



REGIONE DELL'UMBRIA

Documento annuale
di programmazione
della Regione Umbria
2004-2006

INDICE

Presentazione

Capitolo 1

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

1.1	<i>Il quadro congiunturale dell'economia internazionale e italiana.....</i>	«	1
1.1.1	<i>La congiuntura internazionale e le prospettive di medio periodo</i>	«	1
1.1.2	<i>La congiuntura italiana e le prospettive di medio periodo</i>	«	4
1.2	<i>Le scelte di politica economica del Governo: Dpef 2004-2007 e Finanziaria 2004.....</i>	«	7
1.3	<i>Il quadro dell'economia umbra.....</i>	«	17
1.3.1	<i>Situazione generale e settori economici</i>	«	19
1.3.2	<i>Stime sull'andamento dell'economia umbra nel 2003.....</i>	«	39
1.3.3	<i>Gli scenari di previsione dell'economia umbra di medio periodo</i>	«	44

Capitolo 2

Le grandi questioni regionali.....« 53

2.1	<i>Il Patto per lo sviluppo dell'Umbria</i>	«	54
2.1.1	<i>Lo stato di attuazione del Patto per lo sviluppo dell'Umbria</i>	«	55
2.1.2	<i>Il punto politico sull'attuazione del Patto per lo sviluppo</i>	«	67
2.2	<i>Gli sviluppi del processo federalista</i>	«	69
2.3	<i>Previsione sugli effetti dell'allargamento dell'Unione europea</i>	«	79
2.4	<i>Elementi di analisi per l'evoluzione strutturale di lungo periodo dell'economia umbra..</i>	«	86
2.4.1	<i>L'impatto delle tendenze demografiche e del mercato del lavoro sullo sviluppo economico dell'Umbria</i>	«	86
2.4.2	<i>Il possibile impatto dell'evoluzione strutturale dell'economia internazionale e nazionale sullo sviluppo dell'Umbria</i>	«	93
2.5	<i>Lo scenario di riferimento per la prossima legislatura e le linee di azione conseguenti ...</i>	«	97

Capitolo 3

Gli indirizzi e gli obiettivi della programmazione regionale pag. 103

	<i>Il testo dei Protocolli d'intesa dei Tavoli tematici</i>	«	104
3.1	<i>Politiche per il rafforzamento della competitività dell'Umbria.....</i>	«	132
3.1.1	<i>Cenni sullo scenario generale di riferimento.....</i>	«	132
3.1.2	<i>Il "pacchetto Umbria": le linee strategiche</i>	«	135
3.2	<i>Potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività.....</i>	«	141
3.2.1	<i>Infrastrutture e trasporti.....</i>	«	141
3.2.2	<i>Sviluppo e qualità del sistema delle imprese</i>	«	151
	<i>Imprese industriali, dell'artigianato e del commercio</i>	«	151
	<i>Imprese agricole</i>	«	160
3.2.3	<i>Energia</i>	«	165

3.3	<i>Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria</i>	«	168
3.3.1	Ambiente e territorio.....	«	169
3.3.2	Sviluppo e qualità del sistema rurale	«	186
3.3.3	Beni culturali e turismo	«	188
3.4	<i>Riqualificazione e sostenibilità del sistema di welfare, tutela del diritto alla salute e promozione dei diritti di cittadinanza</i>	«	191
3.4.1	Protezione della salute e sostenibilità finanziaria del sistema sanitario regionale.....	«	191
3.4.2	Protezione sociale	«	206
3.4.3	Immigrazione	«	212
3.4.4	Politica per la casa	«	214
3.5	<i>Politiche attive del lavoro</i>	«	216
3.6	<i>Sviluppo del sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca</i>	«	221
3.7	<i>Riforma della pubblica amministrazione</i>	«	226
Capitolo 4			
Le linee di programmazione economico-finanziaria			« 229
4.1	<i>Scenario di riferimento e prospettive</i>	«	229
4.2	<i>Gli indirizzi per la manovra finanziaria</i>	«	236

PRESENTAZIONE

Il Documento annuale di programmazione (Dap) 2004-2006, rispetto alle precedenti stesure, presenta la novità di una elaborazione a parte dello Stato di attuazione delle attività previste nel precedente Dap, che assume la denominazione di “Verifica di risultato relativa agli obiettivi del Dap 2003-2005”.

La ragione di tale scelta si deve alla maggior rilevanza, che nel corso del tempo, ha assunto la necessità di monitorare il complesso dell'azione amministrativa dell'Ente quale momento di controllo dell'attività svolta in relazione agli obiettivi prefissati. In ogni caso permane la contiguità e la stretta relazione con la parte “programmatica” contenuta nel Documento annuale di programmazione vero e proprio.

Il Dap 2004-2006 si pone comunque in continuità con le edizioni precedenti ed in particolare con quella del Dap 2003-2005, in quanto provvede a fissare e tempificare gli indirizzi e le attività prioritarie per l'anno 2004 relativamente all'attuazione degli obiettivi e degli impegni del Patto per lo sviluppo dell'Umbria.

Inoltre la parte relativa al quadro economico-sociale - oltre al solito set di indicatori socio-economici della realtà regionale in confronto con i dati nazionali e con quelli delle altre realtà territoriali, predisposto in base agli ultimi dati e stime disponibili su base regionale – contiene due scenari di previsione dell'economia umbra per il periodo 2004-2006, a causa della notevole incertezza che caratterizza la situazione economica internazionale e nazionale.

La parte dedicata alle grandi questioni regionali affronta i temi relativi alle principali sfide con cui occorrerà presumibilmente misurarsi nel prossimo decennio, e risulta pertanto più ampia ed approfondita che in passato.

In essa vengono in particolare trattati gli sviluppi del processo federalista, l'impatto delle tendenze economiche e demografiche con la predisposizione di uno scenario di previsione di lungo periodo, le prospettive di allargamento dell'Unione europea, nonché le tendenze dei sistemi economici dei paesi avanzati.

Tali questioni sono analizzate mettendo in evidenza le probabili conseguenze ed opportunità per il sistema economico umbro, nonché le esigenze di adeguamento/aggiustamento che essi pongono alla Regione dell'Umbria.

Le risposte regionali non potranno che partire dal metodo individuato e che si sta attuando nel Patto per lo Sviluppo, ovvero dalla condivisione di analisi, scelte, indirizzi e priorità e dalla conseguente attuazione delle scelte in grado di accompagnare lo sviluppo regionale verso un sentiero più virtuoso.

La parte dedicata agli indirizzi e agli obiettivi della programmazione regionale, che è stata sviluppata a partire dai Protocolli d'intesa di ciascun Tavolo tematico, si concentra in particolare – per dare da subito risposte rispetto al tema della

competitività - su un paragrafo dedicato, che espone un'analisi di contesto, la concezione e gli intendimenti della Regione per promuovere e sostenere la competitività del sistema umbro.

Di seguito, secondo la classificazione del Patto, si espongono dettagliatamente le attività prioritarie che la regione intende mettere in campo nel corso del 2004 per dare seguito a impegni ed obiettivi del Patto, a partire da quelle definite nei Protocolli d'intesa.

Il Dap 2004-2006 sviluppando i punti sopra evidenziati adempie quindi al compito di indirizzo politico-amministrativo assegnatogli dalla LR 13/2000, nel quadro delle novità introdotte dal Patto.

Le informazioni, i dati e le analisi riportate ne fanno pertanto 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

1.1.1 La congiuntura internazionale e le prospettive di medio periodo

L'economia internazionale nel periodo 2002-2003 ha attraversato una **fase di crescita estremamente modesta** sia a livello globale che con riferimento ad alcune aree geografiche.

Le incertezze connesse alla crisi irachena hanno contribuito al diffondersi nei paesi industriali di una posizione di attesa da parte di consumatori ed investitori e di conseguente stallo nelle attività produttive. Nonostante il miglioramento di diversi indicatori congiunturali, non si è verificata nella seconda metà del 2003 quella ripresa delle attività economiche che molti osservatori si attendevano. Infatti, come sottolineato dal National Bureau of Economic Research, la fine della flessione del 2001 non ha significato un automatico ritorno dell'economia USA a normali condizioni di funzionamento. La ripresa dei consumi privati, sostenuta in America sin dalla seconda metà del 2002, non si è riflessa in un incremento dell'attività produttiva; tale fenomeno è spiegabile con l'eccesso di formazione di capitale creato negli anni precedenti lo shock dell'11 settembre e che si è quindi tradotto in un fattore di freno alle spese di investimento in beni strumentali.

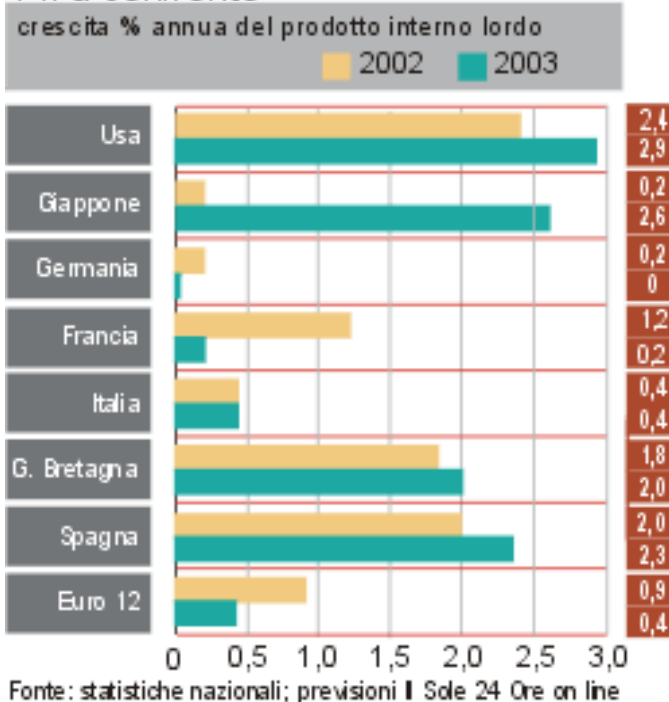
In particolare, del rallentamento della congiuntura americana ha risentito l'area europea che non sembra in grado di trovare al proprio interno **stimoli autonomi alla ripresa**. Diversi fattori di freno vincolano il ciclo europeo rispetto a quello americano; vanno ricordati in particolare:

- il rafforzamento dell'euro sul dollaro, per il quale si stima che per ogni 5% di rivalutazione del cambio effettivo

nominale l'Unione Europea tenda a perdere circa 3-4 decimi di punto di crescita del PIL;

- la maggiore tendenza al ristagno dell'Europa rispetto agli Stati Uniti nella quale il clima di fiducia degli operatori economici tende a mantenersi estremamente basso;
- il pesante rallentamento del "principale motore" della crescita europea, ovvero l'economia tedesca la cui evoluzione ciclica è da tempo in bilico tra stagnazione e recessione.

Pil a confronto



Lo scenario evolutivo per il 2004 conferma la previsione di **consistenti segnali di ripresa** negli Stati Uniti d'America e, in modo più esitante, nei paesi asiatici e in Europa.

In particolare l'economia americana si collocherebbe ad un tasso di crescita medio del 2,9% nel 2003, con prospettive di aumento del PIL del 3,5-4% e oltre nel 2004, rafforzate dalla forte impennata nel terzo trimestre 2003 (oltre +8%).

L'area euro viaggerebbe, a rimorchio di quella americana, scontando un ritardo nei tempi e nell'intensità della ripresa; il tasso di crescita del PIL si collocherebbe attorno allo 0,5% nel 2003 e intorno all'1,8% nel 2004. Su questa performance peserebbero il contributo negativo del canale estero e la debolezza degli investimenti, nonché un non brillante andamento dei consumi.

Inoltre non mancano **motivi di qualche preoccupazione** se ci si colloca in un'ottica di medio periodo. Numerosi osservatori guardano infatti con preoccupazione ad alcune caratteristiche

**Lo scenario
evolutivo
per il 2004**

strutturali della ripresa americana e a persistenti condizioni di debolezza dell'economia europea.

In particolare, non va trascurata l'inversione di tendenza in atto a livello mondiale rispetto alla quota di prodotto detenuta dall'Asia che attualmente si colloca al 24% circa del totale. Vanno soprattutto analizzati i trend di crescita delle economie asiatiche - ed in particolare della Cina - e la loro capacità di penetrazione sul mercato che accelererà ancor di più nei prossimi anni.

Il ricorso a strumenti protezionistici talvolta accennato anche da esponenti del governo italiano non è praticabile in un mercato globale perché porterebbe solo a una progressiva marginalizzazione dell'economia europea.

La proposta di rivalutazione dello Yuan, la moneta cinese, è minimalistica in quanto potrebbe avere effetti di breve periodo ma essere totalmente irrilevante nel medio lungo termine.

L'espansione della Cina, nonché dell'India, non è più dovuta soltanto alla concorrenza di queste realtà sulle produzioni di basso valore aggiunto, ma è ormai fortemente caratterizzata anche dalla delocalizzazione di impiegati e quadri qualificati. Più correttamente, come suggerito da più parti, l'Europa deve far fronte ad un enorme problema di competitività, recuperando perciò dinamicità investendo su ricerca e occupazione. Sono questi i temi di Lisbona, ovvero le priorità dell'Unione europea con i quali ci si impegnava tra l'altro ad investire il 3% del PIL in ricerca, a favorire fiscalmente l'innovazione, a rafforzare le strutture di formazione.

Numerosi istituti e banche d'affari del mondo segnalano il rischio per l'economia europea e anche, seppur in misura minore, per quella americana di una ripresa breve e limitata al solo biennio 2004-2005 se non si inciderà più significativamente sulle difficoltà strutturali che per gli USA sono principalmente legate al disavanzo delle partite correnti e al deficit federale, mentre per l'Europa riguardano principalmente la perdita di competitività e la scarsa capacità di ricerca ed innovazione.

La perdita di competitività dell'economia europea

Le strategie volte a delineare in prospettiva "lunga" un nuovo modello di sviluppo tendono a scarseggiare. Sembra infatti prevalere un approccio più pragmatico per rimettere in movimento il ciclo nel breve e medio termine. Per tale finalità vengono prospettate diverse soluzioni tra loro a volte contraddittorie. Schematizzando al massimo dal dibattito politico ed economico sembrano emergere le **seguenti soluzioni per le economie europee:**

- 1) incrementare la domanda globale attraverso provvedimenti di abbattimento fiscale che favoriscano soprattutto imprese e ceti benestanti;
- 2) aumentare la domanda sostenendo prevalentemente i ceti di reddito medio-inferiori; tali provvedimenti, più che con la

detassazione (che per queste categorie sociali ha minori effetti) si ottengono soprattutto con un moderato ma generale aumento delle retribuzioni, un aumento dell'occupazione, una politica di crediti al consumo di beni durevoli e a sostegno degli investimenti immobiliari;

3) l'avvio di imponenti programmi di lavori pubblici ordinari e straordinari;

4) una riforma dei mercati del lavoro che miri a realizzare piena flessibilità in entrata ed in uscita ed abbia come effetto derivato ma prevedibile una diminuzione del costo attraverso minori livelli di retribuzioni lorde da ottenere con provvedimenti di defiscalizzazione degli oneri sociali;

5) la riforma del sistema di welfare che preveda un completo sistema di ammortizzatori sociali volti ad assicurare ai lavoratori una rete minima di protezione mediante forme di salario sociale e di pensione sociale per gli anziani poveri;

6) la riforma delle pensioni nei paesi dell'Unione europea al fine di adeguare l'erogazione pensionistica in paesi a crescente invecchiamento, con effetti derivati nel breve medio termine di utilizzare le risorse rese disponibili per finanziare altre spese all'interno o anche al di fuori della spesa sociale.

Tutte queste possibili soluzioni mirano a stimolare una duratura ripresa economica, ma **sono tra di loro a volte alternative e anche contraddittorie**. Inoltre, alcune di esse potrebbero avere nel breve termine effetti di depressione della domanda globale e/o di scoraggiare le aspettative degli operatori. Su tutto grava poi il problema del finanziamento, trattandosi spesso di soluzioni "costose", con rilevanti effetti sui bilanci pubblici che in molti paesi europei e negli USA versano in condizioni non floride. Gli **strumenti disponibili per assicurare il finanziamento di tali provvedimenti** sono essenzialmente tre: ricorso all'indebitamento attraverso il mercato, il ricorso al sistema bancario, il taglio di spese; quest'ultimo, che potrebbe accrescere teoricamente l'efficienza del sistema nel medio lungo termine, avrebbe tuttavia effetti depressivi sulla domanda a breve, quali che siano le spese prescelte. In ogni caso tutte queste scelte vedono un **accrescimento del ruolo pubblico**, destinato a proporsi come regolatore, promotore e debitore di ultima istanza.

1.1.2 La congiuntura italiana e le prospettive di medio periodo

Come nel resto dell'Europa continentale, **in Italia non si intravedono ancora segnali di una ripresa dell'attività economica**. Al contrario si registra nel 2003 un andamento del Pil che ha indotto alcuni analisti a parlare di "recessione tecnica", anche se per altri l'esame del complesso degli indicatori congiunturali disponibili fa ritenere più corretto parlare di "stagnazione".

In ogni caso la principale preoccupazione congiunturale non riguarda tanto l'andamento del Pil italiano negli ultimi mesi, quanto l'analisi dell'andamento delle variabili che lo compongono.

In realtà la stazionarietà del Pil in Italia “nasconde” **un accumulo di scorte**, cioè un eccesso di produzione per il “magazzino” da parte delle imprese. Nel secondo semestre 2003 dovrebbe verificarsi un lieve aumento delle componenti di domanda (consumi e investimenti) – come emerge dalla stima preliminare dell'Istat relativa al Pil per il terzo trimestre 2003 – che comporterebbe quindi una variazione complessiva del Pil italiano nel 2003 attorno allo 0,3% - 0,4%.

**La
stagnazione
del 2003**

Tab. n. 1 - Come va il 2003

Principali previsioni dell'economia italiana per il 2003 effettuate negli ultimi mesi dai centri di ricerca; variazioni % annue salvo diversa indicazione

Aggregato economico	Isae (ott. 03)	Ref.Irs (ott. 03)	Ue (ott. 03)	Fmi (sett. 03)	Prometeia (ott. 03)	Confindustria (sett. 03)
Pil	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3
Consumi delle famiglie	1,9	1,9	2,0	1,1	1,9	1,1
Investimenti fissi lordi	-1,5	-1,2	-2,1	0,6	-1,6	-0,4
Esportazioni	-1,9	-1,3	-2,3	-1,2	-2,2	-1,3
Importazioni	2,0	2,2	1,7	1,8	2,0	2,2
Prezzi al consumo	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8	2,7
Bilancia dei pagamenti (miliardi di euro)	n.d.	-16,3	n.d.	-14,3	-16,0	-13,0
Disoccupazione (tasso %)	8,8	8,8	8,8	9,0	8,7	8,6
Cambio dollaro/euro	1,13	1,14	1,13	1,12	1,12	1,12
Indebitamento amministrazioni pubbliche (% sul PIL)	2,7	2,9	2,6	2,8	2,7	2,8

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

Infatti la fiducia degli operatori sembra non mostrare segni di risveglio; le aspettative degli imprenditori circa il livello della produzione nei prossimi mesi non registrano segnali di ottimismo; i consumi delle famiglie sono influenzati da un significativo **differenziale tra inflazione percepita ed inflazione registrata dall'Istat.**

A tale riguardo occorre segnalare una divaricazione sempre più netta tra l'andamento delle retribuzioni e quello dell'indice dei prezzi al consumo. Oltre ai dati dell'Istat, diversi studi di altri istituti economici (ad es. il Rapporto sulle retribuzioni in Italia dell' OD&M e della Cgia di Mestre) mostrano per le diverse categorie e in base alla elaborazione di dati Istat, variazioni ben più sensibili dei prezzi al consumo.

Il fenomeno, sicuramente molto avvertito nell'ultimo biennio, è tuttavia iniziato da diversi anni, come dimostrano numerosi studi di centri di ricerca universitari e istituzioni quali la Banca d'Italia e il Cnel. In particolare, secondo il rapporto Cnel 2002 sulla

**La riduzione
del potere
d'acquisto**

distribuzione del reddito in Europa, la quota di redditi da lavoro dipendente sul Pil dal 1972 al 2000, è scesa in Italia dal 50,6% al 40,6% con una forte accelerazione nel periodo 1990-2000. Non essendosi contemporaneamente verificata una espansione della quota di lavoratori autonomi sul totale degli occupati (attorno a circa il 30 %), se ne deduce una sensibile riduzione del potere di acquisto di una buona parte di popolazione italiana con ripercussioni inevitabili sui consumi.

Al di là di qualsiasi valutazione sulle cause di tale fenomeno, risulta evidente la insostenibilità nel lungo periodo, in termini di contributo alla crescita del PIL, di tale andamento.

Un altro fattore che sta condizionando negativamente l'attività economica italiana e che si ripercuote sul grado di fiducia delle imprese, è la **debolezza dell'export**. Come gli altri partner europei, l'Italia sconta infatti la debolezza della domanda globale e l'apprezzamento dell'euro.

Ma la caduta delle esportazioni italiane è stata notevolmente superiore a quelle registrate da Francia e Germania. Questa difficoltà di tenuta del *made in Italy* non può essere letta solo in chiave congiunturale, ma va piuttosto riferita nella tendenza almeno decennale di perdita di competitività dell'export italiano.

A prezzi costanti, la quota dell'Italia sugli scambi mondiali si è ridotta dal 4,5% della metà degli anni Novanta al 3,6% del 2002 come ricavabile ad esempio dall'analisi del Centro Studi di Confindustria.

Riguardo agli **investimenti**, l'andamento non positivo - oltre che attribuibile al clima di fiducia degli operatori economici e influenzato dai fattori precedentemente descritti - sconta il perdurare delle ripercussioni negative della fine degli incentivi fiscali (ad es. gli effetti di rimbalzo della Legge Tremonti Bis), mentre potrebbe trovare delle influenze positive da manovre di riduzione del costo del capitale a partire dalla seconda metà del 2003, qualora si registrassero interventi in tal senso della BCE e conseguentemente del sistema bancario italiano.

Quanto al **mercato del lavoro** è prevedibile un certo rallentamento della dinamica dell'occupazione, conseguente agli effetti ritardati della decelerazione dell'attività economica. La domanda di lavoro tornerebbe comunque ad accelerare già nel 2004. A riflesso di queste evoluzioni l'elasticità dell'occupazione rispetto al Pil diminuirebbe nel biennio 2003-2004 per poi riportarsi in prossimità dei valori registrati nella media del periodo 1998-2001.

Nel contesto appena descritto, sembra difficile attendersi nel breve periodo una evoluzione dell'economia italiana che vada oltre una

timida ripresa. Per questo tutti i principali istituti di ricerca concordano nel valutare il tasso di crescita dell'economia italiana intorno **all'1,4% nel 2004 e al 2,3% nel 2005**, più o meno in linea con gli andamenti previsti per l'area dell'euro.

Questa ipotesi di crescita è condizionata da una positiva evoluzione della domanda in Europa e nel resto del mondo, nonché dall'attuazione di una politica di bilancio che cerchi di bilanciare l'obiettivo del pareggio dei conti pubblici sul medio termine con quello di sostenere lo sviluppo economico.

**Le
prospettive
dell'economia
italiana nel
breve periodo**

Tab. n. 2 - Come andrà il 2004

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

Aggregato economico	Isae (ott. 03)	Ref.Irs (ott. 03)	Ue (ott. 03)	Fmi (sett. 03)	Prometeia (ott. 03)	Confindustria (sett. 03)
Pil	1,5	1,4	1,5	1,7	1,4	1,4
Consumi delle famiglie	2,1	1,7	1,9	1,9	2,0	1,4
Investimenti fissi lordi	2,9	2,3	2,0	3,0	2,9	2,6
Esportazioni	4,0	6,7	4,9	6,2	3,7	4,7
Importazioni	5,8	6,9	5,7	6,2	5,9	5,0
Prezzi al consumo	2,2	2,3	2,3	2,0	2,1	2,0
Bilancia dei pagamenti (miliardi di euro)	n.d.	-16,4	n.d.	-11,5	-14,2	-10,0
Disoccupazione (tasso %)	8,7	8,6	8,8	9,0	8,5	8,2
Cambio dollaro/euro	1,14	1,17	1,16	1,12	1,23	1,07
Indebitamento amministrazioni pubbliche (% sul PIL)	2,5	3,2	2,8	2,6	3,1	2,5

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

1.2 Le scelte di politica economica del Governo: Dpef 2004-2007 e Finanziaria 2004

La globalizzazione e l'Unione monetaria europea hanno sottratto ai governi nazionali competenze soprattutto con riferimento alla crescita e alla stabilità macroeconomica. Allo stesso tempo i governi nazionali hanno maggiori competenze e responsabilità in tema di equità e di efficiente allocazione delle risorse. La valutazione sul ruolo e sulle scelte dei governi nazionali non può che partire da questi presupposti.

Il criterio ispiratore di una politica economica che risponde alla precedente considerazione non può quindi che essere quello, più volte ribadito da istituzioni economiche e nel dibattito politico, del "rigore e sviluppo".

Per l'Italia, conciliare rigore e sviluppo significa avviare **riforme che riducano significativamente il debito pubblico** e, successivamente, **finanziare politiche di rilancio dell'economia**. È questo l'unico modo per cercare di agganciare la ripresa economica quando essa si verifica, e di fronteggiare i periodi di stagnazione quale quello che stiamo attraversando.

Le manovre economiche del governo nazionale nel periodo 2001-2003, improntate soprattutto a **misure una-tantum** volte ad aumentare il gettito a breve, con il rischio di **pregiudicare le entrate e uscite future**, e dunque di peggiorare il debito pubblico, hanno perso di vista gli obiettivi di medio periodo.

Infatti i condoni tributari, spesso utilizzati in questi anni, e anche nell'ultima manovra finanziaria 2004, spingono il debito verso l'alto ingenerando nel contribuente l'aspettativa che le sanatorie verranno ripetute, con **effetti negativi duraturi** sul gettito fiscale.

Valga ad esempio la certificazione delle entrate tributarie per il 2003 comunicata dal Sottosegretario all'economia al Parlamento nell'agosto 2003, dalla quale si desume una perdita di 10 miliardi di euro rispetto agli incassi previsti. Tenendo presente che le previsioni contenevano un gettito straordinario da "condono" di 5 miliardi di euro che a consuntivo sono diventati 13, la perdita di gettito "reale" ammonta a circa 18 miliardi di euro che corrispondono all'ammontare di una manovra finanziaria annuale.

Questo circolo vizioso sconta inoltre la tendenza spesso avvertita da parte dell'attuale governo a sovrastimare le previsioni di crescita economica, con i conseguenti effetti di sovradimensionamento delle stime sulle entrate fiscali.

Il **condono edilizio** ricompreso nella manovra finanziaria 2004, invece, rischia di avere due effetti negativi: in primo luogo quello di alimentare il dissesto del territorio italiano incrementando le costruzioni abusive; in secondo luogo, di appesantire i futuri bilanci statali di ulteriori spese in quanto in caso di calamità naturali, lo Stato si troverebbe a dover risarcire i costruttori abusivi nelle zone a rischio.

Le **vendite di immobili mediante cartolarizzazioni**, se non opportunamente preparate, possono creare problemi nel futuro (come indicano le difficoltà incontrate nel 2003 dal programma di vendite di Scip2), quando dovranno dar luogo a **vendite reali** per rimborsare i sottoscrittori dei titoli. Critico è il caso delle operazioni di sale-and-lease-back (vendita a terzi che poi riaffittano ai proprietari originari) su immobili utilizzati da enti pubblici, che irrigidiscono per decenni i bilanci futuri con la spesa per affitti.

Riguardo i **tagli della spesa**, auspicabili qualora fossero improntati ad una logica di reale eliminazione di “sprechi”, risultano invece negativi se effettuati in maniera indiscriminata.

Tab. n. 3 – DPEF 2004-2007 e Nota aggiornamento DPEF: L'economia italiana nel 2002 e le stime per il 2003 (variazioni % a prezzi 1995 salvo diversa indicazione)

	DPEF 2004-2007		Nota Aggiornamento DPEF
	2002	2003	2003
PIL ai prezzi di mercato	0,4	0,8	0,5
Importazioni di beni e servizi	1,5	3,7	2,0
Consumi finali nazionali	0,7	1,2	n.a.
- spesa delle famiglie residenti	0,4	1,2	1,8
- spesa della P. A. e I.S.P	1,7	1,4	1,4
Investimenti fissi lordi	0,5	0,8	-0,6
- macchinari, attrezzature e vari	0,6	0,4	n.a.
- costruzioni	0,3	1,4	n.a.
Domanda finale	0,7	1,2	n.a.
Variazione delle scorte e oggetti di valore (*)	0,4	0,1	n.a.
Esportazioni di beni e servizi	-1,0	2,0	-1,5
Tasso d'inflazione al consumo	2,4	2,4	2,9
Costo del lavoro per unità di prodotto (**)	3,1	3,1	3,1
Occupazione (Unità di lavoro in migliaia)	1,5	1,0	0,6
Tasso di disoccupazione (in percentuale della forza lavoro)	9,0	8,8	8,7
Tasso di occupazione (tasso specifico età 15-64 anni)	55,4	56,1	56,1
Saldo corrente Bilancia dei pagamenti (in rapporto al PIL)	-0,6	-0,6	-1,1

(*) contributo relativo alla crescita del PIL

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

n.a. = non aggiornati

Fonte: DPEF 2004-2007, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Nota di aggiornamento al DPEF 2004-2007 del 30 settembre 2003

Infatti, la sostanziale rinuncia a intervenire in **modo mirato sulla spesa**, limitandosi ad interventi che consistono nell'imposizione di tetti, senza tentare una riconsiderazione di scelte e singoli programmi, si traduce spesso in un conseguente rinvio del problema e, in molti casi, nel sostanziale aggiramento dei tetti. Emblematica è la vicenda del **blocco del turn-over del pubblico impiego**, che compare da almeno dieci anni in tutte le finanziarie (e quella del 2004 non fa eccezione).

L'allocazione delle risorse raccolte in modo così costoso per il futuro presenta numerosi elementi critici. Ad esempio, per quanto

**Le scelte di
allocazione
delle risorse
pubbliche**

riguarda gli interventi sulla spesa sociale con un particolare riferimento all'assenza di un insieme di **ammortizzatori sociali** che copra l'intero mercato del lavoro, l'intento del Patto per l'Italia del 2002 di destinare a un rafforzamento dell'indennità di disoccupazione 700 milioni di euro (cifra largamente insufficiente a riportarci in linea con i principali paesi europei, ma pur sempre un primo passo) **non ha trovato applicazione**, essendo gran parte dello stanziamento stato poi usato per rifinanziare convenzioni in essere tra scuole e cooperative di pulizia.

Gli interventi sugli ammortizzatori non compaiono invece nella proposta della Finanziaria 2004, mentre circa 500 milioni di euro sono destinati a finanziare un "bonus neonati" di mille euro, a partire dal secondo figlio. In quest'ultimo caso si tratta di un provvedimento che eroga **un sussidio generalizzato** e per un ammontare molto modesto e di dubbia efficacia per incentivare la natalità.

Peraltro una simulazione effettuata dall'Istat riguardo l'impatto di tale provvedimento e di quello relativo alla proroga della detrazione Irpef del 36% per le spese di recupero del patrimonio edilizio, rileva un aumento medio del reddito disponibile familiare di 20 euro nel 2004 (+0,07%) rispetto allo scenario a legislazione invariata.

Al tempo stesso, i Comuni che con i loro servizi possono efficacemente ridurre le spese di sostentamento dei figli, subiscono i **tagli ai trasferimenti alla finanza decentrata**, mentre viene riproposto il **congelamento dell'autonomia tributaria locale**, impedendo a Regioni e Comuni di intervenire sulle addizionali, in modo quindi poco coerente rispetto alla logica del "federalismo fiscale".

Infine, l'efficacia di alcune **misure "per lo sviluppo"**, come contributi per l'acquisto di decoder o personal computer e l'istituzione di un centro italiano per la ricerca tecnologica avanzata, sembra piuttosto modesta; infatti, anziché cercare di **concentrare le risorse su pochi interventi**, sembra essere stata scelta – in questi anni e soprattutto nella proposta della finanziaria 2004 – la logica di un'insieme di interventi simbolici in materia di politiche per la famiglia, dell'innovazione tecnologica, ecc.....

In particolare sulla manovra finanziaria 2004 le Regioni italiane hanno sottolineato cinque questioni fondamentali la cui soluzione è ineludibile per evitare il collasso del sistema regionale:

**Il parere
delle Regioni
sulla manovra
finanziaria
2004**

- **Copertura oneri di assistenza sanitaria per gli immigrati regolarizzati:** A seguito della "legge Bossi – Fini" sulla emersione e sulla regolarizzazione dell'immigrazione extracomunitaria le Regioni sono state gravate dei

conseguenti oneri senza l'accompagnamento delle necessarie risorse aggiuntive in difformità dall' Accordo dell'8 agosto 2001, dove il Governo si impegnava "ad accompagnare eventuali variazioni in incremento dei Livelli Essenziali di Assistenza, decise a livello centrale, con le necessarie risorse aggiuntive".

- **Sottostima del fabbisogno sanitario nazionale:** il tavolo di monitoraggio sui Livelli Essenziali di Assistenza ha concluso nel mese di luglio 2003 la rilevazione sui costi dell'assistenza sanitaria per il 2001 evidenziando un disavanzo di 3,9 miliardi di euro (7.549 miliardi di lire). Lo Stato pertanto dovrà verificare la congruità delle risorse stabilite nell'accordo dell'8 agosto, sulla base dei lavori dei tavoli di monitoraggio e verifica sui LEA effettivamente erogati e sulla corrispondenza ai volumi di spesa stimati. Per il 2004 è stata segnalata dalle Regioni una sottostima di circa 5 miliardi di euro. Va inoltre considerata l'impossibilità per le Regioni di utilizzare le leve fiscali (IRAP e addizionali IRPEF) per fare fronte alle responsabilità che l'Accordo dell'8 agosto 2001 ripartiva tra Stato e Regioni.
- **Adeguamento delle risorse di cassa per il fabbisogno sanitario:** le Regioni, in attuazione dell'accordo dell'8 agosto 2001, concordano sul fatto che i tavoli di monitoraggio sugli adempimenti della spesa sanitaria debbano costituire la premessa per l'erogazione a saldo delle risorse, tuttavia l'attuale applicazione di questo meccanismo determina una dilazione nei tempi di erogazione delle risorse (per il 2002 restano scoperti 7,8 miliardi di euro e per i primi 10 mesi del 2003 risultano scoperti circa 4 miliardi di euro) insostenibile per le casse regionali e tale da mettere in crisi il sistema delle piccole e medie imprese del settore. Occorre quindi modificare in via legislativa le procedure e l'ammontare delle somme anticipate, assicurando altresì tempi certi nell'erogazione di tali anticipazioni.
- **Assicurare la continuità nel trasferimento di risorse per il decentramento amministrativo:** nel 2004 rischia di aprirsi un vuoto legislativo che impedirebbe di garantire e assicurare la continuità di detti trasferimenti in quanto la legge finanziaria 2003 ne differiva la proroga al 1 gennaio 2004, ritenendo che nel 2003 gli stessi potessero confluire nel meccanismo del D. Lgs. 56/2000. Poiché tale convergenza ormai pare non realizzabile, occorre nella

legge finanziaria 2004 una norma che differisca il regime dei trasferimenti, quanto meno, al primo gennaio 2005.

- **Esclusione degli oneri aggiuntivi del contratto del personale regionale per il biennio 2002 – 2003 dal Patto di Stabilità Interno.**

Le Regioni rilevano inoltre che l'impostazione della manovra è caratterizzata da elementi di centralismo, non sblocca lo stato di stallo del federalismo fiscale e introduce nuove criticità e incertezze nella finanza regionale.

Emblematici di questi tre indirizzi sono:

- le numerose disposizioni che introducono modifiche normative, organizzative e finanziarie in settori anche di competenza regionale quali ad esempio l'agricoltura, l'edilizia residenziale, le politiche sociali, l'incentivazione alle imprese, la sanità, il settore idrico, il diritto allo studio universitario;
 - la riduzione della questione del federalismo fiscale alla mera proroga fino al 2004 dei tempi dell'Alta Commissione; di tale questione si tratta ampiamente nell'apposita sezione del Capitolo 2;
 - alcune specifiche disposizioni, quali, a titolo esemplificativo, quelle sottoelencate, che riversano oneri finanziari assai consistenti su una finanza regionale che nello stallo del federalismo fiscale non dispone di alcun mezzo per farvi fronte:
- Fondo lotta alla droga (art. 13, comma 4): vengono escluse dal Fondo per le politiche sociali le risorse per la lotta alla droga delineando una sottrazione di risorse al Fondo indistinto che veniva assegnato alle Regioni per la parte prevalente;
 - Istituzione reddito di ultima istanza (art. 16): il concorso dello Stato per questa finalità dovrebbe essere supportato da adeguate nuove risorse che non risultano indicate; questo nuovo intervento prefigura quindi un'ulteriore sottrazione di risorse al Fondo per le politiche sociali ed un onere a carico delle Regioni;
 - Fondo per le aree sottoutilizzate e fondo per gli investimenti: le Regioni, come già evidenziato in occasione della precedente legge finanziaria, pur condividendo l'obiettivo di incrementare l'efficacia e l'efficienza del finanziamento degli investimenti, ribadiscono la necessità di superare la gestione centralizzata dei Fondi che confligge con l'autonomia delle Regioni, dirette responsabili dello sviluppo dei propri territori. Si richiama, inoltre, l'attenzione sulla norma che estende le procedure CIPE in materia di monitoraggio, revoca e riprogrammazione a tutti gli

interventi stabiliti negli Accordi di programma quadro per la quale sarebbe opportuno concordarne l'attuazione.

- Articolo 50 Legge finanziaria: Le Regioni ritengono che questo articolo precostituisca vincoli ed obblighi alle stesse in materia di politiche di investimento e di indebitamento e che il relativo meccanismo di compartecipazione finanziaria debba scaturire solo da obblighi reciprocamente concertati. Comunque le Regioni ritengono condivisibile il principio di attivare sinergie finanziarie, ma lo ritengono attuabile solo quando sarà realizzato il sistema del federalismo fiscale. Le Regioni chiedono quindi l'eliminazione dei commi 2 e 3 di detto articolo.
- Art. 51 del decreto legge: riversa in altri settori, anche di spesa di investimento, le eventuali difficoltà finanziarie verificatesi in campo sanitario, depauperando gli interventi per le aree sottoutilizzate di 350 milioni di euro. Le Regioni chiedono che l'articolo venga soppresso.

Per quanto riguarda il rilevante problema della **riforma delle pensioni**, indipendentemente dalle diverse valutazioni, l'aspetto da sottolineare è che la riforma previdenziale proposta dal Governo rischia di avere **effetti non sostanziali sul debito pubblico**, perché sposta la spesa previdenziale nel corso del tempo, anziché ridurla in modo permanente.

Inoltre c'è il rischio di alimentare l'incertezza dei "pensionandi", con conseguente aumento delle pensioni di anzianità e con la corrispondente "certezza" di riduzioni dei contributi di chi non sarebbe comunque andato in pensione. Quindi il disavanzo da qui al 2008 rischia di peggiorare.

Il problema principale comunque è il **rinvio al 2008 di interventi** che potrebbero essere a quella data impopolari, lasciando quindi aperta la possibilità di ulteriori cambiamenti per i futuri governi.

La manovra di finanza pubblica contenuta nella Legge Finanziaria per il 2004 e nel decreto legge 269 approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 settembre 2003 per attuare le misure urgenti "in materia di sviluppo dell'economia e di correzione dei conti pubblici", si basa sul quadro programmatico del conto economico delle Amministrazioni pubbliche contenuto nella Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) per il 2004, presentata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Nel suddetto documento programmatico (RPP 2004) le nuove **stime dell'indebitamento netto** delle Amministrazioni pubbliche ammontano a 32,9 miliardi di euro per il 2003 e a 30,3 miliardi per il 2004, con un rapporto sul Pil pari rispettivamente al 2,5 e al 2,2 per cento, diverso da quanto previsto nel DPEF (pari rispettivamente al 2,3% per il 2003 e all'1,8% nel 2004).

**Gli andamenti
di finanza
pubblica e le
nuove previsioni
per il 2003 e il
2004**

Negli anni successivi, la Relazione prevede una costante riduzione dell'indebitamento netto che si annulla nel 2007. Ciò conferma il differimento di un anno del pareggio del conto delle Amministrazioni pubbliche rispetto alle previsioni che accompagnavano la Legge Finanziaria per il 2003 dello scorso dicembre.

Gli effetti di tali politiche sui saldi di finanza pubblica sono quindi facilmente desumibili dal confronto delle varie tabelle sui quadri programmatici del governo nazionale. Esse mostrano un peggioramento dell'**avanzo primario** (entrate meno spese, al netto degli interessi) che è infatti progressivamente sceso dal 4,8 per cento del 2000 (al netto dei proventi Umts) al 3,8 per cento nel 2001 e al 3,4 per cento nel 2002, mentre secondo il Programma di stabilità dovrebbe aumentare, tornando progressivamente a livelli del 5 per cento circa.

Tab. n. 4 – Nota di Aggiornamento al DPEF 2004-2007: Quadro programmatico di finanza pubblica (*valori in percentuale del PIL*)

	2003	2004	2005	2006	2007
Indebitamento netto	-2,5	-2,2	-1,5	-0,7	0,0
Avanzo primario	2,8	2,9	3,5	4,4	5,1
Interessi	5,3	5,1	5,0	5,1	5,1
Indebitamento netto strutturale	-1,9	-1,6	-1,1	-0,5	0,1
Debito	106,0	105,0	103,0	100,9	98,6

Fonte: Nota di aggiornamento al DPEF 2004-2007, settembre 2003 Ministero dell'Economia e delle Finanze

**Gli interventi
una tantum di
riduzione del
debito pubblico**

Inoltre, **le misure una tantum** con effetti di riduzione del debito (quali ad esempio lo swap dei titoli di Stato detenuti dalla Banca d'Italia, in pratica titoli con un valore nominale alto e cedola bassa che sono stati sostituiti da titoli con un valore nominale minore e una cedola maggiore, facendo diminuire il valore dello stock di debito ma, naturalmente, aumentare la spesa per interessi) ammontano nel 2003 a 45 miliardi di euro, vale a dire a 3,6 punti di Pil. Senza queste misure il rapporto debito/Pil, invece di scendere dal 109,4 per cento al 106,7 per cento avrebbe superato il 110 per cento, contravvenendo al Trattato di Maastricht.

Esiste quindi un rapporto tra saldi di finanza pubblica e scelte di politica economica, che, nella necessità di affrontare comunque gli squilibri specifici della nostra finanza pubblica, dovrebbe portare all'incremento di risorse per le politiche di formazione, di ricerca e di innovazione, nonché all'adeguamento della dotazione di infrastrutture nel Mezzogiorno ma anche nelle regioni del Centro Nord. Queste politiche potrebbero rendere necessaria una revisione – solo in un quadro di decisioni europee – del Patto di stabilità e di crescita, ad esempio tenendo fuori dai saldi di finanza

pubblica previsti dal patto le risorse necessarie alle politiche di investimento.

A tal fine, però, è indispensabile orientare le scelte in materia di conti pubblici ad un'ottica di **riequilibrio reale** e costante nel breve, nel medio e nel lungo termine, nonché, in materia di allocazione delle risorse pubbliche, allo sviluppo dei fattori di competitività e all'equa e solidale redistribuzione delle risorse.

**Competitività
e mercato del
lavoro**

La questione della competitività dell'economia italiana, molto avvertita dai principali istituti di ricerca e istituzioni economiche va affrontato partendo dalle caratteristiche della stessa. L'economia italiana è infatti caratterizzata da una specializzazione produttiva ed internazionale non tipica per un paese industrializzato. I punti di forza sono infatti nei settori tradizionali (anche detti del "made in Italy") e nei comparti del settore meccanico che producono macchine per la lavorazione dei metalli, del legno etc. **Il tessuto produttivo italiano è invece molto debole nei settori dove più importanti sono le dimensioni di scala e nei settori "high-tech".** La "distanza" tra i comparti di forza e di debolezza qualifica la peculiarità del modello di specializzazione italiano e la sua persistenza nel tempo, a differenza degli altri paesi industrializzati. Di qui l'anomalia della specializzazione italiana (con l'eccezione di quella nei settori della meccanica) e che la rende parzialmente simile a quella di alcuni paesi emergenti. Di conseguenza il problema della perdita di competitività del sistema italiano, è dovuto al fatto **che le imprese italiane sono sottoposte maggiormente alla crescente concorrenza dei paesi emergenti.** Anche se questa caratteristica non è nuova, nel passato il successo italiano nei settori tradizionali si è potuto realizzare sfuggendo a questa concorrenza tramite **strategie di miglioramento qualitativo dei prodotti**, che in questa fase sembrano essere parzialmente venute a mancare.

La questione è interessante anche con riferimento ai problemi del mercato del lavoro e alla persistente caratteristica di un valore aggiunto per addetto inferiore a quello di altri paesi avanzati.

L'innovazione tecnologica è infatti responsabile, secondo uno studio di Manasse, Stanca e Turrini, di un aumento della quota di occupazione dei lavoratori più qualificati e dell'aumento del divario tra stipendi e salari, mentre il commercio internazionale ha contribuito ad accrescere le quote di impiego degli operai meno qualificati e, almeno per tale via, ha contribuito a ridurre le disuguaglianze tra stipendi e salari. Ad esempio, in numerosi paesi avanzati a cominciare dagli USA, molti studi hanno documentato fin dai primi anni Novanta la crescita dei differenziali salariali e della quota di occupazione dei lavoratori specializzati (qualificati, o *skilled*).

Gli economisti hanno dedotto che la spiegazione dovesse avere a che fare con la domanda, e non con l'offerta, di *skills*, quindi l'aumento della domanda relativa di lavoratori più qualificati è influenzata da almeno due fattori: l'innovazione tecnologica e la **globalizzazione**.

**L'influenza
dell'innovazione
tecnologica e
della
globalizzazione
nel mercato del
lavoro**

**Le possibili
ragioni
dell'evoluzione
del mercato
del lavoro in
Italia**

Se le nuove tecnologie (ad es. l'utilizzo dei computer) accrescono la produttività dei lavoratori qualificati più di quella di lavoratori meno qualificati, le imprese troveranno conveniente licenziare questi ultimi ed assumere i primi (si verificherà dunque un eccesso di domanda di *skills*). La globalizzazione, nell' economie avanzate, dovrebbe (il condizionale è d'obbligo) funzionare così: la concorrenza dei paesi in via di sviluppo porta ad una contrazione dell'impiego nel settore "tradizionale", ad esempio, il tessile, le cui imprese impiegano relativamente pochi lavoratori qualificati; allo stesso tempo le imprese che producono beni ad alta intensità di *skills*, ad esempio software, si espandono nei nuovi mercati esteri. Il risultato è che aumenta la domanda di lavoro qualificato ed il differenziale salariale. Il consenso della letteratura è che, grosso modo, **l'aumento della disuguaglianza salariale** sia da attribuire, per il 70-85 per cento alla tecnologia e per il restante 30-15 per cento alla globalizzazione.

In Italia l'effetto del progresso tecnologico è stato simile, sia qualitativamente che quantitativamente, a quello degli altri paesi industrializzati. Invece l'espansione del commercio ha avuto effetti opposti: la domanda e l'occupazione si sono spostati verso le imprese che producono beni ad alto contenuto di lavoro poco qualificato, con ciò contribuendo a ridurre i differenziali salariali e ad accrescere l'occupazione manuale. Questo è avvenuto probabilmente per **tre ragioni**: perché l'Italia commercia soprattutto con paesi europei tecnologicamente più avanzati; perché, di conseguenza, le esportazioni italiane si concentrano spesso in prodotti standardizzati, caratterizzati da basso contenuto tecnologico; infine perché l'Italia, come il resto d'Europa, è protetta dalla concorrenza dei paesi in via di sviluppo da barriere commerciali.

Questi risultati vanno interpretati con **cautela**. Le imprese esportatrici sono state anche quelle che maggiormente hanno investito in nuove tecnologie, e ciò rende molto difficile distinguere nettamente tra gli effetti dell'innovazione tecnologica e quelli della globalizzazione. Inoltre, quest'ultima è un fenomeno complesso, che comprende, tra l'altro, i flussi migratori, la de-localizzazione delle attività produttive, la sicurezza del posto di lavoro, l'incidenza delle imposte. Questi aspetti, di grande valenza sociale, andrebbero ulteriormente approfonditi.

La globalizzazione in Italia quindi parrebbe non accrescere le disuguaglianze del reddito; questo è positivo in quanto significherebbe che la crescente integrazione dei mercati non mina necessariamente la coesione sociale, anche se in Italia ciò appare dovuto ad un fattore di debolezza. Si tratterebbe della debolezza delle imprese che operano nei settori tecnologicamente più avanzati, che investono di più in ricerca e conoscenza, e da cui dipendono maggiormente le prospettive di crescita della nostra economia.

In questo contesto risulta difficile commentare gli andamenti programmatici delle principali grandezze macroeconomiche previsti nel DPEF 2004-2007 e nella successiva RPP, in primo luogo perché molto spesso le previsioni governative sono state smentite e modificate nel giro di pochi mesi, ma soprattutto perché il problema italiano risulta ormai chiaramente un problema strutturale che riguarda la competitività del sistema paese che non va quindi affrontato semplicemente analizzando le previsioni congiunturali.

Tab. n. 5 - Quadro macroeconomico programmatico dell'economia italiana 2004-2007 (variazioni % salvo diversa indicazione)

	2004	2005	2006	2007
PIL ai prezzi di mercato	1,9	2,2	2,5	2,6
Importazioni di beni e servizi	7,4	7,2	7,4	7,6
Spesa delle famiglie residenti	2,3	2,2	2,4	2,4
Investimenti fissi lordi	3,5	4,4	4,9	5,2
Esportazioni di beni e servizi	5,6	6,8	7,2	7,3
Saldo corrente bilancia dei pagamenti	-1,2	-1,2	-1,1	-1,1
Inflazione	1,7(*)	1,5	1,4	1,4
Costo del lavoro per unità di prodotto (**)	2,9	2,3	2,2	2,2
Tasso di disoccupazione (in percentuale della forza lavoro)	8,4	8,1	7,7	7,4
Tasso di occupazione (tasso specifico età 15-64 anni)	57,0	57,9	58,8	59,6

(*) fonte DPEF 2004-2007

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

Fonte: Nota di aggiornamento al DPEF 2004-2007, settembre 2003 e Relazione revisionale e programmatica per il 2004 Ministero dell'Economia e delle Finanze

Gli effetti di una politica economica concentrata sul breve periodo sono negativi non solo per la finanza pubblica, ma anche per l'economia nel suo complesso. Rendere incerte le regole, ad esempio, in materia tributaria o di incentivi per l'occupazione non favorisce certo gli investimenti privati e lo sviluppo.

Alcuni provvedimenti, come la riapertura dei termini del condono tributario, non contribuiscono a rafforzare la credibilità delle istituzioni. Tra i fattori che favoriscono investimenti e crescita economica, forse più che la pressione tributaria, vi sono anche la qualità delle istituzioni, il rispetto delle leggi, il senso civico e una visione strategica dei passi da compiere.

1.3 Il quadro dell'economia umbra

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

L'obiettivo è quello di fornire una lettura complessiva del quadro economico umbro, mettendolo a confronto con le altre ripartizioni

I rischi di una lettura "parziale" degli indicatori congiunturali dell'Umbria

territoriali e con il dato nazionale, per poi trarre delle considerazioni e formulare ipotesi e stime sull'andamento delle principali variabili macroeconomiche.

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

Ad esempio, per quanto riguarda la crescita regionale occorre ricordare che per il 2002 e per il 2003 sono disponibili esclusivamente stime e previsioni di vari istituti economici, sempre suscettibili di possibili revisioni.

Le stesse informazioni di fonte Istat che, va ricordato, sono disponibili a livello regionale con ritardi temporali di circa due anni, sono spesso soggette a revisioni consistenti e ripetute nel tempo.

Lo sforzo che viene fatto nelle parti che seguono per ridurre i rischi di letture "parziali" dei fenomeni, è appunto quello di definire ed elaborare un quadro della realtà economica e sociale dell'Umbria il più vasto possibile, utilizzando quindi dati e stime aggiornati al 2003, laddove disponibili. Per alcuni settori invece le stime si fermano al 2002.

Crescita differenziale dell'Umbria rispetto al dato nazionale

Negli ultimi anni ed in particolare nel triennio 1999-2001, secondo i dati Istat (cfr. tab. n. 5), **il tasso di crescita dell'economia umbra (+2,8%) si è mantenuto superiore** sia al dato nazionale (+2,5%) che a quello del Centro Nord (+2,5%).

Particolarmente significativa risulta essere la crescita del valore aggiunto dell'industria in senso stretto; tale risultato si è riflesso anche nell'andamento del mercato del lavoro, in cui si è realizzato un deciso abbassamento del tasso di disoccupazione ormai stabilmente vicino a valori prossimi a quello delle regioni del Centro nord.

Tab. n. 5 – Tassi di crescita delle principali variabili macroeconomiche in Italia e in Umbria

	Italia		Centro nord		Umbria	
	Var. media annua 1999-2001	2002	Var. media annua 1999-2001	2002	Var. media annua 1999-2001	2002
P.I.L. ai prezzi di mercato	2,5	0,4	2,5	0,3	2,8	0,5
Spesa per consumi finali delle fam.	2,0	0,4	2,1	-0,2	2,6	0,8
Investimenti fissi lordi totali	4,9	0,5	4,7	-0,3	0,4	-0,6
- Investimenti in costruzioni	4,6	0,3	5,7	0,6	2,0	2,0
- Investimenti in macchinari	5,1	0,6	4,1	-0,9	-0,8	-2,8
Valore aggiunto totale ai prezzi base al lordo dei Sifim:	2,8	0,6	2,8	0,5	2,8	0,6
- Agricoltura, Silvicultura e Pesca	-2,6	-2,6	-0,3	-1,5	-1,6	3,7
- Industria in senso stretto	0,1	-0,1	1,6	-0,1	4,5	0,5
- Costruzioni	3,4	0,5	4,2	0,8	2,3	2,4
- Servizi	3,3	0,9	3,3	0,8	2,5	0,4
Tasso di disoccupazione	n.a.	9,0	n.a.	4,7	n.a.	5,7

Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica generale e controllo strategico della Regione Umbria. Per il periodo 1999-2001, elaborazioni su Dati Istat

Questo quadro generalmente buono presenta comunque degli elementi non positivi, in particolare quello riferito all'andamento degli investimenti fissi lordi (+0,4% in Umbria, - notevolmente influenzato peraltro dal dato del 2001 - contro il 4,9% nazionale), nonché al tasso di crescita del valore aggiunto nel settore dei servizi (+2,5% in Umbria rispetto al 3,3% nazionale).

1.3.1 *Situazione generale e settori economici*

Nel corso del **2002** l'Umbria è stata interessata – al pari delle altre realtà regionali – dal forte **rallentamento congiunturale** che ha caratterizzato l'economia italiana ed europea.

Naturalmente l'andamento del ciclo economico a livello nazionale ed internazionale non può non influenzare la congiuntura economica dell'Umbria, a causa delle forti interdipendenze esistenti tra i cicli produttivi dei diversi territori.

Tab. n. 6 – Umbria: indicatori strutturali (2002)

Indicatori	Valori assoluti	Quote % su Italia
Popolazione presente (migliaia)	835,9	1,5
Occupati (migliaia)	327,1	1,5
Persone in cerca di occupazione (migliaia)	19,8	0,9
Forza lavoro (migliaia)	346,9	1,4
Prodotto interno lordo (*)	17.688,50	1,4
Consumi interni delle famiglie (*)	10.692,40	1,4
Investimenti fissi lordi (*)	3.402,60	1,3
Importazioni di beni dall'estero (*)	1.790,20	0,7
Esportazioni di beni verso l'estero (*)	2.468,10	0,9
Reddito disponibile delle famiglie (*)	12.936,70	1,5
	Umbria	N.I. Italia= 100
PIL per abitante (**)	20,8	96,0
PIL per unità di lavoro (**)	49,2	94,2
Consumi interni per abitante (**)	12,7	97,0

(*) Valori correnti, milioni di euro

(**) Valori correnti, migliaia di euro

Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica generale e controllo strategico della Regione Umbria, ottobre 2003

Nel **2002** il PIL umbro è stimato pari a 17.688,5 milioni di euro, con una crescita in termini reali del 0,5% rispetto all'anno precedente, contro un aumento di quello italiano pari allo 0,4% (*cfr. tab.n 5*).

Tale dato risente dell'andamento non particolarmente brillante dei **consumi delle famiglie**, a cui si accompagna il persistere di un

andamento negativo degli **investimenti in macchinari**, dopo un lungo e consistente ciclo espansivo nel periodo 1996-2000.

**Si riduce il
grado di
dipendenza
della Regione**

Un dato molto significativo, in un quadro non molto brillante, è rappresentato dalla notevole riduzione della quota delle importazioni nette rispetto al totale delle risorse (indicativa del “grado di dipendenza” della regione) che risulterebbe nel **2002** pari al 2,5% del totale, confermando il costante andamento positivo degli ultimi anni.

Tab. n. 7– Conto economico risorse ed impieghi- Anno 2002 -

	Valori assoluti Anno 2002	Var. % 2002 su 2001
Prodotto interno lordo	17.688,50	0,5
Importazioni nette (a)	454,3	3,8
Domanda interna	18.142,80	0,9
Consumi finali interni	14.460,10	0,8
- <i>Spesa per consumi finali delle famiglie</i>	<i>10.692,4</i>	<i>0,5</i>
- <i>Spesa per consumi finali delle A.A.PP.</i>	<i>3.767,7</i>	<i>1,6</i>
Investimenti fissi lordi	3402,6	-0,6
<i>Macchine, attrezzature e mezzi di trasporto</i>	<i>2234,7</i>	<i>-2,8</i>
<i>Costruzioni</i>	<i>1167,9</i>	<i>2,0</i>
Variazione delle scorte e oggetti di valore	280,1	-

a) risorse provenienti da fuori regione per far fronte all'eccesso della domanda interna rispetto all'attività produttiva

Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica generale e controllo strategico della Regione Umbria, ottobre 2003

Nel **2002** il **valore aggiunto umbro** crescerebbe, pur se in ulteriore decelerazione rispetto al biennio precedente, in misura pari al dato nazionale (cfr. tab. n. 5). Tale modesto andamento (+0,6%) è influenzato dalla crescita non elevata dei “servizi” e dell’“industria in senso stretto”.

Per quanto riguarda la composizione del valore aggiunto (cfr. tab. n. 8), In Umbria il settore prevalente risulta essere quello del “Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni” (24,5%), seguito da quello della “Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari ed imprenditoriali” (23,8%) ed infine dall’“Industria in senso stretto” (23,1%).

In particolare nel settore che più pesa nella composizione del valore aggiunto umbro, la categoria economica prevalente nel 2002 è il “Commercio all’ingrosso e al dettaglio”; nel secondo sono le “attività immobiliari e professionali” (che continuano tra l’altro a rappresentare la categoria economica più rilevante in Umbria) e nel terzo è la produzione di metallo e la fabbricazione dei prodotti in metallo.

Tab. n. 8– Composizione del valore aggiunto Umbria per attività economiche nell'anno 2002

Valori assoluti in milioni di euro a prezzi correnti e composizione percentuale

Attività economiche	Val. assoluti 2002	Composizione percentuale
Agricoltura, silvicoltura e pesca	485,9	2,9
Agricoltura, caccia e silvicoltura	480,0	2,9
Pesca, piscicoltura e servizi connessi	5,9	0,0
Industria in senso stretto	3.859,2	23,1
Estrazione di minerali	37,2	0,2
<i>Industria manifatturiera</i>	3.468,8	20,7
- Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	491,0	2,9
- Industrie tessili e dell'abbigliamento	541,7	3,2
- Industrie conciarie, fabbricazione di prodotti in cuoio, pelle e simili	14,8	0,1
- Fabbricazione della pasta-carta, della carta e dei prodotti di carta; stampa ed editoria	259,8	1,6
- Cokerie, raffinerie, chimiche, farmaceutiche	282,4	1,7
- Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	413,2	2,5
- Produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo	535,0	3,2
- Fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici, elettrici ed ottici; mezzi di trasporto	557,9	3,3
- Industria del legno, della gomma, della plastica e altre manifatturiere	372,9	2,2
Produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas, di vapore e acqua	353,2	2,1
Costruzioni	870,9	5,2
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	4.103,8	24,5
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa	2.241,9	13,4
Alberghi e ristoranti	661,7	4,0
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	1.200,1	7,2
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari ed imprenditoriali	3.984,2	23,8
Intermediazione monetaria e finanziaria	869,1	5,2
Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali	3.115,2	18,6
Altre attività di servizi	3.430,1	20,5
Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	905,2	5,4
Istruzione	931,0	5,6
Sanità e altri servizi sociali	870,8	5,2
Altri servizi pubblici, sociali e personali	589,4	3,5
Servizi domestici presso famiglie e convivenze	133,7	0,8
Valore aggiunto ai prezzi base (al lordo SIFIM)	16.734,2	100,0

Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica generale e controllo strategico della Regione Umbria, ottobre 2003

AGRICOLTURA

L'Umbria, contrariamente alle previsioni, nell'anno **2002** ha conosciuto un incremento della **produzione** (+3,2% rispetto all'anno precedente) e del **valore aggiunto** in agricoltura (+4,1% rispetto all'anno precedente). Il confronto con le altre ripartizioni territoriali, evidenzia l'andamento positivo in Umbria di queste variabili rispetto alle variazioni negative nelle altre regioni; inoltre va sottolineato il fatto che in Umbria la crescita del valore aggiunto è superiore a quella della produzione.

Tab. n. 9 - Produzione Agricoltura, Silvicultura e Pesca in Umbria nell'anno 2002 e variazione percentuale rispetto all'anno precedente

	Anno 2002 Val. assoluto in mln. di euro	Var. % 2002 su 2001 a prezzi 1995		
		Umbria	Centro nord	Italia
Totale produzione agricoltura	783,9	3,2	-0,9	-1,6
<i>Coltivazioni agricole</i>	<i>483,6</i>	<i>4,4</i>	<i>-2,5</i>	<i>-3,2</i>
<i>Allevamenti</i>	<i>263,9</i>	<i>1,2</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>
<i>Servizi annessi</i>	<i>36,6</i>	<i>1,9</i>	<i>1,7</i>	<i>1,9</i>
Totale produzione silvicultura	19,9	-8,0	3,4	-0,4
Totale produzione pesca	7,1	2,1	-2,8	-3,8
TOTALE PRODUZIONE	811,1	2,9	-0,9	-1,6

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

Tale dato congiunturale non può far dimenticare le problematiche strutturali del settore agricolo in Umbria, che presenta consistenti riduzioni nel tempo sia del numero delle aziende agricole che delle superfici coltivate. Infine, non vanno dimenticati gli effetti derivanti dalla riforma della politica agricola comunitaria e dall'allargamento dell'Ue.

Tab. n. 10 - Valore aggiunto Agricoltura, Silvicultura e Pesca in Umbria nell'anno 2002 e variazione percentuale rispetto all'anno precedente

	Anno 2002 Valore assoluto in mln. di euro correnti	Var. % 2002 su 2001 a prezzi 1995		
		Umbria	Centro nord	Italia
Agricoltura	463,7	4,1	-1,5	-2,5
Silvicultura	16,3	-8,1	3,2	-0,7
Pesca	5,9	2,4	-2,6	-3,8
Totale Valore aggiunto	485,9	3,7	-1,5	-2,6

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

INDUSTRIA

In Umbria nel **2002** il **valore aggiunto dell'industria in senso stretto aumenterebbe in misura molto modesta**, (+0,7%) rispetto all'anno precedente, a causa della congiuntura nazionale ed internazionale sfavorevole (*cfr. tab. n. 8*).

Nel **2002** proseguirebbe infatti in Umbria il ciclo negativo della produzione e degli ordini, al pari di quello nazionale.

In termini di produzione e di ordini, la riduzione (*cfr. tab. n. 11*) risulterebbe peraltro meno sensibile di quella nazionale.

Tab. n. 11 - La produzione e gli ordini totali nel 2002 e nei primi sei mesi del 2003

	Produzione		Ordini totali		Di cui Ordini interni		Di cui Ordini esteri	
	2002	2003 (*)	2002	2003 (*)	2002	2003 (*)	2002	2003 (*)
Umbria	-4,3	-5,0	-8,5	-7,0	-9,3	-9,0	-19,8	-20,0
Nord-ovest	-23,3	-12,0	-31,5	-28,5	-23,3	-21,5	-33,3	-36,5
Nord-est	-5,3	-3,5	-9,5	-11,5	-12,8	-13,5	-10,8	-14,5
Centro	-11,5	-11,5	-15,0	-17,0	-11,5	-13,5	-23,0	-28,0
Sud	-13,0	-9,0	-21,8	-25,0	-10,5	-12,5	-36,0	-43,5

(*) gennaio - giugno

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

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

Infatti nei **primi sei mesi del 2003**, come risulta dall'indagine congiunturale dell'ISAE su giudizi qualitativi espressi dagli imprenditori intervistati, la situazione della produzione e degli ordini totali risulterebbe in Umbria, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, in ulteriore peggioramento, pur se meno sensibile rispetto al dato nazionale.

Per quanto riguarda la **dinamica imprenditoriale**, l'analisi dei dati diffusi da Infocamere mostra per l'Umbria nel primo semestre del 2003 un lieve miglioramento rispetto all'anno precedente e anche rispetto al dato nazionale.

Tab. n. 12 - Indici di natalità, mortalità e sviluppo nel primo semestre 2002 e nel primo semestre del 2003

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

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

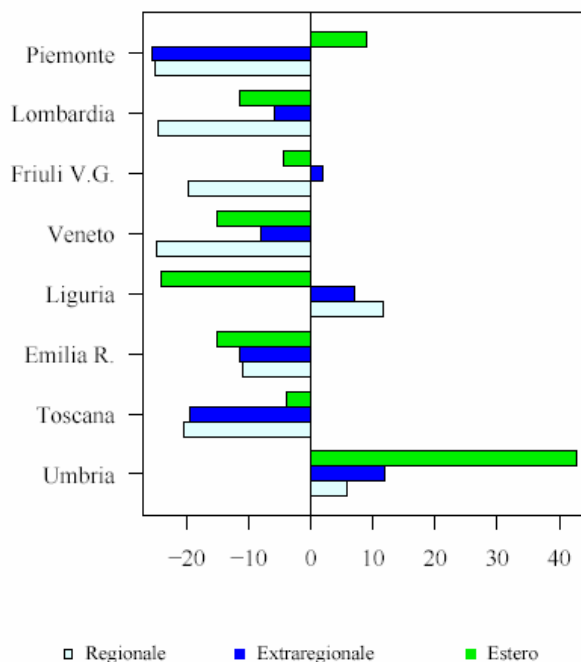
N.B. Gli indicatori sopra riportati sono da analizzare ricordando che non comprendono le iscrizioni e le cessazioni inerenti il comparto agricolo

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

Fonte: Infocamere, indagine Movimprese

Nel campo della **subfornitura**, di particolare significato per la nostra regione data l'elevata presenza di imprese che eseguono lavorazioni per conto terzi o che realizzano prodotti su commessa, il **2002** evidenzia per l'Umbria un andamento migliore rispetto a quello delle altre regioni, pur se in notevole rallentamento rispetto all'anno precedente.

