali di accordo con la posizione dei Sei Paesi rigoristi, probabilmente in nome di una **miope valutazione** dei risparmi per il bilancio statale in termini di minor contribuzione alle casse europee.

Nell'attuale semestre di presidenza inglese appare improbabile che si possa giungere ad una soluzione – che verrebbe quindi rimandata all'anno prossimo sotto la presidenza austriaca – anche se pressanti richiami ad accelerare i negoziati giungono da varie parti, in primis dalla Commissione Europea. Proprio recentemente il Presidente Barroso ha infatti scritto al Primo ministro britannico Tony Blair, presidente di turno del Consiglio dell'Unione europea, e a Josep Borrell Fontelles, presidente del Parlamento europeo, sottolineando che "il

raggiungimento di un accordo sulle prospettive finanziarie entro la fine dell'anno è essenziale per la credibilità e l'efficacia dell'azione dell'Europa allargata. Il costo di un non-accordo sarebbe enorme, in termini di ritardo nella convergenza, di rallentamento della crescita e di posti di lavoro perduti, e sarebbe sostenuto soprattutto dalle zone più povere dell'Unione".

Anche a seguito di tali pressioni, parrebbe che in occasione del recente meeting informale dei Capi di Stato e di Governo di Hampton Court si sia riavviato un percorso di condivisione che porterebbe ad una proposta della Commissione da presentare al summit ufficiale di Dicembre per giungere infine all'accordo vero e proprio nella primavera del 2006 e quindi sotto la presidenza austriaca.

E' ben difficile quindi in tale situazione prefigurare scenari finanziari affidabili al fine di simulare il livello di risorse di cui potrà beneficiare la nostra regione.

Il volume di risorse totali che saranno prevedibilmente destinate alla politica di coesione si è notevolmente assottigliato, allontanandosi sempre più dal livello di 336,1 Miliardi di euro di cui alla proposta della Commissione, ormai del tutto tramontata.

Per quanto riguarda specificatamente le risorse assegnabili all'obiettivo "competitività regionale e occupazione" – cui è interessata l'Umbria – la quantificazione delle risorse dipende poi anche dalla quota che a tale obiettivo saranno assegnate, e anche qui si procede al ribasso, essendo scesi ormai dal 17,22% del totale previsto dalla Commissione al 15%.

**I possibili
risultati del
negoziato in
termini di
risorse per
l'Italia**

Assumendo una quota per l'Italia pari al 12,7%, come proposto dalla Commissione, il nostro Paese potrebbe ottenere un totale di risorse comunitarie per competitività ed occupazione (di fatto gli attuali Ob. 2 e 3) intorno ai 5 mld. di euro, a fronte dei circa 6,5 miliardi ottenuti nell'attuale periodo di programmazione per gli Ob. 2 e 3.

Resta ancora un piede, d'altra parte, lo scenario "peggiore", nel quale, a fronte di una eventuale riduzione delle risorse per le politiche di coesione al di sotto della soglia dei 300 mld di euro per l'intero periodo, l'Obiettivo Competitività e Occupazione (che è quello che interessa l'Umbria) possa scomparire in quanto tale e ridursi semplicemente a programmi di iniziativa comunitaria tipo le attuali Azioni Innovative Fers.

In presenza di tali elementi di incertezza **simulare quanto sarà assegnabile alla Regione Umbria** risulta – come si è detto – ancora **premature**.

Si deve a tal proposito ricordare che non è ancora stato definito il criterio di riparto della risorse tra fondi (Fesr e Fse) da adottare a livello di Stato membro. Altra questione “indecisa” e di grande importanza è poi quella dei criteri di riparto delle risorse tra territori in ambito nazionale, in relazione alla quale l’Umbria si adopera nelle varie sedi (tecniche e politiche) per mantenere le quote ottenute nell’attuale periodo di programmazione (5,63% per il Fesr e 2,66 per il Fse), mentre le regioni più popolate del Centro-Nord (Lombardia e Lazio in primis) premono per una rivisitazione di tali percentuali, rivisitazione che potrebbe comportare il venir meno in una certa misura del riconoscimento della “anomalia” umbra (si ricordi che, in termini di sola popolazione, l’Umbria peserebbe nel Centro-Nord poco più del 2%).

Occorrerà quindi battersi ai vari livelli per far pesare nei **criteri di riparto** quanto più possibile fattori come il Pil pro-capite, la densità della popolazione e la disoccupazione, così da correggere (in senso favorevole all’Umbria, in questo caso) gli esiti distributivi che potrebbero provenire da un prevalere del criterio della popolazione “secca”.

L’incertezza sulle risorse disponibili per l’Umbria

L’ipotesi media di assegnazione per l’Umbria (anch’essa peraltro sempre meno probabile, alla luce dei più recenti sviluppi del negoziato), significherebbe comunque un 20% in meno rispetto all’attuale periodo di programmazione. In termini reali – considerando cioè la variazione del livello dei prezzi nei sette-otto anni intercorrenti tra i due periodi – la riduzione sarà ovviamente notevolmente più consistente. Combinando quindi il fatto che l’ipotesi media di cui sopra si presenta sempre meno probabile con una valutazione comparativa che tenga conto della perdita di potere di acquisto, emerge una stima molto prossima ad una riduzione effettiva di circa il 50%.

In ragione di ciò le Regioni hanno richiesto che le eventuali minori risorse a valere sui fondi strutturali vengano compensate dal Governo con incrementi di pari importo dei fondi assegnati per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate (FAS).

Si tenga peraltro presente che il Ministero per l’Economia ritiene, molto opportunamente, che la programmazione debba essere unitaria, nel senso di un approccio programmatico integrato nei confronti dei diversi strumenti delle **politiche regionali di coesione** (che hanno trovato la

loro “consacrazione” negli obiettivi di riequilibrio economico e sociale come definiti nell’art. 119, comma 5, della Costituzione), e cioè sostanzialmente le risorse provenienti dai Fondi strutturali e quelle nazionali appunto del Fondo per le aree sottoutilizzate.

Richiamando quindi anche le recenti difficoltà sopra accennate, si può quindi ragionevolmente ritenere che il futuro ciclo della programmazione comunitaria comporterà per le Regioni dell’attuale obiettivo 2, e quindi anche per l’Umbria, una considerevole riduzione delle risorse comunitarie da destinare al rafforzamento della competitività dei sistemi economici regionali e al processo di mantenimento e crescita dell’occupazione.

Rilevanti mutamenti si annunciano poi anche per quanto riguarda gli aspetti più propriamente procedurali e programmatici.

La proposta di Regolamento generale sui nuovi Fondi strutturali presenta infatti rilevanti novità sia con riferimento agli obiettivi da perseguire, che riguardo alla semplificazione delle procedure per il processo di programmazione e le regole generali di intervento.

Per quanto riguarda il processo di programmazione (limitandosi qui al solo obiettivo “Competitività ed Occupazione”, cui è interessata l’Umbria), è infatti prevista la eliminazione del Complemento di programmazione, la introduzione del Quadro di riferimento strategico nazionale (QSN) e la elaborazione, da parte delle regioni, di un Programma Operativo, che andrà quindi a configurarsi come un Documento unico di programmazione.

**Le modifiche
procedurali e
regolamentari**

La programmazione della politica di coesione regionale, comunitaria e nazionale, può essere concepita come un processo composto da quattro fasi essenziali:

- Programmazione strategica nazionale, attraverso il Quadro Strategico Nazionale (QSN), alla cui formazione contribuiscono le Regioni con propri Documenti strategici regionali preliminari(DSR), che definisce gli obiettivi della politica regionale e le regole generali condivise per la sua attuazione, in coerenza con gli orientamenti strategici comunitari e la strategia di Lisbona;
- Programmazione strategico-operativa a livello regionale e settoriale, stabilita nei documenti regionali e di settore;
- Intesa istituzionale Stato – Regione che attua la strategia attraverso la fissazione di priorità, obiettivi specifici e responsabilità, da prevedere nei casi in cui l’attuazione della

programmazione operativa richieda cooperazione istituzionale fra Stato e Regione;

- Strumenti di attuazione

Nel complesso l'obiettivo "Competitività ed Occupazione" si propone di anticipare e promuovere il cambiamento economico, migliorando la competitività ed attrattività delle regioni europee (attraverso investimenti in infrastrutture, energia, tutela della salute, conoscenza ed innovazione); supportare la adattabilità di lavoratori e imprese; rinforzare la partecipazione al mercato del lavoro e promuovere l'inclusione sociale.

Volendo scendere più nel particolare e sempre con l'avvertenza che si ragiona ancora su proposte (in questo caso di Regolamenti), le **priorità previste per il Fesr sono:**

Le priorità per il Fesr

L'innovazione e l'economia della conoscenza, e in particolare:

- Rafforzamento delle capacità regionali di Ricerca e Sviluppo Tecnologico (RS&T) tramite il sostegno a centri di competenza industriali o tecnologici, la promozione del trasferimento di tecnologie nonché lo sviluppo della previsione tecnologica e della valutazione comparativa internazionale delle politiche volte a promuovere l'innovazione;
- Stimolo all'innovazione nelle PMI tramite la promozione di reti di cooperazione tra università ed imprese, il sostegno alle reti ed ai cluster di PMI, un migliore accesso di queste ultime ai servizi avanzati;
- Promozione dell'imprenditorialità, tramite aiuti per lo sfruttamento economico delle nuove idee ed incentivi alla creazione di spin-off accademici ed aziendali;
- Creazione di nuovi strumenti finanziari e servizi di incubazione che facilitino la costituzione e l'espansione di aziende ad alto contenuto di conoscenza.

L'ambiente e la prevenzione dei rischi, e in particolare:

- Incentivi agli investimenti per la riabilitazione di spazi e terreni contaminati e promozione dello sviluppo di infrastrutture connesse alla biodiversità e alla rete Natura 2000 che contribuiscano allo sviluppo economico sostenibile ad alla diversificazione delle zone rurali;
- Promozione dell'efficienza energetica e della produzione di energie rinnovabili;

- Promozione di trasporti pubblici urbani puliti;
- Elaborazione di piani e misure volti a prevenire e gestire i rischi naturali e tecnologici.

L'accesso, al di fuori dei grandi centri urbani, ai servizi di trasporto e telecomunicazione di interesse economico generale, e in particolare:

- Potenziamento delle reti secondarie, migliorando i collegamenti con le reti transeuropee di trasporto, con gli snodi ferroviari, gli aeroporti e i porti regionali, o con le piattaforme multimodali;
- Promozione dell'accesso alle Tecnologie per l'Informazione e la Comunicazione (TIC) e della loro utilizzazione efficace da parte delle PMI, favorendo l'accesso alle reti, la creazione di punti di accesso pubblici ad Internet, le attrezzature e lo sviluppo di servizi ed applicazioni.

**Le priorità
per il Fse**

Il Fondo sociale assume sua volta come obiettivi prioritari:

Accrescimento dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, promuovendo in particolare:

- Maggiori investimenti nelle risorse umane da parte delle imprese e dei lavoratori tramite l'elaborazione e l'applicazione di sistemi e strategie di formazione permanente;
- L'anticipazione e la gestione positiva dei cambiamenti economici.

Miglioramento dell'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e per quelle inattive, prevenzione della disoccupazione, prolungamento della vita lavorativa e accrescimento della partecipazione al mercato del lavoro delle donne e degli immigrati;

Potenziamento dell'integrazione sociale delle persone con difficoltà e lotta alla discriminazione.

E' evidente la enfattizzazione, quindi, degli interventi verso la persona a scapito delle misure di sistema.

Rispetto all'attuale periodo, oltre alla diminuzione di risorse, si ha quindi anche una certa variazione degli interventi finanziabili. Fermo restando che questi si decidono comunque in **sede di negoziato**, abbiamo già alcuni punti più o meno fermi.

Intanto la revisione degli orientamenti in materia di **Aiuti a finalità regionale** porta verso la riduzione degli aiuti alle imprese e la loro concentrazione nelle zone in ritardo di sviluppo. Verranno quindi meno, per la nostra regione, le maggiori agevolazioni consentite dall'applicazione dell'art. 87.3.c., che è appunto quella norma del Trattato CE che consente per determinate zone intensità maggiori di aiuti alle imprese.

Saranno altresì esclusi interventi relativi ad infrastrutture nei settori dell'acqua, dei rifiuti e dell'inquinamento atmosferico, come pure gli interventi per aree industriali dovranno riferirsi solo al risanamento di siti contaminati.

Interventi di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio storico e culturale sarebbero previsti con riferimento alle azioni riferite a particolari aspetti territoriali per la dimensione urbana.

Parrebbero per contro ammissibili interventi per la tutela della salute, in particolare con riferimento a campagne di prevenzione contro i fattori di rischio e per il miglioramento dell'accesso ai servizi sanitari da parte di comunità meno favorite, nonché per il trasferimento di tecnologia specifica.

Altre novità sono rappresentate da:

- L'istituzione di un obiettivo "Cooperazione territoriale europea", basato sull'esperienza di Interreg e teso a favorire una maggiore integrazione tra i territori europei, ivi compresa la possibilità di "azioni strutturanti" tese a migliorare l'interconnessione dei territori, sia materiale (per esempio investimenti nei trasporti) che immateriale (reti di innovazioni, scambi tra regioni);
- L'integrazione nei programmi regionali delle azioni dedicate allo sviluppo urbano;
- La previsione di poter intervenire sull'intero territorio regionale, eliminando quindi le micro-zone.

Come già accennato sopra, il processo di programmazione prevede la realizzazione in primo luogo di un Documento strategico regionale (DSR) come contributo dell'Umbria alla predisposizione del QSN. A seguire occorre procedere alla elaborazione dei Por per il Fesr ed il Fse – nonché dei relativi Rapporti di valutazione ex-ante – completati i quali si passerà al negoziato con la Commissione ed il MEF, così da consentire l'avvio concreto della attuazione dei programmi a partire dal 2007.

Il Documento strategico regionale

L'Umbria ha individuato negli "Indirizzi per la redazione del DSR" le linee strategiche della programmazione regionale per il periodo 2007-2013. Il documento è strettamente legato al Patto per lo sviluppo e le linee strategiche che caratterizzeranno gli interventi di politica regionale sul territorio umbro ricadono nell'ambito delle azioni strategiche individuate dal Patto stesso.

Le priorità d'intervento che si prevede di cofinanziare con le risorse comunitarie proseguono anche sulla via tracciata dai Consigli di Lisbona e Göteborg, ponendosi altresì in linea con il Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO) di rilancio appunto della strategia di Lisbona stessa. Ciò significa operare un rafforzamento delle azioni dirette alla società dell'informazione, all'avvio e allo sviluppo di PMI innovative, alla gestione responsabile delle risorse naturali e ad uno sviluppo eco-sostenibile.

Occorrerà pertanto provvedere ad indirizzare le proprie azioni verso le priorità definite dagli Orientamenti strategici comunitari 2007-2013, nonché verso quelle individuate dagli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione .

Si pone pertanto la necessità di definire attentamente le direttrici della politica di coesione che la Regione intende realizzare nel periodo di programmazione 2007-2013.

Anche a causa della limitatezza delle risorse, sarà **indispensabile concentrare gli interventi su aree e settori chiave**, ritenuti di importanza fondamentale per lo sviluppo socio-economico del territorio, operando così una concentrazione territoriale e/o settoriale. Sarà inoltre essenziale procedere con maggior convinzione sulla strada dell'utilizzo integrato delle risorse che possono concorrere a finanziare gli obiettivi propri dello sviluppo regionale, evitando duplicazioni di intervento tra fondi diversi.

In un contesto quale quello delineato è infatti quanto mai opportuna la integrazione, coordinata e razionale, delle risorse comunitarie destinate all'obiettivo competitività regionale e occupazione (Fesr e Fse), nazionali destinate alle aree sotto-utilizzate (FAS), nonché delle risorse comunitarie destinate al perseguimento degli obiettivi propri della PAC (Fears).- Un tale coordinamento delle risorse garantirebbe il

raggiungimento di obiettivi comuni evitando quindi inutili duplicazioni di interventi.

2.3 Il posizionamento competitivo dell'Umbria

L'economia italiana è ormai afflitta da problemi di carattere strutturale. Non è sufficiente, quindi, limitare l'analisi ai principali dati della congiuntura economica, ma occorre approfondire i problemi di tipo strutturale.

Anche l'Umbria, così come le altre regioni, da un periodo di tempo abbastanza lungo risente di questa situazione.

La sfida centrale è quella della capacità competitiva dei diversi territori; per avere un'idea del **posizionamento competitivo dell'Umbria** rispetto alle altre regioni italiane, nonché al dato nazionale e europeo, quando disponibile è stato predisposto il **RUICS 2004 "Il quadro di valutazione regionale della competitività e dell'innovazione in Umbria nel 2004"**.

Attraverso l'analisi di 30 indicatori chiave, suddivisi per aree omogenee di indagine, sono stati individuati i punti di forza e le criticità del sistema economico regionale in materia di competitività, con riferimento ai due aspetti della capacità innovativa del sistema e dell'ambiente economico di riferimento.

A partire dagli indicatori chiave, sono stati costruiti 3 indici sintetici:

- **il RUIS 2004** dell'Umbria (Regione Umbria Innovation Scoreboard), elaborato secondo la metodologia dell'EIS prevista dai documenti della Commissione Europea (SEC 2004 1475 del 19.11.2004), volto a misurare la capacità innovativa del sistema economico regionale;
- **il RUMES 2004** dell'Umbria (Regione Umbria Macroeconomic Environment Scoreboard) elaborato sempre secondo la metodologia dell'EIS e tenendo conto degli indicatori utilizzati dal WEF per la costruzione del GCI, volto a valutare il potenziale competitivo dell'ambiente macroeconomico regionale;
- **il RUICS 2004** dell'Umbria (Regione Umbria Innovation & Competitiveness Scoreboard) elaborato quale sintesi del

Gli indici sintetici di innovazione e competitività

complesso degli indicatori utilizzati, volto a misurare il potenziale di crescita competitiva dell'economia umbra.

In totale sono stati elaborati:

19 indicatori chiave per il RUIS (l'EIS europeo ne comprende 22);

11 indicatori chiave per il RUMES;

e 3 indici sintetici.

| Indici sintetici | | Aree tematiche | Indicatori chiave |
|---------------------------------|------------|--|-------------------|
| RUICS 2004 | RUIS 2004 | Risorse umane | 5 |
| | | Creazione di conoscenza | 6 |
| | | Trasmissione ed applicazione della conoscenza | 2 |
| | | Innovazioni finanziarie, di prodotto e di struttura di mercati | 6 |
| | RUMES 2004 | Apertura all'esterno | 5 |
| | | Crescita economica | 6 |
| <i>Totale indicatori chiave</i> | | | 30 |

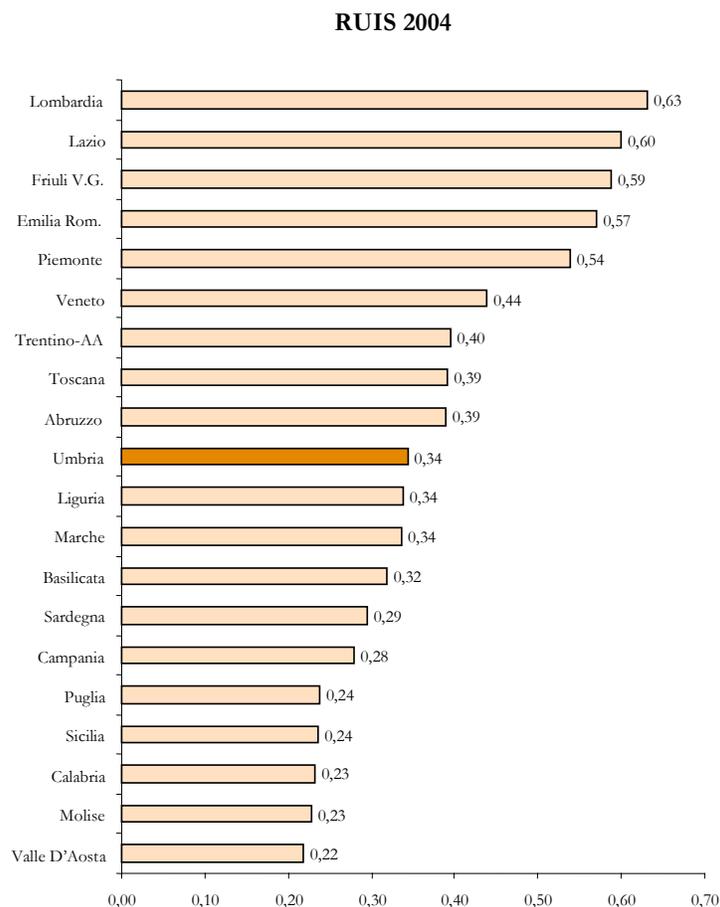
Il documento presenta, per ogni indicatore chiave, **una rappresentazione grafica** del posizionamento competitivo in materia di **innovazione** dell'economia regionale, corredata da una breve analisi di contesto, svolta comparando l'Umbria alle altre regioni italiane e al livello medio europeo.

| Indicatori chiave che compongono il RUIS (Innovazione) |
|--|
| Percentuale dei nuovi Laureati in discipline tecnico scientifiche sul totale delle persone comprese |
| Percentuale della popolazione compresa tra 25 – 64 anni con istruzione post-secondaria |
| Percentuale della popolazione compresa tra 25 – 64 anni che partecipa alla formazione permanente |
| Percentuale degli occupati nei settori manifatturieri ad alta e medio-alta tecnologica |
| Percentuale della occupati nei servizi ad alta tecnologica |
| Spesa pubblica in R&S in % del PIL |
| Spesa privata in R&S in % del PIL |
| Numero di brevetti nei settori ad alta tecnologia presentati all'UEB (*) per milione di abitanti |
| Numero di brevetti nei settori ad alta tecnologia presentati allo USPTO (**) per milione di abitanti |
| Numero di brevetti presentati all'UEB (*) per milione di abitanti |
| Numero di brevetti concessi presso lo USPTO (**) per milione di abitanti |
| Percentuale di PMI manifatturiere innovative |
| Percentuale di PMI manifatturiere che innovano in forma cooperativa rispetto al totale delle PMI |
| Totale delle spese per l'innovazione nel settore manifatturiero in % del fatturato del settore |
| Quota delle PMI che usano il “cambiamento non tecnico” |
| Percentuale degli investimenti di capitale di rischio in alta tecnologia |
| Tasso di natalità netta delle imprese |
| Quota di vendite dovuta all'introduzione di prodotti nuovi per il mercato (prodotti nuovi per |
| Quota di vendite dovuta all'introduzione di prodotti nuovi per l'impresa ma non per il mercato per |
| Grado di diffusione (accesso e uso) di internet (indicatore composito) |
| Spesa in ITC in % del PIL |
| Percentuale di imprese attive in IT sul totale delle imprese |

(*) UEB: Ufficio Europeo dei Brevetti

(**) USPTO: United States Patents & Trademarks Office

Gli indicatori vengono, con un'apposita metodologia tecnica, riportati ad una scala omogenea e sommati, al fine di elaborare gli indici sintetici che misurano la **capacità innovativa** dell'Umbria rispetto alle altre regioni (**RUIS 2004**).



**La posizione
dell'Umbria in
materia di
innovazione**

Fonte: RUICS 2004 della Regione Umbria

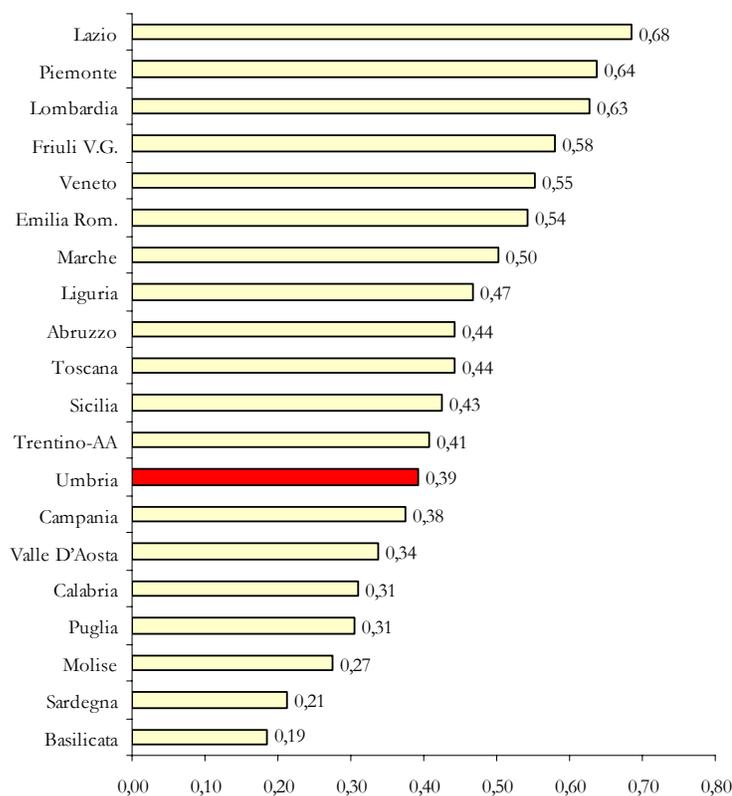
L'Umbria si colloca in una posizione intermedia riguardo all'innovazione, dietro alle regioni di maggiore dimensione e dinamicità dell'Italia, in linea con alcune realtà del centro-nord, quali le Marche e la Liguria.

Un analogo rappresentazione grafica viene svolta per ciascun indicatore chiave nella parte dedicata **all'ambiente macroeconomico**, al fine di valutare le capacità di crescita dell'economia regionale.

| Indicatori chiave che compongono il RUMES (Ambiente macroeconomico) |
|--|
| Esportazioni in percentuale del PIL |
| Percentuale delle esportazioni di prodotti high tech sul totale delle esportazioni |
| Tasso di copertura del commercio di prodotti high tech |
| Percentuale degli incassi della bilancia dei pagamenti tecnologica sul PIL |
| Investimenti diretti netti della regione all'estero in percentuale del PIL |
| Indice di infrastrutturazione economica |
| Tasso medio annuo di crescita del PIL |
| Tasso medio annuo di crescita degli investimenti |
| Tasso di accumulazione del capitale |
| Produttività del lavoro |
| Tasso medio annuo di crescita del settore dei servizi |

Anche in questo caso, gli indicatori vengono riportati ad una scala omogenea e sommati, al fine di elaborare gli indici sintetici che misurano la performance dell'ambiente economico dell'Umbria rispetto alle altre regioni (**RUMES 2004**).

RUMES 2004



La posizione dell'Umbria in materia di crescita economica

Fonte: RUICS 2004 della Regione Umbria

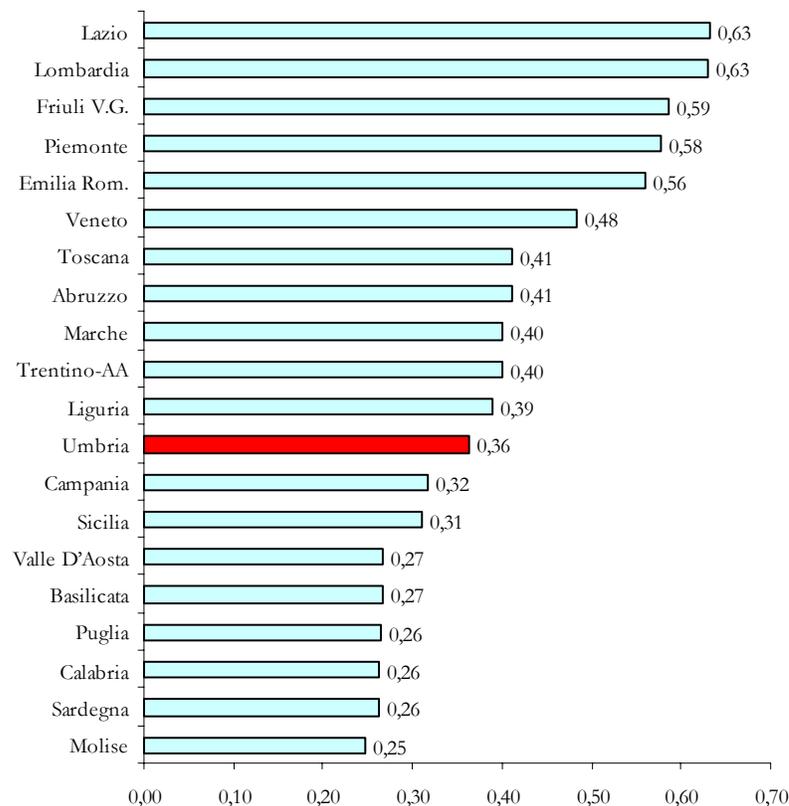
L'Umbria presenta una posizione più bassa, a causa del non elevato grado di apertura verso l'esterno e di una dinamica congiunturale che

negli ultimi cinque anni – tra alti e bassi – non è stata particolarmente brillante.

Dall'esame di tutti gli indicatori considerati, viene elaborato l'indice sintetico sul posizionamento dell'Umbria in materia di competitività e di innovazione, il RUICS.

Le indicazioni e valutazioni di sintesi in merito a debolezze, criticità ed eccellenze del sistema regionale, in confronto con le altre realtà territoriali, pongono l'Umbria al 12 ° posto nella graduatoria complessiva delle regioni italiane con un valore pari a 0,36, al di sotto di tutte le regioni del Centro nord tranne la Valle D'Aosta.

RUICS 2004



Il quadro di sintesi del RUICS

Fonte: RUICS 2004 della Regione Umbria

Un quadro quindi con alcune ombre ma anche qualche elemento positivo, su cui vale la pena puntare e investire tenendo anche conto che con **uno sforzo non eccessivo l'Umbria potrebbe recuperare diverse posizioni** nella graduatoria della competitività, visto che lo scostamento nel valore umbro del RUICS 2004 (0,36) rispetto a quello

delle 4 regioni immediatamente al di sopra della graduatoria (che registrano valori pari a 0,41) è minimale.

L'obiettivo non è ovviamente quello di guadagnare semplicemente posizioni in graduatoria, ma è soprattutto quello di **valorizzare le potenzialità esistenti** per poter intraprendere un percorso duraturo di miglioramento della competitività del sistema economico regionale.

In particolare va ricordato:

- il buon livello rispetto alla media italiana della capacità di formare risorse umane in grado di sviluppare e applicare l'innovazione;
- il buon livello della spesa pubblica in R&S;
- l'alta percentuale di PMI innovative manifatturiere.

**Criticità e
potenzialità
dell'Umbria**

Un'azione volta al miglioramento delle performance andrebbe invece indirizzata verso le criticità che in particolare riguardano:

- una non particolare propensione verso le innovazioni finanziarie, di prodotto e di struttura di mercato;
- una crescita economica non particolarmente brillante;
- un basso livello della spesa privata in R&S;
- un basso livello della produttività della R&S (si pensi al basso numero di brevetti);
- un basso livello della spesa per l'innovazione nel settore manifatturiero;
- un basso grado di apertura verso l'esterno con l'eccezione del tasso di copertura del commercio di prodotti high tech.

Non esiste una "formula magica" che assicuri per l'Umbria il successo nell'intraprendere questo percorso; esistono invece una serie di azioni e di **modifiche strutturali complementari** la cui attuazione – sia con adeguate politiche nazionali, sia con opportuni interventi a livello regionale – permetterebbe di sfruttare le potenzialità comunque esistenti in Italia e in Umbria.

A tal fine non è necessario investire ingenti risorse, ma piuttosto elaborare una strategia complessiva che, partendo dalle caratteristiche principali del sistema regionale, porti ad un superamento o ad un'attenuazione delle criticità e ad una valorizzazione delle opportunità.

L'Umbria può infatti contare nel suo **capitale umano**, che rappresenta il suo bene più prezioso; proprio perché l'Umbria non parte da zero, andrebbero rafforzate le azioni in materia di sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca, per avvicinare sempre di più gli standard dell'Umbria – già buoni - a quelli europei.

Migliorare la conoscenza e aprirsi verso l'esterno non è ovviamente sufficiente a promuovere l'innovazione, la competitività e la crescita. E' indispensabile la **capacità di un sistema di creare nuovi prodotti e servizi** e di sfruttare le opportunità offerte dai mercati.

Le nuove imprese e le PMI possono rappresentare i principali motori della crescita e dell'occupazione, anche se le caratteristiche del sistema delle imprese umbre non favoriscono una rapidissima evoluzione verso gli standard europei.

Occorre compiere ulteriori sforzi per **migliorare il contesto e le condizioni in cui operano le imprese**, attraverso non solo il sostegno diretto, ma anche mediante l'abbattimento o la rimozione di tutti quei fattori che ostacolano il pieno dispiegarsi delle capacità imprenditoriali.

Ad esempio riguardo al tema della creazione di conoscenza e alla sua applicazione al sistema produttivo, va esaltata la caratteristica della buona propensione all'innovazione delle imprese umbre, superando però il problema della scarsa spesa privata in innovazione, che deriva dalla loro piccola dimensione.

In questo senso, così come previsto dal Patto per lo sviluppo dell'Umbria, l'attività dell'**Università** andrebbe sempre più finalizzata alla spesa in ricerca e sviluppo indirizzandola maggiormente verso l'applicazione delle innovazioni, mediante la creazione di una rete tra la stessa Università, i centri di ricerca e il sistema delle imprese.

Si potrebbe inoltre pensare ad un'agevolazione nella creazione di **reti di imprese** in grado di ottenere vantaggi competitivi; in questo quadro, l'innovazione quale risultato dello scambio, dello sviluppo delle idee, della sinergia o - come la definiscono i francesi - della **fertilizzazione incrociata**, è senza dubbio uno dei maggiori fattori della competitività futura dell'impresa.

A tale proposito andrebbero valutati strumenti favorevoli come la creazione di centri di competenza industriali e tecnologici, peraltro previsti e suggeriti dagli orientamenti europei relativi alla prossima stagione dei Fondi strutturali.

In generale è importante favorire maggiormente le iniziative imprenditoriali, attraverso il rafforzamento di una **cultura d'impresa** che agevoli il superamento della "strategia difensiva" verso un **atteggiamento più "aggressivo"** nei confronti del mercato, ad esempio attraverso un'azione progressiva di riorientamento verso il mercato delle imprese, all'interno della filiera produttiva.

Questi sono solo alcuni esempi di un complesso di azioni da avviare o da rafforzare, nel quadro di una complessiva strategia in cui ciascun elemento contribuisce al successo. **Si tratta certamente di un traguardo ambizioso, ma non irrealistico.**

Questo percorso va intrapreso tenendo ben presenti le caratteristiche strutturali dell'Umbria, difficilmente rimovibili nel breve periodo; la principale leva su cui puntare è la promozione di processi di aggregazione attorno a progetti condivisi e nascenti da effettive esigenze primarie di innovazione da parte delle singole imprese, nonché di messa in comune di determinate funzioni aziendali, in modo da beneficiare degli effetti di scala tipici della maggiore dimensione

In ogni caso l'Umbria non parte da zero. Infatti il percorso avviato con il Patto per lo Sviluppo, è anch'esso un esperimento di "**fertilizzazione incrociata**" a partire dall'analisi dei fattori di competitività e degli elementi di criticità con cui si confronta la società regionale.

Tale strategia andrà certamente adeguata e rafforzata nei tempi e nelle modalità che verranno scelte dai soggetti firmatari del Patto.

In ogni caso, la strategia per un miglioramento della competitività del sistema regionale, darà risultati ottimali se tutti collaboreranno per attuarla, **assumendosi le proprie responsabilità** e partecipando pienamente al processo al fine di trarne il massimo vantaggio.

2.4 L'attuazione del "Pacchetto per la competitività dell'Umbria"

Una delle priorità strategiche del sistema Umbria è l'innalzamento della competitività del sistema economico regionale. Nell'ambito della filosofia del Patto per lo sviluppo, verso la fine della scorsa legislatura, la Regione Umbria, di concerto con le parti economiche e istituzionali, ha varato un insieme di interventi destinati a favorire la riconversione e l'ammodernamento del sistema delle imprese nel contesto regionale.

La tematica della competitività dell'Umbria è stata inquadrata tenendo conto degli aspetti complessivi che determinano il livello competitivo di un intero **sistema territoriale**, quindi tenendo in considerazione il ruolo crescente degli **aspetti immateriali** nel determinare la redditività delle produzioni, l'importanza assunta dall'**investire in ricerca** e dalla **capacità di innovare**. Il tutto, in particolare per quanto riguarda il tema della creazione di filiere e delle reti di imprese, ha ispirato il "pacchetto competitività".

Esso comprende finanziamenti destinati a favorire la creazione di reti di imprese e la riqualificazione dell'offerta insediativa e l'ammontare complessivo delle risorse stanziato supera i **300 milioni di euro** (si tenga presente che il totale degli investimenti fissi lordi nel 2004 è stimato pari a 3,8 miliardi di euro), così ripartite:

- bandi filiera sviluppo rurale 20 milioni di euro;
- bandi filiera industria 38,8 milioni di euro;
- bandi filiera turismo ambiente cultura 76,9 milioni di euro;
- altri aiuti e servizi alle imprese di fonte Docup 66,9 milioni di euro;
- riqualificazione dell'offerta insediativa 105,1 milioni di euro.

La creazione di reti di imprese (network) contribuisce in modo significativo all'innovazione, perché tutti gli attori del sistema produttivo vanno coinvolti per realizzare nuovi prodotti o nuovi processi. **Dalla divisione "tecnica" del lavoro si passa alla divisione cognitiva**, e l'innovazione diventa il risultato di relazioni sociali tra gli agenti con la necessità di realizzare una prossimità tecnica, organizzativa e culturale. Le transazioni si fanno quindi più complesse in quanto la somma dei comportamenti individuali dà origine a comportamenti globali i quali, attraverso le nuove opportunità di relazioni, permettono una **evoluzione qualitativamente diversa**. Nel network, non ci si limita più alla successione delle fasi di fornitura, ma si **instaurano rapporti più ampi**; oltre alla soluzione dei problemi connessi ai rapporti con i fornitori (tipici della lean production) si aggiunge la necessità di ripartirsi i frutti delle innovazioni.

Anche un sistema di fornitori (supply chain) non è fatto di soli legami contrattuali: le relazioni favoriscono la crescita e le capacità di innovare delle imprese connesse, ma possono limitarne l'autonomia e le opportunità.

La competitività del sistema a rete che si verrebbe a creare è **però superiore** alla somma della competitività delle singole imprese, in quanto "la fertilizzazione incrociata" che nasce dalle relazioni dei singoli incrementa la capacità di conseguire risultati, in termini di nuovi prodotti o nuove forme organizzative, che l'iniziativa della singola impresa - a maggior ragione se micro impresa - non sarebbe stata in grado di ottenere.

**L'innovazione
quale
risultato di
relazioni
sociali tra gli
agenti**

E' questa la filosofia alla base del pacchetto competitività predisposto dalla Regione Umbria. Esso è stato attuato utilizzando in buona parte risorse derivanti da programmi comunitari (Docup Ob. 2 - POR Ob. 3 - PSR), con prevalenza di fondi provenienti dal Docup Ob. 2; una parte delle risorse proviene, inoltre, dal CIPE (emergenza idrica e fondi Fondo Aree Sottoutilizzate) e dalla Legge 61/98 sulla ricostruzione.

L'esperienza dei bandi multimisura per contributi a progetti presentati da consorzi di imprese richiede una **valutazione attenta e corretta degli interventi** che con tali sussidi si sono incentivati.

Bandi integrati

La novità risiede ovviamente non tanto nel carattere multimisura (che rappresenta comunque un prezioso elemento di snellimento e arricchimento progettuale), quanto nell'aver richiesto la presentazione di progetti collettivi e quindi aver incentivato la costituzione di raggruppamenti di imprese e tendenzialmente la costituzione di network di diversa natura (*come descritto nel riquadro precedente*). Proprio la **qualità dei network e la natura delle relazioni** così istituite dovrà rappresentare uno dei principali campi di valutazione. Fondamentale sarà altresì valutare in che modo gli investimenti presentati dalle imprese e sussidiati dai fondi accrescano il **vantaggio competitivo delle imprese** stesse, andando ad influire positivamente sulle attività generatrici di valore all'interno della catena del valore dell'impresa.

Essendo al momento prematuro procedere ad una valutazione che comunque verrà avviata a partire dal 2006 così come previsto dal Tavolo generale del Patto, si procede intanto alla descrizione dello stato di attuazione dei diversi strumenti, con un'enfasi particolare su quelli relativi ai bandi integrati.

Nel novembre 2004 la regione ha pubblicato **tre pacchetti di bandi integrati** riguardanti le seguenti filiere:

- sviluppo rurale;
- industria;
- turismo-ambiente-cultura.

Complessivamente con l'insieme dei bandi pubblicati sono state previste risorse pari a **135,8 milioni di euro** di cui 20 per la filiera sviluppo rurale, 38,8 per la filiera industria e 77,0 per la filiera turismo, ambiente, cultura.

La realizzazione dei bandi integrati risulta anche contestuale e sinergica all'attuazione degli interventi previsti dal PIAT nei 26 comuni della

dorsale appenninica maggiormente colpiti dal sisma del 1997, almeno per quanto riguarda i due progetti chiave relativi al sistema integrato turismo, cultura, ambiente e al consolidamento del sistema industriale.

I bandi integrati rappresentano anche la sperimentazione di una nuova forma organizzativa per la gestione dei finanziamenti, che vede coinvolte varie azioni e misure dei Programmi comunitari.

Nel caso della progettazione integrata relativa all'industria e al turismo ambiente cultura, nei rispettivi bandi sono state inserite misure e linee di finanziamento riferite anche al POR Ob. 3 e alla Legge 236/93 riguardante "interventi urgenti in materia di occupazione".

La "**filiera sviluppo rurale**" intende potenziare l'integrazione tra gli attori del sistema agroalimentare, mediante la realizzazione di progetti integrati di filiera che, partendo dalle fasi di produzione agricola, si sviluppi nei vari segmenti della filiera stessa, dalla trasformazione alla commercializzazione dei prodotti, fino al consumatore finale, allo scopo di promuovere le produzioni di qualità e la diffusione della tracciabilità dei prodotti.

**La filiera
sviluppo
rurale**

Essa finanzia investimenti nelle aziende agricole relativi alla misura (a) del PSR, ammodernamento e rafforzamento delle strutture di trasformazione e commercializzazione, e progetti integrati delle filiere agro-alimentari. L'importo complessivo delle risorse finanziarie previste per la filiera è quindi di **20 milioni di euro**.

Per le misure relative agli investimenti nelle aziende agricole e agli impianti di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, i 12 milioni di euro del bando hanno finanziato le nuove graduatorie comprendenti anche progetti presentati su bandi precedenti. Le graduatorie delle due misure sono state approvate nel maggio 2005.

Per il bando multimisura integrato sono state presentate 16 domande provenienti da altrettanti organismi di filiera, per un totale di 267 imprese beneficiarie. Le richieste ammontano a 23 milioni di euro di contributo pubblico rispetto agli 8 milioni di euro di disponibilità indicate dal bando. L'ammontare degli investimenti attivabili sarebbe di 48,9 milioni di euro.

I progetti di filiera sono così ripartiti:

- investimenti aziendali: le richieste sono pervenute da 173 aziende, per un totale di 8,6 milioni di euro di contributo pubblico;

- commercializzazione e trasformazione dei prodotti: le richieste sono arrivate da 29 imprese per un totale di 7,4 milioni di euro di contributo pubblico;
- commercializzazione dei prodotti di qualità: sono stati presentati 109 progetti da vari soggetti attuatori per un totale di 7,7 milioni di euro di contributo pubblico.

Le filiere interessate dal bando multimisura sono le seguenti: carne (5 domande), latte (1 domanda), vino (2 domande), tartufo (1 domanda), biomasse (2 domande), prodotti tipici di fattoria (2 domande), olio (1 domanda), cereali (1 domanda), ortofrutta (1 domanda).

Nel luglio 2005 sono state ammesse a contributo tutte le domande presentate e sono stati concessi gli anticipi del 20% relativamente alle componenti di filiera relative alla trasformazione dei prodotti e alle azioni orizzontali, per un importo di circa 3 milioni di euro. Per gli investimenti aziendali si prevede di concedere gli anticipi entro fine anno.

La “filiera industria” intende favorire i processi di innovazione delle Piccole e medie imprese, sia mediante il sostegno agli investimenti delle stesse che attraverso la creazione di network di imprese per la realizzazione di progetti integrati che valorizzino le eccellenze imprenditoriali esistenti, l'integrazione di segmenti di filiera presenti nel territorio con nuove fasi di produzione e servizio, nuove iniziative ad alto contenuto tecnologico e organizzativo che generino ricadute sul fatturato, sulla creazione di valore aggiunto e sull'indotto.

**La
filiera
industria**

Essa finanzia, in dettaglio investimenti delle PMI e acquisizione di servizi reali per le PMI, proposte per la promozione di progetti integrati da parte di pool di PMI appartenenti a filiere produttive della regione Umbria, nonché Pacchetti Integrati Agevolazioni (PIA). L'importo complessivo delle risorse finanziarie previste per la filiera è, quindi, di **38,8 milioni di euro**.

Il bando relativo al sostegno degli investimenti nelle PMI chiuso nel febbraio 2005, ha visto la presentazione di 466 domande per 154,3 milioni di euro di investimenti complessivi e un ammontare di contributi pubblici richiesti pari a 31,6 milioni di euro, notevolmente superiore alle disponibilità previste.

Sono state giudicate ammissibili a finanziamento 225 imprese artigiane per un ammontare di contributi richiesti di 11,9 milioni di euro; sono

invece 172 le imprese industriali finanziabili per un ammontare di circa 12,3 milioni di euro di contributi richiesti.

Per il bando relativo al sostegno all'acquisizione di servizi reali sono pervenute 227 domande per un ammontare di contributi pubblici richiesti di 2,2 milioni di euro. Sono finanziabili 170 progetti di cui 112 nelle aree ob. 2 e 20 nelle aree a sostegno transitorio (per finanziare questi ultimi progetti si ricorrerà anche al fondo unico per le attività produttive).

Il bando multimisura industria ha visto una larga partecipazione del mondo imprenditoriale umbro. Sono stati presentati 39 progetti da altrettanti gruppi di imprese che hanno coinvolto 282 aziende. I contributi pubblici richiesti ammontano a 22,7 milioni di euro che svilupperebbero complessivamente un investimento di 96,5 milioni di euro.

Il settore più rappresentato è quello della meccanica con 16 progetti presentati che coinvolgono 125 imprese per un ammontare di investimenti attivabili di 38 milioni di euro.

Segue il comparto del tessile con 6 progetti proposti da raggruppamenti comprendenti 60 imprese che svilupperebbero 16,7 milioni di euro di investimenti.

Il settore della tecnologia informatica ha visto la presentazione di 6 progetti riferiti a 33 aziende per un totale di 9,4 milioni di euro di investimenti attivabili.

Altri settori sui quali sono stati presentati progetti sono: la grafica e l'automotive, rispettivamente con 4 e 2 progetti.

La graduatoria sarà approvata entro la fine del 2005.

Per il bando relativo ai pacchetti integrati di agevolazioni per il sistema delle imprese (PIA), chiuso ad aprile 2005, sono pervenute 46 domande che attiveranno 36,4 milioni di euro di investimenti, per un ammontare di contributi pubblici richiesti di 9,6 milioni di euro.

La graduatoria sarà approvata entro la fine del 2005.

La filiera turismo, ambiente, cultura La "filiera turismo, ambiente, cultura" intende sostenere gli investimenti degli operatori turistici e del commercio, le proposte progettuali di vari soggetti pubblici ad integrazione e completamento dei circuiti museali e del sistema ambientale, nonché proposte di promozione di progetti integrati in pool di PMI e enti pubblici, volti ad organizzare alcune grandi tipologie di prodotti d'area in grado di innalzare la qualità, la funzionalità

e l'attrattività turistica dell'Umbria, attraverso il rafforzamento e la messa a sistema di risorse, strutture e servizi.

Essa finanzia in dettaglio: i bandi ordinari relativi al turismo e al commercio, la valorizzazione delle risorse naturali e culturali, nonché il bando multimisura integrato per realizzare progetti nella filiera turismo, ambiente, cultura . Complessivamente le risorse pubbliche destinate alla filiera turismo, ambiente e cultura sono quindi di **77 milioni di euro**.

Per il bando ordinario del turismo sono pervenute 144 domande per un ammontare di contributo pubblico richiesto pari alla disponibilità del bando (7,7 milioni di euro) che attiveranno 18,2 milioni di euro di investimenti. Sono 86 le domande ammesse a contributo per un importo di 5,1 milioni di euro. Resta da pubblicare la graduatoria per le residenze d'epoca.

Per alcuni progetti relativi alle graduatorie approvate sono stati concessi i primi acconti.

Per il bando del commercio sono pervenute 211 domande per una spesa totale ammissibile di 21,8 milioni di euro, corrispondente ad un ammontare di risorse pubbliche di 7,7 milioni di euro; la richiesta è superiore alle disponibilità del bando.

I progetti finanziabili sono 98 per 4 milioni di euro di contributo pubblico.

Per la Valorizzazione delle risorse naturali e culturali, dopo l'approvazione del Piano Attuativo di giugno 2005 , sono pervenuti 203 progetti, di cui 102 per il circuito culturale, 82 per il circuito ambientale, 8 progetti intersettoriali, 11 progetti relativi al Parco archeologico dell'area orvietana.

Il costo complessivo degli interventi ammonta a 166,6 milioni di euro di cui 130,7 meuro sono rappresentati da risorse pubbliche.

I contributi richiesti sono largamente superiori alle risorse previste dal bando (20 milioni di euro). L'ammissibilità delle spese dei progetti presentati decorre dal 27 novembre 2000.

Per il bando multimisura integrato turismo, ambiente, cultura sono stati presentati 25 progetti diffusi su tutto il territorio regionale, proposti da 1208 imprese e 127 enti pubblici associati in 25 consorzi e associazioni temporanee di impresa.

Gli interventi previsti svilupperebbero investimenti pari a 278,2 milioni di euro. con una richiesta di contributi pubblici pari a 136,6 milioni di euro.

I progetti presentati sono così ripartiti: 75,5 milioni di euro per investimenti promossi da Enti pubblici e 203,2 milioni di euro per investimenti riferiti a imprese private.

Le domande delle imprese private sono relative: per il 45,9% dell'importo al turismo, per il 38,5% all'agriturismo e per il 10,3% al commercio, la parte residua riguarda progetti relativi l'artigianato, le consulenze specialistiche, l'ITC, la certificazione, la promozione, le garanzie e la formazione.

Tab. n. 26 – Stato di attuazione dei bandi integrati – Informazioni aggiornate a ottobre 2005

| Bando | Risorse previste | N. domande pervenute | Contributi richiesti | Investimenti totali | Steps procedurali |
|--|------------------|----------------------|----------------------|---------------------|---|
| A1-investimenti aziende agricole | 6,5 | 681 | 40,1 | 91,2 | Approvata graduatoria con DD 4089 del 18/05/05 |
| A2-impianti di trasformazione e commercializzazione | 5,5 | 22 | 11,3 | 28,5 | Approvata graduatoria con DD 4089 del 18/05/05 |
| A3- progetti integrati delle filiere agro-alimentari | 8,0 | 16 | 23,0 | 48,9 | Approvata graduatoria con DD del 27 luglio 2005 |
| B1-investimenti PMI | 13,8 | 397 | 24,2 | 110,8 | Graduatorie approvate con DD del 24/8/05 e DD del 28/9/05 |
| B2-servizi reali | 1,2 | 170 | 1,1 | 2,2 | Approvata graduatoria con DD 4887 del 9/6/05 |
| B4-multimisura industria | 16,5 | 39 | 22,7* | 96,5* | Graduatoria di prossima approvazione |
| B5-PIA industria | 7,3 | 46 | 9,6* | 36,4* | Graduatoria di prossima approvazione |
| C1-investimenti operatori turistici | 7,7 | 144 | 7,7* | 18,2* | Approvata graduatoria con DD 5267 del 22/06/05 |
| C2-investimenti imprese commerciali | 6,3 | 211 | 7,7 | 21,8 | Graduatoria pubblicata il 26/10/05 |
| C3-cultura e ambiente | 20,1 | 203 | 130,7 | 166,6 | Approvato il Piano attuativo con DD del 22/06/05 |
| C4-multimisura integrato TAC | 42,9 | 25 | 136,6* | 278,2* | Graduatoria di prossima approvazione |
| Totale | 135,8 | 1954 | 414,7 | 899,3 | |

*dato riferito alle domande pervenute

Fonte: Servizio Programmazione strategica comunitaria della Regione Umbria su informazioni dei Responsabili di misura

Le proposte progettuali si inseriscono nelle tre tipologie di prodotti d'area previsti dal bando: "sentieri d'Umbria" finalizzato alla valorizzazione delle risorse ambientali; "sapori e mestieri d'Umbria" finalizzato alla valorizzazione delle risorse tipiche e tradizionali; "storie d'Umbria" finalizzato alla valorizzazione delle risorse storico artistiche e culturali.

La decorrenza dell'ammissibilità delle spese dei privati va dalla data di presentazione delle domande, per gli enti pubblici decorre dal 27/11/2000.

L'istruttoria per l'ammissibilità delle singole componenti è stata eseguita da parte dei Servizi competenti che hanno provveduto a richiedere l'integrazione documentale dei progetti; la valutazione complessiva dei progetti integrati sarà effettuata una volta pervenuta la documentazione richiesta in modo tale di arrivare alla pubblicazione della graduatoria entro la fine dell'anno 2005.

Oltre ai bandi integrati, il "pacchetto competitività" comprende una serie di servizi e aiuti alle imprese facenti capo alla seguenti misure del Docup Ob. 2:

**Altri aiuti e
servizi alle
imprese**

- **misura 2.2 – Servizi alle imprese, innovazione, animazione economica;** si tratta di agevolazioni volte a promuovere e favorire l'ammodernamento tecnologico, l'integrazione e la diffusione dell'innovazione. Complessivamente le risorse pubbliche destinate all'attuazione delle quattro azioni previste dalla misura (al netto dell'azione inserita nella filiera industria) ammontano a **25,8 milioni di euro**;
- **misura 2.3 – Servizi finanziari alle imprese destinati ad incrementare la capacità e la solidità finanziaria delle imprese,** a consolidare la struttura finanziaria dell'economia sociale e favorire i processi di internazionalizzazione delle imprese. In particolare vengono costituiti una serie di fondi relativi all'assunzione di partecipazioni nel capitale di PMI per prestiti finalizzati a sostenere processi di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico, nonché per il rilascio di garanzie per investimenti in beni materiali, immateriali e progetti innovativi. I fondi già costituiti ammontano complessivamente a **27 milioni di euro**;
- **misura 3.1- Sostegno alle imprese per la tutela e la riqualificazione dell'ambiente;** le risorse pubbliche ammontano a **14,1 milioni di euro**.

La misura 2.2, relativa ai servizi alle imprese, è stata attivata già nel 2004 con il bando per l'acquisizione di servizi reali. Il 3 agosto è stato pubblicato un altro bando a completamento delle risorse disponibili per la tip. A dell'azione 2.2.1.

Per le azioni relative ai servizi a sostegno dell'innovazione e i programmi di iniziativa pubblica per l'organizzazione dei servizi (azioni **2.2.2** e **2.2.3**) sono stati liquidati gli acconti iniziali pari al 20% del contributo previsto e si è provveduto a liquidare il 2° stato di avanzamento al 30 giugno 2005. Per l'azione **2.2.4** i fondi residui non stanziati sui bandi integrati (cod. B4 e B5), messi a disposizione con l'avviso pubblicato nel mese di novembre 2004, verranno assegnati dopo l'approvazione della graduatoria prevista entro la fine del 2005.

Per la misura **2.3** è stato pubblicato nel BUR, nel mese di giugno, un avviso per le aziende interessate ad usufruire dei fondi di ingegneria finanziaria ed è stato creato anche un sito dedicato nel quale sono riportate le informazioni per l'accesso ai fondi. Sono in corso di espletamento le procedure per finanziare i primi interventi sul capitale di rischio.

Il bando della misura **3.1**, chiuso ad ottobre 2004, ha visto la presentazione di 234 domande di cui 129 riferite alle aree Ob.2 e 105 nelle aree a sostegno transitorio.

I settori per i quali sono stati presentati i progetti in ordine di importanza sono i seguenti: rimozione e bonifica di materiali in amianto (60% delle domande); installazione di sistemi solari fotovoltaici e termici (20% delle domande); riduzioni emissioni in atmosfera, trattamento acque reflue e rifiuti (20% delle restanti domande).

Sono state ammesse a contributo 78 domande nelle aree Ob.2 per un ammontare di risorse pari 2,8 milioni di euro e 77 domande per le aree a sostegno transitorio; di queste ultime ne verranno finanziate solamente 37, in quanto le disponibilità del bando sono di 1,4 milioni di euro rispetto a 2,9 milioni di euro di contributi pubblici richiesti.

Entro i primi giorni di novembre verranno effettuate le erogazioni relative a 17 progetti già conclusi.

E' stato pubblicato inoltre un 2° bando limitato alle sole per le aree Ob.2 che ha visto la presentazione di 150 domande per un totale di investimenti di 56,4 milioni di euro e un ammontare di contributi richiesti di 15,6 milioni di euro; l'istruttoria del bando è ancora in corso.

Nel settembre 2005 è stato inoltre pubblicato un 3° bando che scadrà il 31 dicembre 2005, sempre limitato alle aree Ob. 2; con cui si

dovrebbero esaurire le disponibilità finanziarie della misura relative alle annualità 2005 e 2006 e le eventuali economie dei due precedenti bandi.

Riqualificazione dell'offerta insediativa per le attività produttive Il **programma regionale per la riqualificazione dell'offerta insediativa**, approvato dalla Giunta regionale, individua una serie di interventi da realizzare di dimensioni e/o interesse sovra-comunale. I progetti da finanziare hanno come finalità l'ampliamento e il miglioramento delle aree insediative esistenti mediante interventi di natura infrastrutturale e di riorganizzazione dei servizi. Tali interventi dovrebbero favorire l'accessibilità, il risparmio energetico, la realizzazione di piastre logistiche e il miglioramento della tutela ambientale.

Nel 2004 si è chiusa la prima fase di attuazione di tale misura con il finanziamento di 16 progetti di cui 5 già conclusi e gli altri in corso di ultimazione. I progetti hanno riguardato la riqualificazione di aree industriali attraverso la realizzazione di opere di urbanizzazione e infrastrutture primarie.

Il programma per la seconda fase di attuazione prevede nel suo complesso uno stanziamento di **76 milioni di euro** di risorse provenienti da fonte Docup Ob.2, CIPE e legge 61/98. Le risorse serviranno a finanziare 13 aree per insediamenti produttivi di rilevanza sovracomunale (programma approvato dalla Giunta regionale); 3 piastre logistiche previste nei comuni di Foligno, Terni e Città di Castello; altri interventi di carattere infrastrutturale proposti dai Comuni.

Capitolo 3 Gli indirizzi e gli obiettivi della programmazione regionale

Le sfide inedite che attendono l'Umbria in questa legislatura hanno, sulla traccia di quanto già definito nella precedente legislatura con il Patto per lo sviluppo, l'ambizione di costruire un futuro per i cittadini e le imprese dell'Umbria che – a partire di quanto di buono è comunque presente nella nostra regione – innalzi la capacità dei nostri territori e del nostro sistema di competere all'interno dei processi di globalizzazione, nel segno della qualità.

La declinazione degli interventi e degli obiettivi necessari al raggiungimento di questa finalità generale è espressa di seguito a partire dai contenuti del Programma di legislatura, con una particolare attenzione – come di consueto – agli obiettivi di attività annuale.

3.1 Potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività

3.1.1. Infrastrutture e trasporti

L'Umbria presenta storicamente **carenze che interessano tutti i tipi di infrastrutture** per la mobilità posti nel territorio regionale. Per superare tali carenze sono stati elaborati programmi di infrastrutturazione secondo la "Legge obiettivo", i piani ANAS e R.F.I., nonché quelli di potenziamento della rete viaria e ferroviaria regionale.

Alcuni interventi sono in procinto di essere concretamente avviati (Terni-Rieti, Quadrilatero, stralcio Tre Valli), altri, già approvati e finanziati, sono oggetto di sviluppo delle fasi di progettazione (ferrovia Orte-Falconara, tratto Spoleto-Terni, 1° stralcio del Nodo di Perugia) altri ancora sono all'esame del CIPE in attesa di finanziamento (Tre Valli e Orte-Falconara nel tratto Foligno-Fabriano), altri ancora vanno definiti progettualmente (E 78).

Insieme a quelli appena citati assumono un ruolo strategico per lo sviluppo regionale anche altri interventi su infrastrutture che interessano tutte le principali modalità di trasporto: l'aeroporto regionale di S. Egidio, l'asse stradale Civitavecchia - Mestre, con il Nodo di Perugia, il

completamento del raddoppio ferroviario della Orte-Falconara, il raddoppio della Foligno-Terontola e il potenziamento e ammodernamento della Ferrovia Centrale Umbra.

Il rallentamento dello sviluppo dell'**aeroporto** è essenzialmente legato ai **ritardi** nel potenziamento dell'infrastruttura, nel miglioramento della viabilità di accesso, nella politica dei servizi (con voli di linea che - se si escludono quelli a carattere stagionale e temporaneo e si considerano soltanto quelli attivi tutto l'anno – sono limitati alla sola tratta Perugia-Milano, peraltro affidati ad un solo gestore, che opera in assenza di concorrenza). Il recente superamento di difficoltà e incertezze legate ai finanziamenti statali e alla definizione di alcune fasi progettuali ha permesso di avviare la realizzazione degli interventi previsti e pone le basi necessarie per uno sviluppo del traffico passeggeri da e per l'Umbria, che non mancherà di portare riflessi positivi sull'economia regionale.

Infine, per definire in maniera più chiara gli ambiti e le modalità di intervento e di sostegno della regione rispetto alle varie tipologie di infrastrutture, per perseguirne una maggiore integrazione, si procederà alla prevista revisione della LR 46/97 (Norme per la riqualificazione della rete di trasporto e viaria regionale), all'interno del più complessivo riordino della disciplina relativa alla politica integrata di "riqualificazione e sviluppo delle aree urbane".

**Rete
stradale,
ferroviaria e
aeroportuale**

In questo contesto il primo **obiettivo strategico per il 2006-2008** continua ad essere quello dello "**Sviluppo e qualificazione della rete stradale, ferroviaria e aeroportuale**".

Per quanto riguarda la rete stradale, l'asse stradale della **E 45**, senz'altro il più importante per i collegamenti regionali con il Nord e con i porti commerciali, è oggetto di un programma di potenziamento in corso di definizione, inserito nell'itinerario autostradale Mestre-Civitavecchia. La Regione deve guidare lo sviluppo del progetto con molta attenzione per assicurare l'innalzamento degli standard di servizio e di sicurezza, evitando contemporaneamente che si arrechino profonde ferite al territorio.

La FCU, azienda di proprietà della Regione, può costituire strumento di forte miglioramento del trasporto pubblico regionale, essendo ormai giunti a buon punto di realizzazione molti interventi di ammodernamento della linea e del materiale rotabile. Disporrà di un asse longitudinale nord-sud che attraversa l'Umbria e connette i due capoluoghi di provincia, con possibilità di percorrenze assicurate da treni moderni e

veloci e con opportunità di sviluppo di servizi metropolitani, è una ricchezza da non disperdere, anzi da sfruttare, da porre in sinergia con il trasporto su gomma, che deve fungere da collettore di passeggeri nei luoghi di scambio a ciò destinati (stazioni), evitando le duplicazioni inutili di servizi e organizzando invece opportune integrazioni per i servizi sia di adduzione verso il treno, sia di raccolta e distribuzione dal treno verso le specifiche destinazioni.

Il raddoppio della **Orte-Falconara** assicura la velocizzazione dei collegamenti con Roma ed il porto di Ancona, mentre il raddoppio della **Foligno-Terontola** assicura i collegamenti a Nord e a Sud con l'alta velocità.

Particolare attenzione dovrà essere posta nell'inserimento ambientale di tutte le opere citate.

Le progettazioni e l'esecuzione degli interventi dovranno rispondere quindi ai principi di massima salvaguardia dei territori attraversati, sia per gli aspetti paesaggistici che per quelli di protezione delle risorse naturali ed ambientali presenti.

La recente costituzione di un **tavolo di confronto Regione, Trenitalia, RFI** rappresenta l'occasione per affrontare e risolvere in modo sinergico le questioni riguardanti il potenziamento e l'integrazione fra le infrastrutture ed i servizi all'utenza, nonché per individuare un ruolo più pregnante per l'impianto di manutenzione ex Officine Grandi riparazioni di Foligno.

Per quanto attiene lo sviluppo del trasporto aereo sull'**aeroporto di S. Egidio**, nel rispetto della normativa di tutela della concorrenza, si ritiene utile un intervento dell'Amministrazione regionale nell'interlocuzione con le compagnie che gestiscono i servizi, in modo da assicurare maggior peso e sostegno all'attività della società di gestione dell'aeroporto e alle istanze dell'utenza regionale, anche per favorire l'istituzione o il rafforzamento di tratte nazionali e internazionali ed avere garanzie per servizi affidabili ed efficienti, che utilizzino al meglio i potenziamenti infrastrutturali in corso di realizzazione.

L'intervento di sviluppo dell'areostazione dovrà procedere tramite un concorso di risorse sia pubbliche che private (valorizzando il ruolo della fondazione Cassa di Risparmio di Perugia) in modo da realizzare:

- la copertura finanziaria dei lavori di ampliamento e adeguamento delle infrastrutture (allungamento della pista e ampliamento della superficie da 1.000 a 4.000 mq) per i quali, fermo restando la

richiesta di intervento finanziario dell'ENAC, si prevede comunque un'assunzione di rilievo degli oneri da parte della Regione;

- l'avvio dei processi di incoming al fine di favorire l'insediamento di vettori e lo sviluppo dei relativi flussi di traffico;
- interventi di ricapitalizzazione sulla società di gestione (SASE) finalizzati anche all'attuazione degli interventi infrastrutturali.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- finanziamento dello studio di fattibilità per lo sfondamento verso Nord della FCU al fine di valutarne l'impatto economico ambientale, la sostenibilità, i riflessi sul sistema produttivo ed economico della Regione, in linea con quanto stabilito dal vigente Piano Regionale dei Trasporti 2004-2013;
- progetto definitivo del primo stralcio del Nodo di Perugia, finanziato per 310 milioni di euro; pareri da rendere in Conferenza dei Servizi;
- Quadrilatero – Piano di Area Vasta – Protocollo d'intesa ed Accordo di Programma, subordinandone l'adesione alla rimozione degli eventuali maggiori rischi ambientali ed alla copertura finanziaria dell'intero progetto;
- aggiornamento piano investimenti FCU e studio per la ricapitalizzazione societaria in base alle previsioni del Piano Regionale dei Trasporti, per il quale sono previste risorse per 30,8 milioni di euro;
- avvio delle attività di concertazione con la Regione Lazio per l'avvio dello studio di fattibilità del tratto stradale Terni-Passo Corese-Fiano.

Un tema di grande importanza per le infrastrutture, ma che ha effetti anche sulle politiche per l'ambiente **ed in generale per l'intera attività delle pubbliche amministrazioni, riguarda le opere pubbliche** ed in particolare gli interventi in materia di appalti.

**Lavori pubblici
di interesse
regionale**

Nel settore dei lavori pubblici si rende necessario un intervento legislativo da parte della Regione.

La L.R. 19 risale al 1986 e richiede un profondo aggiornamento per riempire i vuoti della normativa statale e comunitaria, unificare la disciplina con quella delle forniture e dei servizi, favorire la programmazione della regione e degli enti locali in materia di opere pubbliche, snellire le procedure per gli interventi minori.

In **materia di appalti**, sarà opportuno riordinare la normativa regionale, alla luce delle mutate condizioni del quadro normativo nazionale e comunitario. La L.R. 19/86 è assolutamente superata, ma sono anche molto più cogenti le direttive U.E. e la normativa nazionale in continua evoluzione. La disponibilità ad aggiornare la L.R. va inquadrata in tale contesto, per evitare sovrapposizioni dannose alle stesse imprese; essa dovrà essere orientata a valorizzare la specificità delle imprese locali per accompagnarle in un percorso teso ad innalzare la qualità dei lavori e la sicurezza. A tal fine è di particolare importanza l'adozione del DURC (documento contabile di regolarità contabile). Tale

aggiornamento, certamente necessario, andrebbe intrapreso dopo il recepimento da parte del Governo nazionale delle direttive comunitarie in argomento. Lo stesso Governo, allo scopo delegato con la legge comunitaria 2004, dovrà varare il Testo unico su appalti di lavori, servizi, forniture.

Inoltre il Governo ha ricevuto la delega alla semplificazione delle procedure di gara sottosoglia, introducendo il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa più volte richiesta anche dalle associazioni umbre per superare la logica del massimo ribasso. In ogni caso, con il **riordino normativo**, verranno dettate sia disposizioni per l'affidamento di un appalto pubblico, unico momento disciplinato dalle norme comunitarie, che per le fasi della programmazione, progettazione e realizzazione dell'appalto, contemplando disposizioni applicabili anche agli appalti di valore inferiore alla soglia comunitaria.

**Revisione
della L.R.
sulle opere
pubbliche**

Per la **programmazione delle opere pubbliche regionali**, si punterà con maggior decisione alla programmazione integrata finalizzata soprattutto ad ottenere un maggior coordinamento tra gli interventi su edifici pubblici, infrastrutture a rete, beni culturali, edilizia per servizi, e così via.

Ed infine, per supportare gli Enti locali nella realizzazione di opere pubbliche di rilevanti dimensioni, verrà costituita un'apposita **Commissione regionale** di supporto che garantisca la qualità dei progetti, con ovvie conseguenze su costi, tempi, qualità delle opere.

Per quanto riguarda la sicurezza nei luoghi di lavoro, si è già insediato il nuovo **Comitato regionale di coordinamento per la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro** (DPCM 5.12.1997), con la partecipazione delle Associazioni di categoria e Sindacati, Inail, Inps, Uffici territoriali del Governo, Direzione regionale del lavoro, ASL, Imprese, collegi professionali allo scopo di svolgere un'efficace attività di raccordo degli interventi di tutti i soggetti interessati per poter aumentare i livelli di sicurezza nei luoghi di lavoro attraverso un programma integrato di attività.