La tendenza degli ordini nel 2002 per area di mercato nell'attività di subfornitura. Saldi% tra giudizi qualitativi



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

Particolarmente significativa risulterebbe la tendenza degli ordini verso l'estero per l'attività di subfornitura; tale dato è in controtendenza rispetto all'andamento degli ordini esteri che risulterebbe in diminuzione.

COSTRUZIONI

In Umbria nel **2002** (cfr. tab. n. 8) il valore aggiunto delle costruzioni aumenterebbe (+2,4% rispetto all'anno precedente), seppur in misura considerevolmente inferiore ai tassi di crescita registratisi nel periodo 1999 - 2001.

Il **comparto dell'edilizia abitativa** è stato sostenuto principalmente dall'incremento delle opere di ristrutturazione edilizia.

Tab. n. 13 - I fabbricati residenziali e non residenziali nel 2002*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 (*)	-3,8	2,9	-7,3	1,5
Nord-ovest	8,8	1,8	4,6	0,9
Nord-est	9,7	3,1	10,7	1,4
Centro	29,3	2,0	11,1	0,9
Sud	23,5	2,9	9,3	1,4
Italia	14,6	2,5	8,3	1,2

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

Fonte: Cresme

Dai dati elaborati dal Cresme per il **2002**, si evidenzerebbe per l'Umbria una riduzione dei fabbricati residenziali progettati accompagnata da una sensibile riduzione di quelli non residenziali.

Tab. n. 14 - I contratti di compravendita e di locazione nel 2002*Variazioni % rispetto all'anno precedente*

	Locazione		Compravendita	
	Var. %	Var. % capoluoghi	Var. %	Var. % capoluoghi
Umbria	3,5	3,4	45,5	61,2
Nord-ovest	4,9	2,4	16,0	14,5
Nord-est	7,3	2,9	14,0	9,0
Centro	8,7	7,5	12,6	12,6
Sud	0,9	5,8	9,0	19,8
Italia	5,7	4,4	13,9	13,3

Fonte: Ministero dell'Interno

Nel **2002 in Umbria**, aumentano i contratti di locazione (*cfr. tab. n. 14*) ma soprattutto, dopo il calo registratosi nel 2001, i contratti di compravendita, con un incremento decisamente superiore (+45,5%) al già elevato valore nazionale (+13,9%).

In merito alle **opere pubbliche** nel **2002**, in Umbria in base alle informazioni disponibili, che riguardano solo i bandi di gara di appalto, esse – dopo la notevole espansione del 2001 – registrano una forte diminuzione e sono in controtendenza rispetto al dato nazionale.

I bandi di gara di appalto per opere pubbliche

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

	2001	2002
Umbria	35,4	-43,3
Italia	11,0	21,8

Fonte: Quasap su dati Cresme/Europa Servizi

I CONSUMI E IL COMMERCIO

In Umbria nel **2002** l'andamento dei consumi delle famiglie (*cfr. tab. n. 5*) registrerebbe una variazione pari allo 0,8% in termini reali rispetto all'anno precedente, leggermente superiore a quello nazionale (+0,4%).

Al contrario, il settore dei servizi risulterebbe in crescita di una misura pari allo 0,4%, e quindi inferiore all'andamento nazionale (+0,9%).

L'analisi sui consumi delle famiglie che consente di conoscere e seguire l'evoluzione, in senso qualitativo e quantitativo, degli standard di vita e dei comportamenti di consumo, evidenzia - come risulta dalla *tab. n. 15* - che nel **2002** le famiglie umbre hanno speso in media 2.311 euro al mese, contro un dato nazionale pari a 2.134 euro. I capitoli principali di spesa per le famiglie umbre sono rappresentati dalle voci abitazione (23,1% della spesa totale), generi alimentari e bevande (19,5%) e dai trasporti (15,3%).

Tra le spese non alimentari la voce *abitazione* comprende, oltre agli esborsi per l'affitto, anche quelli per alcune utenze domestiche, il condominio, la manutenzione e l'assicurazione dell'abitazione. La spesa relativa ai *mezzi di trasporto* include l'acquisto di veicoli, la relativa assicurazione, i carburanti, i biglietti e gli abbonamenti per il trasporto pubblico.

**Tab. n. 15 - Spesa media mensile delle famiglie per capitolo e regione
Anno 2002- Composizioni percentuali rispetto al totale della spesa**

	Umbria	Toscana	Marche	Italia
Alimentari e bevande	19,5	17,5	19,1	19,4
Tabacchi	0,7	0,6	0,8	0,7
Abbigliamento e calzature	6,4	6	6,9	6,8
Abitazione	23,1	27,8	22,7	24,7
Combustibili e energia	4,9	4,6	4,8	4,7
Arredamento	7,3	6	7,4	6,4
Servizi e spese sanitarie	2,9	3,3	3,4	3,8
Trasporti	15,3	14,8	15,6	14,3
Comunicazioni	2,2	2,1	2,1	2,1
Istruzione	1,4	0,9	0,9	1,1
Tempo libero e cultura	5,2	4,8	4,7	4,9
Altri beni e servizi	11,1	11,6	11,6	11,1
Spesa media mensile (*)	2.311	2.430	2.429	2.194

(*) Valori in euro a prezzi correnti

Fonte: ISTAT, Spesa per consumi delle famiglie Luglio 2003

Per quanto riguarda l'**andamento delle vendite nel 2002** in Umbria si registrano incrementi superiori a quelli delle altre ripartizioni (*cfr. tab. n. 16*) con una dinamica della grande distribuzione sempre migliore di quella della piccola e media.

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

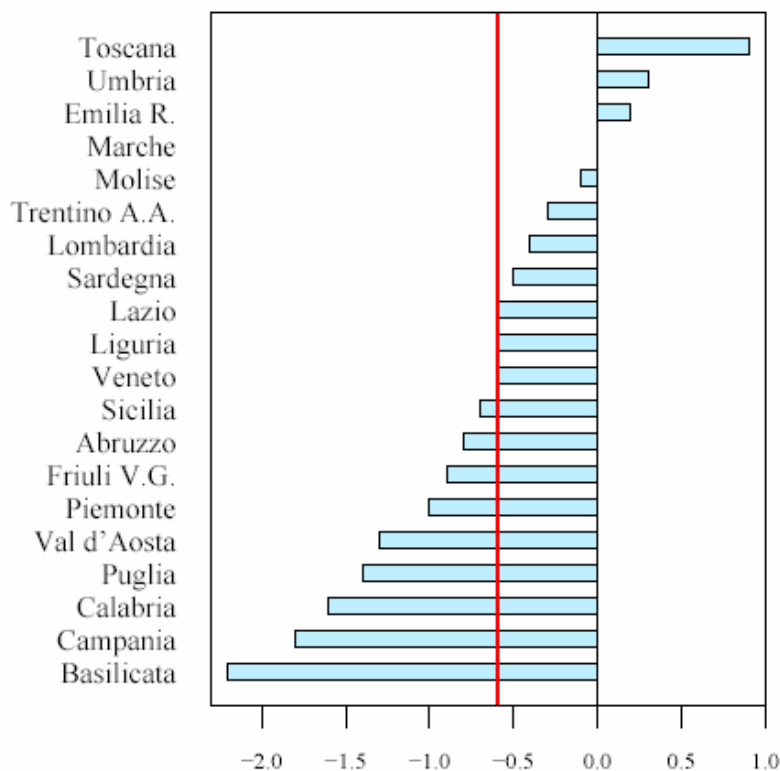
Variazioni % sul corrispondente periodo dell'anno precedente

	3° trimestre 2002	4° trimestre 2002	1° trimestre 2003	2° trimestre 2003
Umbria	0,2	0,4	-0,4	0,9
Nord Ovest	-0,4	-0,3	-0,8	-0,7
Nord Est	-0,2	0,3	-0,9	-0,6
Centro	0,6	0,2	-1,1	0,7
Sud	-0,7	-0,8	-2,1	-1,4
Italia	-0,3	-0,2	-1,3	-0,6

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

L'andamento delle vendite nel primo semestre 2003 presenta in Umbria una dinamica negativa nel periodo gennaio – marzo ed una positiva nel periodo aprile – giugno, (*cfr. tab. n. 16*), al contrario del dato nazionale che è in costante diminuzione.

L'andamento delle vendite complessive nel commercio nelle ultime quattro rilevazioni (luglio 2002- giugno 2003). *Var. tendenziali medie.*



Fonte: Unione Italiana CCIAA

Nei primi sette mesi del **2003** si registra una flessione delle immatricolazioni di automobili piuttosto consistente (-8,1%), soprattutto in confronto all'andamento delle altre ripartizioni territoriali e del dato nazionale (+2%).

Tab. n.17 - Le immatricolazioni di automobili – Variazioni percentuali

	Var. % 2002	Var. % 2003 (*)
Umbria	-3,6	-8,1
Nord Ovest	-6,6	5,2
Nord Est	-2,9	-0,7
Centro	-4,5	1,1
Sud	-2,8	0,9
Italia	-4,5	2,0

(*) gennaio - luglio 2003

Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica generale e controllo strategico su dati Ministero dei Trasporti, Motorizzazione civile

TURISMO

**Andamento
positivo del
movimento
turistico in
Umbria in
un quadro
generale
negativo**

I dati relativi al movimento turistico in Umbria nell'anno **2002** evidenziano un incremento negli arrivi e nelle presenze rispetto ai periodi precedenti confermando il generale andamento positivo del settore (+1,7% negli arrivi, +1,3% nelle presenze rispetto al 2001). Essi indicano in particolare una crescita delle presenze negli esercizi ricettivi – superiore rispetto alle altre ripartizioni che al contrario registrano variazioni negative (*cfr. tab. n. 18*).

Tab. n. 18 - Presenze negli esercizi ricettivi nel 2002

Var % rispetto anno precedente

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

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

Per quanto riguarda la distribuzione dei turisti nei comprensori turistici regionali, anche nel 2002 si rileva che è la fascia centrale della regione ad assorbire la maggiore affluenza e che i comprensori di Assisi, Perugia e Trasimeno - da soli - incidono sul movimento regionale per il 56,9% nelle presenze.

Tab. n. 19 - Movimento turistico in Umbria per comprensorio nel 2002 - Variazioni % rispetto all'anno precedente

	Italiani		Stranieri		Totale	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Assisi	6,2	8,6	-6,6	-2,6	1,0	4,2
Valnerina-Cascia	5,6	1,0	-2,3	-1,8	4,7	0,5
Trasimeno	-0,7	0,9	-0,1	3,9	-0,4	2,6
Alta valle Tevere	5,5	13,2	0,3	4,9	4,3	10,6
Folignate - Nocera U.	8,8	-0,5	-1,9	-3,6	6,7	-1,2
Gubbio	8,9	8,9	-2,6	10,3	6,5	9,3
Perugia	0,9	3,7	-1,8	-3,6	0,1	1,5
Spoletto	2,8	0,2	-3,6	6,8	1,3	1,9
Tuderte	-2,4	-0,8	-6,7	0,5	-3,6	-0,3
Provincia di Perugia	4,3	4,3	-3,8	0,6	1,8	2,9
Amerino	-3,4	2,0	12,2	14,4	1,3	5,8
Orvietano	5,9	11,1	1,5	8,2	4,1	9,9
Ternano	-6,8	-26,9	43,3	17,5	-1,9	-21,6
Provincia di Terni	-1,3	-14,6	8,5	11,5	1,4	-8,4
Totale Regione	3,4	1,1	-2,1	1,7	1,7	1,3

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

In particolare tuttavia va evidenziato nel 2002 il dato negativo dei turisti stranieri, particolarmente avvertito nei comprensori di Assisi (-2,6% delle presenze) e Perugia (-3,6% delle presenze) (cfr. tab.n. 19).

Tale andamento negativo risulta peraltro compensato dalle presenze di turisti italiani che per Perugia evidenziano un +3,7% e per Assisi un + 8,6%.

Merita particolare attenzione l'andamento del movimento turistico nel comprensorio di Terni che registra un notevole balzo della componente straniera (+17,5% delle presenze) che non riesce però a compensare la notevole riduzione delle presenze dei turisti italiani (-26,9%).

Tra gli altri comprensori, vanno notati gli andamenti positivi dell'Alta Valle del Tevere (+10,6% delle presenze), dell'Eugubino (+9,3%) e dell'Orvietano (+9,9%), accanto ai dati negativi del Folignate Nocera Umbra (-1,2%) e del Tuderte (-0,3%).

Tab. n. 20 - Permanenza media negli esercizi ricettivi nel 2002
(numero giorni in media)

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

Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica generale e controllo strategico della Regione Umbria da ISTAT - Rilevazione sul movimento nelle strutture ricettive 2002

Tale andamento negli arrivi e nelle presenze di turisti in Umbria, ha comportato nell'anno 2002 un'ulteriore peggioramento della **permanenza media**, che in Umbria da sempre presenta valori inferiori rispetto a quelli delle altre ripartizioni (*cfr. tab. n. 20*).

Analizzando il turismo in Umbria dal lato dell'offerta nella tabella n. 21 si evidenzia l'incremento della consistenza ricettiva pari al 26,6% degli esercizi ricettivi nel periodo 2000-2002 a fronte di un incremento del numero dei posti letto pari al 13,1%.

La causa è da ricercarsi nella forte espansione della ricettività extraalberghiera (+32% degli esercizi e +16,8% dei posti letto).

Tab. n. 21 - Consistenza ricettiva in Umbria nel periodo 2000-2002

Valori assoluti e variazioni percentuali

Anno	Numero esercizi	Letti	Var. %	
			N. Esercizi	Letti
2000	1.821	58.857	12,1	10,0
2001	2.064	62.971	13,3	7,0
2002	2.306	66.548	11,7	5,7

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

Tali variazioni hanno causato una lieve riduzione della dimensione media degli esercizi ricettivi, anche se essa è interamente dovuta a quelli extraalberghieri.

Per quanto riguarda l'andamento del turismo in Umbria nei primi mesi del 2003, esso registra, al pari delle altre realtà territoriali,

Tab. n. 22 - Movimento turistico in Umbria nei primi 5 mesi del 2002 e del 2003 – Variazione %

	Italiani		Stranieri		Totale	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Assisi	-6,2	-8,2	-10,1	-9,8	-7,6	-8,7
Valnerina-Cascia	0,5	7,6	-4,7	12,7	-0,1	8,6
Trasimeno	15,0	15,3	-15,4	-20,8	3,6	-2,7
Alta valle tevere	-3,9	-2,1	-7,1	-13,1	-4,4	-4,4
Folignate - Nocera Umbra	11,2	11,8	53,3	16,2	17,1	12,7
Gubbio	6,0	-8,3	-19,0	-14,4	2,5	-9,5
Perugia	-0,2	2,7	-21,8	-0,4	-5,5	1,9
Spoletto	0,4	7,5	-10,7	-15,6	-1,9	1,6
Tuderte	2,3	16,7	-10,6	-14,6	-0,6	7,2
Provincia di Perugia	1,0	2,0	-10,1	-8,7	-1,9	-1,2
Amerino	0,6	13,7	-22,4	-23,7	-7,3	2,8
Orvietano	-1,9	3,0	-13,4	-15,6	-6,3	-3,6
Ternano	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Provincia di Terni (*)	-1,5	4,8	-14,7	-16,7	-6,5	-2,6
Totale Regione (*)	0,8	2,2	-10,7	-9,4	-2,4	-1,3

(*) senza i dati del comprensorio di Terni

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

**L'andamento
negativo dei
primi mesi del
2003**

una riduzione complessiva degli arrivi e delle presenze rispetto allo stesso periodo dell'anno 2002. Anche nel 2003 si confermerebbe l'andamento negativo della componente straniera.

Tab. n. 23 - La bilancia dei pagamenti turistica nei primi sei mesi del 2002 e del 2003 - Valori assoluti in milioni di Euro

Aree territoriali	Crediti (1)		Debiti (2)		Saldo	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Umbria	132	128	111	104	21	24
Nord ovest	3.124	2.966	3.036	3.315	88	-349
Nord est	3.694	4.106	1.618	1.917	2.076	2.189
Centro	3.618	3.224	1.887	1.731	1.731	1.493
Sud	1353	1303	1156	1072	197	231
Italia	11.887	11.693	7.697	8.035	4.190	3.658

(1) spese effettuate in Italia dai non residenti

(2) spese all'estero dei residenti in Italia

Fonte: Ufficio Italiano Cambi

Pertanto in Umbria la bilancia dei pagamenti turistica evidenzia un saldo positivo nei primi sei mesi del 2003 lievemente superiore a quello registratosi nel corrispondente periodo del 2002.

COMMERCIO CON L'ESTERO

In merito alle **esportazioni**, nei primi nove mesi del 2003 l'Umbria presenta un andamento negativo (-3,4% rispetto ai primi nove mesi del 2003); il dato – che risente dell'andamento della congiuntura internazionale – è comunque meno negativo di quello registratosi a livello nazionale.

Tab. n. 24 - Commercio estero. Primi nove mesi 2003 e variazioni % su primi nove mesi 2002

	import	export	var.% import	var.% export
Perugia	752.539.704	1.056.888.481	2,1	-4,9
Terni	601.539.868	728.669.644	5,0	-1,0
Umbria	1.354.079.572	1.785.558.125	3,4	-3,4
Nord-Ovest	92.142.257.137	78.126.544.139	1,2	-2,9
Nord-Est	41.080.473.340	59.151.772.789	-4,3	-5,6
Centro	30.973.313.702	30.394.951.135	-3,5	-7,7
Sud-Isole	24.709.530.805	20.184.588.437	0,8	-3,6
Non specificata	184.388.310	623.310.296	5,1	6,0
ITALIA	189.089.963.294	188.481.166.796	-0,9	-4,6

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

Le variazioni positive hanno riguardato i prodotti dell'agricoltura (+69,4%) e i prodotti in metallo (+3,0%) che rappresentano quasi il

30% delle esportazioni totali in Umbria nei primi nove mesi del 2003.

Si registra invece una variazione negativa nello stesso periodo per “macchine ed apparecchi meccanici” (-11,1%) e per “tessile e abbigliamento” (-8,9%), due settori di particolare rilievo per l’export umbro.

Tab. n. 25 - Esportazioni Primi nove mesi 2003: peso percentuale sul totale per le principali classi merceologiche

	Prodotti dell'agricoltura	Industria manifatturiera, di cui:				
		Totale	alimentari, bevande e tabacco	industrie tessili e dell'abbigliamento	Metalli e prodotti in metallo	Macchine
Perugia	4,1	95,9	10,4	19,8	5,4	26,2
Terni	5,7	94,1	3,6	8,1	62,6	2,5
Umbria	4,8	95,1	7,7	15,0	28,7	16,6
Nord-Ovest	0,8	98,8	4,8	10,4	10,3	21,8
Nord-Est	2,0	97,7	6,5	9,6	7,3	25,6
Centro	1,3	97,8	4,1	13,4	6,2	16,1
Sud-Isole	3,8	94,9	9,3	6,6	6,4	5,5
Non specificata	0,2	33,9	1,0	7,3	1,0	4,4
ITALIA	1,6	97,7	5,7	10,2	8,3	20,3

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

Nei primi nove mesi del 2003, riguardo all’export umbro per principale area di destinazione, le principali variazioni positive hanno riguardato le esportazioni verso i paesi dell’Europa centro orientale (+22,8%), dell’America centro meridionale (+9,4%) e della Cina (+3,9%).

Tab. n. 26 - Esportazioni Primi nove mesi 2003: peso percentuale sul totale per le principali aree di destinazione

	Europa				America			Asia	
	Totale	di cui: Francia	di cui: Germania	di cui: Europa centro orientale	Totale	di cui: USA	di cui: America Centro Merid.	Totale	di cui: Cina
Perugia	74,9	10,7	13,9	13,3	14,6	11,8	1,6	6,6	1,0
Terni	61,9	8,6	13,6	14,1	19,7	4,7	13,6	17,3	10,1
Umbria	69,6	9,9	13,8	13,6	16,7	8,9	6,5	11,0	4,7
Nord-Ovest	72,8	14,2	14,5	9,5	10,6	6,8	2,9	11,8	1,7
Nord-Est	71,2	11,1	15,1	13,3	14,3	9,8	3,5	10,3	1,5
Centro	67,9	11,0	12,5	10,8	14,6	10,7	3,0	12,3	1,1
Sud-Isole	70,7	12,3	11,5	8,2	12,2	9,9	1,5	9,1	1,1
Non specificata	19,2	0,0	0,0	14,9	2,6	1,8	0,7	6,4	0,4
ITALIA	71,1	12,4	14,0	10,8	12,6	8,7	2,9	11,1	1,5

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

Le esportazioni umbre verso la Germania (-18,7%), gli Stati Uniti (-19,1%) presentano invece un andamento negativo.

INTERMEDIAZIONE MONETARIA E FINANZIARIA

L'intermediazione monetaria e finanziaria in Umbria rappresenta nel **2002** il 5,2% del valore aggiunto regionale (cfr. tab. n. 8).

Nel corso del 2002 il numero delle banche che operano in Umbria con proprie dipendenze è aumentato da 39 a 41 unità. È proseguita l'espansione della rete territoriale, che alla fine del mese di dicembre del 2002 registra 510 dipendenze, con un incremento del 3,4% rispetto al 2001.

**La struttura
del sistema
creditizio in
Umbria**

Tab. n. 27 - Dotazione provinciale di sportelli per imprese, popolazione e impieghi delle imprese rapportati al numero di imprese della provincia (anno 2002) *Valori in migliaia di Euro*

	Sportelli per 1.000 imprese	Sportelli per 10.000 abitanti	n. sportelli	n. imprese	Impieghi su imprese	Posizione in graduatoria
Terni	5,32	5,15	115	21.608	61,3	55
Perugia	5,70	6,35	395	69.336	80,0	45
ITALIA	5,13	5,16	29.922	5.830.854	92,7	-

Fonte: elaborazioni Istituto G. Tagliacarne su dati Banca d'Italia, Istat e Infocamere

La **raccolta complessiva** (depositi e obbligazioni), nel 2002, è aumentata dell'8,7%, in accelerazione rispetto all'anno precedente; l'incremento è stato più elevato per i depositi (9,8%). Peraltro le obbligazioni sono tornate a crescere dopo la diminuzione del 2001.

Nel corso del 2002 gli **impieghi bancari** sono aumentati rispetto all'anno precedente del 5,9% in Umbria, a fronte del 6,1% del dato nazionale. Di particolare rilievo la variazione negativa registratasi negli impieghi bancari verso l'industria in senso stretto.

Tab. n. 28 - Impieghi bancari per settore nel 2002 in Umbria e in Italia (1) *Variazioni percentuali sull'anno precedente*

	Amm. pubb.	Società finanziarie e assicur.	Holding	Società non finanziarie ed imprese individuali				Famiglie (2)	Tot.
				Tot.	Industria in senso stretto	Costruz.	Servizi		
Umbria	8,4	16,4	73,0	3,7	-4,7	0,1	11,4	10,6	5,9
Nord ovest	2,4	6,4	44,7	0,1	1,9	5,6	-3,0	12,4	6,1
Nord Est	-1,7	-7,2	-51,4	6,8	1,7	15,1	10,2	12,2	5,0
Centro	-7,0	9,6	13,9	8,1	-4,0	8,5	18,1	7,3	5,8
Sud	10,9	-16,9	-9,8	7,5	1,2	10,8	12,0	9,5	7,3
Isole	-5,5	-5,1	100,7	5,7	6,1	1,1	7,2	7,5	5,8
Italia	-3,2	4,9	22,7	4,4	0,7	9,1	6,5	10,8	6,1

(1) Gli impieghi non includono le sofferenze e i pronti contro termine

(2) Sono incluse anche le istituzioni sociali private e le unità non classificabili

Fonte: Segnalazioni di vigilanza della Banca d'Italia

Nel 2002 i prestiti in sofferenza sono cresciuti dell'1,9% in Italia; in rapporto al totale dei prestiti, l'incidenza è scesa dal 4,6 al 4,5%. In Umbria le segnalazioni inviate alla Centrale dei rischi dagli intermediari bancari e finanziari evidenziano un aumento dell'11,4% dei prestiti in sofferenza nei confronti di prenditori umbri; l'incidenza è superiore al dato medio nazionale, ponendosi attorno al 5,3%.

Tab. n. 29 - Umbria: caratteristiche dell'intermediazione monetaria nell'anno 2002

Valori in migliaia di euro salvo diversa indicazione

	Depositi delle famiglie su popolazione		Impieghi delle imprese su imprese		Sofferenze su impieghi (Valori %)	
	2002	Posizione in graduatoria	2002	Posizione in graduatoria	2002	Posizione in graduatoria
Perugia	6,50	48	80,0	47	5,20	51
Terni	6,37	55	61,3	59	5,62	48
ITALIA	6,45	-	92,7	-	4,46	-

Fonte: elaborazioni Istituto G. Tagliacarne su dati Banca d'Italia, Istat e Infocamere
Le sofferenze rappresentano crediti nei confronti di soggetti in stato di insolvenza anche non accertato giudizialmente o in situazioni sostanzialmente equiparabili

La crescita delle sofferenze in Umbria è stata più elevata nelle branche di attività economica dei prodotti tessili (46,8%), dei servizi del commercio (9,7%) e dell'edilizia e opere pubbliche (10,7%).

Nel corso del 2002 è proseguita la diminuzione dei **tassi di interesse attivi e passivi** praticati in Umbria.

Alla fine dell'anno i tassi attivi sui finanziamenti a breve termine erano scesi dello 0,3% rispetto al mese di dicembre del 2001, passando dal 7,5% al 7,2 (il corrispondente dato nazionale si attesta al 5,8%, cfr. tab. n. 30).

Tab. n. 30 - Stima dei tassi di interesse per finanziamenti per cassa a breve (31/12/2002)

	Tassi	Posizione in graduatoria	Var. posizione in graduatoria
Terni	7,34	30	-5
Perugia	7,13	37	-14
Umbria	7,17	-	-
ITALIA	5,84	-	-

Fonte: stime dell'Istituto G. Tagliacarne sulla base dei tassi regionali rilevati dalla Banca d'Italia

MERCATO DEL LAVORO

I dati per il mercato del lavoro in Umbria nell'anno **2002** registrano un lieve peggioramento rispetto all'anno precedente, dopo un costante miglioramento di tutti gli indicatori nel periodo 1996-2001. In particolare si registra una riduzione dell'occupazione di 0,7 punti percentuali (di cui attribuibile alla componente femminile per l' 1,3%).

I settori che hanno maggiormente risentito di tale fenomeno sono le "costruzioni" (-6,5%), i "servizi" (-1%) e l'"agricoltura"(-3,4%).

Tutti i principali indicatori del mercato del lavoro hanno subito un peggioramento; in particolare il tasso di disoccupazione è passato dal 5,2% del 2001 al 5,7% del 2002. Occorre tuttavia ricordare che tale valore, calcolato come media delle quattro rilevazioni trimestrali, ha risentito in modo sensibile della rilevazione "anomala" di gennaio 2002 (che faceva registrare un tasso di disoccupazione del 6,6%).

In ogni caso nel 2002 il livello del **tasso di occupazione** (calcolato sulla popolazione tra 15 e 64 anni) si colloca in Umbria al 59,2%, superiore sia al dato del Centro (58,6%) che al dato nazionale (55,8%).

Tab. n- 31 - I tassi di occupazione, di disoccupazione e di attività in Umbria e in Italia. - Valori % medi annui

	Tasso di occupazione (*)		Tasso di disoccupazione		Tasso di attività (*)	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
<i>Umbria</i>	59,2	59,7	5,7	5,2	62,8	62,9
<i>Nord Ovest</i>	62,6	63,5	4,4	4,2	65,5	66,3
<i>Nord Est</i>	65,2	65,8	3,3	3,2	67,4	68,0
<i>Centro</i>	58,6	59,5	6,6	6,5	62,7	63,6
<i>Sud</i>	44,3	44,4	18,3	17,7	54,3	54,0
<i>Italia</i>	55,8	56,4	9,0	8,7	61,3	61,7

(*) calcolato sulla popolazione di età tra 15 e 64 anni

Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica generale e controllo strategico della Regione Umbria su Istat, indagini trimestrali sulle forze di lavoro

Il Tasso di attività: si ottiene dal rapporto tra le persone appartenenti alle forze di lavoro e la popolazione tra 15 e 64 anni.

Il Tasso di occupazione: si ottiene dal rapporto tra gli occupati e la popolazione tra 15 e 64 anni.

Il Tasso di disoccupazione: si ottiene dal rapporto tra le persone in cerca di occupazione e le forze di lavoro.

Anche il **tasso di attività** registra in Umbria nel 2002 un livello superiore (62,8%) rispetto sia al Centro (62,7%) che al dato nazionale (61,3%).

**La composizione
quantitativa e
qualitativa
dell'occupazione
umbra nel
2002.....**

A fronte di questi dati generali, nel **2002** in Umbria si registrano - in termini di composizione dell'occupazione (*cfr. tab. n. 32*) - un considerevole **incremento delle forme contrattuali a tempo determinato** pari al 14,3%, proseguendo così l'espansione dei contratti a termine verificatasi dal 1996 al 2001.

E' molto importante sottolineare che nel periodo 1996-2002 si sono creati in Umbria 23.000 posti aggiuntivi, di cui ben 14.000, e cioè oltre il 65%, sono a tempo determinato.

Infine, va sottolineato che l'espansione prosegue nel 2002, nonostante il rallentamento della congiuntura (come è noto, tali forme sono spesso utilizzate per far fronte a picchi produttivi).

Si **riduce invece la quota di occupati a tempo parziale** (-3,3%) nella media 2002, invertendo una tendenza in atto in Umbria nel periodo 1996-2001. Tale fenomeno ha riguardato unicamente la componente femminile ed ha interessato prevalentemente il settore agricolo e quello del terziario. L'incidenza di tale forma contrattuale in Umbria resta comunque leggermente inferiore sia al dato nazionale sia a quello delle regioni del Centro nord.

Tab. n. 32 - Le nuove forme contrattuali: occupati dipendenti a carattere temporaneo e occupati a tempo parziale

Quote percentuali e variazioni percentuali

	Temporaneo (1)			Parziale		
	Quote %		Var. %	Quote %		Var. %
	2001	2002	01-02	2001	2002	01-02
Umbria	9,5	11,0	14,3	8,4	8,2	-3,3
Nord						
Ovest	6,8	7,1	5,7	8,5	8,9	6,1
Nord Est	8,7	9,1	6,5	9,8	10,2	5,7
Centro	8,9	8,9	1,3	8,5	8,5	2,3
Sud	14,4	14,1	1,3	7,4	7,0	-3,0
Italia	9,8	9,9	3,2	8,4	8,6	3,0

Le quote % sono calcolate sull'occupazione dipendente per i lavoratori a carattere temporaneo e su quella complessiva per i lavoratori a tempo parziale

(1) L'istituto della fornitura di lavoro temporaneo, più conosciuto come lavoro interinale, istituito dalla legge 24 giugno 1991, n. 196, è improntato alla massima flessibilità, consentendo l'ingresso nel mondo lavorativo del lavoratore anche per brevi periodi

Fonte: ISTAT, Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro

In termini qualitativi va sottolineato che **in Umbria il 59% delle persone in cerca di lavoro ha una scolarità medio alta**, un'incidenza superiore a quella che lo stesso gruppo ha nell'aggregato forze di lavoro (52,9%). Ciò significa che le persone con una scolarità medio alta hanno una probabilità di trovare lavoro inferiore alla media, come è confermato dall'analisi dei tassi di disoccupazione per titolo di studio (*cfr. tab. n. 33*).

Tab. n. 33 - Umbria: Tasso di disoccupazione per titolo di studio nell'anno 2002 - Valori percentuali

	Laurea	Maturità	Qualifica senza accesso	Licenza media	Licenza elementare o nessun titolo	Totale
Maschi	3,3	4,2	2,4	3,3	1,3	3,4
Femmine	10,1	8,9	10,6	8,9	5,7	8,9
Totale	6,9	6,2	5,2	5,4	3,3	5,7

Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica generale e controllo strategico della Regione Umbria su Istat, indagini trimestrali sulle forze di lavoro

La domanda di lavoro continua a rimanere bassa per quanto riguarda le professioni intellettuali e scientifiche di elevata specializzazione, alta per le qualifiche operaie specializzate, per i conduttori di impianti e per gli operatori. Si conferma l'obiettivo, con riferimento al sistema produttivo locale, di promuovere l'evoluzione dello stesso verso attività a sempre più alto contenuto di valore aggiunto e quindi di ricerca e tecnologia.

E' questa infatti la via maestra per assorbire la disoccupazione intellettuale che tuttora affligge il mercato di lavoro umbro e, più in generale, per elevare il grado di qualificazione dell'occupazione.

In Umbria i dati relativi al 2003 rispetto a quelli dell'anno precedente (cfr. tabb. n. 31 e 34) mostrano un miglioramento per quanto riguarda il tasso di occupazione (59,7%), il tasso di attività (62,9%) e il tasso di disoccupazione (5,2%).

Si riduce inoltre il tasso di disoccupazione giovanile, mentre continua ad aumentare il tasso di disoccupazione di lunga durata e quello femminile.

.....l'evoluzione
nel 2003

Tab. n. 34 - I tassi di disoccupazione giovanile, di lunga durata e femminile - Valori percentuali

	Giovanile (1)		Lunga durata (2)		Femminile	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Umbria	16,5	15,5	2,5	3,0	8,9	8,8
Nord-ovest	13,3	13,6	1,9	1,7	6,4	6,0
Nord-est	8,0	8,8	0,8	0,7	4,9	4,7
Centro	22,0	22,4	3,7	3,6	9,4	9,3
Sud	49,4	49,1	12,3	11,7	26,4	25,3
Italia	27,2	27,1	5,3	5,0	12,2	11,6

Fonte: ISTAT, Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro

(1) si ottiene dal rapporto tra le persone in cerca di occupazione con meno di 25 anni e le forze di lavoro con meno di 25 anni

(2) si ottiene dal rapporto tra le persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi e le forze di lavoro

Analizzando le prospettive occupazionali in base alle indagini Excelsior (cfr. tab. n. 35), nel corso dell'anno **2003** i tassi di variazione occupazionale previsti dalle imprese risultano positivi sia a livello generale, sia con riferimento alle aziende con meno di 50 dipendenti.

Tab. n. 35 - Tasso di variazione occupazionale (1) previsto dalle imprese per classe dimensionale per il 2003 in Umbria e in Italia

	Dipendenti				
	1-9	10-49	50-249	250 e oltre	TOTALE
Umbria	6,7	1,5	0,2	-0,1	2,7
Nord Ovest	4,4	1,7	0,5	-0,3	1,5
Nord Est	6,2	2,2	0,8	1,2	2,7
Centro	5,9	2,2	0,7	-0,2	2,4
Sud e Isole	8,3	3,0	0,7	-0,6	3,8
Italia	6,1	2,2	0,6	0,0	2,4

(1) si ottiene raffrontando il saldo occupazionale, ovvero la differenza tra entrate e uscite di dipendenti, di due periodi diversi

Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2003

Il contributo più rilevante sembrerebbe essere fornito in base all'indagine Excelsior, dai servizi e dall'industria.

Tab. n. 36 - Tasso di variazione occupazionale previsto dalle imprese per il 2003 per settore di attività (1) - Variazioni % rispetto all'anno precedente

	ITALIA	Umbria
TOTALE	2,4	2,7
Industria	2,1	2,4
Estrazione di minerali	2,2	4,2
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	2,3	4,7
Industrie tessili, dell'abbigliamento e calzature	1,1	0,6
Industrie del legno e del mobile	3,4	3,2
Industrie della carta, della stampa ed editoria	1,5	3,7
Industrie chimiche e petrolifere	0,0	0,1
Industrie della gomma e delle materie plastiche	1,5	2,5
Industrie dei minerali non metalliferi	1,6	2,8
Industrie dei metalli	2,3	1,2
Industrie meccaniche e dei mezzi di trasporto	1,0	0,8
Industrie delle macchine elettriche ed elettroniche	1,0	1,7
Ind. beni per la casa, tempo libero e altre manifatturiere	1,9	13,2
Produzione e distribuzione di energia, gas e acqua	-2,2	-0,8
Costruzioni	4,8	3,9
Servizi	2,8	3,1
Commercio al dettaglio di prodotti alimentari	4,1	2,9
Commercio al dettaglio di prodotti non alimentari	4,2	4,9
Commercio all'ingrosso e di autoveicoli	3,8	3,4
Alberghi, ristoranti e servizi turistici	4,3	5,5
Trasporti e attività postali	1,3	2,5
Informatica e telecomunicazioni	1,8	4,8
Servizi avanzati alle imprese	3,4	-1,0
Credito, assicurazioni e servizi finanziari	-0,5	-0,9
Servizi operativi alle imprese	3,1	1,2
Istruzione e servizi formativi privati	1,9	2,2
Sanità e servizi sanitari privati	2,0	2,9
Altri servizi alle persone	3,9	3,4
Studi professionali	3,4	4,9

Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2003

(1) si ottiene raffrontando il saldo occupazionale, ovvero la differenza tra entrate e uscite di dipendenti, di due periodi diversi

1.3.2 Stime sull'andamento dell'economia umbra nel 2003

Durante il 2003 proseguirebbe anche per l'Umbria il periodo, iniziato nel 2002, di fortissimo rallentamento della congiuntura economica ed il **PIL regionale** in termini reali, secondo le stime della Regione Umbria, **crescerebbe in misura pari allo 0,4%** (cfr. tab. n.37).

Tali stime **per l'anno 2003** si basano sull'analisi dei principali indicatori congiunturali (forze di lavoro, indici di natalità e mortalità delle imprese, indagini ISAE ed Unioncamere, ecc.), che esprimono performance sostanzialmente analoghe a quelle del dato nazionale. Esse tengono altresì conto di alcune tendenze di fondo degli ultimi anni relativamente alle principali variabili macroeconomiche e alla dinamica del mercato del lavoro.

**Tab. n. 37 - Umbria: Conto economico delle risorse e degli impieghi –
– Stime Anno 2003**

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

	Valori assoluti Anno 2003	Var. % 2003 su 2002
Prodotto interno lordo	17.685,3	0,4
Importazioni nette	652,1	3,8
Domanda interna	18.337,4	0,8
Consumi finali interni	14.633,3	0,8
- Spesa per consumi finali delle famiglie	10.874,2	0,5
- Spesa per consumi finali delle A.A.PP.	3.759,1	1,6
Investimenti fissi lordi	3.212,2	-0,6
Macchine, attrezzature e mezzi di trasporto	2.068,1	-2,8
Costruzioni	1.144,1	2,0
Variazione delle scorte e oggetti di valore	491,9	-

**Forte
rallentamento
della congiuntura
economica anche
per il 2003**

Stime del Servizio Programmazione strategica generale e Controllo strategico della Regione Umbria - Ottobre 2003

Come già descritto in precedenza, nel 2003 la ripresa in atto nell'economia statunitense, avrebbe minori effetti in Europa, a causa del forte deprezzamento del dollaro e della concorrenza dei paesi emergenti (che hanno mantenuto le loro valute agganciate al cambio della moneta americana); ciò influenzerebbe quindi anche il debole andamento della congiuntura italiana (cfr. tab. n.38).

L'economia umbra si inserisce in questo contesto, presentando quindi per il 2003 tassi di crescita particolarmente modesti per le principali variabili macroeconomiche.

La riduzione
degli
investimenti...

La debole dinamica del Pil umbro nel 2003 sarebbe influenzata in primo luogo dalla caduta degli investimenti in macchinari, impianti e mezzi di trasporto, che risulterebbero in ulteriore diminuzione rispetto al 2002 (-2,8%), a seguito del venir meno degli incentivi governativi, nonché dell'incerto andamento dell'attività economica, come rilevabile dalla riduzione degli ordini e della produzione, evidenziata dall'indagine ISAE. La stessa indagine segnala altresì una riduzione nel corso del primo semestre 2003 del grado di utilizzo degli impianti rispetto allo stesso periodo.

....modesto
l'andamento
dei consumi

Per l'Umbria inoltre, in contro tendenza rispetto al dato nazionale, risulterebbe piuttosto modesta la crescita dei **consumi delle famiglie** (+0,5%), a causa di un consistente peggioramento del clima di fiducia dei consumatori, con un conseguente calo della domanda di consumi di beni durevoli (si veda ad esempio dal sensibile calo delle immatricolazioni di autovetture in Umbria rispetto all'andamento positivo registrate nelle altre ripartizioni territoriali).

La domanda di beni non durevoli e di servizi, al contrario, risulterebbe stabile, influenzando positivamente le vendite al dettaglio, come risulta dall'indagine Unioncamere.

Un contributo non positivo alla crescita regionale è inoltre stato fornito dalla dinamica delle **esportazioni**, analizzata attraverso i dati ISTAT sugli scambi con l'estero, che per l'Umbria presenta una riduzione del 3,4% nei primi nove mesi del 2003, a fronte di un calo del 4,6% del dato nazionale.

In Umbria il settore delle **costruzioni** risentirebbe, al pari delle altre ripartizioni, delle incertezze relative alle scelte di politica economica nazionale in materia di investimenti in opere pubbliche. In particolare, il ritardo nella messa a disposizione, da parte del governo, delle risorse per il finanziamento delle opere previste nel programma della "Legge obiettivo", a fronte del fatto che la Regione ha portato a compimento tutte le progettazioni ad essa affidate che quindi sono tutte finanziabili dal CIPE, nonché le incertezze sulla fruibilità dei benefici per le ristrutturazioni delle abitazioni residenziali comporterebbero una decisa riduzione nell'espansione degli investimenti in costruzioni (+2,0%) e nella crescita del valore aggiunto del settore.

Per quanto riguarda infine il **movimento turistico** si segnala la riduzione degli arrivi e delle presenze in Umbria, peraltro in misura lievemente inferiore rispetto ai primi dati provvisori a livello nazionale, come ampiamente rappresentato nella specifica sezione del paragrafo 1.2.1 dedicato al turismo.

L'andamento debole della congiuntura economica umbra comporterebbe, peraltro, il mantenimento di un basso livello della quota delle **importazioni nette** rispetto al totale delle risorse (che, com'è noto, rappresenta un indicatore del "grado di dipendenza" dall'esterno della regione), che si collocherebbe nel 2003 al 3,6%.

Basso grado di dipendenza dell'Umbria anche nel 2003

Tab. n. 38 - Italia: Principali aggregati economici – Stime Anno 2003

Variazione percentuale a prezzi 1995

P.I.L. ai prezzi di mercato	0,4
Spesa per consumi finali delle famiglie	2,1
Investimenti fissi lordi totali	0,0
<i>Investimenti in macchinari, attrezzature e mezzi trasporto</i>	-3,5
<i>Investimenti in costruzioni</i>	5,6
Valore aggiunto totale ai prezzi base al lordo dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati:	0,6
- <i>Agricoltura, Silvicultura e Pesca</i>	-2,3
- <i>Industria in senso stretto</i>	0,0
- <i>Costruzioni</i>	2,8
- <i>Servizi destinabili alla vendita</i>	1,2
- <i>Servizi non destinabili alla vendita</i>	1,9
Tasso di disoccupazione	8,7
Tasso di attività (*)	61,7
Tasso di occupazione (*)	56,3

Stime del Servizio Programmazione strategica generale e Controllo strategico della Regione Umbria – *Ottobre 2003*

(*) calcolato sulla popolazione di età compresa tra 15 e 64 anni

La valutazione sul livello delle importazioni nette rappresenta una delle principali cause dello scostamento esistente tra le stime regionali e quelle dei principali Istituti di ricerca.

Secondo questi Istituti, infatti (*cfr. tab. n.39*), si registrerebbe in Umbria un notevole scostamento tra la dinamica della domanda interna e quella del PIL, principalmente dovuta al divario tra l'andamento dei consumi delle famiglie e quello del valore aggiunto dei servizi.

Al contrario, secondo le stime regionali, gli andamenti del livello dei consumi e quello del valore aggiunto nel settore dei servizi risulterebbero analoghi (e piuttosto modesti) nel corso del 2003, mantenendo quindi il livello delle importazioni nette in Umbria su

valori in linea con quelli registrati dai dati ISTAT della contabilità regionale.

Tab. n. 39 – Umbria: Come va il 2003

Principali previsioni dell'economia umbra per il 2003 effettuate negli ultimi mesi dai centri di ricerca; variazioni % annue salvo diversa indicazione

	Unioncamere (ott. 2003)	Prometeia (ott. 2003)
Prodotto interno lordo	1,0	0,0
Saldo regionale (% risorse interne)	-1,7	-1,9
Domanda interna	2,5	2,0
Spese per consumi delle famiglie	1,9	2,2
Investimenti fissi lordi	2,9	-0,5
macchinari e impianti	1,5	-4,4
costruzioni e fabbricati	4,9	4,7
Importazioni di beni dall'estero	-0,3	-0,4
Esportazioni di beni verso l'estero	-2,9	-3,1
Valore aggiunto ai prezzi base		
agricoltura	-15,1	-15,1
industria	0,6	-0,1
costruzioni	4,4	4,3
servizi	1,8	0,6
totale	1,0	0,0
Unità di lavoro		
agricoltura	-1,0	-1,0
industria	-0,5	0,0
costruzioni	5,5	-0,6
servizi	1,5	5,2
totale	1,2	1,1
Rapporti caratteristici (%)		
Tasso di occupazione (*)	39,5	39,4
Tasso di disoccupazione	4,9	5,0
Tasso di attività (*)	41,5	41,5
Reddito disponibile a prezzi correnti (var. %)	5,7	4,0
Deflatore dei consumi (var. %)	2,7	2,7

Fonte: Unioncamere – Scenari di sviluppo delle economie locali 2003-2006, Prometeia – Scenari per le economie locali ottobre 2003

**La dinamica
del valore
aggiunto nel
2003 in
Umbria**

La crescita del valore aggiunto in Umbria nel corso del 2003 (*cfr. tab. n.40*), risulterebbe piuttosto modesta in termini reali (+0,7%), al pari delle altre realtà regionali ed in linea con il dato nazionale; essa risentirebbe soprattutto dell'andamento debole del settore dell'**industria** in senso stretto e di quello del settore **commercio**, riparazioni, alberghi, ristoranti; il primo risentirebbe della debole congiuntura economica internazionale e nazionale, mentre il secondo risentirebbe della debole dinamica dei consumi delle famiglie e dell'andamento negativo del movimento turistico, rispetto ai ritmi di crescita verificatisi nel periodo 1999-2002.

Tab. n. 40 - Umbria: Valore aggiunto per attività economiche – Stime Anno 2003 *Valori assoluti espressi in milioni di euro a prezzi correnti; variazione percentuale a prezzi 1995*

	Val. assoluto a prezzi correnti	Var. % a prezzi 1995
Agricoltura, silvicoltura e pesca	472,7	-3,2
Industria totale	4.784,1	0,5
Industria in senso stretto	3.894,0	0,4
Costruzioni	890,1	1,3
Servizi totale	11.698,6	0,9
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	4.132,6	0,2
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari ed imprenditoriali	4.060,2	1,3
Altre attività di servizi	3.505,9	1,7
Valore aggiunto ai prezzi base (al lordo SIFIM)	16.955,4	0,7

Stime del Servizio Programmazione strategica generale e Controllo strategico della Regione Umbria - *Ottobre 2003*

La situazione congiunturale sembrerebbe produrre una dinamica non molto sostenuta dei prestiti bancari al sistema delle imprese nel primo semestre 2003, nonché un incremento delle sofferenze.

Per quanto riguarda **il mercato del lavoro**, le stime regionali per il 2003 tengono conto delle rilevazioni dell'indagine trimestrale sulle forze di lavoro dell'Istat.

La leggera ripresa prevista per il 2003 rispetto all'anno precedente tiene conto, oltre che del favorevole andamento della rilevazione ISTAT di gennaio (comparata con quella dell'anno precedente), dei risultati dell'indagine Excelsior per il 2003 effettuata dall'Unioncamere. In questo caso le stime dei principali Istituti di ricerca si rivelerebbero più ottimistiche di quelle regionali.

La leggera ripresa del mercato del lavoro

Il **tasso di disoccupazione** si collocherebbe pertanto nel 2003 su valori prossimi al **5,2%** delle forze di lavoro, assimilabile quindi a quello delle realtà regionali più dinamiche.

Il tasso di partecipazione al mercato del lavoro risulterebbe nel 2003 in lieve aumento, in linea con il dato nazionale, e con un andamento migliore per il tasso di occupazione rispetto a quello di attività.

Tab. n. 41 - Umbria: rapporti caratteristici del mercato del lavoro – Anno 2003

Tasso di disoccupazione		
totale	5,2	
femminile	8,8	
maschile	2,6	
	Tasso di attività	Tasso di occupazione
<i>Calcolato sulla popolazione da 15 anni in su</i>		
totale	47,5	45,0
femminile	38,4	35,0
maschile	57,3	55,8
<i>Calcolato sulla popolazione in età 15-64 anni</i>		
totale	62,9	59,7
femminile	53,0	48,4
maschile	72,6	70,8

Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica generale e Controllo strategico della Regione Umbria su dati Istat

L'aumento del tasso di partecipazione al mondo del lavoro è destinato probabilmente ad acuirsi nel corso dei prossimi anni, anche in conseguenza di mutamenti di tipo demografico e collegati a variazioni nella regolamentazione del mercato del lavoro, sia in ingresso che in uscita.

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

Le prospettive di medio periodo dell'economia umbra risentono fortemente della notevole incertezza degli scenari previsivi dell'economia internazionale e delle ripercussioni di quest'ultima sulla congiuntura italiana. Su di esse si riflettono, inoltre, alcuni problemi di carattere strutturale dell'economia italiana, che potrebbero ripercuotersi significativamente sull'economia umbra. Tali incertezze, di natura "esterna" e quindi non manovrabili dalla Regione, rappresentano pertanto dei **veri e propri vincoli per le prospettive di crescita economica dell'Umbria**; esse riguardano, in particolare:

- la durata e la consistenza della ripresa economica in atto negli USA;
- gli effetti di tale ripresa sulla congiuntura economica mondiale ed europea;
- la capacità del sistema economico italiano di agganciare tale ripresa.

Per quanto concerne il primo aspetto, la ripresa economica americana è prevista aumentare sensibilmente nel corso del 2004;

le prospettive, però, **non sono altrettanto incoraggianti per il periodo successivo**. Infatti essa è notevolmente influenzata – oltre che dal “dollaro debole” - dal forte incremento della spesa pubblica (il deficit federale è passato da un avanzo pari allo 0,9% del PIL nel 2001 ad un disavanzo stimato per il 2003 in una misura del 3,8% del PIL). La sostenibilità nel medio termine di tali livelli di disavanzo è molto dubbia.

Le incertezze di natura esterna....

Per quanto riguarda il secondo punto, la ripresa economica europea è tradizionalmente influenzata dallo sviluppo del commercio mondiale e dalla crescita delle esportazioni.

La scelta dell'amministrazione USA di tenere molto basso il cambio del dollaro, se da un lato riduce i costi energetici per l'economia europea, dall'altro costituisce un forte ostacolo alla capacità di penetrazione delle merci europee sia nel mercato USA che in quello dei paesi emergenti (che tengono agganciato il corso della loro moneta al dollaro). Non è quindi affatto scontato che la ripresa americana riesca anche in futuro a svolgere il tradizionale ruolo di traino per la ripresa europea.

A questo riguardo andranno attentamente valutati gli effetti della decisione dell'Ecofin relativamente all'allentamento delle regole previste dal **Patto di stabilità e di crescita**.

Prima della decisione dell'Ecofin il Patto era migliorabile, perché le regole non erano mai state violate e quindi erano credibili.

Ora nessuna regola è più credibile, quindi più che migliorare il Patto sarebbe opportuno che l'Unione monetaria definisca qualche regola fiscale, in quanto in caso contrario l'euro dovrà convivere con politiche fiscali sostanzialmente prive di altri vincoli che non siano quelli (deboli) che offrono il mercato e le agenzie di rating.

Molte potrebbero essere le alternative che si intersecano anche con la “nuova Costituzione europea” in corso di approvazione.

Ad esempio, la Commissione europea potrebbe modificare la proposta che ha sottoposto alla **Conferenza intergovernativa**, che sostanzialmente si limita a chiedere un rafforzamento dei suoi poteri senza specificare di quali regole fiscali imporrebbe il rispetto.

Si potrebbe ad esempio introdurre nella nuova Costituzione europea una regola identica al Code of Fiscal Responsibility inglese, sottraendo le proposte della Commissione all'approvazione dell'Ecofin.

Si potrebbe inoltre spostare l'attenzione dalle regole alla **trasparenza**, introducendo procedure che accrescano il potere di Bruxelles nell'imporre trasparenza ai bilanci pubblici, rendendo le “missioni” dei funzionari della DgecFin presso gli Stati membri più simili a quelle del Fondo monetario, nonché potenziando gli uffici

Il futuro del Patto di stabilità e crescita

statistici dell'Eurostat. Questo al fine di evitare che i deficit di bilancio di alcuni paesi - che davvero rappresentano un potenziale pericolo per l'Unione monetaria - siano formalmente in regola con i limiti del Patto solo grazie a manovre non ripetibili e che comunque aumentano la pressione fiscale.

Infine, per quanto riguarda l'ultimo punto, l'economia italiana sta conoscendo **problemi specifici di competitività** che rendono particolarmente deboli le prospettive di un pieno aggancio della ripresa economica internazionale ed europea, qualora essa dovesse risultare più brillante del previsto.

Un ulteriore elemento da considerare per le prospettive di sviluppo economico regionale riguarda alcune importanti scelte nazionali compiute nel periodo 2001-2003 che hanno avuto effetti particolarmente negativi per l'economia regionale.

Il taglio delle risorse al sistema delle autonomie locali, i ritardi e le carenze finanziarie delle risorse per gli investimenti infrastrutturali, le mancate scelte di politica industriale - ovvero, la scelta di un ritorno a logiche di "incentivazione automatica" che penalizzano le aree ad "economia diffusa" - le incertezze sui futuri assetti istituzionali e finanziari del sistema delle regioni e delle autonomie costituiscono **gravi vincoli allo sviluppo** di breve periodo e seri elementi di ostacolo alla crescita di medio e lungo termine.

Oltre a questi elementi di natura esogena, le prospettive dell'economia umbra risentono anche di alcune caratteristiche strutturali di natura sociale ed economica, che influenzano soprattutto le dinamiche di medio periodo.

Esse riguardano, in particolare:

- la struttura della popolazione e le prospettive demografiche attese;
- l'evoluzione del mercato del lavoro;
- gli interventi di politica regionale e in particolare gli investimenti in opere pubbliche.

Per quanto riguarda il primo punto, la **popolazione umbra** si caratterizza per un tasso di invecchiamento superiore al dato nazionale e per un forte peso della componente di immigrati extracomunitari. Nei prossimi anni è previsto un aumento della speranza di vita, una lieve ripresa del tasso di fecondità, un incremento della capacità attrattiva dell'Umbria sia rispetto a movimenti di popolazione all'interno del territorio nazionale sia in relazione ai saldi migratori dall'estero.

Tali ipotesi, analoghe a quelle elaborate dall'Istat e dal Cisis nei loro scenari di previsione demografica, sono coerenti con un sentiero di crescita di medio e di lungo periodo più sostenuto in Umbria rispetto alla media nazionale.

...e le
caratteristiche
strutturali
dell'Umbria

Il secondo aspetto, strettamente correlato al precedente, sarà influenzato sia da interventi dal lato dell'ingresso nel **mondo del lavoro** che da quelli relativi alla riforma del sistema pensionistico. Inoltre, anche a causa dei mutamenti demografici, si assisterà presumibilmente ad un aumento dei tassi di attività per le diverse classi di età in Umbria, che tenderanno a convergere, nel medio - lungo termine, con quelli delle regioni europee più avanzate.

Tali ipotesi trovano conferma nelle analisi del modello MARSS sviluppato da Ires, Irpet e Istat e nelle conclusioni dell'Economic Policy Committee.

Peraltro questi mutamenti di natura demografica e di partecipazione al mondo del lavoro potranno avere consistenti effetti positivi in materia di reddito disponibile, di spesa per consumi e di conseguenza sul valore aggiunto e sul Pil, sempre che il sistema economico umbro riesca ad esprimere il necessario dinamismo.

Infine, per quanto riguarda l'ultimo aspetto, l'Umbria risentirebbe, delle incertezze relative alle scelte di politica economica nazionale in materia di **investimenti in opere pubbliche** (vedere quanto riportato sulle procedure di attuazione delle Legge obiettivo nel paragrafo 1.3.2).

Inoltre l'**allargamento dell'Unione europea** comporterà una rilevante ridefinizione degli obiettivi e della natura delle politiche strutturali regionali, non soltanto per la quantità di risorse disponibili, che rappresentano comunque una piccola parte del complessivo aggregato degli investimenti fissi lordi in Umbria (circa il 4% nel 2002), ma soprattutto per quanto riguarda l'utilizzo e la destinazione di tali risorse. Di tale questione si tratta nell'apposita sezione del Capitolo 2.

Gli scenari di previsione dell'economia umbra sono stati elaborati alla luce di queste considerazioni, che danno conto di una **forte incertezza per quanto riguarda il breve termine e di prospettive più incoraggianti nel medio-lungo termine**.

Proprio per tener conto delle incertezze di breve periodo, sono stati costruiti due scenari di previsione 2004-2006 dell'economia umbra, che scontano due diversi scenari previsivi dell'economia italiana.

Due scenari di
previsione per
l'economia
dell'Umbria....

Entrambi gli scenari assumono una ripresa non duratura dell'economia USA, con conseguente aumento della crescita dell'economia europea e italiana a partire dalla seconda metà del 2004, con uno sviluppo più robusto nel 2005 e con un ripiegamento nel 2006, quando la politica di bilancio e monetaria degli USA – che, inevitabilmente, dovrà subire una sterzata restrittiva dopo le elezioni presidenziali, e quindi nel 2005 – farà sentire i suoi effetti negativi in Europa e in Italia.

Il primo scenario sconta una ripresa debole in Europa, causata dall'influenza negativa dello sfavorevole tasso di cambio del Dollaro e da un andamento non sufficientemente espansivo dei consumi e degli investimenti europei. Il PIL italiano si attesterebbe su di un livello pari a circa l'1% nel 2004 e ad una crescita attorno al 2% nel successivo biennio 2005-2006.

Questo scenario dell'economia italiana, coerente con le elaborazioni formulate tra gli altri dalla Caboto Intesa e dalla Global Insight, comporterebbe livelli di crescita altrettanto modesti per l'Umbria.

Il PIL in Umbria aumenterebbe in questo scenario dell'1,1% in termini reali nel 2004, per poi assestarsi su valori lievemente superiori al 2% nel biennio 2005-2006 (*cfr. tab. n. 42*).

**Crescita
modesta per
l'Umbria nello
scenario meno
favorevole....**

I maggiori contributi alla crescita deriverebbero dal settore delle costruzioni, anche a seguito della messa a regime dei lavori di costruzione di alcune opere infrastrutturali previste nella nostra regione. Il contributo di due settori fondamentali per l'economia regionale, quello dell'industria in senso stretto e quello dei servizi destinabili alla vendita, sarebbero più incisivi a partire dal 2005.

Tra le componenti della domanda, la ripresa dei **consumi delle famiglie** in Umbria nel 2004 non sarebbe elevata, scontando una crescita del reddito disponibile più contenuta ed il perdurare di un'inflazione superiore al 2,5%. I consumi dovrebbero invece risentire positivamente del prevedibile incremento del reddito disponibile nel biennio 2005-2006, consolidando una leggera ma duratura ripresa.

Gli **investimenti**, invece, risentirebbero in tutto il periodo della non brillante situazione congiunturale e di un conseguente atteggiamento prudentiale da parte delle imprese, che continuerebbero a sfruttare l'ancor elevato livello dei margini di capacità produttiva inutilizzata.

Tab. n. 42 - Scenario di previsione al 2006 Umbria – ipotesi sfavorevole

Variazioni % su anno precedente a prezzi 1995

	2004	2005	2006
P.I.L. ai prezzi di mercato	1,1	2,1	2,0
Spesa per consumi finali delle famiglie	1,7	1,9	2,0
Spesa per consumi finali della ISP e della AA.PP.	1,3	1,4	1,3
Investimenti fissi lordi totali	4,8	4,4	3,4
<i>Investimenti in macchinari, attrezzature e mezzi trasporto</i>	4,2	4,1	3,1
<i>Investimenti in costruzioni</i>	5,2	4,7	3,7
Domanda interna	1,9	2,5	2,8
Esportazioni di beni	1,6	4,3	4,0
Importazioni di beni	2,8	4,2	4,8
Valore aggiunto totale ai prezzi base (al lordo dei Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati) :	1,2	2,2	2,1
- <i>Agricoltura, Silvicultura e Pesca</i>	-3,5	-2,2	-1,7
- <i>Industria in senso stretto</i>	1,4	2,1	2,3
- <i>Costruzioni</i>	3,8	4,0	4,1
- <i>Servizi destinabili alla vendita</i>	1,3	2,0	1,9
- <i>Servizi non destinabili alla vendita</i>	1,3	1,4	1,5
Unità di lavoro	1,3	1,2	1,3
Rapporti caratteristici Mercato del lavoro			
Tasso di disoccupazione	5,0	4,8	4,7
Tasso di attività (*)	63,2	63,5	63,6
Tasso di occupazione (*)	60,3	61,0	61,4

(*) calcolato sulla popolazione di età compresa tra i 15 e i 64 anni

Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica generale e Controllo strategico della Regione Umbria - Ottobre 2003

Tuttavia, anche in questa ipotesi sfavorevole, il 2004 dovrebbe registrare una certa ripresa del volume degli investimenti, dopo l'andamento non positivo del periodo 2001-2003; l'eventuale affievolirsi della ripresa USA, tuttavia, comporterebbe una dinamica buona ma non eccellente nel successivo biennio 2005-2006.

Per quanto riguarda le **importazioni nette**, indicative del grado di dipendenza dall'esterno della regione, esse resterebbero su valori piuttosto modesti nel 2004 e nel 2005, risalendo invece – anche se in misura non elevata – nel corso del 2006.

Gli effetti di tale andamento della congiuntura scontrerebbero una **dinamica dell'occupazione** in evoluzione positiva ma molto moderata. Questo andamento troverebbe fondamento nel proseguire – anche se con una minore intensità – della cosiddetta occupazione senza crescita, registrata in Italia e ancor più sensibilmente in Umbria, che è in atto dalla seconda metà degli

anni '90 e che è causato da un consistente incremento dell'elasticità dell'occupazione rispetto al PIL. Come conseguenza si ha una riduzione della produttività media, nonché una creazione di posti di lavoro caratterizzati da bassa qualificazione e da un crescente livello di precarizzazione.

Infatti tra gli obiettivi qualificanti della politica regionale, esplicitamente previsti all'interno del Patto per lo sviluppo, vi è quello di promuovere una riqualificazione del mercato del lavoro e un recupero dei contenuti di innovazione e quindi di valore aggiunto delle produzioni umbre.

Numerose analisi fanno ritenere che si sia registrato un innalzamento permanente della "domanda di lavoro" (ovvero della richiesta di manodopera da parte delle imprese) tale da consentire di superare questa fase di stagnazione solo con una crescita modesta dell'occupazione, ma senza una vera e propria contrazione.

Il secondo scenario di previsione per l'Umbria, invece, si caratterizza per una ripresa più sostenuta dell'economia europea nel 2004, per effetto di un maggiore incremento della domanda americana che influenzerebbe maggiormente l'export europeo e italiano (nonostante la debolezza del Dollaro) e per una migliore dinamica della domanda interna europea, anche in seguito ad una più rapida attuazione dei piani di investimento in grandi infrastrutture della UE.

In questa ipotesi, il PIL italiano si attesterebbe attorno all' 1,5-1,6% nel corso del 2004, per poi proseguire su ritmi di crescita reali pari al 2,4 nel 2005 e nel 2006. Questo scenario dell'economia italiana, coerente con le elaborazioni formulate tra gli altri da Confindustria, Prometeia e Isae, comporterebbe livelli di crescita per l'Umbria più sostenuti in tutto il periodo.

**Dinamica
moderatamente
positiva del PIL
umbro nel
medio periodo
nello scenario
più favorevole**

Sulla base delle ipotesi sopra esposte, dallo scenario a medio termine ci si attenderebbe in Umbria un aumento **del tasso di crescita del PIL** più sostenuto, anche se ancora moderato per il 2004 (+1,6%) e più marcato nel biennio successivo (*cfr. tab. n.43*).

Tale previsione sconta **un incremento più sostenuto in Umbria dei consumi interni e degli investimenti produttivi**, legato agli effetti positivi della ripresa del ciclo internazionale sull'economia europea ed italiana.

In particolare, la crescita del reddito disponibile dovrebbe accelerare, traendo beneficio dalla dinamica delle retribuzioni pro capite in termini reali e dell'occupazione; quella degli investimenti sarebbe favorita da un incremento degli ordini che favorirebbe la

ripresa del clima di fiducia e ridurrebbe i margini di capacità inutilizzata.

Tab. n. 43 - Scenario di previsione al 2006 Umbria – ipotesi favorevole

Variazioni % su anno precedente a prezzi 1995

	2004	2005	2006
P.I.L. ai prezzi di mercato	1,5	2,5	2,3
Spesa per consumi finali delle famiglie	2,1	2,4	2,4
Spesa per consumi finali della ISP e della AA.PP.	1,3	1,5	1,4
Investimenti fissi lordi totali	5,7	5,5	4,9
<i>Investimenti in macchinari, attrezzature e mezzi trasporto</i>	4,9	6,5	5,6
<i>Investimenti in costruzioni</i>	6,6	4,2	4,1
Domanda interna	2,3	2,9	2,7
Esportazioni di beni	2,6	4,3	4,0
Importazioni di beni	3,9	5,1	4,8
Valore aggiunto totale ai prezzi base (al lordo dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati)	1,5	2,5	2,4
- <i>Agricoltura, Silvicultura e Pesca</i>	-3,5	-2,2	-1,7
- <i>Industria in senso stretto</i>	2,1	2,8	2,4
- <i>Costruzioni</i>	4,2	4,2	4,1
- <i>Servizi destinabili alla vendita</i>	1,6	2,1	2,1
- <i>Servizi non destinabili alla vendita</i>	1,3	1,5	1,5
Unità di lavoro	1,3	1,4	1,3
Rapporti caratteristici Mercato del lavoro			
Tasso di disoccupazione	4,7	4,5	4,3
Tasso di attività (*)	63,4	63,7	63,9
Tasso di occupazione (*)	60,5	61,3	61,8

(*) calcolato sulla popolazione di età compresa tra i 15 e i 64 anni

Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica generale e Controllo strategico della Regione Umbria - *Ottobre 2003*

La realizzazione dei piani di investimento non dovrebbe trovare eccessivi ostacoli nel livello dei tassi di interesse, nonostante i possibili aumenti a partire dal 2005, in conseguenza di eventuali azioni restrittive di politica monetaria da parte della Banca centrale americana e, successivamente, della BCE.