In materia di edilizia, il Comitato ha deciso di istituire un gruppo di lavoro specifico coordinato dalla Direzione Politiche Territoriali che si occuperà dei seguenti temi:

- vigilanza integrata tra AUSL ed Ispettorato, riprendendo il protocollo di intesa del 1999, sulle visite ispettive presso i cantieri;
- DURC da estendere per i cantieri di iniziativa privata;
- esame del lavoro svolto dai gruppi precedentemente costituiti;
- formazione e informazione;
- modifiche normative ai testi vigenti regionali;

**La
sicurezza
nei luoghi
di lavoro**

- raccordo con l'elenco dei costi per la sicurezza e sue implicazioni.
- Nel corso del 2006 dovranno essere individuate le modalità di funzionamento del Gruppo al fine di garantirne l'efficacia.

**Servizi
integrati di
trasporto per
le persone e le
merci e la
logistica**

Il secondo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è lo “**Sviluppo e qualificazione dei servizi integrati di trasporto per le persone e le merci e la logistica**”.

Il miglioramento della mobilità pubblica, dei servizi di trasporto collettivi, dell'intermodalità fra i mezzi di trasporto, considerando anche l'integrazione con la mobilità pedonale e ciclabile è divenuto assolutamente indispensabile per offrire alternative all'uso ormai eccessivo del mezzo privato e contenere gli effetti sempre più negativi della congestione causata dal traffico.

L'**integrazione tra le diverse modalità di trasporto** è irrinunciabile, anche se problematica. I costi crescenti dei servizi, a fronte di risorse sempre più limitate, impongono una forte **razionalizzazione dei servizi** attraverso una politica concertata, mediante protocolli d'intesa, tra Regione enti locali ed aziende a livello almeno di bacino. Rispondere alla domanda di efficienza e qualità del servizio di T.P.L. avanzata dai cittadini vuol dire definire misure incidenti su politiche urbane ed extraurbane finalizzate all'aumento della velocità commerciale dei mezzi di TPL, a regolare le tariffe per la sosta, innovare nei servizi, introdurre incentivi premianti agli enti diligenti.

Anche nella economicità della gestione dei servizi di TPL si pone il problema di una strategia unitaria di **aggregazione**, senza sovrapposizioni tra le diverse aziende, **che assicuri capacità di sviluppo e competitività su un mercato** in apertura. L'affidamento dei servizi con gara fino ad ora non ha provocato grossi sconvolgimenti; l'immediato futuro è però incerto in relazione all'attuale situazione del bilancio pubblico. Occorre quindi sviluppare iniziative di aggregazione per competere sui mercati ed allargare il proprio ambito di attività

Senza per ora pensare all'azienda unica regionale è **opportuno stringere accordi** soprattutto per **evitare duplicazione di servizi** e pensare alla costituzione di una holding. Ciò presuppone una forte sinergia anche per gli aspetti gestionali tra azienda regionale FCU ed aziende su gomma che svolgono servizi sugli stessi collegamenti serviti dal treno e con percorsi paralleli o contigui (APM ed ATC). Ciò servirà per liberare risorse necessarie ad affrontare le nuove problematiche ed elaborare le relative soluzioni di trasporto pubblico locale.

Si tratterà quindi di sviluppare il servizio di trasporto su ferro, coordinando i servizi di TPL su gomma fino ad aree di scambio intestate sulle stazioni, e favorire la penetrazione nelle aree urbane con sistemi meno inquinanti e più veloci. A tal fine andranno responsabilizzate anche finanziariamente le Amministrazioni provinciali.

La prima **attività prioritaria per il 2006 riguarda** la finalizzazione delle iniziative già avviate per giungere alla istituzione della **integrazione e comunità tariffaria nel territorio regionale**, quale coerente e necessario supporto alla integrazione fra i diversi vettori di trasporto.

In particolare si attiverà entro il 30 giugno 2006 la sperimentazione, attraverso il centro di Clearing.

Il Coordinamento per le iniziative di integrazione fra aziende verrà perseguito in primo luogo con un **Protocollo d'intesa tra Regione, Enti Locali e Aziende**, da sottoscrivere entro il 30 giugno 2006 e mediante una successiva **Proposta di convenzione tra le aziende**, da predisporre entro il 31 dicembre 2006.

Per l'ottimizzazione delle linee si procederà entro il 31 dicembre 2006 all'incarico per lo **studio dello stato attuale del sistema dei trasporti**.

Occorre **avviare la velocizzazione dei servizi ferroviari della FCU**, anche se resta da risolvere il nodo di Ponte San Giovanni, quale punto di scambio fra i servizi di livello regionale e quelli metropolitani, come previsto dal Piano Regionale Trasporti. Si potranno poi valutare le prospettive per istituire nuovi servizi, compresi quelli extraregionali su Roma, e per competere, in futuro, nell'aggiudicazione dei servizi ferroviari anche in altre regioni potenziando quindi le capacità imprenditoriali di FCU.

La FCU può rappresentare una risorsa anche per il **potenziamento del trasporto merci** su ferro, utilizzando il sistema di basi logistiche come poli di intermodalità, per le quali si dovrà individuare, col supporto di Sviluppo Umbria, le modalità di gestione più adeguate.

Andrà potenziato l'**Osservatorio regionale della mobilità**, utilizzandolo come strumento unico di raccolta dati sia per le infrastrutture che per i servizi.

Il terzo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è **"Infrastrutture per lo sviluppo della società dell'informazione"**.

L'accessibilità delle città e di un territorio si misura anche con la dotazioni di sistemi di telecomunicazioni rapidi ed efficienti.

La Regione riconosce nella evoluzione della società dell'informazione una potenzialità per l'accesso alla conoscenza e la condivisione delle informazioni. Il pluralismo informatico è la base per garantire la libera e indipendente circolazione delle idee. La Regione e gli enti strumentali consentono la progressiva adozione di soluzioni a codice aperto, sia nelle procedure interne che esterne, per consentire la piena accessibilità alle informazioni da parte di tutti i cittadini. La Regione, attraverso un proprio strumento legislativo, sostiene l'uso di software libero a codice aperto in particolare favorendo all'interno del mondo scolastico esperienze di formazione, conoscenza e diffusione.

**Società
dell'informazione**

La realizzazione di una rete a banda larga, con priorità attuativa nei principali centri urbani, consentirà di accrescere l'attrattività e la competitività del territorio regionale. Attraverso la banda larga e la conseguente società di connessione sarà possibile riorganizzare l'intera partita di erogazione dei pubblici servizi con maggiore efficienza e minori costi per i cittadini e la Pubblica Amministrazione.

La gestione della rete, del traffico e dei servizi che si svilupperanno nel tempo sarà affidata a CENTRALCOM, società di FCU, alla quale parteciperanno i Comuni di Perugia, Terni, Foligno, Città di Castello e Orvieto.

Per consentire l'operatività di **CENTRALCOM** si dovrà procedere all'adeguamento statutario conseguente alla scelta dei Comuni di Perugia, Terni e Foligno di indicare proprie aziende multi-utilities quale soggetti che acquisiranno il pacchetto azionario.

Contestualmente, attraverso appositi Accordi di programma, verranno avviati contatti per consentire la messa in rete di esperienze di realizzazione di infrastrutture telematiche effettuate in ulteriori centri urbani, per ora non inclusi nella lista dei 5 Comuni invitati ad acquisire il pacchetto azionario di CentralCom.

Lo sviluppo della società dell'informazione, vede in Umbria numerose realtà pubbliche e private per le quali è fondamentale realizzare l'integrazione e la coesione che ne garantisca il continuum per la realizzazione di un **unico polo informatico**. Esso dovrà in particolare sovrintendere ad una funzione di raccordo e di coordinamento attraverso l'istituzione di "punti di collegamento" tra il polo produttivo, la collettività e la pubblica amministrazione.

La creazione del polo informatico non può che partire dalla società regionale di riferimento; a tal fine la Regione intende riacquisire il 51% del capitale della Webred S.p.A. , al fine di ottenerne il controllo da parte della pubblica amministrazione, con conseguente diretto intervento dell'amministrazione regionale nelle strategie societarie, anche stabilendo duraturi rapporti di partnership.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- rielaborazione dei contenuti statutari (modello e missions societarie) conseguenti all'ingresso dei cinque comuni in CENTRALCOM nel primo semestre;
- sensibilizzazione al problema in ulteriori centri urbani fra quelli di maggiori dimensioni, per ora non inclusi nel programma;

- coordinamento e rapporti con il Ministero e la cabina di monitoraggio;
- avvio delle attività di semplificazione delle modalità di servizio e connessione;
- acquisizione del pacchetto azionario della Webred S.p.A. di proprietà Finsiel.

3.1.2. Sviluppo e qualità del sistema delle imprese

Imprese industriali, dell'artigianato e del commercio

Nel corso degli ultimi anni il sistema produttivo dell'Umbria, nell'ambito di una fase difficilissima della competizione internazionale, ha sostanzialmente garantito il mantenimento di un buon livello di competitività, pur se non mancano segnali di debolezza strutturale.

L'aggravarsi dello scenario competitivo nazionale rende ancora più importante **un'azione energica di innovazione** del sistema delle imprese umbre, altrimenti esposto ai colpi di un declino industriale ed economico rilevante.

Il peso delle azioni della Regione e del Governo locale per un innalzamento dei livelli di competitività del sistema produttivo regionale può essere rilevante anche se non sufficiente se, come finora è successo, non sarà accompagnato da una analoga, forte politica nazionale.

Il tema della competitività e dell'attrattività dell'Umbria non può che partire dalla **innovazione e modernizzazione della rete dei servizi amministrativi e sociali** che garantisca alta qualità delle prestazioni, celerità dei tempi di risposta alle imprese, efficienza. Tale aspetto, di cruciale importanza, viene più diffusamente trattato nel capitolo 4.

Oltre a questa, altre azioni di tipo sistemico sono di grande importanza e, in un'ottica triennale, vanno avviate e potenziate già a partire dal 2006.

In primo luogo, va operata una **revisione complessiva delle politiche relative al settore industriale**, anche mediante la rilettura del sistema degli incentivi alle imprese mediante un apposito strumento regionale, legge o altro atto di indirizzo. Essa va finalizzata a favorire i processi di filiera e la creazione di reti e di sistemi locali, potenziando la spinta all'innovazione e all'integrazione aziendale.

**Una nuova
legge per la
politica
industriale**

Ciò comporterà in parallelo la necessaria revisione della legislazione regionale di settore in particolare per quanto concerne il comparto delle imprese **artigiane**.

Va inoltre avviato nel 2006 un percorso di revisione della **legge regionale sulla cooperazione**, con l'obiettivo di definire una proposta che persegua la valorizzazione e lo sviluppo del sistema sia dal punto di vista sociale e relazionale, sia dal punto di vista economico.

La riorganizzazione delle Agenzie regionali In secondo luogo, la **riorganizzazione degli strumenti e delle Agenzie regionali** di promozione dello sviluppo deve essere tempestivamente orientata alle nuove esigenze, **focalizzandone la missione** alla luce dei nuovi scenari, concentrandosi sulle principali carenze dell'Umbria, procedendo eventualmente all'individuazione di un numero ridotto di soggetti dotato di maggiore consistenza patrimoniale, organizzativa e tecnica realizzando, tra l'altro, economie di scala e risparmio di risorse, secondo un approccio di sistema e/o di rete condiviso dal complesso delle forze economiche e sociali.

Un ruolo essenziale è affidato inoltre al **sistema del credito**, in cui è in atto la concentrazione unita all'introduzione del nuovo sistema di rating creditizio previsto da **Basilea 2**; vengono così messi in discussione i tradizionali rapporti tra banca ed impresa, in una fase in cui più forte si fa l'esigenza di strumenti flessibili per il finanziamento dell'innovazione nel sistema regionale.

In questa prospettiva, nell'ottica della sostenibilità del recepimento di Basilea 2, nei rapporti banca impresa risulta cruciale:

- il proseguimento ed il **rafforzamento dell'azione di condivisione degli obiettivi**, sistematizzazione dei ruoli, concertazione ed attuazione di strumenti innovativi dedicati per il sistema delle imprese già concretamente attuata nell'ambito del Patto per lo Sviluppo;
- il ruolo dei **Confidi** e delle cooperative artigiane di garanzia fidi che sono chiamati ad avviare processi di concentrazione e di ampliamento dell'operatività, anche attraverso forme già sperimentate di utilizzo sinergico delle opportunità e delle risorse disponibili sul versante degli attori pubblici, nell'ottica di un potenziamento strutturale del sistema regionale di garanzia.

Il tema del **monitoraggio dell'andamento economico dei principali settori tradizionali** è cruciale per cogliere tempestivamente i rischi di

crisi, come previsto dal Codice di comportamento per supportare la ristrutturazione di imprese in difficoltà reversibile sottoscritto fra la Regione, le sue Agenzie di sviluppo, le Banche, le Associazioni imprenditoriali, nel quadro delle attività del Tavolo del credito.

In questo senso le azioni regionali e di tutti gli attori istituzionali ed economici concertate nei tavoli settoriali, debbono promuovere azioni di sistema che possano non solo aiutare a contrastare le tendenze di mercato critiche, ma anche a valorizzare le potenzialità di innovazione.

**Monitoraggio
delle
situazioni di
crisi aziendali**

Il primo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello del **“Sostegno agli investimenti, alla crescita dimensionale, all’integrazione ed ai processi innovativi delle imprese”**.

Il sistema produttivo umbro, come è noto, è caratterizzato dalla presenza di imprese di piccola e piccolissima dimensione, in prevalenza orientate verso settori considerati “maturi” e con una forte presenza delle imprese che lavorano in conto terzi.

La promozione di una crescita quantitativa e dimensionale delle imprese umbre va quindi perseguita anche considerando che la loro dimensione dipende essenzialmente da generali elementi istituzionali e fiscali nazionali che andranno a quel livello affrontati in maniera decisa.

A livello regionale esse sono state orientate a sostenere l’innovazione che in quanto tale favorisce il consolidamento anche dimensionale delle imprese, sia quando avviene su un piano individuale sia quando avviene nel contesto di aggregazioni di impresa attorno a progetti di sviluppo.

**Crescita
dimensionale
delle imprese**

La promozione di livelli più elevati di innovazione nelle imprese deve essere perseguita concentrando sempre più risorse e attività nel sostegno alle imprese nel loro processo di acquisizione creativa delle innumerevoli tecnologie disponibili.

Il tutto nella consapevolezza che l’impatto della riforma dei fondi strutturali e l’allargamento dell’Unione Europea proporranno, rispetto al passato, **una diversa dimensione finanziaria** degli interventi connessi al Quadro Strategico regionale relativo alle politiche di coesione UE 2007-2013.

La sperimentazione attuata attraverso lo strumento dei **bandi di filiera**, andrà perfezionato al fine di adeguare progressivamente politiche e strumenti di intervento agli obiettivi di modernizzazione e crescita del sistema delle imprese dell’Umbria.

Oltre alle attività ricomprese nelle **azioni di sistema** precedentemente descritte, con particolare riferimento alla revisione delle politiche relative al settore industriale e all'avvio del processo di riorganizzazione delle agenzie regionali, le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- attuazione delle graduatorie relativi ai bandi integrati e di filiera;
- utilizzo del Fondo Unico Regionale per le Attività Produttive attraverso il programma annuali;
- formulazione delle proposte regionali per la nuova generazione programmi comunitari compatibilmente con le decisioni comunitarie;
- prosecuzione delle azioni di partnership con il sistema del credito e le agenzie regionali per il supporto con strumenti di ingegneria finanziaria;
- animazione economica e supporto mediante studi di fattibilità e valutazioni delle diverse forme di integrazione tra imprese.

**Sostegno alla
ricerca e
sviluppo**

Il secondo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello della **“Valorizzazione e sostegno delle attività di ricerca e sviluppo”**.

Un fattore strategico per il conseguimento di questo obiettivo è rappresentato dalla valorizzazione delle istituzioni e delle attività di ricerca scientifica e di alta formazione rafforzandone gli elementi di rete e di sistema; in questo quadro va rafforzato il rapporto con l'Università di Perugia e con l'Università per Stranieri.

Un'attenzione prioritaria sarà riservata alle opportunità che deriveranno dall'attuazione degli interventi del **settimo programma quadro** sulla ricerca promosso dall'Unione Europea che rappresenterà, in connessione con interventi e strumenti regionali e nazionali, uno dei pilastri per il sostegno dei processi di innovazione del sistema produttivo regionale.

Si punterà, in un'ottica di medio termine, alla **crescita della spesa privata in ricerca e sviluppo**, anche in termini di numero delle imprese regionali che attivano tali funzioni, e conseguente ampliamento della portata dei programmi di innovazione e/o trasferimento tecnologico delle imprese attraverso:

- la concentrazione di risorse per il finanziamento di programmi aziendali di ricerca e sviluppo che individuano anche percorsi di industrializzazione dei risultati;
- il sostegno a progetti di ricerca comuni promossi da pool di imprese;
- supporto alle iniziative che prevedano interconnessioni con le attività di ricerca dell'Università;

- individuazione di priorità connesse all'inserimento in azienda di ricercatori.

La peculiare connotazione settoriale del sistema produttivo regionale impone meccanismi di selettività degli interventi finalizzati all'innovazione nei settori "tradizionali", ed all'ispessimento delle relazioni tra Università, mondo della ricerca, e sistema produttivo nei settori più avanzati.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- aiuti diretti anche attraverso pacchetti integrati di agevolazioni;
- definizione di strumenti creditizi dedicati;
- promozione della compartecipazione a progetti di rilevanza nazionale ed europea;
- promozione di accordi territoriali per l'innalzamento del contenuto tecnologico delle produzioni (distretto tecnologico);
- supporto alle attività di spin-off e di incubazione di imprese innovative da progetti di ricerca (distretto tecnologico);
- avvio dell'attività di sensibilizzazione per il Settimo programma quadro dell'Unione Europea per la ricerca;
- firma dell'Accordo di programma col Miur entro marzo 2006 per l'attuazione del distretto tecnologico dell'Umbria.

Il terzo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello del "**Sostegno all'internazionalizzazione del sistema produttivo**".

Per continuare ad essere competitiva l'Umbria dovrà guardare al mercato globale, con una attenzione ai paesi di nuova industrializzazione e a quelli emergenti, alla cooperazione internazionale con le aree in via di sviluppo in una prospettiva di costruzione di una Europa dei popoli, oltre che del mercato. La sfida, di particolare rilievo, consiste nel qualificare il modo di stare dell'Umbria nella globalizzazione, nell'ottica di una **maggiore internazionalizzazione** della proprio sistema produttivo, della propria società, del proprio modello di vita, nel quadro di una maggiore apertura e di una più organica definizione della propria proiezione internazionale.

Internazionalizzazione del sistema produttivo

Oggi è infatti possibile affermare che **la concezione stessa dello sviluppo regionale** non è più separabile dagli obiettivi dell'internazionalizzazione: l'integrazione con i mercati esteri e il sostegno alle esportazioni ed al turismo, la capacità dei sistemi professionali di interagire con *network* internazionali, la possibilità di

offrire alla popolazione informazioni costanti ed accreditate sulle culture del resto del mondo, costituiscono l'essenza stessa dello sviluppo locale, la sua nuova forma nell'età della globalizzazione.

Lo sviluppo di politiche per favorire l'internazionalizzazione del sistema produttivo regionale passa attraverso la definizione di un approccio organico alla complessiva tematica della proiezione internazionale della Regione, intesa anche come mezzo di accompagnamento ai processi di internazionalizzazione del sistema economico umbro.

Di pari passo occorre riaffermare l'assoluta rilevanza strategica del **ruolo della grande impresa e delle multinazionali**. Il rapporto tra l'Umbria e le multinazionali rappresenta un tema centrale per l'economia della Regione: da un lato per la rilevante presenza di siti industriali di aziende multinazionali (circa 40), dall'altro perché le due aziende manifatturiere più importanti, la Perugina e le Acciaierie di Terni, sono oggi di proprietà di multinazionali. Nel corso degli ultimi anni si è assistito ad una serie di crisi che hanno investito proprio le aziende di proprietà di multinazionali: a partire dalla Perugina e dall'AST, fino alla Ferro di Cannara, la CISA e la Tic. In molti casi si sono avute consistenti perdite di posti di lavoro. Una situazione che ha messo a dura prova anche la capacità negoziale del sindacato. Occorre sviluppare una prassi di confronto che non può non ricomprendere prima di tutto il livello nazionale, tra imprese multinazionali ed istituzioni, nell'ambito di strategie europee e nazionali, che, da un lato, tendano a garantire la competitività dei territori in cui tali imprese operano, dall'altro ancorino le stesse imprese ad una responsabilità sociale di lungo periodo. Tale confronto potrà svilupparsi anche nell'ambito del tavolo regionale in cui verificare la possibilità di pervenire ad accordi di reciprocità finalizzati al consolidamento della presenza della grande impresa e alla maggiore valorizzazione delle sue ricadute economiche ed occupazionali. In Umbria tale argomento è particolarmente rilevante vista la presenza di gruppi operanti nei settori della siderurgia, della chimica, dell'agroalimentare e della meccanica. E' necessario porre al centro del ruolo delle multinazionali la validità di un rapporto corretto con il territorio e con i soggetti che al suo interno vivono e operano, tenendo conto che non è più accettabile una condizione di così evidente disparità nei rapporti di forza e nelle relazioni industriali. Una scelta non più rinviabile, anche se non esaustiva, è quella di ricorrere a interventi di natura legislativa che siano di supporto alla difesa delle prerogative del territorio, dei diritti dei lavoratori e di sostegno alla funzione negoziale del sindacato.

In occasione della criticità rappresentata dalla crisi della TK Ast il confronto sviluppatosi sia a livello regionale che nazionale, ha portato alla sottoscrizione del **Protocollo di intesa per la competitività del polo siderurgico ternano**.

Si tratta di un vero e proprio accordo strategico tra i partner operativi (pubblico, privati, Fondazioni, Camere di Commercio) che individui le responsabilità nell'attuazione dei progetti e la ripartizione e la messa a sistema delle risorse da mobilitare.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- definizione degli strumenti necessari alla razionalizzazione delle politiche a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese;
- avvio delle attività di riordino complessivo degli strumenti di promozione dell'internazionalizzazione del sistema delle imprese in coordinamento con le più complesse attività di promozione integrata dell'Umbria;
- organizzazione di una conferenza regionale sul valore, presenza e ruolo delle multinazionali in Umbria;
- valutare la possibilità di predisporre strumenti legislativi in materia di responsabilità sociale delle imprese multinazionali.

Il quarto **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello della **“Qualificazione delle attività commerciali”**.

La competitività del sistema economico umbro è legata in maniera significativa alla efficienza del **sistema distributivo regionale**, così come ampiamente documentato in tutte le esperienze di sviluppo locale di successo.

Ne consegue che anche attraverso la nuova legislazione di settore va promossa un'ulteriore competitività del settore attraverso forme appropriate alle caratteristiche demografiche, territoriali e produttive regionali. Un aspetto decisivo è infatti costituito dalla integrazione di filiera tra moderni sistemi di distribuzione e produzioni agricole e manifatturiere locali.

Questo può avvenire sia con la grande distribuzione, sia con la qualificazione del piccolo commercio anche come vetrina delle produzioni di qualità umbre.

Al **commercio** è richiesto inoltre di divenire fonte di servizi per le popolazioni delle aree marginali o, viceversa, di rinnovati centri storici secondo linee innovative da sperimentare nel corso dei prossimi anni.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- attuazione della legge regionale di revisione della L.r. n. 24/99 disciplina del commercio in sede fissa e revisione del regolamento regionale n. 39/99;
- avvio del processo di revisione della legislazione regionale in materia di commercio e di terziario;
- emanazione del bando relativo alla legge 266/97;
- sostegno ai programmi di riqualificazione e potenziamento degli apparati di sicurezza delle PMI del commercio;
- attuazione del bando relativo alla L.n. 449/97 “incentivi fiscali al commercio e turismo”;
- completamento dell'attuazione e valutazione degli esiti dei progetti relativi all'Osservatorio prezzi e “Sportello del Consumatore”;
- realizzazione di progetti sperimentali per la multifunzionalità del piccolo e medio esercizio commerciale nella rivitalizzazione dei centri storici minori.

La Regione riconoscendo nella solidarietà e nella giustizia sociale uno dei valori fondanti della società regionale sostiene, anche attraverso l'approvazione di idonei strumenti legislativi, le attività del commercio equo e solidale e della finanza etica. La Regione si impegna a incentivare la progressiva introduzione in percentuali adeguate dei prodotti del commercio equo e solidale.

**Qualificazione
delle attività
commerciali**

**Commercio
equo e
solidale**

Imprese agricole

Nell'ambito delle strategie generali volte al perseguimento di una maggiore competitività del sistema produttivo umbro il **settore agricolo, agroalimentare e agroindustriale** meritano un discorso a parte anche per gli effetti positivi che questo settore può rappresentare per la qualificazione e la valorizzazione del territorio umbro.

Tale finalità richiede sia generali politiche di valorizzazione del territorio rurale, di cui si tratta anche nel Paragrafo relativo alla Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria, sia interventi di rafforzamento della competitività delle imprese agricole umbre.

Esse si trovano infatti ad affrontare ora una dimensione competitiva nuova, legata alla riforma della PAC, che incide sugli equilibri consolidati, riorienta le scelte produttive, ridefinisce le strategie commerciali, sollecita l'adeguamento dei moduli organizzativi, ridisegna il rapporto tra aree urbane e zone rurali, suscita nuovi bisogni delle imprese.

L'adozione del **principio del "disaccoppiamento"**, in base al quale in futuro i cosiddetti "pagamenti diretti" saranno erogati senza alcuna correlazione con le coltivazioni praticate dalle aziende, porta con sé il rischio della diminuzione dei prezzi e della perdita di produzioni che, in particolare per quei territori in cui la filiera è più strutturata, ha come conseguenza una perdita di competitività consistente.

La riforma della Pac rischia di incidere in Umbria non tanto per i redditi degli agricoltori, quanto per la tenuta complessiva dell'economia montana e, conseguentemente, per la tenuta del presidio umano in ambiti naturalistici estremamente delicati.

Ne deriva per la Regione e per il complesso delle forze economiche e sociali del settore la necessità di attuare un **monitoraggio e un accompagnamento scrupoloso delle fasi attuative della PAC**, in modo tale da proporre (come la disciplina consente e di concerto con le associazioni agricole) eventuali correttivi e misure di accompagnamento nazionali e regionali tali da permettere alle aziende di affrontare la sfida. Allo stesso tempo all'interno delle politiche del secondo pilastro della Pac, che definiscono la nuova politica dello sviluppo rurale, sarà sostenuta in maniera decisa una politica per il miglioramento della competitività aziendale sia in agricoltura sia in agroindustria in maniera tale da fare ancora dell'intero comparto agroalimentare un punto di forza in termini di redditività, sostenibilità ambientale, qualità delle produzioni umbre.

L'obiettivo strategico per il 2006-2006 è quello della "Promozione di una crescita economica sostenibile delle attività agricole e agroalimentari".

**Attività agricole
e agroalimentari**

Per il conseguimento di tale obiettivo occorre promuovere una **forte identità territoriale** che faccia percepire l'Umbria come un brand unico, in modo da creare valore aggiunto alle produzioni agricole e agroalimentari regionali. Questo percorso deve essere accompagnato da una ulteriore qualificazione di prodotto, di processo e di filiera nel sistema agroalimentare che già oggi ha come punti di forza prodotti quali il vino, l'olio, la carne, e da una tutela di tutte le produzioni agricole di eccellenza del territorio con la difesa dei nomi, delle modalità produttive, della diversità biologica e alimentare.

In particolare si continuerà a sperimentare più marcate politiche di filiera attraverso la **promozione di progetti integrati tra più imprese** che consenta di raggiungere più elevate masse critiche di produzione e conseguentemente di potenziare al qualità delle stesse produzioni e la loro promozione sui principali mercati di riferimento.

Al tempo stesso si deve pensare a **forme di agricoltura innovative** per la produzione di beni non alimentari, attivando il circolo virtuoso che concilia gli obiettivi di ricerca di fonti energetiche alternative con il rispetto dell'uso corretto e non intensivo delle risorse ambientali.

Grande attenzione dovrà essere riservata alla cooperazione e alle organizzazioni dei produttori che commercializzano il prodotto, nonché a tutte le forme di governo della produzione funzionali alla costruzione di relazioni di filiera proprie di una economia negoziale, capaci di garantire continuità dei conferimenti, equilibrata tutela del reddito di tutti i soggetti che apportano valore al prodotto finale, razionalizzazione dei costi, tracciabilità del prodotto e trasparenza dei prezzi. Parimenti va rafforzato il legame tra l'agricoltura dell'Umbria, l'industria alimentare ed il sistema distributivo, in modo particolare la grande distribuzione, riconoscendo in esse un fattore identificativo ed un moltiplicatore di valore delle produzioni regionali.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- la sorveglianza sugli andamenti delle principali produzioni agricole regionali coinvolte dalle riforme della PAC, finalizzata alla valutazione del primo anno di attuazione del disaccoppiamento;
- l'attuazione di progetti di riqualificazione di filiera e delle attività economiche indotte;
- rafforzamento delle reti infrastrutturali da cui dipende la competitività delle produzioni umbre con particolare attenzione al completamento

delle reti irrigue riqualificate dal punto di vista delle migliori tecnologie contemporanee che consentano significativi risparmi della risorsa, e dal punto di vista del collegamento con i principali invasi realizzati;

- ulteriore diffusione di processi di certificazione di qualità e ambientale e promozione dei sistemi di tracciabilità;
- promozione delle innovazioni e sviluppi applicativi della ricerca scientifica, tramite l'attuazione del Piano triennale delle conoscenze per il sistema agricolo;
- qualificazione della promozione delle produzioni di qualità sia attraverso un incremento della massa critica di riferimento sia sviluppando sempre di più forme di promozione integrata con le produzioni artigianali, con le iniziative culturali e con la promozione turistica. Utilizzazione della crescita quantitativa e qualitativa dell'agriturismo per accentuarne il ruolo di veicolo delle produzioni tipiche e di qualità;
- interventi di valorizzazione del capitale umano (formazione, informazione e imprenditorialità).

3.1.3. Energia

L'attuazione delle previsioni del piano energetico regionale rappresenta la priorità per il 2006.

Si tratta di dotare l'Umbria di una offerta energetica a prezzi competitivi, tale da costituire fattore di consolidamento e attrazione delle iniziative economiche e non fonte di criticità. La scelta strategica della Regione è quella di **puntare alle fonti rinnovabili**.

Ovviamente ogni azione e politica regionale risulta insufficiente qualora non vi sia a livello nazionale una drastica svolta a favore di liberalizzazioni e modernizzazioni del settore energetico che sono le sole leve efficaci per riportare l'Italia su un sentiero di competitività in materia energetica.

**Soddisfazi
mento
domanda
di energia**

L'obiettivo **strategico per il 2006-2008** continua ad essere il **“Soddisfacimento quantitativo e qualitativo della crescente domanda di energia** a prezzi competitivi sia da parte delle famiglie, sia da parte delle imprese, valorizzando in particolare le fonti rinnovabili”.

In tale contesto nazionale, il Piano energetico regionale recentemente approvato offre comunque le condizioni per affrontare in maniera adeguata i problemi attualmente più rilevanti ed offre una risposta sufficiente al

problema dell'approvvigionamento a costi competitivi da parte della Tk Ast, attraverso l'aumento della produzione energetica di 400 megawatt elettrici a disposizione del territorio.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- nuova legge regionale per favorire la produzione di energia da fonti rinnovabili, attraverso lo sfruttamento sostenibile del solare/termico, solare/fotovoltaico, idroelettrico mini e micro hydro, utilizzo delle biomasse, biogas, ed eolico;
- politiche di sostegno, anche finanziario, per l'innovazione di progetti di filiera espressione dei tavoli territoriali, nell'ottica di concertazione del Patto per lo sviluppo;
- attuazione degli obiettivi contenuti nel Piano energetico regionale, in particolare per quanto riguarda l'uso delle fonti rinnovabili e adempimenti normativi ed operativi conseguenti all'applicazione del Decreto legislativo n. 387/2003;
- attuazione del protocollo d'intesa per l'area di Terni in particolare con la definizione delle soluzioni per addivenire all'aumento della produzione energetica necessaria a costi contenuti;
- attuazione della Legge 239/04 (c.d. Legge Marzano) con particolare riferimento al trasferimento alle Regioni delle competenze in materia energetica.

3.2 Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria

Nel corso della passata legislatura si è definito un obiettivo "Risorsa Umbria" quale uno dei principali elementi su cui far leva per migliorare la qualità della vita degli umbri e allo stesso tempo valorizzarne il potenziale di attrattiva turistica e/o più in generale di contributo allo sviluppo economico sostenibile, mediante la valorizzazione del complesso delle risorse ambientali, culturali, territoriali e rurali.

In questo contesto saranno sviluppate, nel medio periodo, le principali linee di attività che contribuiscono all'ulteriore qualificazione dell'Umbria nel suo insieme oltreché al consolidamento della sua immagine nel mondo.

L'Umbria può e deve consolidare una realtà e una immagine di qualità che caratterizza il territorio, le città, i servizi, il vivere sociale e quindi la ricettività e la promozione.

Al concetto di qualità si sposa necessariamente, nel contesto contemporaneo, una diffusione dell'innovazione in ogni campo della vita sociale e comunque all'interno delle attività di servizio più direttamente connesse con l'attività turistica.

L'Umbria Cuore Verde d'Italia è innanzitutto pregiato ambiente naturale da tutelare e da difendere, ma è anche ambiente antropizzato rurale caratterizzato ancora oggi da una vivacità dell'imprenditoria agricola,

artigiana e commerciale che nell'ambito dei nuovi filoni di promozione dello sviluppo deve conseguire ancor più elevati livelli di competitività puntando altresì sulla qualità delle produzioni e dell'ambiente in cui esse si svolgono.

3.2.1. Filiera integrata Turismo-Ambiente-Cultura

La filiera integrata Turismo-Ambiente-Cultura costituisce il cuore della strategia rivolta alla valorizzazione dell'Umbria.

Rientrano in questa strategia il sostegno mirato al miglioramento della compatibilità ambientale delle produzioni agricole, al consolidamento della crescita della qualità del comparto agroalimentare, la promozione delle produzioni di qualità, la **costruzione di valorizzazioni di filiera** degli elementi di eccellenza regionale (beni culturali ed ambientali, grandi eventi), la valorizzazione artigiana, commerciale e agrituristica delle risorse umbre.

Interessanti opportunità potrebbero infatti scaturire da più stretti rapporti tra il mondo agricolo e rurale, il mondo dell'artigianato e delle produzioni umbre di qualità in genere, sviluppando meccanismi di collaborazione ed integrazione territoriale e stimolando la convergenza delle risorse pubbliche e private, con l'obiettivo di promuovere in maniera integrata l'Umbria della qualità.

Di fronte all'appiattimento di offerte turistiche standardizzate e globali, l'esperienza che origina dall'identità del territorio è il valore aggiunto su cui l'Umbria, i suoi territori, i suoi prodotti debbono puntare.

Il primo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è “**Rafforzare la capacità attrattiva degli elementi della risorsa Umbria**, proponendoli in un contesto unitario”.

La promozione
integrata

L'insieme degli elementi sopra delineati può trovare ulteriore valorizzazione attorno ad una **politica specifica di promozione integrata**.

Vanno ricondotte a maggiore organicità le attività promozionali con il duplice scopo di ottimizzare le risorse materiali ed immateriali e di rafforzare e qualificare i risultati; va inoltre selezionata la strumentazione complessiva per promuovere e comunicare la propria identità, in una logica di sistema di offerta che metta in equilibrio le potenzialità offerte dal territorio e le specifiche esigenze dei mercati di riferimento e, più in generale, dei destinatari finali della promozione.

La sperimentazione attuata attraverso lo strumento dei **bandi di filiera**, ed il valore aggiunto che può assumere la progettazione di interventi integrati, costituiscono la base per adeguare progressivamente politiche e strumenti di intervento volti agli obiettivi di modernizzazione e di crescita dell'Umbria.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- sostegno alla realizzazione di prodotti che nascono dalla integrazione di risorse culturali e ambientali nell'ambito di progetti territoriali o di filiera;
- promozione di aggregazioni di imprese e di imprese e operatori pubblici per sviluppare prodotti altrimenti non realizzabili malgrado la disponibilità di importanti risorse attrattive;
- promozione che favorisca sempre di più un'immagine unitaria della complessità ed articolazione dell'offerta turistica regionale, anche con la razionalizzazione delle attività degli organismi pubblici preposti.

Il secondo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello della **“Promozione dell'innovazione e della qualità del sistema turistico umbro (ricettività, risorse, promozione)”**.

Il turismo ed in particolare quello di qualità rappresenta uno dei settori strategici per l'Umbria. Per questi motivi esso va inserito al centro delle politiche di sviluppo della regione anche attraverso il sostegno di tutte le azioni pubbliche e private capaci, anche in questo campo, di investire su identità ed innovazione.

Le difficoltà del settore turistico investono l'intero territorio italiano e di esse risente, seppur in misura minore, anche l'Umbria. Diviene quindi indispensabile un'azione coordinata di promozione del Governo nazionale e delle Regioni.

In tale quadro si è definito un accordo di grande valore in attuazione dell'art.12 della legge 80/2005 relativo:

- all'istituzione del Comitato nazionale per il turismo, con presenza paritaria fra componenti dello Stato e delle Regioni,
- alla trasformazione dell'Enit in Agenzia nazionale per il turismo con presenza paritaria fra Stato e Regioni all'interno del Consiglio di amministrazione,
- alla integrazione fra il portale Italia.it, previsto dal progetto nazionale “Scegli Italia” ed il progetto “Portale interregionale di promozione

**Innovazione e
qualità del
Sistema
turistico
umbro**

turistica”, ricostruendo un sistema coerente di informazione e di promozione a livello nazionale, interregionale e regionale

- dell'Osservatorio nazionale sul Turismo come garanzia di una comparabilità generale di informazioni e valutazioni sui principali fenomeni turistici all'interno di cui gli Osservatori regionali curano l'approfondimento delle potenzialità regionali.

Il mancato impegno dell'attuale Governo nazionale sul turismo, soprattutto in materia di risorse, ripropone un altro terreno sul quale investire rende necessaria l'individuazione di strumenti e di risorse pubbliche e private volti ad attivare, attraverso la concertazione, iniziative capaci di **promuovere ulteriormente l'Umbria nel mondo**.

Una nuova integrazione tra pubblico e privato, la messa a sistema delle risorse pubbliche con quelle a disposizione delle Fondazioni e delle Camere di Commercio, un'integrazione forte fra prodotti, territori, accoglienza e comunicazione possono consentire al turismo umbro di proporsi sui mercati internazionali con un proprio tratto di autenticità e con rinnovato slancio.

Da parte sua la Regione dovrà continuare a sviluppare la strategia della filiera integrata, utilizzando le risorse dei programmi cofinanziati dall'Unione europea, ed anche mettere a disposizione delle imprese alcuni **strumenti di supporto, nonché un sistema di regole certe e snelle**.

Le attività prioritarie per il 2006 riguardano:

1) approvazione della legge “Legislazione turistica locale”, in merito alla quale la Giunta regionale nel mese di luglio 2005 ha licenziato un testo da sottoporre all'esame del Consiglio regionale. Tale testo sarà ulteriormente emendato in relazione alla riconfigurazione del sistema istituzionale e organizzativo pubblico, delle linee strategiche definite dal Patto per lo sviluppo e dal programma di legislatura, d'intesa con il Tavolo tematico Tutela e valorizzazione della Risorsa Umbria

L'emendamento, oltre a portare ulteriori aggiustamenti alle norme tecniche, prevederà:

- il potenziamento e qualificazione delle funzioni di programmazione, indirizzo, verifica e garanzia degli standard qualitativi unitari delle attività turistiche regionali;
- la valorizzazione e qualificazione delle funzioni amministrative proprie di province e comuni nel quadro del disegno di legge “Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione” in corso di predisposizione (cosiddetta riforma endoregionale);

- il ripensamento dell'esperienza dei sistemi turistici locali;
- la riforma dell'Agenzia di promozione turistica dell'Umbria quale ente strumentale della Regione che agisce nell'ambito degli indirizzi regionali, prevedendo:
 - la ridefinizione delle funzioni e il coordinamento delle diverse attività di promozione comprese quelle di promozione integrata;
 - una nuova e più efficace configurazione del ruolo delle autonomie locali e del mondo delle imprese nell'Agenzia;
 - la possibilità per l'Agenzia di partecipare alla realizzazione di iniziative e progetti costituendo anche organismi e società con altri operatori.
- centralità della qualità in tutte le fasi e componenti del prodotto turistico
- revisione della disciplina regionale di alcune professioni turistiche al fine di adeguare gli obblighi ed i requisiti richiesti ai vantaggi reali per il turista e per gli operatori di tali requisiti.

2) l'attuazione del Documento annuale di indirizzo – anno 2006 che individua le seguenti **azioni strategiche** per lo sviluppo del turismo in Umbria:

- valorizzazione della "Risorsa Umbria" attraverso la costruzione di un sistema integrato di offerta secondo logiche di filiera delle eccellenze umbre (ambiente-arte-cultura-enogastronomia);
- promozione e miglioramento della qualità in ogni componente dell'offerta turistica;
- valorizzazione del patrimonio culturale e dei grandi eventi attraverso l'utilizzo di nuovi ed appropriati strumenti di comunicazione e la definizione di un calendario degli appuntamenti per esaltare la vitalità delle produzioni regionali espressa sia da parte degli operatori pubblici che privati;
- valorizzazione e messa a sistema della rete delle grandi manifestazioni e dello spettacolo anche attraverso un "patto" tra enti pubblici e operatori privati per razionalizzare le risorse, ottimizzare le competenze e le collaborazioni istituzionali, qualificare ed ampliare i canali di diffusione.

Le azioni strategiche sopra richiamate sono finalizzate al raggiungimento di alcuni **obiettivi** ritenuti fondamentali per una politica di sviluppo del turismo e che possono essere così sintetizzati:

- recupero quote di mercato dei flussi turistici interni ed internazionali;
- ulteriore stagionalizzazione dei flussi turistici

- aumento della permanenza media
- orientamento degli investimenti volti alla riqualificazione delle strutture e dei servizi turistici
- recupero e incremento dell'indice di utilizzazione media delle strutture ricettive
- aumento dell'occupazione.

Gli obiettivi sopra richiamati troveranno attuazione attraverso gli strumenti della promozione turistica, della comunicazione ed editoria, della partecipazione a fiere, mercati e borse, dell'organizzazione di workshop, educational tour, grandi eventi, del miglioramento dell'accoglienza turistica, dell'implementazione del turismo congressuale e attraverso il coordinamento delle attività.

- 3) **Implementazione e qualificazione del portale Umbria 2000** che dovrà divenire nel corso del 2006 una fonte efficace e continua di informazione e promozione attraverso la messa a punto di una redazione , che con continuità accrediti l'Umbria presso i mercati turistici di riferimento.
- 4) **Qualificazione dell'Osservatorio turistico regionale** con una ipotesi organizzativa che, confermando almeno per il momento un ruolo di capofila da parte di Sviluppumbria, veda la stipula di un accordo innanzitutto con le Camere di Commercio, ma anche con l'Università (Centro Studi sul Turismo), che consenta di mettere assieme risorse idonee a portare avanti tre principali linee di azione: quadro conoscitivo permanente sugli indicatori regionali; approfondimenti tematici su singoli fenomeni, verifiche di fattibilità di progetti di nuovi prodotti.

Il terzo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello della **“Protezione e valorizzazione delle risorse naturali e paesaggistiche”**.

**Risorse
naturali e
paesaggistiche**

La Convenzione Europea del Paesaggio del 20 ottobre 2000, l'Accordo Stato Regione del 2001 e il Codice dei beni culturali e del Paesaggio (D.lgs. 42/2004) hanno introdotto principi innovativi sulla concezione del paesaggio, sulla sua funzione sociale, tutela e valorizzazione.

In particolare, il nuovo codice chiama le Regioni a identificare i paesaggi regionali, analizzandone i caratteri costitutivi, a confrontare le dinamiche di mutamento e di rischio, a valutare i paesaggi, anche in relazione ai particolari valori attribuiti loro dalle popolazioni, e a definirne gli obiettivi di qualità.

La valorizzazione del paesaggio è divenuta quindi strategica per la politica regionale sull'ambiente e il territorio e non potrà prescindere dalla definizione del **Piano Paesistico regionale**, che non necessariamente dovrà estendere le aree vincolate, ma piuttosto

stabilire “valori identitari”, carte dei rischi, criteri di intervento per migliorare le situazioni compromesse nelle ampie zone regionali che rivestono interesse alla conservazione, miglioramento e valorizzazione del paesaggio. Questo strumento dovrà coordinarsi con il Piano Urbanistico Territoriale (PUT) ed i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP). Per rendere più efficace la valutazione dei principali strumenti di pianificazione e programmazione territoriale, successivamente al recepimento da parte dello Stato della specifica Direttiva comunitaria, verrà introdotta la **V.A.S.** (Valutazione ambientale strategica). Sarà anche necessario modificare la L.R. n. 11/97 in materia di **V.I.A.** (Valutazione di impatto ambientale) per limitare l'applicazione di tale procedura agli interventi di effettivo impatto ambientale, aumentandone l'efficacia. La definizione dell'impianto normativo in materia di V.A.S. e di V.I.A. è strettamente collegata alla approvazione dei decreti ministeriali attuativi della legge delega in materia ambientale. Ancora in materia di programmazione del territorio si continuerà in a promuovere lo sviluppo della **Rete Ecologica Regionale** (RERU), secondo i principi della L.R. 27/00, come modificata dalla L.R. n. 11/05. Lo sviluppo della seconda fase del progetto RERU consentirà la programmazione di interventi da finanziare per tutelare e, ove necessario, ricostituire le connessioni a rete già individuate.

Sempre in relazione alle **Aree Naturali Protette umbre**, è ormai evidente che le loro dimensioni territoriali non sono adeguate ad una efficace azione degli Enti Parco.

La valorizzazione delle risorse naturali e paesaggistiche della nostra regione non può prescindere, infine, da un intervento integrato sul **Tevere**, attraverso la predisposizione di un piano di interventi che riguarderà l'intero territorio regionale e che ha come obiettivo l'integrazione di aspetti diversi quali la salvaguardia idraulica con i valori e le potenzialità naturalistiche, storiche ed archeologiche del fiume.

Le attività previste verranno prevalentemente finanziate con le risorse del DPCM 22/12/2000 in materia di ambiente.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- revisione della L.R. 9/95 istitutiva dei parchi regionali;
- conclusione della sperimentazione operativa degli indirizzi proposti nella prima fase di ricerca sul paesaggio umbro;
- avvio di interventi integrati di promozione dei Parchi regionali, nell'ambito della filiera T.A.C.;
- Piani di gestione della Rete Natura 2000, tutelando gli usi tradizionali;
- attuazione della seconda fase del Progetto della Rete Ecologica Regionale;

- revisione della L.R. 11/97 sulla V.I.A.;
- approvazione della legge regionale sulla Valutazione ambientale strategica (da approvare successivamente al recepimento da parte dello Stato della specifica Direttiva comunitaria).

Rete delle grandi manifestazioni

Il quarto **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello della “**Valorizzazione della rete delle grandi manifestazioni**”.

Tale obiettivo infatti costituisce un importante strumento per realizzare la complessiva finalità di una valorizzazione delle risorse dell’Umbria. La vocazione regionale per l’organizzazione di grandi manifestazioni musicali, ma non solo, pongono la Regione come luogo ideale in cui fruire di iniziative culturali di prestigio e di grande risonanza anche internazionale.

A partire dal positivo riscontro ottenuto in questi ultimi anni con le mostre del Perugino, di Matteo da Gualdo, dello Spagna e dell’Alunno, è necessario inoltre consolidare le esperienze dei Grandi Eventi espositivi, con un programma che periodicamente focalizzi l’attenzione su una delle eccellenze regionali (si pensi ad esempio a quanto si sta realizzando per Burri e per Arnolfo di Cambio nel 2005 e per il Pinturicchio nel 2007/2008). Il tutto, all’interno della complessiva tematica dello spettacolo, regolata dalle recenti approvazioni della Legge regionale e del conseguente Piano triennale sullo spettacolo.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- razionalizzazione della programmazione delle grandi manifestazioni dello spettacolo, anche con le regioni limitrofe, con particolare attenzione alla valorizzazione permanente delle produzioni culturali regionali;
- miglioramento della caratterizzazione e della specificità di alcune manifestazioni culturali, di concerto con gli enti interessati;
- concentrazione delle risorse e delle collaborazioni istituzionali su eventi e occasioni di grande visibilità ed efficacia comunicativa delle realtà culturali regionali;
- promozione di progetti innovativi che riescano a valorizzare anche come elemento di attrazione turistica la rete dei musei, dei teatri e delle produzioni musicali di eccellenza;
- promozione integrata delle grandi manifestazioni.

Il quinto **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello della “**Valorizzazione del patrimonio culturale**”.

Valorizzazione del patrimonio culturale

Lo sforzo maggiore, oltre che il proseguimento dell’opera di recupero del patrimonio esistente, dovrà essere dedicato alla costruzione (consolidamento) di uno o più moduli di utilizzazione e soprattutto di gestione che renda sostenibile l’enorme impegno di restauro messo in

campo fino ad oggi, al fine di rendere fruibile a tutti questo grande patrimonio.

Le principali **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- individuazione di un regolamento e di uno statuto che contenga i requisiti e standard qualitativi per far parte della rete di concerto con gli enti locali;
- sostegno alla qualificazione dei circuiti museali e culturali sia attraverso la progressiva attuazione della leggi regionali di riferimento, sia portando a compimento l'utilizzazione delle risorse della misura 3.2 del Docup Ob.2 2000/2006;
- sostegno alla qualificazione degli operatori del settore, sia quelli per il recupero e la rifunzionalizzazione del patrimonio di beni culturali esistente, sia quelli che si occupano della loro gestione, con particolare riferimento alla figura professionale del "Manager dei musei";
- completamento delle attività inerenti il laboratorio per la diagnostica di Spoleto (stimandone i costi reali e decidendone il riparto) e gli altri nodi (Foligno e Spoleto) del progettato sistema d'intervento in caso di calamità, a cominciare dalla attuazione del connesso APQ e operando in modo da volgere sempre più verso utilità ordinarie ciò che è stato inizialmente concepito per eventi straordinari quali il terremoto.

Il sesto **obiettivo strategico per il 2006-2008** è lo "**Sviluppo delle produzioni culturali umbre**".

La cultura in tutte le sue eccezioni costituisce fondamento decisivo dello standard di vita della coesione sociale e delle relazioni tra le generazioni consolidate in Umbria.

Essa rappresenta inoltre elemento di base per un'ulteriore qualificazione delle attività turistiche.

**Sviluppo delle
produzioni
culturali
umbre**

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- l'attuazione della nuova legge sullo spettacolo n. 17/04, e del conseguente Piano triennale approvato nel 2005, che contribuiranno a razionalizzare l'attuale assetto del sistema dello spettacolo;
- avvio dell'Osservatorio sullo Spettacolo in relazione al monitoraggio delle attività e alla loro valutazione;
- predisposizione del portale e implementazione del data-base con i dati forniti dai giovani artisti umbri nell'ambito dell'archivio giovani artisti umbri;
- predisposizione del portale e implementazione del data-base della Fonoteca regionale "Oreste Trotta" e sua consultazione on-line da

parte degli utenti, nonché del progetto della nuova sede in collaborazione con il Comune di Perugia;

- attuazione dell'accordo interregionale tra Marche, Toscana, Emilia Romagna ed Umbria, per la promozione della prosa in direzione delle nuove proposte e dei giovani assieme ai Teatri Stabili e all'Associazione Scenario;
- potenziamento della manifestazione Umbria libri nell'ambito della valorizzazione e promozione dell'Umbria.

Il settimo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello della **“Promozione della pratica sportiva”**.

**Promozione
della
pratica
sportiva**

L'aumento numerico e quantitativo delle associazioni e delle società sportive sul territorio, così come l'incremento di quanti praticano attività sportiva anche in forma spontanea, richiede una maggiore, costante e puntuale attenzione al fenomeno sportivo con la conseguente necessità di una erogazione di qualità sempre più efficace dei servizi.

Questi elementi ci inducono a considerare la sempre maggiore rilevanza sociale dello sport ed a potenziare la qualità culturale degli interventi regionali in materia.

E' necessario pertanto sostenere in modo mirato eventi sportivi di grande risonanza che concorrono alla promozione del territorio in relazione alla valorizzazione delle risorse ambientali e culturali.

In questo senso è opportuno e necessario intervenire nella qualificazione dell'associazionismo sportivo in relazione anche al potenziale valore economico aggiunto che ne può derivare.

Altra direzione d'intervento oggi indispensabile, è la valorizzazione del patrimonio impiantistico regionale in modo che sia sempre più adatto ad ospitare grandi eventi sportivi, riservando comunque una particolare attenzione agli impianti anche scolastici destinati all'uso sociale, educativo e di sport per tutti.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- continuazione del progetto “Osservatorio permanente del fenomeno sportivo in Umbria” con particolare attenzione all'aggiornamento del censimento del patrimonio impiantistico regionale e dell'associazionismo, al fine di avere uno strumento attuale di conoscenza dello stato strutturale e funzionale del patrimonio impiantistico e dell'utenza. Strumento per poter procedere ad una programmazione d'intervento mirata con i piani/programmi annuali di settore;
- elaborazione di una nuova proposta normativa, per la promozione sportiva e motorio ricreativa, per il mantenimento e lo sviluppo dell'impiantistica e per l'affidamento del servizio di gestione degli impianti sportivi;

- elaborazione di un'azione mirata alla conservazione, messa a norma ed al potenziamento degli impianti sportivi attraverso la realizzazione di una convenzione con l'Istituto per il Credito Sportivo con la quale poter aumentare la capacità d'investimento.

3.2.2. Difesa dell'ambiente

La qualità dell'ambiente e del paesaggio, i centri storici, i beni culturali ed architettonici, insieme alla dotazione di servizi, hanno fatto dell'Umbria un luogo dove è piacevole soggiornare e vivere.

Conservare e addirittura migliorare la posizione di prestigio raggiunta negli anni passati impone scelte coerenti con l'impegno di salvaguardia e valorizzazione del territorio e dell'ambiente ed **investimenti consistenti in direzione dello sviluppo sostenibile**.

Si tratta di dedicare consistenti energie, culturali tecniche ed anche finanziarie, per affermare il principio della sostenibilità ambientale della politica regionale, adoperandosi perchè maturi la consapevolezza che i valori ambientali vanno difesi da tutti con intelligenza, fermezza, ma senza pregiudicare la crescita economica ed infrastrutturale della Regione.

Anche l'Unione Europea è sempre più orientata a supportare politiche regionali improntate alla sostenibilità ed alla riqualificazione ambientale.

Il primo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è la **“Tutela e regolazione dell'uso di risorse idriche”**.

Alla luce delle conoscenze oggi acquisite, è prioritario puntare alla difesa della risorsa idrica e al suo uso sostenibile, anche attraverso l'eliminazione degli sprechi, mirando nel contempo a porre in essere tutte quelle iniziative, culturali oltre che tecniche, che consentano di mettere in atto un uso consapevole della stessa.

La crisi idrica che ha interessato il territorio regionale negli ultimi anni, ma che ciclicamente tende a ripetersi nel quadro attuale dell'evoluzione climatica, e le situazioni di inquinamento delle acque sotterranee di importanti settori dei principali acquiferi utilizzati per l'approvvigionamento idropotabile, rendono necessaria e improrogabile una particolare attenzione a tali problematiche.

In particolare, risulta prioritario lo sviluppo di attività conoscitive, di monitoraggio e di elaborazione dei dati relativi alle acque sotterranee, per poter attuare adeguate politiche di gestione delle stesse e per poter

**Tutela delle
risorse
idriche**

affrontare in tempi rapidi e con soluzioni prepianificate le situazioni di emergenza.

L'attuazione della pianificazione non può prescindere dalla regolamentazione di alcuni comparti tra i quali: gli scarichi, l'uso di composti azotati in agricoltura, l'utilizzazione degli effluenti zootecnici, dei fanghi e delle acque di vegetazione come concimi ed ammendanti, il risparmio idrico.

Queste azioni vanno coordinate ed integrate con le attività di tutela della risorsa idrica mediante la definizione delle aree di salvaguardia dei punti di captazione delle acque per uso potabile e l'avvio degli interventi nelle zone vulnerabili da nitrati di origine agricola e nelle aree sensibili, nonché in quelle a rischio da fitofarmaci, promuovendo nel contempo il recupero e il riuso delle acque reflue.

Tale politica deve essere attuata con il coinvolgimento delle AATO per assicurare un necessario interscambio delle risorse secondo il principio di sussidiarietà e solidarietà.

Inoltre, per il superamento delle emergenze e per soddisfare il fabbisogno idrico (potabile irriguo) assumono valenza strategica:

- il completamento delle adduzioni irrigue che utilizzano le acque degli invasi ed i sette sistemi di adduzione idropotabile ricompresi nella Pianificazione di settore;
- l'utilizzo plurimo delle acque dei grandi invasi (Chiascio e Montedoglio).

Essi necessitano di risorse per il completamento degli schemi acquedottistici nonché per il collegamento delle acque invasate dalla diga sul fiume Chiascio al Lago Trasimeno, ai fini della stabilizzazione del livello idrometrico.

Fondamentale è la definizione del bilancio idrico con riferimento ai **bacini del Trasimeno, Chiascio e Montedoglio** d'intesa, laddove necessario, con le regioni confinanti.

Particolare impegno dovrà essere profuso per la risoluzione ambientale del lago Trasimeno e del **lago di Piediluco** con la completa attuazione delle azioni previste nei relativi Piani Stralcio; è quindi necessario procedere ad una rapida conclusione dell'iter per la definitiva approvazione, da parte del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino del fiume Tevere, del Piano Stralcio del lago di Piediluco.

Per tali azioni è necessario un forte coinvolgimento e coordinamento degli Enti interessati attraverso la promozione di Intese interregionali (ad esempio per regolare l'utilizzo delle acque dell'invaso di Montedoglio), Accordi di Programma, da definire tra AATO e Regione per l'utilizzo di

acque pubbliche ed il loro trasferimento da un Ambito all'altro, ed il supporto dell'ARPA che dovrà garantire un'efficace attività di monitoraggio sulle azioni intraprese nell'attuazione dei Piani, proponendo eventuali azioni correttive.

Le attività previste verranno prevalentemente finanziate con le risorse del DPCM 22/12/2000 in materia di ambiente.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- l'approvazione del Piano di tutela delle acque;
- revisione dei canoni di concessione sia per quanto concerne quello parametrato sulla superficie, sia per quanto riguarda quello parametrato sulla quantità di acqua estratta, aumentandone i valori e finalizzando le maggiori entrate anche ad interventi quali:
 - uso consapevole delle risorse idriche;
 - salvaguardia delle acque di falda;
 - promozione dei territori interessati al prelievo;
- l'approvazione del Piano Regolatore Regionale degli Acquedotti;
- l'approvazione di seguenti regolamenti attuativi dei due Piani sopra indicati:
 - disposizioni per la tutela, ricerca, estrazione e utilizzo delle acque sotterranee,
 - regolamento per il rilascio di concessioni di derivazione di acqua pubblica,
 - regolamento sugli scarichi,
 - direttiva sulla disciplina delle aree di salvaguardia;
- bilancio idrogeologico: Cartografia idrogeologica e tematica delle strutture acquifere a scala regionale.
- redazione e stampa delle cartografie idrogeologiche di dettaglio delle strutture carbonatiche di M. Cucco - M. Serra Santa, M. Subasio, M. Amelia e Narni e dell'Apparato Vulcanico Pulsino.

Il secondo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è la “**Riduzione dell'impatto inquinante derivante dalle attività umane**”.

Per quanto riguarda i temi ambientali la **questione rifiuti** continua a rivestire un ruolo primario: l'Umbria vive una condizione di equilibrio e di autosufficienza che potrebbe però evolvere negativamente se non verranno sciolti alcuni nodi programmatici.

Oltre alle questioni legate alla necessità della riduzione della quantità dei rifiuti anche attraverso ulteriori campagne di sensibilizzazione e politiche incentrate sull'incremento della raccolta differenziata, alla produzione di compost, alla localizzazione della termovalorizzazione, alla realizzazione degli impianti di produzione del CDR, all'utilizzo ottimale delle discariche, sono urgenti anche le scelte in merito al modello di gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, troppo frammentato, incapace di raggiungere economie di scala.

Riflessione sugli attuali ATO ed eventuale unificazione tra quelli dei rifiuti e delle acque in coerenza con la riforma endoregionale, individuazione di gestori unici, tariffe omogenee a parità di condizioni di

**Riduzione
dell'impatto
inquinante**

smaltimento, razionalizzazione nell'uso degli impianti e riduzione dei costi dei trasporti sono tappe fondamentali della programmazione regionale dei prossimi anni.

Per quanto riguarda le **attività estrattive**, il nuovo impianto normativo approvato nel 2005 porterà ad una programmazione/pianificazione delle aree estrattive ancora più attenta del passato al rispetto dell'ambiente e del territorio riservando alla Regione un ruolo rilevante ai fini della verifica della compatibilità ambientale e dello sviluppo di azioni di vigilanza, poste in capo alle province, volte alla verifica del rispetto dei progetti di cava. Per le miniere, invece, si procederà alla predisposizione del quadro normativo regionale che dovrà disciplinare le nuove concessioni nel rispetto delle compatibilità ambientali.

Il quadro normativo in materia di inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico, ormai quasi completato, ha definito i criteri principali che guideranno la politica ambientale della nostra regione negli anni a venire.

Per quanto riguarda l'**inquinamento atmosferico**, con l'entrata in vigore dei nuovi e più restrittivi limiti per le concentrazioni di sostanze inquinanti in atmosfera, anche nella nostra regione sono emerse situazioni di particolare criticità specialmente in corrispondenza dei principali agglomerati urbani. Con il "Piano regionale per la tutela della qualità dell'aria" la Regione si è dotata di uno strumento fondamentale che dovrà essere ora aggiornato e attuato con l'indispensabile collaborazione delle Amministrazioni locali e degli Enti direttamente interessati al problema.

Anche per l'**inquinamento acustico** sarà fondamentale il concorso dei comuni, dovrà infatti essere sostenuta l'attività di zonizzazione e risanamento acustico dei territori, anche in vista della predisposizione del Piano regionale di risanamento acustico.

Dovrà infine essere portato a compimento il quadro normativo regionale relativo all'**inquinamento elettromagnetico**, con l'approvazione del disegno di Legge sulle competenze e sulle procedure autorizzative e del Regolamento di attuazione della normativa regionale.

L'attività di controllo nei confronti delle imprese e dell'impatto sull'ambiente della loro attività verrà effettuata sia attraverso le **Autorizzazioni Integrate Ambientali** che semplificano le vecchie procedure e consentono un controllo più puntuale degli effetti su aria,

acqua e suolo delle singole attività, sia attraverso le verifiche sulle **attività a rischio di incidente rilevante**.

In quest'ultimo settore, il tema della tutela ambientale si coniuga strettamente con quello della tutela della salute dei cittadini ed è pertanto urgente procedere all'approvazione della normativa regionale, che darà attuazione al processo di delega avviato dallo Stato con il D.Lgs. 112/98.

Le azioni sopra illustrate verranno finanziate con le risorse provenienti dal DPCM 22/12/2001 in materia ambientale e con risorse proprie regionali.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- l'attuazione delle previsioni del Piano di qualità dell'aria con particolare riferimento alla rete regionale di monitoraggio, ai veicoli ecologici, ai protocolli con i comuni;
- messa a regime della rimodulazione dei flussi dei rifiuti;
- definizione del piano di attuazione inerente la produzione del CDR
- vigilanza sulle attività estrattive.

Il terzo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è lo “**Sviluppo e qualificazione dei servizi ambientali**”.

Occorre procedere al riordino del sistema dei servizi pubblici locali di carattere ambientale. Come già detto in riferimento alla questione rifiuti, si tratta di riflettere sulla dimensione ottimale dei servizi puntando con gradualità su dimensioni in grado di garantire economie di scala.

L'attività riguarda quindi la redazione della legge regionale sui servizi pubblici locali, nella cui redazione va tenuto conto della specificità dei servizi ambientali, di cui si tratta nel paragrafo 3.5.1.

**Servizi
ambientali**

Il quarto **obiettivo strategico per il 2006-2008** è la “**Prevenzione dai rischi e risanamento dei fenomeni di degrado**”.

Questo obiettivo strategico va declinato in due linee di intervento prioritarie, da un lato quella volta a sviluppare una politica di prevenzione dai rischi naturali, sia sul versante del rischio idrogeologico che di quello sismico e dall'altro a definire un nuovo e moderno sistema regionale di protezione civile.

La pericolosità che interessa il territorio regionale è ormai ampiamente conosciuta. Le principali aree a maggior rischio sono state individuate e occorre proseguire in questa attività di studio per garantire livelli di sicurezza accettabili in tutto il territorio regionale.

**Prevenzione
dai rischi e
risanamento
dei
fenomeni di
degrado**

L'innalzamento dei livelli di sicurezza impone alla Regione di rivedere il proprio assetto, favorendo quanto più possibile un'attività di pianificazione del territorio regionale che faccia riferimento all'assetto idrogeologico. Si dovrà lavorare alla redazione di una normativa regionale in materia di difesa del suolo e consolidamento abitati omogenea ai contenuti dei piani di assetto idrogeologico, alla emanazione di direttive per la delocalizzazione di edifici ed infrastrutture realizzate in aree a rischio idrogeologico, alla realizzazione di interventi per la riduzione del rischio idrogeologico attraverso la predisposizione, anche con il coinvolgimento degli enti locali, di piani e programmi per ridurre o rimuovere, le condizioni di rischio conosciute.

Il tema della **prevenzione sismica** è stato affrontato con la L.R. n. 18/2002 la cui efficacia verrà valutata nel corso di questo periodo di programmazione con l'attivazione dei finanziamenti riguardanti interventi per la riduzione del rischio sismico su edifici privati e per il miglioramento o adeguamento sismico degli edifici scolastici.

In materia di salvaguardia dei centri storici interessati da fenomeni di dissesto, infine, è opportuno valorizzare l'esperienza maturata negli importanti e positivi interventi di consolidamento di Orvieto, Todi, Montone, Marmore, Massa Martana, anche assicurando il funzionamento della scuola di **Alta formazione** sugli abitati instabili, costituita d'intesa con i comuni di Orvieto, Todi e Spoleto.

La definizione di un nuovo e moderno **sistema regionale di protezione civile** avrà il suo punto cardine in una nuova legge regionale. Verrà soprattutto sviluppato il coordinamento delle istituzioni locali e del volontariato che sempre più offre un contributo insostituibile allo svolgimento di questa importantissima attività. In questo nuovo disegno della protezione civile non secondario sarà il ruolo che dovrà svolgere il Centro in corso di costruzione a Foligno che dovrebbe assorbire attività svolte da una pluralità di soggetti ed amministrazioni ed al cui funzionamento e sostegno economico dovranno concorrere lo Stato, la Regione ma anche altre amministrazioni locali e regionali impegnate su questo fronte. Tali aspetti verranno definiti nell'ambito della nuova legge regionale sulla Protezione Civile.

Nel definire la forma giuridica ed organizzativa del **Centro regionale di protezione civile**, si dovrà anche tener conto della naturale integrazione dello stesso con il centro funzionale per la gestione del sistema di allertamento per il rischio idrogeologico che, una volta

attivato, verrà trasferito presso il Centro regionale di Protezione Civile, nell'ambito del quale confluiranno tutte le competenze in materia.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- approvazione della Legge regionale sulla protezione civile;
- completamento carte geologiche e geotematiche in scala 1:10.000 sui territori ad alta pericolosità sismica di base;
- aggiornamento e diffusione dell'inventario di frane e studi di pericolosità geologica da frana;
- completamento delle mappe di allagabilità reticolo idraulico "minore";
- attivazione del Centro funzionale per la gestione del sistema di allertamento per il rischio idrogeologico.

3.2.3. Territorio e aree urbane

Il primo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è il "**Governo del territorio e politica degli insediamenti**".

La riforma urbanistica, attuata con le LL.RR. 1/04, 21/04 e 11/05, ha avuto in generale riscontri positivi in quanto ha introdotto innovazioni di cui si sentiva ormai una forte necessità. Occorre pertanto completare tale processo con l'emanazione dei relativi regolamenti in modo da assicurare la disponibilità di una strumentazione urbanistica efficace e moderna che favorisca, tra l'altro, la formazione dei PRG secondo le norme della L.R. 11/05 ed il monitoraggio dei risultati secondo specifici indicatori.

Inoltre, l'aggiornamento del **PUT** e con esso della normativa sulla pianificazione a livello provinciale sono ulteriori obiettivi, da integrare con la politica di valorizzazione paesaggistica che vede come strumento principale il nuovo Piano paesistico. Al riguardo la pianificazione di area vasta nella regione va riordinata ispirandosi ad obiettivi di sviluppo sostenibile e di salvaguardia del territorio, di razionalizzazione e qualificazione degli insediamenti produttivi ed urbani, di miglioramento della qualità delle costruzioni. Il P.U.T. sarà aggiornato sulla base delle esigenze di costruire una "vision" del territorio regionale secondo quanto richiesto nella programmazione comunitaria 2007-2013.

Nei prossimi anni verrà affrontato anche il tema della **qualità architettonica e della bioarchitettura** per favorire, insieme alla cultura del paesaggio, l'affermarsi di un interesse verso la qualità del costruito che non può essere lasciata al solo apprezzamento delle commissioni edilizie.