In questo scenario le **importazioni nette**, indicative del grado di dipendenza dall'esterno della regione, subirebbero un'accelerazione – seppur non elevata – a partire dal 2005. Il livello complessivo si collocherebbe in ogni caso su valori inferiori a quelli del periodo 1995-1999.

Dal 2004 la cauta ripresa dell'attività produttiva dovrebbe avere positivi riflessi anche sulle **prospettive occupazionali**, che si riporterebbero su ritmi di sviluppo di poco inferiori a quelli registrati

nel biennio 2000–2001. In Umbria il livello del tasso di disoccupazione si collocherebbe su valori inferiori al 5% nel 2004, per scendere ulteriormente nel biennio successivo (*cfr. tab. n. 43*).

Riguardo alla composizione per sesso, le previsioni **confermerebbero una dinamica positiva per la componente femminile**, dopo la flessione del periodo 2002-2003, che risulterebbe particolarmente avvertibile considerando la sola popolazione in età lavorativa.

I due scenari presentati riguardano un orizzonte di medio periodo. Il verificarsi dell'uno o dell'altro dipende, come già detto in precedenza, dagli effetti più o meno sensibili della ripresa del commercio mondiale e dell'economia americana, sia sulla congiuntura europea e italiana che, conseguentemente, sulla crescita umbra nel prossimo triennio.

In ogni caso, il breve e medio periodo sarà caratterizzato in Umbria da una situazione di crescita non molto sostenuta, sostanzialmente in linea con i tassi di crescita nazionali e con una lieve peggioramento del grado di dipendenza dall'esterno.

L'analisi del sentiero di sviluppo economico e sociale per l'Umbria andrebbe analizzata, come accennato in precedenza, alla luce delle prospettive demografiche, di partecipazione al mercato del lavoro e dell'evoluzione strutturale in atto nel sistema economico italiano ed umbro.

Esso sarà inoltre influenzato nei prossimi anni dalle modificazioni istituzionali in atto (sviluppo del processo federalista), dagli effetti dell'allargamento della Unione europea, nonché dagli interventi regionali in materia di competitività del sistema economico produttivo.

E' necessario quindi avviare una riflessione complessiva sul futuro della regione Umbria per il prossimo decennio, che tenga conto degli impatti delle importanti modificazioni e delle tendenze in atto sopra descritte.

Le considerazioni a questo riguardo vengono sviluppate nel successivo Capitolo 2, relativo alle grandi questioni regionali.

Capitolo 2 Le grandi questioni regionali

La questione dello sviluppo regionale si pone già da alcuni anni, in una prospettiva completamente diversa da quella che ha influenzato il dibattito politico ed economico nel periodo 80-90.

Il processo di trasformazione delle regioni da “enti di spesa decentrata” a soggetti dotati di una sempre maggiore autonomia e responsabilità e quindi sempre più protagonisti diretti delle politiche di sviluppo locali, comporta inevitabilmente una modifica del ruolo ed una riflessione diversa sugli scenari e sulle strategie di medio termine.

Per l’Umbria, una regione che presenta caratteristiche peculiari, quali la piccola dimensione, le buone ma non eccellenti performance economiche, ed una struttura demografica caratterizzata da un elevato livello di popolazione anziana, i probabili sviluppi dello scenario federalista, e il progressivo mutare delle tradizionali forme di finanziamento delle politiche regionali (quali ad esempio le risorse derivanti dall’Unione europea) hanno richiesto un **approccio “integrato” alle politiche regionali**.

Questa è stata nel Patto per lo sviluppo dell’Umbria la “**sfida**” **condivisa** da tutte le Parti contraenti, con l’obiettivo generale di favorire la crescita quantitativa e qualitativa del sistema regionale, costruendo le condizioni per incrementi di competitività del sistema produttivo, per il miglioramento dei livelli generali di benessere della comunità regionale e di sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro.

E’ quanto mai opportuno, pertanto, ad oltre un anno dalla firma del Patto e con l’approssimarsi del passaggio di legislatura, riflettere sul futuro dello sviluppo in Umbria all’interno del complessivo scenario che andrà con ogni probabilità a caratterizzare la prossima legislatura con riferimento agli sviluppi del processo federalista, all’impatto delle tendenze economiche e demografiche, nonché alle prospettive di allargamento dell’Unione europea.

Pur non volendosi quindi in questa sede prefigurare scelte che spetteranno a chi avrà allora responsabilità di governo, è parso doveroso in questa “edizione” del Dap **affrontare il tema delle “sfide”** con cui presumibilmente occorrerà misurarsi nella seconda metà del decennio.

Dopo la parte dedicata a fare il punto sul percorso del Patto per lo Sviluppo e le parti comprendenti la esposizione ed analisi delle

questioni sopra citate, nel par. 2.5. si procede a “tirare le somme”, in termini delle esigenze di adeguamento/aggiustamento che le “sfide” di cui sopra pongono alla Regione dell’Umbria, **esigenze alle quali il progetto del Patto per lo Sviluppo** – in termini di contenuti, metodo e approccio – intende infatti fin d’ora dare risposta.

2.1 Il Patto per lo sviluppo dell’Umbria

La sottoscrizione del Patto per lo sviluppo dell’Umbria rappresenta un importante punto di svolta nel modo di intendere la programmazione regionale, non solo perché esso ha visto il concorso e la condivisione di un progetto di sviluppo per l’Umbria da parte di tutta la società regionale, ma anche e soprattutto per le innovazioni e “riforme” che, conseguentemente, si vanno introducendo nelle procedure e nei contenuti della programmazione regionale stessa.

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

Tutto ciò comporta una faticosa – ed inevitabilmente anche graduale – opera di innovazione della tradizionale cultura amministrativa e prassi operativa delle strutture regionali ma anche della stessa amministrazione regionale e dunque del modo di intendere la politica regionale.

Il progetto del Patto per lo sviluppo va quindi inteso come un modo permanente di intendere l’azione del governo regionale, l’organizzazione amministrativa delle strutture, la concertazione ed il confronto con le componenti della società.

A sua volta il lavoro dei Tavoli tematici e territoriali deve realizzarsi in un naturale collegamento tra gli stessi, che renda evidenti le coerenze programmatiche tra quadri generali e specificazioni e articolazioni territoriali.

2.1.1 Lo stato di attuazione del Patto per lo sviluppo dell'Umbria

Fin dai primi mesi successivi alla firma del Patto, i Tavoli tematici hanno iniziato a svolgere la funzione relativa alla concertazione degli atti, proseguendo in sostanza una prassi di concertazione già da tempo avviata in Umbria, senza tuttavia sottovalutare anche in questo caso il “valore aggiunto” del Patto.

Infatti, si è ottenuta in primo luogo la sistematizzazione e la messa a regime delle attività di concertazione; in secondo luogo, il momento di confronto e di concertazione sugli atti di programmazione regionale ha trovato una sua unitarietà con la presenza, ad uno stesso tavolo e per discutere della stessa questione, della rappresentanza economico-sociale, delle autonomie locali, del sistema camerale e delle Università.

Nel corso del 2003 è stato costruito in primo luogo il sistema di governo e valutazione del Patto per lo sviluppo:

- dando attuazione alle due deliberazioni regionali nn. 1586 e 1587 del 20 novembre 2002, che definiscono il complessivo sistema di governo del Patto, nonché le modalità di funzionamento dei Tavoli tematici;
- definendo ed avviando le attività relative alla elaborazione degli indirizzi e delle priorità programmatiche, che rappresentano uno dei compiti fondamentali dei Tavoli tematici mediante il loro formale insediamento e la messa a regime delle relative attività;
- avviando formalmente i Tavoli territoriali;
- individuando i coordinatori dei Tavoli tematici e dei Tavoli territoriali;

tenendo presente che tale sistema va inteso come **componente essenziale** della complessiva strumentazione di governance della Regione.

Nel periodo gennaio – maggio 2003, al fine di consentire l'avvio del complessivo sistema di governo e valutazione per l'attuazione del Patto, ogni Parte contraente ha provveduto a designare i suoi rappresentanti per ciascun Tavolo tematico, nonché il rappresentante del **Comitato di indirizzo e sorveglianza**. Quest'ultimo viene definito nel Protocollo sulla concertazione come “l'organismo ristretto del Tavolo generale, cui competono compiti di supporto al Tavolo stesso in tema di verifica dell'attuazione del Patto; esso nello svolgimento di tale attività si raccorda per gli aspetti operativi con la Segreteria tecnica”.

L'avvio del sistema di governo del Patto, quale rafforzamento del sistema di governance della Regione

**L'istituzione
del Comitato
di indirizzo e
sorveglianza**

Il 28 aprile 2003 si è tenuta la prima riunione del Comitato e nella stessa oltre a provvedere al suo insediamento, si è discusso sui percorsi di lavoro e sulle modalità operative di funzionamento dello stesso, decidendo di tradurre le stesse in un “**regolamento del Comitato**”, che è stato approvato nella successiva riunione del 30 maggio 2003.

Tale organismo ha lavorato sullo stato di attuazione del Patto predisponendo relazioni relative all'attuazione degli impegni delle Parti contraenti.

Il Comitato, unitamente alla Segreteria tecnica del Patto ha predisposto nel mese di ottobre 2003 il “**Report di attuazione del Patto per lo sviluppo dell’Umbria**” che riporta l'attuazione degli impegni - con riferimento ad ogni Azione strategica - delle Parti contraenti, distinguendo quelli di competenza della Regione dell’Umbria da quelli degli altri soggetti firmatari.

Questo documento permette di conoscere in dettaglio lo stato di avanzamento dei lavori dei Tavoli tematici e territoriali, nonché di avere un quadro generale sullo stato di attuazione del Patto nel suo complesso.

Infine, con deliberazione n. 1049 del luglio 2003, sono stati individuati gli Assessori regionali quali **coordinatori per ciascun Tavolo tematico e per ciascun Tavolo territoriale**, ferma restando la funzione di supervisione generale sull'indirizzo politico da parte della Presidente e del Vice-Presidente della Giunta regionale.

Sono stati inoltre individuati, precisando quanto riportato nella DGR 1587/2002, i referenti tecnici prevalenti dei singoli Tavoli tematici.

I TAVOLI TEMATICI E I RISPETTIVI QUADRI PROGRAMMATICI

Al fine di orientare il lavoro dei Tavoli tematici e di organizzare lo stesso secondo criteri ordinatori di natura politico-programmatica, si è provveduto a predisporre per ogni singolo Tavolo un apposito documento che fungesse da “base di discussione” per l'elaborazione delle politiche.

**DGR 539/2003: i
quadri
programmatici**

Tali piattaforme, discusse e condivise nella riunione del Tavolo generale del 5 maggio 2003 e quindi divenute dei veri e propri **quadri programmatici**, vengono costruite essenzialmente sulla base dei seguenti criteri:

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

In quanto tali, quindi, i quadri programmatici hanno costituito la base di discussione per le successive “riunioni di insediamento dei tavoli tematici” che vanno appunto intese come la messa a regime anche dei lavori dei Tavoli tematici stessi, che vengono così a svolgere entrambi i compiti che sono ad essi assegnati dal Protocollo sulla concertazione, e cioè quello di concertazione della proposta di atti e quello di discussione e partenariato per la definizione delle politiche.

Va in ogni caso sempre tenuto presente che il forte grado di **interconnessione ed integrazione** tra i Tavoli/Azioni stesse, fa sì che, opportunamente, il perseguimento degli obiettivi propri di una singola Azione dipende spesso anche dal realizzarsi delle linee di attività relative alle altre.

Di seguito si descrive sinteticamente la piattaforma politico programmatica di ciascun Tavolo precisando che le linee di programmazione generale relative alle Azioni strategiche e le **priorità per l'anno 2004** vengono ampiamente descritte nel Capitolo 3.

Il Tavolo “**Potenziamento dei fattori di sviluppo e di competitività**”, insediatosi il 28 maggio 2003, rappresenta la sede principale – anche se non esclusiva – per la elaborazione di quel “**pacchetto competitività**” per l'Umbria che si pone come uno dei più importanti obiettivi del Patto, la cui sintesi per il 2004 viene presentata in apposita parte del terzo capitolo .

Si è quindi provveduto alla definizione delle politiche prioritarie da affrontare, con particolare attenzione ai temi dell'innovazione ed al concetto di integrazione, da declinare sia rispetto alle imprese, sia rispetto al rapporto tra imprese e territorio. Tali tematiche ovviamente ricomprendono anche le politiche di accessibilità e di qualità.

**Potenziamento
dei fattori di
sviluppo e di
competitività**

L'obiettivo generale dell'Azione è quello di consentire un **rafforzamento prevalentemente qualitativo** dell'apparato economico-produttivo, anche in relazione alle inevitabili variazioni nella intensità dell'intervento dei fondi strutturali post-allargamento UE.

Naturalmente l'azione regionale non può che realizzarsi nei limiti delle competenze assegnate e dei conseguenti strumenti disponibili, competenze e strumenti che potrebbero certamente estendersi e potenziarsi se si procedesse con maggiore celerità e coerenza all'applicazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

In ogni caso, resta importante l'azione di sollecitazione e - quando ne ricorrono le condizioni - anche di rivendicazione nei confronti del Governo in modo che svolga adeguatamente e con efficacia la parte che gli compete.

Un approccio corretto al tema dello sviluppo e della competitività richiede che esso venga inquadrato non solo rispetto ai fattori di competitività **interni alle imprese**, ma anche rispetto a quelli relativi alla qualità della legislazione, all'efficienza della Pubblica Amministrazione, al sistema formativo e di ricerca, all'occupazione.

Essendo quindi più corretto un approccio in termini di **competitività di sistema**, occorre agire sui fattori determinanti sopracitati, cui si aggiungono **le infrastrutture e il mercato del credito**.

Nel rispetto di tale approccio gli obiettivi fondamentali e le conseguenti priorità ai fini del sostegno e qualificazione dell'apparato produttivo regionale sono quindi da perseguire attraverso le politiche di: **innovazione, integrazione, accessibilità, qualità**.

Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria

Il Tavolo "**Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria**" si è insediato il 29 maggio 2003.

Esso partendo dalla scelta di fondo dello sviluppo della filiera ambiente-cultura-turismo, qualità dei prodotti e delle produzioni-sviluppo rurale, intende definire politiche di sistema volte ad assicurare le condizioni per la sostenibilità economica della tutela ambientale. Le politiche di sistema individuate riguardano:

- politica dell'informazione (domanda ed offerta);
- politica di qualità (ambiente-territorio-ricettività-ristorazione-qualità del paesaggio- insieme delle certificazioni ambientali);
- promozione integrata.

La valorizzazione della risorsa Umbria passa però innanzi tutto attraverso la tutela delle sue risorse naturali e la qualità dei propri centri storici.

Conseguentemente, i lavori del Tavolo sono stati articolati nelle due “anime” della *Valorizzazione* e della *Tutela*.

Il punto di partenza è stato individuato nella formulazione di un impegno comune e condiviso di tutte le componenti del Tavolo per costruire una efficace politica di governo della risorsa acqua nella nostra regione, quale risorsa strategica per la tutela dell’ambiente e lo sviluppo economico regionale.

La sostenibilità ambientale, coniugata con lo sviluppo economico e sociale, deve costituire quindi un principio fondante ed un criterio generale delle politiche regionali.

A questo proposito il **sistema rurale** è uno dei punti di forza della “risorsa Umbria”; la nostra regione, infatti, si caratterizza per la presenza di un “ambiente antropizzato diffuso”. In questo quadro, un ruolo fondamentale è svolto dal mantenimento e dalla valorizzazione del tessuto economico di questo ambiente rurale, che sempre più deve assumere le caratteristiche di una **politica del sistema rurale**.

La valorizzazione integrata richiede necessariamente la costruzione di una **politica strutturale** che metta pertanto a sistema **beni culturali, ambientali (anche ambiente rurale) e turismo**, costruendo quindi la relativa filiera in tal modo assicurando le condizioni imprescindibili per una tutela ambientale che sia anche un elemento di qualità dello sviluppo.

Il Tavolo “**Riqualificazione e sostenibilità del sistema di welfare**” si è insediato il 9 giugno 2003. Partendo dalla costruzione e conservazione della **sostenibilità finanziaria**, quale condizione imprescindibile per garantire al sistema regionale di welfare la possibilità di continuare a perseguire gli obiettivi generali, le questioni principali da affrontare sono:

- perseguire l’interesse generale della promozione e tutela della salute di chi vive e lavora in Umbria, dando concretezza agli obiettivi di legge e di Piano;
- affermare una cultura della protezione ed inclusione sociale, della sicurezza civile e della promozione dei diritti di cittadinanza, reinterpretando le politiche sociali come parte integrante ed inscindibile di una strategia di sviluppo, coniugando quindi qualità sociale e qualità dello sviluppo;
- mantenimento dei caratteri di *responsabilità* collettiva con in primis la tutela della salute; di *universalità*, prevedendo la parità di accesso ai servizi da parte di tutti i cittadini e di *equità*, privilegiando i soggetti con maggiori bisogni;

**Riqualificazione
e sostenibilità
del sistema di
welfare**

- politica della casa; grande priorità per le famiglie a rischio di povertà e per le problematiche ad essa connesse; tra queste, una riguarda i ritardi nel trasferimento di risorse per quanto riguarda l'edilizia residenziale pubblica materia esclusivamente di competenza delle Regioni e la Legge 431

Gli scenari nazionali che si prospettano nel medio periodo non appaiono favorevoli per perseguire tali obiettivi generali.

La ricorrente messa in discussione – da parte di forze politiche ed esponenti della maggioranza di governo - dei **principi stessi dell'impianto universalistico** del sistema pubblico di assistenza tendono a generare un clima di sfiducia nella qualità e capacità dello stesso di assicurare i servizi alle popolazioni, spingendo verso la estensione dello strumento cosiddetto del secondo assicuratore.

La scelta del Servizio Sanitario Nazionale, con le sue caratteristiche di equità e di pari opportunità nell'accesso ai servizi per tutti i cittadini, rischia di essere messa seriamente in discussione da proposte di riforma quali la devolution che rompono il legame di solidarietà tra i territori del Paese.

Se il sistema umbro non è gravato dai debiti delle gestioni precedenti, ha chiuso il bilancio in pareggio nel 2001 e nel 2002 e se tutto questo avviene senza imporre ai cittadini tasse o ticket (come invece hanno fatto la stragrande maggioranza delle regioni italiane) ma con il consenso della popolazione, degli Enti locali e delle forze sociali, ciò dipende dall'aver scelto **la programmazione pubblica** come elemento qualificante e fattore discriminante rispetto ad altri modelli gestionali. Programmazione pubblica che a sua volta ha individuato nella **concertazione** con gli operatori sanitari e **partecipazione** dei cittadini gli elementi qualificanti del suo esplicarsi.

I temi di maggiore rilevanza sono:

- Il perseguimento di più elevati livelli di integrazione tra gli interventi di assistenza sociale e quelli di tipo più prettamente sanitario;
- La elaborazione di specifici **Piani integrati per la salute**, con la stipula dei *relativi Patti* (Patto per la salute degli anziani, Patto per una scuola produttrice di salute, Patto per la promozione della salute nei luoghi di lavoro);
- Il ridisegno (con potenziamento e riqualificazione) della rete ospedaliera e della rete dei servizi territoriali;

- Ferma restando la strategicità dell'approccio integrato sociale-sanitario, sul versante socio-assistenziale la predisposizione di una azione di sistema destinata alle **famiglie a rischio di povertà**.

Per i Tavoli **“Politiche attive del lavoro”** e **“Sistema integrato istruzione, formazione e ricerca”** si è effettuato un insediamento congiunto, in data 13 giugno 2003, collegato alla decisione di accorpare le relative Azioni strategiche.

E' stato deciso di organizzare i lavori dei due Tavoli analizzando le questioni relative a:

- Politiche attive del lavoro finalizzate alla piena e buona occupazione;
- Integrazione del sistema dell'istruzione e della formazione, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione;
- Attuazione del POR Ob.3;
- Sistema della ricerca e dell'innovazione.

In particolare, è stato confermato l'accordo sugli obiettivi e sugli impegni da parte di tutti i soggetti contraenti, nonché la condivisione del percorso già intrapreso per le due Azioni strategiche.

In materia di politiche attive del lavoro gli **obiettivi di fondo** sono quelli volti a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e ad alzare il tasso di occupazione, fermo restando che l'efficacia delle politiche attive del lavoro dipende strettamente dalla natura e dalla pertinenza del loro collegamento a politiche di sviluppo orientate alla qualità.

Il perseguimento di una **“buona e piena occupazione”** passa a sua volta attraverso l'aumento del tasso di attività (in particolare femminile e giovanile), il contrasto alla disoccupazione di lunga durata, la stabilizzazione del lavoro precario e l'emersione di quello irregolare, il contrasto al fenomeno crescente della disoccupazione di lunga durata.

Sul tema della ricerca, si è deciso di definire come modificare, cambiare, riorganizzare e semplificare, insieme all'Università, l'offerta pubblica e le risorse private.

Infatti, pur tenendo presenti le caratteristiche del sistema delle imprese umbre, una delle principali sfide del Patto per lo Sviluppo sta nel mettere le imprese in condizioni di produrre maggior valore aggiunto, individuando con quali politiche di accompagnamento e con quali risorse fare “massa critica” per fare sviluppo e ricerca.

Sul sistema integrato istruzione, formazione e ricerca, rilevanti sono i problemi alla luce delle incertezze conseguenti alle scelte di politica nazionale, con particolare riferimento al tema dell'obbligo formativo e dei percorsi di integrazione istruzione-formazione. E' stata in particolare sottolineata la grave emergenza riguardo ai Decreti attuativi che non sono ancora stati emanati.

L'integrazione si realizza attraverso la progettazione di percorsi formativi che intreccino le conoscenze culturali, che possono essere anche comuni e trasversali tra i due sistemi, e le competenze acquisibili nell'agire in situazioni concrete determinate da esperienze di stage, tirocini, moduli didattici che contemplino formazione in contesti operativi e aziendali.

L'integrazione vuole in primo luogo contrastare l'assetto rigido e separato tra i due canali che viene prefigurato nella legge-delega di riforma dell'istruzione recentemente approvata dal Parlamento, che si ritiene essere causa di impoverimento culturale, di discriminazione sociale e potenziale fonte di dispersione scolastica.

Per quanto riguarda la **"Riforma della Pubblica Amministrazione"**, l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione ha prodotto un cambiamento del quadro di riferimento generale che pone la Regione nella necessità da una parte di adeguare il proprio ordinamento e la propria organizzazione alle nuove disposizioni costituzionali, dall'altra di porre in essere una serie di atti che conducano alla legittimazione reciproca tra Regione ed Enti locali.

Un punto fondamentale per l'attuazione del Titolo V della Costituzione è quello relativo all'approvazione dei nuovi **Statuti regionali** che, in base all'articolo 123 della Costituzione, determinano i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento di ciascuna Regione.

L'obiettivo a cui tendere è quello di pervenire ad **un più elevato livello di governance**, cioè la realizzazione di una rete istituzionale non più gerarchica ma collaborativa e tutta, nel suo insieme, al servizio dei cittadini e delle imprese dell'Umbria.

In questo senso, assume una particolare rilevanza la ridefinizione generale del ruolo e delle funzioni della programmazione regionale, e più in generale la "mission" complessiva dell'amministrazione regionale, sempre più orientata ad un ruolo di programmazione e di controllo e sempre meno dedicata alla gestione.

Il **Tavolo “Riforma della Pubblica Amministrazione** si è insediato il 22 maggio 2003, e nello stesso si è deciso di approfondire in primo luogo il tema della “Riforma endoregionale”, ovvero della ridefinizione dei ruoli e delle competenze dei diversi livelli istituzionali, nonché l’esercizio delle funzioni amministrative alla luce delle modifiche al Titolo V della Costituzione.

Una seconda tematica riguarda la riorganizzazione dell’Ente regione (rilettura della LR 15/97 e LR 13/2000), ivi compreso il sistema delle Agenzie e degli enti strumentali, strettamente connesso alla riforma endoregionale.

Tali materie verranno approfondite tenendo conto della qualità dei procedimenti, della esternalizzazione dei servizi e della precarizzazione del lavoro nella Pubblica amministrazione.

Infine, altre questioni rilevanti su cui operare riguardano la riorganizzazione del sistema dei servizi pubblici locali con l’obiettivo di tariffe più eque e di apertura al mondo delle imprese, il Patto di stabilità fiscale e tariffario, unitamente ai temi della valorizzazione del patrimonio e alla convenzione con Consip.

TAVOLI TERRITORIALI

Per quanto riguarda i Tavoli territoriali, con la DGR n. 585 del 7 maggio 2003, sono stati individuati gli “ambiti territoriali”, riconoscendo in Umbria **cinque aree di programmazione**:

- Area Nord-Est;
- Area Trasimeno - Orvietano;
- Area maggiormente colpita dal terremoto;
- Area centrale della regione;
- Area Terni - Narni - Amelia.

Nel periodo maggio–novembre 2003 si è proceduto all’insediamento dei Tavoli territoriali e nell’apposito prospetto si riporta, distinta per ciascun Tavolo territoriale, la data di insediamento, la popolazione interessata, nonché gli enti locali che compongono ogni Tavolo.

**DGR
585/2003: le
cinque aree di
programmazione
della Regione**

Area Terni - Narni - Amelia	Area maggiormente colpita dal terremoto	Area Trasimeno-Orvietano	Area Nord-Est	Area centrale della regione
Popolazione tot.: 171.318	Popolazione tot.: 199.675	Popolazione tot.: 96.266	Popolazione tot.: 115.225	Popolazione tot.: 243.342
Insediato il 20 maggio 2003 Province Provincia di Terni COMUNI Alviano Amelia Arrone Attigliano Avigliano Umbro Calvi dell'Umbria Ferentillo Giove Guarda Lugnano in Teverina Montecastrilli Montefranco Narni Otricoli Penna in Teverina Polino Sangemini Stroncone Terni	Insediato il 6 giugno 2003 Province Provincia di Perugia COMUNI Acquasparta Assisi Bevagna Campello sul Clitunno Cascia Castel Ritaldi Cerreto di Spoleto Foligno Giano dell'Umbria Gualdo Cattaneo Gualdo Tadino Massa Martana Montefalco Monteleone di Spoleto Nocera Umbra Norcia Poggiodomo Preci Sant'Anatolia di Narco Scheggino Sellano Spello Spoleto Trevi Vallo di Nera Valtopina Comunità Montane Monti Martani e Serano Monte Subasio Valnerina	Insediato il 16 giugno 2003 Province Provincia di Perugia Provincia di Terni COMUNI Allerona Baschi Castel Giorgio Castel Viscardo Castiglione del Lago Città della Pieve Fabro Ficulle Magione Montecchio Montegabbione Monteleone d'Orvieto Orvieto Paciano Panicale Parrano Passignano sul Trasimeno Piegaro Porano San Venanzo Tuoro sul Trasimeno Comunità Montane Monti del Trasimeno Monte Peglia e Selva di Meana	Insediato il 25 luglio 2003 Province Provincia di Perugia COMUNI Citerna Città di Castello Costacciaro Fossato di Vico Gubbio Lisciano Niccone Monte S. Maria Tiberina Montone Pietralunga San Giustino Scheggia e Pascelupo Sigillo Umbertide Valfabbrica Comunità Montane Alto Tevere Umbro Alto Chiascio	Insediato l'11 novembre 2003 Province Provincia di Perugia COMUNI Bastia Bettona Cannara Collazzone Corciano Deruta Fratta Todina Marsciano Monte Castello di Vibio Perugia Todi Torgiano Comunità Montane Monti del Trasimeno Monte Peglia e Selva di Meana Monte Subasio

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

L'avvio della attività dei Tavoli territoriali ha quindi consentito il completamento della struttura e della articolazione complessiva del Patto.

Avendo iniziato già da tempo i suoi lavori con riferimento al relativo Programma integrato di sviluppo (PIAT), il tavolo territoriale "**Area del terremoto**", che in quanto tale si è insediato il 6 giugno 2003, è quello che presenta uno stato di attuazione più avanzato.

Il PIAT, approvato con DGR n. 1557 del 22 ottobre 2003, si articola in cinque progetti chiave:

1. Consolidamento del sistema industriale
2. Sviluppo integrato in ambiente rurale
3. Mobilità e reti di trasporto
4. Qualità della vita e servizi di interesse collettivo
5. Sistema integrato turismo, ambiente e cultura

La lunga fase di elaborazione del PIAT - il cui *iter* ha preso avvio in un periodo anteriore alla predisposizione e sottoscrizione del Patto per lo Sviluppo - ha fatto sì che il lavoro svolto e la sua impostazione, che hanno riscosso sia da parte degli Enti locali che da parte degli operatori e delle loro rappresentanze una significativa condivisione, sia stata individuata come una metodologia da adottare in modo sistematico anche sui tavoli territoriali che interessano gli altri territori.

Pertanto tutti i Tavoli territoriali hanno avviato i propri lavori che si trovano naturalmente in fasi diverse di avanzamento in relazione al diverso grado di maturazione della attività di ricognizione ed elaborazione progettuale a livello locale.

Il diverso stato di avanzamento dei Tavoli territoriali, dovrebbe tuttavia consentire un sostanziale loro allineamento in tempi brevi. Ciò sia perché i processi di definizione dei programmi e dei progetti varati dai Tavoli tematici potranno essere declinati a livello locale in maniera coerente e contestuale, sia perché si è verificato che l'esperienza e la metodologia definita, in particolare dal PIAT, sono sostanzialmente trasferibili sugli altri territori sia per quanto attiene alle due filiere strategiche (consolidamento del sistema industriale e Turismo – ambiente – cultura) che per quanto riguarda i progetti speciali di rilevanza regionale, cioè tutti quei progetti che non riguarderanno solo un'area, ma l'intera Regione (programmi relativi alla qualità, reti e sistemi informativi regionali, attività di promozione e marketing).

Ad oggi è in fase di completamento l'attività di animazione che ha interessato tutte le istituzioni locali, le associazioni imprenditoriali, le organizzazioni sindacali e i promotori dei progetti.

E' prevista, quindi, la raccolta complessiva delle manifestazioni di interesse, che verranno riportate ai tavoli al fine di valutare grado di integrazione, priorità, coerenza con le risorse e le fonti disponibili.

Le manifestazioni di interesse sono in grado di consentire la messa a punto dei criteri e delle modalità di definizione del "bando integrato" e cioè l'utilizzo in maniera integrata di tutte le fonti finanziarie (PSR, Ob. 2, Ob. 3, Leader Plus ecc.) e delle azioni e misure previste nel Docup.

Nelle fasi successive si provvederà a passare al completamento dei progetti ed alla loro selezione, in tempi coerenti con l'utilizzo dei fondi strutturali.

TAVOLO DEL CREDITO

Le finalità del protocollo d'intesa Regione-Banche

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

Il Protocollo d'Intesa, nel recepire le finalità generali previste dal Patto per lo Sviluppo, ha sviluppato i tre temi principali sui quali gli Istituti di credito, in accordo con la Regione, intendono, "come sistema credito", caratterizzare in modo unitario la propria partecipazione attiva alla ricerca d'idonee soluzioni:

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

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

Per ciascuno dei temi è stato definito un quadro di proposte operative, da sottoporre al "tavolo" settoriale del credito ed al Tavolo generale del Patto per lo Sviluppo dell'Umbria.

L'incontro tra la rappresentanza del Tavolo del credito e del Tavolo generale, è avvenuta il 3 dicembre 2003.

In tale riunione si è concordato di individuare un Comitato ristretto con rappresentanti del sistema bancario e delle Parti contraenti del Patto che, con riferimento alla crisi d'impresa, predisponga un regolamento condiviso.

2.1.2 Il punto politico sull'attuazione del Patto per lo sviluppo

La **valutazione politica** del Patto va condotta avendo bene a mente le caratteristiche di tale progetto e dunque adottando il corretto approccio valutativo.

In primo luogo occorre tenere presente – come del resto già sottolineato in varie occasioni – che il Patto per lo sviluppo non va visto come un “evento” di cui siano più meno precisamente individuabili l’inizio e la fine e, conseguentemente, per il quale sia possibile stilare un “consuntivo”.

Con ciò non si vuole certo sostenere che il *risultato* e quindi in certo qual modo il “valore aggiunto” del Patto non siano apprezzabili, misurabili e da misurare. E’ nota l’attenzione posta riguardo agli aspetti di valutazione e monitoraggio: certamente la concertazione nella nostra regione non aveva mai potuto contare su una strumentazione informativa e analitica (vedi l’operatività della Segreteria tecnica e del Comitato di Indirizzo e Sorveglianza) di tale livello.

Resta, è vero, da mettere a punto un sistema di indicatori che consenta di disporre di elementi informativi che vadano oltre l’aspetto descrittivo che presentano attualmente i *report* d’attuazione; d’altra parte la Segreteria tecnica già produce e fa circolare analisi e approfondimenti su tematiche di rilievo socio-economico che riguardano gli obiettivi del Patto.

Non è un evento circoscrivibile nel tempo in quanto una tale visione risulterebbe riduttiva rispetto ad una concezione del Patto come esaltazione del metodo (da intendersi quindi come permanente) della *governance* e quindi di valorizzazione del ruolo – ma anche delle responsabilità – delle diverse componenti della società regionale, così come degli attori locali.

Questo delle **responsabilità** è un concetto che richiama uno dei nodi ancora da sciogliere relativamente al ruolo dei singoli soggetti.

Troppo spesso, infatti, si continua ad intendere i lavori dei Tavoli come altrettanti momenti dove si possa esclusivamente “contrattare” con la Regione tutta una serie di questioni, senza che al tempo stesso ciò debba comportare la messa in discussione anche dei propri comportamenti, delle proprie scelte, del proprio ruolo all’interno della società regionale e, più in particolare, nei confronti dei rispettivi associati.

**Il Patto come
metodo
permanente di
programmazione**

Ma la reciprocità e quindi la ripartizione degli impegni e dei connessi adempimenti è uno degli aspetti qualificanti e distintivi del Patto, in assenza del quale esso si ridurrebbe ad una “normale” prassi concertativa.

In tale contesto va ulteriormente perseguito lo sforzo per ottenere una “messa a sistema” più effettiva degli enti locali della regione così da convergere più efficacemente verso gli obiettivi condivisi.

La valorizzazione della *governance* e quindi l'adozione del partenariato con le forze economico-sociali quale metodo della programmazione regionale porta a dover affrontare il nodo della corretta collocazione in tale processo degli **organi rappresentativi**.

**Il ruolo dei
soggetti
istituzionali**

Ferma restando la competenza del governo regionale in merito alla concertazione con le parti sociali ed economiche, vanno dunque costruite **procedure e modalità** attraverso le quali il Consiglio regionale possa realizzare in pieno le sue competenze in tema di *determinazione degli indirizzi politici e di controllo*.

Questa delicata e importante questione andrà affrontata nel rispetto delle diverse prerogative e quindi delle *mission* istituzionali che competono all'organo legislativo rispetto all'esecutivo, evitando quindi confusioni di ruoli e soluzioni poco chiare.

D'altra parte l'esperienza del Patto può essere considerata come una sorta di “palestra” nella quale sono tutti **chiamati a rivedere** atteggiamenti, impostazioni e prassi più o meno consolidate.

Questo vale anche per l'operato della Giunta regionale, tanto nella sua componente politica che in quella delle tecnostutture.

Più volte – anche nelle precedenti edizioni del Dap – si è sottolineata la difficoltà per le strutture regionali di ragionare e quindi operare secondo percorsi progettuali ed operativi che enfatizzino gli **approcci integrati** e le visioni orizzontali.

Decenni di invadente legislazione statale di dettaglio e relativi assetti finanziari dominati dai trasferimenti vincolati hanno di certo fortemente contribuito a creare una cultura politica e amministrativa caratterizzate da visioni settoriali e conseguenti separatezze.

E' dunque in una certa misura “scontato” che l'enfasi giustamente posta dal Patto sul metodo della progettazione integrata incontri una serie di “perplexità” che possono a volte sconfinare in forme più o meno esplicite di resistenza al cambiamento.

Uno dei “valori aggiunti” del Patto sta infatti anche nel promuovere e sostenere un percorso continuo di innovazione e quindi di riforma della cultura amministrativa (ma anche, per altri ambiti, imprenditoriale) nella nostra regione.

2.2 Gli sviluppi del processo federalista

La legge costituzionale n. 3 del 2001, ha rappresentato un significativo punto di svolta, inserendosi nel complesso dei cambiamenti istituzionali e della pubblica amministrazione che hanno avuto inizio con la riforma amministrativa a Costituzione invariata attuata con la legge n. 59 del 1997 e la relativa legislazione attuativa. Tale processo si era, tuttavia, mosso sul piano della sola riforma amministrativa, puntando a ridurre gli ambiti di competenze amministrative dello Stato e a espandere i poteri delle autonomie territoriali.

Il nuovo Titolo V della Costituzione obbliga dunque a rivedere, proprio perché opera nella logica della parificazione fra fonti legislative statali e regionali, la centralità stessa del legislatore statale, e a considerare in un'ottica completamente diversa il ruolo dei poteri legislativi regionali, i quali sono sostanzialmente e costituzionalmente equiordinati con quelli dello Stato.

L'impatto applicativo delle nuove disposizioni è, però, ben lungi dall'aver delineato un chiaro ed organico scenario attuativo coerente con i principi della riforma.

Era del tutto prevedibile che una riforma di tali dimensioni potesse dar luogo ad interpretazioni diverse nel dibattito politico e nel confronto istituzionale e che fosse accompagnata da una lunga fase di transizione nella quale il Governo e il Parlamento avrebbero dovuto porre le basi per guidare il processo attuativo con coerenza.

**La faticosa
attuazione della
riforma del
Titolo V**

Il contesto istituzionale in cui la riforma si muove è stato fin dall'inizio e continua ad essere, però, condizionato negativamente da una serie di fattori che ne minano le potenzialità.

Stentano a realizzarsi le condizioni di rispetto dei nuovi assetti costituzionali: l'attività legislativa dello Stato lungi dall'essere stata ricondotta negli ambiti costituzionali di legittimità si esplica stabilmente in violazione o in contrasto con i nuovi ambiti costituzionali di funzioni.

Non sono state inoltre definite le norme per l'attuazione dell'autonomia finanziaria secondo i nuovi principi di coordinamento della finanza pubblica espressi dal nuovo articolo 119 Cost. per cui non è possibile fare alcuna previsione sui tempi e sui modi di copertura del fabbisogno finanziario aggiuntivo per le nuove competenze attribuite dalla Costituzione, né sull'evoluzione a medio termine del sistema tributario regionale.

Non sono state ancora individuate le procedure per la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari; non è stata ancora definita, soprattutto, la grande questione dei principi fondamentali statali nelle nuove materie di competenza concorrente regionale.

La Regione dell'Umbria conferma - nel rapporto con il sistema delle autonomie locali - la scelta di uno stretto rapporto di partecipazione, individuando gli strumenti attraverso i quali le politiche risultino co-decise, al fine di giungere ai risultati di semplificazione e snellimento, per i cittadini e per le imprese, delle procedure amministrative e di dare risposte ai bisogni ed alle esigenze della collettività, perseguendo l'integrazione delle politiche in un'ottica di rispetto dell'autonomia degli enti locali. Per fare questo è indispensabile che tutti gli attori istituzionali protagonisti della riforma continuino ad impegnarsi a favorire gli strumenti di programmazione e di progettazione ad approccio integrato tenendo conto delle interconnessioni e degli effetti reciproci tra politiche di comune interesse, tra politiche rivolte alle medesime categorie di destinatari o ai medesimi contesti territoriali. Sulla base di questo principio condiviso, si può procedere efficacemente al conferimento di funzioni amministrative agli enti locali nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Continuano invece ad essere prodotte diverse iniziative del Governo che hanno un impatto diretto sulla stessa autonomia statutaria della Regione o, addirittura, sono dirette a ulteriori modifiche dell'art. 117. Recentemente infatti il Consiglio dei Ministri ha approvato una **proposta di DDL costituzionale** (detta anche la riforma della riforma) che modifica numerosi articoli della Costituzione italiana; esso prevede tra l'altro una nuova modificazione del Titolo V che ingloba, anche se modificandola, la proposta del così detto DL Bossi, noto come la proposta di *devolution*.

Nella proposta di *devolution* del Ministro in carica alle Riforme istituzionali si propone di modificare la Costituzione per introdurre un meccanismo in base al quale ogni singola Regione può auto attribuirsi potestà esclusive in materia di sanità, istruzione, sicurezza e polizia locale.

Le Regioni, in modo particolare quelle di centro sinistra, hanno assunto un atteggiamento fortemente critico su questa proposta, ritenendo che essa, in assenza di ogni garanzia di armonizzazione del processo in senso perequativo, possa determinare le condizioni per lo smembramento del sistema sanitario nazionale, della struttura dell'istruzione, degli assetti della sicurezza a beneficio esclusivo di qualche singola regione,

secondo una logica individualistica e un procedimento autoreferenziale che finirebbe inevitabilmente per favorire i territori forti a danno delle realtà più deboli.

La devoluzione infatti, in quanto processo che prevede il trasferimento ad altri livelli di governo di determinate competenze, presupporrebbe una attenta valutazione dei relativi benefici e costi per la collettività.

In tale processo – come già evidenziato – riveste altresì un ruolo essenziale la valutazione dei meccanismi di attribuzione delle necessarie risorse, anche in relazione agli effetti sui complessivi equilibri di finanza pubblica.

Ciò rende quindi essenziale la elaborazione del conseguente progetto di ridisegno della finanza pubblica per livelli di governo (in altri termini, il cosiddetto **federalismo fiscale**). La mancata valutazione congiunta di questi temi ha già prodotto in passato problemi di sostenibilità finanziaria per alcune componenti di spesa pubblica decentrata nel nostro paese e molti di più potrebbe generarne in futuro.

**Processi di
devoluzione
e
federalismo
fiscale**

Il federalismo fiscale è una teoria economica risalente ai primi anni '50 secondo la quale è opportuno, per ragioni di efficienza, che i governi **locali** finanzino la produzione ed erogazione di servizi pubblici (di interesse **locale**), *almeno in parte* tramite il gettito di tributi di loro competenza e quindi **localmente** riscossi.

In tal modo si otterrebbe un effetto di responsabilizzazione dei governanti locali (per via del controllo su di essi esercitato da parte dei cittadini intesi nella triplice veste di *fruitori dei servizi/contribuenti/elettori*), che si tradurrebbe in una maggior efficienza delle relative amministrazioni.

Posto, quindi, che **non è necessario** che il finanziamento dei servizi pubblici locali avvenga interamente tramite il gettito di tributi locali, i vantaggi connessi al federalismo fiscale possono ugualmente sussistere anche in presenza di un sistema perequativo, basato su trasferimenti verticali (tra Stato e regioni) o orizzontali (tra regioni). E' infatti sufficiente che gli *elettori/contribuenti* siano in grado di associare le eventuali variazioni nel livello quali-quantitativo dei servizi locali a corrispondenti variazioni nella pressione fiscale di origine locale.

Ne consegue, pertanto, che non trovano alcun fondamento nei principi della razionalità economica scenari di federalismo fiscale, pure da alcuni evocati, nei quali i singoli territori si trovino a dover fare affidamento soltanto sulle risorse provenienti dai gettiti fiscali così come derivanti dalle rispettive basi imponibili.

**Le incerte
prospettive
dell'applicazione
del D. Lgs.
56/2000**

In ogni caso sul tema del federalismo ed in particolare del federalismo fiscale, la situazione sembra essere al tempo stesso stagnante e piuttosto confusa.

L'attuale Governo – espressione di una maggioranza politica che ha nella realizzazione del federalismo uno dei punti qualificanti del proprio programma di governo – a oltre due anni dal suo insediamento non ha prodotto alcuna riforma concreta in materia, spinto da un lato dal desiderio di non attuare la riforma costituzionale della precedente legislatura, dall'altro muovendosi comunque verso una qualche forma di attuazione della stessa.

Inoltre, se ben poco si è visto in tema di realizzazione del federalismo, si è viceversa molto potuto osservare – e, dal punto di vista del sistema delle autonomie, subire – in termini di recupero di effettivo potere centralistico, con una invadenza a tutto campo che ha visto nel divieto di attivare le addizionali regionali all'Irpef e di variare le aliquote Irap (vedi Finanziaria 2003) solo uno dei tanti episodi di negazione dell'autonomia regionale.

In particolare, il tema del *federalismo fiscale* resta quello meno affrontato.

Infatti non viene trattato nella legge La Loggia per l'attuazione del nuovo Titolo V, e non risulta interessato dal ddl di riforma costituzionale (la riforma della riforma) sempre presentato dal Ministro La Loggia.

Restano quindi, in tema di federalismo fiscale, i principi un po' vaghi e a volte anche confusi del nuovo art. 119 e l'Alta Commissione istituita con la Finanziaria 2003.

A tutt'oggi quindi nel nostro Paese la materia viene affrontata sostanzialmente dal D. Lgs. n.56/2000, che ha soppresso alcuni trasferimenti statali alle regioni che ancora residuavano, sostituendoli con l'attribuzione alle stesse del gettito di tributi (addizionale regionale all'Irpef, compartecipazione all'accisa sulla benzina e compartecipazione all'Iva).

Dato che i trasferimenti soppressi riguardavano per la gran parte quelli relativi al Fondo sanitario nazionale, a tutt'oggi nel nostro Paese il federalismo fiscale coincide quasi totalmente con una sorta di **federalismo sanitario**.

Considerata la delicatezza della materia (l'assistenza sanitaria) e la sensibilità che giustamente i cittadini hanno al riguardo, i relativi interventi sono della massima importanza.

L'attuazione del D. Lgs. 56/2000 sta incontrando ostacoli insormontabili, posto che le regioni che perdono rispetto al

precedente criterio della spesa storica si battono per minimizzare l'entità di tale perdita, mentre al contrario quelle che andrebbero a guadagnare (le Regioni ricche del nord) non intendono rinunciare in maniera rilevante al vantaggio finanziario che l'applicazione del meccanismo gli garantirebbe.

Proprio nei mesi precedenti la pausa estiva, il D. Lgs. 56/2000 è uscito dal dimenticatoio ed è stato protagonista di accese polemiche e discussioni, in particolare tra le Regioni in sede di Conferenza dei Presidenti, che hanno avuto notevole eco anche sulla stampa.

Tali discussioni sono poi riprese anche dopo l'estate, ma non è stato possibile trovare un accordo che consentisse di avviare l'applicazione del meccanismo di finanziamento previsto dal Decreto, nonostante che i relativi esiti fossero in realtà già da tempo conosciuti.

Nonostante la materia possa essere esaurientemente trattata solo approfondendo alcuni aspetti eminentemente tecnici, si cercherà di rendere il senso di tali discussioni evitando troppi dettagli specialistici.

L'idea chiave che informa il D. Lgs. 56 (del resto tipica del concetto di "federalismo fiscale") è riassumibile nei seguenti due obiettivi:

- aumentare il grado di autonomia finanziaria ed impositiva delle Regioni, così da accrescere il livello di responsabilizzazione dei relativi governanti di fronte ai propri cittadini/contribuenti/elettori;
- salvaguardare al tempo stesso l'eguaglianza dei cittadini italiani di fronte ai diritti civili e sociali, assicurando all'uopo un adeguato meccanismo di perequazione a favore dei territori più svantaggiati.

In questa sede interessa in particolare il sistema di perequazione. Si tratta di porre rimedio alle disparità che si vengono a creare quando, nel passare da un sistema di trasferimenti ad uno prevalentemente basato su fiscalità locale, i diversi livelli di capacità fiscale pro-capite (per via dei divari di sviluppo economico) dei vari territori determinano conseguentemente diversi livelli di gettito a parità di aliquote e quindi, in ultima analisi, una minore disponibilità di risorse per le realtà meno sviluppate.

Questa perequazione riguardante le diverse capacità fiscali viene quindi affrontata dalla norma ma l'intervento perequativo previsto non elimina del tutto le differenze, limitandosi ad attenuarle ancorché in misura molto rilevante, e precisamente al 90%.

In tal modo si lascia una qualche forma di premio per le regioni più ricche e al tempo stesso uno stimolo per quelle meno sviluppate ad adoperarsi per migliorare la propria condizione.

Si tenga presente che questo dei divari di capacità fiscale è anche **l'unico meccanismo di perequazione previsto dal nuovo art. 119.**

Il decreto 56, invece, riconosce in una certa misura anche indicatori di bisogno, laddove per esempio recepisce, nell'algoritmo in base al quale vengono determinate le quote delle singole regioni, anche la quota derivante dal fabbisogno sanitario e le diseconomie derivanti dalla piccola dimensione.

Questi ultimi due parametri vanno, come è intuitivo, a favore di una regione come l'Umbria, caratterizzata sia dalla piccola dimensione sia da un alto fabbisogno sanitario in gran parte dipendente da ragioni demografiche.

In ogni caso, soprattutto a causa della perequazione delle capacità fiscali prevista solo al 90%, il meccanismo del decreto 56 modifica la situazione delle singole regioni rispetto a quanto ciascuna poteva "storicamente" disporre (criterio della "spesa storica").

Sostanzialmente si ha, rispetto alla spesa storica, una perdita di risorse per le regioni meno ricche ed un vantaggio a favore delle regioni più sviluppate (soprattutto Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna).

Proprio per evitare "impoverimenti" (e "arricchimenti") troppo improvvisi, l'applicazione del meccanismo del decreto 56, che parte dall'anno 2002, è prevista realizzarsi con molta gradualità, tanto è vero che arriverà a regime solo nel 2013.

Il primo anno, cioè il 2002, il nuovo sistema di finanziamento riguarda solo il 5% del totale delle risorse prese in considerazione; un ulteriore 5% viene interessato nel 2003, un altro 9% nel 2004 e così via fino a giungere - alla fine del periodo di transizione - alla **completa sostituzione della spesa storica** con le quote di finanziamento per singola regione previste dal Decreto.

Nonostante questa applicazione graduale, è bastata la discussione sull'applicazione dei primi due anni (2002 e 2003) per scatenare la reazione di quanti vedevano modificarsi in senso peggiorativo (ancorché limitatamente ad una così esigua percentuale) la propria situazione.

Da qui tutta una serie di proposte alternative che si risolvono in una serie infinita di espedienti per attenuare in qualche modo gli effetti negativi per le regioni che "perdono", ma le posizioni sono comunque rimaste distanti.

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

Dalla disamina sin qui svolta, nonché dalle applicazioni del D. Lgs. 56 emerge un quadro sufficientemente positivo per l'Umbria. In particolare, dall'applicazione del D. Lgs. 56/2000 deriverebbero delle "perdite" dovute alla perequazione della capacità fiscale al 90% in quanto il reddito pro-capite prodotto in Umbria è abbastanza vicino alla media nazionale; tuttavia, essa

recupererebbe con il riconoscimento del fabbisogno sanitario e con il parametro della dimensione geografica.

In sintesi, alla fine del lungo periodo di transizione, il divario rispetto alla spesa storica si andrebbe a cifrare per l'Umbria in poco più di 12 milioni di euro, sempre che in tale considerevole periodo temporale non cambino le condizioni relative, magari con una crescita economica regionale più vivace del resto della nazione così che il reddito pro-capite (e quindi la capacità fiscale) degli umbri si situi alla pari con la media nazionale.

Meno favorevole si profila la situazione della nostra regione con una applicazione del nuovo 119 che tenesse conto solo della perequazione dei divari di capacità fiscale (ignorando quindi gli indicatori di bisogno), e del resto altro non è dato rinvenire nella norma costituzionale, a parte il fondo speciale ex comma 5 che però non si applicherebbe ad una realtà come l'Umbria, rivolgendosi alle situazioni di arretratezza e particolare disagio (in altri termini le regioni del Mezzogiorno).

Questo contrasto ha provocato una situazione di stallo alla cui soluzione non ha certo giovato la istituzione dell'Alta Commissione di studio ex art. 3 legge finanziaria 2003, ricordata in precedenza i cui lavori non hanno prodotto sinora alcun risultato apprezzabile.

La Finanziaria per il 2004 ha confermato l'Alta Commissione fino alla data (imprecisata) di presentazione della prevista relazione, e comunque **per tutto l'anno 2004.**

Del resto il contrasto di cui sopra è un esempio di come quando si va ad incidere sul ridisegno dell'architettura istituzionale originata dalla devoluzione di certe materie occorre, data la scarsità delle risorse, risolvere un *"conflitto"* tra obiettivi di efficienza, che tendono ad assicurare la libertà di scelta secondo le preferenze dei cittadini/utenti, e obiettivi di equità, finalizzati a consentire a tutti - indipendentemente dalla collocazione geografica - una sostanziale **uguaglianza delle opportunità**. Ad ogni modo, è evidente come uno squilibrio da un lato o dall'altro possa condurre ad esiti socialmente non desiderabili.

**Obiettivi di
efficienza e
obiettivi di
equità**

La conduzione contraddittoria e dilatoria che il Governo nazionale sta portando avanti in questa delicatissima materia, rende a sua volta sempre più difficili soluzioni positive dei conflitti interistituzionali e dei contrasti che si vanno, viceversa, sempre più acuendo.

La quota di
gettito da
attribuire alle
regioni italiane
nell'ipotesi
teorica di una
soppressione
totale di tutti i
trasferimenti
dello Stato

Difficoltà e contrasti che – come già accennato – trovano particolare alimento nelle disparità delle diverse situazioni territoriali e, quindi, nella entità e importanza che vanno a rivestire i **flussi perequativi**, come attestato da tutta una serie di analisi e simulazioni condotte sull'insieme delle regioni italiane. Si tratta per la precisione, di una serie di analisi, studi e dati disponibili a livello di tutte le regioni italiane, elaborati da ANCI e Sole 24 Ore, Banca d'Italia, CNEL, ISAE, ecc...

La disamina di questi studi consente di evidenziare alcuni aspetti economici insiti nella "riforma federalista", con particolare riferimento alla stima di quanto gettito – a parità di imposizione fiscale generale per il complesso dei cittadini –dovrebbe andare a favore del sistema delle regioni italiane nell'ipotesi teorica di una soppressione totale di tutti i trasferimenti dello Stato.

Prendendo ad esempio i dati relativi al gettito dell'addizionale Irpef comunale per il 2001 e il 2002, (Studio ANCI- Sole 24 Ore di agosto 2003) si evidenzia come il **gettito pro-capite risulti essere molto diverso da regione a regione**; ad esempio nel 2001 esso varia dai 32 euro della Lombardia ai 15 euro della Calabria, passando per i 25 euro dell'Umbria.

In altri termini, la Lombardia riesce a generare un gettito pro-capite pressoché doppio rispetto a quello della maggior parte delle regioni del Sud e superiore del 28% di quello umbro.

La causa
principale
delle
differenze di
gettito tra le
regioni

Il punto chiave risiede naturalmente nel fatto che **le differenze di gettito fra le regioni** derivano in larghissima parte dalla disparità del reddito e quindi dalla base imponibile.

A dimostrazione di ciò, prendendo in considerazione analisi e studi effettuati sul tema in questione, con particolare riferimento a quello di V. Atella e F. Scacciavillani, utilizzando il modello di microsimulazione del CEIS di Torvergata (basato sull'indagine sui redditi delle famiglie italiane condotta dalla Banca d'Italia nel 1998), la Lombardia registra il reddito imponibile medio familiare (e pro-capite) più alto d'Italia, mentre la Calabria è quella con i livelli più bassi.

Quindi, **se si applicasse un'aliquota regionale uniforme**, il gettito sarebbe estremamente diverso da regione a regione in virtù delle diverse basi imponibili esistenti. Ad esempio la Liguria avrebbe un gettito pro capite doppio rispetto alla Campania e l'Umbria avrebbe un gettito pro-capite inferiore a tutte le regioni del Centro nord.

La misura dei divari regionali viene adeguatamente rappresentata ipotizzando l'eliminazione di tutti i trasferimenti effettuati nel 2001 dallo Stato alle regioni e la copertura di tale ammontare di risorse da parte delle regioni stesse, attraverso l'attribuzione di una tassa regionale sui redditi delle persone fisiche, in assenza cioè dei **meccanismi perequativi che sono invece esistenti**.

Si avrebbe in tal modo il risultato di stimare di quanto dovrebbe aumentare il gettito IRPEF in ogni regione per ottenere lo stesso ammontare di risorse che lo Stato garantisce attraverso i trasferimenti.

Per esempio la Lombardia potrebbe coprire i mancati trasferimenti dello Stato con una quota di IRPEF regionale aggiuntiva di appena lo 0.66%, mentre per la Calabria tale quota dovrebbe aumentare fino al 24%.

Queste cifre servono quindi a dare la **misura delle disparità** e delle risorse finanziarie in gioco quando si parla di federalismo fiscale, in un Paese come l'Italia dove, fatta pari a 100 la media comunitaria del reddito pro-capite (Europa 15), si passa da poco più di 60 per la Calabria a oltre 140 per la Lombardia.

**Un esercizio di
simulazione
sulla
redistribuzione
delle risorse**

Queste considerazioni non devono però far dimenticare i possibili aspetti positivi di un "federalismo fiscale" qualora ben disegnato ed applicato.

Infatti, un meccanismo di attribuzione di maggiori responsabilità fiscali agli enti decentrati, è un elemento positivo e di progresso per lo sviluppo economico e sociale dei territori, purchè venga accuratamente studiato e calato nella specificità italiana.

Il "federalismo fiscale", in questa accezione, avrebbe essenzialmente due ragioni d'essere. In primo luogo, come già ricordato precedentemente, consentirebbe una **migliore rappresentanza delle preferenze locali** rispetto ad un sistema centralizzato. Una regione con un elevato tasso di invecchiamento, quale ad esempio l'Umbria, avrà sicuramente bisogni differenziati di una regione con molti giovani e pochi anziani. Per una serie di ragioni, politiche, amministrative e informative, azioni decise dal centro difficilmente riescono a raggiungere un livello adeguato di differenziazione dei servizi sul territorio.

**A cosa serve
il federalismo
fiscale**

Per questo, fatte salve alcune esigenze di uniformità sui servizi essenziali e alcuni grandi servizi che presentano esternalità rilevanti (per i quali cioè non è delimitabile a livello locale il flusso dei costi e dei connessi benefici, tipo per esempio la difesa nazionale), è bene che le politiche siano scelte il più possibile a livello locale.

Una seconda ragione d'essere è che il decentramento permette una maggiore possibilità da parte dei cittadini di verificare e valutare le scelte dei politici e degli amministratori locali.

Tuttavia, affinché questo sia possibile, è necessario che, tra l'altro (vedi quanto riportato in precedenza), la politica di bilancio locale sia tale da evitare che si possano scaricare le proprie inefficienze su altri livelli di governo tramite accresciuti trasferimenti o ripiani di debito; se così fosse infatti il decentramento si risolverebbe soltanto in maggiore spesa e maggiori inefficienze.

Le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali non sono una soluzione efficace.

al gettito dei tributi erariali: effetti positivi e negativi Infatti se è vero che esse riducono la discrezionalità insita nei trasferimenti erariali e responsabilizzano gli enti locali rispetto alle proprie basi imponibili, non offrono però le stesse potenzialità dei tributi propri né in termini di visibilità né in termini di flessibilità, e possono anzi creare problemi di stabilità, rendendo peraltro meno forte il vincolo di bilancio per l'amministrazione locale.

I limiti dei tributi locali

Per esempio, una modifica nella definizione della base imponibile o delle aliquote di un tributo erariale (per esempio, l'Irpef) può modificare le entrate di un ente che partecipi al gettito di questo tributo senza che questo ne abbia la minima responsabilità o la minima capacità di intervenire. Più precisamente questo è quello che succederebbe con la riforma dell'Irpef proposta dal governo. I circa 7,5 milioni di euro di riduzione dell'Irpef previsti per il 2003 saranno pagati al 4,5% dai comuni, dallo 0,9% dalle regioni a statuto ordinario, per una cifra oscillante dal 60 al 90% dalle regioni a statuto speciale (sull'Irpef riscossa sul loro territorio) e così via.

Il ricorso alle compartecipazioni è peraltro visto con favore da numerosi soggetti, in quanto "deresponsabilizza" i governi locali rispetto alla modifica delle imposte. Inoltre, non tutti i tributi sono adatti a diventare tributi locali; ad esempio, tributi la cui base imponibile sia particolarmente mobile, o che non abbiano una convincente definizione locale, o che siano fortemente sperequati sul territorio non sono adatti a diventare tributi locali.

I limiti che queste caratteristiche impongono al prelievo locale, spiegano perché sia necessario mantenere una quota delle entrate locali sottoforma di trasferimenti o compartecipazioni, che consentono anche di perequare le risorse tra le regioni.

Di fatto, il **principale sforzo** nella scelta delle risorse da destinare al finanziamento del federalismo consiste proprio nella selezione di quei tributi che presentano il minor grado di disomogeneità tra le

regioni, nonché di un sistema di perequazione che tenga conto non solo dei diversi livelli di ricchezza procapite, ma anche dei diversi e specifici “bisogni” di ogni regione.

2.3 Previsioni sugli effetti dell'allargamento dell'Unione europea

Il futuro della politica regionale dell'UE è indubbiamente uno dei temi interni prioritari dell'Europa, come affermato anche nel 2° *Rapporto* intermedio della Commissione sulla coesione.

La comunicazione della Commissione europea “Verso un'Unione ampliata”, ha dato il via libera all'adesione di dieci nuovi Stati. I trattati di adesione all'Ue dei nuovi paesi membri sono stati firmati ad Atene il 16 aprile 2003 e prevedono l'ingresso per il 1° maggio 2004.

L'allargamento da 15 a 25 paesi membri, cui dovrebbero aggiungersi la Romania e la Bulgaria dopo il 2006, oltre che quantitativamente rilevante (uno spazio di 450 milioni di abitanti e 11 trilioni di Euro di Pil), è qualitativamente diversa da tutte quelle precedenti, in quanto indica la ferma volontà dell'Unione di investire risorse nella creazione di una vasta area di pace e stabilità

Il futuro della politica regionale e di coesione della UE è strettamente correlato con gli effetti dell' allargamento; tali effetti, di svariata natura, possono riassumersi in:

- **un ampliamento senza precedenti nei divari economici** all'interno dell'Unione, posto che il *gap* tra il Pil pro-capite relativo al 10% di popolazione che vive nelle zone più prospere ed il Pil pro-capite del 10% della popolazione delle aree più povere risulterà più che raddoppiato in paragone alla attuale situazione dell'Europa a 15;
- **uno spostamento nella distribuzione geografica dei divari:** nell'Europa a 25, 116 milioni di persone (pari al 25% del totale) vivrà in regioni con un Pil pro-capite inferiore al 75% della media europea (che è la soglia sotto la quale si è inclusi nell'obiettivo 1), mentre attualmente sono solo 68 milioni di persone (cioè il 18%); naturalmente, la gran parte di quei 118 milioni vivrà nei Paesi candidati; basti pensare che 18 regioni degli attuali Stati membri attualmente considerate in ritardo di sviluppo, e quindi rientranti nelle aree ob. 1, per un mero

effetto statistico supereranno la soglia del 75% del PIL comunitario;

- **un peggioramento** della già poco rosea situazione relativa **al tasso di disoccupazione**, posto che dovrebbero essere creati tre milioni di nuovi posti di lavoro per allineare la media del tasso di occupazione nei nuovi Stati membri con la situazione attuale europea.

Per contro, i Paesi candidati presentano un più alto tasso di crescita economica, ed inoltre il loro ingresso farà aumentare il livello medio di istruzione dell'Unione, posto che le regioni con basso tasso di istruzione continueranno ad essere concentrate nei Paesi del Sud Europa (Portogallo, Spagna, Italia e Grecia).

L'impatto sulle regioni italiane va esaminato con riguardo a vari aspetti, distinguendo inoltre tra regioni attualmente inserite nell'Ob. 1 e regioni beneficiarie degli interventi ex Ob. 2.

Vale però in generale (e quindi per tutte le regioni) il seguente ragionamento.

**Riduzione
delle
risorse
per tutte
le regioni
italiane**

Posto che i **nuovi Stati membri** saranno tutti più o meno **forti beneficiari netti** di risorse finanziarie (l'Italia è contribuente netto) e che l'ammontare di risorse per le politiche strutturali e di coesione resta, secondo gli ultimi orientamenti, sostanzialmente inalterato (intorno allo 0,45 % del Pil comunitario), per un semplice effetto aritmetico è evidente che le risorse a vario titolo a disposizione delle regioni italiane non potranno che diminuire.

A sua volta, l'entità di tale diminuzione (comunque ancora non prevedibile) dipenderà dalle scelte concrete in termini di volumi di risorse da destinare ai Paesi dell'allargamento e dalle caratteristiche che assumeranno i nuovi programmi di intervento.

La priorità sarà comunque rappresentata dall'azione a favore delle regioni meno sviluppate (**Obiettivo 1**), con una conseguente maggiore concentrazione di risorse a loro favore, intendendo passare dall'attuale 64% di risorse per tale finalità fino a quasi il 70% (per il periodo 2000-2006 l'ammontare di risorse destinato alle politiche di coesione è pari a 213 miliardi di euro, di cui 136 miliardi – equivalenti al 64% - assegnati alle aree obiettivo 1).

Infatti, laddove si lasciasse inalterata la proporzione tra le risorse destinate alle aree Ob. 1 e le altre, ciò significherebbe far "pagare" il peso dell'allargamento tutto a carico delle attuali aree arretrate UE 15.

In particolare, per le regioni italiane attualmente nell'Ob.1 e che dovessero uscirne vanno previsti:

- forme di sostegno transitorio (phasing out) se l'uscita dall'Ob.1 dipende dal superamento della soglia del 75% del Pil pro-capite medio di EU15, quindi in seguito a processi di crescita economica (la Sardegna sarebbe già in queste condizioni);
- una sorta di phasing out rinforzato se il superamento della soglia del 75% (e quindi la fuoruscita dall'Ob.1, se il criterio resta lo stesso) è dovuto alle conseguenze dell'abbassamento del Pil pro-capite medio comunitario una volta passati a EU25 o EU27 (cosiddetto "effetto statistico").

Per le regioni **non caratterizzate da particolari ritardi** nello sviluppo (alle quali vanno attualmente circa un terzo degli interventi) – quindi fuori dell'Ob.1 – come l'Umbria, la discussione ha anche contemplato la possibilità di "rinazionalizzare" le politiche di sviluppo fin qui condotte a livello europeo (quali gli interventi Ob.2), posto che viene da alcuni considerato plausibile ed utile l'intervento a livello comunitario se vi sono particolari squilibri da correggere.

Questa posizione riflette inoltre un **certo grado di insoddisfazione** (che è presente anche nella posizione italiana) nei confronti del modo come sono state condotte le politiche comunitarie, troppo spesso caratterizzate da eccessiva burocratizzazione, complessità e farraginosità delle procedure, invasività nei processi attuativi discendenti.