**Governo del
territorio e
politica degli
insediamenti**

Per consentire il monitoraggio costante dei processi di trasformazione del territorio e quindi l'adeguamento degli strumenti normativi e di controllo, occorre rafforzare il ruolo del SITER, che dovrà diventare la **base dati** di riferimento condivisa da tutte le amministrazioni locali umbre da utilizzare anche nella realizzazione di progetti di nuovi servizi al cittadino e all'impresa (servizi alla persona, servizi a rete, protezione civile, fiscalità).

La Regione, attraverso uno specifico accordo con l'Agenzia del Territorio, favorirà l'integrazione dei dati di rilevanza territoriale presenti presso le varie amministrazioni con l'informazione catastale.

Verrà inoltre favorito il trasferimento in rete dell'attività regionale nel campo della informazione geografica integrando il sito dedicato all'informazione geografica all'interno del portale regionale e realizzando il sito GPSUMBRIA per la distribuzione dei dati geodetici e sviluppando il sistema intranet con gli Enti locali e gli altri soggetti con cui la Regione ha stipulato accordi per la realizzazione di progetti di rilevanza territoriale.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- approvazione Regolamenti applicativi delle leggi urbanistiche e redazione testo unico sull'urbanistica;
- definizione lineamenti del nuovo PUT;
- Accordo Regione – Agenzia del Territorio in materia di informazioni catastali;
- potenziamento dei canali informativi internet ed intranet per l'informazione geografica;
- approvazione regolamenti attuativi ed atti di indirizzo delle Leggi regionali in materia edilizia.

Il secondo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è realizzare la **"Integrazione delle politiche di riqualificazione e sviluppo delle aree urbane"**.

Riqualificazione e sviluppo delle aree urbane

In materia di aree urbane, il tema da sviluppare è quello della competitività delle città. A tal fine il sostegno del Governo è indispensabile, ma la politica regionale, come dimostra l'esperienza della legge 13/97 sui PUC, può favorire la crescita di competitività a condizione che si sappia educare, selezionare e favorire i processi più significativi che hanno caratterizzato questa nuova stagione di rinascimento urbano.

La Regione può favorire ulteriormente processi di intervento integrato nelle città coordinando le politiche del **commercio nei centri storici**,

della accessibilità alle città o della mobilità interna alle stesse, sia di persone che di merci, nonché con lo sviluppo della banda larga.

Si tratta quindi di favorire la **crescita di competitività del sistema delle aree urbane** umbre in prospettiva di una sfida europea; vanno valorizzate politiche che favoriscano forme di intervento sulla città di tipo fortemente integrato sui servizi, infrastrutture e abitazioni.

In tal senso dovranno essere modificate le leggi regionali n. 13/97 e n. 46/97, che sostanzialmente governano la politica per le aree urbane e quella dell'accessibilità delle città puntando, attraverso una migliore integrazione di questi due ambiti, ad affermare un concetto di riqualificazione urbana legato non soltanto ai temi dell'abitare, ma anche a quelli del vivere, lavorare, sviluppare relazioni sociali.

Accanto all'aspetto normativo, dovrà essere curato quello relativo agli interventi sulle città attraverso l'avvio di una nuova stagione di finanziamento di PUC e della realizzazione degli interventi previsti dal programma Contratti di Quartiere II. Si tratta di attività di grande impatto sul tessuto urbano regionale in relazione alle risorse a disposizione provenienti da diverse fonti quali il Docup, il condono edilizio, la rinegoziazione dei mutui, la L.R.23/03 in materia di edilizia residenziale pubblica e pari a circa 17 milioni di Euro.

Nell'ambito della politica delle aree urbane può essere ricompreso anche il tema della **ricostruzione post-sisma 1997** nell'ambito del quale è essenziale puntare al completamento degli interventi sugli edifici posti nelle fasce prioritarie

Dalla volontà di qualificare anche quest'ultima fase dell'azione di ricostruzione, è emersa la decisione di utilizzare le poche risorse disponibili per il recupero di edifici non ricompresi in alcuna priorità (fascia G fuori dai PIR e fascia N all'interno dei PIR) che possano fungere da contenitori di progetti di sviluppo di attività produttive e di servizi innovativi di rilevante interesse.

Con le risorse già disponibili ed in continuità con l'ultimazione dei lavori sugli edifici, verrà dato avvio al programma per il completamento degli interventi di urbanizzazione primaria all'interno dei PIR, riguardanti soprattutto pavimentazioni, parcheggi ed arredo urbano, al fine di ripristinare le normali condizioni di vita ed evitare lo spopolamento e l'abbandono di aree di particolare valore paesaggistico storico ed artistico

**La
ricostruzione
post
terremoto**

Inoltre, circa la scelta di riqualificazione di Castelluccio di Norcia, verranno avviati gli interventi sulle infrastrutture a rete e proseguita l'attività partecipativa finalizzata all'approvazione sia del PIR che del Piano urbanistico attuativo.

Le **attività prioritarie per il 2006** volte al conseguimento di questo obiettivo riguardano:

- approvazione delle modifiche delle Leggi regionali n. 13/97 e n. 46/97;
- la **predisposizione di una Legge regionale per la rivitalizzazione dei centri storici con particolare riferimento ai quartieri marginali**, a ridotta presenza di attività economiche, mediante azioni integrate nei settori del commercio, artigianato, del sociale e della infrastrutturazione, coinvolgendo gli operatori economici e che dovrà essere approvata nel corso del 2006; il nuovo impianto normativo dovrà tenere conto, in primo luogo, delle caratteristiche delle città umbre che si presentano con problematiche completamente diversificate sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo ipotizzando anche soluzioni differenziate che attualmente non è possibile praticare applicando la legge regionale n. 13/97;
- sperimentare le nuove norme introdotte con la L.R.11/05 sul **“programma urbanistico”** per favorire l'intervento privato a prescindere da fondi pubblici e promuovere una nuova stagione di PUC partecipata con la popolazione secondo l'esperienza dei Contratti di Quartiere;
- prosecuzione dei lavori della FCU, al fine di accrescere la penetrazione in aree urbane del **sistema delle telecomunicazioni a larga banda**;
- prosecuzione interventi già finanziati e finanziamento nuovi programmi relativi ai PUC;
- attivazione dei Contratti di Quartiere II;
- per la Ricostruzione:
 - prosecuzione interventi di fascia 1, 2, 3 e 4 all'interno dei PIR e di quelli finanziati nelle aree non oggetto di PIR;
 - emanazione bando per il finanziamento di interventi su edifici non ricompresi in alcuna priorità;
 - avvio dei lavori di completamento delle Opere di urbanizzazione primaria;
 - PIR di Castelluccio di Norcia, avvio dei lavori relativi alle infrastrutture a rete e delle procedure per l'approvazione del PIR a valenza urbanistica.

3.2.4. Sviluppo e qualità del sistema rurale

Le evoluzioni sociali ed economiche di questi ultimi anni hanno messo in evidenza che il settore agroalimentare umbro può essere un importante fattore propulsivo dello sviluppo della regione. Non solo perché l'agricoltura con l'agroindustria è il comparto con maggiore capacità di attivazione di indotto e quindi del sistema economico nel suo complesso, ma anche perché ha mantenuto una stretta connessione con le specificità del territorio, esprimendo quindi l'abilità di seguire le dinamiche della domanda e di aumentare la produttività senza determinare una disconnessione dell'attività economica dalle sue radici territoriali e culturali. Il sistema agroalimentare è, inoltre, connesso a grandi questioni sociali, da quella ambientale a quella della sicurezza alimentare.

Perseguire obiettivi di sviluppo rurale significa, pertanto, proporsi finalità di valorizzazione del territorio, dell'economia e della società rurale, e quindi individuare strategie anche sottese alle politiche per l'ambiente ed il territorio, per il sistema produttivo, per il turismo e per la società.

Le azioni di sviluppo rurale devono essere orientate a rafforzare gli aspetti produttivi, promuovere le peculiarità ambientali e territoriali, nonché evidenziare il ruolo che gli agricoltori giocano come gestori del territorio.

In tale contesto l'**obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello della **“Valorizzazione dell'agricoltura come strumento di governo del territorio e conservazione del paesaggio”**.

Premessa indispensabile è il rafforzamento della competitività delle imprese e delle economie rurali, di cui si tratta nel paragrafo relativo al sistema delle imprese agricole.

Se la presenza di imprese efficienti costituisce un prerequisito per il mantenimento del sistema, la capacità effettiva di progresso passa attraverso altre strategie, tra le quali quella della integrazione, orizzontale e verticale. E nell'ambito delle integrazioni orizzontali e verticali, si ritrovano tutte le azioni, diverse rispetto alle differenti tipologie, per la qualificazione dei prodotti.

Si tratta inoltre di promuovere la componente di servizio al territorio ed alla popolazione delle attività agricole, forestali e venatorie, vista l'insufficienza, in alcune aree, di servizi sia relativi alla qualità della vita delle popolazioni rurali sia allo sviluppo economico degli stessi territori.

**Valorizzazione
dell'agricoltura**

Infine si tratta di promuovere l'inserimento di tutte le componenti attrattive presenti nel mondo rurale nell'ambito dei nuovi prodotti turistici territoriali o di filiera di cui, quasi sempre, rappresentano elementi di maggior interesse e successo.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- sostegno dell'agricoltura biologica e di qualità attraverso l'utilizzo di fondi statali e regionali finalizzati alla formazione degli agricoltori che decidono di passare al biologico, all'informazione dei cittadini, alla promozione dei prodotti biologici e tipici delle realtà umbre;
- coinvolgimento di tutte le associazioni di agricoltori, comprese quelle del biologico, nella concertazione per l'elaborazione del nuovo Piano di Sviluppo Rurale;
- la formazione e l'informazione degli imprenditori finalizzata alle richieste di innovazioni organizzative e tecnologiche, per introdurre ed utilizzare strumenti e forme di accordi di filiera;
- elaborazione delle proposte regionali per il nuovo Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013 particolarmente orientate alla tutela e valorizzazione delle risorse ambientali, territoriali, rurali, nonché al rafforzamento e alla riconfigurazione delle reti infrastrutturali e dei servizi per il territorio e la società rurale;
- riorganizzazione delle Comunità Montane, dei Parchi regionali e dei Consorzi di Bonifica all'interno di un progetto unitario di valorizzazione del territorio rurale nel 2005 e messa a regime nel 2006;
- riorganizzazione e ridefinizione di ruoli e assetti dell'ARUSIA, del Centro Agrolimentare e del Parco Agrolimentare.

3.3 Welfare

3.3.1. Protezione della salute

Nel medio periodo la questione di fondo è **mantenere e rendere sostenibile la particolare qualificazione raggiunta dal nostro Servizio Sanitario Regionale (SSR)**, continuando quindi a garantire l'universalità del diritto alla salute e l'equità di accesso alle prestazioni efficaci.

E' un compito difficile, che richiede, per essere assolto, una concomitanza di eventi, dei quali alcuni, importanti, non dipendono solo dal livello regionale.

Le **tre parole chiave** per il governo del SSR continuano ad essere **salute, sostenibilità e innovazione**, che vanno assunte con maggiore decisione e impegno, a fronte del sottofinanziamento del SSN derivante dalle recenti decisioni del Governo nazionale.

La salute Sulla **salute** nella sua accezione particolare, derivante da un quadro epidemiologico connotato dalle malattie croniche e sul conseguente

modello di intervento più efficace ed appropriato per far fronte agli enormi problemi assistenziali che queste patologie comportano, sono state già compiute delle scelte che vengono confermate dal dibattito scientifico corrente.

Ora si tratta di rafforzare ognuna delle quattro parti del modello:

- con una forte responsabilizzazione dei territori e del nostro capitale sociale nell'adottare politiche positive per la salute, l'integrazione sociale e la qualità ambientale;
- con il sostegno e l'implementazione delle competenze dei cittadini, non più clienti, utenti o peggio subenti, ma **cittadini competenti** nelle scelte di stili di vita positivi per la salute e nella domanda/consumo dei servizi;
- con una azione sugli aspetti macro organizzativi che:
 - sottoponga a verifica l'assetto generale del sistema per rafforzare l'integrazione delle aziende ospedaliere e del territorio;
 - costituisca entro il 2005 e metta a regime, entro il 2006, la società consortile regionale per le attività amministrative;
 - concluda la fase di costruzione dei nuovi ospedali che porterà al nuovo Polo Unico Silvestrini a Perugia, al nuovo ospedale dell'emergenza di Branca ed ai nuovi ospedali di territorio di Marsciano - Todi, Narni - Amelia e Castiglione del Lago - Città della Pieve;
 - definisca ancora meglio il ruolo delle direzioni aziendali, distretti e presidi ospedalieri e livelli di autogoverno dei medici (equipe territoriali e dipartimenti) nel governo clinico;
- con una valorizzazione e dinamicizzazione degli ambiti professionali, chiamati a superare ottiche individualistiche sia attraverso un approccio nuovo a convenzioni e contratti che sia meno protettivo verso rendite di posizione, sia attraverso le leve culturali, sia infine attraverso una coniugazione dei richiami all'etica con una azione di controllo e svantaggi di chi persegue interessi extraorganizzativi;
- con la revisione e razionalizzazione del servizio di guardia medica, con riferimento anche alla sua distribuzione nel territorio.

La questione della **sostenibilità** è un problema fondamentale per il futuro del sistema sanitario regionale.

**La
sostenibilità**

Il Servizio Sanitario Regionale umbro ha garantito il rispetto della natura universalistica del sistema, senza ricorrere all'applicazione di tasse e ticket per i cittadini umbri. La compatibilità fra la globalità dell'assistenza

offerta ai cittadini e il controllo dei costi è stata raggiunta attraverso **misure di razionalizzazione della spesa**, senza ridurre il livello di erogazione delle prestazioni.

L'insufficienza dei finanziamenti statali per la sanità, messi a disposizione dall'attuale governo, hanno comunque richiesto l'integrazione con risorse proprie regionali.

Gli aspetti di dettaglio legati alla insufficienza delle risorse finanziarie sono trattati nel Capitolo 4; è comunque evidente che il problema del finanziamento del sistema sanitario è un questione cruciale per il futuro sviluppo della regione, anche in relazione agli aspetti più strettamente economico finanziari.

A lato di questi problemi resta inoltre la difficoltà a far fronte ai costi della integrazione socio sanitaria, che potrebbero essere affrontati nell'ottica della **attivazione di un fondo nazionale per l'autosufficienza**, scelta che rinvia al problema della necessità di attivare tassazioni aggiuntive per garantire la copertura del welfare anche al settore della non autosufficienza.

L'Umbria, parte, com'è noto, da una situazione complessivamente buona, che la colloca tra le regioni che, pur non avendo attivato tassazioni aggiuntive per la sanità o imposto ticket farmaceutici, ha raggiunto un buon livello di efficienza gestionale nel panorama nazionale.

Vanno però continuate le **azioni di razionalizzazione del sistema**, tra le quali assume particolare rilevanza:

- l'attivazione di quanto previsto nella legge regionale n. 17 del 23 febbraio 2005 "Costituzione di una società per la gestione integrata di funzioni tecnico amministrative in materia di sanità pubblica";
- la prosecuzione dell'attività di qualificazione della spesa farmaceutica, che dopo i sostanziali progressi realizzati con la farmaceutica territoriale deve ora investire con forza la qualità e l'appropriatezza della spesa ospedaliera;
- l'assegnazione alle aziende di interventi per la maggiore efficienza di settori ed ambiti assistenziali sui quali vanno evitate le inefficienze e inutili duplicazioni:
 - percorso della acute care, con la razionalizzazione delle centrali 118;

- continuità assistenziale che va da un lato fusa con la medicina generale e dall'altro rivista nella sua funzione alla luce della attivazione, non presente ai tempi in cui è stata avviata, del sistema 118;
- applicazioni dirette della differenziazione della rete ospedaliera tra ospedali di territorio le cui chirurgie vanno trasformate in week surgery e le cui medicine debbono in parte divenire più flessibili verso i bisogni dei pazienti;
- razionalizzazione della rete delle diagnostiche di laboratorio e strumentali su bacini più ampi degli attuali;
- gestione a livello regionale di contratti e convenzioni;
- ridefinizione delle condizioni di offerta con il privato accreditato.

L'**innovazione** è la terza parola chiave della politica sanitaria regionale e per alcuni versi essa assume le caratteristiche di una scommessa più forte.

L'innovazione

Si tratta qui di creare un ambiente (non solo nella sanità, ma nell'Università in primo luogo, e poi tra le forze produttive e nel terzo settore) che creda e scommetta nell'innovazione, sia in termini di disponibilità a mettersi in gioco nella sperimentazione di nuovi modelli organizzativi, sia soprattutto nella innovazione dei processi assistenziali che nella messa a punto di nuove tecniche e metodiche di intervento.

Due sono le direzioni principali di intervento di medio periodo:

- quelle rivolte a tutto il sistema, come l'accreditamento, in quanto permettono, intervenendo sui requisiti funzionali e organizzativi di far fare passi avanti a tutti i servizi o a settori consistenti di essi;
- quelle volte a mettere a regime il progetto attivato con l'Università di Perugia e con i due poli territoriali di Perugia e Terni, sul tema del IRCCS sulle biotecnologie trapiantologiche; si tratta di una operazione che vuole rispondere alle necessità di innovazione del sistema e della attivazione di una funzione di alta specialità collegata con un settore di ricerca scientifica tra i più promettenti sia in termini di impulsi che potrebbero derivare ai territori ed ai sistemi produttivi, dalle applicazioni messe a punto, sia in termini di nuove prospettive di salute per i cittadini.

Certamente questo è un impegno che va governato con attenzione, per evitare che divenga, come altrove hanno fatto alcuni altri IRCCS, una sacca di inefficienza o una "riserva indiana" per chi non trova spazio nell'azienda ospedaliera.

Questa iniziativa però non basta e sono necessarie forme più incisive e complessive di intervento che promuovano la ricerca e sviluppo nei nostri territori, anche attraverso la messa a punto di un **programma regionale per la ricerca scientifica**, da gestire in forma congiunta tra Regione, Università, forze imprenditoriali e sindacali e territori.

In questo quadro il primo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello di **“Garantire l’universalità del diritto alla salute e l’equità di accesso alle cure efficaci”**.

Universalità del diritto alla salute e equità di accesso alle cure efficaci

Per il raggiungimento di questo obiettivo, oltre al già citato Fondo per la non autosufficienza, si punterà in particolare a garantire a tutti i cittadini prestazioni di efficacia provata, con riferimento particolare a quelle a maggiore impatto sulla salute collettiva, nonché ad attivare percorsi preferenziali e facilitati per i cittadini che hanno maggiori bisogni in quanto versano in condizioni di salute/bisogno peggiori.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- la valutazione dell’ultimo Piano sanitario regionale e avvio dei lavori per la elaborazione del nuovo;
- la predisposizione del Documento di valutazione sui determinanti di salute e sulle strategie del SSR (DVSS);
- l’attivazione di percorsi assistenziali mirati.

Il secondo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello di **“Promuovere la salute e potenziare la prevenzione”**.

Promuovere la salute e potenziare la prevenzione

Per il raggiungimento di questo obiettivo è di particolare importanza conferire ai cittadini che in Umbria vivono e/o lavorano i mezzi per assicurare un maggior controllo sul loro livello di salute e per migliorarlo. E’ quindi importante rafforzare le competenze dei cittadini nel migliorare la propria salute e nell’interagire con le equipe socio sanitarie, nonché attivare gli interventi efficaci di prevenzione collettiva.

Un particolare risalto assume il complesso delle attività volte a garantire la sicurezza alimentare, a ridurre le esposizioni a rischio negli ambienti di lavoro, nonché ad attivare gli screening di offerta a efficacia provata (cervice, mammella, colon retto).

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- Patti per la salute e relativi strumenti applicativi a livello zonale;
- attività di Educazione alla salute;
- predisposizione di norme a sostegno delle reti e dell’associazionismo socio sanitario;

- predisposizione di norme a sostegno dell'esercizio del "comune" come nuova forma di proprietà, distinta da quella privata o pubblica, di cui la salute è componente rilevante.

Il terzo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello di "Perseguire la sostenibilità del SSR tramite la **messa a rete dei servizi** con particolare riferimento alla **Riorganizzazione delle funzioni tecnico amministrative delle aziende sanitarie regionali**".

Perseguire
la
sostenibilità
del SSR

Per il suo raggiungimento si punterà in particolare ad integrare le funzioni gestionali su aree vaste, fino a comprendere la scala regionale, a verificare l'apporto delle aziende ospedaliere alla logica di sistema del SSR, ad integrare le funzioni assistenziali ancora oggi disperse o separate o orientate da mission obsolete, mettendo a rete competenze e servizi per la acute care, per la long term care e per le attività di alta specializzazione appropriate al bacino di utenza regionale, nonché ad operare in Conferenza Stato Regioni per una rete interregionale solidale e efficiente di servizi di alta specialità.

Nell'ambito di tale obiettivo riveste una particolare rilevanza la Costituzione, ai sensi dell'art. 2615-ter e 2325 del Codice Civile, nonché in ottemperanza della legge regionale Umbria n. 17 del 23 febbraio 2005, **di una Società Consortile** in forma di Società per Azioni **per la gestione associata di funzioni tecnico-amministrative delle aziende sanitarie** consorziate ed in particolare la gestione delle risorse umane (trattamento economico, gestione previdenziale, procedure per il reclutamento del personale, formazione del personale), la gestione degli affari legali, l'acquisizione di beni e servizi, l'ottimizzazione della logistica, la gestione del patrimonio, la gestione delle tecnologie, la gestione del sistema informativo e delle tecnologie informatiche.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

avvio in forma sperimentale della Società consortile in forma di società per azioni, per lo svolgimento delle seguenti funzioni:

- **Acquisizione beni e servizi e ottimizzazione della logistica** dove in particolare si prevede lo sviluppo dei successivi progetti strategici:
 - Il multiservizio tecnologico che è una forma di gestione dei vettori energetici (energia elettrica, energia termica, energia idraulica, ect...) che li prende in esame secondo una visione unitaria ed integrata, ne analizza le metodologie di approvvigionamento, valutandone la convenienza funzionale

- ed economica, crea le condizioni migliori per la loro distribuzione, ne programma l'impiego e lo monitorizza costantemente anche avvalendosi di mezzi e sistemi informatici, al fine di rilevarne scostamenti rispetto alla programmazione, introdurre possibili miglioramenti di esercizio, correggere difetti e criticità. Svolge altresì assistenza costante di manutenzione a sistemi e impianti.
- Sistema di preparazione e distribuzione terapie personalizzate in dose unitaria ai pazienti. Tale sistema è in grado di gestire e monitorare l'intero flusso dei farmaci dal momento del loro arrivo nel magazzino fino alla somministrazione al letto del paziente.
 - Realizzazione del Laboratorio analisi cliniche e microbiologia, unico, per ogni azienda sanitaria, che garantisce risultati positivi sia in termini di miglioramento della qualità del servizio che del contenimento dei costi di produzione.
 - Introduzione e sviluppo degli strumenti di e-procurement: il mercato elettronico, le gare telematiche (o aste on line) e il negozio elettronico. Tali sistemi di approvvigionamento sono strumenti flessibili ed efficaci per l'acquisizione di beni, per la connotazione di estrema trasparenza e per la semplificazione indotta nei processi di acquisto.
 - Gestione del sistema informativo e tecnologie informatiche strumento trasversale e di supporto a tutte le aree di attività sopra indicate. Il modello di riferimento prevede un centro di erogazione servizi unificato (provider) a livello regionale, che provvede alla fornitura di tutti i servizi informativi e tecnologici dell'area ICT. Si tratta di un sistema informativo modulare ma strettamente integrato, con alto grado di scalabilità, che copre tutti gli aspetti di funzionamento delle amministrazioni coinvolte (aziende sanitarie e Regione) quali la contabilità, gli acquisti, i magazzini, l'erogazione di servizi, il personale ect., in cui tutti i moduli condividono le anagrafiche e il flusso di dati e informazioni, progettato con una visione unitaria in modo che siano ottimizzati gli scambi tra i moduli senza duplicare le fonti di inserimento.

Il quarto **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello di “**Rafforzare il governo clinico e la partecipazione dei cittadini**”.

**Governo
clinico**

Per il raggiungimento di tale obiettivo occorrerà definire nuove relazioni funzionali e organizzative tra amministratori, medici e cittadini, in cui:

- i primi orientano l'attività gestionale al miglioramento della salute ed creare le condizioni in cui far lavorare bene i medici rispettando i vincoli finanziari;
- i secondi si auto governano (nelle equipe territoriali e nei dipartimenti) per migliorare la qualità professionale degli interventi rivolti alla salute dei cittadini ;
- i cittadini, sulla base di competenze opportunamente acquisite, partecipano alla valutazione dell'operato di professionisti e amministratori, con particolare riguardo all'accessibilità dei servizi ed all'etica degli operatori.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- predisposizione della nuova legge regionale sulla organizzazione del SSR;
- attivazione mirata di equipe territoriali e dipartimenti;
- nuovo ruolo gestionale del livelli organizzativi di ASL ed AO;
- predisposizione della nuova legge regionale sulla partecipazione dei cittadini alla programmazione e valutazione del SSR e dei suoi servizi.

Il quinto **obiettivo strategico per il 2006-2008** è di **“Innovare il servizio sanitario”**.

Si tratterà in particolare di intervenire progressivamente sui requisiti per l'accreditamento al fine di introdurre livelli generali di innovazione nel sistema sanitario.

Un importante elemento di innovazione sarà senza dubbio l'avvio della sperimentazione dell'IRCCS sulle biotecnologie trapiantologiche in base alla capacità, nel medio periodo, di migliorare la qualità assistenziale e produrre ricerca scientifica funzionale allo sviluppo del tessuto produttivo regionale.

Occorrerà promuovere inoltre una area industriale dedicata alle applicazioni della ricerca biotecnologia, nonché portare a termine il piano di costruzione dei nuovi ospedali che porterà al nuovo Polo Unico Silvestrini a Perugia, al nuovo ospedale dell'emergenza di Branca ed ai nuovi ospedali di territorio di Marciano - Todi, Narni - Amelia e C. Lago - C.Pieve.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- stipula di un Protocollo d'intesa tra SSR e Università;
- elaborazione del Programma regionale della ricerca scientifica da concertare con l'Università e con altri soggetti istituzionali e sociali (CNR, Fondazioni, etc.);

Innovare il servizio sanitario

- stipula di Convenzioni tra SSR e Dipartimenti / istituti universitari;
- definizione del Programma per l'ammodernamento tecnologico, previsto dalla Legge finanziaria.

Strumenti del controllo di gestione

Il sesto **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello di “**Potenziare gli strumenti del controllo di gestione** e miglioramento del sistema di programmazione strategica e di controllo di gestione”.

Per quanto riguarda il potenziamento dei sistemi amministrativi e contabili, le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- l'aggiornamento della Analisi e verifica dello stato di applicazione dell'assetto contabile definito con la Legge Regionale n. 51 del 19 dicembre 1995 sull'assetto contabile delle aziende sanitarie regionali e relativi documenti tecnico-contabili;
- l'adeguamento del flusso informativo che alimenta la contabilità generale, volta da un lato all'analisi e verifica dei fatti gestionali che generano modificazioni quali - quantitative del patrimonio e del reddito e dall'altro al check up degli stessi nei momenti principali: acquisizione – elaborazione – rendicontazione;
- l'introduzione di nuovi strumenti di rendicontazione (bilancio sociale, lincio di mandato., bilancio di settore) ect;
- l'Innovazione dei strumenti del controllo di gestione previa attenta analisi dello stato di applicazione dell'assetto di programmazione e controllo definito con la Legge Regionale n. 51 del 19 dicembre 1995.

In particolare, costituiranno oggetto di analisi dei seguenti aspetti sugli strumenti esistenti quali i Profili organizzativi della programmazione, il processo e documenti della programmazione, i profili organizzativi e processo del controllo di gestione, la strumentazione del controllo di gestione il sistema del budget; la contabilità analitica; l'analisi di bilancio) al fine di fornire indicazioni alla Regione sulle capacità delle aziende sanitarie regionali di soddisfare adeguatamente i flussi informativi di allocazione delle risorse.

Qualificazione della spesa farmaceutica

Il settimo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello della “**Qualificazione della spesa farmaceutica**, nei tetti stabiliti dalla normativa vigente”.

Va in primo luogo ricordato che, come di consueto, tale obiettivo è strettamente correlato a quello relativo a rafforzare il governo clinico e la partecipazione dei cittadini.

Al fine di evitare la reintroduzione del ticket e l'adozione di misure fiscali, è necessario assicurare il rispetto delle disposizioni recate dall'art. 48 della legge 326/2003, che ha fissato l'onere a carico del SSN per l'assistenza farmaceutica complessiva, come valore di riferimento, al 16% della spesa sanitaria, fermo restando il limite del 13% per la farmaceutica territoriale già introdotto dalla legge 405/2001. E' quindi necessario contemperare l'esigenza del contenimento della spesa con la garanzia di continuare ad erogare a tutti i cittadini un'assistenza farmaceutica sicura, efficace ed appropriata.

Occorrerà pertanto:

- individuare potenziali aree di inappropriata;
- promuovere l'appropriatezza di prescrizione, distribuzione e consumi;
- implementare i sistemi di monitoraggio delle prescrizioni farmaceutiche sia a livello ospedaliero che territoriale;
- migliorare l'integrazione ospedale/territorio anche in materia di appropriatezza prescrittiva;
- implementare adeguatamente le conoscenze dei cittadini rispetto a costi e benefici dei farmaci, con particolare riferimento alle fasce di popolazione in cui si verificano i maggiori rischi di errore e di eventi avversi;
- consolidare la pratica delle gare centralizzate (consorzio).

L'ottavo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello di **“Valorizzare il personale”**.

Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, la Legge Finanziaria 2005 ha previsto che gli Enti del Servizio sanitario nazionale debbano conseguire, nel corso del corrente anno e con riferimento alla spesa del personale sostenuta nell'anno 2004, economie di spesa non inferiori a 215 milioni di euro.

In relazione all'esigenza di determinare l'entità della quota da attribuire ad ogni singola regione si sono svolti numerosi incontri del Coordinamento tecnico interregionale della sanità.

Si può realisticamente prevedere che la quota di risparmio che la Regione Umbria dovrà conseguire dovrebbe ammontare a circa 3,6 milioni di euro.

Risulta inoltre necessario dare concreta applicazione alle disposizioni contenute nella L.R. n. 16 del 2005 (Disposizioni in materia di dotazioni

**Valorizzare
il personale**

organiche e di reclutamento del personale nelle Aziende sanitarie regionali), i cui aspetti qualificanti sono:

- la rideterminazione delle dotazioni organiche delle aziende sanitarie;
- il progressivo superamento dell'area di lavoro precario;
- la formazione ed il reclutamento di personale tecnico e amministrativo della carriera direttiva e dirigenziale.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica previsti dalla Legge finanziaria 2005;
- elaborazioni di direttive e linee guida alle aziende ai fini della rideterminazione delle dotazioni organiche nel rispetto delle indicazioni contenute nella L.R. n. 16/2005;
- individuazione di azioni finalizzate al progressivo superamento della consistente area di lavoro precario;
- attivazione delle procedure di corso concorso propedeutiche alla riqualificazione e potenziamento dell'area tecnico-amministrativa delle aziende;
- attivazione di tutte le misure idonee a garantire il conseguimento dei crediti ECM al personale dipendente, con particolare riferimento all'area del comparto.

3.3.2. Protezione sociale

Nel decennio passato si sono verificati grandi mutamenti in tutti i settori della società, cambiamenti profondi e veloci hanno investito la vita quotidiana delle persone. La crisi del lavoro e la sua precarizzazione, l'incremento della popolazione anziana e degli anziani soli, il mutamento della struttura familiare, l'aumento del numero delle donne occupate sulle cui spalle permane lo squilibrio del lavoro familiare, l'erosione del potere d'acquisto delle famiglie, anche di quelle a reddito fisso che fino a qualche anno fa non avevano la preoccupazione di "arrivare alla fine del mese", il profilarsi di una società multietnica, ci pongono di fronte a **nuove problematiche di disagio ed esclusione e a bisogni sociali inediti.**

Sviluppare interventi per l'inclusione sociale di soggetti fragili e appartenenti a fasce marginali, per il loro reinserimento sociale, e, più in generale, per il **contrasto delle diverse e nuove forme di povertà** anche al fine di evitare che il disagio sociale dia luogo a forme di devianza, è parte costituente del modello umbro di cittadinanza. Si tratta di un impegno di straordinario rilievo proprio alla luce degli scenari

evolutivi sopra richiamati, che mettono in discussione la tenuta, prima di tutto economica, degli attuali sistemi di welfare che, come quello umbro, si ispirano a principi solidaristici e universalistici sostenuti fondamentalmente dalla fiscalità generale.

In questo contesto si inserisce la gravissima decisione del Governo nazionale di **dimezzare le risorse per il fondo delle politiche sociali**, che non sono state inserite nella proposta di legge finanziaria.

Emerge quindi l'esigenza di intensificare l'attenzione e l'impegno per qualificare e innovare il sistema del welfare, rendendolo ancora più promozionale ed inclusivo, mantenendolo così capace di offrire risposte adeguate ai bisogni dell'individuo e della società, per rafforzare la coesione sociale della nostra regione, per il pieno inserimento delle persone nel tessuto economico, sociale e culturale dell'Umbria.

A tal fine è necessario armonizzare le politiche economiche e le politiche per la protezione sociale nell'ottica di progettare **uno sviluppo orientato** alla quantità e alla qualità del lavoro, **alla sostenibilità e all'inclusione sociale**, all'ampliamento delle opportunità come possibilità di scelta dei progetti di vita delle persone e delle famiglie.

Occorrerà quindi declinare in modo concreto quell'idea di sviluppo umano e della persona come fine e mezzo dello sviluppo medesimo e della crescita economica.

Risorse decisive per lo sviluppo umano sono la **formazione, la conoscenza, la qualità delle relazioni** e, dunque, i bisogni sociali costituiscono un significativo terreno di investimento produttivo di lungo periodo.

Il paradigma alla base del modello di welfare regionale è la **dimensione locale** come dimensione capace di mettere a valore la pluralità e la molteplicità dei caratteri propri che costituiscono il nucleo essenziale della microciviltà della regione Umbria.

In sintesi il locale va inteso come sistema di valorizzazione di tutte le risorse che produce qualcosa di più della risposta al bisogno, e non come spazio da amministrare.

La filosofia generale delle politiche sociali è quindi la costruzione di un sistema di Welfare che protegge nei casi e nei momenti di bisogno i singoli e le collettività e che, con approccio preventivo, tende a rafforzare la capacità di adattamento, possibilmente creativo, ai cambiamenti sempre più accelerati che caratterizzano il nostro tempo. In questo quadro alcune parole-chiave a supporto delle politiche sociali sono:

Le politiche sociali quale fattore strategico dello sviluppo

- l'idea di comunità, in contrapposizione all'individualismo esasperato;
- i diritti e le responsabilità;
- l'inserimento e l'inclusione sociale;
- la solidarietà e la partecipazione.

**Rapporto tra
capitale
sociale e
sviluppo locale**

Il primo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello di “**Sostenere il rapporto tra capitale sociale e sviluppo locale**”.

E' fondamentale potenziare le reti sociali (o capitale sociale) come risorsa strategica che favorisce la sperimentazione di nuovi modelli gestionali e il rafforzamento dei processi concertativi territoriali nell'ottica di un'integrazione positiva fra tutti gli attori dello sviluppo regionale e locale orientati alla governance.