La soluzione di rinazionalizzare è stata **in ogni caso superata**, dato che viene riconosciuto comunque un certo valore aggiunto alla politica regionale di coesione comunitaria, in quanto in grado di fornire valori che le politiche nazionali da sole non sono in grado di assicurare, quali il coordinamento tra le strategie nazionali e locali, la riduzione dei rischi di competizione distruttiva tra i territori, la contaminazione e diffusione di pratiche progettuali e di sviluppo locale.

In tale contesto vi è un consenso generale sull'inadeguatezza di disposizioni troppo particolareggiate che impongono una regola unica e rigida per tutti. Questo in considerazione delle grandi differenze nelle esigenze, nei tipi di assistenza e nelle risorse disponibili e anche perché occorre applicare il principio della proporzionalità. Il successo di una strategia intesa a definire priorità politiche dipende dall'efficacia dei sistemi utilizzati per attuarla.

Una conseguenza delle attuali procedure di attuazione è che gli sforzi degli Stati membri e della Commissione hanno avuto talvolta un impatto maggiore sulla gestione amministrativa dei programmi e meno invece sul loro contenuto e sulle loro priorità strategiche. Con l'allargamento le modifiche al sistema vigente diventano

**Riflessione
sull'esigenza
di aggiustare
l'intervento
delle politiche
di coesione**

**Semplificazione
e riattribuzione
delle
competenze per
l'attuazione
delle politiche
di coesione**

necessarie se si tiene conto anche del fatto che si deve rafforzare la capacità amministrativa dei nuovi Stati membri.

L'allargamento aggraverà la tensione fra la necessità di un sistema più decentrato, da un lato, e quella di un'efficace controllo da parte della Commissione, quanto alla destinazione dei fondi, dall'altro.

Eventuali modifiche del sistema di gestione proposte dagli Stati membri devono essere valutate alla luce dell'articolo 274 del Trattato che attribuisce alla Commissione le competenze in materia di esecuzione del bilancio. Un'ulteriore decentramento andrebbe accompagnato da una chiara definizione delle competenze fornendo al tempo stesso le necessarie garanzie sull'impiego delle risorse europee.

Nell'ottica di una più stretta interazione dell'attività comunitaria con i governi subnazionali, una questione da definire è il tipo di approccio contrattuale necessario fra la Commissione, le autorità nazionali e regionali, nel quadro di eventuali accordi tripartiti che sappia identificare i risultati da conseguire con l'impiego delle risorse comunitarie nel rispetto della situazione costituzionale dei singoli Stati membri.

Al fine di poter realmente esplicitare i valori positivi di una regia regionale delle politiche di coesione occorrerà assicurare la:

- **riduzione della segmentazione** delle regole e delle procedure che governano i fondi, più stretto coordinamento degli stessi e flessibilità accresciuta nel loro utilizzo;
- riduzione degli stadi e dei documenti del processo di programmazione e loro completa **integrazione nella programmazione** nazionale e regionale, superando la pratica della zonizzazione all'interno delle singole realtà regionali;
- effettiva attuazione e verifica del principio di addizionalità, anche per assicurare la piena complementarità tra politiche regionali nazionali e comunitarie;
- **proporzionalità tra controllo e dimensione finanziaria** degli interventi e miglioramento della comunicazione tra la Commissione e le Autorità nazionali e locali
- mantenimento, a livello comunitario, quindi, solo dei compiti 'alti' di coordinamento ed indirizzo, a presidio del raggiungimento dei grandi obiettivi comunitari. Nel caso delle aree non arretrate questi riguarderanno temi come l'incremento della capacità concorrenziale, la promozione dello sviluppo sostenibile, il sostegno ai processi di innovazione e di sviluppo tecnologico, il sostegno per la gestione delle fasi di ristrutturazione economica (la coerenza con tali indirizzi dell'azione regionale incardinata nel progetto del Patto per lo sviluppo è agevolmente riscontrabile richiamando quanto esposto nei paragrafi 2.5 e 3.1). In questi campi l'intervento comunitario può

certamente continuare ad apportare un significativo valore aggiunto rispetto alle politiche nazionali.

Andrà quindi affidata alle Regioni, in un quadro di riferimento nazionale, la responsabilità di individuare e perseguire le priorità più significative per i propri contesti territoriali nell'ambito di un menù di priorità (tematiche e territoriali) per la competitività regionale fissato dalla Commissione europea. Si eviterà così che una segmentazione dei fondi o una predeterminazione delle aree di intervento impedisca **l'azione strategica unitaria** delle Regioni.

Al fine di rendere efficace l'intervento comunitario andranno evitate la frammentazione delle risorse in iniziative e obiettivi monofondo e monosettoriali, e la predeterminazione da parte dell'UE di limitazioni geografiche delle "zone di intervento".

Questa prospettiva porterà probabilmente l'Unione europea a non configurare una nuova zonizzazione per le aree non in ritardo di sviluppo (Ob. 2). Per rendere più efficaci le politiche di sviluppo in un contesto di minori risorse finanziarie, è probabile che non si effettueranno ripartizioni su basi territoriali. Verrà premiata e finanziata la qualità delle politiche di sviluppo connesse al territorio, e in tal senso risulta evidente la coerenza delle linee di azione contenute nel Patto per lo sviluppo.

E' pertanto condivisibile la proposta avanzata dalla Commissione europea di articolare l'intervento nelle regioni non arretrate su un menù di priorità per la competitività regionale, che comprenda sia "obiettivi orizzontali" (valorizzazione del capitale umano, sviluppo della nuova economia e della società della conoscenza, inserimento sociale e pari opportunità), sia "obiettivi territoriali" (valorizzazione di aree urbane e rurali, sostegno di aree con handicap geografici o naturali, in particolare aree insulari e montane, nonché cooperazione). Tale proposta potrà essere resa più efficace da un'appropriata evoluzione della politica agricola comune in relazione agli obiettivi di coesione.

La politica regionale di coesione comunitaria dovrà inoltre ulteriormente rafforzare il sostegno ai processi di **modernizzazione delle istituzioni pubbliche**.

L'applicazione del principio di sussidiarietà previsto dai regolamenti dell'Unione europea richiederà pertanto un più elevato grado di responsabilità di Stati, Regioni ed enti sub-regionali, nonché l'individuazione, gestione e realizzazione delle varie forme di intervento.

A questo riguardo, va ricordato che il nuovo art. 117 della Costituzione inserisce i "rapporti internazionali e con l'Unione europea" tra le materie a legislazione concorrente, cioè quelle per le quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, ad eccezione della determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione statale. Su tale importante innovazione sono attesi numerosi interventi di normazione applicativa che richiederanno anni per la loro piena attuazione. Tuttavia, ed indipendentemente dalle numerose tesi dottrinali avanzate, è opinione pressoché unanime che la potestà legislativa regionale sia immediatamente esercitabile.

In materia di funzionalità delle disposizioni costituzionali relative al rapporto Regioni-Stato-Unione europea, la definizione dei "confini", e quindi dell'autonomia legislativa regionale, richiederà tempi ancora più lunghi di qualsiasi altro tema. Infatti, il nodo più intricato da sciogliere consiste nell'identificazione di ciò che è principio (di competenza statale) e di ciò che è dettaglio (lasciato alla potestà legislativa regionale).

L'Umbria, seppur da **sempre attenta** alle indicazioni derivanti dalle politiche comunitarie, dovrà seguire con particolare attenzione l'evolversi della programmazione comunitaria per essere pronta a riadattare le proprie strategie in funzione delle novità che verranno introdotte prossimamente a livello comunitario.

Per avere un quadro più chiaro dell'evoluzione delle politiche regionali occorre attendere l'uscita della Terza relazione intermedia sulla coesione economica e sociale, di imminente pubblicazione.

Peraltro, alla luce delle considerazioni espresse in precedenza, per l'Umbria il flusso di risorse stanziato per le politiche di coesione sarà sempre meno automatico, per dipendere invece sempre più dalla qualità delle politiche che verranno messe in cantiere dalla Regione.

In ogni caso, il problema del futuro delle politiche di coesione in Umbria non va posto considerando esclusivamente l'ammontare delle risorse in gioco.

Infatti, in termini meramente quantitativi, **il peso complessivo dei programmi comunitari sul complesso degli investimenti e del PIL regionale** risulta importante, ma certamente non imponente (cfr. tab. n. 44), attestandosi attorno all'1% rispetto al PIL e al 4% rispetto agli investimenti, in termini di spesa pubblica complessiva (quindi comprendendo anche i contributi nazionali e il cofinanziamento regionale e degli enti locali).

Tab. n. 44 - Risorse dei programmi comunitari 2000-2006 relative all'annualità 2002 (*valori in milioni di euro*)

Programmi	Totale investimento (a+e)	Spesa pubblica (a = b+c+d)	UE (b)	Stato (c)	Regione+altri (d)	Privati (e)
Docup Ob.2	109,46	53,18	21,50	22,95	8,72	56,28
POR Ob.3	32,44	32,12	14,46	14,13	3,53	0,32
PSR	76,96	57,18	25,66	26,44	5,08	19,78
Totale	218,86	142,48	61,62	63,52	17,33	76,38

Peso dell'annualità 2002 delle risorse dei programmi comunitari 2000-2006 sul PIL regionale (*valori percentuali*)

	Totale invest.	Spesa pubblica	UE	Stato	Regione+altri	Privati
Docup Ob.2	0,62%	0,30%	0,12%	0,13%	0,05%	0,32%
POR Ob.3	0,18%	0,18%	0,08%	0,08%	0,02%	0,00%
PSR	0,44%	0,32%	0,15%	0,15%	0,03%	0,11%
Totale	1,24%	0,81%	0,35%	0,36%	0,10%	0,43%

Peso dell'annualità 2002 delle risorse dei programmi comunitari 2000-2006 sulla componente investimenti fissi lordi del Pil regionale (*valori percentuali*)

	Totale invest.	Spesa pubblica	UE	Stato	Regione+altri	Privati
Docup Ob.2	3,22%	1,56%	0,63%	0,67%	0,26%	1,65%
POR Ob.3	0,95%	0,94%	0,42%	0,42%	0,10%	0,01%
PSR	2,26%	1,68%	0,75%	0,78%	0,15%	0,58%
Totale	6,43%	4,19%	1,81%	1,87%	0,51%	2,24%

Fonte: Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica generale e controllo strategico

Il tema da affrontare, per le regioni meno in ritardo di sviluppo, come l'Umbria, riguarda essenzialmente l'approccio alla programmazione, all'elaborazione e alla gestione dell'attuazione dei programmi che in futuro saranno finanziati con le risorse comunitarie.

Si passerà, infatti, da una situazione di risorse destinate per territorio in base a parametri relativi alla popolazione e al ritardo in termini di PIL e Valore Aggiunto, ad un sistema di vera e propria **competizione territoriale**, in cui il fattore fondamentale risulterà la capacità di sviluppare progetti validi su temi specifici.

La sempre crescente competitività porrà le imprese in condizioni tali per cui l'innovazione di processo e di prodotto risulterà fondamentale.

Nei settori dell'artigianato e dell'agricoltura l'innovazione auspicata dovrà essere orientata verso il sostegno delle produzioni di qualità

collegate con il territorio, in modo da integrare i settori produttivi con l'ambiente e il turismo, secondo la logica della **costruzione di filiere integrate**.

Inoltre, dovrà essere posta maggiore attenzione a due fattori che sono fondamentali per accrescere la competitività del territorio: investire di più nel capitale umano e nella società dell'informazione che sono trasversali alle indicazioni suddette.

2.4 Elementi di analisi per l'evoluzione strutturale di lungo periodo dell'economia umbra

2.4.1 L'impatto delle tendenze demografiche e del mercato del lavoro sullo sviluppo economico dell'Umbria

Il sentiero dello sviluppo economico e sociale dell'Umbria sarà fortemente influenzato da diversi fattori tra cui uno dei principali è rappresentato dalle tendenze demografiche e dall'impatto di queste sull'economia e sul mercato del lavoro della regione, sia con riferimento al numero delle persone in età lavorativa, sia rispetto ai mutamenti nella struttura della popolazione residente per classi d'età.

In una regione quale l'Umbria che presenta un mercato del lavoro caratterizzato da bassi tassi di disoccupazione e da buone prospettive di creazione di posti di lavoro aggiuntivi, il processo di invecchiamento della popolazione può comportare vincoli all'offerta di lavoro che potrebbero diventare stringenti anche tra pochi anni.

Peraltro, i flussi migratori dal resto d'Italia e dal resto del mondo, la crescita della produttività del lavoro, una più intensa partecipazione della popolazione al mercato del lavoro, sono tutti fattori che possono contribuire ad allentare il vincolo sull'offerta di lavoro, rendendo raggiungibili tassi di crescita sostenuti del PIL e dell'occupazione regionali.

Al fine di esaminare tali impatti, è stato costruito, in collaborazione tra la Regione Umbria e Prometeia, un modello di previsione che combina scenari demografici con ipotesi sui tassi di partecipazione del mercato del lavoro, a partire da uno scenario "base" di crescita del PIL, del reddito e dei consumi di lungo periodo.

Per quanto riguarda **le proiezioni demografiche**, l'Istat ha realizzato tre diversi scenari di previsione (ipotesi bassa, centrale

ed alta), articolati per anno, sesso e regione, riguardanti sia la popolazione residente che una stima della quota di stranieri regolarmente residenti in Italia.

Un ulteriore scenario demografico è stato elaborato dal CISIS.

Secondo tali scenari in Umbria nel periodo 2002-2012, si registrerebbe nell'ipotesi bassa Istat una diminuzione di popolazione di 8 mila unità, un incremento di 15 mila nella ipotesi centrale, un aumento di 36 mila persone in quella "alta". Le previsioni fornite dal CISIS (incremento di 32 mila unità) non si discostano molto dall'ipotesi alta dell'ISTAT.

I tassi di crescita relativi alle proiezioni demografiche al 2012, distinte per genere ed anno di età, sono stati applicati alla popolazione presente, rilevata nel 2002 nell'indagine sulle Forze di Lavoro dell'Istat, in modo da ottenerne la dinamica futura.

La partecipazione al mercato del lavoro può essere quindi proiettata al 2012 sulla base di ipotesi diverse sui tassi di attività - distinti per sesso e classe d'età.

Alcune di esse, quali ad esempio, quella di tassi di attività considerati costanti per tutto il periodo, ovvero di variazione dei tassi di attività nel periodo 2002-2012 in base all'andamento tendenziale verificatosi nel periodo 1992-2001, sono puramente teoriche.

Altre, quali quella di una convergenza entro il 2012 dei tassi di attività dell'Umbria sui livelli fissati al Consiglio europeo di Lisbona, oppure su quelli delle regioni europee più avanzate in materia di mercato del lavoro, derivano da una serie di analisi disponibili a livello europeo e italiano, con particolare riguardo a quei segmenti di popolazione maggiormente inclini a modificare il proprio comportamento in seguito a processi sociali noti (maggiore scolarizzazione, modelli familiari prevalenti, ecc..) ed a riforme istituzionali (innalzamento dell'età pensionistica, forme contrattuali atipiche, ecc...).

Le ipotesi sulla forza lavoro vanno infine applicate ad uno "scenario di previsione di base sulla crescita economica.

Tale scenario prevede per l'Umbria tassi di crescita del PIL pari in media all'1.4% nel 2002-2006 ed al 2.5% nel 2007-2012, con un incremento delle unità di lavoro pari allo 0.7% nel primo quadriennio e all'1.4% nella seconda parte del decennio; il tasso di disoccupazione dovrebbe scendere al 2.8% nel 2012.

A partire da questo sentiero di crescita, vanno valutati gli effetti delle proiezioni sulla forza lavoro che derivano dalle ipotesi sui tassi di attività specifici, applicando per ciascuna di esse i diversi scenari demografici.

**La partecipazione
al mercato del
lavoro**

**Lo scenario
"base" di
crescita del
PIL**

Ovviamente, un elemento fondamentale riguarda la scelta tra le diverse ipotesi, sia in relazione alle tendenze demografiche che alla partecipazione del mercato del lavoro.

Per quanto riguarda le dinamiche demografiche, la scelta di una ipotesi rispetto ad un'altra deve essere correlata allo "scenario di riferimento" più probabile nel prossimo decennio.

Scenari di crescita modesta o nulla della popolazione, quale quelli riscontrabili se si verificassero le ipotesi bassa o centrale dell'Istat, ad esempio, significherebbe ritenere che, oltre ad una stagnazione della fecondità, si assisterebbe ad un "blocco" o comunque ad una consistente riduzione dell'integrazione e dei fenomeni migratori.

**La dinamica
demografica
in Umbria dal
1991 ad
oggi....**

Tali scenari sembrano difficilmente ipotizzabili, anche alla luce della dinamica della popolazione registratasi dal 1991 ad oggi; infatti, in questo periodo, l'incremento della popolazione residente in Umbria è stato di **oltre 33 mila unità**, ed è dipeso quasi interamente dall'immigrazione proveniente dalle altre regioni italiane e dall'estero.

Per tali ragioni, è stata scelta **l'ipotesi alta dell'Istat** (molto simile a quella elaborata dal Cisis).

In essa si ipotizza un incremento della sopravvivenza, sia per gli uomini che per le donne, che si verificherebbe fino al 2050, oltre ad una ripresa della fecondità a partire dai primi anni del duemila, più sensibile nelle regioni caratterizzate da un livello di fecondità particolarmente basso quali l'Umbria.

**....la
struttura
della
popolazione
umbra al
2012**

Questa ipotesi inoltre prevede un più intenso movimento di popolazione tra le regioni ed una maggiore forza attrattiva dell'Italia nei confronti degli immigrati dall'estero. L'Istat, per ogni anno del periodo 2002-2012, ha fissato una quota di nuovi ingressi considerando la serie storica degli anni '80 e '90 (che include quindi gli effetti delle varie sanatorie e regolarizzazioni), nonché le più recenti decisioni governative in tema di migrazioni.

Alla luce di questa ipotesi, la struttura della popolazione in Umbria per classi di età al 2012, in estrema sintesi, risulterebbe (cfr. tab. n. 45):

- più numerosa di quella attuale, nonostante il perdurare di un saldo naturale negativo;
- a maggioranza femminile;
- più anziana della popolazione attuale.

Con riferimento al **fenomeno dell'invecchiamento** va considerato che in questo scenario, sebbene crescano la quota di popolazione anziana e l'indice di dipendenza senile (popolazione di età uguale o superiore a 65 anni rapportata a quella in età 15–

64), diminuisce l'indice di vecchiaia (popolazione con età pari a 65 anni e oltre sulla popolazione di età compresa tra gli 0 e i 14 anni). Nello stesso scenario, inoltre, aumentano sia l'indice di dipendenza totale (popolazione in età non attiva rapportata a quella in età attiva) sia, leggermente, l'indice di dipendenza giovanile (popolazione in età 0–14 rapportata a quella di età compresa tra i 15 e i 64 anni).

...e
l'evoluzione
dell'indice di
vecchiaia e
dell'indice di
dipendenza

Tab. n. 45 - La popolazione residente in Umbria per sesso e classi di età secondo l'ipotesi "alta" dell'ISTAT *Valori %*

	1.1.2002	1.1.2012
Maschi		
0-14 anni	13,0	14,0
15-24 anni	10,5	9,0
25-34 anni	15,2	11,8
35-64 anni	41,7	44,2
65 anni e oltre	19,6	21,0
Totale	100,0	100,0
Femmine		
0-14 anni	11,5	12,5
15-24 anni	9,4	8,2
25-34 anni	14,0	11,0
35-64 anni	39,7	41,4
65 anni e oltre	25,4	27,0
Totale	100,0	100,0
Maschi e Femmine		
0-14 anni	12,2	13,2
15-24 anni	10,0	8,6
25-34 anni	14,6	11,4
35-64 anni	40,7	42,7
65 anni e oltre	22,6	24,1
Totale	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica generale e controllo strategico su Istat

Lo scenario demografico così formulato è stato applicato alle ipotesi dei tassi di partecipazione del mercato del lavoro per classi di età.

Alcune di queste ipotesi descrivono dinamiche puramente teoriche. Ad esempio, ipotesi di costanza o di variazione tendenziale (ovvero analoga a quella registratasi nel periodo 1991-2001) dei tassi di attività in Umbria, comporterebbero una riduzione delle forze di lavoro a livello aggregato, andamento che risulterebbe in contrasto con le prospettive di medio lungo termine rispetto a flussi migratori, nonché alla più intensa partecipazione di alcune fasce della popolazione (ad esempio delle donne) al mercato del lavoro.

Si registrerebbero inoltre per l'Umbria squilibri sul mercato del lavoro perchè le prospettive di sviluppo economico del prossimo decennio, in un mercato del lavoro caratterizzato da tassi di disoccupazione già molto bassi, produrrebbero nel giro di qualche anno dei tassi di disoccupazione negativi, in altri termini un vero e proprio vincolo alla crescita.

Al contrario, ipotesi di **convergenza dei tassi di attività dell'Umbria ai valori delle regioni europee più avanzate** in un periodo di circa dieci anni, si presenta certamente più plausibile, specialmente in uno scenario di crescente integrazione economica.

Questo scenario è altresì coerente nell'impostazione con altri progetti di ricerca, quali quelle del modello MARSS per il mercato del lavoro (cfr. Ires - Irpet - Istat, *La previsione della spesa sociale regionale. Il modello MARSS*, Ires, Torino, 2001), limitato peraltro ai dati nazionali, che prevede tassi di partecipazione di donne e uomini per l'Italia centrale convergenti con quelli delle regioni più avanzate di Germania, Finlandia, Portogallo, Svezia e Regno Unito, nonché delle regioni dei Paesi Bassi e la Danimarca.

Tuttavia, i risultati di queste ipotesi appaiono eccessivamente ottimistici per l'Umbria, e fanno ritenere **più realizzabile uno scenario intermedio**, ovvero quello che ritiene probabile la convergenza dei tassi di attività specifici per classi di età dell'Umbria entro il 2012 con quelli fissati nel Consiglio europeo di Lisbona di marzo 2000.

In particolare, per quanto concerne l'occupazione, furono stabiliti i seguenti valori obiettivo da realizzarsi entro il 2010:

- tasso di occupazione globale al 70%;
- tasso di occupazione femminile al 60%;
- tasso di occupazione della popolazione appartenente alla classe d'età compresa tra i 55 e i 64 anni al 50%.

Al fine di rispettare questi obiettivi, il Consiglio dell'Unione Europea (Bruxelles, 26 febbraio 2002) auspica un incremento della partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto per le donne o per particolari classi d'età tenendo conto, peraltro, degli evidenti divari regionali che caratterizzano l'Italia.

In particolare, secondo l'Economic Policy Committee, *Budgetary challenges posed by ageing populations* (Bruxelles, 24 ottobre 2001), nel periodo 2000 – 2050, incrementi consistenti dei tassi di attività interesserebbero le donne in tutte le classi di età e gli uomini nella fascia compresa tra i 55 e i 64 anni; l'Italia inoltre risulterebbe uno dei paesi in cui tali dinamiche sarebbero particolarmente evidenti. Verosimilmente, gli incrementi in questione si manifesterebbero già a partire dal decennio in corso e

L'ipotesi più
verosimile per
l'Umbria:
convergenza
dell'occupazione
verso i valori
obiettivo di
Lisbona 2000....

ragionevolmente dovrebbero riguardare l'Umbria al pari delle altre regioni italiane.

Ad esempio, una rapida espansione del settore dei servizi può offrire alle donne sempre maggiori opportunità di lavorare al di fuori delle mura domestiche (Eurostat, *National and Regional Trends in the Labour Force in the European Union*, Eurostat Working Papers, 3/2000/E7n_13).

Fatte queste osservazioni di carattere generale si descrive di seguito lo scenario nell'ipotesi di una convergenza dei tassi di attività in Umbria agli obiettivi fissati a Lisbona, al 2012.

Nelle **classi d'età 15–19 e 20–24 anni** l'incremento dell'obbligo scolastico e gli incentivi a seguire percorsi di formazione più prolungati che in passato, da un lato impedirebbero un sensibile incremento dei tassi tra il 2002 e il 2012, dall'altro farebbero sì che i tassi di attività femminili nel 2012 non si discostino molto da quelli degli uomini. Nella classe d'età 20–24, ad esempio, gli uomini rimangono lungo tutto il periodo considerato attorno al 59%, mentre le donne passano dal 42.7% del 2002 al 52% nel 2012.

....le ipotesi
specifiche
per classi di
età

Nelle **classi d'età centrali (25–54 anni)**, il valore dei tassi d'attività maschili nel 2012 rimarrebbe pressoché invariato rispetto a quello del 2002, perché la partecipazione al mercato del lavoro degli uomini in questa fascia d'età si attesta già su livelli molto elevati, raggiungendo il massimo in corrispondenza della classe 35–44. Particolarmente rilevante, al contrario, risulterebbe l'aumento dei tassi di attività femminili, che nel 2012 si attesterebbero nelle classi d'età centrali su valori superiori a quelli del 2002.

L'andamento è giustificato da una serie di cause.

Anzitutto, come è già avvenuto nel recente passato, si ipotizza che il progressivo sviluppo delle forme di lavoro flessibili ed in particolare del *part time* interessi soprattutto la componente femminile dell'occupazione (cfr. Ministero del Tesoro–RGS, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e sanitario*, Roma, dicembre 2001).

In secondo luogo, come rileva il *Rapporto Annuale 2001* di ISTAT, il modello di partecipazione al lavoro delle donne sembra essere mutato, in quanto se in passato si iniziava a lavorare in giovane età per poi smettere allorché gli impegni familiari diventavano troppo stringenti, ora le donne cominciano a lavorare in età più avanzata, ma esprimono una maggiore determinazione a rimanere sul mercato del lavoro.

Tab. n. 46 – Lo scenario dei tassi di attività in Umbria, nel periodo 2002-2012, nell'ipotesi di convergenza ai valori obiettivo di Lisbona

	15-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 e oltre	Totale 15 e oltre	Totale 15 - 64 anni
Maschi									
2002	13,7	59,3	87,5	96,1	89,2	35,0	5,0	49,8	72,3
2006	11,1	59,3	88,5	96,1	90,2	42,2	5,4	50,2	74,1
2012	7,3	59,1	90,0	96,1	91,6	53,0	6,0	51,0	76,5

Femmine

2002	12,4	42,4	70,7	72,3	60,9	23,2	1,6	34,3	53,3
2006	11,9	46,7	71,6	73,8	69,2	27,6	2,2	35,9	56,9
2012	11,1	52,0	75,8	75,8	76,4	32,9	3,0	38,0	61,1

Totale

2002	13,1	51,0	79,2	84,3	75,0	29,0	3,1	41,8	62,9
2006	11,5	53,0	80,1	85,1	79,7	34,8	3,6	42,9	65,6
2012	9,1	55,6	83,0	86,1	84,1	42,8	4,3	44,3	68,9

Fonte: Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica generale e controllo strategico

Il crescente ammontare della spesa pensionistica dovuto al processo di progressivo invecchiamento della popolazione comporta evidenti conseguenze sulla **classe 55-64 anni**. Le riforme pensionistiche in vigore hanno introdotto il graduale inasprimento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e l'innalzamento dell'età pensionabile. I vincoli di bilancio sulla spesa pubblica potrebbero indurre le riforme *in fieri* a proseguire lungo la direzione di creare maggiori incentivi a restare più a lungo sul mercato del lavoro. Questo spiega perché i tassi di attività di entrambi i generi si troverebbero nel 2012 su livelli superiori a quelli del 2002. A tale proposito il tasso di attività maschile dovrebbe passare dal 35% del 2002 al 53% del 2012, e quello femminile dal 22% a quasi il 33%.

L'ipotesi demografica alta dell'ISTAT e quella della convergenza dei tassi di attività in Umbria verso i valori obiettivo di Lisbona, comporterebbero un andamento più vivace del PIL in Umbria rispetto allo scenario di base.

....gli effetti sul
sentiero di
crescita per
l'Umbria

Infatti, gli aumenti di popolazione e della forza lavoro sosterrrebbero la crescita occupazionale che, a parità di altri fattori, comporterebbe un incremento dei redditi da lavoro e, dunque, del reddito disponibile delle famiglie. Questo determinerebbe un **impatto favorevole sulla spesa per consumi delle famiglie e di conseguenza sul valore aggiunto e sul PIL**. Si innescherebbero successivamente effetti moltiplicativi generalizzati (dal PIL agli investimenti, all'occupazione, ...) che porterebbero l'economia

regionale, nel periodo 2002 – 2012, su un sentiero di crescita più sostenuto.

In particolare, il differenziale nel tasso di crescita del PIL sarebbe nel periodo 2002 – 2012 compreso tra lo 0,3% e lo 0,5% e risulterebbe più sostenuto a partire dal 2004.

Per quanto riguarda la variazione dei consumi delle famiglie, nel 2012 si assisterebbe ad un differenziale positivo dello 0,6%, rispetto allo scenario base.

In conclusione le prospettive di crescita al 2012 del sistema Umbria risulterebbero, per quanto riguarda gli aspetti connessi allo sviluppo demografico e alla partecipazione maschile e femminile al mondo del lavoro, piuttosto positive come evidenziato nelle *tab. nn. 45 e 46*. Si sottolinea in particolare la riduzione dell'indice di vecchiaia, che, nel lungo periodo farà scendere gli ancora troppo elevati indici di dipendenza totale, senile e giovanile.

Inoltre, il considerevole **aumento del tasso di partecipazione femminile** – qualora si verificassero le ipotesi sopracitate – rappresenterebbe una straordinaria **opportunità di sviluppo** economico e sociale per la nostra regione. Ovviamente, come è descritto nel paragrafo successivo, non mancheranno anche elementi meno positivi che dovranno essere adeguatamente affrontati nei limiti dell'azione del governo regionale.

2.4.2 Il possibile impatto dell'evoluzione strutturale dell'economia internazionale e nazionale sullo sviluppo dell'Umbria

Le prospettive di crescita di lungo periodo dell'Umbria - **sostanzialmente positive** rispetto alle prospettive demografiche e di partecipazione al mercato del lavoro – risentono anche, ovviamente, delle tendenze in atto nella struttura dei sistemi economici internazionali e nazionali.

Le peculiarità di quello umbro evidenziano a tale riguardo qualche elemento di incertezza e di preoccupazione, del quale si è già dato ampiamente conto nella **analisi condivisa delle criticità** dell'Umbria che ha rappresentato la base di partenza nella costruzione del Patto per lo Sviluppo.

L'innalzamento senza precedenti dell'elasticità dell'occupazione al prodotto (cioè la reattività dell'occupazione alla crescita del PIL), dovuto ai più volte ricordati mutamenti dell'assetto normativo del mercato del lavoro è destinato a mantenersi, secondo la quasi totalità delle analisi e delle previsioni economiche, pur con

un'intensità meno accentuata rispetto alla fase di adattamento iniziale.

Sembra, quindi, che si sia registrato un **innalzamento permanente della domanda di lavoro** da parte delle imprese e del sistema economico. Tale innalzamento – che da un certo punto di vista rappresenta certamente un dato positivo - oltre che dai mutati assetti del mercato del lavoro, sembra essere influenzato anche da altri fattori, anch'essi di tipo strutturale, di seguito descritti.

**Il peso
crescente
del settore
terziario**

Anche l'economia umbra – in linea con le configurazioni tipiche delle realtà avanzate - presenta un peso ormai minoritario del settore industriale sull'economia complessivamente considerata, pari a poco più del 28% in termini di valore aggiunto e di unità di lavoro. Al contrario, sono i servizi a detenere la quota maggiore, sia in termini di attività produttiva che di occupazione (circa il 69%).

Si tratta, come già accennato, di un fenomeno del tutto normale nelle economie avanzate (il terziario negli Stati Uniti contribuisce ormai al Pil ed all'occupazione per una quota ben superiore al 70%). Ovviamente, la composizione di tale settore – se cioè esso comprenda soprattutto attività tradizionali ovvero ad alto contenuto innovativo – e la dinamicità delle sue componenti sono un elemento da approfondire e che costituisce un fattore che influenza notevolmente il sentiero di sviluppo di un'economia.

In questo contesto si innesca – parliamo sempre a livello nazionale - una fase congiunturale nella quale la componente di domanda che si rivolge prevalentemente al settore dei servizi (costituita, come è noto, dai consumi) cresce in media di circa il 2%, mentre le componenti della domanda a prevalente contenuto di manufatti - quali gli investimenti, le esportazioni e le scorte – subiscono una forte riduzione.

Quindi, malgrado il settore industriale riduca la produzione e non aumenti l'occupazione, il suo peso minoritario consente al settore dei servizi, in maggiore espansione, di mantenere positiva la crescita dell'occupazione complessiva.

Ecco quindi spiegato come mai, pur in presenza di una situazione di stagnazione, la crescente terziarizzazione dell'economia determina una fase ciclica in cui a **trainare la domanda sono i consumi e non gli investimenti e le esportazioni**, rendendo quindi tale fase meno penalizzante per il mercato del lavoro.

Ma, oltre ai sopra richiamati effetti positivi sull'occupazione, questa terziarizzazione – di cui, va ancora ribadito, è importante analizzare la composizione e la “qualità” - ha anche altri effetti.

Infatti, se si analizzano i dati relativi alla crescita del PIL del biennio 2002-2003 essa si colloca mediamente a livelli non superiori allo 0,3%, cioè come una situazione di prolungata stagnazione. Allo stesso tempo, però, l'occupazione è cresciuta ad un ritmo notevolmente superiore (poco meno dell'1% annuo), con un rapporto tra crescita del reddito e crescita dell'occupazione di 1 a 3, quindi molto alto e “anomalo”. In un funzionamento “tradizionale” dell'economia, all'aumento dell'occupazione dovrebbe seguire o accompagnarsi un aumento dell'accumulazione del capitale che invece non si è verificata né sembra si stia verificando, almeno per ora.

Al contrario, in una fase recessiva o di stagnazione si verifica normalmente una riduzione dell'occupazione e un conseguente recupero di produttività, come si è verificato, ad esempio negli Usa, ma non in Italia e neppure in Umbria.

Ne deriva che è in atto – in Umbria come in Italia - una riduzione della produttività media del sistema, ed una riduzione del costo d'uso della manodopera che ha avuto effetti positivi sulla quantità dell'occupazione ma effetti meno apprezzabili sulla sua qualità e sui valori dei prodotti medi per occupato; **tale riduzione della produttività media comporta una inevitabile riduzione del salario reale.**

La riduzione
della produttività
media

Poiché i salari e i redditi nominali, per ragioni contrattuali e istituzionali, tendono comunque a crescere (anche se in modo molto moderato), la conseguenza è che il sistema economico tende “naturalmente” ad aggiustarsi con un incremento dei prezzi non adeguatamente compensato da quello dei redditi personali.

Una prolungata evoluzione di tali andamenti comporterebbe quindi una riduzione del potere di acquisto per i consumatori, dovuta alla riduzione del reddito reale disponibile, una riduzione della produttività media e quindi della competitività del sistema e delle prospettive di crescita nel medio termine, un contenuto qualitativo dell'occupazione non sempre adeguato (vedi, a tale proposito, la giusta enfasi posta nei documenti del Patto sul problema della **riqualificazione dell'occupazione**).

Il meccanismo appena descritto crea evidentemente – nel medio lungo termine – problemi di sostenibilità che andrebbero affrontati con una politica economica decisa e lungimirante, approccio

questo che non è certamente quello seguito dal Governo nazionale che, viceversa, privilegia interventi una tantum e di corto respiro.

Se questa è la situazione, come molte analisi economiche sostengono, è evidente che il problema dell'economia italiana - e, anche, di quella umbra - non è risolvibile semplicemente con un tradizionale rilancio keynesiano della domanda e dei consumi, peraltro non manovrabile direttamente dal Governo regionale; esso si configura, infatti, come un **problema strutturale dal lato dell'offerta**.

Le criticità del sistema produttivo umbro – ampiamente esposte nel Patto per lo sviluppo e riprese nel paragrafo che segue – portano a risentire della concorrenza dei Paesi a più basso costo del lavoro, diretti competitori su alcuni dei settori produttivi più rilevanti in Umbria (p.es., tessile).

**Massimizzare
gli effetti
strutturanti
del sistema
regionale**

Contribuire a mettere in moto – certo tenendo conto della realtà del sistema produttivo umbro, che ha comunque caratteristiche non modificabili radicalmente, almeno nel breve e medio periodo – un processo di sviluppo della competitività e di modernizzazione dell'intero sistema economico (imprese, Pubblica Amministrazione, ecc..) costituisce appunto uno dei principali obiettivi del Patto per lo Sviluppo.

Si conferma quindi la necessità di individuare politiche selettive e mirate a **massimizzare gli effetti strutturanti**, di aumento di competitività del sistema regionale e di orientamento del sistema produttivo.

Inoltre, un elemento su cui va posta una particolare attenzione, rappresentando un fattore di competitività notevole per l'Umbria e che presenta caratteristiche di unicità e non riproducibilità – quindi non imitabile da altri competitori – è la peculiarità del suo ambiente naturale e della “fusione” tra gli elementi antropici e quelli naturali nel territorio. Le potenzialità di tale filiera (quella denominata tradizionalmente **ambiente-cultura-turismo**) **costituisce un fattore strategico per lo sviluppo economico umbro**.

Il perseguire questi obiettivi, per la parte di competenza degli attori economici, sociali e istituzionali dell'Umbria, nonché dell'azione della Regione, contribuirà a determinare per il sistema produttivo dell'Umbria condizioni favorevoli all'aggancio della ripresa economica nel breve termine e ad uno stabile sentiero di crescita nel medio lungo periodo. Naturalmente non si può dimenticare che

l'Umbria è comunque agganciata al contesto nazionale di riferimento e risente delle scelte positive o negative compiute a livello nazionale.

2.5 Lo scenario di riferimento per la prossima legislatura e le linee di azioni conseguenti

Come già accennato nella premessa di questo Capitolo, nei prossimi anni verranno a maturare e si realizzeranno una serie di cambiamenti – peraltro già in corso - che rappresentano una forte sfida per l'intera società regionale.

Di essi si è dato conto nei paragrafi che precedono, individuando quelli che si ritiene più di altri andranno a **caratterizzare lo scenario**, già in corso, entro il quale si troverà ad agire la prossima legislatura, anche se – naturalmente – non è dato sapere con certezza fin d'ora la configurazione precisa che andranno ad assumere certi processi (vedi, per tutte, la questione bloccata e quindi ancora del tutto aperta del “federalismo fiscale”).

Si tratta appunto dell'evolversi del **processo federalista**, degli effetti derivanti **dall'allargamento della UE**, delle tendenze di lungo periodo nella **struttura demografica** e dei caratteri che assume in questa fase il **ciclo economico**.

Alcuni di questi fenomeni hanno un'origine addirittura sovra nazionale, e conseguentemente i relativi esiti vanno assunti in buona misura come un “dato” per la nostra regione.

Si tratterà, quindi, in gran parte, di **mutamenti esogeni** e non direttamente modificabili, se non in misura estremamente parziale, dalla Regione e dalle istituzioni locali e dalle sue componenti economico-sociali.

Un compito fondamentale ricade invece sulla Regione – come anche sul complesso delle istituzioni umbre – con riferimento al ruolo di orientamento, promozione e sostegno alla società regionale per **affrontare con successo i cambiamenti e cogliere le opportunità** che pure in essi è possibile rinvenire.

Ben lungi da un atteggiamento di passiva attesa degli eventi, il governo regionale è consapevole delle esigenze di innovazione e di riqualificazione del sistema, secondo un corretto approccio di programmazione strategica che porta a **raggiungere nel medio-lungo periodo** e, quindi, ad avviare per tempo processi e strumentazioni di riforma e ammodernamento.

L'esigenza di affrontare attivamente queste sfide è infatti il tema dominante che ha caratterizzato e caratterizza l'azione della Regione e che ha portato alla proposta del **Patto per lo Sviluppo**, nella certezza che solo il consenso e quindi la convergenza delle diverse componenti della società regionale verso obiettivi comuni possa consentire a tale sfida di **risultare vincente**.

Non a caso questo Capitolo si apre con una sezione dedicata a fare il punto sul percorso di questo fondamentale progetto per la comunità regionale.

Occorre quindi riflettere attentamente sui cambiamenti in atto e sul conseguente modo di porsi della regione, anche nell'ottica di dare **ulteriore impulso nel futuro al Patto**, che infatti è nato proprio dalla consapevolezza di affrontare tali sfide al fine di salvaguardare e valorizzare l'autonomia dell'Umbria, in termini di propria capacità di governare i processi e di sviluppare le peculiarità della comunità locale.

Tale consapevolezza ha avuto come punto di partenza la promozione e la valorizzazione della partecipazione dei cittadini, delle loro formazioni sociali, degli organismi di rappresentanza, delle autonomie territoriali e funzionali, favorendo ed attuando così il principio di sussidiarietà previsto dall'art. 118 della Costituzione.

L'elaborazione di una risposta politica e programmatica non può che svilupparsi in una condivisione di analisi e giudizi con la conseguente definizione di azioni concrete e conseguenti impegni; in altri termini si sta costruendo una relazione dinamica con i programmi e le capacità di intervento degli enti locali e delle forze economiche e sociali, **superando il momento della sola negoziazione delle risorse**, ma definendo invece comportamenti coerenti in capo a tutti i soggetti.

Senza voler ipotecare le scelte politiche che spetteranno al prossimo governo regionale, resta la evidente opportunità che il metodo di lavoro del Patto possa proseguire e svilupparsi ulteriormente, vista la dimensione qualitativa e quantitativa delle criticità da superare unitamente alle molte opportunità da cogliere.

E' evidente infatti che, pur trattandosi di problemi ancora aperti, che avranno impatti soprattutto nel medio-lungo termine, la condivisione dell'analisi prima, l'elaborazione delle proposte, ed infine l'attuazione delle azioni che verranno poste in essere in ambito regionale (limitatamente alle sfere di competenza delle istituzioni locali) potranno incidere, talvolta anche in modo significativo, rispetto alle prospettive di sviluppo dell'Umbria.

Ad esempio, in merito all'attuazione del **federalismo fiscale**, nell'apposita sezione si è cercato di evidenziare come, in una realtà così differenziata in termini di sviluppo economico come quella italiana, un federalismo scelto in modo ideologico e affrettato, sganciato da un complessivo ragionamento sulle attribuzioni di competenze e sulle modalità di reperimento delle risorse, risulti essere in primo luogo un'operazione tecnicamente non fattibile, e soprattutto politicamente pericolosa per l'intero sistema italiano.

Al tempo stesso, l'Umbria ha sempre auspicato un effettivo allargamento dei livelli di autonomia politica delle regioni, ritenendo – in un modello di **federalismo equo e solidale** - di avere tutte le carte in regola (sia in tema di performance economiche sia in tema di governo di delicate ed importanti partite quali il finanziamento del sistema del welfare) per “stare” in tale contesto alla pari di altre realtà territoriali più sviluppate.

Al contrario, su temi così delicati interventi frettolosi e fughe in avanti – quali quelli che spesso sono riferibili alle proposte di riforma elaborate dal Governo nazionale - rischiano davvero di compromettere il complessivo patto tra i cittadini, non solo in termini territoriali, ma anche generazionali (si pensi alla ripartizione del debito pubblico, al delicatissimo tema dell'assistenza sanitaria e a quello dell'istruzione e formazione).

Tornando alla nostra regione, l'inevitabile sviluppo della fiscalità regionale, il venir meno dei fondi vincolati, il conseguente superamento delle separatezze, l'enfasi progressiva sul protagonismo dei territori, questi ed altri aspetti connaturati a un qualunque processo di sviluppo dell'autonomia regionale portano non a caso allo sviluppo - ben presente nel Patto – di tutta una strumentazione che sappia “leggere” i processi e valorizzare adeguatamente gli **approcci integrati**, tanto nelle politiche di sviluppo territoriale che nelle manovre finanziarie e di bilancio.

A tali questioni, sempre in materia di risorse disponibili per l'azione regionale destinate allo sviluppo economico e sociale della regione, si riconducono anche le modifiche previste nei **Programmi cofinanziati dall'Unione Europea**.

Tale tema, come illustrato nella apposita sezione, riguarda non solo (e nemmeno principalmente) la quantità di risorse che potranno venir a mancare, quanto i profondi mutamenti nel “disegno” istituzionale e nell'elaborazione del complesso delle politiche di coesione dell'Unione europea e l'impatto che essi avranno sull'operatività della regione.

Si tratterà, infatti, ancor più che in passato, di sviluppare la capacità progettuale del territorio regionale verso iniziative innovative, nel settore della ricerca e, attraverso strumenti di progettazione integrata, della valorizzazione di specifiche realtà territoriali.

Al di là degli aspetti quantitativi, le variazioni che si annunciano con riferimento alle politiche comunitarie nelle aree non in ritardo di sviluppo (come l'Umbria), comporteranno un miglioramento rispetto a procedure spesso troppo invadenti e burocratiche, valorizzando le responsabilità, la progettualità e le scelte programmatiche a livello regionale.

Questi cambiamenti richiederanno – secondo un percorso anche qui avviato con il Patto - un'ulteriore sviluppo delle funzioni regionali di pianificazione, di programmazione e di controllo, nonché una “rifasatura” della **macchina amministrativa regionale**, che dovrà sempre più orientarsi all'individuazione delle opportunità, alla progettazione di interventi innovativi e complessi, al coordinamento delle attività di progettazione integrata, anche con i necessari ed opportuni provvedimenti organizzativi.

Al cruciale tema della disponibilità delle risorse finanziarie e alla capacità della regione di allocarle ed utilizzarle al meglio, massimizzando gli effetti sulla struttura e sulla competitività del sistema regionale, che rappresenta il tema fondamentale del Patto per lo sviluppo, è strettamente collegata l'evoluzione del sistema economico e sociale regionale che è prevedibile attendersi nel corso del prossimo decennio.

La struttura demografica della nostra regione presenta delle caratteristiche piuttosto “forti”, quali una struttura per età più anziana che nella media italiana, indici di dipendenza piuttosto elevati, ecc..

Peculiare risulta essere, nella nostra regione, la forte attrattività da essa esercitata sia nei confronti di residenti in altre regioni italiane che, soprattutto, della componente di immigrati extra-comunitari.

Questi flussi di popolazione, pur nel presentare gli inevitabili problemi di inclusione sociale e di integrazione socio-culturale, rappresentano un'opportunità sia in materia di crescita culturale ma anche – e per certi aspetti, soprattutto – rispetto allo sviluppo economico di lungo periodo.

Il tasso di partecipazione al mercato del lavoro, che alla struttura per età della popolazione è strettamente collegato, presenta alcune criticità, individuabili soprattutto nel tasso di attività femminile e in quello della popolazione di età superiore a 55 anni.

Le modificazioni che interverranno nella struttura per età e i mutamenti nei comportamenti di alcune classi di età rispetto alla partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto per quanto riguarda le donne, di cui si è trattato nell'apposita sezione, pongono alcuni problemi e presentano molte opportunità positive per lo sviluppo economico e sociale della regione nel prossimo decennio.

Essi si innestano all'interno dell'ampia questione dell'evoluzione di lungo periodo dei sistemi economici, e delle conseguenze e degli impatti che essi avranno nelle diverse realtà locali.

Infatti, il fenomeno dell'abbassamento della produttività media è fortemente correlato a quello della cosiddetta "occupazione senza crescita", che a sua volta risente anche del riposizionamento in atto della divisione del lavoro che sta verificandosi a livello mondiale, con **nuovi competitori che si affacciano** e che mettono in discussione i tradizionali meccanismi di funzionamento dei sistemi internazionali e nazionali.

L'impatto di tali cambiamenti si avverte nel mercato del lavoro, sia in quello del lavoro indifferenziato e a basso costo sia in quello dell'"occupazione intellettuale"; esso risente inoltre delle modificazioni avvenute nei sistemi del lavoro dei diversi paesi, le nuove sfide aperte da una maggiore "individualizzazione" delle scelte lavorative e professionali, dalle nuove professioni.

Riguardo a tutto questo, posto che si tratta di fenomeni solo molto parzialmente influenzabili dalla dimensione territoriale, la Regione Umbria, tenuto conto delle caratteristiche strutturali della regione e delle modificazioni in atto, intende dare risposte, per quanto di propria competenza, **"accompagnando" lo sviluppo regionale verso un sentiero più virtuoso**, attraverso una analisi della realtà e una sua condivisione, l'elaborazione di conseguenti proposte, la loro attuazione, a livello regionale e nel territorio, nel quadro di un sistema di valori coerente e condiviso.

Va in questo senso la **definizione del "pacchetto competitività"**, presentata di seguito nel Capitolo 3, basata su un approccio che tiene insieme in un disegno coerente e organico gli aspetti più propriamente produttivistici con quelli relativi alla qualità della vita, alla coesione ed inclusione sociale.

La via maestra della riqualificazione del sistema produttivo, sostenendo i processi di innovazione e di sviluppo tecnologico, la ricerca, lo spostamento il più possibile su nicchie di prodotto ad alto livello qualitativo, l'assorbimento della manodopera qualificata,

tutto ciò rappresenta la “risposta” fondamentale che la Regione intende promuovere e sostenere riguardo ai processi di “impoverimento” del mercato del lavoro evidenziati nell’apposito paragrafo di questo Capitolo.

Capitolo 3 Gli indirizzi e gli obiettivi della programmazione regionale

La struttura e nomenclatura del Dap - anche per quest'anno - si pone in stretto collegamento con il Patto per lo sviluppo dell'Umbria.

Pertanto le attività previste per il periodo di riferimento del Dap vengono classificate secondo le Azioni strategiche del Patto stesso.

In seguito poi all'intenso lavoro dei Tavoli tematici sono stati definiti o sono in via di definizione i relativi **Protocolli d'intesa**, contenenti le attività prioritarie per il 2004.

Data l'importanza di tali Protocolli, che segnano concretamente il realizzarsi del metodo del partenariato che sta alla base dell'idea del Patto per lo sviluppo, i testi dei suddetti Protocolli vengono di seguito riportati integralmente, fermo restando che i relativi contenuti sono ovviamente rinvenibili nelle parti dedicate alle singole Azioni strategiche del Patto.

La particolare rilevanza, inoltre, che assume in questa fase del ciclo economico **il tema della competitività**, ha comportato che ad esso venga dedicato un apposito paragrafo, secondo un approccio il più possibile integrato e intersettoriale.

Nel paragrafo di cui si tratta, oltre ad un'analisi di contesto, vengono espone la concezione e gli intendimenti della Regione al fine di promuovere e sostenere – per quanto rientra nelle proprie possibilità e disponibilità - la competitività del sistema umbro.

Il discorso viene poi specificato – con riferimento alle attività della Regione per il 2004, nella parte relativa alla prima Azione strategica ed al relativo Protocollo di Intesa, dedicata appunto ai fattori di sviluppo e di competitività.

Il testo dei Protocolli d'intesa dei Tavoli tematici

OBIETTIVI E PROGRAMMA DI LAVORO DEL TAVOLO TEMATICO "POTENZIAMENTO DEI FATTORI DI SVILUPPO ECONOMICO E DI COMPETITIVITA"

1. PROGRAMMA PER LA RAZIONALIZZAZIONE E RIQUALIFICAZIONE DELL'OFFERTA INSEDIATIVA REGIONALE

Le riflessioni più attente in materia di promozione dello sviluppo hanno portato ad individuare nel potenziamento dei sistemi territoriali in cui avviene la competizione economica l'aspetto centrale sui cui concentrare l'attenzione.

Tutto ciò ha tra l'altro portato ad individuare una misura del DOCUP obiettivo 2 rivolta a riqualificare l'offerta insediativa, finanziata in maniera rilevante, come uno degli strumenti fondamentali di tale strategia.

Obiettivo fondamentale del Piano di Attuazione della Misura che, peraltro, prenderà in considerazione l'intero territorio regionale è quello di offrire una disponibilità di aree, continua e qualificata, alla domanda di insediamenti che nasce dalle aziende e quello di costituire, inoltre, un'occasione di attrazione di nuove iniziative nell'ambito di una competizione territoriale più ampia.

Criterio fondamentale è quello di puntare ad una riqualificazione d'insieme della rete anche attraverso il recupero dei siti dismessi strutturando l'offerta sulla base di tre diversi livelli di infrastrutturazione e servizio. Altro criterio fondamentale connesso alla ricerca della qualità è la promozione di un approccio territoriale di area vasta, vale a dire sovracomunare o intercomunale.

Il documento di piano regionale costituisce lo stadio nel quale vengono definiti obiettivi, standard e criteri di ordine generale. Esso sarà definito dalla Giunta Regionale entro gennaio.

Un secondo stadio necessario è quello della promozione di una progettazione delle iniziative prioritarie da verificare nell'ambito dei tavoli territoriali e comunque riferita a bacini economici significativi.

2. PIANO ENERGETICO REGIONALE

Con la definizione del Piano Energetico l'Umbria si dota di uno strumento importante per garantire un ulteriore potenziamento dei fattori di competitività.

Il documento pur concentrandosi nella individuazione di obiettivi e strumenti collegati alle effettive competenze regionali e locali

delinea lo scenario di riferimento generale entro cui perseguire nel tempo l'obiettivo di garantire all'Umbria una sufficiente dotazione di offerta di energia a costi competitivi in un quadro di piena sostenibilità ambientale.

Entro il 31 gennaio 2004 la Giunta formulerà la proposta definitiva al Consiglio Regionale.

3. PIANO PER LO SVILUPPO E LA DIFFUSIONE DELL'INNOVAZIONE

Un terzo fattore di sviluppo fondamentale è costituito dalla quantità e dalla qualità delle innovazioni che un determinato sistema economico è in grado di produrre.

La stessa Unione Europea ha posto al centro della sua attenzione la promozione di una nuova fase della diffusione dell'innovazione e ha richiesto alle diverse Regioni coinvolte nell'attuazione dei programmi relativi ai fondi strutturali di darsi un quadro di riferimento generale e non limitato all'attuazione delle specifiche misure degli stessi programmi.

Il documento in corso di formulazione punta a definire un quadro di obiettivi sostenibili per l'Umbria.

Al di là dell'inesco del programma con le risorse derivanti dall'attuale fase dei fondi strutturali il programma tende ad individuare modalità che consentano nel tempo di mantenere un analogo sforzo di promozione dell'innovazione in considerazione del fatto che essa costituisce non tanto un'opportunità quanto una vera necessità se si vuole seriamente perseguire l'obiettivo di un recupero di competitività nell'attuale contesto economico internazionale.

Entro il prossimo mese di gennaio 2004 il documento verrà portato alla discussione del tavolo.

4. RIPOSIZIONAMENTO DEL SISTEMA DEGLI AIUTI ALLE IMPRESE DI COMPETENZA REGIONALE

Gli aiuti diretti agli investimenti delle imprese hanno svolto nel tempo un ruolo rilevante nel sostegno al processo di crescita economica dell'Umbria.

In un contesto Europeo rivolto tendenzialmente a contrarre le risorse disponibili per questo strumento di politica industriale e in un ambito nazionale che vede ogni anno modifiche ai sistemi nazionali di incentivazione, obiettivo a livello regionale deve essere la delineazione di un quadro di riferimento relativo agli aiuti che riesca in primo luogo a sostenere i processi innovativi cui è affidato sostanzialmente la competitività del sistema.

Tanto la valutazione intermedia delle esperienze condotte nell'ambito del DOCUP quanto la valutazione dei rimanenti regimi

di aiuto deve condurre ad individuare obiettivi e strumenti maggiormente selettivi e coordinati con la strategia generale del Patto per lo sviluppo.

5. LINEE DI INDIRIZZO GENERALI IN MATERIA DI PROMOZIONE DELLO SVILUPPO, DI POLITICHE INDUSTRIALI E PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE.

Tutti gli argomenti sopra definiti costituiscono parti fondamentali delle politiche industriali di questa regione. Essi fanno riferimento ad un approccio caratterizzato dalla priorità per la qualificazione, il potenziamento dei sistemi territoriali, il potenziamento dell'innovazione, della ricerca, dell'istruzione e della formazione, della qualità, la concentrazione e l'integrazione delle risorse su obiettivi strategici.

E' in corso una discussione che fa riferimento agli approcci e alle modalità con cui perseguire queste strategie nel quadro delle priorità condivise.

Punto di riferimento essenziale deve essere il perseguimento degli obiettivi già definiti dal Patto per lo sviluppo e il coordinamento con la strumentazione che quest'ultimo si è dato, evitando di moltiplicare le strumentazioni senza una reale possibilità di governo efficace.

Parte essenziale di questo processo di potenziamento delle politiche industriali è costituito dall'individuazione delle linee di rafforzamento della competitività dei settori strategici dell'Umbria ivi compresi quelli particolarmente esposti alla durezza della competizione internazionale, tessile abbigliamento e ceramica in primo luogo.

Allo stesso tempo una riflessione particolare dovrà essere dedicata al tema delle multinazionali in Umbria: al tema del consolidamento della loro presenza nonché della valorizzazione del loro contributo alla crescita di attività collaterali caratterizzate da produzioni di qualità e dinamiche innovative.

Le azioni promozionali per l'internazionalizzazione delle PMI costituiscono l'anello di una catena di interventi per l'export e sono strategiche per la crescita dell'economia umbra.

Le risultanze dell'indagine in corso d'attuazione da parte dell'Osservatorio permanente sul commercio estero e sull'internazionalizzazione delle PMI circa il livello di internazionalizzazione delle imprese umbre e i fattori di successo/difficoltà, rappresenteranno la piattaforma di analisi su cui strutturare azioni di governo efficaci, integrate e maggiormente incisive.

6. STATO DI ATTUAZIONE E PROPOSTA DI RIPROGRAMMAZIONE DEL DOCUP OBIETTIVO 2 2000-2006

All'inizio del 2004 è prevista dalle scadenze comunitarie una fase di verifica dell'attuazione del Docup obiettivo 2 attraverso una valutazione intermedia che costituisce, assieme ad alcuni approfondimenti settoriali come quelli in materia di regimi di aiuto, la base per una proposta di riprogrammazione cui spetta anche il compito di assegnare le risorse derivanti dalla riserva di premialità. Entro il mese di febbraio p.v. questo processo avrà conclusione nell'ambito del Comitato di sorveglianza.

7. RIORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA REGIONALE DI OFFERTA PUBBLICA DI SERVIZI

Il rafforzamento delle politiche di competitività, il processo di valutazione delle esperienze condotte negli ultimi anni, l'emergere di nuove modalità di promozione dello sviluppo inducono a porre all'attenzione del tavolo una riconsiderazione del posizionamento e del ruolo del sistema regionale di Agenzie di promozione dello sviluppo.

Entro il prossimo mese di febbraio l'argomento sarà posto all'attenzione del tavolo, anche a seguito delle valutazioni nascenti dai diversi piani settoriali sopra illustrati.

8. PIANO REGIONALE DEI TRASPORTI

Il piano regionale dei trasporti getta le premesse per una nuova ed efficace organizzazione del TPL e prevede il futuro assetto infrastrutturale della regione, volto al superamento delle attuali criticità nei collegamenti viari, ferroviari ed aerei.

Il Piano inoltre si pone l'obiettivo di fornire indirizzi agli enti locali per l'attuazione di politiche urbane per la mobilità tese a ridurre consumi energetici, tempi e costi di investimento.

Si tratta di creare le condizioni per il governo dell'offerta (sistema infrastrutturale ed urbanistico) e il governo della domanda (sistema della mobilità) fondati su comuni obiettivi di sostenibilità e valorizzazione del trasporto pubblico locale: da un lato isole pedonali, sistema parcheggi, mobilità alternativa, corsie preferenziali per il TPL; dall'altro razionalizzazione degli spostamenti, casa/lavoro/studio/svago, utilizzando anche competenze specifiche come manager d'area.

9. STUDIO DI FATTIBILITA' PER LA REALIZZAZIONE DI UN SISTEMA REGIONALE DI TELECOMUNICAZIONI A BANDA LARGA.

Lo sviluppo delle infrastrutture moderne di telecomunicazione rappresenta una delle priorità strategiche per il rafforzamento della competitività del sistema Umbria.

E' stato elaborato uno studio di fattibilità che tende ad individuare gli obiettivi, gli strumenti, le modalità e i processi che possono essere messi in atto per accelerare la dotazione dell'Umbria di una tale infrastruttura.

Nel corso del 2004 dovrà essere definitivamente messo a punto il piano operativo degli interventi economicamente sostenibili e raggiunto l'accordo per la costituzione del soggetto attuatore del programma che avrà il compito di realizzare la rete infrastrutturale, su cui poter attivare servizi rapidi ed efficienti di TLC, anche con la collaborazione di partner privati.

10. REVISIONE DELLA LEGGE REGIONALE 24/99 IN MATERIA DI COMMERCIO .

Il settore della distribuzione ha attraversato negli ultimi anni rilevanti processi di trasformazione sia sulla base delle modifiche normative intervenute sia, soprattutto, sulla base della intensificazione della competizione.

Il tema all'ordine del giorno per una regione con le caratteristiche dell' Umbria è costituito dal tentativo di conciliare un ulteriore rafforzamento dell'efficienza del sistema distributivo con il rafforzamento di politiche urbane o per gli spazi rurali che tutelino una presenza commerciale moderna capace di garantire elevati standard di servizio anche sociale.

OBIETTIVI PRIORITARI E PROGRAMMA DI LAVORO DEL TAVOLO TEMATICO "TUTELA E VALORIZZAZIONE DELLA RISORSA UMBRIA"

1. RIFIUTI

L'azione della Regione in tema di rifiuti è definita nel quadro programmatico delineato dal 2° Piano regionale per la gestione integrata e razionale dei residui e dei rifiuti, approvato nel corso del 2002, che costituisce il documento di riferimento per l'individuazione delle priorità e degli interventi da attuare.

In particolare, nel 2004, l'impegno sarà orientato verso l'attuazione delle scelte del Piano ed, in particolare, verrà posta attenzione a:

1. sviluppare ulteriori progetti per incrementare nei comuni maggiori la raccolta differenziata e favorire il recupero ed il reimpiego dei materiali;
2. incentivare la produzione del compost di qualità, con la realizzazione dell'impianto di trattamento previsti dal Piano, incrementandone l'impiego in agricoltura;
3. pianificare il trattamento e lo smaltimento di rifiuti speciali, mediante l'apposito Piano già approvato dalla Giunta regionale e che nel mese di gennaio sarà sottoposto alla valutazione del Tavolo.

2. PIANO DI BONIFICA DEI SITI INQUINATI

In tema di bonifica dei siti inquinati, coerentemente con quanto previsto dal Dlgs. n. 22/97, nel corso del 2004 verrà approvato il relativo Piano che è parte integrante del Piano regionale di gestione dei rifiuti. Il documento è stato preadottato dalla Giunta regionale nel novembre 2003 e già approvato dal tavolo tematico nella seduta del 17 novembre 2003. Questo Piano, sulla base di uno specifico censimento sulle attività produttive che utilizzano o hanno utilizzato sostanze potenzialmente pericolose, individua i siti inquinati presenti nel territorio regionale e definisce le linee generali di approccio al problema e le priorità. Attraverso specifici piani di attuazione verranno definiti gli interventi da effettuare e le risorse finanziarie da investire per la bonifica dei siti individuati.

3. PIANO DI ASSETTO IDROGEOLOGICO

Il Piano è parte essenziale della politica regionale in materia di acque, delineata nel documento di Lineamenti, approvato già nella seduta dell'ottobre 2003 dal Tavolo tematico.

Il PAI è infatti lo strumento dell'Autorità di Bacino per l'individuazione delle aree a grave rischio di esondazione e di dissesto idrogeologico, la cui approvazione, mediante apposito D.P.C.M., consentirà nel corso del 2004 l'esecuzione di opere strutturali di difesa attiva e passiva per la riduzione del rischio idraulico e costituirà inoltre un preciso riferimento per la pianificazione comunale.

4. PIANI STRALCIO PER IL TRASIMENO E PER PIEDILUCO

Per la salvaguardia dei corpi idrici più importanti ed a più elevato rischio di inquinamento, la Regione ha già provveduto ad individuare le aree sensibili ed i relativi bacini drenanti nell'ambito dei quali rientrano il Lago Trasimeno ed il Lago di Piediluco. Per queste aree il quadro complessivo delle azioni da intraprendere è delineato nel Piano stralcio Lago Trasimeno, approvato

dall'Autorità di Bacino del fiume Tevere già nel 2002, e dal Piano stralcio Lago di Piediluco, già predisposto ed in corso di approvazione.

Lo stato delle risorse idriche regionali, con particolare riferimento alla situazione del Lago Trasimeno, è stato fortemente aggravato dalla crisi idrica che ha interessato la regione a partire dall'anno 2002. Per la risoluzione di tale crisi, determinata dal perdurare di stagioni siccitose, coerentemente con quanto previsto dall'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3230/2002, sono stati predisposti specifici piani di interventi la cui attuazione proseguirà nel corso del 2004. A tali interventi ne dovrebbero seguire altri, anche di sostegno economico alle attività produttive della zona, con specifici finanziamenti richiesti al Governo. In particolare, nel corso del 2004, si prevede il completamento del sistema acquedottistico per il Trasimeno, l'avvio dei lavori per la rete di adduzione primaria dalla diga di Montedoglio, la realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria sulle rive e sul reticolo idrografico, comprese anche le opere necessarie alla navigabilità.

Per quanto riguarda invece il Piano stralcio del Lago di Piediluco si prevede l'approvazione dello stesso e dei relativi regolamenti attuativi per il perseguimento degli obiettivi di qualità delle acque del lago.

5. PIANO REGOLATORE DEGLI ACQUEDOTTI

La predisposizione del Piano regolatore degli acquedotti è essenziale per l'attuazione della politica regionale in materia di acque delineata nel documento *"Lineamenti di politica delle acque"*, approvato già nell'ottobre 2003 dal Tavolo tematico Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria.

Attraverso il Piano Regionale Generale degli Acquedotti, da approvare entro giugno 2004, si intende ottimizzare l'uso del patrimonio idropotabile regionale, puntando alla razionalizzazione del sistema degli approvvigionamenti e al contenimento dei consumi, anche attraverso iniziative, sia tecniche che culturali, che promuovano un uso più consapevole della "risorsa idrica".

6. PIANO DI RISANAMENTO ATMOSFERICO

Nei primi mesi del 2004 si prevede l'approvazione da parte della Giunta regionale del *Piano per la tutela ed il risanamento della qualità dell'aria*, già predisposto ed attualmente in fase di revisione al fine di adeguarlo ai criteri di pianificazione settoriale recentemente emanati a livello nazionale.

Il Piano costituirà lo strumento fondamentale di conoscenza e valutazione della qualità dell'aria, sulla cui base definire gli indirizzi

e le politiche regionali per la riduzione dell'inquinamento atmosferico.

Sempre per l'anno 2004 è prevista la definizione di una serie di strumenti per l'approfondimento e l'attuazione dei contenuti del Piano ed, in particolare, del progetto di riorganizzazione e potenziamento delle reti monitoraggio della qualità dell'aria, la definizione di normative tecniche rivolte a settori industriali particolarmente critici ai fini delle emissioni in atmosfera, la zonizzazione regionale, così come prevista dal DM 60/02, finalizzata al monitoraggio ed alla definizione di programmi di risanamento e mantenimento della qualità dell'aria.

7. Piano di tutela delle acque

La salvaguardia e la tutela delle acque rappresenta un obiettivo strategico del governo complessivo della risorsa idrica per evidenti ragioni di ordine civile, sociale ed ambientale, legato al concetto dello "sviluppo sostenibile".

La programmazione regionale in merito, che è stata via via aggiornata nel tempo, richiede ora un'ulteriore evoluzione con la predisposizione del "Piano di tutela delle acque", previsto dal Dlgs n. 152/99, che consentirà di mettere a punto tutte le strategie volte alla protezione integrata degli aspetti qualitativi e quantitativi delle risorse idriche nonché alla individuazione di misure di prevenzione diversificate in base alle criticità presenti sul territorio.

In tale contesto troveranno soluzione i problemi delle aree sensibili, delle zone vulnerabili, dei corpi idrici di pregio e della utilizzazione agronomica dei reflui zootecnici.

Entro gennaio verrà comunque elaborato un documento contenente i lineamenti del Piano per poi passare, dopo le valutazioni del Tavolo, alla redazione del Piano vero e proprio.

8. TESTO UNICO PER L'EDILIZIA E RIFORMA URBANISTICA

Per potenziare l'azione di governo del territorio è necessario intervenire sulla normativa vigente in materia di urbanistica e di edilizia. In campo urbanistico si prevede di sviluppare ulteriormente il ruolo di indirizzo strategico generale, programmatico e di vigilanza della Regione nei processi di pianificazione territoriale, mentre, per quanto riguarda la vigente normativa regionale in materia di edilizia, è necessario concludere il processo di aggiornamento nell'ambito dei criteri generali individuabili nel contesto normativo nazionale.

Nei primi mesi del 2004, per l'ambito urbanistico, verrà portato a termine il processo di modifica della L.R. n. 31/97 in materia di *Pianificazione urbanistica comunale* con l'approvazione di una nuova legge e del relativo regolamento di attuazione ispirati ai principi della copianificazione istituzionale ed alla valorizzazione

dei ruoli delle autonomie locali. A tal fine, sul tema della *pianificazione d'area vasta (regionale e provinciale)*, è previsto nel 2004 l'avvio della modifica della L.R. n. 28/95 rinnovando gli strumenti di programmazione e pianificazione dalla stessa introdotti, pervenendo alla preadozione del testo da parte della Giunta regionale.

In relazione invece alla disciplina *dell'attività edilizia*, si procederà entro gennaio 2004 all'approvazione di un Testo unico regionale, già sottoposto con esito positivo all'esame del Tavolo tematico, che ridefinirà l'intera materia rendendo effettivamente applicabili i principi di efficienza, trasparenza e snellezza nei procedimenti amministrativi. Prima della definitiva approvazione del Testo Unico relativo ai titoli abilitativi ed ai procedimenti autorizzatori, sarà avviato l'iter che porterà alla definizione, entro il 30 marzo 2004, della disciplina regionale in materia di sanzioni, responsabilità, vigilanza e di sanatoria delle opere realizzate, con riferimento alla relativa normativa nazionale.

In tale contesto verrà disciplinato dalla Regione anche il "condono edilizio" limitatamente agli abusi cosiddetti "leggeri", secondo principi e criteri ritenuti compatibili con la garanzia di rispetto delle pianificazioni territoriali, dei valori ambientali, monumentali e paesaggistici.

Entro il 2004 verranno altresì approvate le norme regolamentari e di indirizzo di attuazione delle leggi in materia di edilizia.

9. QUALITA' URBANA E CENTRI STORICI

La politica regionale in materia di riqualificazione urbana è stata caratterizzata da impegni crescenti sul versante normativo e sugli investimenti.

La legge regionale n. 13/87 è divenuta uno strumento di ampia diffusione sul territorio ed ha attivato numerosi programmi finanziati con risorse comunitarie, statali, regionali e comunali. Tale politica dovrà comunque ulteriormente integrarsi con altre linee di interventi regionali e comunali che hanno importanti ricadute sul versante economico e sociale.

L'azione della Regione potrà essere ulteriormente rafforzata dalla recente approvazione della "*legge di riforma della casa*" volta a soddisfare le esigenze delle famiglie che, nella scelta della propria abitazione, sono sempre più mosse dalla ricerca di un ambiente di vita qualitativamente elevato, e sono quindi interessate alla vicinanza a particolari servizi, alla qualità dell'ambiente in cui la casa è inserita, alla vitalità locale, al pregio e alla tranquillità del sito.

A tal fine verrà elaborato, entro febbraio 2004, un apposito documento di carattere generale che individui gli impegni di Regione, Comuni ed operatori privati ed indichi le misure di

carattere finanziario, normativo e programmatico da mettere in campo per dare ulteriore impulso agli interventi sulle città. Gli argomenti da affrontare riguarderanno anche l'accessibilità ai centri e la mobilità urbana, oltre che la qualità ambientale, architettonica, la sicurezza e la rivitalizzazione delle aree centrali delle città, mediante politiche di reinsediamento dei residenti e di attività economiche, sociali e culturali.

10. VALORIZZAZIONE DEL PAESAGGIO

Il paesaggio torna ad essere un valore di primo piano per lo sviluppo del territorio; l'attività della Regione, in un confronto con le Sovrintendenze degli Enti locali, sarà volta alla definizione di linee guida per la pianificazione e gestione del paesaggio regionale, nel rispetto dei principi individuati dalla Convenzione Europea e del conseguente Accordo tra Ministero dei Beni e Attività Culturali e Regioni del 19/04/2001.

In una prima fase, entro l'anno 2004, verrà attuata una "indagine sul paesaggio umbro" finalizzata all'adeguamento del PUT e dei PTCP, con l'obiettivo di predisporre le linee fondamentali dell'assetto del territorio regionale per quanto riguarda, in particolare, la tutela, la gestione sostenibile e la riqualificazione del paesaggio.

Successivamente si procederà alla messa a punto di un'apposita normativa finalizzata a migliorare l'efficacia del vincolo e a consentirne lo snellimento delle procedure.

11. PROGRAMMA PER LA FILIERA INTEGRATA TURISMO - AMBIENTE - CULTURA

Il tema della filiera verrà sviluppato, innanzitutto, mediante l'attuazione del *Programma regionale*, previsto nel DOCUP Ob. 2 2000/2006 – Misura 3.2, che introduce una fondamentale innovazione rispetto al passato: la progettazione degli interventi e la gestione delle attività ad essi collegate costituiscono parti di uno stesso processo da svolgere in modo unitario e coerente. Sostanzialmente il Programma dovrà indirizzare la progettazione verso interventi capaci di attivare un accelerato processo di sviluppo locale, cercando di promuovere la partecipazione attiva dei soggetti privati nelle azioni direttamente o indirettamente connesse alla valorizzazione dei beni e delle attività ambientali e culturali. In estrema sintesi gli obiettivi fondamentali del Programma regionale saranno orientati a:

- progettare un sistema di servizi di standard elevato in grado di assicurare la promozione, la valorizzazione e la fruizione dei beni culturali e ambientali della regione;

- definire indirizzi e strumenti per promuovere lo sviluppo locale nel settore del turismo e in quei settori connessi (artigianato, agroalimentare, spettacolo, moda, ...) che possono trarre vantaggio dalla riqualificazione della immagine della regione e delle modalità di fruizione del suo patrimonio ambientale e culturale.

In quest'ottica si inserisce anche la proposta di integrazione dell'Accordo di programma quadro sulle aree naturali protette, sottoscritto con il Ministero dell'Ambiente il 12/06/02, finalizzata all'attuazione di interventi che presentino una forte integrazione degli aspetti relativi alle componenti della filiera ambiente-cultura-turismo, punto di forza per lo sviluppo sostenibile delle aree protette. Il finanziamento aggiuntivo previsto è pari ad Euro 1.800.000,00, da distribuire nelle sette Aree naturali protette regionali per la realizzazione, nel corso del 2004, degli interventi aggiuntivi.

Risponde a tale finalità anche il progetto di valorizzazione del fiume Tevere e del suo patrimonio ambientale, storico-archeologico e turistico, considerato l'elevato e singolare valore culturale insito nel binomio *contesto fluviale-contesto territoriale* dell'intero sistema Asse del Tevere. Nel corso dell'anno verrà elaborato e condiviso con Enti e soggetti interessati, anche attraverso percorsi di animazione sul territorio, il parco progetti e verrà dato avvio agli interventi.

12. PROMOZIONE INTEGRATA

E' già stato sottoposto all'attenzione del tavolo la proposta di primo programma di promozione integrata.

Nel corso del 2004 troveranno dunque attuazione le linee di indirizzo individuate e i primi conseguenti progetti.

Con l'individuazione di questo approccio che arricchisce e contribuisce a razionalizzare il quadro di iniziative promozionali dell'Umbria si intende perseguire sempre di più l'intento di valorizzare tutte le risorse dell'Umbria in un contesto unitario che valorizzi tutte le sinergie possibili.

13. VERIFICA DELL'EFFICIACIA DELLE LINEE DI INTERVENTO DEI SISTEMI TURISTICI LOCALI

Nel corso del 2003 l'Umbria, prima fra tutte le regioni, ha dato attuazione alla istituzione dei Sistemi Turistici Locali. L'ipotesi sottostante la loro costituzione e quella di creare degli organismi locali misti tra sistema degli operatori turistici ed enti locali per contribuire a rafforzare la creazione e la qualificazione di prodotti

turistici complessi che richiedono la collaborazione operativa tra tutti gli elementi della filiera.

In sede di prima attuazione sono emerse 8 iniziative abbastanza differenziate quanto a dimensioni territoriali e del fenomeno turistico.

Entro il mese di febbraio saranno presentati dagli 8 STL riconosciuti i primi progetti attuativi che troveranno sviluppo nel corso del 2004.

Ne deriva che soltanto verso la fine dell'anno sarà possibile effettuare una seria valutazione dell'efficacia delle prime iniziative.

Indipendentemente da ciò la Giunta regionale ha già adottato un atto di indirizzo con cui ritiene di dover promuovere fin da oggi una ulteriore aggregazione degli STL che abbia come punto di riferimento la coerenza con gli ambiti territoriali individuati nell'ambito del Patto per lo sviluppo dell'Umbria .

14. DISEGNO DI LEGGE REGIONALE SULLO SPETTACOLO

E' stato già posto all'attenzione del tavolo il disegno di legge regionale in materia di spettacolo.

Attraverso questo nuovo quadro normativo si intende mettere a disposizione dello spettacolo uno strumento di forte valorizzazione di quello che rappresenta tradizionalmente una risorsa fondamentale della vita civile e della promozione turistica dell'Umbria.

La nuova legislazione che attua anche i più recenti indirizzi istituzionali opera una semplificazione ed una razionalizzazione della strumentazione di sostegno allo spettacolo.

Tuttavia non è sufficiente un nuovo quadro normativo. E' necessario che esso sia vivificato da un quadro programmatico che individui obiettivi e modalità rinnovate di qualificazione e potenziamento della ricca offerta di spettacolo in Umbria.

15. VALUTAZIONE DELL'ATTUAZIONE DEL PIANO DI SVILUPPO RURALE

Con la fine del 2003 si conclude tutta la prima fase di attuazione del PSR.

I regolamenti prevedono che tutto ciò sia sottoposto ad una prima valutazione che consenta, laddove possibile di riorganizzare la fase finale del piano.

L'andamento dell'attuazione fino ad oggi è stata estremamente positivo dal punto di vista della dimensione e della velocità di

realizzazione delle iniziative proposte dagli operatori, in particolare quelle rivolte alla realizzazione degli investimenti aziendali e di attività agroambientali.

Ciò ha consentito nell'ultima annualità di ottenere risorse aggiuntive derivanti dai mancati utilizzi di altre regioni italiane. La valutazione in oggetto in corso di ultimazione consentirà di rafforzare il processo attuativo che sarà sempre di più coordinato con le finalità generali del patto per lo sviluppo dell'Umbria.

16. RAFFORZAMENTO DEGLI ELEMENTI INNOVATIVI DERIVANTI DALLA LEGGE DI ORIENTAMENTO

La legislazione di orientamento nazionale in materia di attività agricole (decreto legislativo 228/02 e legge 38/03) ha individuato filoni di innovazione ispirati al rafforzamento dell'impresa agricola anche attraverso lo sviluppo di attività diversificate. A tutt'oggi le conseguenze attuative sono inferiori alle attese suscitate. In tal senso nel corso del 2004 sarà operata una valutazione delle opportunità che un'iniziativa regionale possa cogliere per rafforzare gli aspetti più innovativi del quadro di riferimento nazionale.

17. PROMOZIONE E VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE TERMALI

Le risorse termali esistenti in Umbria si prestano per la costruzione di una rete di centri di eccellenza, con una forte capacità attrattiva di investimenti da parte di qualificati operatori turistici, in grado di favorire la crescita e lo sviluppo turistico di territori che hanno preservato pregevoli caratteristiche ambientali e paesaggistiche.

Il progetto "Essere bene" mette in connessione l'elemento "benessere globale" (che coniuga corpo e mente) con l'Umbria, particolarmente votata a fornire una cornice ideale per una ricettività specializzata sul tema salute e vacanze, e potrà essere discusso entro il mese di gennaio.

Successivamente, d'intesa con i comuni interessati e, eventualmente altre istituzioni, si procederà alla redazione dei piani di fattibilità per ciascuna area d'intervento, sulla base delle ipotesi di sviluppo presenti nel progetto.

*OBIETTIVI PRIORITARI E PROGRAMMA DI LAVORO DEL TAVOLO
TEMATICO "RIQUALIFICAZIONE DEL SISTEMA WELFARE. TUTELA DEL
DIRITTO ALLA SALUTE E PROMOZIONE DEI DIRITTI DI
CITTADINANZA" - PROTEZIONE DELLA SALUTE E SOSTENIBILITÀ
FINANZIARIA DEL SISTEMA SANITARIO REGIONALE*

A) Il finanziamento del Servizio Sanitario del triennio 2004-2006 è caratterizzato, allo stato attuale, da una forte incertezza del quadro politico nazionale. Infatti, pur avendo l'Accordo dell'8 Agosto 2001 definito il finanziamento fino al 2004 incluso, quest'ultimo anno dovrebbe vedere l'avvio del nuovo meccanismo di assegnazione delle risorse secondo i criteri del D.Lgs. n. 56/2000, evento non certo dopo la mancata intesa sull'ipotesi di revisione dei meccanismi di assegnazione del fondo di garanzia, per cui non risultano ancora definiti tempi e procedure per la ripartizione delle risorse alle Regioni.

Anche la chiusura del 2003 è caratterizzata da forti incertezze: le Regioni ritengono infatti che il livello di finanziamento previsto dal suddetto accordo dell'8 Agosto vada integrato sia per effetto delle misure di emersione e regolarizzazione delle immigrazioni dai paesi extra-comunitari (Legge Bossi-Fini), che ha comportato un incremento della popolazione avente diritto all'assistenza, sia per il costo del C.C.N.L. per il biennio 2002-2003, che si è rivelato estremamente più oneroso di quanto programmato, a causa di provvedimenti attribuibili alla responsabilità dell'Amministrazione Centrale; viceversa il tema dei rinnovi contrattuali e della loro piena occupazione è e deve continuare ad essere elemento di garanzia per una maggiore tutela del lavoro e di qualificazione dei servizi socio sanitari. Per la copertura dei costi del rinnovo dei contratti in sanità, le risorse previste dal disegno di Legge della Finanziaria 2004 sia per lo stesso anno 2004 che per il 2005, oltre a giungere tardivamente sono unanimemente giudicate assolutamente insufficienti, così come irrealistico è il tasso di inflazione programmata dell' 1,7 per il 2004 e dell' 1,5 per il 2005. Per l'incremento del finanziamento delle spese per l'erogazione dei servizi di assistenza agli immigrati regolarizzati (in Umbria oltre 36.000), si registra una generica disponibilità del Governo a valutare nel corso del 2004 l'effettivo impatto che si determina in ogni Regione, rimandando al 2005 ogni ipotesi di integrazione al finanziamento.

La situazione è ancora più critica per quanto riguarda gli investimenti per i quali non solo non vengono attivati nuovi finanziamenti come prefigurato dall'accordo dell'8 agosto, ma viene messo in discussione il completamento di opere già avviate a causa dell'insufficienza della disponibilità di cassa messa a disposizione nel triennio 2004 – 2006 dal Disegno di Legge Finanziaria 2004.

B) lo scenario dell'evoluzione costi – ricavi a partire dal consuntivo dell'anno 2002 e per i successivi esercizi 2003-2006 è il seguente:

EVOLUZIONE RICAVI - COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE ANNI 2002 - 2006 (dati espressi in milioni di euro)

RICAVI	2002	2003	2004	2005	2006
Finanziamento da SSR	1.101	1.150	1.190	1.269	1.320
Entrate Proprie delle Aziende	158	161	167	174	181
Integrazione Finanziamento	7	47	30		
Totale Ricavi	1.265	1.357	1.387	1.442	1.500
Totale Costi	1.265	1.357	1.387	1.442	1.500

7%	2%	4%	4%
----	----	----	----

E' importante osservare che le incertezze legate al rinnovo contrattuale per il biennio 2002-2003 determinano un accentuato incremento dei costi nel 2003 che sarebbe più corretto interpretare come un maggiore fabbisogno finanziario, dal momento che dal punto di vista economico una parte degli oneri dovrebbe essere più propriamente attribuita al 2002, dato che all'epoca non era prevedibile una incidenza così alta per quell'esercizio del rinnovo stesso. In sostanza, per la nostra Regione l'integrazione di finanziamento necessaria per raggiungere l'equilibrio nel 2003 è determinato quasi esclusivamente agli oneri relativi al rinnovo contrattuale. L'esercizio 2004 risente del consolidamento della spesa del personale ma, potendo contare sull'incremento delle assegnazioni derivanti dal riparto del FSN così come concordato con l'accordo dell'8 agosto, l'esigenza di integrazione del fabbisogno risulta ridimensionata. Per gli esercizi 2005 e 2006 la proiezione dei costi risulta contenuta in un 4% annuo per effetto delle misure di contenimento e razionalizzazione descritte appare perciò ragionevole prevedere che i livelli di finanziamento che verranno riconosciuti alla Regione sulla base dei meccanismi del federalismo fiscale, così come previsti dal D. Lgs. 56/2000 e dalle possibili modifiche in discussione in Conferenza Stato-Regioni, siano in grado di finanziare fabbisogno finanziario indicato in Tabella.

Il contesto nazionale descritto richiede alla Regione di accentuare gli spazi per confermare l'equilibrio del Servizio Sanitario Regionale; fermo restando la natura universalistica, la compatibilità tra il controllo dei costi e la globalità dell'assistenza offerta ai cittadini umbri è affidata alle seguenti attività che vengono a costituire le priorità del Dap 2004:

- l'equilibrio finanziario va raggiunto senza l'apposizione di imposte e/o ticket;
- valorizzazione ed utilizzo del patrimonio delle Aziende estraneo al perseguimento dei fini istituzionali (ospedali dimessi e altri beni);
- rafforzamento del ciclo di programmazione delle Aziende Sanitarie (approvazione PAL – Atto Aziendale – Bilancio Pluriennale);
- coinvolgimento e responsabilizzazione dei Comuni per le attività di integrazione socio-sanitaria, di gestione dei servizi territoriali e di prevenzione rafforzando il ruolo programmatico della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria;
- ulteriore confronto con le Associazioni Sindacali di categoria prima di avviare l'iter degli atti necessari e delle proposte di legge in materia di sanità (procedure d'acquisto e costituzione di nuovi strumenti associati) volti al contenimento e alla qualificazione della spesa sanitaria;
- individuazione degli strumenti, anche legislativi, per garantire le risorse di personale e per la formazione tali da salvaguardare la qualità e i livelli dei servizi;
- potenziamento degli strumenti di monitoraggio delle attività e dei costi di produzione dell'assistenza territoriale e ospedaliera;
- ridefinire l'organizzazione aziendale in funzione del governo clinico;
- governare la spesa farmaceutica;
- riorganizzazione dell'attività degli ospedali per ottenere la massima appropriatezza nel ricorso alla degenza ospedaliera (riorganizzazione chirurgie medicine – massima attivazione day hospital e day service – ridefinizione dei percorsi sulla rete di emergenza e riorganizzazione 118 – articolazione di funzioni tra ospedali di emergenza e quelli territoriali);
- potenziare la funzione riabilitativa;
- consolidamento delle attività rivolte agli screening per il carcinoma della mammella e cervice uterina e avvio dello screening per il carcinoma del colon retto;
- avviare un riscontro sull'applicazione delle leggi 406/75 e 194/78, le cui ultime valutazioni organiche sono ormai antecedenti al 2000;
- avvio attività di accreditamento delle strutture sanitarie pubbliche e private;

- rilanciare la prevenzione collettiva, con particolare riferimento alla prevenzione e sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro attraverso:
 1. l'adeguamento della struttura organizzativa e tecnica dei PSAL;
 2. ulteriore miglioramento e definizione delle strategie di vigilanza integrata con gli altri soggetti istituzionali;
 3. ulteriore sviluppo delle forme di assistenza all'utenza;
 4. prosecuzione dell'attività di formazione dei formatori, per essere di supporto all'attività degli Enti di formazione;
 5. forme di incentivazione economica del personale commisurate ad obiettivi e risultati;
- rendere efficace e sostenibile l'integrazione socio sanitaria attuando il DPCM 14/2/2001 (N.B.: sulla prevenzione e sull'integrazione socio sanitaria verrà convocata apposita riunione);
- accensione di un mutuo a carico del fondo sanitario finalizzato ad investimenti destinati all'apertura dei nuovi ospedali e per l'acquisizione di tecnologie di ultima generazione;
- attivazione nuovo ospedale di Foligno, trasferimento attività da Monteluce alla prima stecca del nuovo Silvestrini;
- espletamento procedure amministrative per gli accorpamenti degli ospedali territoriali (Todi-Marsciano; Narni – Amelia; Castiglione del Lago – Città della Pieve);
- inizio dei lavori ospedale comprensoriale Gubbio – Gualdo;
- sviluppare attività di ricerca e innovazione nelle aree di eccellenza dell'Università e del SSN nei campi della diabetologia, oncogenetica, neurorigenerazione, riabilitazione neurologica, oncoematologia.

*OBIETTIVI PRIORITARI E PROGRAMMA DI LAVORO DEL TAVOLO
 TEMATICO "RIQUALIFICAZIONE E SOSTENIBILITÀ DEL SISTEMA DI
 WELFARE, TUTELA DEL DIRITTO ALLA SALUTE E PROMOZIONE DEI
 DIRITTI DI CITTADINANZA" - PROTEZIONE SOCIALE E
 IMMIGRAZIONE*

1) La prima problematica da affrontare per il perseguimento degli obiettivi di riqualificazione e potenziamento del sistema di welfare previsti dal Patto per lo sviluppo dell'Umbria è quella della sua sostenibilità finanziaria.

La questione è infatti divenuta nel corso dell'anno 2003 di cruciale e delicata importanza a seguito delle scelte del Governo che ha deciso di diminuire dell'7,85% rispetto all'anno 2002 gli stanziamenti del Fondo indistinto afferente al Fondo Nazionale per le Politiche sociali grazie al quale in Umbria, negli anni 2001 e 2002, sono stati avviati nuovi servizi.

L'apparente incremento delle risorse rispetto alle somme assegnate nel 2002 è determinato da € 2.643.154,00 vincolato a favore delle coppie di nuova costituzione e di sostegno alla natalità. Tale cifra, pertanto, va a decurtare di € 1.064.730,26 gli stanziamenti per i servizi attivati grazie al Fondo indistinto della legge 328/2000.

Il quadro nazionale in cui si sono inserite le scelte politiche dell'Umbria dei prossimi anni è data da un quadro politico che per finanziare le giovani coppie e gli asili nido aziendali taglia risorse ai servizi sociali territoriali come quelli afferenti, ad esempio, alla legge 285/97 – che ha consentito l'attivazione di una serie di servizi e interventi per l'infanzia e l'adolescenza, tra cui i servizi integrativi al nido – o alla legge 162-98 a favore delle persone con disabilità grave.

La situazione si aggrava per l'anno 2004 in quanto si consolida una politica di ulteriore riduzione di risorse da parte del Governo. Infatti, a fronte di interventi straordinari previsti in finanziaria (peraltro senza alcun aggancio programmatico che dia garanzia di continuità ai servizi che si attivano) per un totale di 200 milioni di Euro, vengono decurtati dal fondo indistinto 600 milioni di Euro procurando una diminuzione netta delle risorse da destinare alle Regioni di 400 milioni di Euro.

L'impegno della Regione di mantenere, qualificare, trasformare e potenziare i servizi già attivi su tutto il territorio regionale si scontra quindi con il mutato scenario politico nazionale già realizzato e con quello preannunciato per gli anni futuri che profila ancora tagli consistenti ai trasferimenti alle regioni e ai comuni. A tutto ciò si aggiunge l'attuazione del DPCM 14 febbraio 2001 sull'integrazione socio-sanitaria che prevede la compartecipazione dei Comuni alla spesa di servizi storicamente a carico del comparto sanità con ulteriori aggravii di spesa per le amministrazioni comunali non supportate da aumenti di trasferimenti di risorse.

A tale proposito la scelta scaturita dal tavolo di aprire una vertenza nazionale che vedesse le Regioni, i Sindacati, i rappresentanti dell'associazionismo, del Terzo Settore e delle categorie sociali mobilitati insieme al fine di favorire l'emanazione dei LIVEAS (livelli essenziali di assistenza) da parte del Governo, non ha ancora prodotto risultati definitivi, ma ha già fatto raggiungere una posizione unitaria tra le Regione, le quali, sollecitando il Governo ad una rapida definizione dei LIVEAS e del loro conseguente finanziamento, hanno congiuntamente richiesto il mantenimento degli obiettivi del Piano Nazionale per gli interventi sociali vigente, al fine di non svuotare di contenuti la legge 328/2000 e di garantire riferimenti omogenei su scala nazionale.

Il percorso avviato nella Regione a partire dal Piano sociale regionale 2000-2002 vede la situazione umbra molto mutata: gli Ambiti territoriali stanno attuando i Piani di zona giunti ormai alla

seconda generazione ed è stata avviata, in tutti gli Ambiti territoriali, la sperimentazione degli uffici della cittadinanza, cardine dell'innovazione del sistema regionale di welfare.

Anche a fronte di un mutato scenario nazionale è necessario proseguire nel cammino con l'approvazione e realizzazione del nuovo Piano sociale e l'attivazione dell'Osservatorio sociale, punto nodale per la programmazione strategica nel settore.

2) L'impegno della Regione, anche per il Dap 2004-2006, è quello di mantenere gli obiettivi generali del Patto per lo sviluppo che rispecchiano, proprio per la loro strategicità, le esigenze e priorità della Regione. A tal fine è necessario che il tavolo si articoli in gruppi di lavoro per aree tematiche.

Pertanto gli obiettivi della azione strategica "Riqualificazione e sostenibilità del sistema di welfare, tutela del diritto alla salute e promozione dei diritti di cittadinanza" riferiti alla politica "Protezione sociale" restano i seguenti:

1. Affermare una cultura della protezione sociale e della promozione umana come fattori strategici dello sviluppo della comunità locale reinterpretando le politiche sociali come parte integrante e inscindibile di una strategia di sviluppo territoriale, coniugando qualità sociale e qualità dello sviluppo. Occorre a tale proposito, sottolineare la rilevanza che assume il tema dell'immigrazione, in quanto gli immigrati costituiscono una componente essenziale per la crescita dell'economia umbra e come, conseguentemente, il sostegno ai processi di stabilizzazione e integrazione dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie sia uno degli obiettivi fondamentali dell'azione strategica "welfare";
2. Affermare e perseguire il principio universalistico del sistema socio assistenziale realizzando servizi per tutti i cittadini garantendo omogeneità di trattamento e pari opportunità indipendentemente dal luogo di residenza e di lavoro;
3. Perseguire gli obiettivi generali della inclusione e qualità sociale, della sicurezza civile e della promozione dei diritti di cittadinanza, con particolare attenzione a quelle situazioni, familiari e individuali, a rischio di facile e rapido scivolamento verso la soglia dell'indigenza. Anche a tale proposito occorre approfondire i criteri di applicazione dell'ISEE unitamente ai criteri e relativa soglia di accesso ai servizi al fine di offrire una guida per l'applicazione unitaria e condivisa sul territorio regionale dei criteri di partecipazione alla spesa;
4. Consolidare l'area dell'economia sociale promuovendo e sviluppando il ruolo del terzo settore con particolare riferimento

alla riqualificazione professionale e alle condizioni di lavoro degli addetti;

5. Completamento e realizzazione di strutture e servizi finalizzati ai non-autosufficienti (Progetto "Dopo di noi"), riduzione dell'istituzionalizzazione delle persone anziane autosufficienti attraverso l'incremento di modalità alternative quali gruppi appartamento, case famiglia, centri diurni, assistenza domiciliare ed assegno di cura;
6. Consolidare e realizzare servizi tesi a semplificare la vita quotidiana delle famiglie (centri per le famiglie e l'età adulta, mediazione sociale e familiare, formazione, prestiti d'onore, interventi di sostegno per la casa, centri ricreativi per bambini, ampliamento offerta di asili nido e delle attività integrative agli asili nido animazione del tempo libero, sostegno alle attività educative, tempi delle città e degli spazi urbani a misura delle donne e dei bambini).

3) In tale quadro nazionale e regionale rappresentano attività prioritarie da inserire nel Dap 2004-2006 le seguenti:

- Attività prioritaria per l'anno 2004 che interseca tutti gli obiettivi strategici sopra indicati è rappresentata dalla elaborazione del nuovo **Piano sociale regionale**, strumento di programmazione settoriale che esplicita le scelte politiche di medio periodo guardando al sociale come parte integrante e inscindibile di una strategia complessiva di sviluppo territoriale.
- Altrettanto trasversale al nuovo impianto del sistema complessivo di welfare è la modifica della Legge regionale 3/1997 "Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio assistenziali" per ridisegnare tra le altre l'assetto delle competenze istituzionali nel settore dopo le innovazioni introdotte dalla legge 328/2000. L'impianto della legge regionale non contrasta nettamente con i principi introdotti dalla legge quadro ma risulta opportuna la sua modifica a seguito delle novità giuridiche, sociali e culturali intervenute negli ultimi anni.
- Con riferimento all'obiettivo strategico "Affermare e perseguire il principio universalistico", la "messa a regime" degli Uffici della cittadinanza su tutto il territorio regionale con uno standard di 1:20.000 abitanti rappresenta la principale attività prevista. Questa azione verrà realizzata a seguito della conclusione della sperimentazione (prevista per il mese di luglio 2004). Per il finanziamento degli Uffici della cittadinanza la Regione ha stanziato complessivi € 3.900.000 nel corso degli anni 2001, 2002 e 2003, l'impegno dovrà essere quello di mantenere od aumentare il finanziamento per la sostenibilità finanziaria del servizio. Occorre mettere a regime l'applicazione dell'ISEE insieme alla definizione della soglia di accesso alla fruizione

dei servizi istituendo un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti delle istituzioni e delle parti sociali al fine di determinare gli orientamenti generali.

- Con riferimento all'obiettivo strategico "Perseguire gli obiettivi generali della inclusione e qualità sociale" l'attività prioritaria per il 2004 è costituita dall'attivazione dell'Osservatorio sociale e del sistema informativo (Progetto "Verso l'Osservatorio sociale regionale"). L'art. 37 della L.R. 3/97 già prevedeva l'istituzione dell'Osservatorio Sociale Regionale quale strumento di supporto all'attività di programmazione e verifica degli interventi di politica sociale, a tale fine è stato raggiunto un accordo convenzionale con l'Agenzia Umbria Ricerche (AUR) per la realizzazione dell'Osservatorio e la messa a punto degli strumenti del sistema informativo. All'interno del progetto verrà realizzata una banca dati che monitorerà i dati relativi a: minori stranieri non accompagnati, adozioni internazionali, affido e comunità residenziali per minori, abuso e maltrattamento minori
- Con riferimento all'obiettivo "completamento e realizzazione di strutture e servizi finalizzati ai non autosufficienti; riduzione dell'istituzionalizzazione delle persone anziane autosufficienti attraverso l'incremento di modalità alternative quali gruppi appartamento, case famiglia, centri diurni" il comparto sociale è direttamente impegnato in particolare in merito all'ultima parte dell'obiettivo. Attività prioritaria per l'anno 2004 riguarda la approvazione del regolamento in materia di autorizzazione al funzionamento e dell'accreditamento delle strutture sociali residenziali e semiresidenziali. A norma del nuovo art.43 della legge regionale 3/97 la regolamentazione, a cura della Giunta regionale, dovrà garantire un "sistema di qualità di sociale" ovvero un sistema in cui regole, incentivi e controlli assicurino che i servizi accreditati siano orientati alla qualità in termini di adeguatezza ai bisogni, efficacia di metodi e di interventi, uso ottimale delle risorse. L'accreditamento risulta inoltre l'unico strumento grazie al quale si possono instaurare rapporti contrattuali tra P.A. e privati gestori dei servizi;
- Con riferimento all'obiettivo strategico "Consolidare l'area dell'economia sociale promuovendo e sviluppando il ruolo del terzo settore con particolare riferimento alla riqualificazione professionale e alle condizioni di lavoro degli addetti Terzo settore" attività prioritarie per l'anno 2004 sono:
 - » L'attuazione della legge 383/2000 attraverso la conclusione dei procedimenti di revisione delle leggi regionali 12/93 e 15/94 sulla cooperazione e sull'associazionismo di volontariato e di promozione sociale anche al fine di procedere all'emanazione di appositi atti di indirizzo per regolamentare i rapporti tra Enti Locali e Terzo Settore, con

- particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona (art.5 c. 3 della legge 328/2000);
- » La formazione degli operatori. Verranno definiti i curricula dei profili professionali degli operatori intermedi del settore sociale. Verranno individuati e possibilmente avviati appositi percorsi formativi, in collaborazione con l'Università degli Studi di Perugia, prevedendo un sistema di crediti per gli operatori già attivi. Nel triennio 2004-2006 verrà portata a conclusione la riqualificazione degli operatori di base in Operatori socio-sanitari. Per quanto riguarda in particolare il settore dell'infanzia-adolescenza, nel 2004 proseguirà il percorso formativo dedicato agli operatori dei servizi e del terzo settore sul tema "Il lavoro per progetti" e "Il Lavoro in equipe" con la collaborazione dell'Università degli Studi di Perugia.
 - In merito all'obiettivo "Perseguire gli obiettivi generali della inclusione e qualità sociale, della sicurezza civile e della promozione dei diritti di cittadinanza, con particolare attenzione a quelle situazioni, familiari e individuali, a rischio di facile e rapido scivolamento verso la soglia dell'indigenza" si prevede di elaborare un'azione di sistema regionale destinata alle famiglie a rischio di povertà. Nel corso degli anni 2001/2003 sono stati stanziati complessivi € 726.434,40 a valere sul Fondo nazionale per le politiche sociali per l'attivazione a cura del tavolo del Patto di tale azione regionale che andrà ad incidere su quanti (anziani, disabili, giovani in cerca di occupazione, lavoratori di settori non garantiti, lavoratori precari, famiglie monoreddito o monoparentali ecc.), nella nostra regione, pur non potendo essere definiti poveri nel senso esclusivamente economico del termine si trovano in condizioni personali, familiari e sociali che possono innescare "circuiti di povertà". Data la complessità dell'azione non risulta semplice definire la tempistica di attuazione.
 - Con riferimento all'obiettivo "Consolidare e realizzare servizi tesi a rendere più agevole la vita quotidiana delle famiglie (centri per le famiglie e l'età adulta, mediazione sociale e familiare, formazione, prestiti d'onore, interventi di sostegno per la casa, centri ricreativi per bambini, ampliamento offerta di asili nido e delle attività integrative agli asili nido animazione del tempo libero, sostegno alle attività educative, tempi delle città e degli spazi urbani a misura delle donne e dei bambini)" nel triennio 2004-2006 verrà costituito un tavolo di lavoro interassessorile per l'applicazione della legge 53 del 8 Marzo 2000 *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*.

4) Sull'integrazione sociosanitaria verrà convocato appositamente il tavolo del welfare.

OBIETTIVI E PROGRAMMA DI LAVORO DEL TAVOLO TEMATICO RIFORMA DELLA PUBBLICA AMINISTRAZIONE

RIFORMA ENDOREGIONALE

I presenti danno atto dell'emanazione della legge regionale 24 settembre 2003, n. 18 recante "Norme in materia di forme associative dei Comuni e di incentivazione delle stesse. Altre disposizioni in merito al sistema pubblico endoregionale" nel rispetto dei tempi e dei contenuti previsti nel Patto e nelle precedenti sedute del Tavolo.

Danno atto che la proposta di Programma di Riordino Territoriale, già consegnata a questo Tavolo, avvierà la sua attuazione.

Le parti presenti condividono, per quanto attiene l'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, l'avanzamento del percorso che, in coerenza con il documento "Linee attuative applicazione art. 118 della Costituzione", dovrà portare, entro il 30 giugno 2004, alla predisposizione di un apposito Disegno di legge che persegua il grado più evoluto di valorizzazione delle Autonomie nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione e con l'obiettivo di ricondurre tendenzialmente i compiti e le funzioni ai livelli di governo democraticamente eletti.

In tal senso si terrà conto degli esiti dei lavori consiliari sullo Statuto regionale.

RIFORMA DELLA LEGGE REGIONALE DI ORGANIZZAZIONE (l.r. 22 aprile 1997, n. 15)

Collegata al percorso attuativo dell'art. 118 della Costituzione è la definizione del Disegno di legge riferito alla modifica della legge regionale 22 aprile 1997, n. 15.

Anche su tali problematiche si dà atto positivamente dell'avanzamento del percorso, nel rispetto del ruolo delle Organizzazioni sindacali di settore, della proposta di modifica della citata l.r. 15/1997.

Le parti sottolineano positivamente il metodo con cui finora si è sviluppato il confronto mettendo in evidenza la coerenza con il documento esaminato prima delle ferie estive dal Tavolo "Riforma della P.A."

Inoltre la definizione del ruolo degli Enti strumentali, strettamente connessa alla riforma endoregionale, è obiettivo condiviso e che deve ispirare le singole leggi di riforma dei singoli enti a partire dal Disegno di leggi in materia di riforma al Diritto allo studio e di quello in materia di Agricoltura.

PATTO DI STABILITA' FISCALE E TARIFFARIO

Lo schema del Patto fiscale e tariffario tra gli Enti locali e il Disegno di legge recante "Disposizioni in ordine alla concessione di contributi agli Enti locali per il sostegno ai programmi di sviluppo e qualificazione dei servizi di loro competenza in esecuzione del Patto regionale per lo sviluppo dei servizi socio – educativi e per il contenimento della pressione fiscale e tariffaria", già presentati al Tavolo e che saranno oggetto di discussione e definizione nella prossima seduta del Consiglio delle Autonomie locali, sono ritenuti strumenti adeguati delle politiche individuate all'interno del Patto, avuto anche riguardo delle risorse disponibili (€ 2.200.000,00)

La Regione fa presente che i documenti saranno approvati dalla Giunta regionale entro il 31 dicembre 2003.

SERVIZI PUBBLICI LOCALI

La Regione riconferma l'impegno a predisporre entro i primi mesi del 2004 un Disegno di legge che consenta di favorire la crescita dimensionale e quindi la competitività delle aziende, preservare il patrimonio esistente di imprenditorialità e competenze gestionali, migliorare le prestazioni a favore dell'utenza, evitando la crescita ingiustificata dei prezzi di erogazione dei beni e servizi.

Tale percorso sarà conseguito attraverso il confronto del Tavolo "Riforma della P.A." in stretto raccordo e previa intesa con gli Enti locali.

All'interno dell'azione strategica "**Pubblica Amministrazione amica**" è stato evidenziato che le politiche di valorizzazione del patrimonio regionale sono state sviluppate con coerenza, rispetto agli impegni assunti nel Patto, sia con la riforma della legge regionale 14/1997 (v. legge regionale 14 maggio 2003, n. 9), che con l'approvazione del Piano di valorizzazione del patrimonio, approvato dal Consiglio regionale, che con il programma annuale è in fase di attuazione da parte della Giunta regionale.

Ancora all'interno dell'azione strategica richiamata le parti danno atto dell'approvazione del "Piano regionale per la società dell'informazione e della conoscenza" e dell'avanzamento del processo d'integrazione tra gli Enti locali dell'Umbria con l'attivazione di sportelli unici e della costruzione complessiva della rete tra Enti locali per una sempre maggiore trasparenza, informazione e miglioramento del livello di servizio ai cittadini e alle imprese.

In tale senso i presenti danno atto dell'impegno finanziario complessivo che vede convergere risorse nazionali (Piano e-

government), fondi CIPE, risorse DOCUP ob. 2, risorse proprie degli Enti locali e della Regione.

PROVVEDIMENTI IN MATERIA DI SANITA'

Infine, i presenti concordano, partendo dalla necessità di procedere ulteriormente nella attuazione del Piano Sanitario, di far procedere l'iter degli atti necessari e delle opportune proposte di legge in materia di Sanità (procedure d'acquisto e costituzione di nuovi strumenti associati) volti al contenimento e alla qualificazione della spesa sanitaria.

PROVVEDIMENTI SUL LAVORO

Le parti, dando atto che la Giunta regionale, negli anni dal 2001 al 2003, pur in presenza di un contenimento della spesa e senza oneri aggiuntivi gravanti sulla fiscalità, è riuscita ad individuare validi strumenti normativi quale risposta alle varie problematiche in merito agli L.S.U., al personale Legge 61/97, e a quello interessato alle collaborazioni professionali, chiedono, che su tali temi, la P.A. apra un confronto entro la prima metà del 2004.

Le parti condividono i tempi, i contenuti e le priorità evidenziate e riconfermano gli impegni assunti all'atto della sottoscrizione del Patto, la volontà di proseguire nel confronto al fine di dare piena attuazione, nei tempi concordati, alle attività e ai provvedimenti individuati.

OBIETTIVI E PROGRAMMA DI LAVORO DEI TAVOLI TEMATICI "POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO" E "SVILUPPO DEL SISTEMA INTEGRATO DI ISTRUZIONE, FORMAZIONE E RICERCA"

1. LINEE GUIDA PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 11/2003

Obiettivo fondamentale del Tavolo "Politiche attive del lavoro" è quello del perseguimento di una "buona e piena occupazione" che, nelle condizioni attuali, si realizza soprattutto attraverso l'aumento del tasso di attività (in particolare femminile giovanile), il contrasto alla disoccupazione di lunga durata, la stabilizzazione del lavoro precario e l'emersione di quello irregolare e, per altro verso, la ricerca di una qualificazione delle forze di lavoro corrispondente alle dinamiche innovative dello sviluppo economico.

Varie circostanze (la congiuntura internazionale e le dinamiche sempre più competitive) e diverse politiche nazionali, ma anche

regionali, concorrono al raggiungimento di tali obiettivi. Per quanto attiene le politiche attive del lavoro nel corso del 2003 la Regione dell'Umbria ha ritenuto di adottare una legge volta a dotarla di un insieme di strumenti direttamente rivolti a migliorare l'efficienza e l'equità sociale del mercato del lavoro umbro mediante la qualificazione e il potenziamento dei Servizi per l'impiego, anche nel quadro della valorizzazione del ruolo delle parti sociali nelle forme che saranno individuate con percorsi concertativi, con particolare attenzione ai temi del lavoro precario e atipico. Primo tema fondamentale sottoposto alla discussione del Tavolo è dunque il primo programma attuativo della legge.

2. P.O.R. UMBRIA 2000-2006

Strumento fondamentale di politica attiva del lavoro è il "Piano Operativo Regionale" Ob.3 dell'Umbria 2000-2006.

Nel corso del 2003 l'attuazione di tale programma ha subito una rilevantissima accelerazione dal punto di vista dell'avanzamento della spesa e quindi dal punto di vista della realizzazione delle iniziative, nonché una completa attivazione di tutte le misure ed azioni previste.

In particolare gli impegni hanno raggiunto circa il 60% delle disponibilità mentre i pagamenti stanno per superare il livello del 30% entro la fine dell'anno.

Con l'attivazione delle ulteriori due sovvenzioni globali (Misura D4: "Miglioramento risorse umane nel settore ricerca e sviluppo tecnologico – Promozione dell'innovazione e degli spin-off da ricerca" – Misura D3 E1: "Sviluppo e consolidamento delle imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini di impiego e promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro") anche gli strumenti più sofisticati di sostegno alla creazione di impresa e di sostegno alla ricerca e alle conseguenti nuove iniziative particolarmente innovative stanno operando a pieno regime completando la batteria degli strumenti di politiche attive del lavoro disponibili a livello regionale.

3. SISTEMA FORMATIVO INTEGRATO

Parte essenziale delle politiche di lungo periodo volte al potenziamento e alla qualificazione delle forze di lavoro è costituito dal sistema d'istruzione e formazione.

Anche nel nuovo contesto normativo, obiettivo fondamentale della politica regionale è quello di contribuire a ripristinare una pari dignità tra l'istruzione e la formazione perseguendo comunque la loro integrazione e quindi la reciproca permeabilità attraverso un riconoscimento non solo formale delle esperienze formative che vengono svolte all'interno dei due percorsi.

L'azione della Regione dell'Umbria si sviluppa in due direzioni:

- offrire opportunità formative integrate, specifiche e personalizzate, ai quattordicenni che, a fronte dell'abrogazione della L. 9/99, intendono abbandonare il percorso scolastico;
- avviare il percorso di definizione di 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.

Nel contesto generale va affermato sempre di più il valore della continuità educativa a partire dal primo anello costituito dagli asili nido. Occorre partire ovviamente dalla valorizzazione dell'esperienza consolidata in Umbria che ha evidenziato elevati standard di qualificazione.

Allo stesso tempo occorre accompagnare i mutamenti sociali degli ultimi anni promovendo le nuove tipologie di esperienza educativa già individuate.

Pertanto si rende opportuno l'adeguamento della normativa regionale. Nel corso dei primi mesi del 2004 la Giunta Regionale porterà all'attenzione di questo tavolo una propria proposta di legge da istruire in relazione al tavolo del Welfare.

4. DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO

Il quarto tema di discussione del Tavolo è costituito dalle politiche di sostegno e qualificazione dell'attività universitaria nonché di qualificazione e rinnovamento delle politiche di diritto allo studio.

Nelle passate settimane la Giunta regionale ha licenziato un disegno di legge di riforma di diritto allo studio universitario volto a migliorare, ampliare, qualificare la tipologia dei servizi, nonché a ridefinire il rapporto tra programmazione regionale e agenzie di servizio pervenendo infine ad una semplificazione del quadro organizzativo dell'ADISU al fine di garantire più elevati livelli di efficienza e di efficacia.

Una prima sperimentazione di un diverso e più integrato sistema di servizi universitari è, peraltro, già contenuto nel protocollo d'intesa stipulato tra Regione dell'Umbria, Università degli Studi di Perugia e Comune di Perugia con cui vengono ridefiniti obiettivi e metodi della programmazione condivisa dalle tre istituzioni.

5. RICERCA E INNOVAZIONE

Le recenti riforme costituzionali hanno aperto nuovi spazi di responsabilità per le regioni in materia di ricerca così come hanno

fatto anche le legislazioni di riforma amministrativa in materia di innovazione.

In ogni caso sempre di più va crescendo la consapevolezza che tanto in materia di ricerca quanto in materia di innovazione occorra immaginare un ruolo convergente da parte delle istituzioni comunitarie, dello Stato e del governo regionale.

Sono noti i dati allarmanti che caratterizzano l'Italia ed in particolare l'Umbria come realtà in cui entrambe le componenti risultano essere del tutto inadeguate alle esigenze poste dalla competitività internazionale.

Tutto questo avviene mentre va consolidandosi a tutti i livelli la consapevolezza che per recuperare posizioni perse dal sistema produttivo italiano in termini di competitività le variabili più importanti sono proprio quelle costituite da una più elevata e qualificata diffusione delle attività di ricerca in generale ed in particolare quelle che si sviluppano a contatto o all'interno delle imprese.

Ne deriva che obiettivo di lungo termine da perseguire con priorità da parte del sistema paese e quindi da parte dell'Umbria è quello di definire e, quindi, attuare e mantenere nel tempo un sostanzioso programma di sviluppo e qualificazione tanto delle ricerca quanto dell'innovazione.

Si tratta ovviamente di coniugare tanto l'ambizione degli obiettivi da perseguire quanto il realismo che ne garantisca l'effettiva fattibilità a partire da oggi. Allo stesso tempo vanno evitati sia un approccio che consideri un deserto la situazione attuale sia una visione autarchica delle possibili azioni da intraprendere.

Un primo punto di partenza è dunque costituito dalla ricognizione sistematica dei punti di forza che qualificano le Istituzioni della ricerca in Umbria, in primo luogo quelle universitarie.

In secondo luogo occorre favorire l'integrazione di questi poli di eccellenza con le filiere di ricerca strutturate a livello comunitario e a livello nazionale.

Occorre poi che le istituzioni locali della ricerca costruiscano un sistema di relazioni con l'ambiente regionale volto a esplicitare e far conoscere tutte le opportunità e le risorse che possono essere a disposizione del sistema produttivo umbro.

Su questo fronte la ricerca va a coniugarsi con le esigenze e le potenzialità di innovazione di cui il sistema regionale ha estremo bisogno.

L'apposito Piano per l'innovazione in corso di definizione, oggetto di esame prossimamente sul Tavolo "Fattori di competitività", assieme al Piano per la "società dell'informazione" individuano obiettivi e strumenti di medio-lungo periodo con cui sostenere nel tempo una quantità significativa di innovazioni di qualità nel sistema produttivo regionale.

In questo ambito occorre delineare, con il concorso in primo luogo delle Università, degli Istituti di Ricerca e dei centri di eccellenza regionali, un programma di sviluppo della ricerca in Umbria caratterizzato da un incremento delle stesse, da un inserimento più ampio di tali attività nei filoni nazionali ed internazionali più rilevanti, da un ampliamento dello spettro delle ricerche attivate e conseguentemente da un incremento quanti-qualitativo dei ricercatori impegnati.

Sarebbe sciocco immaginare che tutto questo possa avvenire in maniera risolutiva al di fuori di una analoga tendenza (di un'autentica svolta) a livello nazionale.

Questo è certamente uno dei settori in cui il velleitarismo ed il localismo rischiano di determinare l'uso distorto di significative risorse umane e finanziarie.

Tuttavia, in qualsiasi condizione si trovi la ricerca a livello nazionale, non è indifferente per l'Umbria poter maturare un programma di azione rivolto alla crescita e qualificazione delle attività di ricerca, condiviso da ricercatori, governo locale, sistema delle imprese, sistema finanziario, al fine di massimizzare gli effetti positivi per l'Umbria.

Già la semplice razionalizzazione e integrazione delle risorse tecniche, umane e finanziarie oggi comunque impiegate per la ricerca può produrre, accanto ad una più consapevole finalizzazione, un impatto significativo sull'ambiente circostante e sulle sue dinamiche economiche e civili.

3.1 Politiche per il rafforzamento della competitività dell'Umbria

3.1.1 Cenni sullo scenario generale di riferimento

Nell'ambito del processo di crescente globalizzazione dell'economia, un Paese come l'Italia sta progressivamente perdendo quota nel confronto tanto con realtà emergenti, quanto con competitori tradizionali come gli stessi Paesi europei avanzati. La perdita di circa un punto percentuale nella **propria quota di commercio mondiale** in un decennio (con un calo quindi di oltre il 30% di *share*) attesta ampiamente dell'entità di tale fenomeno, che va peraltro accentuandosi da quando, con l'introduzione della moneta unica, si è fortemente ridotta l'efficacia dell'arma rappresentata dalle ricorrenti svalutazioni competitive.

Ulteriori indicatori di tale negativo andamento sono individuabili nei bassi tassi di sviluppo della produttività e di crescita del reddito pro-capite.

Il problema, d'altra parte, è per molti aspetti di portata continentale, visto che è l'intera Europa a perdere colpi nella competizione globale, oltre a non riuscire a generare una **domanda forte e stabile** per i propri prodotti così da non dover continuare a dipendere dai cicli dell'economia americana.

Il Consiglio Europeo straordinario di Lisbona del marzo 2000, nel prendere atto dei rischi che incombono per il vecchio continente, lanciava la sfida (comprendente anche il programma e-Europe, verso l'Europa dell'innovazione e della conoscenza) che dovrebbe portare entro un decennio l'Europa a diventare l'area più dinamica e competitiva del pianeta.

A distanza di tre anni è ancora presto per trarre bilanci, ma non pare che la direzione sia quella auspicata a Lisbona, posto che gran parte dell'Europa continua ad essere caratterizzata da un tasso di crescita della ricchezza molto prossimo a zero, nonostante la discesa dei tassi di interesse e la ripresa di politiche di *deficit spending* da parte dei principali Paesi negli ultimi anni.

Relativamente a tale situazione, esemplare è il caso della crescente concorrenza esercitata a livello globale dalla Cina, che pare dover diventare il *workshop of the world* di questo secolo, sia come esportatore di merci che come luogo dove delocalizzare insediamenti produttivi. Gli effetti di ritorno di tale massiccio processo di delocalizzazione, in termini di esportazioni di merci, stanno infatti invadendo i mercati occidentali, esercitando inoltre una concorrenza che ormai non si basa più esclusivamente sul fattore competitivo rappresentato dai bassi prezzi.

Mentre il processo di decentramento produttivo verso la Cina si avverte anche in Paesi come gli Stati Uniti, la concorrenza più propriamente di tipo commerciale delle merci cinesi **colpisce pesantemente il sistema produttivo italiano**, particolarmente esposto a causa del suo posizionamento prevalente in settori "maturi" a basso contenuto di innovazione e di ricerca, e pertanto sensibile alla competizione di prezzo e ormai anche a quella sulla media qualità.

La collocazione del nostro paese in coda alle più recenti graduatorie compilate dalla Commissione Europea, denuncia uno sviluppo senza ricerca e un ulteriore allontanamento dai grandi Paesi industrializzati, non solo per quanto attiene ai settori high tech ma anche ai settori tradizionali che specializzano il sistema produttivo italiano.

Una chiara presa di coscienza in tal senso viene dimostrata dall'Accordo per lo sviluppo, l'occupazione e la competitività siglato dalla Confindustria e dalle Organizzazioni Sindacali il 19 giugno 2003, che vede nella ricerca, innovazione, formazione e

infrastrutture i punti chiave per avviare un processo di recupero di competitività del sistema.

I processi di globalizzazione in corso stanno rapidamente mutando gli scenari di evoluzione sociale ed economica, i paradigmi e le regole che hanno presieduto allo sviluppo. L'accresciuta competitività sul mercato nazionale e internazionale è collegata alla crescita esponenziale delle conoscenze - in termini di scienza, cultura, innovazione e trasferimento tecnologico - che fanno del cosiddetto "capitale immateriale" un fattore decisivo. Le imprese sono spinte a introdurre processi di medio-lungo periodo di innovazione e di crescita delle professionalità dei lavoratori per realizzare prodotti qualitativamente competitivi, che integrino nuove soluzioni tecnologiche e nuovi materiali.

Ma a livello nazionale, in Italia **non si riesce a mettere in atto** misure incisive di rilancio dell'economia, oscillando tra programmi di opere infrastrutturali imponenti quanto incerti nelle risorse e interventi scollegati e in qualche misura dannosi sul mondo dell'istruzione, della formazione e della ricerca, del welfare.

La politica economica portata avanti dal Governo non ha posto in essere alcun intervento strutturale, affidando al contrario la crescita e la competitività alla semplice riduzione dei costi, di quello del lavoro prima di tutto, al deterioramento dell'ambiente naturale e sociale, alle sanatorie, alle una tantum, di cui sono la scandalosa manifestazione i vari condoni, da quelli fiscali a quello edilizio.

Al contrario, solo un processo di ricerca e di innovazione continuo ed intenso è in grado di assicurare, nel medio periodo, una crescita quantitativa e qualitativa dell'occupazione ed un aumento della produttività e del reddito pro capite.

La politica finanziaria del governo **non ha inoltre contribuito** a recuperare il gap rispetto ai principali Paesi industriali.

E' venuto progressivamente meno il valore aggiunto rappresentato dalla competitività del sistema Paese, laddove competitività è l'insieme della qualità come promozione di uno sviluppo sostenibile sul piano sociale e ambientale, della qualità come innovazione e valore aggiunto, competizione verso le fasce alte dello sviluppo e riqualificazione tecnologica come alternativa ad uno scivolamento verso i livelli bassi della divisione internazionale del lavoro.

Soltanto se c'è inclusione sociale si possono affrontare le due sfide della modernità: la sicurezza e la competitività economica. Non c'è competitività se c'è spreco di risorse umane.

Stanno invece oggi crescendo le disuguaglianze nella distribuzione del reddito che, insieme all'inflazione e all'aumento dei prezzi, causano l'impoverimento, talvolta l'indebitamento delle famiglie e comunque un peggioramento delle condizioni di vita quotidiana per larghi strati della popolazione, anche del ceto medio.

La **manca**za di un progetto di sviluppo trasmesso in modo forte e convincente alla società, il succedersi di interventi tampone sul fronte della finanza pubblica e di attualizzazione di flussi di entrate future (cartolarizzazioni), i continui interventi di ridimensionamento sul sistema di *welfare*, le incertezze nel disegnare l'assetto politico-istituzionale conseguente al tanto conclamato "federalismo" (con la conseguente conflittualità istituzionale), l'incapacità di disinnescare i determinanti dell'inflazione e le tensioni derivanti dal passaggio all'euro, lo stare in modo confuso e poco convinto sullo scenario europeo, sono gli elementi di contesto che hanno ingenerato un crescente clima di sfiducia e di pessimismo sulle aspettative per il futuro prossimo.

Si assiste ad una diffusa sensazione di insicurezza che pervade il Paese derivante dall'incapacità delle persone di capire quali siano le opportunità che hanno a disposizione, quali concrete possibilità di essere, di fare, di avere, di sapere, di essere informati, di partecipare e, quindi, quale potere di progettare il proprio futuro.

Questo clima contribuisce potentemente a deprimere i consumi e la propensione a investire delle imprese, contro il quale ben poco possono i provvedimenti indiscriminati di defiscalizzazione degli utili reinvestiti e le ridicole riduzioni del prelievo fiscale.

3.1.2 Il "pacchetto Umbria": le linee strategiche

E' evidente fin dai cenni posti in premessa a questo capitolo che quello della competitività è un problema che non può certo essere affrontato solo con interventi di portata locale, richiedendo politiche di largo respiro che addirittura travalicano i confini nazionali riguardando il più ampio ambito europeo, quali le politiche fiscali e di bilancio, le grandi infrastrutture, la politica della ricerca, in parte la stessa politica monetaria.

E' noto come l'ambito di intervento della Regione – pur ampliato dalla recente riforma costituzionale – incontra limiti oggettivi nella impossibilità di incidere sui macroaggregati.

Nondimeno, nell'ambito di tali limiti e possibilità di intervento, **la Regione si sta muovendo** in modo da realizzare un pacchetto di misure per promuovere la competitività dell'Umbria intesa come sistema e del suo apparato produttivo in particolare, secondo il criterio guida dell'**innalzamento qualitativo** dei prodotti così da rispondere in modo positivo alle accentuate condizioni di competitività internazionale.

In tale compito riveste un ruolo essenziale l'uso il più possibile integrato degli strumenti a disposizione e la valorizzazione del metodo della **concertazione con le parti sociali ed economiche**, secondo le logiche proprie della programmazione negoziata e della progettazione integrata.

Fondamentale è poi l'appropriatezza degli strumenti messi in campo e l'uso delle relative risorse in modo da massimizzare l'impatto in termini di promozione dello sviluppo.

Il **grande progetto** del Patto per lo Sviluppo rappresenta infatti la sintesi e lo strumento organizzativo del metodo sopra accennato, oltre a marcare un approccio politico del tutto diverso da quello seguito dal Governo nazionale.

E' noto che lo sviluppo socio-economico di un territorio è fortemente legato alla sua capacità di attrarre risorse mobili: capitali, imprese, lavoro specializzato e attività di ricerca.

Tale capacità non è riconducibile esclusivamente ad aspetti di ordine economico-produttivo, ma dipende da una pluralità di fattori tra i quali un ruolo di assoluto rilievo è rappresentato dalla qualità dei servizi prodotti o favoriti dalla azione pubblica, dalla qualità e vivibilità dell'ambiente naturale e sociale.

Di grande importanza è anche – naturalmente – un atteggiamento positivo e innovativo dell'imprenditoria, portato a esplorare vie nuove e ad accrescere il livello qualitativo della propria cultura imprenditoriale. In tal senso gioca un ruolo basilare l'operato delle associazioni di categoria, che devono farsi anch'esse carico delle esigenze di miglioramento competitivo del sistema e svolgere un opportuno ruolo di sostegno e orientamento presso i propri associati.

L'Umbria, pur stando dentro la congiuntura internazionale e risentendone gli effetti, in particolare in alcuni settori, pur essendo consapevole delle criticità proprie del suo sistema, deve mettere a leva tutti gli strumenti che ha a disposizione per attuare una politica regionale di sviluppo che, in accordo con gli orientamenti comunitari, sia mirata ad accrescere la **competitività del territorio, a migliorarne l'accessibilità e la qualità della vita**, a ridurre la sottoutilizzazione di risorse, in particolare nelle aree più deboli.

Si tratta di agire sul capitale umano, sul capitale sociale e ambientale, sulle reti, sull'efficienza delle istituzioni e – per quanto possibile a livello regionale – dei mercati, sugli investimenti in conoscenza ed in capacità innovative, per dotarsi di un insieme di azioni che intreccino inclusione, eguaglianza ed opportunità, atte quindi a creare un clima di tranquillità e di investimento sul futuro, indispensabile per attuare un contesto favorevole allo sviluppo socio-economico della Regione.

L'insieme di queste azioni va a configurare una strategia di offerta di beni pubblici volta ad accelerare la crescita della produttività e, per questa via, a sostenere ed attrarre gli investimenti. Si tratta, in sintesi, di trasformare opportunità e risorse in stati di benessere e progetti di vita.

Tali beni consistono non solo nelle necessarie infrastrutture materiali ed immateriali di supporto alle attività produttive, ma anche in tutto ciò che serve a **valorizzare la qualità e l'accoglienza dei territori**, attraverso l'adeguata fornitura di beni e servizi pubblici ai cittadini, prima di tutto quelli che rendono effettivi i diritti di cittadinanza come la scuola, la formazione, i servizi socio sanitari, la sicurezza. Così come nell'attuazione di una politica di contenimento della pressione fiscale e tariffaria esercitata dalle Autonomie Locali, tesa ad evitare l'eccessivo carico in capo alla comunità regionale che potrebbe determinarsi a seguito dell'aumento di imposte, tasse e tariffe, derivanti dai tagli di risorse operati dallo Stato con l'attuale Finanziaria.

Ruolo importante riveste anche la valorizzazione delle risorse umane, naturali e culturali già disponibili sul territorio e che ne costituiscono la ricchezza, rendendole accessibili e accrescendo la conoscenza delle loro caratteristiche e delle loro potenzialità.

La valorizzazione delle risorse umane, in particolare, da perseguirsi attraverso il rafforzamento e l'integrazione dei sistemi di istruzione, formazione e ricerca scientifica, va coniugata a servizi di qualità ed al ricorso a strumenti di flessibilità, adattabilità e sviluppo delle pari opportunità. L'obiettivo è quello di sostenere con idonee azioni le capacità e le potenzialità delle persone e di queste nei territori, nelle imprese, nelle associazioni, mettendo a valore competenze e disponibilità, mirando a costruire comunità competenti, responsabili e solidali.

Gli indirizzi di politica regionale per le attività produttive e lo sviluppo territoriale

Nell'ambito della promozione della competitività, una riflessione apposita merita la definizione degli **orientamenti di politica per le attività produttive e lo sviluppo locale** della Regione.

E' decisivo costruire un rapporto stretto fra **una politica di contesto**, tesa a migliorare l'offerta dei beni pubblici, con lo scopo

di rimuovere i vincoli strutturali che comprimono la redditività attesa dalle imprese, e approcci basati sui trasferimenti diretti che possono comunque servire a compensare i differenziali di redditività fra aree che derivano dai suddetti vincoli strutturali, anche se il raggiungimento di questi obiettivi non è esclusivamente in mano al sistema locale.

L'Unione europea spinge nella direzione di un miglior equilibrio fra politiche di contesto e regimi di aiuto a favore delle prime e, comunque, chiede un uso più selezionato e mirato dei regimi di aiuto in riferimento alle criticità strutturali del sistema produttivo e delle imprese.

Vi sono d'altra parte casi in cui una politica di incentivi alle imprese è desiderabile. Si tratta di situazioni in cui tali incentivi rappresentano **misure compensative** di evidenti fallimenti di mercato: nel finanziamento di imprese giovani o di piccole dimensioni, in determinate collocazioni territoriali, nell'assicurare capitali per la ricerca e l'innovazione tecnologica.

Gli incentivi possono dunque anche integrare le azioni tese al miglioramento del contesto, a patto di essere mirate e circoscritte.

La valutazione in corso su ruolo ed efficacia degli aiuti diretti alle imprese – con riferimento alla relativa misura del Docup – ha proprio l'obiettivo di pervenire ad una distribuzione delle risorse disponibili tale da ottimizzare il loro impiego in termini di riduzione degli effetti di distorsione e di rimozione dei vincoli strutturali in relazione alle criticità del sistema delle imprese.

Per contribuire dunque a promuovere la qualità e la sostenibilità dello sviluppo regionale, è necessario adottare una più chiara ed efficace politica industriale, **centrata sulla ricerca e innovazione tecnologica**, come motore dello sviluppo. Una politica che miri ad introdurre ottimali condizioni di contesto, nel settore pubblico e in quello privato, e corretti meccanismi di incentivazione, per avviare un circolo virtuoso di crescita qualitativa e quantitativa del nostro sistema produttivo.

Si tratta quindi di promuovere anche e soprattutto nel mondo delle imprese la maggior quantità di innovazioni, favorendo la progressiva costruzione di politiche che sistematicamente aumentino la capacità delle imprese di fare innovazione e la capacità delle strutture di servizio presenti di offrire alle imprese il massimo di disponibilità e appropriatezza di soluzioni innovative.

A questo filone “maestro” della politica industriale regionale si accompagnano poi ulteriori azioni che tendono a favorire l'allentamento delle debolezze strutturali derivanti dalla **dimensione eccessivamente ridotta** delle imprese umbre.

Dato per scontato che tale caratteristica deriva fondamentalmente da condizioni strutturali difficilmente rimuovibili 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 particolare quello della maggiore integrazione è un passaggio spesso obbligato – nel caso di piccole e piccolissime imprese – proprio per rendere effettivamente praticabili e realizzabili i processi di innovazione.

Quello di rilanciare l'iniziativa regionale in tema di politica industriale e per lo sviluppo locale in generale è un tema di particolare attualità, anche alla luce di alcune caratteristiche (si potrebbe anche dire anomalie) che contraddistinguono la nostra regione.