Il nuovo Welfare Locale poggia su:

- una programmazione sociale condivisa fra Regione, nella funzione di indirizzo, coordinamento, accompagnamento e valutazione, e rete delle Autonomie Locali per condividere obiettivi di sviluppo e processi;
- un governo integrato delle politiche mediante una progettazione intersettoriale e pratiche di coprogettazione;
- la realizzazione integrata del sistema dei servizi e degli interventi.

Il concetto di capitale sociale si fonda sull'idea che le scelte economiche sono influenzate dalla disponibilità di risorse sociali, ed in particolare dalle cosiddette “reti di relazioni”.

Potenziare le reti sociali (o capitale sociale) come risorsa strategica significa favorire la competitività di un territorio e realizzare **un'integrazione positiva** fra tutti gli attori dello sviluppo regionale.

Il Piano Sociale, la “Programmazione negoziata”, i Patti territoriali sono, insieme all'utilizzo dei fondi sociali europei, gli strumenti con i quali sono state fatte molte esperienze positive. Tutto ciò ha contribuito a consolidare l'idea che i finanziamenti europei per il sociale sono oggi orientati non solo come sostegno alle fasce deboli, ma come modalità di promozione dello sviluppo del territorio, producendo risultati positivi nell'integrazione di politiche sociali, politiche di sviluppo locale e di riqualificazione territoriale.

Il quadro nel quale ci si troverà ad operare è caratterizzato dalla crescita della sfera dei bisogni, sia per quanto riguarda la dimensione quantitativa che relativamente alla “qualità dei bisogni stessi”.

Infatti, come emerge anche dai recenti dati Istat sulla **“linea della povertà”**, si amplia il numero delle persone a rischio di disagio e al contempo mutano anche le tipologie dello stesso.

Il tutto in un quadro di drastico ridimensionamento delle risorse finanziarie dovuto alle scelte del governo nazionale; si pensi in particolare al dimezzamento delle risorse trasferite alle regioni per il fondo sociale. Sarà quindi necessario operare delle scelte, non in un ottica di contrapposizione tra priorità differenti, ma attraverso l’elaborazione di un disegno complessivo che tenda a contemperare e dare risposte alle diverse esigenze.

Al contempo, ed all’interno di un quadro così delineato, è necessario promuovere momenti di discussione pubblica, partecipazione e confronto “alto” che coinvolgano i soggetti istituzionali e sociali (comuni, terzo settore, sistema delle famiglie e soggetti fruitori dei servizi territoriali) nei quali sia possibile, periodicamente, svolgere collettivamente un’analisi dei processi avviati e realizzati, una disamina delle criticità.

Appare pertanto necessario introdurre una sperimentazione ed un’innovazione nelle forme consolidate di partecipazione orizzontale, con la costruzione in forma articolata del **“Forum” sul welfare** in Umbria.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- valutazione dell’attuazione del I° Piano sociale e avvio delle attività per la costruzione del II° Piano sociale e dei relativi Piani di zona;
- organizzazione del Forum regionale sul welfare entro la metà dell’anno.;
- prosecuzione degli accordi di programma e Patti territoriali con le Asl per l’attuazione della programmazione socio-sanitaria;
- processi di regolazione dei servizi attraverso percorsi di accreditamento regionale avviato, da sistematizzare con il II° Piano sociale.

Il secondo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello di **“Promuovere la cittadinanza attiva e la coesione sociale”**.

Una cittadinanza attiva costituisce una leva importante dello sviluppo di un territorio-comunità perseguibile attraverso l’attivazione di pratiche di condivisione, concertazione, corresponsabilizzazione.

**Promuovere la
cittadinanza
attiva**

Le politiche sociali sono preziose per ricostruire un forte radicamento sociale, che significa collocarsi dal punto di vista dei cittadini e delle famiglie.

Non si tratta semplicemente di attivare e promuovere servizi in favore di particolari “categorie” e/o soggetti sociali (ad esempio politiche per gli anziani, per i disabili, per l’infanzia, ecc.), si tratta al contrario di definire e rafforzare le pratiche che rispondano all’idea di qualità della vita intimamente legata alla capacità di ognuno di **prendersi cura di qualche “pezzo” della comunità** orientandola verso pratiche ispirate a diritti di cittadinanza accessibili a tutti.

La partecipazione attiva dei cittadini e delle famiglie, dei soggetti sociali ed economici diventa, quindi, risorsa strategica di un sistema che deve produrre un forte ruolo dell’intervento pubblico rivolto soprattutto nella direzione della capacità di programmazione, di coinvolgimento, di mobilitazione e di controllo.

In questo contesto il **bilancio sociale** è lo strumento innovativo che consente non solo di rendicontare a tutti i soggetti interessati le politiche sociali realizzate ma anche di mettere a leva, attraverso le pratiche della concertazione/condivisione esperite in percorsi partecipativi, il capitale sociale di cui dispone la comunità.

**La persona
come soggetto
di bisogni ma
anche come
titolare di
conoscenze
specifiche**

Ciò premesso le due priorità essenziali di una riforma di welfare a sostegno di un nuovo patto tra le generazioni sono:

- il superamento delle differenti tipologie di interventi rivolti alla sicurezza e all’inclusione sociali attraverso un’insieme di strumenti che configuri ancora di più **un assetto universalistico del sistema**, in cui cioè i cittadini abbiano diritto a ricevere prestazioni non in funzione dell’appartenenza a specifiche categorie (handicap, dipendenze, anziani...), ma in funzione delle condizioni di bisogno e siano chiamati anche, per alcuni servizi, a contribuire al finanziamento in relazione alla loro capacità contributiva;
- la razionalizzazione e, contemporaneamente, l’allargamento degli strumenti di intervento attraverso nuove forme di organizzazione dei servizi con il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati, terzo settore, volontariato e delle famiglie.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- prosecuzione dell’attivazione, sul tutto il territorio regionale, degli Uffici della cittadinanza;
- sviluppo delle Reti sociali;

- costruzione del Bilancio sociale.

Il terzo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello del “**Contrasto alle nuove forme di povertà**”.

La non positiva collocazione dell'Umbria tra le regioni italiane nello studio dell'Istat su “Stato della povertà delle famiglie italiane”, presumibilmente risente in buona misura della forte presenza di popolazione anziana residente, come è spiegato dal forte peggioramento relativo delle famiglie con popolazione anziana, se confrontato con il valore dell'intero universo di riferimento.

Su tale collocazione potrebbe influire anche la presenza in Umbria - in misura notevolmente superiore al dato nazionale - di residenti stranieri. E' infatti presumibile che il “tenore di vita” di tali famiglie sia mediamente più basso delle famiglie residenti di origine italiana.

Va infine sottolineato l'aspetto relativo all'intensità della povertà dove, in assenza di dati regionali, si può presumere che l'Umbria, al pari delle altre regioni del centro, registri una minore distanza dalla soglia di povertà, ovvero un numero meno significativo di famiglie molto povere.

Il presumibile mix (povertà relativa più marcata in famiglie con presenza di anziani, e quindi una presenza di un “lieve disagio” diffuso tra le famiglie e nel territorio piuttosto che di vere e proprie aree di crisi) pone ovviamente la questione povertà a livello regionale su piani diversi da quella del meridione, più stratificata e pervasiva nel tessuto sociale, o da quella del nord, certamente meno diffusa e più concentrata su livelli di povertà elevata.

A tale riguardo, va ricordato lo studio di Banca d'Italia del luglio 2003 che evidenziava come l'Umbria fosse la regione con il minor grado di disuguaglianza nella distribuzione del reddito.

La miglior distribuzione del reddito è quindi un “rimedio”, almeno parziale, alle “cadute” provocate dalla congiuntura.

Ne emerge comunque per l'Umbria una situazione che risente del disagio diffuso dell'intero territorio nazionale a causa del peggiorare della situazione economica del Paese; non vanno tuttavia sottovalutate le questioni poste dalla struttura per età della popolazione e dall'addensamento attorno alla soglia della povertà di buona parte delle famiglie del Centro Italia, soprattutto tenendo conto dell'evoluzione nel tempo di tali tematiche e della perdurante crisi economica nazionale.

Il quarto **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello del “**Potenziamento delle politiche per le famiglie**”, con particolare attenzione ai componenti fragili con piani integrati di intervento volti a

Contrasto alle nuove forme di povertà

Potenziamento delle politiche per le famiglie

contrastare rischi di povertà, esclusione sociale e disagio e sostenere le competenze, i legami solidali e affettivi all'interno delle famiglie.

In questo contesto occorre sostenere e facilitare i compiti che le famiglie svolgono, non solo nei momenti critici e di disagio, ma anche nello scorrere della vita quotidiana.

In altri termini si tratta di incentivare e attivare politiche in grado di sostenere la vita quotidiana delle famiglie con particolare attenzione ad alcune condizioni di fragilità sociale con azioni volte a prevenire l'esclusione sociale, il disagio e a promuovere il benessere di tutte le persone.

Il quadro problematico di insieme - insufficiente sostegno alle famiglie in termini di servizi e di reddito, mancanza di un sostegno ai giovani lavoratori precari, mancanza di uno strumento di contrasto delle povertà, carenza di servizi rivolti alla non autosufficienza - che il governo nazionale non ha affrontato adeguatamente, implica che sulla famiglia, ed in particolare sulle donne, si sono scaricate pesanti funzioni di supplenza.

La supplenza che oggi viene richiesta alla famiglia pone quest'ultima in condizioni di difficoltà, rendendo così sempre più difficile la composizione delle esigenze di vita dei suoi componenti.

Il tema è all'ordine del giorno di tutti i Paesi avanzati ma è particolarmente grave in Italia, perché la poca attenzione nazionale del nostro Welfare, sia nei servizi che nel sostegno alle famiglie, oggi ostacola sempre più il lavoro femminile e rende più difficile e faticosa la vita delle donne, la mancanza di forme di sostegno all'autonomia dei giovani ne prolunga la permanenza nel nucleo originario, l'assenza dei servizi rivolti alla non autosufficienza si riversa in modo molto pesante sugli altri componenti del nucleo familiare.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- potenziamento e realizzazione dei piani di azione per la promozione e il sostegno delle responsabilità familiari degli umbri, che conterranno come priorità il rafforzamento di quella rete di servizi che dovranno sempre più sostenere la vita quotidiana, in particolare la conciliazione della vita lavorativa con la vita familiare, accompagnamento e inserimento al lavoro;
- istituzione del Fondo per la non autosufficienza.

Il quinto **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello della **“Costruzione di politiche trasversali in favore dei giovani”**

La regione Umbria orienterà la sua azione nella direzione di promuovere concretamente i diritti delle giovani generazioni al fine di renderle protagoniste dei processi decisionali che le riguardano.

I giovani infatti rappresentano una grande risorsa e costituiscono l'investimento più forte della società per il futuro.

Investire con intelligenza sulle nuove generazioni significa costruire concretamente una società più sicura, più giusta, più capace e solidale.

In tale contesto è indispensabile e prioritario affrontare il tema della precarietà, che oggi caratterizza in modo pervasivo la quotidianità di tanti giovani a partire ovviamente dai temi del lavoro, rendendo ostico per un'intera generazione acquisire certezza e consapevolezza del proprio futuro.

Al fine di concretizzare un quadro d'azioni coerente e significativo per le giovani generazioni **l'attività prioritaria per il 2006** riguarda la **definizione di un quadro normativo regionale** che costituisca la cornice strategica di riferimento.

Per promuovere un quadro d'interventi rivolti alle giovani generazioni le politiche regionali dovranno innanzitutto costruire le condizioni perché possano attuarsi o riorganizzarsi in un scenario di maggior sinergia ed integrazione singole azioni relativamente a:

- tempo libero e della vita associativa;
- occupazionale giovanile e lotta alla precarietà;
- abitazione e qualità dell'ambiente urbano;
- educazione e processi partecipativi;
- mobilità dei giovani;
- prevenzione sociale;
- centri d'informazione per i giovani;
- interventi culturali specifici e politiche degli spazi.

3.3.3. Immigrazione

Anche in una regione come l'Umbria, segnata da flussi “storici” per motivi di “studio”, attratti dalla presenza nel capoluogo di importanti istituzioni culturali, fra cui l'Università Italiana per Stranieri, le più recenti trasformazioni, che hanno visto prevalere i flussi di “lavoratori” provenienti da paesi extracomunitari, rappresentano una delle novità di maggior rilievo nell'assetto sociale.

**Politiche
trasversali
in favore
dei giovani**

**L'immigrazione
quale fattore
di crescita
della società
regionale**

Sulla base dei dati più recenti (Min. Interno, Dossier Caritas 2005) gli immigrati nella regione hanno raggiunto quota **56.385 (6,6% circa)**, una percentuale superiore alle medie italiana ed europea.

Recenti indagini pongono in luce i seguenti aspetti della **trasformazione in atto**:

- il processo di decentramento” rispetto al capoluogo regionale (destinazione privilegiata e quasi esclusiva in passato) e di diffusione dell’insediamento su tutto il territorio;
- *la crescita del* numero dei minori e delle famiglie straniere. Per ciò che riguarda l’incidenza degli alunni stranieri sul totale della popolazione scolastica, l’Umbria fa registrare nell’anno scolastico 2004-2005 un dato del 7,23% (era il 6,26 nell’anno precedente);
- il costante aumento della percentuale di stranieri sulle nuove assunzioni. Il rapporto annuale della Agenzia Umbria Lavoro evidenzia come il mercato del lavoro umbro ricorra sempre più a manodopera di residenti fuori regione e a manodopera di cittadini non comunitari. Ma l’immigrato non è un potenziale concorrente del disoccupato umbro. La forza lavoro immigrata è prevalentemente maschile, ossia proprio del genere per il quale si manifestano meno processi di disoccupazione. Il lavoro immigrato è ancora impiegato principalmente in professioni a bassa qualificazione ma in alcune professioni sembra farsi strada una inversione di tendenza. I dati relativi al periodo luglio 2003-giugno 2004 indicano che l’incidenza della domanda soddisfatta con manodopera straniera è salita al di sopra del 24%.

Le politiche pubbliche locali dell’immigrazione sono un aspetto di cruciale importanza della convivenza multiculturale, con funzione di **sviluppo dei diritti di cittadinanza sociale**, ma anche di **governo del fenomeno ai fini della sostenibilità sociale dell’immigrazione stessa**; le caratteristiche della convivenza possono essere plasmate da tali politiche, soprattutto nella prospettiva di un controllo preventivo sulle possibili degenerazioni delle condizioni degli immigrati, sulle tensioni xenofobe, sul rispetto della legalità.

Rispetto alla crescente multiethnicità della popolazione presente sul territorio umbro, superata la fase dell’emergenza, la Regione Umbria punta a sviluppare una politica di integrazione più organica, finalizzata alla valorizzazione della risorsa immigrazione come ulteriore fattore di sviluppo.

Il calo della natalità e l'invecchiamento della società umbra riducono progressivamente la forza lavoro che sostiene i costi del sistema sanitario e del sistema pensionistico.

Le sfide che ci attendono richiederanno sempre di più il sostegno dei lavoratori stranieri.

Gli immigrati hanno, in questa regione, un ruolo sociale ed economico. Non più cittadini ombra, possono contribuire alla creazione di nuova ricchezza.

Si tratta ora di corrispondere in modo più compiuto all'esigenza di considerarli come soggetti e cittadini a pieno titolo.

Senso di appartenenza ad un'unica comunità regionale, coesione tra vecchi e nuovi cittadini, rispetto delle differenze e pari opportunità, nell'uguaglianza di diritti e doveri, sono questi gli elementi fondamentali di una corretta strategia di inclusione. Creatività culturale e sviluppo delle civiltà sono prodotti dell'incontro tra i popoli, non della separazione delle genti. La comunità regionale e le istituzioni democratiche che la governano sono fermamente determinate a cogliere le opportunità offerte dal pluralismo culturale, il contributo di innovazione e di sviluppo che ne deriva.

Tutti questi obiettivi non devono essere ritenuti residuali rispetto alle preoccupazioni di ordine pubblico e al contrasto dei flussi irregolari: in caso contrario la politica migratoria perde uno dei suoi cardini ed è condannata all'insuccesso.

L'obiettivo strategico 2006-2008 è il "Sostegno ai processi di stabilizzazione e integrazione degli immigrati".

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- l'attuazione del Programma annuale 2005 ai sensi della legge regionale n. 18/90 "Interventi a favore degli immigrati extracomunitari", approvato ad ottobre 2005. Nel Programma suddetto è prevista la realizzazione di 140 progetti, promossi e gestiti da diversi soggetti (enti locali, scuole, cui è stato assegnato un rilievo primario, organizzazioni non governative, cooperative sociali, Caritas ed altre associazioni no profit);
- il tradizionale sostegno al diritto allo studio, attraverso l'Agenzia per il Diritto allo Studio Universitario (Adisu), per interventi destinati all'assistenza, sulla base di criteri di merito e di reddito, di studenti provenienti da paesi non comunitari (solo per questo ambito sono stati stanziati 294 mila euro).;

**Stabilizzazione
e integrazione
degli immigrati**

- l'attuazione del VII° Programma ex D.Lgs.286/98, Testo Unico dell'immigrazione (che prevede risorse per circa 550 mila euro). Esso prevede una serie di azioni che vanno dai corsi per l'apprendimento della lingua italiana, al sostegno all'inserimento lavorativo, scolastico, abitativo. Sono inoltre promossi interventi volti a favorire l'accesso al credito finanziario e per la prevenzione e contrasto di fenomeni di usura ed interventi rivolti a coloro che chiedono asilo ed ai rifugiati, oltre ad iniziative per la tutela della lingua e cultura d'origine, e per favorire la partecipazione degli stranieri. Particolare attenzione viene posta anche alle azioni volte alla prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali (il rischio infortunistico è più alto tra gli immigrati), alla informazione socio sanitaria. Si incoraggia inoltre, l'utilizzo di mediatori culturali, l'effettuazione di studi e ricerche specifiche, e la realizzazione di iniziative formative per gli operatori delle strutture pubbliche e private.

Tale programmazione ha segnato il passaggio ad una programmazione territoriale integrata imperniata sul livello comprensoriale (territorio regionale suddiviso in 12 Ambiti territoriali) e sull'esaltazione del ruolo dei comuni, che sono invitati comunque a coinvolgere nella programmazione altri soggetti locali pubblici e del privato sociale.

Le diverse risorse destinate alle politiche per l'immigrazione continueranno, pertanto, ad essere utilizzate in una logica di integrazione delle azioni.

3.3.4. Politica della casa

Con il riaffermarsi della centralità della politica sociale, torna a rivestire un ruolo fondamentale la politica della "casa". Il nuovo impianto normativo regionale in materia di edilizia residenziale pubblica, rappresentato dalla L.R. 23/2003, ha già consentito alla Regione di operare in questo settore con una maggiore autonomia programmatica ed in maniera particolarmente significativa.

L'aspetto che ora occorre potenziare è sicuramente quello dell'integrazione tra la politica della casa e quella delle città. Si tratta di riportare **al centro del dibattito regionale il tema dell'abitare**, in aree idonee ed in alloggi adeguati, con costi sostenibili. La carenza di alloggi in affitto, specie per famiglie meno abbienti, torna di attualità in considerazione del processo di impoverimento delle famiglie e della carenza di alloggi pubblici e privati da dare in locazione. D'altro canto

occorre anche sostenere le famiglie che abitano in affitto in alloggi di proprietà privata con canoni elevati rispetto al reddito.

In materia di canoni di locazione degli alloggi pubblici, occorre procedere all'adeguamento degli stessi alle mutate esigenze di finanziamento delle ATER. Le aziende regionali hanno infatti sempre goduto di buona salute: l'aggiornamento del sistema dei canoni può rendersi necessario per assicurare il permanere di queste condizioni.

L'obiettivo strategico 2006-2008 è il “**Sostegno all'accesso all'abitazione**” e le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- sostegno delle famiglie che abitano in affitto su alloggi di proprietà privata con canoni elevati rispetto al reddito;
- applicazione della L.R. 23/03 di riforma del settore, concentrando le risorse nei settori di maggiore criticità come le famiglie a basso reddito, gli anziani, gli studenti, gli extracomunitari, programmando interventi economicamente sostenibili; in particolare:
 - prosecuzione nell'esperienza dell'autocostruzione;
 - prosecuzione della sperimentazione di forme di sostegno alla costruzione di alloggi a basso consumo energetico;
 - avvio della realizzazione degli interventi previsti nel Programma Operativo Annuale 2005
 - predisposizione del Programma Operativo Annuale 2006
- adeguamento della **politica dei canoni di locazione** degli alloggi pubblici alle mutate esigenze di finanziamento delle ATER. Le aziende regionali hanno sempre goduto di buona salute: l'aggiornamento del sistema dei canoni può rendersi necessario per assicurare il permanere di queste condizioni;
- conseguente revisione della normativa sui canoni di locazione;
- promozione e sostegno degli interventi a favore della creazione di nuovi posti letto per gli studenti universitari fuori sede al fine di liberare quote progressivamente consistenti di alloggi privati, in modo da poterli reinserire sul mercato e da favorire l'accesso all'abitazione dei residenti della Regione.

**Sostegno
all'accesso
all'abitazione**

3.4 Sviluppo del sistema integrato dell'istruzione, della formazione e del lavoro

3.4.1. Politiche Sistema integrato di istruzione e formazione

Il quadro delle funzioni della Regione in materia di istruzione è stato sensibilmente modificato negli ultimi anni, con un complesso intreccio di

competenze tra Stato, Regioni, Autonomie locali e Autonomie scolastiche a seguito della modifica del titolo V della Costituzione e ancor prima con l'approvazione del D. L.gs. 112/98.

Parallelamente, l'Unione europea con la strategia di Lisbona, si è posta l'obiettivo di realizzare in Europa e quindi anche in Italia, entro il 2010, la società della conoscenza più competitiva del mondo.

In tale contesto uno in Umbria occorrerà **valorizzare le risorse umane** della comunità regionale come risorsa strategica, a partire dall'ambito della formazione e della ricerca scientifica, per arrivare ad un modello di sviluppo in equilibrio tra l'aspetto economico, la coesione sociale, la risorsa umana e la qualità della vita.

Questo processo di innovazione si fonda su una sinergia ed una collaborazione nuova tra i sistemi dell'istruzione, della formazione e delle politiche attive del lavoro, che costituiscono gli ambiti fondamentali di un nuovo disegno di integrazione.

La realizzazione di una effettiva integrazione si colloca, tuttavia, in un quadro normativo nazionale costituito dall'attuazione della riforma introdotta dalla Legge 53/03, che ha significativamente ridimensionato l'integrazione tra sistemi rispetto a quanto previsto nel precedente disegno riformatore.

Con la **realizzazione di un sistema formativo integrato**, l'Umbria intende costruire a livello regionale un sistema basato sulla cooperazione tra istruzione e formazione professionale, sostenendo le autonomie locali e funzionali per individuare i contenuti dell'offerta formativa allo scopo di soddisfare i bisogni delle persone e favorire lo sviluppo locale.

Lo scopo è quello di fare sistema tra i diversi ambiti dell'orientamento, dell'istruzione, della formazione e del lavoro per combattere gli alti tassi di dispersione scolastica, favorire una progettazione dell'offerta formativa integrata che permetta di valorizzare l'incontro tra cultura e professione, adeguare l'offerta ai sempre più rapidi mutamenti delle professionalità, rafforzare l'identità e le risorse specifiche dei singoli sistemi di istruzione e della formazione professionale.

La realizzazione del sistema formativo integrato rappresenta, quindi, quella infrastruttura immateriale che necessariamente deve sostenere e innovare i processi di modernizzazione che l'Umbria vuole perseguire con il Patto per lo Sviluppo.

Il primo **obiettivo strategico per il 2006-2008**, di carattere generale e sistemico, è quello di **“Realizzare la cooperazione e l’integrazione tra i sistemi dell’istruzione, della formazione professionale e il lavoro”**.

**Integrazione
istruzione,
formazione
professionale
e lavoro**

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- completamento dell’iter legislativo del disegno di legge regionale sul sistema formativo integrato al fine di definire un quadro normativo, in osservanza delle competenze e funzioni attribuite dal nuovo Titolo V della Costituzione, che permetta di mettere a sistema l’insieme delle risorse esistenti e realizzare un modello regionale integrato, prevedendo istituti e procedure idonee al funzionamento dello stesso e che favorisca, inoltre, il massimo grado di integrazione possibile tra tutte le forme di formazione lungo tutto il corso della vita (istruzione, formazione continua e permanente, stages, università). Il Disegno di legge è stato adottato dalla Giunta Regionale nel mese di maggio 2005;
- realizzazione, come prima sperimentazione, anche nell’anno scolastico 2005/2006, di percorsi formativi integrati e personalizzati, in attuazione dell’Accordo Stato Regioni del 19/6/2003, rivolti ai quattordicenni che, a fronte dell’abrogazione della L. 9/99, intendono abbandonare il percorso scolastico senza per altro poter ancora entrare in quello della formazione professionale, rischiando in tal modo di ampliare l’area dell’abbandono e della dispersione scolastica;
- avvio delle procedure per la individuazione degli ambiti territoriali, elemento unificante per la programmazione dell’offerta formativa integrata. La individuazione di tali ambiti avverrà nel contesto di attuazione della Legge regionale sul sistema formativo integrato, nell’esercizio delle funzioni previste dal D. Lgs. 112/98 e dalla L.3/2001;
- adozione del Piano annuale per il 2006 per il diritto allo studio e le attività di innovazione, sperimentazione e integrazione didattica, da attuarsi mediante l’utilizzo di fondi regionali, in attuazione della Legge regionale n. 28/2002.

Il secondo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello del **“Miglioramento della coerenza e del raccordo tra processi formativi e mondo del lavoro**, tramite la rilevazione dei fabbisogni formativi ed il monitoraggio permanente dei risultati, avvalendosi a tal fine anche degli Enti Bilaterali”.

**Raccordo
tra processi
formativi e
mondo del
lavoro**

Le **attività prioritarie nel 2006** riguardano:

- la realizzazione di un progetto di definizione del Repertorio delle qualifiche regionali e la relativa definizione di Standard professionali e formativi;
- la modellizzazione del sistema di riconoscimento di crediti per il passaggio tra i sistemi e di certificazione delle competenze acquisite nei vari contesti. Tali azioni di sistema saranno finanziate con le risorse previste dal Fondo Sociale Europeo.

Diritto allo studio universitario

Il terzo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello del **“Potenziamento di infrastrutture e servizi per il diritto allo studio universitario, anche tramite il coinvolgimento delle autonomie locali ed operatori economici per i servizi abitativi in relazione alla scelta di attivare il progetto Ateneo Multicampus”**.

Le **attività prioritarie nel 2006** riguardano:

- il completamento dell'iter della Legge Regionale per il diritto allo studio universitario e la successiva attuazione della Legge Regionale che comporterà la ricostituzione dell'Ente strumentale di gestione dei Servizi del diritto allo studio universitario;
- la realizzazione di programmi di ristrutturazione di alcuni Collegi universitari in applicazione della Legge n. 338/2000, con l'utilizzo di fondi regionali e fondi del Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca.

Standard di qualità nella formazione ed orientamento

Il quarto **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello dell' **“Introduzione di standard di qualità nel sistema regionale di formazione ed orientamento”**.

L'**attività prioritaria nel 2006** riguarda il proseguimento delle attività a regime del sistema di accreditamento, avviata con la pubblicazione del nuovo regolamento e del relativo dispositivo e con la completa applicazione degli standard minimi di qualità previsti dal D.M. n. 166 del 2001. Il sistema a regime porta a compimento e perfeziona l'esperienza realizzata nei due anni di sperimentazione.

Sistema di formazione superiore

Il quinto **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello dello **“Sviluppo di un sistema di formazione superiore basato sull'integrazione dell'Università”**.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- avvio della programmazione triennale dei percorsi IFTS, per dare continuità e visibilità al sistema;

- consolidamento di strumenti operativi al fine di rendere più certi e stabili i meccanismi di funzionamento (Costituzione di Albi per Presidenti e componenti delle Commissioni di esame e valutazione e ulteriore qualificazione del sistema di riconoscimento dei crediti);
- prosecuzione della sperimentazione degli standard minimi delle competenze con riferimento a quelle di tipo tecnico professionali, già avviata nella programmazione 2003 relativamente alle competenze di base e trasversali.

3.4.2. Politiche attive del lavoro

Nell'attuale periodo di programmazione l'Umbria ha conseguito eccellenti risultati in termini qualitativi e quantitativi anche a seguito di una impostazione che vede nella recente legge regionale 11/2003 la principale base programmatica.

Rilevantissimo è a tutt'oggi il contributo di politiche, risorse, innovazioni, stimoli e opportunità che viene dal rapporto con l'Unione Europea nell'ambito dell'attuazione del programma Ob.3.

Gli sviluppi attuativi di tale programma hanno costituito la base di notevoli innovazioni che hanno coinvolto tanto le imprese quanto le persone a partire dalle fasce deboli del mercato del lavoro, ma anche quelle più qualificate come ad esempio gli addetti alla ricerca scientifica. L'insieme di tali esperienze costituisce la base solida per affrontare il prossimo periodo di programmazione che presenta notevoli rischi di drastica riduzione delle risorse disponibili tra il 2007 e il 2013, in ragione della riforma dei fondi strutturali in corso di negoziato.

In sintesi occorrerà affrontare la programmazione del nuovo periodo portando avanti verso ulteriori esperienze le sperimentazioni puntando a **concentrare le risorse sulle principali criticità o opportunità dell'Umbria:**

- 1) consolidamento della rete pubblica dei centri per l'impiego;
- 2) potenziare l'inclusione sociale dei soggetti svantaggiati;
- 3) sviluppo della formazione continua e della competitività delle imprese pubbliche e private;
- 4) sostegno alla diffusione ed alla intensificazione dell'innovazione.

Sul piano metodologico la recente sperimentazione dei vaucher formativi dovrà essere estesa in funzione di una maggiore adesione e personalizzazione delle opportunità formative alle specifiche esigenze di ciascun soggetto.

Centri per l'impiego

Il primo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello di “**Consolidare la rete pubblica dei centri per l'impiego**”.

I Centri per l'Impiego rappresentano uno strumento indispensabile per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, affinché sia limitata nel tempo la permanenza nello stato di disoccupazione, venga superata la precarietà e la disoccupazione ad alta scolarità.

I Centri per l'impiego dovranno quindi essere utilizzati per la coerente programmazione fra istruzione, formazione e mercato del lavoro, nonché consentire lo sviluppo del processo di innovazione del collocamento, garantendo al tempo stesso l'acquisizione da parte delle imprese di risorse umane qualificate.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- la prosecuzione delle attività dei Centri per l'impiego nel rispetto degli standard fissati nel Master Plan regionale (rappresenta la strategia globale di governo del sistema lavoro regionale ed il programma per l'innovazione dei servizi per l'impiego in Umbria; permette la diagnosi continua dei mutamenti dell'evoluzione dei fabbisogni di competenza del personale);
- la predisposizione del Piano annuale per le politiche del lavoro della Regione Umbria;
- la definizione delle linee strategiche per il Fondo sociale obiettivo competitività 2007 – 2013;
- la predisposizione del disegno di legge sull'apprendistato.

Inclusione sociale dei soggetti svantaggiati

Il secondo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello di “**Potenziare l'inclusione sociale dei soggetti svantaggiati**”.

L'aumento del grado di occupabilità delle categorie svantaggiate, garantendone l'accesso alle politiche di inserimento e reinserimento lavorativo, è un obiettivo che si pone in continuità con quanto realizzato nella passata legislatura.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- attuazione della Legge n. 68/99 “Fondo regionale per l'occupazione dei disabili”;

- attuazione delle Legge Regionale n. 11/2003 “Interventi a sostegno delle politiche attive del lavoro”;
- attuazione interventi del Programma di iniziativa comunitaria EQUAL.

Il terzo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello dello “**Sviluppo della formazione continua e della competitività delle imprese pubbliche e private**”.

**Formazione
continua e
competitività
delle imprese
pubbliche e
private**

Questo obiettivo è un elemento decisivo per sostenere l’adattabilità delle imprese e dei lavoratori, per intervenire sui processi di innovazione e adattabilità nell’organizzazione del lavoro. L’applicazione di strategie di formazione permanente (**life long learning**) garantisce un più agevole accesso alla formazione per i lavoratori meno qualificati e più anziani.

Il life long learning va inteso non solo con riferimento all’inserimento nel processo lavorativo o come elemento di flessibilità e duttilità all’interno del mondo del lavoro, ma anche come elemento di formazione della persona e della cittadinanza, destinato a durare nel tempo.

L’**attività prioritaria per il 2006** riguarda l’attuazione di interventi di attuazione della Legge n. 53/2000, Legge n. 236/93, dei Fondi Interprofessionali.

Il quarto **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello del “**Sostegno alla diffusione e alla intensificazione dell’innovazione**”

**Sostegno alla
diffusione e
alla
intensificazione
dell’innovazione**

Il settore della formazione e dell’istruzione rappresenta un tassello fondamentale nella strategia di Lisbona e deve intrecciare l’alta formazione, anche nelle declinazioni più tecniche, con la ricerca e la implementazione operativa di innovazioni di processo e di prodotto derivate dalla ricerca sia di base che applicata.

Si punta in particolare a:

- promuovere lo sviluppo occupazionale nel settore della ricerca, operando con iniziative di sostegno finalizzate a rafforzare il capitale umano nel settore e lo sviluppo tecnologico delle imprese;
- stimolare interventi formativi post diploma e post laurea sperimentando l’integrazione con la realtà produttiva locale in settori innovativi.

3.5 Riforma del sistema istituzionale e della pubblica amministrazione

L'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, ha prodotto un cambiamento del quadro di riferimento generale ed ha ridefinito la qualità dei rapporti che devono intercorrere tra Regioni ed Enti Locali.

La Regione dell'Umbria ha la necessità di adeguare il proprio ordinamento e la propria organizzazione al nuovo quadro costituzionale, ponendo in essere atti che definiscano un sistema fondato sulla legittimazione reciproca tra Regione ed Enti locali.

La necessità di adeguare l'ordinamento regionale ed endoregionale in conseguenza del Titolo V così come rinnovato dal legislatore costituzionale rappresenta per l'Umbria una opportunità.

Il nuovo assetto delineato in particolare dagli articoli 114, 117, 118 e (quando troverà adeguata attuazione) 119 rappresenta un quadro di riferimento assolutamente utile nello specifico della nostra realtà regionale per appoggiarvi un limpido processo riformatore che oltre che assicurare coerenza con il nuovo assetto costituzionale, contribuisca a **definire un sistema pubblico regionale locale in grado di reggere alle sfide che la comunità umbra ha di fronte.**

In particolare l'indicazione del dettato costituzionale di attribuire alla Regione tendenzialmente un ruolo (oltreché di legislazione prevalente), di governo e programmazione dei processi generali e agli enti locali, in primo luogo ai Comuni, con le loro forme associative, quello di principale soggetto amministrativo, risponde ad un'aspirazione di lungo periodo della comunità umbra in cui le sovrapposizioni di responsabilità amministrative e le funzioni concorrenti, che rendono meno limpido il processo decisionale e favoriscono le tendenze al neocentralismo-separatezza localistica, sono state sempre presenti.