Come è noto, prima della riforma costituzionale le competenze regionali – e soprattutto le possibilità di intervento - in materia di politica industriale erano di ben scarso rilievo, come poche erano, conseguentemente, le risorse a disposizione per tali finalità.

L'avvento dell'operatività dei Fondi strutturali europei (in particolare il Fesr) ha segnato, a partire dai Programmi Integrati Mediterranei, un notevole punto di svolta, consentendo di fatto alla Regione di avere un ruolo via via crescente nel sostegno delle Pmi.

In particolare l'Umbria – ed è questa "l'anomalia" cui si faceva riferimento – è senz'altro, tra le regioni del Centro.Nord, quella dove la operatività dei Programmi comunitari ha avuto maggior rilievo, sia in termini di peso delle relative risorse sul bilancio regionale, sia come quota di copertura del territorio (che è pressoché totale).

Gran parte della politica di sostegno e promozione dei settori produttivi è stata quindi in Umbria realizzata **tramite e all'interno dei Programmi comunitari**, seguendone quindi anche le relative strumentazioni e procedure.

Con l'approssimarsi della nuova stagione di Fondi europei post allargamento e le conseguenti presumibili modificazioni di scenario (si veda l'ampia trattazione nel Cap 2), si impone quindi una rilettura della politica e strumentazione regionale nel settore.

L'esigenza, infatti, di affrontare in termini diversi la competizione nazionale ed internazionale sta comportando, con diverso stato di

elaborazione, una riflessione complessiva sulle politiche e sugli strumenti che sono alla base di un nuovo approccio competitivo, basato sull'alleanza tra sistemi di imprese e sistemi territoriali, anche con differenziati ricorsi a strumenti normativi.

E' essenziale quindi, per la Regione Umbria, non solo usare in maniera efficace ed efficiente l'ultima tornata di Fondi comunitari con questa modalità e con questa intensità, ma soprattutto orientarsi ad attrezzarsi per affrontare (dopo il 2006) una competizione in campo aperto.

Nel **quadro complessivo del Patto per lo Sviluppo** sono stati individuati e condivisi gli elementi di criticità ed i fattori di potenziamento e sviluppo per aumentare la complessità del Sistema Umbria, e in questo documento si declinano, non solo per il 2004 ma almeno fino alla fine della legislatura, la sintesi degli indirizzi strategici alla luce degli attuali scenari (modificabili in prospettiva).

Vale a dire, riepilogando quanto esposto in precedenza, la conferma e l'attuazione delle scelte relative al giudizio sull'attuale assetto, a rafforzamento della competitività del sistema, alla concretizzazione delle azioni relative agli assi strategici, scelti e confermati, che individuano nell'integrazione delle politiche, delle risorse, degli strumenti, l'obiettivo fondamentale.

Questi impegni richiedono una rilettura complessiva del quadro di riferimento, culturale, istituzionale ed economico, anche alla luce degli effetti della riforma del Titolo V e della piena attuazione del pacchetto Bassanini.

La consapevolezza della portata di tali cambiamenti ha orientato pertanto la Giunta verso la necessità di proporre al Consiglio Regionale un **documento programmatico**, che a partire dallo stato di attuazione del Patto e in **coerenza con il metodo e le scelte strategiche** in esso contenute, individui gli obiettivi, le linee guida per una rimodulazione delle risorse, le prospettive del dopo 2006 e le azioni necessarie e conseguenti, le linee di riforma della complessiva strumentazione di offerta pubblica di servizi (agenzie, enti strumentali), nonché le necessarie misure di natura amministrativa o legislativa.

Questo lavoro comporterà, inoltre, una ricognizione del quadro normativo della materia relativa alle politiche per le attività produttive e per lo sviluppo locale, anche con analisi comparate con le altre regioni, e le proposte di revisione delle strutture e della strumentazione, che dovrà consentire di governare per programmi e progetti.

L'esperienza di Programmazione Negoziata e la sua attuale evoluzione nel Patto, può costituire una base metodologica e

procedurale per produrre atti e strumenti coerenti che sottolineino il grado di innovatività del percorso, evitando il rischio di impropri accordi di potere di stampo neo corporativo.

3.2 Potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività

Per questa Azione strategica le priorità per il 2004, così come condivise nell'apposito Tavolo tematico, sono:

- programma per la razionalizzazione e riqualificazione dell'offerta insediativa regionale;
- piano energetico regionale;
- piano per lo sviluppo e la diffusione dell'innovazione;
- riposizionamento del sistema degli aiuti alle imprese di competenza regionale;
- linee di indirizzo generali in materia di promozione dello sviluppo, di politiche industriali e per l'internazionalizzazione delle imprese;
- stato di attuazione e proposta di riprogrammazione del Docup Ob. 2 2000-2006;
- riorganizzazione del sistema regionale di offerta pubblica di servizi;
- piano regionale dei trasporti;
- studio di fattibilità per la realizzazione di un sistema regionale di telecomunicazioni a banda larga;
- revisione della LR n. 24/99 in materia di commercio.

**Le priorità
per il 2004**

Per il complesso degli obiettivi dell'Azione, si illustrano di seguito le attività da porre in essere nell'anno 2004, all'interno delle quali sono state più specificatamente descritte anche le attività prioritarie sopraindicate.

3.2.1 Infrastrutture e trasporti

Il "Patto per lo sviluppo dell'Umbria" pone al centro di questa Azione strategica il superamento del gap infrastrutturale che storicamente caratterizza il nostro territorio e che è ritenuto uno dei principali elementi penalizzanti per la crescita del sistema economico umbro. In tale contesto si muovono gli obiettivi generali individuati nel **Piano Regionale dei Trasporti**, approvato dal Consiglio regionale nel dicembre 2003, e che pone le premesse per una nuova ed efficace organizzazione del TPL, prevedendo il futuro assetto infrastrutturale della regione volto al superamento delle attuali criticità nei collegamenti viari, ferroviari ed aerei. A tal fine

**Quadro di
riferimento
generale**

svolgono un ruolo centrale la L. n. 443/2001 (Legge Obiettivo) attraverso la quale verranno finanziate le opere a maggior valenza strategica, e per le infrastrutture aeroportuali l'attuazione dell'Intesa Istituzionale del 03/03/1999.

Il Piano inoltre si pone l'obiettivo di fornire indirizzi agli enti locali per l'attuazione di politiche urbane per la mobilità tese a ridurre consumi energetici, tempi e costi di investimento.

Si tratta di creare le condizioni che caratterizzano il governo dell'offerta (sistema infrastrutturale ed urbanistico) e il governo della domanda (sistema della mobilità), fondati su comuni obiettivi di sostenibilità e di valorizzazione del trasporto pubblico locale: da un lato isole pedonali, sistema parcheggi, mobilità alternativa, corsie preferenziali per il trasporto pubblico locale, integrazione ferro-gomma, logistica urbana delle merci; dall'altro la razionalizzazione degli spostamenti casa-lavoro-studi-svago, utilizzando anche competenze specifiche come manager d'area.

Si intende quindi promuovere, di intesa con gli EE.LL. e gli attori coinvolti nel processo riorganizzativo della mobilità urbana e regionale, delle forme concertative incisive grazie alle quali le parti si potranno reciprocamente impegnare per conseguire gli obiettivi fissati sia in ambito urbano che di area vasta.

E' necessario inoltre, introdurre azioni volte allo sviluppo di infrastrutture per la mobilità ecologica che consentano un approccio sostenibile, "dolce" o "slow" per richiamare termini oggi largamente utilizzati, che ben si armonizza con l'esigenza di garantire la possibilità di una fruizione equilibrata e capillare del nostro territorio, ricco di emergenze storiche, artistiche e ambientali e caratterizzato dalla presenza diffusa di beni "minori", i quali, se messi a sistema e ben organizzati in rete, possono offrire valide alternative alle mete tradizionali, spesso congestionate.

**Riduzione dei
tempi di
percorrenza dei
percorsi stradali
e ferroviari a
valenza regionale**

Ciò premesso, per l'**obiettivo strategico** "Riduzione dei tempi di percorrenza dei percorsi stradali e ferroviari a valenza regionale" l'**attività del 2004** si concentrerà prioritariamente sulla realizzazione di interventi sulle infrastrutture viarie attraverso l'adeguamento degli standard qualitativi e di sicurezza delle strade regionali alle nuove normative.

Lo strumento attraverso il quale verrà attuata questa programmazione è il **Piano triennale per la viabilità regionale**.

In ogni caso già dal 2001 la Regione ha dato avvio agli interventi, individuando in appositi Piani annuali alcune opere minori attraverso le quali migliorare le condizioni globali di circolazione in termini di regolarità e sicurezza.

Le risorse disponibili per il Piano triennale, pari a 25 Mln di euro all'anno, derivano dal DPCM in materia di viabilità, previsto dal D. Lgs. 112/98, e sono insufficienti a coprire il fabbisogno stimato. Per reperire le maggiori risorse, si prevede l'assunzione di un apposito mutuo a carico della Regione.

L'approvazione del Piano triennale di viabilità regionale è prevista per il 31/07/2004.

Gli interventi più significativi dal punto di vista finanziario che si prevede di inserire nel Piano sono:

- strada regionale ex SS 3 "Flaminia", nel tratto Terni-Spoleto: lavori di adeguamento della località S. Carlo alla località Struttura;
- strada regionale ex 209 "Valnerina": realizzazione di variante in galleria, in località Marmore; dato il notevole impegno economico complessivo che richiedono i due interventi sopra richiamati, l'amministrazione regionale intende provvedere al loro finanziamento con apposito mutuo da contrarre nell'ambito del Piano triennale per la viabilità regionale.
- strada regionale SS 219 tratto Mocaiana Umbertide; finanziamento per un significativo tratto.

Per l'attuazione dell'**obiettivo strategico** "Miglioramento delle direttrici trasversali e dei collegamenti stradali con i principali assi nazionali" risulta di particolare importanza il **Nodo di Perugia**. L'area interessata da tale progetto rappresenta una strozzatura ormai insostenibile nella struttura funzionale della rete stradale della regione, sia in termini di congestione, che di sicurezza e di inquinamento.

Per tale intervento, ricompreso nella L. 443/2001 (Legge Obiettivo), una volta ridefinito il progetto preliminare per il 2° tratto, da Madonna del Piano a Corciano, in variante al Raccordo autostradale Perugia-Bettolle - da sottoporre all'approvazione del CIPE, munito del parere dell'apposita commissione VIA e del parere istruttorio del Ministero delle Infrastrutture – nel **corso del 2004** dovrà essere curato il proseguimento dell'attività di progettazione, fino alla redazione del progetto definitivo.

**Miglioramento
delle direttrici
trasversali e dei
collegamenti
stradali con i
principali assi
nazionali**

La maggior criticità per l'effettiva attuazione di questo intervento è rappresentata dall'assegnazione delle risorse necessarie da parte dello Stato, posto che l'onere finanziario del progetto, pari a circa 511 milioni di euro, risulta notevolmente superiore a quanto stimato nella delibera CIPE del 21/12/2001.

Va comunque tenuto presente che l'ANAS ha già previsto l'assegnazione di un importo pari a 310 milioni di euro e che per quanto riguarda le procedure il Ministero dell'Ambiente si è già

pronunciato favorevolmente in ordine alla V.I.A. del tratto in variante alla E 45, da Collestrada a Madonna del Piano.

Un secondo punto per la realizzazione di tale obiettivo strategico riguarda il progetto “Asse viario Marche-Umbria e quadrilatero di penetrazione interna”, previsto nell’ambito della Legge Obiettivo e per il quale, con Delibera CIPE del 21/12/2001, è stato previsto un costo complessivo di 1.807,599 milioni di euro.

Per tale progetto è in corso uno studio che definisca l’opera non come un semplice intervento sulle infrastrutture dell’area interessata, ma come azione di riqualificazione e valorizzazione territoriale da attuare attraverso l’elaborazione di un **Piano di area vasta** che, organizzando la distribuzione spaziale degli insediamenti produttivi lungo gli assi viari considerati, rappresenti un vero e proprio piano per lo sviluppo economico della stessa.

Attraverso il Piano e le trasformazioni ad esso collegate il soggetto proponente ritiene di poter effettuare una “cattura di valore”. In altre parole, il progetto prevede di ottenere il coinvolgimento finanziario diretto o indiretto di enti e imprese locali per contribuire al cofinanziamento dell’opera mettendo a disposizione aree per la localizzazione di nuove attività produttive; secondo tale previsione l’effettivo insediamento di tali attività dovrebbe poi consentire di acquisire una quota dei contributi di concessione, di oneri aggiuntivi di infrastrutturazione, di ICI, di contributi CCIAA.

Per quanto riguarda il territorio umbro, rientrano in questo progetto gli interventi relativi al potenziamento della **SS 77 Val di Chienti** ed alla **Direttrice Perugia-Ancona, tratto Pianello-Valfabbrica** per i quali sono stati redatti dall’Anas, rispettivamente, il progetto preliminare e quello definitivo.

In attesa dell’approvazione dei progetti e dei relativi finanziamenti da parte del CIPE, la Regione continuerà nella propria attività di supporto e monitoraggio nei confronti dell’ANAS, ente attuatore degli interventi, che opererà sostanzialmente con le procedure fissate con Dlgs. n. 190/2002.

Analoghe funzioni di supporto e monitoraggio nei confronti dell’ANAS potranno essere svolte dalla Regione riguardo ad altre due trasversali di primaria importanza per l’accessibilità al territorio regionale, sempre comprese negli interventi previsti dal primo programma di attuazione della legge obiettivo e costituite:

- a nord, dalla **E 78, Trasversale Fano - Grosseto**, relativamente al tronco, lungo circa 25 km, compreso tra le località Le Ville di Monterchi (AR) e Parnacciano (PG), che è oggetto di progettazione preliminare, da poco affidata dall’ANAS;

- a sud, dalla **Trasversale Civitavecchia-Orte-Terni-Rieti**, tratta Terni – Rieti, da Terni al confine regionale con il Lazio, ultimo tratto della direttrice ancora da ammodernare, con progetto definitivo appena approvato dal CIPE, per il quale l'ANAS dovrà procedere all'affidamento di un appalto integrato.

La Regione è inoltre ente promotore dell'intervento sulla **Strada Tre Valli**, ricompreso anch'esso nella Legge Obiettivo e per il quale, in fase di progettazione preliminare, è stato previsto un costo complessivo di 627 milioni di euro, di gran lunga superiore all'importo individuato dalla Delibera CIPE del 21/12/2001, pari a 196,254 milioni di euro. Anche in questo caso, dunque, la disponibilità delle risorse finanziarie costituisce l'elemento di maggiore criticità per l'effettiva realizzazione dell'intervento. Con delibera CIPE del 25.07.2003 è stato finanziato (14,564 milioni di euro) un primo tratto a due corsie, da Eggi a S. Sabino.

Nel **corso del 2004**, relativamente alla Strada Tre Valli, una volta approvato il progetto preliminare da parte del CIPE - che deve acquisire il parere dell'apposita commissione VIA e il parere istruttorio del Ministero delle Infrastrutture - dovrà essere curato il proseguimento dell'attività di progettazione fino alla redazione del progetto definitivo.

La necessità di dare un impulso decisivo al trasporto delle merci in ambito regionale sta alla base dell'**obiettivo strategico** "Sviluppo dell'intermodalità e della logistica per favorire la mobilitazione ottimale delle merci".

In tale settore la Regione deve creare le condizioni per favorire la competitività e la sostenibilità ambientale della logistica privata. Il Piano regionale dei trasporti ha individuato alcuni obiettivi prioritari quali il sostegno ai settori di autotrasporto e logistica e un deciso impulso all'associazionismo, alla formazione professionale, ai processi di crescente qualificazione dei servizi.

Verrà a tal fine predisposto un **disegno di legge per l'ottimizzazione del trasporto merci** in ambito urbano e l'introduzione di sistemi premianti per le imprese che adottano soluzioni innovative nella gestione dei sistemi logistici e nell'organizzazione delle filiere produttive.

Per la predisposizione di tale disegno di legge, che si prevede di adottare **entro ottobre 2004**, risultano necessarie risorse regionali stimate in 200.000 euro.

**Sviluppo
dell'intermodalità
e della logistica
per favorire la
mobilitazione
ottimale delle
merci**

Un secondo aspetto riguarda le **infrastrutture logistiche**, i cui interventi sono finanziati con le risorse della Legge Obiettivo e riguardano la costruzione delle piattaforme logistiche di:

- Terni/Narni
- Foligno
- Città di Castello/San Giustino.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie la Legge Obiettivo ha previsto un contributo pari al 50% delle spese necessarie per la realizzazione degli interventi, il cui costo complessivo ammonta ad oltre 58 Mln di euro. Per il reperimento dell'ulteriore 50% la Regione intende utilizzare risorse CIPE, risorse comunitarie relative al Docup Ob. 2 2000-2006, Misura 1.1.

Le **attività prioritarie per il 2004** riguarderanno:

- Gara per l'affidamento dei progetti definitivi (Scadenza 30/05/2004);
- Presentazione dei progetti definitivi al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Scadenza 31/12/2004).

**Potenziamento
dei collegamenti
ferroviari con le
principali
direttrici
nazionali e
attestazione
sull'alta velocità**

Per quanto riguarda l'**obiettivo strategico** "Potenziamento dei collegamenti ferroviari con le principali direttrici nazionali e attestazione sull'alta velocità", l'attuazione degli interventi programmati non è di diretta competenza della Regione che comunque svolgerà il proprio compito di vigilanza e monitoraggio per assicurare il rispetto degli impegni assunti da parte di RFI, ente attuatore.

Gli interventi previsti riguardano sostanzialmente:

la linea Orte-Falconara (raddoppio e potenziamento), finanziata con la Legge Obiettivo, della cui progettazione definitiva si prevede l'approvazione entro il 31/12/2004;

la linea Foligno-Terontola, finanziata con con l'Accordo di Programma Quadro del 16/05/2001:

- 1° FASE: Esecuzione 50% lavori fermata Capitini (Scadenza 31/12/2004);
- 2° FASE: Progettazione interventi (Scadenza 31/12/2004).

Il costo previsto per la realizzazione degli interventi relativi alle tratte Spoleto/Terni e Foligno/Fabriano della linea Orte-Falconara, ammonta a circa 1.400 milioni di euro, mentre per quanto riguarda gli interventi sulla linea Foligno/Terontola, l'onere delle opere previste per le due fasi di attuazione è pari a 31 milioni di euro.

**Sviluppo del
sistema
aeroportuale
regionale**

Lo "Sviluppo del sistema aeroportuale regionale" è un **obiettivo strategico** di notevole rilievo per lo sviluppo economico della Regione, soprattutto per il settore turistico. A tal fine la Regione ha chiesto di inserire gli interventi di potenziamento infrastrutturale

degli aeroporti di Perugia e di Foligno in un apposito Accordo di Programma Quadro attuativo dell'Intesa Istituzionale del 03/03/1999. Gli interventi finanziati verranno realizzati dalla SASE e dal Comune di Foligno, mentre la Regione svolgerà un ruolo di monitoraggio e vigilanza.

Una criticità è rappresentata dalla cancellazione ad opera del Governo, nella Finanziaria 2004, dei limiti di impegno per le rate di un mutuo quindicennale destinato all'investimento. A tal proposito la Regione si sta muovendo per ottenere la riassegnazione di tali fondi.

In particolare **l'aeroporto di S. Egidio** sarà interessato da lavori per il prolungamento e la riqualificazione della pista di volo e per l'ampliamento dei piazzali di sosta degli aeromobili, per i quali si prevede **nel corso del 2004**:

- Svolgimento gara per l'affidamento dei lavori (Scadenza 30/08/2004);
- Inizio lavori (Scadenza 31/12/2004).

Per **l'aeroporto di Foligno** verranno attuati interventi di ammodernamento della pista di volo e nel corso del **2004**:

- Svolgimento gara per l'affidamento dei lavori (Scadenza 30/04/2004);
- Inizio lavori (Scadenza 30/06/2004).

Per **l'obiettivo strategico** "Realizzazione, organizzazione, attrezzaggio, promozione di infrastrutture e itinerari per la mobilità sostenibile e per l'escursionismo", non incluso nel Patto per lo sviluppo, la Regione intende promuovere la realizzazione di infrastrutture per la mobilità ecologica con particolare riferimento ai percorsi ciclopedonali, piste ciclabile, ciclovie, sentieristica, anche con recupero di ferrovie dismesse, tracciati stradali storici, argini di fiumi e torrenti.

**Realizzazione,
organizzazione,
attrezzaggio,
promozione di
infrastrutture e
itinerari per la
mobilità
sostenibile e per
l'escursionismo**

La realizzazione di tali interventi può dare infatti un notevole contributo alla riqualificazione dei centri urbani, delle periferie, delle zone industriali, dove le infrastrutture per la mobilità sostenibile possono offrire alternative all'uso del mezzo privato integrandosi a pieno titolo con le politiche sociali, urbanistiche e per la difesa dell'ambiente.

Per **l'anno 2004** gli ambiti di intervento riguarderanno la mobilità ciclistica, e la sentieristica.

Per quanto attiene la **mobilità ciclistica** la Regione ha effettuato un primo bando di attuazione della L. 366/98 che potrebbe essere riaperto nel corso del 2004 per accogliere nuove e qualificate richieste degli enti locali. Per tale attività è tuttavia necessario reperire nuove risorse finanziarie, verificando la possibilità di

attingere ad altre fonti (risorse regionali, comunitarie, fondi CIPE, etc.).

Per la **sentieristica** si punterà a porre le basi per un nuovo coordinamento degli interventi volto a promuovere azioni integrate per un uso plurimo dei dati, delle informazioni, degli studi e rilievi delle infrastrutture stesse, dando nuovo impulso all'attuazione di alcune attività già previste dalla LR 9/92 e dalla LR 46/97. Nel corso del 2004 si provvederà alla :

- Individuazione della rete sentieristica di interesse regionale (Scadenza 30/09/2004);
- Avvio della redazione del catasto regionale dei sentieri (Scadenza 31/12/2004).

Le principali linee di azione relative ai servizi di trasporto sono individuate nel Piano regionale dei trasporti, la cui attuazione consentirà di accrescere uniformemente i livelli di accessibilità al territorio regionale, elevando la qualità e l'efficienza dell'offerta di trasporto di interesse regionale di quella relativa ai collegamenti con il territorio esterno. Si interverrà, inoltre, per realizzare una maggiore integrazione e coordinamento nell'uso delle reti, anche attraverso un più deciso impulso al processo di riequilibrio modale dell'attuale offerta di servizi.

**Sviluppo e
potenziamento
dei servizi di
trasporto
regionale**

Per l'**obiettivo strategico** "Sviluppo e potenziamento dei servizi di trasporto regionale", non inserito nel Patto per lo sviluppo, nel corso del 2004 verrà posta particolare attenzione al potenziamento della competitività nel settore dei servizi ferroviari, allo sviluppo di servizi di trasporto innovativi, e alla predisposizione di regole e principi volti alla tutela della concorrenza nell'ambito dell'attività di trasporto effettuata mediante servizi di noleggio di autobus con conducente.

Per i **servizi ferroviari** si procederà alla individuazione di una nuova forma societaria per la FCU s.r.l. . E' infatti necessario dare attuazione alla Direttiva comunitaria 2011/14/CE che, agli articoli 4 e 14, ha introdotto il principio della separazione fra l'attività di gestione e l'attività di trasporto ferroviario. La costituzione della società per la gestione del trasporto ferroviario è prevista per i primi mesi del 2004. Le risorse necessarie per l'attuazione di tale operazione derivano dai trasferimenti statali di cui al Dlgs. n. 422/97. Va comunque perseguita l'opera di potenziamento strutturale.

Per quanto riguarda invece i **servizi innovativi**, si interverrà per soddisfare le esigenze di mobilità di alcune categorie di utenti, quali i disabili, individuando modalità di trasporto integrative rispetto a quelle "ordinarie", con l'obiettivo di offrire a costi

contenuti servizi maggiori e realizzati in forma più flessibile. Si tratterà di definire, per i collegamenti extraurbani, una tipologia di servizio di tipo “porta a porta” che consenta all’utente disabile di utilizzare taxi o servizio di noleggio con conducente per percorsi con quelli di trasporto di linea alle stesse tariffe richieste agli utenti che utilizzano i servizi ordinari. Il Piano per i servizi extraurbani destinati ai disabili sarà predisposto entro il 31/03/2004.

Si ritiene che l’attuazione di questo servizio potrà aumentare gli utenti disabili di almeno il 2%. Per quanto riguarda le risorse finanziarie, in relazione agli accordi già conclusi tra Regione, Province ed Enti locali potrà essere destinato a tale azione un importo stimato in Euro 375.770,00, pari all’1% delle risorse destinate al trasporto pubblico locale su gomma.

In tema di attività di **trasporto mediante servizi di noleggio di autobus con conducente**, la Regione dovrà recepire i principi introdotti dalla L. n. 218/2003 in materia di tutela della libertà di concorrenza e disciplinare le modalità per il rilascio delle autorizzazione e la verifica dei requisiti, ai sensi dell’art. 4 della stessa legge.

A tal fine entro **ottobre 2004** verrà adottato da parte della Giunta regionale, il disegno di legge per la tutela della concorrenza nell’ambito dell’attività di noleggio autobus con conducente.

Il disegno di legge potrà essere predisposto solo a seguito dell’individuazione, da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dei parametri di riferimento per la determinazione della misura delle sanzioni pecuniarie e dei casi in cui è consentito procedere alla sospensione o alla revoca dell’autorizzazione.

Il modello insediativo umbro, caratterizzato da un diffuso policentrismo, potrà trasformarsi in un forte sistema regionale se il tessuto delle infrastrutture immateriali e di servizio riuscirà a ridurre la frammentazione. Ciò in coerenza con il Codice delle Comunicazioni elettroniche che prevede la realizzazione, da parte di Regioni ed Enti locali, di azioni ed iniziative volte a promuovere l’accessibilità e la disponibilità di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda quale fattore in grado di migliorare la competitività del territorio.

Nel corso dei primi mesi del 2004 dovrà essere definitivamente messo a punto il piano operativo degli interventi economicamente sostenibili e raggiunto l’accordo per la costituzione del soggetto attuatore del programma che avrà il compito di realizzare la rete infrastrutturale, su cui poter attivare servizi rapidi ed efficienti di TLC, anche con la collaborazione di partner privati.

Per la realizzazione del cablaggio sarà altresì condizione essenziale l’ultimazione della struttura tecnologica prevista lungo il

**Infrastrutture
per lo sviluppo
della società
dell’informazione**

Cooperazione applicativa per l'informazione territoriale ed i servizi al cittadino e all'impresa

binario dell'FCU, comprese le relative connessioni, nei tempi previsti, in concomitanza con l'ultimazione dei lavori di rieletrificazione della medesima ferrovia.

In questa area di intervento è inoltre opportuno introdurre un nuovo **obiettivo strategico** relativo alla "Cooperazione applicativa per l'informazione territoriale ed i servizi al cittadino e all'impresa" in quanto una politica organica e programmata di integrazione delle fonti informative e di riorganizzazione dei flussi è il presupposto necessario per lo sviluppo dei servizi territoriali in rete e la accessibilità alle informazioni di fonte pubblica e privata da parte dei cittadini e delle imprese.

Questa attività si colloca nell'ambito del Piano di Azione e-government per il quale è stato cofinanziato il progetto SIGMA TER promosso dalla Regione Emilia Romagna e con la partecipazione della Agenzia del Territorio, della Regione Abruzzo, Liguria, Toscana, Valle D'Aosta, di Province, Comuni e Comunità montane di varie regioni d'Italia.

Nel corso del 2004, attuando la seconda fase del Piano di Azione, si dovranno affrontare i temi dello **sviluppo dell'automazione per i servizi territoriali**, tematica non presente tra i progetti finanziati nella prima fase, riutilizzando alcune delle realizzazioni già in cantiere nelle regioni SIGMA TER e, in coerenza con la realtà locale, proporre un proprio percorso di sviluppo dei servizi, utilizzando alcuni processi già avviati presso il SITER, il SIR ed alcune tra le Amministrazioni locali.

Le attività prioritarie per il 2004 sono le seguenti:

- Formulazione nell'ambito SIR ed in accordo con Enti territoriali Umbri di un progetto di fattibilità regionale per la Fase II del Piano di Azione e-government (Scadenza 30/05/2004);
- Progettazione esecutivo, in collaborazione con SIR, approvazione degli accordi di programma e degli standard di riferimento per l'avvio della prima fase della cooperazione applicativa per il territorio (Scadenza 30/06/2004).

Tali attività verranno finanziate con fondi regionali e con risorse relative all'Intesa Regione - Ministero dell'Innovazione tecnologica.

3.2.2 Sviluppo e qualità del sistema delle imprese

Imprese industriali, dell'artigianato e del commercio

Il quadro di riferimento generale di tale politica non può non tener conto del prolungato ciclo congiunturale negativo che sta mettendo alla prova la tenuta del sistema produttivo nazionale e quindi regionale.

**Quadro
generale di
riferimento**

Andamenti congiunturali così prolungatamente negativi sul piano internazionale e nazionale sottendono ruoli e responsabilità di politica economica di livello nazionale che non sembrano essere affrontati in maniera adeguata e sufficiente dal governo nazionale. Si tratta quindi di "ricalibrare" costantemente le politiche di sviluppo regionali alla luce delle tendenze in atto e della necessità sul piano locale di dispiegare appieno la portata innovativa del Patto per lo sviluppo.

Va ribadita l'esigenza di porre in essere tutte le misure e le risorse disponibili in maniera coordinata, selettiva ed innovativa per limitare le conseguenze della caduta della domanda internazionale e per cogliere tutte le opportunità di sviluppo effettivamente perseguibili. Tale selezione va indirizzata in via prioritaria verso i temi dell'adeguamento e rafforzamento dei **fattori di competitività di tipo infrastrutturale, delle risorse a sostegno della ricerca e dell'innovazione e dell'innalzamento del livello di qualità**, nonché di adeguate innovazioni nel sistema finanziario.

Quest'insieme di politiche saranno finalizzate a sostenere i processi di crescita dell'intero sistema economico regionale, e saranno pertanto rivolti non solo verso i settori produttivi tradizionali dell'industria ed dell'artigianato, ma anche a tutto il sistema della distribuzione e dei servizi, che rappresentano nel modello regionale uno dei fattori chiave su cui calare le politiche di sviluppo della competitività integrate con la sostenibilità dello sviluppo economico.

A tal fine il sistema istituzionale regionale e le agenzie di promozione dello sviluppo possono svolgere un ruolo di sollecitazione e accompagnamento dei processi di innovazione necessari, senza alcuna pretesa autosufficienza, ma con l'obiettivo di facilitare l'individuazione delle iniziative e delle risorse, non solo finanziarie, disponibili per un processo di rinnovamento che renda compatibile la presenza in tali settori con le tendenze più recenti del mercato. Alcune esperienze sono già in corso e il loro esito sarà tanto più produttivo quanto più vedrà la convergenza tra iniziative imprenditoriali e orientamento dell'ambiente circostante.

Le varie **situazioni settoriali di difficoltà o di crisi** sono oggetto di approfondimenti e di iniziative che dovranno approdare alla condivisione di linee di indirizzo comuni.

Per fronteggiare **nell'immediato e temporaneamente** tali situazioni, si ritiene di attivare, con tempestività e in maniera concertata tra tutti gli attori del Patto dello Sviluppo gli strumenti più idonei, da valutare caso per caso, che potranno essere utilizzati, di seguito individuati:

- a) Ammortizzatori sociali (per il quale lo Stato deve garantire l'adeguata copertura finanziaria);
- b) Linee di intervento per le "crisi di impresa" così come proposte nel Protocollo d'Intesa Regione-Banche all'interno del Tavolo del Credito:
 - Prevenzione;
 - segnalazione tempestiva;
 - definizione di una procedura per la gestione concertata delle crisi reversibili di impresa.

In termini più strutturali la Regione sta portando avanti o comunque promuovendo azioni e interventi per i diversi settori sopra richiamati, ferma restando la via maestra rappresentata dal rafforzamento e promozione dei fattori di competitività legati ai processi di **innovazione e di recupero di qualità**.

**Le azioni
per le
situazioni
di crisi**

Già nel corso del 2003, inoltre, sono stati applicati ai bandi per le imprese industriali e per le imprese artigiane, ai sensi della Legge 488/92, delle priorità settoriali rivolte alla moda, alla meccanica, e alla ceramica, con lo scopo di favorire l'investimento e l'innovazione delle imprese più dinamiche.

Analoghe priorità hanno riguardato la promozione dell'export e, nel caso della ceramica artistica, l'attivazione di programmi e progetti volti a qualificare e rafforzare le produzioni di eccellenza.

Una sintesi delle azioni e interventi sopra richiamati viene di seguito riportata per singolo settore.

Il **settore della moda** è caratterizzato da una crisi che presenta caratteri strutturali a causa di una serie di fattori quali la concorrenza dei nuovi paesi industrializzati (in primis la Cina, che compete ormai anche sulla media qualità), il decentramento delle produzioni italiane all'estero e la drastica flessione di mercati importanti come quello tedesco e americano.

A fronte di tale situazione, le strategie tradizionali si rilevano sempre più inadeguate e la prospettiva di uscita richiede scelte ancorate a precise opzioni:

- **Selettività**

Intervenendo sulle imprese con maggiori potenzialità ed accompagnando quelle più deboli verso una maggiore competitività.

- **Rafforzare le eccellenze e favorire le reti corte.**
Occorre ricostruire i nodi delle reti con supporti alle imprese “neo leader” favorendo sistemi di relazione con la ulteriore qualificazione delle imprese faconiste.
- **Qualificare la “facon”.**
Certificando le eccellenze della subfornitura e qualificando le loro competenze manageriali e organizzative.
- **Favorire la combinazione di impresa.**
Così da acquisire dimensioni con economie di scala e di scopo attraverso la strategia di “cooperare di più per competere meglio”.
- **Intercettare maggiore valore aggiunto nella filiera della moda.**
Acquisizione di posizioni di eccellenza nelle diverse fasi del ciclo della moda (dalla progettazione al servizio clienti) per evolvere dalla produzione alla partnership.

Per i problemi della **siderurgia e quindi dell'azienda Acciai Speciali di Terni** va innanzitutto richiamato quanto successivamente esposto in tema di presenza delle multinazionali e delle problematiche legate al rapporto con questo tipo di impresa.

In coerenza con tale approccio l'azione regionale tende a migliorare i fattori localizzativi e la gamma delle convenienze in modo da favorire il radicamento territoriale dell'impresa. Si inseriscono in tale logica interventi di potenziamento delle infrastrutture e della viabilità, il miglioramento della logistica, i programmi di formazione concordati con le aziende del gruppo, l'incremento dell'offerta di energia elettrica tramite il potenziamento di impianti già esistenti nel territorio.

Il complesso delle problematiche riguardanti l'AST sono affrontate nell'ambito di un apposito Patto territoriale a tre - Regione/Enti Locali, Azienda e Organizzazioni Sindacali - e le risultanze dei relativi lavori confluiscono nel più vasto ambito del Tavolo territoriale dell'area Terni - Narni - Amelia. Si tratta di uscire positivamente da una situazione critica che si è determinata per l'effetto congiunto di problemi di mercato e di scelte della “casa madre” che portano a penalizzare il sito produttivo umbro.

La posizione delle Istituzioni umbre, sempre ribadita, è quindi quella di valutare complessivamente un piano industriale che definisca il ruolo, le strategie e gli obiettivi dell'AST, e soprattutto indichi le

azioni necessarie per il rilancio e lo sviluppo e non si limiti a registrare situazioni congiunturali in maniera passiva.

La questione del magnetico, quindi, non appare isolabile in termini meramente numerici di prodotto/mercato, ma risulta emblematica di un processo sequenziale di scelte opinabili, legittime, ma non irreversibili. La società del magnetico doveva diventare, non solo in base ad accordi sottoscritti, ma in ragione di opzioni strategiche e di programmi di investimento, un polo di eccellenza europeo per il grano orientato. A fronte di un mercato sostanzialmente stabile, specie quello italiano (che assorbe il 60% del consumo di magnetico in Europa), si sono registrate significative perdite di quote.

E' d'altra parte opinione comune che la struttura produttiva dell'AST sia tecnologicamente avanzata i costi di produzione competitivi e l'azienda efficiente.

Anche dentro un quadro di compatibilità di scelte di una multinazionale risulta pertanto difficilmente motivabile una opzione di chiusura senza una adeguata ed opportuna revisione critica delle scelte e degli errori che hanno determinato una situazione di temporanea difficoltà. Scelte che attengono alle strategie di marketing, alle politiche di prezzo, alla struttura commerciale e distributiva e , soprattutto, all'esproprio dell'autonomia decisionale nel rapporto con il mercato.

In considerazione anche del valore determinante dalla integrazione dei cicli produttivi e dalla straordinaria flessibilità del lavoro e delle produzioni, una scelta non condivisibile sul magnetico determinerebbe una rottura con effetti gravi anche sulla produzione di acciaio inossidabile e sull'attività delle società controllate.

Non si tratta, quindi, di una difesa pregiudiziale dell'esistente, ma di una necessità di riflessione critica, anche nell'interesse della Thyssen Krupp, sul modello organizzativo e sulle opzioni strategiche da assumere.

I temi, infatti, dell'autonomia, della integrazione, della flessibilità, delle infrastrutture sono elementi essenziali per una valutazione complessiva delle scelte.

La particolare consistenza del settore della **chimica** in Umbria, unitamente ai problemi che colpiscono alcune aziende (Alcantara, SGL Carbon, Europio nel narnese e Meraklon a Terni) richiedono un monitoraggio continuo da parte dell'Osservatorio chimico provinciale; esso, in stretto rapporto con la Regione, promuove l'individuazione di strategie e l'individuazione di programmi volti a consolidare il tessuto delle imprese presenti e a promuovere la nascita di piccole e medie imprese che vadano ad utilizzare la vasta gamma di produzioni primarie disponibili.

In questo ambito sono in corso di valutazione progetti di ricerca e innovazione e un progetto relativo alla certificazione ambientale, nonché la definizione di un protocollo d'intesa con la Provincia di Varese per realizzare sinergie tra le iniziative economiche presenti tra le due realtà. E' evidente che il protagonismo dei soggetti coinvolti in questa esperienza ha bisogno di un'azione di carattere nazionale che tenda a rafforzare le prospettive di consolidamento e/o sviluppo del settore che, come pochi altri, è direttamente determinato dalle dinamiche competitive internazionali.

Per quanto attiene il settore della **ceramica** particolare attenzione è stata posta sul comparto delle produzioni artistiche di qualità.

A partire da un complesso di azioni volto a definire e rendere riconoscibile la qualità di tali produzioni, si è sviluppata una rete di collaborazioni per progetti interregionali assieme alle altre aree di concentrazione del settore.

Un secondo profilo di lavoro consiste nell'inserimento rilevante della ceramica artistica nell'ambito delle azioni per la promozione turistica del territorio regionale.

Nel settore ceramico in generale l'apprezzamento dell'euro ha determinato grandi difficoltà a mantenere i precedenti livelli di export. Ne deriva che l'esigenze di innovazione e di contenimento dei costi risultano ulteriormente rafforzati.

Più volte nel corso degli ultimi anni vari comparti della **meccanica** hanno evidenziato difficoltà che tuttavia in Umbria non sono sfociati in processi estesi di crisi. Il settore rappresenta una grande risorsa per le prospettive di consolidamento dello sviluppo economico regionale. Ne deriva che, al di là delle azioni puntuali già intraprese, occorre porre in atto tutte quelle politiche di sostegno all'innovazione continua tali da garantire non solo il mantenimento delle presenze esistenti, ma anche di qualificare sempre di più il settore accedendo a componenti più elevate delle filiere produttive. In tal senso il settore dell'"automotive" che fino ad oggi è riuscito a superare i rischi derivanti dalla crisi Fiat, deve essere oggetto di azioni di rafforzamento dell'innovazione tecnologica e di mercato in grado di cogliere tutte le opportunità che la dinamica notevolmente rilevante del settore offre alle imprese che riescono a garantire particolarmente elevati standard di qualità delle produzioni.

In particolare, le incertezze che hanno colpito il **settore del tabacco** a seguito delle linee di riforma dell'OCM hanno già prodotto conseguenze negative sulle numerose aziende manifatturiere dell'indotto che rappresenta un **comparto rilevante della meccanica** di qualità, sia con riferimento all'industria in

senso stretto che rispetto al settore dell'artigianato. Le politiche di sostegno devono quindi in questo settore consentire di promuovere l'export, favorire la diversificazione, garantendo al tempo stesso – attraverso un concreto impegno a livello nazionale – adeguati ammortizzatori sociali (di responsabilità nazionale), in particolare per le imprese artigiane.

Resta il fatto che qualunque riforma dovrà assumere la responsabilità economica e sociale per il consolidamento dello sviluppo economico delle aree maggiormente caratterizzate dalla presenza del settore.

**Gli obiettivi
strategici
2004-2006**

La definizione degli **obiettivi strategici** per il periodo 2004 – 2006 non può che partire dalla elaborazione di un “Pacchetto per la competitività” inteso come un insieme integrato di azioni e strumenti, di cui si è trattato nell'apposita sezione di questo capitolo, nonché dalle priorità definite nell'apposito Tavolo tematico.

Gli obiettivi strategici 2004-2006 sono pertanto:

- Il potenziamento degli specifici assets infrastrutturali destinati al sistema delle imprese;
- la promozione dell'innovazione e della qualità;
- la crescita della dimensione d'impresa e sviluppo della integrazione anche in esito ad un percorso di valutazione del sistema di incentivi alle imprese;
- definizione delle linee di indirizzo generali in materia di promozione dello sviluppo, di politiche industriali e per l'internazionalizzazione delle imprese;
- revisione della Legge regionale 24/99 in materia di commercio.

Si tratta di un insieme di obiettivi di fondamentale importanza, in quanto vengono ad essere concentrate risorse ed interventi attorno ai principali punti di attacco per contribuire a rimuovere le criticità del sistema produttivo umbro.

**Il potenziamento
degli specifici
assets
infrastrutturali
destinati al
sistema delle
imprese**

Per quanto riguarda l'**obiettivo strategico** relativo all'adeguamento della dotazione infrastrutturale in termini di aree utilizzabili per le attività produttive, questa può essere determinata sia come disponibilità complessiva di nuove aree/servizi su elevati standard di qualità, e quindi di per sé altamente attrattive, sia in termini di riqualificazione e potenziamento di insediamenti esistenti anche attraverso il potenziamento del sistema di servizi a servizio degli stessi.

Lo strumento fondamentale per il conseguimento di questo obiettivo è pertanto il programma per la definizione di azioni ed

interventi finalizzati alla razionalizzazione e riqualificazione dell'offerta insediativa regionale, predisposto nell'ambito dell'attuazione della misura 1.1 del Docup Ob. 2 2000-2006.

Criterio fondamentale è quello di puntare ad una riqualificazione d'insieme della rete anche attraverso il recupero dei siti dismessi strutturando l'offerta sulla base di tre diversi livelli di infrastrutturazione e servizio. Altro criterio fondamentale connesso alla ricerca della qualità è la promozione di un approccio territoriale di area vasta, vale a dire sovracomunale o intercomunale.

L'elaborazione e l'approvazione del documento di piano regionale costituirà l'attività prioritaria del 2004, dove verranno definiti obiettivi, standard e criteri di ordine generale. Esso sarà definito dalla Giunta Regionale **nei primi mesi del 2004**.

Successivamente verrà avviata l'attività di promozione di una progettazione delle iniziative prioritarie da verificare nell'ambito dei tavoli territoriali e comunque riferita a bacini economici significativi.

Quanto all'**obiettivo strategico** "Promozione dell'innovazione e della qualità" è di tutta evidenza il ruolo cruciale che rivestono in generale nei modelli di sviluppo delle economie "post - industriali" i fattori di competitività, in quanto connessi soprattutto ad una cultura dinamica del fare impresa. Di fatto innovazione e qualità rappresentano il sentiero obbligato per definire nuove modalità di gestione di processi produttivi e di servizio a maggior valore aggiunto, anche in settori "maturi", e rappresentano il terreno sul quale misurare una delle nuove frontiere delle politiche pubbliche di intervento sul sistema economico.

**Promozione
dell'innovazione e
della qualità**

Le attività prioritarie per il 2004 saranno realizzate in stretta connessione con i contenuti del Piano per lo Sviluppo e la diffusione dell'innovazione attraverso gli strumenti di cui all'azione 2.2. del Docup Obiettivo 2, di cui si prevede la discussione nell'apposito tavolo tematico nel mese di gennaio 2004.

Le attività prioritarie per il 2004 riguarderanno:

- attivazione di programmi di animazione a totale carico pubblico rivolto alla generalità delle imprese nell'ambito del Docup Obiettivo 2;
- attività di interfaccia con le imprese, consistenti nella individuazione di soluzioni comuni e servizi comuni a gruppi omogenei di imprese, con riferimento a servizi a sostegno della innovazione e della ricerca e l'organizzazione e la promozione di servizi di sistema, questi ultimi riferiti in particolare alla valorizzazione della subfornitura, delle filiere produttive ed alla promozione dell'internazionalizzazione;

**Crescita della
dimensione
d'impresa e
sviluppo della
integrazione**

- emanazione di bandi e assegnazione contributi per quanto concerne i processi di certificazione d'impresa nelle sue varie forme (qualità, ambientale, etica ecc.).

Relativamente all'**obiettivo strategico** "Crescita della dimensione d'impresa e sviluppo dell'integrazione", tale concetto va correttamente riferito alla crescita della scala di organizzazione delle funzioni imprenditoriali più che alla semplice dimensione media delle imprese. Tale processo tuttavia, pur essendo un obiettivo coerente con una criticità del sistema produttivo umbro assume un elevato grado di dipendenza dalle dinamiche tipicamente di mercato, che comunque possono essere incoraggiate e sostenute grazie all'intervento pubblico.

Il perseguimento di una maggior integrazione può essere oggetto di azioni se possibile più incisive consentendo di rimediare in una certa qual misura agli inconvenienti derivanti dalla eccessiva frammentazione del tessuto produttivo.

L'attività fondamentale a questo fine è rappresentata dalla **ridefinizione del sistema degli incentivi per le attività produttive**, anche a seguito della valutazione intermedia dei regimi di aiuto operanti nell'ambito del Docup Obiettivo 2. In tale ambito infatti, se necessario, potranno essere ridefinite le modalità, tipologie, soggetti beneficiari della quasi totalità degli incentivi disponibili per la Regione dell'Umbria, al fine di definire un set di strumenti specificamente orientato allo sviluppo d'impresa evitando sovrapposizioni e duplicazioni. Il complesso degli incentivi dovrà quindi essere sostanzialmente finalizzato verso investimenti e prodotti innovativi.

Ciò premesso **le attività prioritarie per il 2004** riguarderanno:

- l'emanazione di bandi ed assegnazione dei relativi contributi relativamente a:
 - Regime di aiuto a favore PMI nell'ambito del Docup Obiettivo 2;
 - Regime di aiuto a favore delle imprese commerciali;
 - Regime di aiuto per il sostegno alle attività di ricerca applicata e sviluppo pre-competitivo;
- Attivazione operativa, in esito alla procedura di notifica, di tutta la strumentazione relativa alla misura di ingegneria finanziaria del Docup Obiettivo 2 anche con riferimento al settore del commercio e dei servizi;
- Sperimentazione di modalità integrate di gestione della strumentazione incentivante rispetto a progetti strategici di imprese o gruppi di imprese attraverso l'utilizzo congiunto della strumentazione disponibile.

Un **obiettivo strategico** di particolare rilevanza riguarda la “Definizione delle linee di indirizzo generali in materia di promozione dello sviluppo, di politiche industriali e per l'internazionalizzazione delle imprese”.

Definizione delle linee di indirizzo generali in materia di promozione dello sviluppo, di politiche industriali e per l'internazionalizzazione delle imprese

Tutti gli argomenti sin qui trattati costituiscono infatti parti fondamentali delle politiche industriali di questa regione. Essi fanno riferimento ad un approccio caratterizzato dalla priorità per la qualificazione, il potenziamento dei sistemi territoriali, il potenziamento dell'innovazione, della ricerca, dell'istruzione e della formazione, della qualità, la concentrazione e l'integrazione delle risorse su obiettivi strategici.

Vanno tuttavia ulteriormente approfonditi gli approcci e le modalità con cui perseguire queste strategie nel quadro delle priorità condivise, evitando di moltiplicare gli strumenti senza una reale possibilità di governo efficace.

Parte essenziale di questo processo di potenziamento delle politiche industriali è costituito dall'**individuazione delle linee di rafforzamento della competitività dei settori strategici** dell'Umbria ivi compresi quelli particolarmente esposti alla durezza della competizione internazionale, tessile abbigliamento e ceramica in primo luogo.

Allo stesso tempo una riflessione particolare dovrà essere dedicata alla **presenza delle multinazionali** in Umbria, divenuta sempre più consistente negli ultimi anni. Le recenti vicende relative all'AST di Terni rappresentano un esempio significativo delle difficoltà che insorgono nell'instaurare rapporti con soggetti (le multinazionali, appunto) che ragionano e si muovono su scala spesso globale.

La presenza delle multinazionali in Umbria – che ha rappresentato comunque una risorsa consentendo di salvaguardare parte rilevante del patrimonio produttivo della regione – richiede pertanto politiche ed iniziative atte a favorirne il radicamento territoriale, creando le opportune convenienze localizzative

Si potrà in tal modo consolidare la loro presenza nonché valorizzare il loro contributo alla crescita di attività collaterali caratterizzate da produzioni di qualità e dinamiche innovative.

In merito alla **revisione della LR 24/99 in materia di commercio**, il settore della distribuzione ha attraversato negli ultimi anni rilevanti processi di trasformazione sia sulla base delle modifiche normative intervenute sia, soprattutto, sulla base della intensificazione della competizione. A tal fine, per una regione con le caratteristiche dell' Umbria, è necessario conciliare un ulteriore rafforzamento dell'efficienza del sistema distributivo con il

Revisione della LR 24/99 in materia di commercio

rafforzamento di politiche urbane o per gli spazi rurali che tutelino una presenza commerciale moderna capace di garantire elevati standard di servizio anche sociale.

Le fonti finanziarie per l'attuazione del complesso delle attività prioritarie relative al 2004 sin qui descritte sono individuate con riferimento alle corrispondenti dotazione finanziarie del Docup Obiettivo 2 con particolare riferimento alle misure 2.1., 2.2., 2.3 e 1.1.

Potranno essere altresì utilizzate risorse CIPE derivanti dall'Accordo di Programma Quadro per le aree maggiormente colpite dal Terremoto, in esito al programma di riparto che sarà adottato dalla Giunta Regionale.

Ulteriore risorsa è rappresentata dalle assegnazione di cui al Fondo Unico regionale per le attività produttive.

Imprese agricole

Quadro generale di riferimento

Il tema del sostegno allo sviluppo delle imprese del settore primario è fortemente influenzato dalla politica agricola della Unione europea, che è oggetto di una profonda revisione anche alla luce dell'allargamento della UE. Due sono gli aspetti da tenere in considerazione e precisamente quello relativo alla riforma dei mercati agricoli e quello relativo al più ampio tema dello "sviluppo rurale".

Per quanto riguarda il tema dei **mercati agricoli**, la nuova PAC con gli aiuti sganciati dalla produzione porterà le imprese ad orientarsi sempre di più al mercato, ma l'apertura verso i paesi dell'est costringerà le aziende a forti riconversioni. Per le aziende umbre diventerà di fondamentale importanza orientarsi verso le produzioni di qualità; inoltre la maggiore competitività potrebbe causare l'abbandono di alcune produzioni e dell'attività nelle aree più marginali.

Probabili e pesanti, potranno poi essere gli effetti sul tessuto produttivo, economico e sociale di alcune aree regionali nel caso in cui venisse approvata la riforma della OCM tabacco come presentata dalla Commissione europea. La proposta, che dovrebbe entrare in vigore nel 2005, implica, infatti, una progressiva, ma rapida scomparsa della fase produttiva e della prima trasformazione e la perdita di migliaia di posti di lavoro. Allineata totalmente ai principi del disaccoppiamento, con la trasformazione di una parte degli attuali pagamenti legati alla produzione in un pagamento unico e con la destinazione dell'altra parte degli attuali pagamenti ad un fondo per la ristrutturazione, sancisce di fatto l'abbandono della produzione ed impone la totale riconversione del settore poiché, come è noto, è l'attuale sistema di quote di produzione e dei premi cosiddetti accoppiati che rappresenta il cuore della sostenibilità

economica della coltura. In Umbria, il tabacco è concentrato in alcuni sistemi produttivi locali e mantenerlo o eliminarlo non è solo un problema di politica agricola, ma rappresenta un tema di forte impatto sulla società e sul territorio in quanto da decenni è nucleo essenziale, motore economico ed occupazionale fondamentale e prevalente di filiere agroindustriali locali. Tutti i dati, le analisi e gli approfondimenti effettuati per simulare i possibili effetti della riforma alimentano preoccupazione. La coltura del tabacco genera in Umbria, sul territorio delle due zone di maggiore concentrazione, l'Alta e Media Valle del Tevere, un valore importante, dovuto alla consistente strutturazione della filiera ed alla presenza di realtà imprenditoriali accessorie collegate alla produzione. Risulterebbe veramente difficile individuare, in tempi strettissimi, alternative concrete e soluzioni adeguate per il mantenimento dell'occupazione e per una riconversione verso diversi percorsi produttivi ugualmente integrati con altri settori economici, industriali, del credito e dei servizi. Dalla presentazione da parte della Commissione europea della proposta, la Regione si è fatta interprete delle esigenze e delle preoccupazioni del mondo agricolo, della filiera, delle popolazioni e dei territori legati alla produzione del tabacco ed ha affiancato gli organismi professionali ed agricoli nella posizione di difesa della coltura. Con questa impostazione ha avviato, rappresentando la posizione dell'Italia, la discussione al tavolo dei Ministri dell'Agricoltura a Bruxelles lo scorso 17 novembre. Si chiede, nel dibattito in corso e che ancora vede una rigida impostazione da parte della maggioranza dei Paesi europei, un modello di disaccoppiamento parziale tale da non favorire un indiscriminato abbandono della produzione, parzialmente definito a livello di Stato membro così da facilitare una applicazione adatta alle diverse realtà produttive e di mercato, individuando una soluzione che, nel rispetto dei principi delle riforme della politica agricola comune, consenta di salvaguardare i livelli occupazionali dell'intera filiera.

Per quanto riguarda **"lo sviluppo rurale"**, la recente conferenza di Salisburgo ha delineato il contesto di riferimento per le future politiche nell'Europa allargata. E' stata ribadita l'importanza che hanno le aree rurali europee (80% del territorio e 20% della popolazione) sotto l'aspetto della competitività, dell'ambiente e dello sviluppo integrato locale. Sono stati fissati alcuni principi per quanto riguarda la gestione delle risorse nell'ottica della semplificazione (riunificazione delle due sezioni del FEOGA, predisposizione di un unico programma, integrazione con i programmi regionali). Inoltre l'accresciuta diversità delle campagne nell'Europa a 25 Stati ed il riconoscimento del ruolo centrale degli agricoltori nella gestione del

territorio porterà l'Unione Europea a delegare sempre di più la gestione degli interventi nell'ottica di una sussidiarietà molto forte (programmazione di tipo bottom-up) ma al contempo responsabilizzando sempre di più gli attori locali.

L'Umbria, una delle regioni più rurali d'Italia, se dal lato del sostegno dei mercati agricoli molto probabilmente subirà delle ripercussioni negative, sul fronte dello sviluppo rurale possiede già oggi i requisiti necessari per poter accedere alle maggiori risorse che saranno stanziare per questo settore. Starà quindi nelle capacità progettuali che verranno definite la possibilità di accedere alle opportunità offerte.

Peraltro, va precisato che se da un lato la riforma di medio termine della Politica agricola comune (PAC) sembra orientata nella giusta direzione in termini di intenti, dall'altro si traduce in effetti finanziari per lo sviluppo rurale poco significativi e diluiti nel tempo.

Le prime risorse aggiuntive per il secondo pilastro potranno infatti arrivare non prima del 2005 inoltrato, nella migliore delle ipotesi.

Infine, una riflessione particolare va fatta per il **problema siccità**. Il perdurare di uno stato di grande difficoltà per il settore spinge a mettere in atto accanto a misure di lungo periodo interventi di miglioramento della compatibilità ambientale delle produzioni agricole, anche attraverso processi di riconversione.

Il sistema agricolo e rurale umbro è caratterizzato da un generale, consistente processo di ammodernamento delle imprese agricole e delle principali filiere produttive, che nasce dagli investimenti realizzati e da quelli in corso, dalla qualificazione dei prodotti e dei processi e dall'inserimento nel sistema di giovani imprenditori.

Anche se in questo momento è decisamente prematuro ipotizzare una verifica degli impatti, la valutazione intermedia del PSR potrà comunque consentire una prima verifica dei risultati conseguiti a metà percorso in relazione alle strategie messe in atto.

Gli obiettivi strategici per il 2004-2006

Gli obiettivi strategici per il 2004-2006 riguardano:

- la promozione dell'innovazione della qualità;
- il ricambio generazionale nella conduzione delle imprese;
- sviluppo della multifunzionalità delle imprese agricole.

L'accelerazione del processo innovativo per l'intero sistema e lungo le principali filiere produttive, e l'accentuazione delle politiche per lo sviluppo dei sistemi di **qualità e tracciabilità** delle produzioni" avverrà in primo luogo con l'ulteriore sostegno agli investimenti nelle strutture delle aziende agricole e nelle imprese di trasformazione e commercializzazione dei prodotti.

Diretta conseguenza sarà l'intensificazione delle azioni di **promozione** del paniere agroalimentare regionale, soprattutto in una logica di promozione integrata del territorio.

A continuazione di quanto già realizzato, verranno ulteriormente sostenuti anche i processi di **ricambio generazionale** nel settore e di sviluppo della **multifunzionalità**, orientata in particolare, alla qualificazione dei servizi offerti dalla diversificazione delle attività e delle fonti di reddito per l'impresa agricola.

Sul piano **infrastrutturale** verrà sostenuta la richiesta nei confronti del Governo nazionale di completare la sistemazione dei sistemi irrigui di Montedoglio e del fiume Chiascio attraverso il piano irriguo nazionale, inserito nel più generale contesto del Programma di gestione delle acque. Proseguirà inoltre l'attuazione degli interventi previsti in attuazione del Piano di sviluppo rurale nell'ambito della misura r).

L'attuazione degli obiettivi sopra elencati, fa riferimento in particolare ai seguenti strumenti attuativi:

- Piano di sviluppo rurale 2000-2006;
- Programmi interregionali (legge 499/99)
- Piano irriguo nazionale.

Sul fronte istituzionale le **attività prioritarie previste per il 2004** sono:

- l'avvio della legge regionale n. 33/2002 mediante l'attivazione del confronto di tutti i soggetti interessati alle azioni di realizzazione, promozione e diffusione della innovazione nonché di avanzamento tecnico ed organizzativo dell'intero sistema agroalimentare. La fase di concertazione, come momento di confronto e proposta, sarà propedeutica alla **definizione dei due strumenti cardine della nuova legge**: il piano triennale della ricerca e sperimentazione ed il piano triennale dei servizi. Nelle more della approvazione dei documenti programmatici da parte del Consiglio regionale saranno comunque realizzati interventi finalizzati alla fornitura di servizi alle imprese ed all'attività di animazione sul territorio rurale che avranno come oggetto prevalente quello relativo alla nuova politica comunitaria ed alle tematiche ambientali;
- **l'approvazione della legge regionale "Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi regionali** in materia di tutela e valorizzazione delle risorse agricole, forestali, alimentari, agrituristiche, rurali ed ittiche di cui all'articolo 117 della Costituzione" e relativa implementazione.

Sotto l'aspetto strettamente operativo il Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006 continuerà a rappresentare il principale strumento di attuazione delle politiche regionali in materia di sviluppo rurale.

Il 2004 si caratterizzerà per una concentrazione delle risorse residue sul sostegno agli investimenti, con ulteriore rafforzamento delle priorità a favore delle iniziative a carattere innovativo. Verrà anche effettuata una concentrazione delle azioni agroambientali su zone particolarmente sensibili e vocate alla zootecnia.

E' prevista la prosecuzione di tutti gli interventi già avviati relativi a:

- qualificazione delle produzioni;
- ristrutturazione e riconversione dei vigneti per il rinnovamento del patrimonio viticolo con varietà idonee ad offrire prodotti richiesti dal mercato;
- miglioramento qualitativo dell'olio di oliva sempre maggiormente orientato alla qualificazione della fase di trasformazione;
- animazione territoriale per la promozione di organismi collettivi che richiedano il riconoscimento comunitario di marchi di origine;
- incentivazione della certificazione regolamentata e di qualità, di processo e di prodotto.

Verranno ulteriormente sviluppati i programmi di qualificazione delle filiere zootecniche carne e latte.

Verrà inoltre avviata la realizzazione di servizi di supporto per la introduzione di sistemi di rintracciabilità e l'attuazione di azioni di incentivazione per l'introduzione degli stessi finalizzati a:

- accompagnare le strategie d'impresa che mirano ad implementare le tecniche di rintracciabilità;
- diffondere la "cultura della rintracciabilità" fra gli operatori;
- svolgere una funzione di supporto nella costruzione dei percorsi e delle regole della rintracciabilità.

Verranno infine sostenute azioni di promozione delle filiere di prodotti non modificati geneticamente (no OGM).

Nel corso del 2004, in materia di infrastrutture, verrà sostenuta la richiesta nei confronti del Governo nazionale concernente il completamento dei sistemi irrigui di Montedoglio e del fiume Chiascio nell'ambito del piano irriguo nazionale contenuto nel più generale programma di gestione delle acque.

Verranno sviluppate le prime esperienze di promozione integrata del territorio, a partire dalle notevoli risorse enogastronomiche sulle quali in questi anni si è sviluppata l'attività di promozione della qualità.

Infine, **nel 2004** verrà sviluppata una serie di analisi dei risultati forniti dal primo rapporto di valutazione intermedia del PSR. Ciò potrà rendere opportuni, in particolare se l'andamento della spesa per lo sviluppo rurale in Europa e in Italia renderà disponibili ulteriori risorse aggiuntive, interventi successivi sugli orientamenti delle politiche regionali in materia di sviluppo rurale nel restante periodo di attuazione del Piano (2004-2006), anche in relazione a quanto introdotto dal Reg. CE 1783/2003, di modifica del Reg. CE 1257/99.

Per quanto concerne il PSR, **le scadenze** sono riferite sostanzialmente al rispetto dei tempi di erogazione del FEAOG Garanzia, il cui esercizio finanziario si chiude il 15 ottobre di ogni anno. Al fine di utilizzare innanzitutto l'assegnazione prevista per il 2004 in base al profilo di Berlino, come primo obiettivo, ed eventualmente risorse aggiuntive, è necessario il rispetto dei termini temporali fissati dall'Organismo pagatore per l'invio degli elenchi di liquidazione, generalmente non oltre il 20 settembre.

Il finanziamento delle attività indicate avverrà, oltre che con il Piano di sviluppo rurale 2000-2006, anche attraverso i Programmi interregionali (legge 499/99), i Regolamenti comunitaria sulle OCM e ulteriori fondi dello Stato e propri regionali.

Uno dei principali **vincoli** derivanti dall'attuazione delle scelte programmate riguarda la limitata disponibilità delle risorse finanziarie. In particolare, per quanto concerne il PSR, l'entità dei pagamenti ad oggi effettuati e degli impegni contratti fino al 2006 rende disponibili risorse residue, al netto delle risorse aggiuntive ottenute nel 2003 al momento non esattamente quantificabili, per **circa 25 milioni di euro FEAOG**. Ciò renderà necessario, come sopra evidenziato, la concentrazione delle attività su determinate priorità. La situazione appare comunque analoga anche sul fronte delle iniziative finanziate esclusivamente con risorse nazionali e regionali.

3.2.3 Energia

Le indicazioni del Dap trovano necessaria coincidenza con le opzioni strategiche del Piano Energetico Regionale preadottato dalla Giunta a fine novembre e sottoposto all'attenzione dei soggetti della concertazione.

Pur nella consapevolezza che qualsiasi processo energetico, anche se attivato dalle tecnologie più compatibili, comporta comunque un'interazione ed una modifica del contesto naturale, la salvaguardia ambientale viene assunta come orientamento fondamentale delle scelte programmatiche in campo energetico.

La proposta regionale deve nel contempo articolarsi rispetto alla specificità di un contesto caratterizzato da un livello particolarmente elevato di consumi elettrici indotti dalla composizione settoriale del sistema industriale.

Come già evidenziato nei precedenti Dap e nel Patto per lo Sviluppo, la componente dei costi energetici condiziona pesantemente la competitività del sistema industriale regionale e ne costituisce un vincolo per le sue prospettive di avanzamento. Anche se la **piena entrata in esercizio della centrale da 370 MWe di Pietrafitta** porta al superamento del preesistente squilibrio fra produzione e domanda interna, occorre misurarsi con l'esigenza di rendere disponibile un'offerta elettrica adeguata a soddisfare la prevista crescita dei consumi e la necessaria riserva di potenza, garantendo, in ambiti di scenari non recessivi, un approvvigionamento a costi contenuti per il sistema economico-produttivo.

A tal fine la Regione, facendosi direttamente carico di questa criticità (particolarmente acuta per settori portanti come la siderurgia e la chimica), ha attivato diverse iniziative per verificare le risposte possibili, anche di ordine normativo e amministrativo. Preso atto delle problematiche connesse alle ipotesi di soluzioni esterne, la stessa Regione ha ricercato contestualmente una risposta locale da inserire comunque in un ambito di sostenibilità ambientale.

Tale impegno si è concretizzato nella proposta, avanzata insieme alla Provincia di Terni ed ai Comuni di Terni e Narni, (con i quali veniva sottoscritto il 18 settembre 2003 un apposito Protocollo d'intesa), volta al potenziamento, fino a 300 MWt, di impianti già esistenti sul territorio dei due comuni citati.

La proposta superava il progetto già avanzato da A.S.T. per una centrale da 800 MWe a Narni.

Salvaguardia ambientale e la disponibilità di energia a costi competitivi costituiscono quindi gli assi portanti rispetto ai quali si articola la programmazione energetica regionale.

La definitiva approvazione del P.E.R. consentirà il compiuto realizzarsi delle politiche energetiche finalizzate agli obiettivi individuati.

Per il perseguimento degli obiettivi gli interventi praticabili saranno rivolti tanto sul versante della domanda che su quello dell'offerta.

Per quanto riguarda la domanda, si opererà per il contenimento dei consumi e per la promozione dell'uso razionale dell'energia, sia nell'ambito dei settori produttivi che in quello degli usi finali.

Per quanto riguarda l'offerta si individua come priorità la diffusione dell'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile (eolico, idroelettrico, solare termico e fotovoltaico, biomasse e cogenerazione).

Per l'incentivazione del risparmio energetico nelle imprese extragricole si fa riferimento all'attuazione della Misura 3.1 del Docup Ob. 2 (2000-2006) "Sostegno alle imprese per la tutela e la riqualificazione dell'Ambiente" che prevede una dotazione finanziaria di oltre 14 milioni di euro.

Sempre attraverso il Docup Ob 2 (Azione 2.2.1 "Sostegno alla acquisizione dei diritti reali"), si promuovono inoltre interventi a favore delle PMI nell'attività di analisi energetica dei cicli produttivi, per arrivare ad affidabili bilanci energetici che consentano di individuare tutti i miglioramenti possibili a scala aziendale.

Per quanto riguarda i consumi finali, verranno attivate le iniziative previste dai Decreti ministeriali del 22 aprile 2001 per l'efficienza energetica negli usi finali, tenendo conto delle modificazioni che il Governo si accinge ad adottare rispetto al testo vigente.

L'implementazione dell'uso di tutte le fonti di energia rinnovabili, sia per usi termici che elettrici, costituisce, come detto, perno ed obiettivo fondamentale del P.E.R. per l'attuazione delle politiche regionali in chiave di sostenibilità ambientale. A questo fine il P.E.R. verifica le potenzialità più significative espresse dal territorio definendo e quantificando gli ambiti e i livelli sostenibili di utilizzo.

Impegno non secondario sarà inoltre rivolto all'adeguamento delle infrastrutture di trasporto dell'energia dando seguito al confronto aperto con il GRTN (Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale SpA) con il quale le Regioni si accingono a sottoscrivere un Protocollo d'intesa che prevede, tra l'altro, l'applicazione della V.A.S. (Valutazione Ambientale Strategica) alla pianificazione elettrica della porzione di rete ricadente sul proprio territorio.

La Regione, anche in collegamento con alcune significative esperienze recentemente avviate ("Carta di Orvieto per l'economia dell'idrogeno a livello locale" e iniziativa per lo sviluppo di celle a combustibile tra Finmeccanica ed Enertad, partecipata anche da Sviluppumbria) intende infine svolgere un ruolo proattivo per quanto attiene l'accelerazione della riconversione dell'attuale modello di sviluppo nel senso della nascente "economia dell'idrogeno", pur nella consapevolezza che quella riconversione ha valenza strategica tale da poter essere affrontata solo in una logica di cooperazione internazionale che coinvolga quindi aggregazione di Paesi.

3.3 Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria

L'Umbria si caratterizza per una ricchezza di dotazione di risorse ambientali, naturali e culturali, per un territorio rurale ricco di piccoli insediamenti e di centri minori, di diffuse attività economiche con particolare riferimento all'artigianato e al commercio, nonché per una diffusa qualità ambientale, intesa anche e soprattutto come contesto sociale, qualità della vita e dello sviluppo. Tali caratteristiche la rendono particolarmente adatta per sviluppare una filiera che integri le politiche di tutela dell'ambiente e delle condizioni di vita con la valorizzazione del sistema regionale, anche in funzione di uno sviluppo economico integrato, a basso impatto ambientale e orientato alla qualità.

Per questa Azione strategica le priorità per il 2004, così come condivise nell'apposito Tavolo tematico, sono:

Le priorità per il 2004

- Attuazione del Piano regionale per la gestione integrata e razionale dei residui e dei rifiuti
- Approvazione del Piano di bonifica dei siti inquinati
- Approvazione e attuazione della prima tranche di interventi del Piano di assetto idrogeologico
- Piani stralcio per il Trasimeno e per Piediluco
- Approvazione Piano regolatore degli acquedotti
- Approvazione Piano di risanamento atmosferico
- Approvazione Piano di tutela delle acque
- Testo unico per l'edilizia e riforma urbanistica
- Qualità urbana e centri storici
- Valorizzazione del paesaggio
- Programma per la filiera integrata Turismo-Ambiente-Cultura
- Promozione integrata
- Verifica dell'efficacia delle linee di intervento dei Sistemi Turistici Locali
- Predisposizione del Disegno di legge regionale sullo spettacolo
- Valutazione dell'attuazione del Piano di Sviluppo Rurale
- Rafforzamento degli elementi innovativi derivanti dalla legge di orientamento in materia di attività agricole
- Promozione e valorizzazione delle risorse termali

Per il complesso degli obiettivi dell'Azione, si illustrano di seguito le attività da porre in essere nell'anno 2004, all'interno delle quali sono state più specificatamente descritte anche le attività prioritarie sopraindicate.

3.3.1 Ambiente e territorio

L'Azione strategica Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria si presta meglio di altre ad attuare il tema della **sostenibilità ambientale** che è parte integrante del Patto per lo sviluppo.

Cresce la consapevolezza che il ricorso a strumenti normativi non è sufficiente a migliorare la qualità dell'ambiente e che è necessaria un'integrazione delle considerazioni ambientali nella formulazione e attuazione delle politiche economiche e settoriali, nelle decisioni delle autorità pubbliche, nell'elaborazione e messa a punto dei processi produttivi, nel comportamento e nelle scelte del singolo cittadino. Questo approccio, che continua a richiedere un ampliamento e miglioramento della base conoscitiva ed interpretativa delle interazioni tra le diverse attività antropiche e l'ambiente, sarà praticato anche nel 2004 mediante il Programma regionale INFEA che prevede la realizzazione di una strategia di informazione e comunicazione, anche attraverso il coordinamento e lo sviluppo della rete regionale dei Centri di educazione ambientale e l'implementazione del sistema informativo per lo sviluppo sostenibile. Il Programma, elaborato coerentemente con gli indirizzi contenuti nel relativo programma nazionale, è finanziato con risorse del Ministero dell'Ambiente e con risorse regionali.

L'integrazione della tutela dell'ambiente con la valorizzazione delle risorse ambientali e la promozione delle attività economiche richiede l'implementazione di un metodo di programmazione che utilizzi quanto più possibile il concetto di **filiera**.

In questa area di intervento assumerà particolare rilievo la costruzione di una politica strutturale che si fondi sulla **filiera cultura, ambiente e turismo** che è centrale per un territorio come quello umbro, ricco di risorse naturali, paesaggistiche e culturali.

La Regione ha ormai da tempo assunto un ruolo istituzionale essenzialmente programmatico, limitando fortemente il proprio impegno diretto nell'esecuzione di interventi, soprattutto nel settore delle opere pubbliche. A tal proposito, con la riforma del Titolo V della Costituzione, è stato introdotto il principio di sussidiarietà che coinvolge in maniera sostanziale le competenze dei soggetti pubblici e che richiede l'applicazione di un nuovo modello di relazioni. Tale principio diviene essenziale in un territorio regionale come quello umbro in cui è prevalente la presenza di Comuni di medie e piccole dimensioni, con strutture tecniche inadeguate a far fronte alle sempre maggiori esigenze di gestione e coordinamento tecnico-amministrativo per la realizzazione di opere pubbliche.

L'idea di promuovere lo sviluppo del nostro territorio in un'ottica di sostenibilità ambientale, non può prescindere dalla messa in atto di una strategia unitaria in tema di **acque**, finalizzata alla salvaguardia ed al corretto utilizzo delle risorse idriche.

Quadro di
riferimento
generale

Il Programma
per la filiera
integrata
ambiente
turismo
cultura

**Programma
parchi e
creazione
aree
protette**

Per l'**obiettivo strategico** "Programma parchi e creazione aree protette", le attività prioritarie saranno indirizzate da un lato alla costruzione della filiera ambiente, turismo, cultura e dall'altro ad una nuova impostazione della politica dei parchi e delle aree naturali protette.

Il tema della filiera – di cui si tratta anche nel paragrafo relativo ai beni culturali e turismo - verrà sviluppato, innanzitutto, mediante l'attuazione del Programma regionale, previsto nel Docup Ob. 2 2000-2006 – Misura 3.2.

Tale programma introduce una fondamentale innovazione rispetto al passato, in quanto la progettazione degli interventi e la gestione delle attività ad essi collegate costituiscono parti di uno stesso processo da svolgere in modo unitario e coerente.

Sostanzialmente il Programma dovrà indirizzare la progettazione verso interventi capaci di attivare un accelerato processo di sviluppo locale, cercando di promuovere la partecipazione attiva dei soggetti privati nelle azioni direttamente o indirettamente connesse alla valorizzazione dei beni e delle attività ambientali e culturali.

Gli obiettivi fondamentali del Programma regionale saranno orientati a:

- progettare un sistema di servizi di standard elevato in grado di assicurare la promozione, la valorizzazione e la fruizione dei beni culturali e ambientali della regione;
- definire indirizzi e strumenti per promuovere lo sviluppo locale nel settore del turismo e in quei settori connessi (artigianato, agroalimentare, spettacolo, moda, ...) che possono trarre vantaggio dalla riqualificazione della immagine della regione e delle modalità di fruizione del suo patrimonio ambientale e culturale.

In quest'ottica si inserisce anche la proposta di integrazione dell'Accordo di programma quadro sulle aree naturali protette, sottoscritto con il Ministero dell'Ambiente il 12/06/02, finalizzata all'attuazione di interventi che presentino una forte integrazione degli aspetti relativi alle componenti della filiera ambiente-cultura-turismo, punto di forza per lo sviluppo sostenibile delle aree protette. Il finanziamento aggiuntivo previsto è pari ad Euro 1.800.000,00, da distribuire nelle sette Aree naturali protette regionali per la realizzazione, **nel corso del 2004**, degli interventi aggiuntivi.

Risponde a tale finalità anche il progetto di valorizzazione del fiume Tevere e del suo patrimonio ambientale, storico-archeologico e turistico, considerato l'elevato e singolare valore culturale insito nel binomio contesto fluviale-contesto territoriale

dell'intero sistema Asse del Tevere. **Nel corso del 2004** verrà elaborato e condiviso con Enti e soggetti interessati, anche attraverso percorsi di animazione sul territorio, il parco progetti e verrà dato avvio agli interventi.

In relazione alla politica dei Parchi in senso stretto, è necessario avviare un processo di revisione della L.R. n. 9/95 con la quale si intendeva realizzare un sistema istituzionale finalizzato a promuovere la tutela e la valorizzazione delle risorse naturali esistenti nel nostro territorio.

La nuova legge, di cui si prevede **l'approvazione nel corso del 2004**, dovrà individuare dei "sistemi", cioè ambiti territoriali di area vasta, in cui i parchi e le aree naturali protette possano costituire un punto di eccellenza per uno sviluppo organico di aree più ampie che, pur non classificate come parchi, rivestono un elevato valore turistico ambientale.

Il nuovo impianto normativo terrà quindi conto delle criticità rilevate nell'attuazione della L.R. 9/95, principalmente connesse al sottodimensionamento delle aree territoriali protette e ai problemi di compatibilità posti tra uso civile e tutela naturalistica in alcune aree fortemente antropizzate ricomprese nei parchi.

In quest'ottica di creare "collegamenti" e "sistemi" nel territorio regionale, si colloca la promozione della Rete ecologica della Regione Umbria (RERU), una rete ecologica multifunzionale che individui sul territorio quelle connessioni vegetazionali, "corridoi", che favoriscono la biopermeabilità collegando tra loro i "nodi" rappresentati dalle aree naturali protette e dai siti Natura 2000. Il progetto verrà approvato **entro ottobre 2004** e per esso sono a disposizione risorse pari a 239 mila euro, provenienti dal DPCM ambiente 22 ottobre 200, annualità 2002.

Un approccio innovativo alla tematica dei parchi sta alla base dell'intento di pervenire di creare, **entro il 2004**, il Parco interregionale del Monte Rufeno e della Selva di Meana, primo tentativo in Italia di dare attuazione alla L. n. 394/92 che prevede l'istituzione di aree protette che insistono sul territorio di più regioni. Questa attività comporterà la predisposizione di un disegno di legge regionale identico per le due regioni coinvolte e la predisposizione di una forma di gestione condivisa.

L'**obiettivo strategico** "Tutela e valorizzazione delle risorse idriche" verrà attuato coerentemente con gli indirizzi contenuti nel documento "Lineamenti di politica delle acque", approvato nell'ottobre 2003 nell'apposito Tavolo tematico, che individua – quali elementi essenziali del governo complessivo delle risorse idriche che la Regione intende attuare - le azioni relative alla

**Tutela e
valorizzazione
delle risorse
idriche**

regimazione, all'uso plurimo, alla salvaguardia e tutela ed al monitoraggio e controllo.

Parte essenziale della politica regionale in materia di acque è il PAI (Piano di Assetto Idrogeologico), di cui si tratta all'interno dell'obiettivo strategico "prevenzione e risanamento dei fenomeni di dissesto idrogeologico".

In relazione alle molteplici forme di utilizzazione delle risorse idriche (uso civile, agricolo e zootecnico, industriale), **nel corso del 2004** verrà posta particolare attenzione all'uso a fini potabili e alle politiche di risparmio idrico.

Strumento essenziale in tal senso sarà il Piano Regionale Generale degli Acquedotti, da approvare **entro giugno 2004**, con il quale si intende ottimizzare l'uso del patrimonio idropotabile regionale, puntando alla razionalizzazione del sistema degli approvvigionamenti e al contenimento dei consumi, anche attraverso iniziative, sia tecniche che culturali, che promuovano un uso più consapevole della "risorsa idrica".

La salvaguardia e la tutela delle acque rappresenta un obiettivo strategico del governo complessivo della risorsa idrica per evidenti ragioni di ordine civile, sociale ed ambientale, legato al concetto dello "sviluppo sostenibile".

La programmazione regionale in merito, che è stata via via aggiornata nel tempo, richiede ora un'ulteriore evoluzione con la predisposizione del "**Piano regionale di tutela delle acque**", previsto dal Dlgs n. 152/99, che rappresenterà lo strumento di pianificazione delle azioni e degli interventi in materia, la cui approvazione è prevista **entro il 31/12/2004**.

Il Piano consentirà di mettere a punto tutte le strategie volte alla protezione integrata degli aspetti qualitativi e quantitativi delle risorse idriche, nonché alla individuazione di misure di prevenzione diversificate in base alle criticità presenti nel territorio. In tale contesto troveranno soluzione i problemi delle aree sensibili, delle zone vulnerabili, dei corpi idrici di pregio e della utilizzazione agronomica dei reflui zootecnici.

In tale contesto assume particolare rilievo l'attività di monitoraggio e controllo delle acque superficiali e sotterranee ricadenti nei bacini di alimentazione o ricarica delle **acque minerali**. A tale tipologia di attività la Giunta regionale, con atto n. 867/2002, ha stabilito di destinare il 30% delle entrate derivanti dai diritti annui dovuti dai titolari di permessi di ricerca o di concessioni di acque minerali o di sorgente di cui alla L.R. 38/2001.

Nel **corso del 2004** si procederà all'approvazione del Primo Programma di interventi per la tutela e protezione delle acque superficiali e sotterranee ricadenti nei bacini di alimentazione o ricarica delle acque minerali.

Altro aspetto fondamentale in questo contesto è costituito dalla **salvaguardia dei corpi idrici** considerati sensibili e quindi a rischio di inquinamento. A tal fine la Regione ha già provveduto ad individuare le aree sensibili ed i relativi bacini drenanti nell'ambito dei quali rientrano il Lago Trasimeno ed il Lago di Piediluco. Per queste aree il quadro complessivo delle azioni da intraprendere è delineato nel **Piano stralcio Lago Trasimeno**, approvato dall'Autorità di Bacino del fiume Tevere già nel 2002, per il quale nel 2004 si proseguirà nell'attuazione, e dal **Piano stralcio Lago di Piediluco**, già predisposto; si prevede, **entro il 31 luglio 2004**, l'approvazione dello stesso e dei relativi regolamenti attuativi per il perseguimento degli obiettivi di qualità delle acque del lago. In particolare per il Piano stralcio del Lago Trasimeno è prevista la realizzazione dei lavori per il completamento del sistema acquedottistico per il Trasimeno entro il 31/07/04.

Lo stato delle risorse idriche regionali è stato fortemente aggravato dalla crisi idrica che ha interessato la regione a partire dall'anno 2002. Per la risoluzione di tale crisi, determinata dal perdurare di stagioni siccitose, coerentemente con quanto previsto dall'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3230/2002, sono stati predisposti specifici piani di interventi la cui attuazione proseguirà nel corso del 2004.

Particolare rilievo e importanza riveste la costituzione, presso il Dipartimento per la Protezione Civile, del Tavolo nazionale per l'emergenza Trasimeno, cui partecipano, oltre alla Regione e agli enti locali interessati, anche il Ministero per l'Ambiente e il Ministero per le Attività produttive.

In seguito ai lavori del Tavolo è in corso di predisposizione un'apposita Ordinanza per riordinare tutti gli interventi sul Trasimeno, sia di tutela ambientale che per il sostegno alle attività produttive colpite dalla crisi idrica (in particolare Turismo e Agricoltura).

In particolare, **nel corso del 2004**, si prevede il completamento del sistema acquedottistico per il Trasimeno, l'avvio dei lavori per la rete di adduzione primaria dalla diga di Montedoglio **entro i primi mesi del 2004**, la realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria sulle rive e sul reticolo idrografico entro il 30 giugno 2004, il ripristino franchi di navigazione nelle otto zone portuali, il rafforzamento della lotta agli insetti infestanti,

l'adeguamento e la ristrutturazione delle linee di ormeggio del servizio di navigazione pubblica, e la progettazione del primo stralcio dei lavori per il recupero e riutilizzo delle acque reflue entro il 31/08/2004.

Concorre in maniera sostanziale al perseguimento delle azioni sopra individuate l'Accordo di Programma Quadro in materia di Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche che prevede investimenti pluriennali con particolare riferimento a:

1. salvaguardia e tutela delle risorse idriche attraverso la razionalizzazione e il potenziamento dei sistemi di depurazione delle acque reflue;
2. interventi sugli acquedotti, mirati alla riduzione delle perdite in rete;
3. progetti per il riutilizzo delle acque reflue depurate nei settori industriali ed agricolo;
4. progetti di monitoraggio quali-quantitativo di particolari matrici ambientali.

L'avvio degli interventi indicati nell'APQ in materia di Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche è previsto **entro il 30/06/2004**.

E' prevista inoltre l'approvazione di un Testo unico regionale sulle acque entro il 31/12/2004.

Le fonti finanziarie

Le risorse che concorrono al finanziamento delle attività previste per tale obiettivo strategico sono sostanzialmente quelle previste nell'APQ in materia di tutela delle acque e di gestione integrata delle risorse idriche che prevede finanziamenti statali, regionali e comunitari oltre che risorse direttamente messe a disposizione dagli ATO. Tali risorse ammontano complessivamente a 131,96 milioni di euro.

Riduzione dell'impatto inquinante sull'ambiente

Per l'**obiettivo strategico** "Riduzione dell'impatto inquinante sull'ambiente derivante da attività produttive in generale - riduzione degli effetti inquinanti su suolo e aria", l'attività del 2004 si concentrerà prioritariamente sulla corretta gestione dei rifiuti e sulla bonifica dei siti inquinati.

In relazione al tema dei **rifiuti**, l'azione della Regione è definita nel 2° Piano regionale per la gestione integrata e razionale dei residui e dei rifiuti, approvato nel corso del 2002, che costituisce il documento di riferimento per l'individuazione delle priorità e degli interventi da attuare.

Le **attività prioritarie per il 2004** sono:

- sviluppare ulteriori progetti per incrementare nei comuni maggiori la raccolta differenziata e favorire il recupero ed il

- reimpiego dei materiali - attivazione degli interventi (scadenza 30/06/2004);
- incentivare la produzione del compost di qualità, con la realizzazione dell'impianto di trattamento previsti dal Piano, incrementandone l'impiego in agricoltura (scadenza 31-12-2004);
- approvare il Piano Rifiuti Speciali e le direttive attuative (scadenza 30/06/2004).

In tema di **bonifica dei siti inquinati**, coerentemente con quanto previsto dal Dlgs. n. 22/97, verrà approvato il relativo Piano che è parte integrante del Piano regionale di gestione dei rifiuti. Questo Piano, sulla base di uno specifico censimento sulle attività produttive che utilizzano o hanno utilizzato sostanze potenzialmente pericolose, individua i siti inquinati presenti nel territorio regionale e definisce le linee generali di approccio al problema e le priorità. Attraverso specifici piani di attuazione verranno definiti gli interventi da effettuare e le risorse finanziarie da investire per la bonifica dei siti individuati.

Le **attività prioritarie per il 2004** sono:

- approvare il Piano Regionale per la bonifica dei siti inquinati (scadenza 31/01/2004);
- avvio degli interventi di bonifica dei siti inquinati (Scadenza 31/12/2004).

Per quanto riguarda la riduzione degli **effetti inquinanti sull'aria**, si prevede l'approvazione da parte della Giunta regionale del Piano per la tutela ed il risanamento della qualità dell'aria, già predisposto ed attualmente in fase di revisione al fine di adeguarlo ai criteri di pianificazione settoriale recentemente emanati a livello nazionale.

Il Piano costituirà lo strumento fondamentale di conoscenza e valutazione della qualità dell'aria, sulla cui base definire gli indirizzi e le politiche regionali per la riduzione dell'inquinamento atmosferico.

Le **attività prioritarie per il 2004** sono:

- approvazione del piano entro i primi mesi del 2004;
- definizione del progetto di riorganizzazione e potenziamento delle reti di monitoraggio (scadenza 30giugno 2004);
- zonizzazione regionale, così come prevista dal D.M. n. 60/02 finalizzata al monitoraggio ed alla definizione dei programmi di risanamento e mantenimento della qualità dell'aria (scadenza 30giugno 2004).

Per il finanziamento delle attività relative all'obiettivo strategico sopra citato, verranno impiegate risorse relative al Docup Ob. 2 – 2000-2006 – Misura 3.3, Azione 3.3.3 (Bonifica dei siti inquinati)

pari ad Euro 2.516.977, e risorse regionali (DPCM Ambiente del 22/12/2000).

**Qualificazione
dei servizi
ambientali**

L'**obiettivo strategico** "Qualificazione dei servizi ambientali" verrà sviluppato nell'ambito della più ampia azione che la Regione, alla luce della nuova disciplina di settore e delle nuove competenze acquisite in materia, intraprenderà in tema di servizi pubblici locali. In particolare si procederà alla predisposizione di un disegno di legge unitario volto a:

1. favorire la crescita dimensionale e quindi la competitività delle aziende;
2. preservare il patrimonio esistente di imprenditorialità e competenze gestionali;
3. migliorare le prestazioni a favore dell'utenza, evitando la crescita ingiustificata dei prezzi di erogazione di beni e servizi.

L'idea di promuovere la crescita economica del nostro territorio tenendo comunque conto della salvaguardia della qualità e della salubrità dell'ambiente in cui viviamo non può non considerare fenomeni inquinanti quali l'elettromagnetismo e l'inquinamento acustico, che sono spesso direttamente connessi alla presenza sul territorio di attività produttive.

**Difesa dagli
inquinamenti
acustico ed
elettromagnetico**

Per questa ragione è stato previsto l'**obiettivo strategico** "Difesa dagli inquinamenti acustico ed elettromagnetico", non ricompreso nell'ambito del Patto per lo sviluppo, ma che concorre in maniera non trascurabile a realizzare quell'idea di sviluppo sostenibile che guida tutte le azioni intraprese dalla Regione.

Le **attività prioritarie per il 2004** sono le seguenti:

- Costruzione di un catasto tematico innovativo in materia di inquinamento acustico (Scadenza 30/10/2004);
- Emanazione dei regolamenti di attuazione della legge regionale in materia di inquinamento elettromagnetico (Scadenza 31/07/2004).

Il finanziamento di tali interventi è effettuato sostanzialmente con risorse regionali (DPCM Ambiente del 22/12/2000).

**Valorizzazione e
corretto
sfruttamento dei
materiali di cava**

Per l'**obiettivo strategico** "Valorizzazione e corretto sfruttamento dei materiali di cava" è stata approvata la legge regionale di modifica della L.R. n. 2/2000; per il Piano regionale per le attività estrattive (PRAE) si prevede l'approvazione da parte del Consiglio regionale entro il 31 marzo 2004.

Successivamente verrà emanato, **entro il 30 giugno 2004**, il regolamento di attuazione delle norme sopra indicate.

Si tratta della definizione di un quadro normativo di grande rilevanza economica ed ambientale che potrà mettere ordine sulle modalità di esercizio della attività di cava, sulle competenze, sui controlli e sulle aree dove insistono diverse tipologie di vincolo e su quelle ove invece è possibile sviluppare attività estrattiva, secondo principi di sviluppo sostenibile.

A seguito della definizione del quadro normativo in materia di cave, sarà possibile utilizzare i proventi derivanti dai contributi sulle cave, previsti dalla nuova L.R. 2/2000, per dare avvio ad interventi, entro il 30 settembre 2004, di tutela e salvaguardia ambientale finalizzati prioritariamente al recupero di cave dismesse, soprattutto all'interno di aree naturali protette.

Il paesaggio torna ad essere un valore di primo piano per lo sviluppo del territorio e pertanto è opportuno inserire l'**obiettivo strategico** "Valorizzazione del paesaggio", non incluso nel Patto per lo sviluppo.

**Valorizzazione del
paesaggio**

In tale ambito, l'attività della Regione, in confronto con le Sovrintendenze e gli Enti locali, sarà volta alla definizione di linee guida per la pianificazione e gestione del paesaggio regionale, nel rispetto dei principi individuati dalla Convenzione Europea e del conseguente Accordo tra Ministero dei Beni e Attività Culturali e Regioni del 19/04/2001.

In una prima fase verrà attuata una "indagine sul paesaggio umbro" finalizzata all'adeguamento del PUT e dei PTCP (Piani territoriali comunali e provinciali), con l'obiettivo di predisporre le linee fondamentali dell'assetto del territorio regionale per quanto riguarda, in particolare, la tutela, la gestione sostenibile e la riqualificazione del paesaggio.

L'attività prioritaria per il 2004 è l'approvazione delle linee guida per la pianificazione e gestione del paesaggio regionale.

Successivamente si procederà alla messa a punto di un'apposita normativa finalizzata a migliorare l'efficacia del vincolo e a consentirne lo snellimento delle procedure.

Un ulteriore **obiettivo strategico** da inserire nell'ambito dell'azione strategica Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria è la "Promozione e valorizzazione delle risorse termali".

**Promozione e
valorizzazione
delle risorse
termali**

Le risorse termali esistenti in Umbria si prestano infatti per la costruzione di una rete di centri di eccellenza, con una forte capacità attrattiva di investimenti da parte di qualificati operatori turistici, in grado di favorire la crescita e lo sviluppo turistico di territori che hanno preservato pregevoli caratteristiche ambientali e paesaggistiche.

**Riqualificazione
urbana e
valorizzazione
dei centri storici**

Il progetto “Essere bene” mette in connessione l’elemento “benessere globale” (che coniuga corpo e mente) con l’Umbria, particolarmente votata a fornire una cornice ideale per una ricettività specializzata sul tema salute e vacanze, e potrà essere discusso **entro i primi mesi del 2004**.

Successivamente, d’intesa con i comuni interessati e, eventualmente altre istituzioni, si procederà alla redazione dei piani di fattibilità per ciascuna area d’intervento, sulla base delle ipotesi di sviluppo presenti nel progetto.

L’attuazione del progetto “Essere bene” è finanziata nell’ambito della Misura 1.2 – Promozione del territorio, Marketing d’Area - del DOCUP OB.2, 2000-2006, Azione 1.2.1.

Nell’ambito dell’**obiettivo strategico** “Riqualificazione urbana e valorizzazione dei centri storici”, la politica regionale è stata caratterizzata da impegni crescenti sul versante normativo e sugli investimenti.

La legge regionale n. 13/87 è divenuta uno strumento di ampia diffusione sul territorio ed ha attivato numerosi programmi finanziati con risorse comunitarie, statali, regionali e comunali. Tale politica dovrà comunque ulteriormente integrarsi con altre linee di interventi regionali e comunali che hanno importanti ricadute sul versante economico e sociale.

L’azione della Regione potrà essere ulteriormente rafforzata dalla recente approvazione della “legge di riforma della casa” volta a soddisfare le esigenze delle famiglie che, nella scelta della propria abitazione, sono sempre più mosse dalla ricerca di un ambiente di vita qualitativamente elevato, e sono quindi interessate alla vicinanza a particolari servizi, alla qualità dell’ambiente in cui la casa è inserita, alla vitalità locale, al pregio e alla tranquillità del sito.

A tal fine verrà elaborato, **nei primi mesi del 2004**, un apposito documento di carattere generale che individui gli impegni di Regione, Comuni ed operatori privati ed indichi le misure di carattere finanziario, normativo e programmatico da mettere in campo per dare ulteriore impulso agli interventi sulle città. Gli argomenti da affrontare riguarderanno anche l’accessibilità ai centri e la mobilità urbana, oltre che la qualità ambientale, architettonica, la sicurezza e la rivitalizzazione delle aree centrali delle città, mediante politiche di reinsediamento dei residenti e di attività economiche, sociali e culturali.

Per quanto riguarda i Programmi Urbani Complessi (**PUC**) verrà proseguita nel 2004, secondo i criteri di qualità, efficienza ed efficacia individuati dal Consiglio regionale con Deliberazione

1347/2002, l'attività di valutazione dei programmi definitivi presentati dalle amministrazioni comunali (scadenza 31/03/2004). Concorrono al finanziamento dei PUC risorse regionali (L. R. n. 13/97, Accordi di programma in materia di edilizia agevolata e sovvenzionata), risorse CIPE (Deliberazione n. 36/2002) e risorse comunitarie (Docup Ob. 2 2000-2006 – Misura 1.3).

Malgrado la pluralità delle fonti, si rileva una scarsità delle risorse a disposizione che costituisce la maggior criticità nella realizzazione degli interventi. Infatti, all'aumento dell'utilizzo dello strumento dei PUC non ha fatto seguito un'adequata crescita delle risorse finanziarie pubbliche, fatta eccezione per i fondi UE previsti dalla Misura 1.3 del Docup Ob. 2 – 2000-2006, peraltro utilizzabili solo per il finanziamento delle infrastrutture pubbliche. Per tale fonte sono già state assegnate le risorse relative alle prime due annualità ed è iniziata la programmazione della terza annualità.

Accanto alla L.R. n. 13/87, ulteriori finanziamenti in materia di riqualificazione sono resi disponibili dal programma di interesse nazionale Contratti di Quartiere II, introdotto dalla L. n. 21/2001.

L'attività prioritaria per il 2004 riguarda la predisposizione, in collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell'apposito Accordo di Programma per l'attuazione degli interventi (scadenza 15/07/2004).

Il finanziamento di tale tipologia di intervento è in parte a carico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Decreto 27/12/2001), ed in parte a carico della Regione. Proprio l'obbligo del cofinanziamento costituisce una criticità rilevante in quanto le risorse richieste risultano particolarmente ingenti.

Contribuirà al raggiungimento dell'obiettivo anche il proseguimento del processo di ricostruzione nelle aree terremotate e, in particolare, la ricostruzione integrata dei centri urbani di piccola e media dimensione, disciplinata dalla L. n. 61/98 e dalla L.R. n. 30/98.

Le attività prioritarie per il 2004 sono:

- proseguimento degli interventi di fascia I, 2, 3 e 4 all'interno dei PIR (scadenza 31/12/2004);
- PIR del centro di Castelluccio di Norcia: avvio di interventi prioritari sulle infrastrutture a rete (scadenza 30/08/2004).

Le risorse per la realizzazione dei PIR sono quelle messe a disposizione dall'art. 15, c.5, della L. n. 61/98. La mancanza di accordo tra le parti coinvolte nell'attuazione dei PIR, in particolare privati consorziati, e le difficoltà nel rilascio di pareri da parte di Enti istituzionali diversi da Comune e Regione, costituiscono le principali difficoltà nell'attuazione di questa attività.

Nell'ambito di questo obiettivo strategico è opportuno sottolineare la rilevanza dell'attuazione della **legge regionale di prevenzione sismica** (L.R. n. 18/2002) che disciplina gli interventi sugli immobili e prevede la possibilità di avviare studi sistematici sulla vulnerabilità sismica nelle diverse aree del territorio regionale, di promuovere iniziative di sensibilizzazione sulla prevenzione sismica e sulle azioni per limitare i rischi e di attivare iniziative di informazione e formazione per i progettisti.

L'attività del 2004 sarà incentrata

- Individuazione dei criteri per la localizzazione degli interventi (scadenza 31/01/2004);
- Selezione degli interventi (scadenza 30/06/2004).

Questa tipologia di intervento verrà finanziata con le risorse del Fondo regionale di Protezione Civile ex art. 138 della L. n. 388/2000 per Euro 150.000 e con i fondi residui di Edilizia agevolata del Programma quadriennale 1992/1995 e della L. n. 94/1982 per Euro 4.132.000.

**II
completamento
della
ricostruzione**

Il "Completamento della ricostruzione finalizzata anche al recupero e valorizzazione dei centri storici per contrastare la perdita di funzioni e di popolazione", rimane uno degli **obiettivi strategici** fondamentale della programmazione 2004-2006.

In questo periodo, si ipotizza la conclusione degli interventi di ricostruzione degli edifici colpiti dal sisma del 1997 e successivi per tutte le fasce prioritarie da tempo finanziate e, compatibilmente con le risorse disponibili, l'avvio parziale degli interventi ritenuti non prioritari (fascia N all'interno dei PIR e fascia G all'esterno) che riguardano sostanzialmente le seconde abitazioni e annessi.

Il completamento degli interventi sopra richiamati, seppure continuino a persistere difficoltà sulla totale ultimazione degli stessi determinate da vari fattori più volte esplicitati (carenza di imprese disponibili, incompletezza degli elaborati progettuali, mancato accordo fra i diversi proprietari interessati, irregolarità contributive da parte di alcune imprese, difficoltà gestionali di alcune amministrazioni locali ecc....), resta l'obiettivo primario nel periodo di riferimento.

Naturalmente nell'ambito dell'obiettivo sopra richiamato rivestono particolare importanza i piccoli centri storici che rappresentano, nel contesto ambientale e paesaggistico della nostra regione, una risorsa di inestimabile valore. Non a caso gli stessi sono stati dotati prioritariamente di tutti i servizi necessari alla ripresa delle normali condizioni di vita della popolazione locale e per gli stessi sono state avviate, da subito, tutte quelle opere di iniziativa

pubblica e privata utili al mantenimento in loco della popolazione residente.

Fra questi interventi rivestono particolare rilievo quelli mirati alla costruzione o ricostruzione delle opere di urbanizzazione primaria e di arredo urbano nonché di riparazione di tutti quegli edifici aventi carattere di pubblica utilità o destinati all'attività di culto.

Recuperare ciò che il terremoto ha distrutto, migliorare le condizioni di vita dei residenti anche attraverso la realizzazione di tutte quelle infrastrutture di cui questi centri storici erano carenti, recuperare e valorizzare con specifici interventi le attività economiche in essi presenti, è stato il motivo dominante nella ricerca di un modello di ricostruzione di queste località.

Per le finalità sopra dette, e a completamento dei precedenti Piani, nel periodo 2004-2006 si prevede anche l'adozione di un ulteriore Piano delle Opere Pubbliche che, seppure modesto in virtù delle scarse risorse a disposizione, permetterà di completare il finanziamento di quegli edifici che, sebbene di rilevanza non strategica, assumono particolare importanza per i cittadini residenti.

Inoltre per lo stesso periodo, in continuità con le previsioni programmatiche del precedente Dap 2003-2005, resta confermata la scelta di riqualificazione di Castelluccio di Norcia con l'avvio di interventi prioritari sulle infrastrutture a rete e con lo sviluppo dell'attività partecipativa sulla fattibilità del PIR a valenza urbanistica per valutare la potenzialità di sviluppo economico dell'intera area.

Per il 2004, sulla base di quanto sopra riportato, si prevede pertanto che possano essere raggiunti i seguenti obiettivi:

- il finanziamento e l'avvio, nell'ambito di quelle località oggetto di PIR in cui, pur essendo già state eseguite le reti infrastrutturali, non è stato avviato alcun intervento sugli edifici perché collocati tutti in fascia N, degli interventi sugli stessi edifici al fine di evitare il completo spopolamento e l'abbandono di aree di particolare valore paesaggistico storico ed artistico;
- il finanziamento, con le limitate risorse disponibili, di un ulteriore Piano delle Infrastrutture per consentire il ripristino di alcuni edifici pubblici che, seppur non di rilevanza strategica, assumono particolare importanza per i cittadini residenti;
- il rilascio delle concessioni e l'avvio dei lavori su tutti gli edifici e le UMI danneggiati e ammessi a finanziamento;

- l'ultimazione dei lavori sugli edifici ubicati fuori PIR nelle fasce prioritarie da a) a d1) , ad eccezione di quelli che hanno evidenziato particolari e oggettive difficoltà;
- l'ultimazione dei lavori sulle UMI di fascia 1 e 2 all'interno dei PIR, ad eccezione di quelle che hanno evidenziato particolari e oggettive difficoltà;
- l'avvio dei lavori relativi alle Infrastrutture a rete nel PIR di Castelluccio di Norcia.

Di seguito vengono indicate e sintetizzate le **attività prioritarie per il 2004**:

- proseguimento degli interventi di fascia I, 2, 3 e 4 all'interno dei PIR (scadenza 31/12/2004);
- PIR del centro di Castelluccio di Norcia: avvio di interventi prioritari sulle infrastrutture a rete (scadenza 30/08/2004).

Le risorse per la realizzazione dei PIR sono quelle messe a disposizione dall'art. 15, c.5, della L. n. 61/98. La mancanza di accordo tra le parti coinvolte nell'attuazione dei PIR, in particolare privati consorziati, e le difficoltà nel rilascio di pareri da parte di Enti istituzionali diversi da Comune e Regione, costituiscono le principali difficoltà nell'attuazione di questa attività.

Il Potenziamento degli strumenti di governo del territorio richiede un'intensa attività sulla normativa vigente in materia di urbanistica e di edilizia. In campo urbanistico è infatti necessario sviluppare ulteriormente il ruolo di indirizzo strategico generale, programmatico e di vigilanza della Regione nei processi di pianificazione territoriale mentre, per quanto riguarda la vigente normativa regionale in materia di edilizia, è necessario concludere il processo di aggiornamento nell'ambito dei criteri generali individuabili nel contesto normativo nazionale.

Per l'ambito urbanistico, verrà portato a termine il processo di modifica della L.R. n. 31/97 in materia di Pianificazione urbanistica comunale con l'approvazione di una nuova legge e del relativo regolamento di attuazione (scadenza 30/03/2004) ispirati ai principi della copianificazione istituzionale ed alla valorizzazione dei ruoli delle autonomie locali.

A tal fine, sul tema della pianificazione d'area vasta (regionale e provinciale), è previsto l'avvio della modifica della L.R. n. 28/95 rinnovando gli strumenti di programmazione e pianificazione dalla stessa introdotti pervenendo alla preadozione del testo da parte della Giunta regionale (scadenza 31/12/2004).

In relazione invece alla disciplina **dell'attività edilizia**, si procederà all'approvazione, entro gennaio 2004, di un **Testo**

unico regionale, già sottoposto con esito positivo all'esame del Tavolo tematico, che ridefinirà l'intera materia rendendo effettivamente applicabili i principi di efficienza, trasparenza e snellezza nei procedimenti amministrativi. Prima della definitiva approvazione del Testo Unico relativo ai titoli abilitativi ed ai procedimenti autorizzatori, sarà avviato l'iter che porterà alla definizione, entro il 30/marzo/2004, della disciplina regionale in materia di sanzioni, responsabilità, vigilanza e di sanatoria delle opere realizzate, con riferimento alla relativa normativa nazionale. In tale contesto verranno disciplinate dalla Regione anche le possibilità di sanatoria dei piccoli abusi edilizi, secondo principi e criteri ritenuti compatibili con la garanzia di rispetto delle pianificazioni territoriali, dei valori ambientali, monumentali e paesaggistici e secondo il Testo Unico sull'edilizia. Verranno altresì approvate le norme regolamentari e di indirizzo di attuazione delle leggi in materia di edilizia, entro il **31 luglio 2004**.

La maggior criticità legata al processo di revisione normativa previsto per il 2004 è rappresentata dall'esigenza di garantire un'adeguata conoscenza delle nuove norme da parte dei soggetti interessati. A tal fine, la Regione dovrà attivare un processo di informazione e formazione che coinvolga diffusamente gli ordini professionali ed i tecnici regionali e degli enti locali, in modo da consentire una efficace applicazione delle nuove norme.

L'**obiettivo strategico** "Prevenzione e risanamento dei fenomeni di dissesto idrogeologico", risulta particolarmente rilevante in un territorio come il nostro particolarmente interessato da fenomeni franosi diffusi, persistenti, cioè con frane che tendono a ripetersi in corrispondenza o in vicinanza di altre frane e ricorrenti, che quindi si riattivano con cadenze stagionali.

**Prevenzione e
risanamento
dei fenomeni
di dissesto
idrogeologico**

Proprio in relazione a queste caratteristiche, si è consolidato ormai da anni l'orientamento ad intervenire sul territorio in un'ottica di prevenzione ed il **P.A.I.** (Piano di assetto idrogeologico) costituisce lo strumento dell'Autorità di Bacino per l'individuazione delle aree a grave rischio di esondazione e di dissesto idrogeologico. Infatti, a livello di bacino, esso interpreta e vincola il territorio in funzione della gravità del rischio, sostituendosi alla L.R. 65/78 come strumento di prevenzione e risanamento dei fenomeni di dissesto idrogeologico.

L'approvazione del Piano, mediante apposito D.P.C.M., consentirà **nel corso del 2004** l'esecuzione di opere strutturali di difesa attiva e passiva per la riduzione del rischio idraulico e costituirà inoltre un preciso riferimento per la pianificazione comunale. Naturalmente, **per l'anno 2004**, l'**attività** della Regione sarà prioritariamente indirizzata alla programmazione e attuazione della

prima tranche di interventi nelle aree a rischio molto elevato per frane ed esondazioni (Scadenza 31/12/2004).

Altro elemento essenziale dell'attività del 2004 sarà la riforma della L.R. n. 65/78 che, come detto, non è più adeguata al quadro normativo nazionale. La predisposizione di una nuova **legge regionale in materia di dissesto idrogeologico** (Scadenza 31/12/2004) presenta quale criticità fondamentale una corretta definizione delle aree di autonomia della Regione, che tenga conto sia del ruolo essenziale del P.A.I. in questa materia, sia delle problematiche connesse con l'applicazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

Le risorse che concorrono al finanziamento delle attività previste per tale obiettivo strategico sono sostanzialmente quelle dell'Accordo di Programma Quadro in materia di difesa del suolo, finanziato con risorse statali e regionali.

In continuità con quanto evidenziato nei precedenti documenti annuali di programmazione, assumono una valenza di rilievo gli interventi e le attività relative alle problematiche di Protezione Civile. La logica ispiratrice di questo nuovo approccio è quella di passare da interventi effettuati a seguito del verificarsi di eventi calamitosi, a quella di prevenzione, che evidenzia numerosi aspetti positivi, non ultimo quello economico, in quanto è indubbiamente meno costoso per la collettività attivare un sistema di prevenzione, piuttosto che trovarsi ad impiegare risorse per opere ed interventi susseguenti a calamità naturali.

Prevenzione e risanamento dai rischi naturali

In tale contesto si inserisce l'**obiettivo strategico** "Prevenzione e risanamento dai rischi naturali", non incluso nel Patto per lo sviluppo, per il quale possono essere individuate due tipologie di attività prioritarie per il 2004 da un lato il proseguimento nella realizzazione del Centro interregionale di Protezione Civile di Foligno e dall'altro l'attivazione di politiche di previsione e prevenzione, anche attraverso l'organizzazione e l'utilizzo del volontariato.

In relazione al primo, si individuano le seguenti **attività prioritarie per il 2004**:

- Proseguimento delle opere con aggiudicazione e consegna dei lavori di Palazzina servizi d'ingresso, Edifici sede sala operativa, sede Corpo Forestale dello Stato, Edificio autoparco (scadenza 31/07/2004);
- Proseguimento delle opere con affidamento ed esecuzione dei lavori di adeguamento area ex campo container (scadenza 30/04/2004);

- Progetto di funzionamento e gestione: Proposta di Piano operativo per la filiera beni culturali e programma operativo di massima (scadenza 31/12/2004).

Per il progetto complessivo, la cui realizzazione è stata prevista con l'Ordinanza ministeriale n. 2783/1998, sono state stanziare risorse pari ad Euro 30.987.413,95 che derivano dalla Legge n. 61/98, dall'Ordinanza ministeriale n. 3101/2000 e da fondi residui derivanti da economie relativi a precedenti sismi (L.R. n. 24/1979).

La maggior criticità nella realizzazione dell'opera è rappresentata dalla pluralità di soggetti e di interessi coinvolti che richiedono, da parte della Regione, un forte ruolo di coordinamento.

Per l'attivazione di politiche di previsione e prevenzione l'azione della Regione continuerà ad essere sviluppata in sintonia con la vigente legislazione in materia di Protezione Civile e con gli orientamenti condivisi a livello nazionale e in Conferenza Stato-Regioni.

Più precisamente verranno sviluppati i seguenti temi:

- previsione e prevenzione – Mitigazione dei rischi;
- emergenza;
- superamento dell'emergenza per il ritorno a normali condizioni di vita.

Le **attività prioritarie per il 2004** riguardano:

- miglioramento del sistema regionale di Protezione Civile: definizione Colonna mobile e organizzazione territoriale nelle zone maggiormente a rischio (scadenza 31/12/2004);
- formazione e informazione agli addetti e sensibilizzazione della popolazione (scadenza 31/12/2004);
- proposta di legge sul sistema regionale di Protezione Civile – approvazione primi lineamenti (31/12/2004).

Le attività sopra individuate verranno attivate attraverso piani e programmi regionali da attuare in concertazione con enti pubblici e soggetti privati con i quali verranno stipulati specifici protocolli e convenzioni. Le risorse disponibili derivano principalmente dal Fondo regionale di Protezione Civile di cui all'art. 138 della L. n. 388/2000 e, in minima parte, da risorse regionali.

La possibilità di realizzare efficacemente le attività programmate è strettamente connessa con il livello di sensibilità nei confronti delle problematiche di Protezione Civile da parte dei vari soggetti coinvolti. In tal senso assume un rilievo particolare l'azione di formazione e sensibilizzazione.

3.3.2 Sviluppo e qualità del sistema rurale

La legislazione di orientamento nazionale in materia di attività agricole (decreto legislativo 228/02 e legge 38/03 ha individuato filoni di innovazione ispirati al rafforzamento dell'impresa agricola anche attraverso lo sviluppo di attività diversificate. A tutt'oggi le conseguenze attuative sono inferiori alle attese previste. In tal senso nel corso del 2004 sarà operata una valutazione delle opportunità che un'iniziativa regionale possa cogliere per rafforzare gli aspetti più innovativi del quadro di riferimento nazionale.

Il sistema rurale è uno dei punti di forza della "risorsa Umbria"; la nostra regione, infatti, si caratterizza per la presenza di un "ambiente antropizzato diffuso".

In questo quadro, un ruolo fondamentale è svolto dal mantenimento e dalla valorizzazione del tessuto economico di questo ambiente rurale, che sempre più deve assumere le caratteristiche di una politica di sistema.

In tale contesto, posto che gli obiettivi e le attività collegate al sostegno della qualità del sistema delle imprese sono stati descritti nell'apposita sezione relativa alla prima Azione strategica, si riconfermano gli obiettivi strategici del precedente Dap:

Gli obiettivi strategici del 2004-2006

- Sviluppo integrato del territorio rurale;
- Valorizzazione dell'agricoltura anche come strumento di governo del territorio e conservazione del paesaggio.

Per il conseguimento di questi obiettivi verranno intraprese, **nel corso del 2004** diverse azioni.

In particolare, in materia agroambientale, considerata la limitatezza delle risorse residue disponibili, si procederà ad una ulteriore selezione delle azioni previste dal Piano di sviluppo rurale con la concentrazione degli interventi sulle zone particolarmente sensibili e vocate all'attività zootecnica. Verranno inoltre incentivate la certificazione ambientale e l'applicazione della "Direttiva nitrati" a tutela delle acque.

Al fine di accelerare ulteriormente il processo di **sviluppo integrato** del territorio e delle azioni di promozione dello stesso verrà sostenuto lo sviluppo delle sinergie locali e l'iniziativa dei partenariati attivati nell'ambito del Programma regionale Leader+.

All'interno del Piano di Sviluppo Rurale, è previsto l'avvio di nuove azioni:

- agricoltura integrata;

- incentivazione della certificazione ambientale;
- azioni di tutela ambientale con particolare riguardo alla applicazione della direttiva nitrati.

Verrà avviato il processo di definizione dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità al fine di favorire il coordinamento e l'integrazione tra il sistema produttivo agroalimentare e le altre attività locali e quindi il territorio.

L'analisi e il riconoscimento di sistemi locali con una consolidata integrazione tra attività agricole ed altre attività locali e legati a produzioni tipiche e di qualità, con un'identità storica omogenea e con specifiche e peculiari vocazioni naturali dovrebbe favorire sinergie tra operatori locali pubblici e privati, nonché rafforzare la qualificazione e valorizzazione delle stesse produzioni.

Per quanto concerne l'iniziativa comunitaria Leader+, **il 2004**, dopo l'avvio degli interventi, vedrà i Piani di Sviluppo Locale entrare in piena attuazione, soprattutto per le iniziative previste nell'asse 1 "Valorizzazione del patrimonio ambientale e storico-culturale, per lo sviluppo integrato dei territori rurali".

Il 2004 rappresenterà anche per il Programma Leader+, come per il Piano di Sviluppo Rurale, un momento di analisi del primo rapporto di valutazione intermedia, anche se il generale ritardo che ha caratterizzato a livello nazionale l'attivazione dell'iniziativa comunitaria rispetto ai PSR condiziona la significatività delle prime valutazioni di risultati ed impatti.

Per quanto concerne il PSR, le scadenze sono riferite sostanzialmente al rispetto dei tempi di erogazione del FEAOG Garanzia, il cui esercizio finanziario si chiude il 15 ottobre di ogni anno. Al fine di utilizzare innanzitutto l'assegnazione prevista per il 2004 in base al profilo di Berlino, come primo obiettivo, ed eventualmente risorse aggiuntive, è necessario il rispetto dei termini temporali fissati dall'Organismo pagatore per l'invio degli elenchi di liquidazione, **generalmente non oltre il 20 settembre**.

**Le scadenze
finanziarie**

Per l'iniziativa comunitaria Leader+ si rende necessario procedere **entro il 31 dicembre 2004 alla certificazione della spesa** riferita all'annualità 2003, onde evitare il disimpegno automatico delle risorse. La cadenza temporale degli interventi per ciascuna area omogenea sarà quella fissata nei rispettivi Piani di Sviluppo Locale.

Come già detto a proposito dello sviluppo delle imprese agricole all'interno della prima Azione strategica, uno dei **principali vincoli**

derivanti dall'attuazione delle scelte programmate è insito nella **limitata disponibilità delle risorse finanziarie**.

In particolare, per quanto concerne il PSR, l'entità dei pagamenti ad oggi effettuati e degli impegni contratti fino al 2006 rende disponibili risorse residue, al netto delle risorse aggiuntive ottenute nel 2003 al momento non esattamente quantificabili, per circa 25 milioni di euro FEAOG.

Ciò renderà necessario, come sopra evidenziato, la concentrazione delle attività su determinate priorità. La situazione appare comunque analoga anche sul fronte delle iniziative finanziate esclusivamente con risorse nazionali e regionali.

3.3.3 Beni culturali e turismo

La valorizzazione integrata dei beni e delle attività culturali, densa di potenzialità per lo sviluppo del sistema turistico in Umbria, rappresenta uno dei principali ambiti di intervento e uno dei maggiori elementi di competitività per la nostra regione. A questi si collega strettamente anche il tema dell'ambiente e del sistema rurale di cui si è trattato nei precedenti paragrafi.

**Costruzione delle
condizioni di
sistema ai fini
della
valorizzazione
integrata del
territorio**

Nel Patto per lo sviluppo tale finalità è riconducibile all'**obiettivo strategico** "Costruzione delle condizioni di sistema tra i beni e le attività culturali, beni e servizi ambientali, attività e ambiente rurale, artigianato artistico, turismo ai fini della valorizzazione integrata del territorio".

Le attività da intraprendere a tale riguardo sono in primo luogo legate alla **filiera integrata turismo-ambiente-cultura**, di cui si è trattato anche nel paragrafo relativo all'ambiente.

A tale riguardo proseguirà il rafforzamento di tale prodotto che si avvarrà in primo luogo dell'attuazione del Programma regionale, previsto nel Docup Ob. 2 2000-2006 – Misura 3.2, che introduce una fondamentale innovazione rispetto al passato: la progettazione degli interventi e la gestione delle attività ad essi collegate costituiscono parti di uno stesso processo da svolgere in modo unitario e coerente.

Sostanzialmente il Programma dovrà indirizzare la progettazione verso interventi capaci di attivare un accelerato processo di sviluppo locale, cercando di promuovere la partecipazione attiva dei soggetti privati nelle azioni direttamente o indirettamente connesse alla valorizzazione dei beni e delle attività ambientali e culturali.

In estrema sintesi il Programma regionale sarà orientato a:

- progettare un sistema di servizi di standard elevato in grado di assicurare la promozione, la valorizzazione e la fruizione dei beni culturali e ambientali della regione;
- definire indirizzi e strumenti per promuovere lo sviluppo locale nel settore del turismo e in quei settori connessi (artigianato, agroalimentare, spettacolo, moda, ...) che possono trarre vantaggio dalla riqualificazione della immagine della regione e delle modalità di fruizione del suo patrimonio ambientale e culturale.

Elemento fondamentale della filiera è rappresentato dalla creazione di **circuiti museali**, nell'ambito del sistema museale regionale, così da coniugare gli aspetti educativi e di crescita culturale con quelli della tutela e della valorizzazione dei beni culturali.

La questione va impostata in termini integrati: cultura, attività e beni culturali (quindi la rete dei musei, dei teatri storici, le grandi manifestazioni, attività culturali e beni culturali).

Per quanto riguarda il sistema museale, dopo l'approvazione della LR sui musei e sui beni culturali, **l'attività prioritaria per il 2004** sarà la prima attuazione della stessa.

Per quanto riguarda le manifestazioni e le attività dello spettacolo, è stato elaborato il disegno di legge regionale in materia di spettacolo.

Attraverso questo nuovo quadro normativo, una volta approvato dal Consiglio regionale, si intende mettere a disposizione dello spettacolo uno strumento di forte valorizzazione di quello che rappresenta tradizionalmente una risorsa fondamentale della vita civile e della promozione turistica dell'Umbria.

Questa nuova legislazione che darà attuazione anche ai più recenti indirizzi istituzionali, opera una semplificazione ed una razionalizzazione della strumentazione di sostegno allo spettacolo.

Tuttavia non è sufficiente un nuovo quadro normativo, ma sarà necessaria la predisposizione di un programma di valorizzazione del complesso delle attività dello spettacolo in Umbria, che individui obiettivi e modalità rinnovate di qualificazione e potenziamento della ricca offerta già esistente.

Un ulteriore fondamentale elemento che contribuisce all'attuazione della filiera integrata turismo-ambiente-cultura, è **per il 2004 la prima attuazione del Piano di promozione integrata**, che si propone la costruzione dell'immagine dell'Umbria attraverso una rilettura della sua cultura e delle sue eccellenze, nonché un maggior coordinamento delle promozioni settoriali.

Con l'individuazione di questo approccio che arricchisce e contribuisce a razionalizzare il quadro di iniziative promozionali dell'Umbria si intende perseguire sempre di più l'intento di valorizzare tutte le risorse dell'Umbria in un contesto unitario che valorizzi tutte le sinergie possibili.

Nel corso del 2003 l'Umbria, prima fra tutte le regioni, ha dato attuazione alla **istituzione dei Sistemi Turistici Locali**.

L'ipotesi sottostante la loro costituzione è quella di creare degli organismi locali misti tra sistema degli operatori turistici ed enti locali per contribuire a rafforzare la creazione e la qualificazione di prodotti turistici complessi che richiedono la collaborazione operativa tra tutti gli elementi della filiera.

In sede di prima attuazione sono emerse 8 iniziative abbastanza differenziate quanto a dimensioni territoriali e del fenomeno turistico.

Entro i primi mesi del 2004 saranno presentati dagli 8 STL riconosciuti i primi progetti attuativi che troveranno sviluppo nel corso dell'anno.

Ne deriva che soltanto verso la fine del 2004 sarà possibile effettuare una seria valutazione dell'efficacia delle prime iniziative. Peraltro la Giunta regionale ha già adottato un atto di indirizzo con cui ritiene di dover promuovere fin da oggi una ulteriore aggregazione degli STL che abbia come punto di riferimento la coerenza con gli ambiti territoriali individuati nell'ambito del Patto per lo sviluppo dell'Umbria .

**La promozione
del sistema
regionale
dell'audiovisivo**

Nell'ambito di tale obiettivo strategico assume inoltre rilevanza l'intervento relativo alla promozione del sistema regionale dell'audiovisivo e delle arti cinematografiche per farne un polo produttivo e culturale di rilievo nazionale, mettendo a sistema il centro di Papigno, il DAMS, il Centro Multimediale, il Videocentro, Umbria Film Commission.

In questi anni, infatti, l'Umbria ha accolto numerosissime produzioni televisive che hanno sfruttato al meglio il patrimonio ambientale e storico della Regione, grazie anche alla vicinanza al Polo di Roma ed alla buona qualità dei servizi urbani. Tale fenomeno, in costante crescita, è stato favorito dalla costituzione

della Umbria Film Commission e ha contribuito in maniera significativa alla promozione all'estero dell'Umbria come luogo delle produzioni cinematografiche e televisive.

Certamente hanno giocato un ruolo centrale anche l'attivazione degli Studios di Papigno, le tecnologie digitali del Centro Multimediale e le presenze formative dell'università con il DAMS.

In considerazione di quanto detto è necessario costituire un fondo regionale specifico che sostenga l'industria audiovisiva, rafforzando il legame tra le produzioni e il loro radicamento nel territorio regionale.

3.4 Riqualficazione e sostenibilità del sistema di welfare, tutela del diritto alla salute e promozione dei diritti di cittadinanza

3.4.1 Protezione della salute e sostenibilità finanziaria del sistema sanitario regionale

Le prospettive del Servizio Sanitario per il triennio 2004-2006 sono caratterizzate, da una forte incertezza del quadro politico nazionale, soprattutto con riferimento al cruciale tema finanziamento dello stesso.

Il 2004 dovrebbe vedere l'avvio del nuovo meccanismo di assegnazione delle risorse secondo i criteri del D.Lgs. n. 56/2000, evento non certo dopo la mancata intesa sull'ipotesi di revisione dei meccanismi di assegnazione del fondo di garanzia, per cui non risultano ancora definiti tempi e procedure per la ripartizione delle risorse alle Regioni.

Anche la chiusura del 2003 è caratterizzata da forti incertezze: le Regioni ritengono infatti che il livello di finanziamento previsto dal suddetto accordo dell'8 Agosto vada integrato sia per effetto delle misure di emersione e regolarizzazione delle immigrazioni dai paesi extra-comunitari (Legge Bossi-Fini), che ha comportato un incremento della popolazione avente diritto all'assistenza, sia per il costo del C.C.N.L. per il biennio 2002-2003, che si è rivelato estremamente più oneroso di quanto programmato, in particolare a causa di provvedimenti attribuibili alla responsabilità dell'Amministrazione Centrale; viceversa il tema dei rinnovi contrattuali e della loro piena occupazione è e deve continuare ad essere elemento di garanzia per una maggiore tutela del lavoro e di qualificazione dei servizi socio sanitari.

Per la copertura dei costi del rinnovo dei contratti in sanità, **le risorse previste** dalla Legge Finanziaria 2004 sia per lo stesso anno

**Quadro
generale di
riferimento**

2004 che per il 2005, oltre a giungere tardivamente sono **unanimente giudicate assolutamente insufficienti**, così come irrealistico è il tasso di inflazione programmata dell'1,7% per il 2004 e dell'1,5% per il 2005. La situazione è ancora più critica per quanto riguarda gli investimenti per i quali non solo non vengono attivati nuovi finanziamenti come previsto dall'accordo dell'8 agosto, ma viene messo in discussione il completamento di opere già avviate a causa dell'insufficienza della disponibilità di cassa messa a disposizione nel triennio 2004 - 2006 dalla Legge Finanziaria 2004.

La protezione della salute, così come definita all'interno del Patto per lo sviluppo, ha trovato una prima concreta attuazione con l'approvazione del nuovo Piano Sanitario regionale, che rappresenta lo strumento fondamentale per il complessivo governo della sanità.

Si confermano quindi gli obiettivi strategici previsti nel Patto per lo sviluppo e nel Dap 2003-2005.

In estrema sintesi, **le priorità per il 2004**, così come condivise nell'apposito Tavolo tematico, sono:

**Le priorità
del 2004**

- l'equilibrio finanziario va raggiunto senza l'apposizione di imposte e/o ticket;
- valorizzazione ed utilizzo del patrimonio delle Aziende estraneo al perseguimento dei fini istituzionali (ospedali dimessi e altri beni);
- rafforzamento del ciclo di programmazione delle Aziende Sanitarie (approvazione PAL – Atto Aziendale – Bilancio Pluriennale);
- coinvolgimento e responsabilizzazione dei Comuni per le attività di integrazione socio-sanitaria, di gestione dei servizi territoriali e di prevenzione rafforzando il ruolo programmatico della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria;
- ulteriore confronto con le Associazioni Sindacali di categoria prima di avviare l'iter degli atti necessari e delle proposte di legge in materia di sanità (procedure d'acquisto e costituzione di nuovi strumenti associati) volti al contenimento e alla qualificazione della spesa sanitaria;
- individuazione degli strumenti, anche legislativi, per garantire le risorse di personale e per la formazione tali da salvaguardare la qualità e i livelli dei servizi;
- potenziamento degli strumenti di monitoraggio delle attività e dei costi di produzione dell'assistenza territoriale e ospedaliera;
- ridefinire l'organizzazione aziendale in funzione del governo clinico;
- governare la spesa farmaceutica;
- riorganizzazione dell'attività degli ospedali per ottenere la

massima appropriatezza nel ricorso alla degenza ospedaliera (riorganizzazione chirurgie medicine – massima attivazione day hospital e day service – ridefinizione dei percorsi sulla rete di emergenza e riorganizzazione 118 – articolazione di funzioni tra ospedali di emergenza e quelli territoriali);

- potenziare la funzione riabilitativa;
- consolidamento delle attività rivolte agli screening per il carcinoma della mammella e cervice uterina e avvio dello screening per il carcinoma del colon retto;
- avviare un riscontro sull'applicazione delle leggi 406/75 e 194/78, le cui ultime valutazioni organiche sono ormai antecedenti al 2000;
- avvio attività di accreditamento delle strutture sanitarie pubbliche e private;
- rilanciare la prevenzione collettiva, con particolare riferimento alla prevenzione e sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro attraverso:
 1. l'adeguamento della struttura organizzativa e tecnica dei PSAL;
 2. ulteriore miglioramento e definizione delle strategie di vigilanza integrata con gli altri soggetti istituzionali;
 3. ulteriore sviluppo delle forme di assistenza all'utenza;
 4. prosecuzione dell'attività di formazione dei formatori, per essere di supporto all'attività degli Enti di formazione;
 5. forme di incentivazione economica del personale commisurate ad obiettivi e risultati;
- rendere efficace e sostenibile l'integrazione socio sanitaria attuando il DPCM 14/2/2001 (N.B.: sulla prevenzione e sull'integrazione socio sanitaria verrà convocata apposita riunione);
- accensione di un mutuo a carico del fondo sanitario finalizzato ad investimenti destinati all'apertura dei nuovi ospedali e per l'acquisizione di tecnologie di ultima generazione;
- attivazione nuovo ospedale di Foligno, trasferimento attività da Montelucente alla prima stecca del nuovo Silvestrini;
- espletamento procedure amministrative per gli accorpamenti degli ospedali territoriali (Todi-Marsciano; Narni – Amelia; Castiglione del Lago – Città della Pieve);
- inizio dei lavori ospedale comprensoriale Gubbio – Gualdo;
- sviluppare attività di ricerca e innovazione nelle aree di eccellenza dell'Università e del SSN nei campi della diabetologia, oncogenetica, neurorigenerazione, riabilitazione neurologica, oncoematologia.

Per il complesso degli obiettivi dell'Azione, si illustrano di seguito le attività da porre in essere nell'anno 2004, all'interno delle quali

sono state più specificatamente descritte anche le attività prioritarie sopraindicate.

**Mantenimento
dell'impianto
universalistico,
qualificazione e
sostenibilità
finanziaria del
servizio
sanitario
regionale**

Riguardo l'**obiettivo strategico**: "Mantenimento dell'impianto universalistico, qualificazione e sostenibilità finanziaria del servizio sanitario regionale".

Un primo filone di attività riguarda l'aumento della coerenza del sistema attraverso il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei comuni per le attività di prevenzione, l'integrazione socio sanitaria e la gestione dei servizi territoriali, attraverso il rafforzamento della Conferenza Permanente per la programmazione sanitaria e socio sanitaria e gli accordi di programma (art. 31 della legge 3/97, art. 3 DPCM 14 febbraio 2001) in materia di integrazione socio sanitaria.

Un secondo filone di attività riguarda l'affinamento del ciclo della programmazione e diversificarne gli strumenti che sarà attuato in primo luogo attraverso la **predisposizione dei nuovi PAL delle Aziende sanitarie entro il 30/6/2004**;

Ad essi si affiancheranno:

- il piano pluriennale degli investimenti;
- il documento annuale di programmazione;
- indicazioni per la stesura degli accordi e dei contratti;
- indicazioni per le interazioni con la programmazione sociale, con i programmi integrati per la salute e con gli altri livelli di raccordo interistituzionale previsti.

Un altro aspetto fondamentale, per il quale si rimanda anche all'apposita sezione del Capitolo 4, attiene al tema della razionalizzazione della spesa.

A Tale riguardo verrà emanata una specifica legge regionale relativa a misure di contenimento e razionalizzazione della spesa sanitaria anche con l'utilizzo di strumenti innovativi nel settore delle acquisizioni.

Inoltre verranno realizzati **accordi bilaterali tra la Regione Umbria e le regioni limitrofe** e strutture che erogano prestazioni di alta specialità, per regolare gli scambi di prestazioni attraverso l'integrazione dei servizi e la regolamentazione dei rapporti finanziari.

Tali accordi bilaterali consentiranno di:

- programmare un uso integrato dei servizi nelle aree di confine;
- individuare le tipologie di prestazioni di degenza e specialistica oggetto dell'accordo;
- **definire livelli essenziali di assistenza comuni**;
- stabilire i tetti massimi di finanziamento per volumi di prestazioni erogate;

- condividere i programmi di monitoraggio e controllo dell'attività effettuata e di valutazioni dell'appropriatezza delle tipologie e delle prestazioni;
- prevedere le eventuali misure di penalizzazione degli effetti distorsivi.

Nel corso del 2004 si perverrà alla definizione degli Accordi con la Regione Toscana e l'Ospedale Pediatrico Bambin Gesù.