Peraltro l'intreccio e l'incontro fra assi strategici regionali, **progettualità dei sistemi territoriali e protagonismo delle classi dirigenti locali** è condizione perché il policentrismo dell'Umbria rifugga da ogni tentazione di localismo per articolarsi come sistema che progetta lo sviluppo territoriale e contribuisce, al tempo stesso, ad un nuovo disegno regionale.

D'altra parte la scelta di incardinare responsabilità e funzioni amministrative in maniera chiara e compiuta, prioritariamente sui livelli amministrativi elettivi, risponde oltreché ad esigenze di linearità e

responsabilità anche a quella di rendere più efficiente il sistema istituzionale e più sostenibili i suoi costi se ciò rappresenterà anche l'occasione per il superamento delle strutture di secondo livello che nel corso di questi anni sono proliferate proprio in ragione della mancanza di un quadro istituzionale chiaro e definito.

Risulta di tutta evidenza come l'attuazione di un disegno istituzionale, impermeato sull'opzione della Regione quale livello della legislazione del governo e della programmazione, e dei Comuni e delle Province quali livelli della gestione amministrativa sulla base dei principi di sussidiarietà verticale, presuppone anche un'azione di riforma che investa tali livelli istituzionali per renderli idonei a svolgere le funzioni che il nuovo assetto loro attribuisce.

Per questo già nella passata legislatura si è articolata un'iniziativa di riforma centrata su 4 punti cardine:

- ridefinizione dei ruoli e delle competenze dei vari livelli di governo;
- Legge di riforma dell'organizzazione regionale e di disciplina quadro per le agenzie di derivazione regionale;
- Legge sui servizi pubblici locali;
- il nuovo Statuto regionale.

Tale complesso ed articolato quadro di riforma mira nel suo insieme non solo a dare attuazione alle nuove disposizioni costituzionali, ma a ridefinire l'insieme del sistema istituzionale regionale ed endoregionale, al fine di renderlo strumento di governo e di sostegno più efficace ed efficiente dei processi di sviluppo.

3.5.1. Riforma della pubblica amministrazione regionale e locale

Il primo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello della **“Ridefinizione dei ruoli e delle competenze dei vari livelli di governo”**.

Al termine della scorsa legislatura la Giunta Regionale ha preadottato e consegnato al confronto con le autonomie locali il disegno di legge di riforma del sistema amministrativo regionale e locale il cui obiettivo, come già indicato, è il rafforzamento, la qualificazione e la razionalizzazione del sistema istituzionale secondo i principi di sussidiarietà adeguatezza e differenziazione con il quale si ridefiniscono

**Ridefinizione
dei ruoli e
delle
competenze**

le relazioni tra la regione e gli enti locali e l'assetto delle funzioni amministrative dei vari livelli di governo.

Tale disegno di legge inoltre si pone l'obiettivo di strutturare l'organizzazione regionale in relazione alle nuove funzioni che la Regione è chiamata a svolgere sulla base del nuovo Titolo V della Costituzione e definisce la possibilità di procedere alla istituzione dei circondari quali strumenti per valorizzare in maniera integrata le politiche di area vasta nonché come strumento per il superamento, laddove istituiti, di tutti gli enti di 2° livello oggi esistenti (in particolare in materia di ciclo idrico, trasporti, rifiuti, turismo e sanità).

Nel corso della VII legislatura è stata altresì approvata la **legge in materia di forme associative dei Comuni** nonché definiti gli atti di indirizzo per procedere alla definizione del programma di riordino territoriale nell'ambito del quale, sulla base delle previsioni normative e delle linee di indirizzo approvate dal Consiglio Regionale, si procederà a definire gli ambiti ottimali della gestione dei servizi attribuiti ai Comuni, nonché le relative forme gestionali.

In tale contesto, sulla base di quanto previsto dalla legge, potrà avere un deciso impulso la **ridefinizione del ruolo e delle funzioni delle Comunità Montane** per le quali in ogni caso va definito un più generale processo di riorganizzazione che ne puntualizzi la missione complessiva, la strutturazione ed il numero, assicurandone la sostenibilità sotto il profilo finanziario.

La **definizione del programma di riordino territoriale** è il presupposto sostanziale per permettere la concreta attuazione del nuovo assetto istituzionale che verrà definito con la legge di attuazione dell'art. 118.

Strumento importante per l'attuazione di tali obiettivi strategici è il Consiglio delle Autonomie locali per il quale il nuovo Statuto prevede che si dovrà procedere ad una nuova disciplina in conseguenza delle nuove attribuzioni definite nello Statuto stesso.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- approvazione entro il primo semestre del 2006 della Legge regionale di Riforma del sistema amministrativo regionale e locale;
- adozione entro il primo semestre del 2006 del 1° programma di riordino territoriale anche quale strumento di riordino istituzionale e per la sperimentazione di nuovi modelli di amministrazione delle funzioni e dei servizi che il processo di decentramento colloca sui Comuni (l.r. n. 18/2003 e delibera del Consiglio regionale 19 ottobre 2004, n. 414) ed eventuale adeguamento della l.r. 18/2003.

Il secondo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello di definire la “**Disciplina quadro per le agenzie di derivazione regionale**”.

L’attuazione dell’articolo 118 della Costituzione presuppone l’allocazione delle funzioni amministrative in capo , prevalentemente ai Comuni singoli o associati o, laddove sia necessario l’esercizio unitario a livello provinciale, alle Province. In questo quadro in cui le funzioni vengono svolte dagli Enti locali elettivi, la Regione svolge funzioni di legislazione, di governo e di programmazione, riservandosi la competenza nelle funzioni amministrative di gestione solo laddove sia necessario l’esercizio unitario a livello regionale. Tali ultime funzioni vengono svolte dalla Regione, o direttamente o, qualora si tratti di funzioni prevalentemente tecniche e operative tramite enti, agenzie ed aziende speciali. Parimenti le scelte organizzative, come già previsto nella L.R. n. 2/2005, dovranno portare e dare piena autonomia alle agenzie e agli enti strumentali regionali per renderli responsabili nella loro azione in riferimento agli obiettivi dati per meglio supportare sia le amministrazioni regionali sia le autonomie locali in un quadro che miri alla loro semplificazione e integrazione e che prescindendo sotto il profilo organizzativo dalle linee di risorse comunitarie, ovviamente procedendo alla soppressione di quelle che operano in campi gestionali oggi di attribuzione degli enti locali.

L’attività prioritaria per il 2006 riguarda l’approvazione della Legge/i di riordino degli Enti e Agenzie regionali al fine di adeguarlo al nuovo assetto delle funzioni amministrative (articolo 32 Statuto).

Il terzo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello dello “**Sviluppo e qualificazione del sistema dei Servizi pubblici locali**”

Obiettivo prioritario è altresì l’approvazione della legge sulla disciplina dei servizi pubblici locali (il cui disegno di legge è stato preadottato dalla Giunta regionale alla fine della scorsa legislatura).

Scopo di tale legge è quello di fornire in attuazione della normativa comunitaria così come ridefinita nella sentenza n.272/2004 della Corte Costituzionale, un quadro di certezze e di offrire uno stimolo ai processi di sviluppo delle aziende al fine di garantire l’economicità delle gestioni, la qualità dei servizi, la capacità di competere per i soggetti pubblici locali in un quadro di tutela dei valori ambientali e del diritto di accesso dei cittadini e delle imprese ai beni comuni .

Favorire l’evoluzione delle aziende per i servizi pubblici locali assumendo il più generalmente possibile l’ottica di una dimensione di area vasta per la programmazione e la gestione di tutto il sistema dei

**Disciplina
quadro per le
agenzie di
derivazione
regionale**

**Sistema dei
Servizi
pubblici locali**

servizi a rete e delle public utilities, in un rapporto chiaro e proficuo con il privato di qualità in posizione di minoranza, può scongiurare il pericolo di un aumento dei costi a fronte di una minore efficienza dei servizi e quello di diventare terreno di conquista per le aziende provenienti da fuori regione o da fuori Italia.

L'attività prioritaria per il 2006 riguarda l'approvazione, entro il primo semestre, della Legge sulla disciplina dei servizi pubblici locali.

**Attuazione
dello Statuto
regionale**

Il quarto **obiettivo strategico per il 2006-2008** è l'”**Attuazione dello Statuto regionale**”.

Dare attuazione al nuovo Statuto regionale per quanto concerne l'Area di intervento “Riforma del sistema istituzionale e della pubblica amministrazione”, comporta, in particolare, la revisione della normativa sostanziale, da una parte, e la nuova disciplina del CAL dall'altra affinché tale organo, previsto nel nuovo articolo 123 della Costituzione, possa esercitare pienamente tutte le competenze che lo stesso Statuto e le leggi regionali gli affidano. Il complessivo processo di riordino istituzionale, infatti, va accompagnato e sostenuto da un'importante **opera di revisione di tutta la normativa sostanziale** che si è stratificata dalla nascita della Regione ad oggi, utilizzando così a pieno la competenza legislativa esclusiva che il 4° comma dell'articolo 117 della Costituzione assegna alla Regione in molte materie, in particolare in quelle che hanno un impatto decisivo sul sistema economico-sociale. Questo processo che potrà portare ad avere progressivamente un quadro normativo definito, certo e coerente con il processo di riforma istituzionale di cui si è detto sopra, dovrà essere ispirato alla semplificazione normativa - utilizzando anche la delegificazione - e amministrativa, all'economicità dei procedimenti e dell'azione amministrativa per realizzare un sistema amministrativo che sia esso stesso un fattore decisivo di competitività di tutto il sistema regionale nel suo complesso.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- l'adeguamento entro due anni dall'entrata in vigore dello Statuto – maggio 2007 - della legislazione alle disposizioni dello Statuto (articolo 85 dello Statuto) attraverso un programma di riordino normativo che prevede, riguardo alla normativa esistente. Il ricorso a Testi Unici di riordino e di semplificazione delle disposizioni riguardanti uno o più settori omogenei (articolo 40 dello Statuto) (si ritiene che tale attività impegnerà l'intera legislatura) mentre per il

miglioramento della qualità della propria regolamentazione si rende necessario individuare gli strumenti adeguati per l'implementazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R), (articolo 61, comma 2 Statuto). Tale strumento nasce per evidenziare i vantaggi e gli eventuali svantaggi dei provvedimenti regolativi (progetti di legge, ecc.) e per orientare quindi i "decisori politici" verso l'assunzione di scelte più efficaci e maggiormente rispondenti alle esigenze dei cittadini. L'implementazione a regime della metodologia AIR potrà avvenire a partire dal 2006 a seguito della realizzazione del Progetto AIR Smpliciter (avviato nel 2004);

- l'approvazione entro 1 anno dall'entrata in vigore dello Statuto – maggio 2006 della Legge di riordino del Consiglio delle Autonomie locali (C.A.L.), al fine di adeguare la normativa esistente alle nuove competenze del C.A.L. previste agli articoli 28 e 29 del nuovo Statuto.

3.5.2. Cambiamento e modernizzazione dell'ente regione

Conseguentemente al processo di riorganizzazione del sistema istituzionale è necessario procedere anche **alla ridefinizione organizzativa della struttura regionale** per renderla coerente con la missione che essa dovrà svolgere alla luce del nuovo assetto istituzionale.

In questo senso va la legge regionale n. 2/2005 che ha disposto le nuove norme di riferimento per l'organizzazione regionale. Obiettivo prioritario è quello ora di attuare il nuovo modello organizzativo nell'ottica di una Regione nuova, che si pone quale attore fondamentale che deve essenzialmente coordinare, programmare e definire politiche e strategie locali in un contesto istituzionale caratterizzato dal pieno riconoscimento dell'autonomia agli enti locali (art. 114 Cost.), dalla attribuzione della titolarità generale delle funzioni amministrative in capo ai Comuni, dalla istituzione del Consiglio delle autonomie locali etc.

La riorganizzazione all'interno di tale quadro diventa un presupposto strategico fondamentale non solo per l'adeguamento al nuovo contesto istituzionale e per far fronte in modo concreto e funzionale al nuovo ruolo e ai nuovi poteri ma anche, e soprattutto, per la realizzazione di azioni che assumano come prioritaria la qualità del servizio offerto al

territorio e la programmazione delle attività e dell'impiego delle risorse e che siano all'altezza delle aspettative degli utenti .

**Riforma del
sistema
organizzativo
regionale**

Il primo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello della “**Riforma del sistema organizzativo regionale**”.

La riorganizzazione e le politiche complessive in materia di personale rappresentano un'importante occasione per garantire l'attuazione della nuova identità della Regione, alla luce dei nuovi compiti, delle responsabilità e, soprattutto, degli spazi e delle possibilità aperte oltre che dalla citata riforma del Titolo V della Costituzione anche dal nuovo Statuto Regionale approvato a conclusione della stagione aperta con la Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1.

In particolare gli **interventi da porre in essere per l'adeguamento della macchina organizzativa** dovranno tendere, in un'ottica di medio periodo a:

- potenziare la logica dell'orientamento all'utenza (cittadini, istituzioni, parti sociali,...);
- garantire la progettazione e gestione dei processi e delle attività in termini di orientamento al servizio, risultati e qualità;
- valorizzare le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie (lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione deve contribuire a generare nel cittadino la consapevolezza del proprio “essere cliente” della Pubblica Amministrazione chiedendo prestazioni migliori e tempestive e stimolando il soggetto pubblico ad una maggior efficienza);
- garantire il cambiamento culturale degli operatori pubblici facendo leva sulla formazione e sulla circolazione delle informazioni;
- fare del miglioramento continuo uno standard di gestione;
- sviluppare e integrare i processi di regolazione e di funzionamento del sistema complessivo.

La nuova organizzazione regionale, la macchina organizzativa che dovrà essere definita con la attuazione della L.R. n. 2/2005, deve corrispondere pienamente ai principi di flessibilità, adeguatezza e differenziazione per poter essere vista come strumento e non vincolo per il raggiungimento degli obiettivi dati.

Il modello organizzativo da delineare dovrà essere in grado, in relazione al nuovo ruolo esercitato dalla Regione che vede rafforzarsi le funzioni di legislazione, di programmazione, indirizzo e controllo e diminuire la gestione diretta, di prospettare soluzioni organizzative diverse che assicurino maggiore integrazione delle funzioni nell'allocazione

all'interno delle strutture regionali e maggiore cooperazione tra le stesse.

Il principio di delegificazione dato dalla L.R. n. 2/2005 offre questa possibilità che va pertanto pienamente utilizzata per migliorare l'organizzazione utilizzando le sinergie presenti e le accresciute professionalità del personale regionale sulle quali si è investito con specifiche politiche dedicate di formazione e sviluppo.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- attuazione degli interventi organizzativi derivanti dai regolamenti attuativi di organizzazione approvati nel corso del 2005, con modifica dell'articolazione strutturale regionale;
- monitoraggio e verifica del nuovo modello organizzativo anche con produzione di specifiche elaborazioni da fornire al C.R. come previsto dalla succitata legge regionale.

Il secondo **obiettivo strategico per il 2006-2008** è quello dello **“Sviluppo delle professionalità, innovazione e semplificazione normativa”**.

Il percorso di riorganizzazione regionale andrà accompagnato sostenendolo con adeguati interventi non solo formativi, che introducono i necessari cambiamenti culturali, tecnologici ed amministrativi, valorizzando al massimo tutte le professionalità presenti all'interno dell'Ente.

Alla risorsa umana, valore irrinunciabile per il reale cambiamento, andranno dedicati interventi che possono migliorare le prestazioni e lo sviluppo delle loro professionalità.

Serve saper cogliere le opportunità offerte dalle nuove tecnologie nonché, se del caso, riflettere sui sistemi gestionali utilizzati, sviluppare sempre di più e meglio politiche integrate con tutti i soggetti istituzionali, ma soprattutto con i poteri locali per poter meglio rispondere allo sviluppo economico e sociale del nostro territorio.

Il livello e grado di sviluppo delle tecnologie della informazione e dei processi di automazione porta necessariamente a garantire una risposta di maggior efficienza e tempestività nei confronti dell'utenza regionale.

Occorre completare le azioni già avviate per rendere ala macchina regionale più efficiente e meno burocratica valorizzando al massimo tutte le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie dedicando particolare attenzione alla riprogettazione dei processi di lavoro per il

**Sviluppo
professionalità,
innovazione e
semplificazione
normativa**

miglioramento degli standard di gestione, rivedendone, se del caso, i relativi sistemi.

La valorizzazione dell'innovazione tecnologica deve toccare necessariamente tutti i settori di intervento sopra detti in quanto risultano essere necessari e indispensabili per facilitare il rapporto con il cittadino e ripristinare la sua fiducia nei servizi resi.

Per tale motivo occorre completare le diverse azioni già definite nel Patto per lo sviluppo ed avviarne ulteriori previa attenta verifica dei risultati raggiunti e dei bisogni ulteriormente espressi, con recupero di efficienza mediante integrazione dei diversi sistemi gestionali presenti nella struttura regionale.

Le **attività prioritarie per il 2006** riguardano:

- rilevazione analisi dei fabbisogni espressi;
- Individuazione e sperimentazione di percorsi innovati di gestione del personale;
- pianificazione delle attività di reclutamento sviluppo e formazione del personale;
- Piani di comunicazione interna e di partecipazione del personale;
- snellimento delle procedure amministrative;
- semplificazione delle reti informative tra Enti, Regione e livello centrale;
- revisione dei sistemi gestionali.

Gli strumenti relativi alle prime attività avranno naturale svolgimento e scadenza in correlazione con la piena attuazione della L.R. n. 2/2005.

Capitolo 4 Le linee di programmazione economico finanziaria

4.1 Scenario di riferimento e prospettive

Il quadro economico finanziario del paese e le conseguenti condizioni della finanza pubblica generale, descritti nel Capitolo 1, segnano profondamente l'ambito entro cui si debbono collocare le opzioni strategiche che la Regione è chiamata a compiere sotto il profilo delle politiche del bilancio. Se è pur vero infatti che la Regione dell'Umbria può presentarsi, con un **quadro finanziario di bilancio più positivo rispetto ad altre realtà**, essa si trova al pari del resto del paese a risentire in questo frangente degli effetti negativi:

- di una congiuntura economica nazionale sostanzialmente recessiva
- delle politiche di restrizione della finanza pubblica nazionale conseguenti all'eccessivo livello di indebitamento dell'Italia;
- del sostanziale squilibrio dei conti pubblici nazionali;
- della caduta della competitività del sistema Paese;
- dell'impatto della Legge Finanziaria.

Un **paese che non cresce**, che perde progressivamente competitività e che ha bisogno di risorse per investire per l'innovazione e lo sviluppo, risorse che non sono disponibili in misura adeguata per effetto dell'alto livello di indebitamento e per il "disordine dei conti" prodotti negli anni recenti dall'azione del Governo è il quadro di riferimento entro cui va costruita per i prossimi anni la politica di bilancio della Regione.

In questo contesto è **particolarmente grave la scelta compiuta dal Governo nazionale di scaricare sulle Regioni** e sul sistema delle autonomie locali la parte fondamentale delle politiche di contenimento della spesa pubblica, politiche che del resto non hanno prodotto gli effetti attesi.

Tale quadro è ulteriormente aggravato dal parziale venire meno a partire dal 2007 del sostegno assicurato nel passato dalle politiche di coesione sociale dell'Unione Europea in particolare dai fondi strutturali.

Gli effetti della riduzione delle risorse di derivazione comunitaria saranno come è noto in Umbria maggiori che nelle altre aree del centro nord, essendo stata l'Umbria fino ad oggi l'unica di tali Regioni ad essere

interamente coperta dall'operatività dell'obiettivo 2 e 3 dell'Unione europea .

Le scelte contenute nella proposta di legge Finanziaria hanno effetti profondi sul sistema delle autonomie locali e delle Regioni, in quanto vanno ad incidere sia sulla capacità delle stesse di fronteggiare le esigenze dei cittadini in materia di servizi essenziali (sanità, politiche di inclusione sociale, investimenti infrastrutturali e sostegno all'economia), sia sul grado di autonomia istituzionale delle stesse.

Questa legislatura nazionale che si sta chiudendo rischia di aver costruito un vero e proprio "**federalismo di cartapesta**", con autonomie sulla carta elevatissime (che rischiano di rompere la tenuta del quadro nazionale) ma prive di contenuti reali, della possibilità di attuare davvero spazi di autonomia, con il rischio di un'espansione del conflitto interistituzionale e con la sostanziale paralisi del sistema paese.

**Gli effetti
della
proposta di
Legge
finanziaria
sul bilancio
regionale**

Tenendo presente che valutare compiutamente gli effetti della manovra finanziaria non è possibile, anche perché i contorni e le misure in essa contenute si modificano molto rapidamente, è pesante la stima degli effetti sul bilancio regionale della manovra finanziaria del Governo nazionale.

Il disegno di Legge finanziaria non prevede tagli a fondi finanziari trasferiti alla regione anche perché nella finanza regionale ormai ben pochi fondi si possono definire trasferiti, ma numerose sono le norme che comunque comportano **una riduzione delle possibilità di spesa**.

Esse consistono in primo luogo nell'inasprimento di quelle già esistenti nel Patto di stabilità interno; **viene infatti imposta per il 2006 una riduzione del 3,8% sulle spese correnti** rispetto al corrispondente ammontare del 2004.

Per le **spese in conto capitale** invece si allenta la morsa rispetto a prima prevedendo una possibilità di incremento del 6,9% rispetto al 2004.

Si tratta della manovra che dovrebbe portare circa 3 miliardi di euro di risparmi tra Regione e Enti locali.

Quindi per l'Umbria l'inasprimento di questi limiti dovrebbe comportare una minor possibilità di spesa a valere sui consumi intermedi (quindi spese di funzionamento e personale) e su tutte le spese operative di parte corrente di tutti i settori.

Nel complesso per **l'ente regionale** si stima una cifra di **circa 15 milioni di euro in meno** mentre per l'insieme dei **Comuni umbri** la

riduzione stimata dal Consiglio delle Autonomie Locali è di **quasi 18 milioni di euro**, questa derivante da veri tagli ai trasferimenti.

E' chiaro che l'impatto sui singoli settori sarà una questione prevalentemente interna alla Regione nel senso di decidere come ripartire tra essi la minore spesa.

E' altrettanto chiaro che - data la maggiore rigidità che nel breve periodo caratterizza le spese di funzionamento e di personale e quelle relative al servizio del debito - l'inasprimento del vincolo di cui si parla andrà a scaricarsi in maniera più pesante sulle spese dei vari settori.

In particolare la proposta di Legge finanziaria prevede che la **spesa del personale** non possa superare nel 2006 il valore del 2004, diminuito dell'1%.

Specifiche riduzioni riguardano la possibilità di spesa relative a:

- studi e incarichi di consulenza;
- relazioni pubbliche, convegni, mostre, ecc;
- acquisto gestione di autovetture;

per tutte queste tipologie di spesa è previsto un tetto massimo per il 2006 pari al 50% di quanto speso nel 2004.

Un ulteriore "taglio" – di cui si è già detto nel Capitolo 1 - è quello sul "Fondo destinato al coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea", in pratica il fondo da cui escono **le somme destinate dallo Stato a co-finanziare i progetti che l'Unione europea** finanzia con i fondi strutturali.

Infatti nella tabella F della stessa legge finanziaria, si rimodulano gli stanziamenti, riducendo di 6 miliardi proprio quelli per il 2006 e di altri 9 miliardi quelli relativi al 2007-2008. In tutto, una riduzione di 15 miliardi, che vengono spostati al 2009 e anni successivi.

Il problema è che il termine ultimo per realizzare i pagamenti è il 31 dicembre 2008 e quindi se rimanesse tale rimodulazione verrebbe a mancare il cofinanziamento nazionale.

Per quanto riguarda il finanziamento della **spesa sanitaria** il DPEF 2007-2009 prevedeva una spesa pari a 96,1 miliardi di euro mentre il livello di finanziamento previsto per il 2006 sarebbe di 93,6 miliardi di euro, quindi un **minore incremento di 2,5 miliardi di euro**. Peraltro, il dato ricomprende anche 2 miliardi di euro da destinare al ripiano di disavanzi pregressi (che però era inizialmente stato indicato in 4,5 miliardi di euro).

Per l'Umbria, a parità di quota di accesso al Fondo sanitario, ciò potrebbe significare **minore disponibilità rispetto al previsto per circa 38-40 milioni di euro.**

Manca inoltre, come detto, l'integrazione del fabbisogno 2004 stimato in circa 4,5 miliardi di euro, che resta quindi un'ulteriore questione aperta. Risultano ancora mancanti 502 milioni di euro **(-8,5 milioni di euro per l'Umbria)** per il **Fondo delle politiche sociali**, a seguito della mancata assegnazione in Finanziaria 2005 confermata parrebbe anche per il 2006.

Infine, **ripercussioni ancora non quantificabili sulle possibilità di intervento regionali** deriveranno altresì da interventi in riduzione sullo stato di previsione della spesa dei ministeri che assegnano parte dei loro fondi alle regioni. E' il caso ad esempio della protezione civile e del sostegno all'accesso all'abitazione. Naturalmente l'entità dei tagli e la loro ripercussione sul bilancio regionale potrà essere definita una volta chiariti l'ammontare di tali fondi e le quote di competenza regionale.

In ogni caso, gli effetti delle norme contenute nella proposta di legge finanziaria, dovranno comunque essere valutati alla luce della recente **sentenza della Corte Costituzionale** che ha dichiarato illegittimo un analogo provvedimento del 2004 definendolo "una inammissibile ingerenza nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa".

Il "nuovo"
decreto
legislativo n.
56/2000

In data 21 luglio 2005, la Conferenza Straordinaria dei Presidenti delle Regioni, allo scopo di superare le difficoltà di applicazione del decreto legislativo 56/2000 in materia di federalismo fiscale - risultante di fatto bloccata per effetto dell'impugnativa, davanti al Tar del Lazio, del DPCM relativo all'anno 2002 - ha raggiunto un unanime accordo per una applicazione condivisa del 56 secondo le seguenti linee di indirizzo:

- previsione, a decorrere dal 2003 e fino all'attuazione dell'art. 119 della Cost. (prevista a partire dal 2006) - attraverso una modifica legislativa - di una più graduale riduzione della spesa storica (5% nel 2002, 6,5% nel 2003, 8% nel 2004 e 9,5% nel 2005);
- salvaguardia di eventuali effetti finanziari insostenibili del meccanismo in modo tale da garantire, comunque, scostamenti negativi dalla spesa storica, a decorrere dall'anno 2003, non superiori, per ogni regione, all'analogha differenza riscontrata nel 2002 incrementata, per ciascun anno, di un importo pari alla suddetta differenza;
- ritiro, da parte delle regioni opponenti, dei ricorsi presentati contro il decreto.

Il disegno di legge finanziaria 2006 (vedi art. 40-atto senato), recependo con norma tale accordo, consentirà, da un lato di rimuovere gli impedimenti all'erogazione di risorse (circa 11 miliardi di euro), destinate al finanziamento della sanità e dall'altro di introdurre un percorso più graduale di abbandono dal criterio della spesa storica attenuando di molto le differenze fra le varie Regioni.
L'impatto sul bilancio regionale appare abbastanza contenuto e comunque sostenibile.

4.2 Gli indirizzi per la manovra finanziaria

In questo contesto caratterizzato da una drastica riduzione delle risorse disponibili per politiche di innovazione e sviluppo, risorse che sono invece assolutamente indispensabili per contrastare i rischi di declino e la perdita di competitività che gravano sull'apparato produttivo dell'Umbria – così come per il resto del paese - è fondamentale che accanto all'impegno perché a livello nazionale cambino le politiche di riferimento, vi sia la capacità del sistema regionale di **ottimizzare al massimo la capacità di acquisire risorse e di utilizzare in maniera efficace quelle disponibili** finalizzandole al sostegno delle politiche di sviluppo e di innovazione.

L'Umbria, infatti, al pari del resto del paese, deve produrre in questa fase il massimo sforzo per continuare ad investire nel sostegno dei processi di innovazione e di consolidamento del suo apparato produttivo e nella qualificazione del sistema di servizi che ne determina l'alto livello di qualità sociale e civile, pena il rischio che si producano arretramenti significativi e non facilmente recuperabili nel futuro.

La manovra di bilancio per il 2006, stante le problematiche descritte, assume carattere di evidente complessità anche perché deve inserirsi in uno scenario finanziario nazionale di riferimento contraddistinto da palese incertezza ed indeterminazione, soprattutto per quanto riguarda la finanza regionale e decentrata ("stallo" del meccanismo del 56/2000, ritardo nell'attuazione del nuovo art. 119 della Cost.). Essa dovrà, infatti, da un lato, essere in grado di allineare le previsioni di entrata all'andamento effettivo dei relativi gettiti e, dall'altro, di garantire, comunque, un livello di risorse adeguato per affrontare le problematiche esistenti per quanto riguarda le spese.

Per assicurare la sostenibilità del sistema Regionale ai livelli attuali di copertura qualitativa e quantitativa dei bisogni e dei programmi di

**Interventi
decisi per
consentire la
sostenibilità e
la crescita del
sistema
regionale**

sviluppo nonché il sostegno ai processi di innovazione di cui la Regione ha bisogno, non sarà sufficiente continuare e migliorare l'azione già avviata di controllo e razionalizzazione delle procedure di spesa nonché di outsourcing da assetts disponibili, ma **sarà necessario anche intervenire, in un'ottica di medio periodo**, con processi di riorganizzazione e riforma strutturale nella sanità, nel complessivo sistema di welfare e nell'assetto strutturale dell'amministrazione regionale ed endoregionale nonché delle agenzie pubbliche.

Sarà altresì necessario sviluppare strumentazioni innovative per mobilitare risorse anche private a favore delle politiche di sviluppo, valorizzando sinergie e complementarietà in particolare tra istituzioni creditizie, fondazioni bancarie e settore pubblico (*cf. il riquadro all'inizio del Capitolo 2*)

Definire equilibri strutturali in tali comparti nel medio periodo significa creare la condizione irrinunciabile per garantire elasticità e disponibilità di risorse da destinare alle politiche di sviluppo e qualificazione.

Sul versante delle **entrate**, si individua l'obiettivo della tendenziale invarianza della pressione fiscale e tariffaria come uno degli elementi essenziali che caratterizzano il progetto di politiche di bilancio per la legislatura, mediante la semplificazione e razionalizzazione della legislazione fiscale regionale, la riorganizzazione e recupero di risorse da cespiti fiscali e patrimoniali consolidati e/o trasferiti.

L'ipotesi di variazione e/o nuova imposizione a carattere mirato e finalizzata potrà essere presa in considerazione qualora si dovesse ulteriormente aggravare il quadro finanziario generale ovvero per sostenere obiettivi specifici di qualificazione sociale del sistema del welfare ovvero per il sostegno di progetti specifici di innovazione e sviluppo del sistema produttivo.

Ulteriori risorse potranno essere reperite portando a compimento le politiche di valorizzazione del patrimonio regionale.

4.2.1 La politica della spesa

La Regione Umbria negli ultimi anni ha operato una continua razionalizzazione sulle proprie voci di spesa, e si è meritata anche il riconoscimento delle maggiori agenzie internazionali di ratings (Moody's e Standard & Poors). L'Umbria, infatti, gode di giudizi che sono allo stesso livello delle altre regioni del Nord e dello stesso Stato italiano.

Il **contenimento e qualificazione della spesa pubblica regionale** si pone in continuità del percorso già avviato con il Dap 2001-2003 e con

le successive manovre di bilancio, volte alla razionalizzazione della spesa consolidata assumendo come parametro di riferimento i seguenti obiettivi:

- stabilizzazione in termini reali della spesa del personale;
- contenimento della spesa di funzionamento allo stesso livello del 2005;
- stabilizzazione del ricorso al mercato al livello degli anni precedenti;
- allocazione selettiva delle risorse disponibili,;
- equilibrio della spesa sanitaria.

**Gli obiettivi
della manovra
sulle spese**

Per quanto riguarda la **stabilizzazione della spesa di funzionamento e del personale**, la Regione Umbria ha sempre posto particolare attenzione alle cosiddette “spese generali” dell’ente, riguardanti il personale, il funzionamento della Giunta e del Consiglio regionale; l’andamento di queste spese dimostra ed attesta l’impegno che l’amministrazione ha profuso per il loro contenimento; quindi le norme previste nella proposta di Legge finanziaria 2006 per la loro riduzione non trovano impreparata la Regione Umbria.

Tab. n. 27 Le spese di funzionamento della Regione Umbria, valori espressi in euro

| | 2004 | 2005 |
|----------------------------------|----------------------|----------------------|
| Spese della Giunta | 727.462,00 | 817.962,00 |
| Consultazioni elettorali | 10.329,00 | 3.010.329,00 |
| Comunicazioni istituzionali | 605.710,00 | 658.000,00 |
| Spese legali e contenzioso | 645.500,00 | 464.782,00 |
| Contributi a enti | 1.416.604,90 | 1.591.604,90 |
| Bollettino Ufficiale | 285.000,00 | 285.000,00 |
| Relazioni Istituzionali | 364.109,00 | 364.109,00 |
| Oneri figurativi | 387.342,00 | 387.342,00 |
| Rimborsi e accertamenti | 3.101.111,25 | 3.804.111,25 |
| Imposte e tasse | 374.493,49 | 373.493,49 |
| Mensa, autoparco e rimborsi | 1.505.752,61 | 1.700.201,00 |
| Manut. e acq. beni e servizi | 7.687.675,99 | 7.498.280,61 |
| Sistema informativo | 1.700.000,00 | 1.927.085,20 |
| Consulenze | 356.644,98 | 334.000,00 |
| Altri oneri finanziari | 370.814,00 | 370.814,00 |
| <i>Totale spese</i> | <i>19.538.549,22</i> | <i>23.587.114,45</i> |
| <i>A dedurre una tantum: (*)</i> | | |
| Spese riscossione tributi | 2.845.000,00 | 3.588.000,00 |
| Spese elezioni amm.ve | | 3.000.000,00 |
| Totale spese | 16.693.549,22 | 16.999.114,45 |

(*) si tratta di spese non strutturali, in quanto relative alla convenzione con l'ACI per il recupero dell'evasione e delle spese per le elezioni amministrative 2005

Fonte: Servizio Bilancio e Controllo di gestione della Regione Umbria

Tali spese infatti, in termini nominali, si mantengono per lo più invariate facendo pertanto registrare addirittura una diminuzione in termini reali se si tiene conto dell'inflazione e/o dei contratti.

La tabella n. 27 illustra l'andamento delle spese di funzionamento nel 2004-2005.

Per quanto riguarda le spese di funzionamento del Consiglio regionale per l'anno 2005 (che ammontano a 19,2 milioni di euro), esse risentono, a differenza degli altri esercizi, dei maggiori oneri derivanti dal rinnovo dell'organo a seguito delle elezioni amministrative del maggio scorso, oltre che delle maggiori spese per il rinnovo contrattuale dei dipendenti.

L'andamento della **spesa per il personale** nel periodo 2003-2005 evidenzia un trend di crescita in termini assoluti del 2,5% nel 2004 rispetto al 2003 e del 3,9% nel 2005 rispetto al 2004.

Va evidenziato che il dato del 2005 tiene conto degli incrementi previsti in sede di variazione di bilancio per le politiche sul salario accessorio (cfr. tab n.28) e degli adeguamenti dei capitoli afferenti la quota fissa di retribuzione dovuti ai rinnovi contrattuali.

Nella previsione per il 2005 sono considerati i costi connessi all'attuazione del Piano Occupazionale 2004-2005, la cui spesa è quasi interamente finanziata dalle economie realizzate per cessazione del personale.

Come nelle tabelle degli anni precedenti, nel totale della spesa del personale non è considerato il personale assunto ai sensi della L. 61/98 il cui costo grava sui fondi stanziati per la ricostruzione sismica.

Per il 2006, il processo di rinnovamento presuppone un sostanziale intervento di **razionalizzazione della organizzazione delle strutture regionali**, al fine di definire, in maniera puntuale e concreta, ruoli, compiti e responsabilità, non senza garantire, evidentemente, un'**adeguata formazione professionale** del personale addetto a tali competenze e di quello addetto alla pure delicata fase dei controlli.

In questo quadro assumono maggiore rilievo le politiche di innovazione procedurale e tecnologica nella gestione amministrativa dell'Ente in primo luogo riferite alla funzione di **acquisizione di beni e servizi**.

La Regione Umbria rivolge la massima attenzione a tale funzione, consapevole dell'importanza che assume la programmazione delle necessità, la verifica delle esigenze effettive e del corretto utilizzo delle risorse.

Tab. n. 28 - Spesa per il personale della Giunta regionale – anni 2003-2005

| Tipologia di Spesa | Assestato 2003 | Assestato 2004 | Previsione 2005 |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|
| Personale Giunta Regionale | 43.121.119,49 | 44.043.500,00 | 45.310.551,61 |
| Personale ex Ministero del Lavoro /AUL | 516.600,00 | 526.000,00 | 426.000,00 |
| Personale ARPA | 641.000,00 | 810.000,00 | 850.000,00 |
| Personale APT | 746.380,51 | 704.000,00 | 818.000,00 |
| Personale AUR | 411.000,00 | 404.000,00 | 414.000,00 |
| Personale a tempo determinato | 1.063.103,20 | 1.389.000,00 | 1.282.000,00 |
| Personale comandato | 765.000,00 | 876.000,00 | 876.000,00 |
| Direttori | 1.265.705,89 | 1.280.000,00 | 1.200.000,00 |
| Spese consolidate per personale | 48.529.909,09 | 50.032.500,00 | 51.176.551,61 |
| Fondo ex art. 15 CCNL comparto (inclusa pesatura posiz.org.) | 5.856.500,00 | 6.300.000,00 | 8.200.000,00 |
| Avvocatura | 11.296,42 | 10.652,64 | 21.200,00 |
| Fondo per lavoro straordinario | 237.000,00 | 240.000,00 | 240.000,00 |
| Fondo retribuzione posizione e risultato dirigenti | 3.493.000,00 | 3.509.000,00 | 3.509.000,00 |
| Fondo per indennità trasferta e rimborsi spese | 538.000,00 | 538.000,00 | 500.000,00 |
| Spese per trattamenti accessori | 10.135.796,42 | 10.597.652,64 | 12.470.200,00 |
| Spese per formazione professionale | 284.000,00 | 312.396,70 | 284.000,00 |
| Spese per concorsi | 87.900,00 | 45.900,00 | 37.900,00 |
| Contributo ARAN | 5.797,00 | 5.797,00 | 5.797,00 |
| Altre tipologie di spese | 377.697,00 | 364.093,70 | 327.697,00 |
| Risoluzione consensuale dei dirigenti | 1.500.000,00 | - | - |
| Spese per transazioni e conciliazioni | 156.000,00 | 548.000,00 | 238.000,00 |
| Spese variabili assunte a carico dell'esercizio | 1.656.000,00 | 548.000,00 | 238.000,00 |
| Spese per il personale | 60.699.402,51 | 61.542.246,34 | 64.212.448,61 |
| Gabinetto | 502.000,00 | 520.000,00 | 572.000,00 |
| Assistenti ex art. 9 L.R. 15/97 | 718.000,00 | 740.000,00 | 740.000,00 |
| Spese fisse personale per assistenza agli organi | 1.220.000,00 | 1.260.000,00 | 1.312.000,00 |
| Spese fisse personale per assistenza agli organi | 1.220.000,00 | 1.260.000,00 | 1.312.000,00 |
| Spesa per personale trasferito | 6.861.712,00 | 7.674.895,48 | 7.674.895,30 |
| Totale spese personale Giunta regionale | 68.781.114,51 | 70.477.141,82 | 73.199.343,91 |

Fonte: Servizio Amministrazione del personale, servizi comuni generali e relazioni sindacali della Regione Umbria

Riepilogo Spese di funzionamento e del personale Anni 2004-2006, Valori espressi in milioni di euro

| | 2004 | 2005 | 2006 (*) |
|---|-------|-------|----------|
| Spese di funzionamento (**) | 16,69 | 16,99 | 15,99 |
| Spese del personale Giunta regionale | 70,48 | 73,20 | 74,98 |

(*) previsioni

(**) al netto della convenzione ACI per il recupero dell'evasione e delle spese per le elezioni amministrative (spese una tantum e non strutturali)

Fonte: Servizio Bilancio e Controllo di gestione e Servizio Amministrazione del personale della Regione Umbria

La spesa per il personale include anche il personale trasferito.

Tab. n. 29 - Consistenza del personale della Regione Umbria fino dal 2001 al 01/09/2005

| Personale | | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 01/09/2005 | | | | | | |
|--|-----------|-----------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|------|------|------|------|--------|
| | | 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 | | | | | |
| Dirigenti (*) | Consiglio | 19 | -12,4% | 18 | -7,4% | 14 | -10,1% | 13 | -12,9% | 13 | -0,9% | | | | | |
| | Giunta | 149 | | 120 | | 138 | | 110 | | 124 | | 95 | 108 | 94 | 107 | |
| Personale nelle Categorie | Consiglio | 99 | -0,7% | 99 | -9,5% | 100 | -1,6% | 93 | -1,5% | 99 | 0,0% | | | | | |
| | Giunta | 1497 | | 1256 | | 1355 | | 1233 | | 1333 | | 1220 | 1313 | 1214 | 1313 | |
| Tot. Personale in forza (comparto e dirigenza) | Consiglio | 118 | -1,9% | 117 | -9,3% | 114 | -2,4% | 106 | -2,5% | 112 | -0,1% | | | | | |
| | Giunta | 1646 | | 1376 | | 1493 | | 1343 | | 1457 | | 1315 | 1421 | 1308 | 1420 | |
| Personale a Tempo determinato | Consiglio | 1 | 5,5% | 0 | -31,1% | 0 | -37,6% | 17 | 14,5% | 14 | -1,1% | | | | | |
| | Giunta | 193 | | 133 | | 133 | | 83 | | 83 | | 78 | 95 | 80 | 94 | |
| Personale del Ruolo Speciale Transitorio | | | | | | | | 95 | | 83 | | | | 72 | | -13,3% |

(*) Il numero è comprensivo dei Dirigenti a tempo determinato e indeterminato, ma non dei Direttori Regionali e dei Dirigenti fuori ruolo

Note per l'anno 2002: Nelle 1256 sono incluse le 56 unità ex L. 61/98 assunte a tempo indeterminato e la differenza rispetto al 2001 è dovuta, in particolare, al trasferimento agli EE.LL. di n. 217 unità di personale con decorrenza 01/06/2002

Note per l'anno 2003: Il 01/03/2003 è stato istituito un Ruolo Speciale Transitorio per il personale assunto ai sensi della legge n. 61/98 (emergenza terremoto), che comprende n. 95 unità. Il predetto personale viene assorbito nell'organico regionale, in relazione all'andamento del turn-over annuale e nel limite del 50% delle risorse finanziarie rese disponibili a seguito della vacanza dei posti.

Note per l'anno 2004: Nelle 1220 sono incluse ulteriori 11 unità ex Ruolo Speciale Transitorio, assunte a tempo indeterminato e una unità ex RST è cessata

Note per l'anno 2005: Nelle 1214 sono incluse ulteriori 11 unità ex Ruolo Speciale Transitorio, assunte a tempo indeterminato

L'esperienza CONSIP, pur con qualche difficoltà nella gestione delle convenzioni, è da ritenere comunque positiva, in quanto è indiscutibile lo snellimento delle procedure, la sensibile diminuzione dei costi e dunque, complessivamente, la ottimizzazione delle risorse che ha prodotto.

La Regione Umbria, dunque, continuerà le attività di realizzazione di **un sistema di acquisizione di beni e servizi “tipo consip”**, che in più possa **garantire alle aziende locali la partecipazione alle gare**.

Ciò sarà possibile con **l'adozione di un testo normativo regionale**, che, oltre ad aggiornare le vigenti disposizioni ormai inadeguate, consenta di disporre di procedure più snelle e lineari e di offerte per lavori, forniture e servizi, sempre più concorrenziali, per economicità ed efficienza.

Tale complesso obiettivo potrà essere efficacemente conseguito anche mediante **incontri interregionali, tendenti a uniformare i processi base** nelle diverse leggi regionali, soprattutto in considerazione del quadro normativo nazionale e comunitario di riferimento, tuttora incerto e in continua evoluzione.

Il **contenimento dell'indebitamento** è sempre stato uno degli obiettivi della Regione, stante gli effetti sulla spesa in termini di interessi passivi sui mutui e/o prestiti contratti. Negli anni 2004 e 2005 tale livello è stato mantenuto intorno a circa 57 milioni di euro annui, ivi compresi interventi straordinari nel comparto della sanità (completamento rete ospedaliera ed ammodernamento tecnologico) per 37 milioni di euro per il biennio.

La gestione del debito regionale è inoltre soggetta a continuo monitoraggio allo scopo di cogliere tempestivamente le opportunità che i mercati finanziari possono offrire. La Regione Umbria può vantare uno dei più bassi livelli di debito fra le regioni italiane **avendo utilizzato solo il 50% circa delle proprie possibilità di indebitamento**.

Il rapporto debito/entrate correnti è rimasto costante negli ultimi anni (circa il 20%) e gli oneri per il servizio del debito sono rimasti sempre intorno al 2% delle entrate correnti.

Per il 2006 si prevede il mantenimento del livello di ricorso all'indebitamento, comprese le risorse per il completamento degli interventi in sanità; continuerà inoltre l'opera di monitoraggio e di valutazione delle opportunità offerte dai mercati finanziari.

Basso livello di indebitamento

Lo stock del debito (ammontare dei mutui e prestiti contratti ancora da rimborsare) della Regione alla data del 1/1/2005 ammonta a circa 370 milioni di euro ed è costituito per 133 milioni di euro da un prestito obbligazionario e per la differenza con mutui contratti con diversi istituti di credito secondo la tabella seguente:

Le caratteristiche finanziarie di tale indebitamento sono le seguenti:

- a tasso fisso il 45% ;
- a tasso variabile il 55%;
- tasso medio ponderato: pari al **4,5%**;
- durata finanziaria media, pari ad anni **9,5**.

La flessibilità del bilancio regionale e la reale quantificazione delle risorse disponibili per le politiche di settore

Per quanto riguarda l'**Allocazione selettiva delle risorse disponibili**, occorre in primo luogo riflettere sugli effettivi margini di flessibilità del bilancio regionale.

Per flessibilità di bilancio si intende la possibilità di manovra delle poste di bilancio su cui la Regione può autonomamente disporre e che riguardano il complesso delle risorse libere da vincoli di legge e di settore.

Tale autonomia - considerando "vincolate" di fatto le risorse da destinare alla sanità per il mantenimento dei livelli essenziali di assistenza e quelle che per legge hanno una destinazione già prestabilita - rappresenta circa 16-17% del totale delle risorse regionali.

Questo ammontare, che in valore assoluto significa circa 360-370 milioni di euro (su un totale generale di circa 2,2 miliardi di euro), non è, però, interamente "disponibile", tenuto conto delle spese di natura obbligatoria la cui copertura deve essere comunque assicurata: ci si riferisce in particolare alle spese per il personale regionale, alle spese di funzionamento della "macchina amministrativa", alle spese per il funzionamento del Consiglio regionale e agli oneri per il rimborso del debito contratto per finanziare gli investimenti regionali.

Depurando l'importo di cui sopra degli oneri in questione la finalizzazione di risorse per le "politiche di settore" si situa oltre i **230 milioni** di euro, **pari a circa il 10% dell'intero bilancio**, la cui destinazione è mostrata nella tab. n. 30

Da notare l'andamento crescente negli ultimi anni dell'allocazione di risorse per le politiche di settore, andamento da correlarsi al vincolo di stabilizzazione imposto viceversa alle spese di funzionamento e del personale, vincolo che ha consentito di "**liberare**" risorse a favore delle spese operative.

Tab n.30 Finanziamento politiche di settore con risorse proprie regionali, valori espressi in milioni di euro

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Patrimonio-Sviluppo-Inform. | 9,00 | 13,00 | 14,00 | 9,00 (1) |
| Attività produttive | 41,00 | 40,00 | 41,00 | 32,00 (2) |
| Cultura, turismo, formazione | 23,00 | 23,00 | 23,00 | 21,00 (3) |
| Politiche territoriali, amb. e infrastrutture | 72,00 | 69,00 | 91,00 | 70,00 (4) |
| Trasporti su gomma | 37,00 | 38,00 | 39,00 | 39,00 |
| Sanità e veterinaria | 2,00 | 29,00 | 18,00 | 22,00 |
| Spesa sociale | 10,00 | 11,00 | 10,00 | 10,00 |
| Totale spese operative | 194,00 | 223,00 | 236,00 | 203,00 |

La differenza 2005-2006 pari a circa 33 milioni di euro è dovuta a risorse e/o interventi “una tantum” del 2005 e in particolare:

- (1) nel 2005 c'è stato l'acquisto sede di Bruxelles e delle azioni web red (3 milioni)
- (2) nel 2006 non esiste a bilancio il cofinanziamento del PSR per circa 9 milioni di euro
- (3) minori risorse all'Adisu per 1 milione
- (4) nel 2005 risorse straordinarie da retrocessione int. su obbligazioni per 20 milioni di euro

Fonte: Servizio Bilancio e Controllo di gestione della Regione Umbria

Tale processo di riqualificazione della spesa viene d'altra parte penalizzato dalla riforma del patto di stabilità interno che, specialmente per il prossimo anno, in base ai contenuti della proposta di Legge Finanziaria 2006, “scarica” sulle Regioni e gli enti locali un onere insostenibile obbligando gli stessi ad una riduzione rispetto a quanto speso nel 2004 e che in termini assoluti, come specificato precedentemente, significa una minore possibilità di interventi per circa **15 milioni di euro**.

Il finanziamento della spesa sanitaria

Il Sistema Sanitario Regionale risulta, per il periodo 2000 – 2005, in sostanziale equilibrio: infatti, rispetto alle perdite inizialmente conseguite dalle Aziende Sanitarie Regionali sono intervenute le integrazioni al finanziamento previste dagli Accordi del 3 agosto 2000 e dell'8 agosto 2001 che solo per poche Regioni, tra cui l'Umbria, hanno comportato il raggiungimento di tale risultato senza l'apposizione di tasse e/o ticket. Successivamente, per quanto riguarda gli anni 2002-2004, l'Umbria ha avviato una procedura di valorizzazione del Patrimonio delle Aziende Sanitarie Regionali ormai estraneo al perseguimento dei fini istituzionali in previsione della quale il Dap 2004-2006 aveva previsto un'integrazione al finanziamento per complessivi 84 milioni di euro.

Sistema sanitario regionale in sostanziale equilibrio finanziario

Nella tabella n. 31 viene analiticamente illustrata la situazione del periodo 2000-2003, con aggiunta una previsione sulla chiusura dell'esercizio 2004, dalla quale si evince che la somma delle perdite

inizialmente registrate dalle Aziende per il periodo sopra indicato è complessivamente pari ad 211,666 milioni di euro.

Peraltro la Legge 15 giugno 2002 n. 112, di conversione del Decreto Legge n. 63/2002, fissando l'integrazione al finanziamento per gli anni 2000 e 2001 che, per la Regione Umbria, ha significato un'ulteriore assegnazione di 80,677 milioni di euro ha anche stabilito che, per la copertura delle maggiori esigenze finanziarie del Servizio Sanitario Nazionale per lo stesso periodo, le Regioni dovevano farvi fronte, per l'importo residuo, con oneri a proprio carico, quindi con propri mezzi di bilancio.

Tab. n. 31 – Risultati di esercizio 2000-2004 (dati espressi in Milioni di Euro)

| ANNO | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | TOTALE 2000-2004 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|
| Perdita | 37,036 | 68,369 | 4,685 | 71,576 | 30,000 (*) | 211,666 |
| <i>50% Perdite Az. Osp. poste a carico dell'Università</i> | | 12,875 | 3,057 | 11,782 | | 27,714 |
| <i>Integrazione al finanziamento rispetto al riparto iniziale - L.112/2002</i> | 22,724 | 57,953 | | | | 80,677 |
| <i>Mutuo a carico del bilancio regionale</i> | 20,658 | | | | | 20,658 |
| <i>Recupero eccedenza fondi accantonati negli esercizi precedenti</i> | | | | 10,599 | | 10,599 |
| Integrazione del Finanziamento a carico del Bilancio Regionale (DAP 2004-2006) | | | 7,000 | 47,000 | 30,000 (*) | 84,000 |
| <i>Integrazione prevista dalla Legge Finanziaria 2004 per il finanziamento dei rinnovi contrattuali relativi alle annualità 2002/2003</i> | | | | 10,000 | | 10,000 |
| SALDO | 6,346 | 2,459 | 5,372 | 7,805 | 0,000 | 21,982 |

(*) L'integrazione al finanziamento prevista dal DAP 2004-2006 per l'anno 2004 è stata oggetto di assegnazione in favore delle Aziende Sanitarie Regionali, avendo voluto coprire già in sede di riparto del FSR un disavanzo programmato.

Fonte: Direzione Sanità e servizi sociali della regione Umbria

Limitatamente all'anno 2000, tali esigenze finanziarie potevano derivare anche da operazioni di indebitamento e pertanto la Regione Umbria ha provveduto alla copertura della quota dei disavanzi sanitari relativi all'anno 2000 a carico del bilancio regionale, stimata in 20,658 milioni di euro, mediante l'accensione di un mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti.

Dalla tabella n. 31 si evince che il risultato complessivo raggiunto dal SSR, ottenuto grazie all'integrazione al finanziamento prevista per complessivi 84 milioni a carico del Bilancio Regionale, evidenzia un **avanzo di 21,982**. Tale risultato è determinato dalla attribuzione a carico dell'Università del 50% delle perdite realizzate dalle Aziende Ospedaliere Miste nel periodo 2001-2003 che, pur se prevista

dall'Accordo dell'8 Agosto, a tutto il 2004 non aveva dato luogo a provvedimenti concreti.

Solo nel 2005 infatti si registra, con l'Accordo del 23 marzo, una effettiva assegnazione di risorse, per l'Umbria pari a 11,209 milioni di euro (cfr. tab. n. 32), quale ripiano dei disavanzi del SSN per gli anni 2001, 2002 e 2003; inoltre il disegno di Legge Finanziaria per il 2006 prevede un ulteriore finanziamento di 2 miliardi di euro per il ripiano dei disavanzi del SSN per gli anni 2002, 2003 e 2004, dai quali è stato stimato che possa comportare per l'Umbria una quota che prudenzialmente viene posta a pareggio.

**Accordo del
23 marzo
2005**

Nella tabella n. 32 è evidenziato come le variazioni intervenute modificano il risultato 2004 che inoltre chiude con una perdita di esercizio di circa 25 milioni di euro, al netto dell'integrazione di 30 milioni, già assegnata alle Aziende Sanitarie Regionali.

Dal punto di vista contabile, nella tabella n. 32, a fronte delle ulteriori integrazioni al finanziamento per il ripiano disavanzi 2001-2004 viene registrata una sopravvenienza passiva per 27,714 milioni di euro che elimina la posta della corresponsabilizzazione finanziaria dell'Università. Consideriamo quindi il periodo fino al 2004 prudenzialmente chiuso in equilibrio, fermo restando l'integrazione al finanziamento di 84 milioni di euro a carico del bilancio regionale. Nel 2004 si conclude, come già detto, l'arco temporale regolato dall'Accordo dell' 8 agosto, ma le Regioni insistono per un più adeguato finanziamento; in tal caso **qualsiasi ulteriore assegnazione disposta per tale finalità verrà utilizzata a riduzione dell'integrazione a carico del Bilancio Regionale.**

Tab. n. 32- Variazioni intervenute a consuntivo rispetto a previsioni Dap 2004-2006,
dati espressi in milioni di euro

| ANNO | Totale 2000-2004 (Dap 2004-2006) | Variazioni intervenute 2004 a consuntivo | 2004 (Definitivo) |
|--|-------------------------------------|--|-------------------|
| Utile / Perdita | 21,982 | - 25,685 | - 3,703 |
| <i>50% Perdite Az. Osp. poste a carico dell'Università</i> | | -27,714 | -27,714 |
| <i>Integrazione al Finanziamento prevista dall'Accordo del 23/3/2005 quale ripiano dei disavanzi del SSN per gli anni 2001-2002-2003</i> | | 11,209 | 11,209 |
| <i>Ulteriore Integrazione al Finanziamento prevista dalla L.F. 2006 quale ripiano dei disavanzi del SSN per gli anni 2002-200-2004</i> | | 20,208 | 20,208 |
| SALDO | 21,982 | -21,982 | 0,000 |

Fonte: Direzione Sanità e servizi sociali della regione Umbria

Per l'anno 2005 il Governo, riconoscendo l'insufficienza del livello del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale, ha previsto (con la Legge Finanziaria 2005) un incremento che, seppure non ancora corrispondente alle richieste delle Regioni, permette all'Umbria di raggiungere l'equilibrio, soprattutto in virtù della rigorosa politica di contenimento della spesa realizzata negli anni precedenti.

Tuttavia il Decreto Legge 29 settembre 2005, recante: "Le misure urgenti contro l'evasione e per il rilancio della riscossione", ha previsto, all'art. 9, per l'anno 2005 l'obbligo da parte delle Regioni di costituire accantonamenti nei propri bilanci delle somme necessarie alla copertura degli **oneri derivanti dal rinnovo dei contratti nazionali** della dirigenza medico-veterinaria, della dirigenza dei ruoli sanitario, tecnico ed amministrativo e del personale del comparto del SSN, biennio economico 2004-2005. Da ciò, emerge un comprensibile notevole appesantimento di costi sul bilancio del SSR per l'anno 2005 per circa 44 milioni di euro. I Presidenti delle Regioni hanno perciò chiesto una modifica, in sede di conversione del decreto, per l'imputazione di tali oneri al bilancio dell'esercizio 2006.

Per l'anno 2006, il Disegno di Legge riguardante la Finanziaria fissa il livello complessivo del finanziamento del SSN in **91 miliardi di euro, cui vengono aggiunti, come già detto, 2 miliardi di euro**. L'accesso al concorso di tale ultimo importo è però subordinato all'espressione, entro il 31/03/2006, da parte della Conferenza Unificata, dell'Intesa sullo schema di PSN 2006-2008 nonché alla stipula, entro lo stesso termine, di una Intesa Stato-Regioni che preveda la realizzazione da parte delle Regioni degli interventi previsti dal Piano Nazionale di contenimento dei tempi di attesa.

Nella tabella n. 33 si proietta, per l'anno 2006, la previsione dell'assegnazione di competenza della Regione Umbria.

Per valutare il risultato che si produrrà sull'esercizio 2006 è necessario considerare che il finanziamento disponibile per il 2005 permette l'equilibrio del Sistema Sanitario Regionale al netto del costo del 2° biennio del CCNL, valutato in circa 44 milioni di euro. Infatti, allo stato attuale, non essendo ipotizzabile una ulteriore fonte di finanziamento per garantirne la copertura, si include tale onere come ulteriore fabbisogno per il 2006, nonostante il Decreto Legge 29 settembre 2005 imponga di effettuare i relativi accantonamenti nell'esercizio 2005.

Tab n. 33 – Previsione assegnazione di competenza, valori espressi in miliardi di euro

| | 2005 | 2006 | Incremento 2004/2005 | Incremento 2004/2005 |
|--|---------------|---------------|-------------------------|-------------------------|
| FINANZIAMENTO COMPLESSIVO del SSN | 90,145 | 91,000 | 0,855 | 0,95% |
| QUOTA REGIONE DELL'UMBRIA | 1,312 | 1,341 | 0,029 | 2,19 % |
| RISULTATO ATTESO | 0,000 | -0,110 | | |

Fonte: Direzione Sanità e servizi sociali della regione Umbria

Nel 2006 si confermerebbe perciò un incremento del costo del personale di 44 milioni di euro, e di ulteriori 44 milioni di arretrati relativi al 2005; inoltre, il citato Decreto, imporrebbe anche di accantonare in bilancio 2006 le ulteriori somme necessarie alla copertura degli oneri per i rinnovi contrattuali di competenza 2006 e relativi al biennio economico 2006-2007, che comporterebbero un ulteriore incremento del 2,5% (in valore assoluto, per l'Umbria si tradurrebbe in circa 15 Milioni) per un fabbisogno complessivo di circa 103 milioni di euro.

Per il 2006, come indicato nella tabella n. 33 sopra riportata, l'incremento di Fondo, che prevedibilmente risulta solo pari a 29 milioni, non sarà sufficiente neanche a far fronte all'incremento fisiologico di "Beni e Servizi", per cui si può stimare una **esigenza complessiva di circa 110 milioni di euro**.

Il rafforzamento della politica di razionalizzazione intrapresa non sembra poter bastare da solo a coprire tale fabbisogno, tuttavia la Regione Umbria, a differenza della quasi totalità delle altre Regioni italiane, ha ancora intatta la propria potenzialità fiscale, non avendo dovuto effettuare in passato manovre destinate a coprire i deficit sanitari. Tale manovra risulterebbe necessaria qualora non venisse riconosciuto il sottofinanziamento, in particolare del 2006.

4.2.2 La politica delle entrate

Le entrate regionali sono assicurate in via principale dagli introiti fiscali, dalla valorizzazione dei cespiti patrimoniali e, anche se in misura sempre meno elevata, da trasferimenti della UE e dello Stato, questi ultimi essenzialmente legati al finanziamento degli strumenti della programmazione comunitaria e negoziata.

La Regione Umbria negli ultimi anni, anche con lo strumento del "Patto di stabilità fiscale e tariffario" sottoscritto con il sistema delle autonomie

locali, ha mantenuto l'impegno di una invarianza della pressione fiscale regionale.

Nonostante la continua ed ingente sottrazione di risorse da parte del Governo nazionale, il sistema umbro nel suo insieme ha "tenuto" sul fronte dell'offerta dei servizi pubblici, del welfare e delle spese di investimento. Questo, in presenza di un carico fiscale complessivo tra i più bassi d'Italia, sia per le famiglie che per le imprese.

Allo stesso tempo, la Regione Umbria ha operato una continua razionalizzazione delle proprie entrate, sia mediante interventi di semplificazione delle tasse regionali, sia avviando le politiche di valorizzazione del patrimonio regionale. Inoltre, la capacità della spesa dell'Umbria a valere sulle risorse destinate da Unione europea e Stato ha permesso di attivare ulteriori interventi, con l'assegnazione di risorse aggiuntive, la cosiddetta "premieria".

**Le
criticità
per le
entrate**

Per quanto riguarda **le entrate** - accanto ad una situazione di invarianza di risorse per alcune tipologie (ariscam, concessioni, ecc) - emergono situazioni di **riduzioni di gettito** riguardanti, in particolare, le seguenti materie:

- costanti minori entrate, analogo a tutte le altre regioni, derivanti dalla compartecipazione regionale all'**accisa sulla benzina** il cui gettito va riducendosi in media del 20%. Una delle cause può essere certamente ricercata nel graduale abbandono, da parte dei consumatori, dell'utilizzo di auto alimentate a benzina, a favore di quelle a gas metano, gpl e/o diesel. Tale minore entrata, non coperta dall'aumento della "rinnovata" tassa automobilistica, non viene sufficientemente compensata da trasferimenti statali (come d'altronde previsto da apposita norma) per incapienza del relativo finanziamento. L'ammontare stimabile di tali minori entrate, rispetto alla previsione pluriennale, può essere stimato in circa **13 milioni di euro**;
- **minor gettito derivante dalla manovra aggiuntiva sull'addizionale regionale all'Irpef**, dovuto essenzialmente dalla continua erosione della materia imponibile a causa dell'innalzamento del primo scaglione di reddito che rappresenta, per la nostra normativa, la fascia di esenzione dell'addizionale regionale (dello 0,2%). Il primo scaglione, infatti, è passato da 10.329,14 euro nel 2002 a 26.000,00 euro nel 2005. La scelta compiuta dalla Regione nel Dap 2005 di estendere la fascia dei contribuenti esenti da imposta, mantenendo per tutto il primo scaglione di reddito l'esenzione, al fine di favorire la tenuta del potere di acquisto delle famiglie umbre, comporta però un sacrificio annuo per il bilancio regionale di circa **4/5 milioni di euro**.

L'evoluzione delle politiche di entrata si pone in continuità del percorso già avviato. **Si assumono in particolare i seguenti obiettivi:**

- Aumento delle entrate assicurando l'**Invarianza della pressione fiscale** regionale, mediante interventi di razionalizzazione delle entrate fiscali regionali e di recupero dell'evasione;
- **recupero di risorse** mediante la valorizzazione degli assets non pienamente utilizzati.

**Gli obiettivi
della manovra
sulle entrate**

Per quanto riguarda il primo obiettivo, escludere la possibilità di inasprimento della pressione fiscale come leva per sopperire ai disequilibri finanziari creati dai tagli operati a livello centrale risponde alle seguenti ragioni:

- inadeguatezza delle risorse attivabili con la leva fiscale regionale alla dimensione delle minori risorse disponibili;
- esigenza di non appesantire con un eccessivo carico fiscale di derivazione regionale la già difficile condizione di vita dei nuclei familiari a reddito medio-basso;
- mantenere il vantaggio competitivo del sistema produttivo umbro derivante attualmente dall'essere la Regione con il minor carico fiscale regionale del centro nord.

Eventuali ipotesi di variazione e/o nuova imposizione a carattere mirato e finalizzata (tassazione di scopo) potrà essere presa in considerazione qualora si dovesse ulteriormente aggravare il quadro finanziario generale - a seguito cioè di ulteriori e pesanti interventi restrittivi a carattere nazionale - ovvero per sostenere obiettivi specifici di qualificazione sociale del sistema del welfare (esempio politiche per la non autosufficienza) ovvero per il sostegno di progetti specifici di innovazione e sviluppo del sistema produttivo.

Le attività prioritarie per il 2006 riguarderanno:

- la redazione di un testo unico sulla fiscalità regionale;
- **il potenziamento e sviluppo di azioni per un ulteriore recupero dell'evasione fiscale.**

Con riferimento all'attività di recupero della tassa automobilistica regionale per gli anni di imposta 2000-2001-2002, alla fine di ottobre 2005 sono stati inviati circa 130.000 avvisi di accertamento riguardanti

82.000 veicoli ed è stata riscossa la somma complessiva di 2.455.133,99 euro così ripartita:

| | N. avvisi | Importo (in euro) |
|----------------------|-----------|-------------------|
| Settembre | 3.509 | 457.284,33 |
| ottobre | 11.263 | 1.356.705,73 |
| Novembre (fino al 9) | 5.164 | 641.143,93 |

Fonte: Direzione alle risorse finanziarie, umane e strumentali della regione Umbria

Per quanto riguarda il **Recupero di risorse mediante la valorizzazione degli assets non pienamente utilizzati**, le politiche perseguite in materia di gestione e valorizzazione del Patrimonio immobiliare regionale hanno subito nel corso degli ultimi anni un mutamento sostanziale, teso alla realizzazione di una maggiore produttività reddituale del patrimonio stesso che, senza trascurare la redditività sociale, potesse consentire il recupero di risorse di bilancio da destinare allo sviluppo ed agli investimenti. E' in quest'ottica che va letta la **legge regionale n. 14/97** e le sue successive modificazioni ed integrazioni, che introducono procedure e modalità nuove al fine di consentire il coordinamento dei diversi strumenti di programmazione, estendendo anche al patrimonio sanitario regionale il metodo della programmazione per la messa a reddito e la gestione di tale patrimonio. Un ruolo rilevante nell'ambito delle politiche di valorizzazione del patrimonio immobiliare è stato affidato alla Res S.p.A..

Con l'adozione del Programma triennale di Politica Patrimoniale e del conseguente Piano attuativo annuale, la Regione si è dotata di strumenti che consentono una **moderna gestione del proprio patrimonio immobiliare**.

II Programma triennale di Politica Patrimoniale Un Programma triennale di Politica Patrimoniale "scorrevole" su base annua verrà a determinare un processo di ottimizzazione dell'uso del patrimonio immobiliare regionale nel rispetto delle politiche di sviluppo sociale ed economico dei territori interessati, senza peraltro portare pregiudizio ai processi di valorizzazione già avviati.

Si otterranno in tal modo:

- contenimento delle spese per la gestione, l'utilizzo e la manutenzione degli immobili;
- messa a valore del patrimonio da reddito;

- ottimizzazione dei risultati anche in funzione del processo di outsourcing con Res S.p.A.;
- verifica degli strumenti per la capitalizzazione degli oneri attualmente sostenuti per canoni di affitto attraverso l'acquisizione in proprietà di sedi da destinare ad uffici regionali in Perugia e Terni;
- adeguamento canoni di affitto o concessione beni agroforestali;
- ricavi da dismissioni;
- ricavi da concessioni per le acque minerali.

Si intende alienare, assumendo a riferimento gli elenchi allegati al Piano attuativo di cui al citato atto di G.R. 955/03, **almeno il 50%**, in termini di superficie fondiaria, delle aziende agrarie affidate a terzi con contratti di Concessione, nonché il 30% dei fabbricati rurali.

Uno specifico ragionamento va altresì dedicato al processo di **valorizzazione- dismissione patrimoniale riferito ai beni a destinazione sanitaria.**

Con il completamento della prima fase di realizzazione della nuova rete ospedaliera umbra si sono resi disponibili complessi immobiliari di grande rilievo (policlinico di Monteluca, Ospedali Civili di Foligno, Città di Castello e Orvieto) per i quali si sta lavorando mediante una complessa operazione finanziaria per la loro valorizzazione immobiliare al fine di ricavarne le risorse necessarie per assicurare il completamento e l'attivazione delle nuove strutture ospedaliere e l'innovazione tecnologica delle stesse senza gravare sulle risorse ordinarie a disposizione del sistema sanitario regionale.

Le attività riguarderanno:

- la costituzione di un fondo immobiliare ad apporto locale ai sensi dell'art. 14 bis della L.86/1984 attraverso programma di valorizzazione e successiva alienazione (50 Milioni di euro);
- l'alienazione mediante procedure previste dalla L.14/1997 e successive modificazioni e acquisizione al bilancio regionale del valore di cessione(5 milioni di euro).