Si provvederà poi con legge regionale a istituire un fondo per il finanziamento degli investimenti destinati all'ammodernamento della rete dei servizi prevedendo in bilancio specifici stanziamenti in conto capitale.

Verrà infine predisposto un programma di riconversione del patrimonio non strumentale delle Aziende sanitarie, destinando le risorse al miglioramento dei servizi e a una migliore copertura nell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza.

Per quanto riguarda il Progetto Linee di sviluppo del Sistema Informativo Integrato Sanitario della Regione dell'Umbria, **nel 2004** si realizzerà il piano esecutivo annuale che costituirà il punto di partenza per il rinnovamento delle procedure amministrative, tenendo conto della riorganizzazione delle funzioni di supporto nel consorzio interaziendale. Si realizzerà anche la fase di progettazione del Portale regionale, che permetterà la comunicazione delle informazioni sanitarie e consentirà l'accesso ai servizi on-line da parte delle varie categorie di utenti.

Un rilevante contributo al perseguimento dell'obiettivo strategico riguarda il **potenziamento degli strumenti di monitoraggio** delle attività e dei costi correlati. A tal fine si procederà ad un allargamento del monitoraggio delle prescrizioni farmaceutiche a tutti i consumi dei farmaci dall'impiego in ospedale e nelle strutture territoriali, fino alla distribuzione diretta.

Più in generale si ritiene necessario sviluppare il monitoraggio delle attività e dei costi di produzione dell'assistenza territoriale, in grado di offrire una risposta più appropriata alla domanda crescente di prestazioni da parte della popolazione anziana. I risultati della sperimentazione del sistema specifico di flussi per l'assistenza domiciliare e per l'assistenza residenziale, spingono a introdurre nel 2004 una rilevazione esaustiva delle attività, dei costi, della tipologia di prestazioni fornite, nonché di qualità, a tutte le strutture di lungodegenza della regione basato sul sistema RUG.

Per dare attuazione operativa al percorso di **Accreditamento Istituzionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private** della Regione Umbria – già da tempo avviato - si è previsto l'istituzione del "Centro Regionale per l'Accreditamento", composto da una Società di Certificazione dei Sistemi di Qualità in Sanità, dai valutatori di qualità formati, dalla Regione; tale centro sarà coordinato dalla Regione dell'Umbria.

La Società di Certificazione, che sarà operativa presumibilmente entro i **primi mesi del 2004**, gestirà tutte le attività di verifica (pre-audit, audit di accreditamento, post-audit) nonché quella parte di attività amministrativa relativa alla definizione di procedure, modulistica e rapporti.

Tale attività si concluderà nel mese di giugno 2005 dopo aver effettuato le verifiche di qualità di circa 100 strutture complesse sanitarie e/o socio-sanitarie pubbliche e private.

Le prime strutture saranno comunque accreditate presumibilmente **entro il mese di maggio 2004**.

Sul percorso "all'eccellenza" andranno valutati nel 2004 sia i risultati ottenuti sia l'eventuale ricorso ad analoghe esperienze.

Sul fronte dell'accreditamento dell'eccellenza, **nel 2004** verranno valutati i risultati della fotografia dell'organizzazione dell'ospedale Silvestrini di Perugia rispetto agli standard previsti dalla Joint Commission International (JCI), nonché l'eventuale ricorso ad analoghe esperienze.

Inoltre verranno svolte una serie di ulteriori attività per **migliorare la comunicazione, informazione ed immagine del SSR**.

A tal fine si prevede di emanare direttive volte a migliorare la comunicazione e la partecipazione dei cittadini, in particolare attivando dei comitati consultivi di utenti previsti dall'art.28 della L.R. n.3/98. Per rafforzare le funzioni svolte dall'Ufficio Relazioni con il Pubblico delle Aziende Sanitarie è necessario garantire sia attraverso direttive che interventi specifici una migliore organizzazione di questi Uffici e della rete dei punti di informazione ed ascolto a livello territoriale ed ospedaliero.

Migliorare l'accoglienza e la comunicazione negli ospedali sarà oggetto di una proposta progettuale da sperimentare nelle Aziende Sanitarie.

Il miglioramento, la sostenibilità e la qualificazione del sistema di welfare, passa anche attraverso **politiche di valorizzazione del personale sanitario**.

L'Accordo tra Governo, regioni e province autonome dell'8 agosto 2001, le disposizioni dello Stato in materia di organici, assunzioni di personale e razionalizzazione di enti e organismi pubblici, nonché in materia di assunzioni a tempo determinato ed indeterminato, impongono alla Regione, previo preliminare

confronto con le organizzazioni sindacali, l'adozione di misure organizzative volte alla individuazione di criteri, vincoli e limiti nella definizione delle dotazioni organiche e nella adozione delle conseguenti assunzioni per le aziende e gli enti del Servizio sanitario regionale.

In tale contesto occorre sviluppare, un **processo di responsabilizzazione delle direzioni aziendali** consistente nella implementazione delle seguenti procedure:

- Ridefinizione delle dotazioni organiche delle aziende sanitarie regionali tenendo conto prioritariamente delle risorse umane necessarie ad erogare le prestazioni dei livelli essenziali di assistenza;
- Predisposizione, da parte delle aziende, di piani annuali di reclutamento del personale, adottati tenendo conto:
 - degli indirizzi contenuti nel Piano sanitario regionale 2003-2005;
 - della situazione economico finanziaria dell'ente;
 - della programmazione strategia aziendale desumibile in particolare dai PAL;
- Responsabilizzazione delle direzioni aziendali circa il rigoroso rispetto dei limiti di spesa fissati dalla regione.

Per quanto riguarda lo **sviluppo dell'Osservatorio Epidemiologico Regionale**, le **attività 2004** riguarderanno:

- la redazione della prima relazione sullo stato di salute in Umbria e sulla salute prodotta dai servizi;
- studi, ricerche e convenzioni per supportare sul versante epidemiologico le attività del governo clinico.

Nel quadro del passaggio da una integrazione operativa ad una integrazione anche strategica, finalizzata ad inserire la componente salute sulla valutazione d'impatto ambientale, si procederà nel breve periodo alla attivazione del Comitato Regionale di Coordinamento specifico, costituito dai Direttori dei D.I.P., dal Direttore dell'A.R.P.A. e dai Direttori Provinciali della stessa, da delegati della Provincia di Perugia e Terni in materia ambientale, dal Direttore Sanitario dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale, dal Responsabile dell'OERU, presieduto e coordinato dalla Regione dell'Umbria.

Il Comitato dovrà, tra l'altro, definire e concordare:

1. i Piani di attività relativamente al monitoraggio ambientale, sulla base di priorità emergenti territoriali e/o dell'analisi epidemiologica;
2. le attività di vigilanza congiunta nell'ottica di un utilizzo razionale delle risorse e di rispetto delle competenze.

L'obiettivo strategico sopra citato può essere utilmente perseguito valutando progressivamente la effettiva attuazione delle indicazioni contenute nel PSR, puntando in particolare a valutare gli sviluppi ed esiti di intersectorialità e Governo della Salute, i processi ed esiti nel campo del Governo della Sanità, nonché a collegare la valutazione dei direttori generali delle aziende con la gestione della sanità.

A tale riguardo, una **prima valutazione dei Direttori Generali verrà effettuata a fine 2004**, sulla base dei seguenti criteri:

- assumerà il pareggio di bilancio come vincolo, anche in una prospettiva pluriennale;
- bilancerà le componenti di medio periodo con le urgenze non programmate dettate dalla legislazione subentrante, dando comunque un peso prioritario alle prime;
- avrà carattere sistemico, misurando molteplici aree di risultato;
- si avvarrà del potenziamento del ruolo della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio sanitaria, al fine di valorizzare il contributo delle collettività locali.

Ulteriore attività riguarda l'**adeguamento dell'organizzazione della Direzione regionale sanità** e servizi sociali ai compiti della programmazione sanitaria.

La definitiva adozione di un modello istituzionale di Servizio Sanitario che riconosce la totale responsabilità della Giunta in merito alle tematiche relative al governo della Sanità pone in maniera impellente il problema del potenziamento della struttura tecnica regionale per affrontare adeguatamente i nuovi compiti affidati a tale livello.

Questo comporta la necessità di:

- assegnare alla Direzione ed ai servizi che ne fanno parte la flessibilità organizzativa ed operativa necessaria per far fronte tempestivamente ai diversi scenari operativi, superando le modularità ed le rigidità imposti dal modello organizzativo vigente;
- ridefinire le dotazioni organiche in termini qualitativi e quantitativi prevedendo una quota di contratti a cadenza poliennale (minimo biennale massimo totale della legislatura) finanziabili anche con i budget assegnati alla Direzione;
- riconoscere l'urgenza di acquisire competenze professionali nei servizi e garantendo i margini di convenienza necessari a mantenere la presenza di professionisti di qualità;
- dare applicazione operativa alla unicità di sistema tra SSR e Aziende sanitarie rendendo fluido il travaso di competenze tra aziende e Direzione, sulla base di accordi a termine approvati

dalla Giunta, senza inibire la possibilità di attribuire in tale cornice responsabilità di struttura;

- garantire spazi e supporti adeguati alla varietà e complessità delle funzioni svolte.

Con riferimento all'**obiettivo strategico**: "Ammodernamento e razionalizzazione della rete ospedaliera" una prima linea di attività in merito alla **riorganizzazione della rete ospedaliera**, riguarderà la definizione all'interno dei PAL delle misure:

**Ammodernamento
e razionalizzazione
della rete
ospedaliera**

- a. riorganizzazione delle chirurgie e delle medicine sulla base dei reali bisogni assistenziali dei cittadini, verificando l'effettiva articolazione di funzioni tra ospedali di emergenza e di territorio, in modo da ottenere la massima appropriatezza nel ricorso alla degenza ospedaliera;
- b. le dotazioni aziendali di posti letto per tali attività, compreso il day surgery dovranno in via ottimale attestarsi intorno a 3,2 posti letto per mille abitanti %, essendo le indicazioni fornite dal PSR da intendere come dotazioni massime e comunque da autorizzare da parte regionale;
- c. attivazione del day service;
- d. ridefinizione dei percorsi sulla rete dell'emergenza (7 sedi regionali con un forte collegamento con il 118 e i servizi di area critica);
- e. attivazione degli ospedali di territorio, con efficiente collegamento con il 118, chirurgia programmata, medicina orientata alla gestione delle malattie cronico-degenerative dell'anziano collegata ad un modulo di RSA a degenza breve e una forte rete per la specialistica e diagnostica e l'ulteriore qualificazione dei punti nascita.

Per quanto riguarda il **Piano degli investimenti le attività prioritarie per il 2004** sono:

- Completamento ospedale comprensoriale di Foligno e contestuale attivazione progetto potenziamento tecnologico;
- Trasferimento attività prima stecca Silvestrini e riqualificazione area "Silvestrini" ai sensi dell'art.71 L.448/98;
- Espletamento di tutte le procedure amministrative di accorpamento degli ospedali Todi Marsciano, Castiglione del Lago e Città della Pieve;
- Accordo di programma per l'accorpamento degli ospedali di Amerino Narnese in un unico ospedale di territorio;
- Completamento hospice Città di Castello ai sensi della L.39/99;
- Inizio lavori ospedale comprensoriale Gubbio-Gualdo Tadino.

**Potenziamento e
qualificazione dei
servizi
territoriali e di
prevenzione**

Per quanto riguarda l'**obiettivo strategico** "Potenziamento e qualificazione dei servizi territoriali e di prevenzione", **nel corso del 2004**, con riferimento ai Patti per la salute:

- verrà rilanciato il patto per la salute mentale;
- verrà verificata la possibilità di sottoscrivere un patto per la salute delle donne e gli altri previsti dal PSR.

Per quanto riguarda il **Patto per la salute degli anziani**, sottoscritto nel corso del 2003, nel 2004 verrà realizzata la formazione di 700-900 anziani in materia di comportamenti positivi per la salute e appropriate modalità di interazione con il servizio sanitario. Questi anziani si incaricheranno, successivamente, di interagire con i 180.000 anziani circa che vivono in Umbria, 130.000 dei quali sono iscritti ai sindacati pensionati confederali.

Il **Patto per la salute nella scuola** rappresenta l'altro Patto entrato in fase operativa nella nostra regione e permetterà di uniformare gli approcci volti alla promozione ed educazione alla salute in questo fondamentale settore della società regionale, riducendo l'estrema eterogeneità degli approcci e delle tematiche poste all'attenzione degli studenti e del corpo docente.

In merito alla **prevenzione e attività del DIP**, si procederà a completare un sistema informativo regionale integrato per la Prevenzione, che colleghi funzionalmente i Dipartimenti di Prevenzione, l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale, l'A.R.P.A., l'I.N.A.I.L., l'I.S.P.E.S.L. e l'Assessorato Regionale alla Sanità.

Si procederà, attraverso specifici gruppi di lavoro regionali, a sviluppare linee di indirizzo tese a rendere omogenee e semplici le procedure più frequentemente adottate dai Servizi di Prevenzione. Dovrà essere ricostituita ed attivata nel breve periodo la Conferenza Permanente dei Servizi Veterinari, con il compito di migliorare il Sistema Integrato dei Servizi Veterinari (ASL, IZS, Regione, Facoltà di Medicina Veterinaria).

Altre attività prioritarie nel campo del potenziamento e qualificazione dei servizi territoriali e di prevenzione, riguardano:

- Consolidamento delle attività rivolte agli screening per il carcinoma di mammella ed cervice uterina;
- Avvio dello screening per il carcinoma dello colon retto;
- Avvio delle attività di counselling con medici di famiglia e pediatri, anche nel quadro delle interazioni previste nei patti per la salute;
- Consolidamento delle attività consultoriali di iniziativa e sperimentazione dell'IVG medica;
- Attivazione degli interventi precoci sul disagio giovanile.

Uno dei temi più importanti, anche nel campo della **valorizzazione e potenziamento dei servizi distribuiti nel territorio**, riguarda l'integrazione sociosanitaria. A questo proposito **nel 2004** si procederà a:

- Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento in attuazione del DPCM 14 febbraio 2001 in materia di integrazione socio sanitaria;
- Predisposizione dei programmi delle attività territoriali del distretto e attivazione di strumenti per il coordinamento interistituzionale;
- Censimento dei soggetti istituzionalizzati nelle strutture a valenza socio sanitaria;
- Valutazione dell'assegno di cura e sua riproposizione anche alla luce della normativa nazionale.

Rendere efficace e sostenibile l'integrazione socio sanitaria

In merito all'**obiettivo strategico** "Sviluppo delle funzioni di governo clinico" una prima linea di attività prioritarie riguarderà la **ridefinizione dell'organizzazione aziendale** in funzione del governo clinico. Essa sarà in primo luogo perseguita attraverso l'approvazione dei nuovi atti aziendali, di cui si è già trattato in precedenza.

Sviluppo delle funzioni di governo clinico

In secondo luogo si provvederà ad attivare le deleghe gestionali previste dal PSR per distretti, dipartimenti e presidi ospedalieri, nonché a negoziarne i piani di attività nell'ambito del governo clinico.

Una seconda linea di attività per lo sviluppo del governo clinico riguarderà l'**attivazione centri interaziendali**.

In particolare, saranno attivate **nel corso del 2004** alcune strutture che serviranno da riferimento per tutte le aziende sanitarie regionali, tra cui:

- l'Osservatorio regionale per l'appropriatezza prescrittiva;
- il Centro interaziendale per l'epidemiologia clinica, l'efficacia e l'appropriatezza, che sarà attivato presso la AO di Perugia ed opererà in stretto collegamento con l'osservatorio regionale sull'appropriatezza prescrittiva di cui sopra;
- il Centro interaziendale per la gestione del rischio clinico che sarà attivato presso la ASL n. 1.

Inoltre saranno sviluppati collegamenti con le regioni che già sono attive in questa direzione, in particolare con l'Emilia Romagna, al fine di attivare reciproci potenziamenti e sollecitare l'attenzione del governo nazionale che su questo argomento non sembra aver avviato alcuna iniziativa, né dimostrato alcun interesse.

Infine saranno attivate convenzioni con l'Istituto Mario Negri di Milano e con il Centro Cochrane, al fine di formare nostri operatori

nel settore delle revisioni sistematiche della letteratura scientifica, prevedendo già nel 2003 l'invio di un primo nucleo di operatori e l'attivazione di un bando per il 2004.

Un altro importante fattore per conseguire questo obiettivo strategico riguarda la **qualificazione delle attività dei servizi territoriali**. **Nel corso del 2004** si punterà a:

- la creazione delle equipe dei medici di medicina generale nei centri di salute;
- una più attenta gestione delle liste di attesa;
- la definizione di almeno due percorsi a livello regionale per la continuità assistenziale, uno relativo alla continuità assistenziale tra territorio e ospedale, l'altro relativo al rischio cardiovascolare globale;
- l'effettivo sviluppo della assistenza domiciliare integrata.

Per conseguire l'obiettivo di uno sviluppo delle funzioni di governo clinico, un importante filone di attività per il 2004 riguarderà **alcuni provvedimenti in materia di spesa farmaceutica** che – ovviamente – conseguono effetti oltre che in tema di appropriatezza prescrittiva anche sul versante della sostenibilità finanziaria del sistema.

Oltre alle attività indicate in quella sede, **nel corso del 2004** si provvederà alla :

- assunzione delle iniziative necessarie per mantenere la spesa farmaceutica regionale all'interno del 16% e di quella territoriale all'interno del 13%;
- attivazione dell'Osservatorio regionale per l'appropriatezza prescrittiva;
- attivazione di competenze finalizzate al miglioramento nonché alla valutabilità della appropriatezza prescrittiva in ambito ospedaliero, con particolare riferimento alle Aziende Ospedaliere ed all'Università;
- gestione delle previsioni relative alle nuove modalità di informazione scientifica sul territorio regionale;
- sostegno alle attività di farmacovigilanza;
- partecipazione alle attività formative previste dal patto per la salute degli anziani;
- verifica della sostenibilità degli accordi con le farmacie territoriali in merito alla distribuzione diretta e loro coinvolgimento nelle attività rivolte al miglioramento dell'appropriatezza nella dispensazione dei farmaci.

Un altro importante filone di attività per il conseguimento di questo obiettivo riguarderà il **potenziamento della funzione riabilitativa**. Le principali attività saranno:

- pianificazione dei profili di cura e delle linee guida per la riabilitazione delle disabilità a maggiore prevalenza;
- definizione dei percorsi di cura e integrazione sociale per le persone con grave cerebrolesione acquisita;
- applicazione estensiva dei percorsi definiti per persone con mielolesione (ad esempio USU-distretti);
- documento di ridefinizione organizzativa delle strutture riabilitative territoriali;
- ridefinizione delle tariffe per la riabilitazione ospedaliera e ambulatoriale;
- definizione dei percorsi di integrazione tra la riabilitazione dell'età evolutiva e dell'adulto;
- ripetizione, a distanza di 5 anni dello studio sull'attività della riabilitazione in Umbria nel periodo aprile giugno 2003;
- completamento dell'attivazione dei centri ausili aziendali e dei dipartimenti di riabilitazione;
- iniziale adeguamento del numero di posti letto di riabilitazione intensiva ed estensiva;
- applicazione dei percorsi prescrittivi ausili e protesi;
- pianificazione di un sistema informativo permanente in riabilitazione;
- definizione degli strumenti di comunicazione tra i nodi della rete (progetto riabilitativo, modalità di presa in carico, documentazione clinica etc.).

Uno dei temi più rilevanti e anche uno dei compiti più difficili per la programmazione sanitaria riguarda il **governo dello sviluppo delle alte specialità**.

In questo campo andrà evitata l'attivazione di servizi di alta specialità per i quali non sono istituiti bacini di utenza, tenendo ben presenti in questo campo le indicazioni della letteratura in tema di appropriatezza.

Infine, si procederà ad integrare con le linee di indirizzo relative alle modalità di introduzione ed avvio del governo clinico le seguenti azioni di piano:

- Prevenzione e controllo delle malattie trasmissibili;
- Promozione e tutela della salute della donna e dell'età evolutiva;
- Prevenzione e assistenza oncologica;
- Promozione e tutela della salute mentale;
- Dipendenze;
- Progetto cure palliative;
- Progetto "Potenziare le attività di genetica";
- Progetto prevenzione dei danni da incidente stradale.

Verrà inoltre predisposto una linea di indirizzo in materia di Prevenzione dell'obesità infantile.

Orientare le aree di eccellenza (SSR e Università) verso definiti e concordati settori di ricerca applicata

Per quanto riguarda l'**obiettivo strategico** "Orientare le aree di eccellenza (SSR e Università) verso definiti e concordati settori di ricerca applicata", nelle aree di eccellenza di SSN e Università si punterà ad entrare nella rete europea della ricerca concertando con l'Università un "Programma triennale per l'innovazione di processi assistenziali del SSR", almeno nei campi della:

- diabetologia;
- ontogenetica;
- neurorigenerazione;
- riabilitazione neurologica;
- oncoematologia.

Per quanto riguarda l'obiettivo strategico "Sicurezza nei luoghi di lavoro",

Sicurezza nei luoghi di lavoro

il PSR 2003/05 prevede alcune attività già avviate che sono di seguito specificate e alcune attività da potenziare nel periodo di vigenza del Piano, che saranno definite nei dettagli operativi attraverso specifici atti:

- attuazione della revisione di procedure/attività non prioritarie;
- definizione di strategie di vigilanza integrata con gli altri soggetti istituzionali;
- istituzione presso la Regione dell'Umbria di apposite competenze per prevenire ed arginare il fenomeno del "mobbing";
- garanzia di adeguate forme di assistenza all'utenza presso tutti i Servizi;
- prosecuzione del percorso già intrapreso con la formulazione di "linee guida" mirate a determinate tipologie lavorative;
- particolare attenzione alla prevenzione rischi e danni nei comparti a maggior rischio: metalmeccanico, costruzioni, agricoltura e legno;
- attività di vigilanza e controllo rivolta alle fasce di lavoratori sottoposte a particolare tutela normativa.

Poiché tali attività devono essere realizzate tramite la messa a regime dei Servizi PSAL (compreso il completamento dotazione organica per le diverse professionalità), dovrà prendere l'avvio il processo di accreditamento dei Servizi, la revisione delle procedure e la promozione della appropriatezza delle prestazioni nell'ottica dell'ISO 2000, la messa a regime del sistema informativo e dei sistemi relazionali interni ed esterni.

Tra le attività avviate è prevista, **nell'anno 2004**, la prosecuzione dei quattro progetti esecutivi triennali per la prevenzione nei luoghi

di lavoro su problematiche prioritarie a livello regionale concordate con i servizi PSAL delle ASL.

In particolare:

- **Progetto cancerogeni:** si procederà alle attività di controllo e campionamento su tutto il territorio regionale, essendo state individuate le imprese soggette al controllo. A tal fine sarà avviata l'attività di collaborazione con l'Università (Ist. Medicina del Lavoro e Tossicologia Professionale ed Ambientale).
- **Amianto:** proseguirà l'attività, presso la ASL di Terni, dell'ambulatorio unico regionale per lo screening e il follow up dei casi selezionati in tutte e quattro le ASL; inoltre sarà messa a regime presso le ASL n. 2 e n. 4, l'attività dei Laboratori di Igiene Industriale per l'analisi di primo livello dei substrati sospetti di contenere amianto.
- **Sistema informativo:** tre sono gli interventi principali:
 - proseguirà la elaborazione dei dati Infocamere relativi alle Attività produttive presenti sul territorio Umbro con distribuzione alle ASL di quelli relativi al proprio territorio.
 - La Banca Dati nazionale relativa al progetto "Nuovi Flussi Informativi" concordata tra INAIL/ ISPESL/ Regioni, al fine di permettere l'utilizzo di tutte le informazioni in essa contenute agli operatori delle ASL dovrà essere integrata con dati aggiornati anno per anno per permettere ulteriori elaborazioni. Inoltre, a partire dal 2004 saranno elaborati, distribuiti alle ASL e pubblicati, i dati che l'INAIL regionale sta fornendo sull'andamento degli Infortuni e le Malattie professionali nella nostra regione nel corso dell'anno 2002, suddivisi per Comune.
 - Per quanto riguarda il Sistema informativo delle Unità Operative Impiantistiche, potrebbe essere rivalutato sulla base di quanto verrà stabilito, entro la fine dell'anno, relativamente alle attività e alla organizzazione delle stesse secondo quanto indicato dal PSR 2003/2005.
- **Formazione dei formatori:** entro gennaio 2004 sarà completata la formazione degli operatori e dal prossimo anno, prima in via sperimentale e poi a regime, sarà avviata l'attività di educazione alla prevenzione presso alcune scuole tecniche.

Progetto infortuni mortali: sarà avviato, per proseguire fino al 2005, il Progetto di ricerca finalizzata, finanziato dal Ministero della Salute e presentato dall'ISPESL insieme a diverse regioni, sulla Conduzione e registrazione delle inchieste infortuni, in particolare per quelli mortali, in collaborazione con l'INAIL regionale.

Per la **Prevenzione in agricoltura**, nel corso dei **primi mesi 2004** partirà la sperimentazione degli strumenti informativi previsti per poi andare a regime .

Inoltre, in attuazione della convenzione sottoscritta con l'ENAMA, il Comitato Tecnico e ha definito il programma di attività per l'anno 2004 che prevede la partecipazione congiunta ad AGRIUMBRIA, AGRITAB, la manifestazione sulla filiera dell'olio, la partecipazione degli operatori ASL ai corsi ENAMA sulle macchine agricole, l'utilizzo di materiale normativo, informativo e divulgativo.

Concluso il progetto nazionale **Monitoraggio sull'attuazione del D.lgs 626/94**, nel **2004** sarà presentato il report regionale per un confronto con tutti i soggetti che a livello regionale lavorano per la prevenzione nei luoghi di lavoro, soprattutto con le associazioni datoriali e dei lavoratori, per le valutazioni e le prospettive che ne derivano.

Nell'ambito dell'attività per la **prevenzione ed il controllo delle malattie trasmissibili** si procederà alla elaborazione di una Linea di Indirizzo Regionale Vincolante per fronteggiare l'eventuale insorgere di eventi imprevedibili e/o per le malattie ad alta infettività (esempio: botulino, SARS, etc.).

3.4.2 Protezione sociale

Il Patto per lo sviluppo individua quale prima problematica per il perseguimento degli obiettivi di riqualificazione e potenziamento del sistema di welfare quella della sua sostenibilità finanziaria.

La questione è divenuta nel corso dell'anno 2003 di cruciale e delicata importanza a seguito delle scelte del Governo che ha deciso di diminuire dell'7,85% rispetto all'anno 2002 gli stanziamenti del Fondo indistinto afferente al Fondo Nazionale per le Politiche sociali grazie al quale in Umbria, negli anni 2001 e 2002, sono stati avviati nuovi servizi.

L'apparente incremento delle risorse rispetto alle somme assegnate nel 2002 è determinato da € 2.643.154,00 vincolato a favore delle coppie di nuova costituzione e di sostegno alla natalità. Tale cifra, pertanto, va a decurtare di € 1.064.730,26 gli stanziamenti per i servizi attivati grazie al Fondo indistinto della legge 328/2000.

Il quadro nazionale in cui si devono pertanto inserire le scelte politiche dell'Umbria dei prossimi anni è dato da un quadro politico che per finanziare le giovani coppie e gli asili nido aziendali taglia risorse ai servizi sociali territoriali come quelli afferenti, ad esempio, alla legge 285/97 - che ha consentito l'attivazione di una serie di servizi e interventi per l'infanzia e l'adolescenza, tra cui i servizi integrativi al nido - o alla legge 162-98 a favore delle persone con disabilità grave.

La situazione si aggrava per l'anno 2004 in quanto si consolida una politica di ulteriore riduzione di risorse da parte del Governo. Infatti, a fronte di interventi straordinari previsti in finanziaria (peraltro senza alcun aggancio programmatico che dia garanzia di continuità ai servizi che si attivano) per un totale di 200 milioni di Euro, vengono decurtati dal fondo indistinto 600 milioni di Euro procurando una diminuzione netta delle risorse da destinare alle Regioni di 400 milioni di Euro.

L'impegno della Regione di mantenere, qualificare, trasformare e potenziare i servizi già attivi su tutto il territorio regionale si scontra quindi con il mutato scenario politico nazionale già realizzato e con quello preannunciato per gli anni futuri che profila ancora tagli consistenti ai trasferimenti alle regioni e ai comuni. A tutto ciò si aggiunge l'attuazione del DPCM 14 febbraio 2001 sull'integrazione socio-sanitaria che prevede la compartecipazione dei Comuni alla spesa di servizi storicamente a carico del comparto sanità con ulteriori aggravii di spesa per le amministrazioni comunali non supportate da aumenti di trasferimenti di risorse.

A tale proposito la scelta scaturita dal tavolo di aprire una vertenza nazionale che vedesse le Regioni, i Sindacati, i rappresentanti dell'associazionismo, del Terzo Settore e delle categorie sociali mobilitati insieme al fine di favorire l'emanazione dei LIVEAS (livelli essenziali di assistenza) da parte del Governo, non ha ancora prodotto risultati definitivi, ma ha già fatto raggiungere una posizione unitaria tra le Regione, le quali, sollecitando il Governo ad una rapida definizione dei LIVEAS e del loro conseguente finanziamento, hanno congiuntamente richiesto il mantenimento degli obiettivi del Piano Nazionale per gli interventi sociali vigente, al fine di non svuotare di contenuti la legge 328/2000 e di garantire riferimenti omogenei su scala nazionale.

Il percorso avviato nella regione a partire dal Piano sociale regionale 2000-2002 vede la situazione umbra molto mutata: gli Ambiti territoriali stanno attuando i Piani di zona giunti ormai alla seconda generazione ed è stata avviata, in tutti gli Ambiti territoriali, la sperimentazione degli uffici della cittadinanza, cardine dell'innovazione del sistema regionale di welfare.

Anche a fronte di un mutato scenario nazionale è necessario proseguire nel cammino con l'approvazione e realizzazione del nuovo Piano sociale e l'attivazione dell'Osservatorio sociale, punto nodale per la programmazione strategica nel settore.

Si ritiene di dover mantenere anche per il Dap 2004-2006 gli **obiettivi generali** del Patto per lo sviluppo che rispecchiano, proprio per la loro strategicità, le esigenze e priorità della Regione. Pertanto gli obiettivi della Azione strategica “Riqualficazione e sostenibilità del sistema di welfare, tutela del diritto alla salute e promozione dei diritti di cittadinanza” riferiti alla politica “Protezione sociale” restano quelli previsti nel Dap 2003-2005 e sono:

**Gli obiettivi
strategici
2004-2006**

1. Affermare una cultura della protezione sociale e della promozione umana come fattori strategici dello sviluppo della comunità locale reinterpretando le politiche sociali come parte integrante e inscindibile di una strategia di sviluppo territoriale, coniugando qualità sociale e qualità dello sviluppo. Occorre a tale proposito, sottolineare la rilevanza che assume il tema dell'immigrazione, in quanto gli immigrati costituiscono una componente essenziale per la crescita dell'economia umbra e come, conseguentemente, il sostegno ai processi di stabilizzazione e integrazione dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie sia uno degli obiettivi fondamentali dell'azione strategica “welfare”;
2. Affermare e perseguire il principio universalistico del sistema socio assistenziale realizzando servizi per tutti i cittadini garantendo omogeneità di trattamento e pari opportunità indipendentemente dal luogo di residenza e di lavoro;
3. Perseguire gli obiettivi generali della inclusione e qualità sociale, della sicurezza civile e della promozione dei diritti di cittadinanza, con particolare attenzione a quelle situazioni, familiari e individuali, a rischio di facile e rapido scivolamento verso la soglia dell'indigenza. Anche a tale proposito occorre approfondire i criteri di applicazione dell'ISEE unitamente ai criteri e relativa soglia di accesso ai servizi al fine di offrire una guida per l'applicazione unitaria e condivisa sul territorio regionale dei criteri di partecipazione alla spesa;
4. Consolidare l'area dell'economia sociale promuovendo e sviluppando il ruolo del terzo settore con particolare riferimento alla riqualficazione professionale e alle condizioni di lavoro degli addetti;
5. Completamento e realizzazione di strutture e servizi finalizzati ai non autosufficienti (progetto “Dopo di noi”), riduzione dell'istituzionalizzazione delle persone anziane autosufficienti attraverso l'incremento di modalità alternative quali gruppi appartamento, case famiglia, centri diurni;

6. Consolidare e realizzare servizi tesi a rendere più agevole la vita quotidiana delle famiglie (centri per le famiglie e l'età adulta, mediazione sociale e familiare, formazione, prestiti d'onore, interventi di sostegno per la casa, centri ricreativi per bambini, ampliamento offerta di asili nido e delle attività integrative agli asili nido animazione del tempo libero, sostegno alle attività educative, tempi delle città e degli spazi urbani a misura delle donne e dei bambini).

Si descrivono di seguito, per ciascuno di essi, le attività prioritarie per l'anno 2004, condivise nell'apposito Tavolo tematico.

L'attività prioritaria per l'anno 2004, che interseca tutti gli obiettivi strategici sopra indicati è rappresentata dalla elaborazione del nuovo **Piano sociale regionale**, strumento di programmazione settoriale che esplicita le scelte politiche di medio periodo guardando al sociale come parte integrante e inscindibile di una strategia complessiva di sviluppo territoriale.

Altrettanto trasversale al nuovo impianto del sistema complessivo di welfare è la modifica della Legge regionale 3/1997 "Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio assistenziali" per ridisegnare tra le altre l'assetto delle competenze istituzionali nel settore dopo le innovazioni introdotte dalla legge 328/2000.

L'impianto della legge regionale non contrasta nettamente con i principi introdotti dalla legge quadro ma risulta opportuna la sua modifica a seguito delle novità giuridiche, sociali e culturali intervenute negli ultimi anni.

Con riferimento all'**obiettivo strategico** "Affermare e perseguire il principio universalistico", la "messa a regime" degli Uffici della cittadinanza su tutto il territorio regionale con uno standard di 1:20.000 abitanti rappresenta la principale attività prevista. Questa azione verrà realizzata a seguito della conclusione della sperimentazione (prevista per il mese di **luglio 2004**).

**Affermare e
perseguire il
principio
universalistico**

Per il finanziamento degli Uffici della cittadinanza la Regione ha stanziato complessivi € 3.900.000 nel corso degli anni 2001, 2002 e 2003, l'impegno dovrà essere quello di mantenere od aumentare il finanziamento per la sostenibilità finanziaria del servizio. Occorre mettere a regime l'applicazione dell'ISEE insieme alla definizione della soglia di accesso alla fruizione dei servizi istituendo un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti delle istituzioni e delle parti sociali al fine di determinare gli orientamenti generali.

**Perseguire gli
obiettivi generali
della inclusione e
qualità sociale**

Con riferimento all'**obiettivo strategico** "Perseguire gli obiettivi generali della inclusione e qualità sociale" l'attività prioritaria per il 2004 è costituita dall'attivazione dell'Osservatorio sociale e del sistema informativo (Progetto "Verso l'Osservatorio sociale regionale").

L'art. 37 della L.R. 3/97 già prevedeva l'istituzione dell'Osservatorio Sociale Regionale quale strumento di supporto all'attività di programmazione e verifica degli interventi di politica sociale, a tale fine è stato raggiunto un accordo convenzionale con l'Agenzia Umbria Ricerche (AUR) per la realizzazione dell'Osservatorio e la messa a punto degli strumenti del sistema informativo.

All'interno del progetto verrà realizzata una banca dati che monitorerà i dati relativi a: minori stranieri non accompagnati, adozioni internazionali, affido e comunità residenziali per minori, abuso e maltrattamento minori

**Completamento e
realizzazione di
strutture e
servizi finalizzati
ai non
autosufficienti**

Con riferimento all'**obiettivo strategico** "Completamento e realizzazione di strutture e servizi finalizzati ai non autosufficienti; riduzione dell'istituzionalizzazione delle persone anziane autosufficienti" attraverso l'incremento di modalità alternative quali gruppi appartamento, case famiglia, centri diurni" il comparto sociale è direttamente impegnato in particolare solo in merito all'ultima parte dell'obiettivo.

L'attività **prioritaria per l'anno 2004** riguarda la approvazione del regolamento in materia di autorizzazione al funzionamento e dell'accreditamento delle strutture sociali residenziali e semiresidenziali.

A norma del nuovo art.43 della legge regionale 3/97 la regolamentazione, a cura della Giunta regionale, dovrà garantire un "sistema di qualità di sociale" ovvero un sistema in cui regole, incentivi e controlli assicurino che i servizi accreditati siano orientati alla qualità in termini di adeguatezza ai bisogni, efficacia di metodi e di interventi, uso ottimale delle risorse. L'accREDITAMENTO risulta inoltre l'unico strumento grazie al quale si possono instaurare rapporti contrattuali tra P.A. e privati gestori dei servizi.

**Consolidare l'area
dell'economia
sociale
promuovendo e
sviluppando il
ruolo del terzo
settore**

Con riferimento all'**obiettivo strategico** "Consolidare l'area dell'economia sociale promuovendo e sviluppando il ruolo del terzo settore con particolare riferimento alla riqualificazione professionale e alle condizioni di lavoro degli addetti Terzo settore" attività prioritarie per l'anno 2004 sono:

- L'attuazione della legge 383/2000 attraverso la conclusione dei procedimenti di revisione delle leggi regionali 12/93 e 15/94

sulla cooperazione e sull'associazionismo di volontariato e di promozione sociale anche al fine di procedere all'emanazione di appositi atti di indirizzo per regolamentare i rapporti tra Enti Locali e Terzo Settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona (art.5 c. 3 della legge 328/2000)

- la formazione degli operatori. Verranno definiti i curricula dei profili professionali degli operatori intermedi del settore sociale. Verranno individuati e possibilmente avviati appositi percorsi formativi, in collaborazione con l'Università degli Studi di Perugia, prevedendo un sistema di crediti per gli operatori già attivi. Nel triennio 2004-2006 verrà portata a conclusione la riqualificazione degli operatori di base in Operatori socio-sanitari. Per quanto riguarda in particolare il settore dell'infanzia-adolescenza, nel 2004 proseguirà il percorso formativo dedicato agli operatori dei servizi e del terzo settore sul tema "Il lavoro per progetti" e "Il Lavoro in equipe" con la collaborazione dell'Università degli Studi di Perugia;

In merito all'**obiettivo strategico** "Perseguire gli obiettivi generali della inclusione e qualità sociale, della sicurezza civile e della promozione dei diritti di cittadinanza", con particolare attenzione a quelle situazioni, familiari e individuali, a rischio di facile e rapido scivolamento verso la soglia dell'indigenza" si prevede di elaborare un'azione di sistema regionale destinata alle famiglie a rischio di povertà.

Perseguire gli obiettivi generali della inclusione e qualità sociale, della sicurezza civile e della promozione dei diritti di cittadinanza

Nel corso degli anni 2001/2003 sono stati stanziati complessivi € 726.434,40 a valere sul Fondo nazionale per le politiche sociali per l'attivazione a cura del tavolo del Patto di tale azione regionale che andrà ad incidere su quanti (anziani, disabili, giovani in cerca di occupazione, lavoratori di settori non garantiti, lavoratori precari, famiglie monoreddito o monoparentali ecc.), nella nostra regione, pur non potendo essere definiti poveri nel senso esclusivamente economico del termine si trovano in condizioni personali, familiari e sociali che possono innescare "circuiti di povertà".

Data la complessità dell'azione non risulta semplice definire la tempistica di attuazione

Con riferimento all'**obiettivo strategico** "Consolidare e realizzare servizi tesi a rendere più agevole la vita quotidiana delle famiglie (centri per le famiglie e l'età adulta, mediazione sociale e familiare, formazione, prestiti d'onore, interventi di sostegno per la casa, centri ricreativi per bambini, ampliamento offerta di asili nido e delle attività integrative agli asili nido animazione del tempo libero, sostegno alle attività educative, tempi delle città e degli spazi

Consolidare e realizzare servizi tesi a rendere più agevole la vita quotidiana delle famiglie

urbani a misura delle donne e dei bambini)”, nel triennio 2004-2006 verrà costituito un tavolo di lavoro interassessorile per l’applicazione della legge 53 del 8 Marzo 2000 “Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città”.

3.4.3 Immigrazione

Il “Dossier statistico Immigrazione 2003 della Caritas italiana”, ipotizzando 600.000 regolarizzati alla fine della “sanatoria” della Legge Bossi-Fini, arriva a quantificare la presenza totale in Italia nell’anno 2003 degli immigrati tra le 2.400.000 e le 2.500.000 unità. L’incidenza di cittadini stranieri sulla intera popolazione italiana sarebbe quindi pari al 4,2%, avvicinandosi alla media europea. Le previsioni per i prossimi anni indicano un aumento considerevole dei flussi migratori verso il nostro paese, come ampiamente descritto nell’apposita sezione del Capitolo 2. L’Italia, per oltre un secolo terra di emigrazione, si trova oggi, quindi, di fronte ad un repentino cambiamento di ruoli. 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. Sulla base dei più recenti dati a disposizione, relativi agli stranieri soggiornanti (30.965 a fine 2002), l’Umbria si colloca tra le regioni che hanno registrato un aumento al di sopra della media. Un altro dato estremamente significativo è il costante aumento della percentuale di stranieri sulle nuove assunzioni. Tenuto conto delle domande presentate a fine 2002 per la regolarizzazione (13.852, delle quali 10.387 in Provincia di Perugia e 3.465 in Provincia di Terni) e sommati tutti i dati possiamo stimare in **circa 44.800 il numero di immigrati regolari presenti in Umbria nel 2003, con una incidenza di circa il 5,3% della popolazione residente, percentuale superiore alla media italiana e quasi coincidente con la media europea.**

**L’immigrazione
quale fattore
di crescita
della società
regionale**

Tra gli aspetti emergenti di maggiore importanza in assoluto va, pertanto, considerato l’affermarsi, anche in Umbria, di significativi processi di stabilizzazione destinati in vario modo a modificare l’impatto dell’immigrazione sulla società d’accoglienza. Superata la fase dell’emergenza questa regione punta a sviluppare una politica di integrazione più organica e rispondente agli specifici progetti migratori dei nuovi cittadini. Coerente con questa impostazione è quanto scritto nel Piano sociale regionale, quando si afferma “...si tratta ora di

corrispondere in modo più compiuto all'esigenza di considerare gli immigrati come soggetti e cittadini a pieno titolo, ponendosi in un'ottica di trasformazione e ridefinizione di tutti i servizi per adeguarli alle esigenze della nuova utenza".

L'invecchiamento della società umbra riduce progressivamente la forza lavoro che sostiene i costi del sistema sanitario e del sistema pensionistico.

Molte piccole e medie imprese, che costituiscono la struttura portante dell'economia regionale, senza il contributo dei lavoratori stranieri dovrebbero chiudere o ridurre drasticamente la produzione, mentre aumenta la domanda di attività di assistenza agli anziani, cura ed aiuto domestico, di lavori socialmente utili.

Per tutte queste ragioni, gli immigrati costituiscono una componente essenziale dell'economia umbra, della sua crescita. Un'economia più dinamica e una società più vitale, grazie allo scambio culturale, relazionale, affettivo che con essi si instaura.

Le sfide che ci attendono richiederanno sempre di più il sostegno dei lavoratori stranieri; gli immigrati hanno, in questa regione, e sempre più avranno, un ruolo sociale ed economico per contribuire alla creazione di nuova ricchezza.

L'**obiettivo strategico** della azione strategica "Welfare" riferito alla politica "Immigrazione" è menzionato espressamente nel Patto per lo sviluppo riguarda il "Sostegno ai processi di stabilizzazione e integrazione dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie".

L'immigrazione è materia connotata dal carattere della trasversalità, essendo ad essa riconducibili una molteplicità di funzioni e compiti che in vario modo si intersecano con altre materie o in esse confluiscono: lavoro, istruzione, formazione, cultura, politiche sociali e assistenza sanitaria, abitazione, sicurezza etc.

Tra gli impegni assunti dalla Regione con il Patto per lo sviluppo c'è quello del pieno utilizzo delle risorse finalizzate al sostegno delle politiche di integrazione degli immigrati.

Le **attività prioritarie per il 2004** volte al sostegno dei processi di stabilizzazione e integrazione dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie, sono le seguenti:

- azioni positive per la integrazione, con particolare riferimento alla rimozione degli ostacoli all'inserimento lavorativo degli immigrati;
- programmi di alfabetizzazione e corsi di lingua italiana per immigrati, programmi seminariali su cultura e istituzioni italiane;

**Sostegno ai
processi di
stabilizzazione e
integrazione dei
lavoratori
immigrati e delle
loro famiglie**

- iniziative di educazione interculturale in ambito scolastico ed extrascolastico;
- iniziative di sensibilizzazione sulle tematiche della immigrazione e volte ad una corretta informazione sul fenomeno;
- iniziative di educazione alla legalità, iniziative volte alla prevenzione e recupero di fenomeni di marginalità ed al contrasto della devianza;
- azioni innovative per agevolare l'accesso all'abitazione.

Per la realizzazione delle attività sopra descritte verranno utilizzati i programmi annuali previsti (con le relative fonti finanziarie):

- dalla L.R.n.18/90;
- dal Testo Unico della immigrazione (D.Lgs.n.286/98);
- dalla normativa sul sociale;
- dagli Accordi di Programma in materia di immigrazione tra la Regione Umbria ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con particolare riferimento a quello per la alfabetizzazione e formazione linguistica degli immigrati.

3.4.4 Politica per la casa

**Quadro
generale di
riferimento**

L'attività relativa a questa area di intervento sarà fortemente caratterizzata dalle novità introdotte dalla nuova legge in materia di edilizia residenziale pubblica approvata alla fine del 2003. Si tratta della prima legge regionale in materia dopo la riforma del Titolo V della Costituzione che attribuisce alle Regioni piena competenza sull'edilizia residenziale pubblica.

Con tale normativa la Regione si propone di delineare un nuovo quadro normativo di riferimento e di dare risposte ai nuovi bisogni abitativi, soprattutto per anziani e studenti, senza dimenticare che permangono molte sacche di povertà che richiedono alloggi pubblici a canone sociale nei confronti dei quali si interverrà anche mediante il riordino delle assegnazioni e della determinazione dei canoni di locazione. Verranno inoltre sviluppati interventi che integrino la politica della casa con la politica della riqualificazione della città, puntando sullo strumento dei Programmi urbani complessi.

Il settore della Politica della casa è caratterizzato ormai da alcuni anni da una progressiva riduzione delle risorse statali disponibili, per far fronte a tale situazione la legge favorirà l'attivazione e la ricerca di possibili sinergie tra interventi con contributo pubblico e quelli finanziati esclusivamente da privati.

Nell'ambito dell'**obiettivo strategico** "Perseguire gli obiettivi generali della inclusione e della qualità sociale, della sicurezza civile e della promozione dei diritti di cittadinanza, con particolare attenzione a quelle situazioni, familiari ed individuali, a rischio di

facile e rapido scivolamento verso la soglia dell'indigenza", in continuità con quanto stabilito nei precedenti documenti di programmazione, verranno gestite le risorse del Fondo per la locazione di cui all'art. 11 della L. n. 431/98 e quelle messe a disposizione dai Programmi "Alloggi in affitto per gli anziani del 2000" e "20.000 Abitazioni in affitto", introdotti dalla L. n. 21/2001.

Perseguire gli obiettivi generali della inclusione e della qualità sociale, della sicurezza civile e della promozione dei diritti di cittadinanza

Le **attività prioritarie per il 2004** sono le seguenti:

- Approvazione delle norme regolamentari (Scadenza 31/12/2004);
- Predisposizione del Piano triennale (Scadenza 31/12/2004).

Verranno inoltre realizzati interventi con le risorse previste nell'**Accordo di programma per l'edilizia agevolata** per incrementare l'offerta di alloggi in locazione a canone controllato o in proprietà, attraverso la nuova costruzione e il recupero di immobili esistenti.

E' inoltre prevista, in attuazione dell'art. 46, comma 2, della L. 289/2002 (Legge Finanziaria 2003), l'attivazione di interventi in favore delle giovani coppie per l'acquisto della prima casa, per i quali la Regione provvederà alla definizione della normativa di carattere generale che consentirà ai Comuni di procedere all'emanazione dei bandi per la concessione dei contributi in conto capitale.

In questo campo le attività riguardano l'approvazione delle norme generali per l'emanazione dei bandi da parte dei Comuni (**Scadenza 30/04/2004**).

Per tale tipologia di interventi verranno utilizzate risorse provenienti dal Fondo per le politiche sociali regionale, per 1.000.000 di Euro, e risorse derivanti dall'Accordo di programma per l'edilizia agevolata per ulteriori 1.000.000 di Euro.

In merito al **sostegno alla locazione le attività prioritarie per il 2004** sono le seguenti:

- Art. 11, L. 431/98: attività di erogazione dei contributi (Scadenza 31/08/2004);
- Programma "Alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000": gestione delle risorse finanziarie (Scadenza 30/06/2004);
- Programma "20.000 Abitazioni in affitto": gestione delle risorse finanziarie (Scadenza 30/06/2004).

Per quanto riguarda gli interventi previsti dalla L. n. 431/98 è previsto un finanziamento pari ad Euro 3.678.897,34 derivante dalla Legge Finanziaria 2004. A tale importo dovranno essere

aggiunte risorse regionali per far fronte, almeno in parte, al fabbisogno evidenziato dai Comuni, di gran lunga superiore alle risorse disponibili.

E' ancora in corso di definizione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti la definizione delle risorse da destinare alla Regione per il Programma "Alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000", mentre per il **Programma "20.000 abitazioni in affitto"**, gli interventi saranno finanziati dal comma 2 dell'art. 3 della L. n. 21/01 e dall'art. 145, comma 33, della L. n. 388/00 che mettono a disposizione limiti d'impegno quindicennali attraverso i quali si prevede l'attivazione di un mutuo pari a circa Euro 7.281.894,38.

In materia di superamento delle **barriere architettoniche** negli ambiti privato, pubblico e culturale, **nel corso del 2004**, si procederà alla predisposizione della relativa legge regionale con lo scopo di riordinare la materia, di proporre nuove regole e strumenti attuativi e di ridefinire le procedure di accesso ai finanziamenti previsti dalla L. 13/89.

Verrà inoltre dato particolare rilievo ad azioni di informazione e sensibilizzazione verso questa tematica, ed alla definizione di una idonea strumentazione tecnica per la corretta applicazione delle norme.

Per tale settore di intervento, non si prevede la possibilità di reperire risorse finanziarie a livello statale; per far fronte al fabbisogno stimato in Euro 1.800.000, sarà pertanto necessario rifinanziare per l'anno 2004 la L.R. n. 19/02 per un importo almeno pari ad Euro 516.000.

3.5 Politiche attive del lavoro

Quadro
generale di
riferimento

Il contesto legislativo nazionale negli ultimi anni è stato profondamente modificato con l'introduzione di elementi di flessibilizzazione e di ammodernamento del complessivo sistema del mercato del lavoro attraverso il "Pacchetto Treu". Nel 2003, sono state apportate ulteriori modifiche al quadro legislativo, peraltro con numerosi contrasti da parte di alcune forze sociali; in particolare con l'entrata in vigore del Decreto Legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 contenente disposizioni modificative e correttive del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, recante norme per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, si sono apportate sostanziali modifiche al sistema del collocamento previgente. Il Parlamento ha, inoltre, votato la legge 14 febbraio 2003, n. 30 contenente la delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro, anch'essa fortemente criticata da diverse forze sociali per le ulteriori innovazioni introdotte in tale ambito.

Il Governo ha provveduto ad attuare la delega, per quanto concerne gli aspetti relativi al mercato del lavoro ed occupazione, con l'adozione del relativo decreto legislativo di attuazione pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 10/10/ 2003.

Siffatto impianto normativo -indipendentemente dalle considerazioni sulla sua complessiva filosofia - risulta caratterizzato dal riconoscimento alle Regioni di svariate competenze in ordine alla regolamentazione di molteplici aspetti della materia oggetto di riforma; ciò comporterà un ruolo attivo della Regione Umbria in termini di gestione anche in considerazione delle numerose problematiche che tale legge presenta.

Per questa Azione strategica le priorità per il 2004, così come condivise nell'apposito Tavolo tematico, sono:

- Linee guida per l'attuazione della Legge Regionale n. 11/2003;
- POR Ob. 3 2000-2006;
- Sviluppo del sistema formativo integrato.

**Le priorità
per il 2004**

Per il complesso degli obiettivi dell'Azione, si illustrano di seguito le attività da porre in essere nell'anno 2004, all'interno delle quali sono state più specificatamente descritte anche le attività prioritarie sopraindicate.

La Regione dell'Umbria, con legge 23 luglio 2003, n. 11, ha individuato una disciplina quadro in ordine agli interventi di politica attiva del lavoro. La stessa legge ha anche regolamentato il Fondo Regionale per l'occupazione dei disabili ed ha istituito, disciplinandone il funzionamento, il Comitato Regionale per la gestione del fondo stesso.

Migliorare il funzionamento del **mercato del lavoro** ed alzare il **tasso di occupazione** rappresentano gli obiettivi di fondo di una politica del lavoro, fermo restando che l'efficacia delle politiche attive del lavoro dipende strettamente dalla natura e dalla pertinenza del loro collegamento a politiche di sviluppo orientate alla qualità.

Il perseguimento di una “**buona e piena occupazione**” passa a sua volta attraverso l'aumento del tasso di attività (in particolare femminile e giovanile), la stabilizzazione del lavoro precario e l'emersione di quello irregolare, il contrasto al fenomeno crescente della disoccupazione di lunga durata, il contrasto alla disoccupazione ad alta scolarità tramite la riqualificazione dei contenuti professionali. In questo contesto, assume quindi particolare valore la sperimentazione di percorsi integrati di orientamento, formazione, ingresso al lavoro che prevedano

anche forme di sostegno al reddito come azione di politica attiva del lavoro.

Nell'ottica del rafforzamento del tessuto socio – economico – produttivo del sistema regionale umbro, gli obiettivi strategici che si prevede di attuare nell'arco del 2004 si muovono da un lato verso la stabilizzazione di quanto già realizzato e avviato nel precedente anno in coerenza con gli obiettivi generali individuati nel Patto per lo sviluppo, dall'altro verso l'attivazione di strumenti programmatici ed operativi volti in particolare a creare le condizioni per l'innalzamento della qualità del sistema Regione Umbria.

**Gli obiettivi
strategici
2004-2006**

In particolare, all'interno dell'Azione strategica Politiche attive del lavoro, si riconfermano gli obiettivi strategici individuati nel Patto per lo sviluppo e nel Dap 2003-2005:

- miglioramento della coerenza e del raccordo tra processi formativi e mondo del lavoro, tramite la rilevazione dei fabbisogni formativi ed il monitoraggio e valutazione permanenti dei risultati, avvalendosi a tal fine anche degli enti bilaterali, valorizzati e sostenuti relativamente alle funzioni: ricerca e analisi dei fabbisogni di competenze e professionalità; raccordo programmatico per la gestione dei fondi interprofessionali per la formazione continua; formazione e informazione relativa a salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; sostegno al reddito a favore di lavoratori interessati da crisi aziendali nei settori scoperti da ammortizzatori sociali, nell'ambito di progetti mirati e integrati di formazione, riqualificazione, reingresso nel mondo del lavoro;
- aumento del tasso di attività con particolare riferimento alla partecipazione femminile e giovanile;
- contrasto alla disoccupazione di lunga durata;
- incremento dell'occupazione qualificata;
- stabilizzazione del rapporto di lavoro precario;
- emersione del lavoro irregolare.

Rispetto alla programmazione avviata nel 2003 ed a fronte degli impegni allora assunti ed effettivamente conseguiti nel medio periodo, anche il **2004** sarà volto a proseguire nell'attuazione di iniziative ed interventi già individuati quali attività prioritarie, potenziando e perfezionando il percorso già iniziato.

In questa ottica particolare attenzione viene posta agli interventi volti a promuovere politiche attive per favorire **l'integrazione tra politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e strumenti di incontro tra domanda e offerta di lavoro** (misura A1 e atti di indirizzo e programmazione della materia).

Un secondo aspetto, volto a favorire la partecipazione delle donne e dei giovani al mercato del lavoro, verrà sviluppato attraverso il sostegno alla creazione di nuove realtà imprenditoriali e di lavoro autonomo (misura D3-E1 e atti di indirizzo e programmazione della materia).

Verrà proseguita l'attività di promozione di una forza lavoro competente, in particolare migliorando la specializzazione delle risorse umane nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico attraverso **l'erogazione di assegni di ricerca e borse di studio** (misura D4 e atti di indirizzo e programmazione della materia).

Un ulteriore elemento fondamentale per il tema delle politiche attive del lavoro riguarderà il sostegno alla competitività delle imprese pubbliche e private attraverso interventi di **formazione continua rivolti ad imprenditori e dipendenti** tesi a favorire l'innovazione ed il ricambio generazionale alla guida delle aziende.

E' prioritaria in tal senso l'attività di indirizzo e coordinamento della Regione degli interventi che verranno realizzati con i nuovi fondi interprofessionali per la formazione continua (Art. 118 Legge n. 288/2000), con le risorse della Legge n. 236/1993 e con le azioni ammissibili a finanziamento del FSE nell'ambito del POR Umbria.

L'azione della regione sarà orientata inoltre a facilitare l'inserimento ed il reinserimento dei gruppi svantaggiati facendo leva sul potenziamento e la riqualificazione dei servizi sociali e di prevenzione e sulla implementazione dei servizi per l'utenza svantaggiata e per gli immigrati (misura B1 e atti di indirizzo e programmazione della materia), nonché ad individuare percorsi di stabilizzazione dei lavoratori precari con particolare attenzione ai lavoratori socialmente utili.

Per la realizzazione degli obiettivi strategici sopra delineati le **attività 2004** sono riportate nella tabella seguente:

Intervento	Strumento	Scadenze
Attivazione di un sistema strutturato di monitoraggio delle attività realizzate attraverso l'implementazione del progetto Placement (sperimentazione del software Web oriented, inserimento dei dati in rete precedentemente raccolti ed analisi degli stessi)	Questionari	Gennaio-Dicembre
Rafforzamento dei servizi attivati dai Centri per l'impiego anche in coerenza con novità introdotte a seguito della Riforma del mercato del lavoro (formazione operatori, internalizzazione dei servizi avanzati, diversificazione e specializzazione delle competenze) (Misura A1)	Masterplan-Direttive regionali	Gennaio-Dicembre

Predisposizione di un sistema strutturato di rilevazione dei fabbisogni formativi, settoriali, in una logica di valorizzazione del ruolo delle parti sociali, con il supporto di strutture specializzate, quali ISFOL, AUL, AUR, e “data base” qualitativo necessario per la costruzione di un percorso metodologico strutturato per la programmazione degli interventi (Misura A1)	Azioni di sistema – Bando	Gennaio-Dicembre
Regolamentazione dell'apprendistato (disciplina dei profili, etc.)	Regolamento attuativo regionale della legge 14 febbraio 2003, n. 30	Gennaio-Dicembre
Rafforzamento dei percorsi di professionalizzazione post-diploma e post-laurea con particolare attenzione a settori innovativi (Misure C3-D4)	Bando	Gennaio-Dicembre
Messa a regime delle azioni previste nell'ambito della Sovvenzione Globale l'attuazione della misura D4 “Miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e degli spin-off di ricerca”	Coordinamento, monitoraggio e controllo, validazione bandi O.I	Gennaio-Dicembre
Messa a regime delle azioni previste nell'ambito delle Sovvenzioni Globali Misure D3, E1 (creazione di impresa)	Coordinamento, monitoraggio e controllo, validazione bandi O.I	Gennaio-Dicembre
Adeguamento delle competenze del personale degli enti locali in considerazione delle nuove competenze loro assegnate (Misura D2)	Bando	Gennaio-Dicembre
Approvazione del Programma annuale delle iniziative da finanziare mediante l'utilizzazione delle risorse del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili disciplinato dalla legge regionale 23 luglio 2003, n. 11 e l'adozione delle linee programmatiche transitorie in attesa dell'approvazione del Piano triennale per le politiche del lavoro disciplinato dalla stessa legge	Delibera Giunta	Novembre 2004
Elaborazione del Piano triennale ai sensi dell'art. 18 comma 2° della legge regionale 23 luglio 2003, n. 11	Delibera Giunta e Delibera Consiglio	Luglio 2004
Predisposizione e approvazione del Programma annuale ai sensi dell'art. 2, 5 e 18 della legge regionale 23 luglio 2003, n. 11	Delibera Giunta	Novembre 2004

Inoltre sarà prioritario nel 2004:

- la promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro mediante l'attivazione di un sistematico raccordo con le Amministrazioni provinciali per monitorare i risultati dell'attività svolta ed implementare interventi volti a combattere la disoccupazione intellettuale e la bassa scolarità attraverso la predisposizione di appositi bandi;
- il rafforzamento e la diffusione della formazione individualizzata attraverso l'attivazione di azioni di sistema relative allo studio dell'articolazione e dell'impatto sul contesto regionale degli strumenti innovativi: flessibilità, orari, regolazione, lavoro atipico; dall'altro attraverso il sostegno a strumenti innovativi

quali tirocini formativi, spendibili ad esempio all'interno delle realtà produttive locali, individuate direttamente dagli stessi interessati.

Per l'attuazione delle attività previste dal POR obiettivo 3 2000/2006 sono disponibili le risorse messe a disposizione dal Fondo Sociale Europeo.

In relazione ad EQUAL vi sono i fondi messi a disposizione di cui al programma annuale.

**Le fonti
finanziarie**

Per le iniziative in ordine ad apprendistato/formazione continua ed obbligo formativo parte dei finanziamenti sono stati disposti attraverso appositi Decreti Ministeriali.

Per il finanziamento degli interventi previsti nella legge regionale 23 luglio 2003, n.11, con la quale viene anche istituito il Fondo regionale per le politiche attive del lavoro, è stata autorizzata per l'anno 2003 la spesa di euro 258.000; concorrono inoltre all'attuazione della legge le risorse di cui al comma 4 dell'articolo 16 della legge stessa.

Per quanto riguarda il Fondo nazionale dei disabili è prevista, con destinazione vincolata, una disponibilità di risorse pari circa ad euro 1.000.000 e si è in attesa della ripartizione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per l'anno 2003, mentre le risorse stanziare nel Fondo regionale per l'occupazione dei disabili, istituito dalla legge regionale 9 marzo 2000, n. 18, ammontano a circa euro 200.000.

Per ciò che attiene ai fondi stanziati per la stabilizzazione dei Lavori Socialmente Utili, sulla base della convenzione 2003, sono stati attribuiti euro 2.024.959,14, mentre si è ancora in attesa di conoscere i residui da destinare in via prioritaria a tale intervento, derivanti dalle precedenti convenzioni con il Ministero del Lavoro.

3.6 Sviluppo del sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca

Con la modifica del titolo V della Costituzione e ancor prima con l'approvazione del D. Lgs. 112/98, il quadro delle funzioni della Regione in materia di istruzione si è venuto sensibilmente a modificare determinando un complesso intreccio di competenze tra Stato, Regioni, Autonomie locali e Autonomie scolastiche.

La riforma introdotta dalla Legge 53/03 ha significativamente ridimensionato la integrazione tra sistemi rispetto a quanto previsto nel precedente disegno riformatore. La soppressione dell'obbligo scolastico, la definizione di due canali diversi e separati tra istruzione scolastica e formazione professionale, la riproposizione

**Quadro di
riferimento
generale**

rigida di due culture (umanistica e tecnico-professionale), la marginalità attribuita alla formazione superiore, che si sarebbe dovuta concepire come un sistema flessibile e articolato da non identificare nei soli IFTS e che dovrebbe rappresentare un canale professionalizzante da valorizzare e sviluppare, non appaiono premesse utili a perseguire l'obiettivo posto a Lisbona di realizzare in Europa e quindi anche in Italia, entro il 2010, la società della conoscenza più competitiva del mondo.

**Le priorità
per il
2004**

Per questa Azione strategica le priorità per il 2004, così come condivise nell'apposito Tavolo tematico, sono:

- Sviluppo del sistema formativo integrato;
- Qualificazione delle politiche di diritto allo studio universitario;
- Programma di sviluppo e di qualificazione della ricerca e dell'innovazione.

Per il complesso degli obiettivi dell'Azione, si illustrano di seguito le attività da porre in essere nell'anno 2004, all'interno delle quali sono state più specificatamente descritte anche le attività prioritarie sopraindicate.

In tale contesto, con la **predisposizione di un Disegno di legge sull'offerta formativa integrata** l'Umbria collocherà la propria azione nel rispetto pieno del quadro normativo esistente e non intende perseguire alcuna "regionalizzazione" dell'istruzione e della formazione, ma fermo restando il carattere nazionale del modello istituzionale ed organizzativo, intende sostenere le autonomie locali e funzionali favorendone la cooperazione istituzionale per individuare i contenuti dell'offerta formativa allo scopo di soddisfare i bisogni delle persone e favorire lo sviluppo locale.

**Gli indirizzi per
la nuova Legge
sull'offerta
formativa
integrata**

Il compito che la Regione si assegna con la adozione della normativa sul sistema integrato è quello di esplicitare la funzione di regolazione delle opportunità formative e di offrire ai soggetti operanti nell'ambito del sistema formativo integrato gli strumenti di supporto allo scopo di qualificare e orientare l'attività.

L'obiettivo finale è quello di **fare sistema tra i diversi ambiti dell'orientamento, dell'istruzione, della formazione e del lavoro** per offrire al singolo cittadino risposte diverse e articolate in ragione dei suoi bisogni formativi in tutte le età della vita.

Per garantire il raccordo tra l'offerta formativa ed il mercato del lavoro la Regione, inoltre, pone in essere azioni volte ad

individuare un modello di rilevazione di fabbisogni professionali e formativi finalizzato alla definizione del repertorio delle figure e dei profili professionali regionali.

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 seguire con il Patto per lo Sviluppo.

L'Umbria dentro l'attuale dinamica economica internazionale non può aspirare ad alcuna prospettiva di sviluppo se non qualifica l'insieme delle sue risorse e tra queste, in primo luogo, risulta quell'insieme delle competenze, saperi, capacità che risiedono nell'infrastruttura culturale formativa della regione e che alimenta e accresce il capitale umano disponibile.

La finalità generale di questa Azione strategica è quella di **condurre a sistema l'integrazione** attraverso l'insieme di azioni e relazioni dei diversi soggetti coinvolti.

Il sistema formativo integrato regionale si deve quindi caratterizzare per l'autonomia e la pari dignità dei sistemi dell'istruzione, della formazione professionale e della transizione al lavoro, con il pieno riconoscimento delle specifiche funzioni.

Per quanto riguarda la finalità generale dell'Azione, le **attività prioritarie per il 2004** sono:

- la **predisposizione della 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 di integrazione possibile tra tutte le forme moderne di formazione lungo tutto il corso della vita (istruzione, formazione continua e permanente, stages, università).
- Come prima sperimentazione dei percorsi integrati tra il sistema dell'istruzione e della formazione professionale **saranno realizzati, a partire dall'anno scolastico 2003/2004 percorsi formativi integrati e personalizzati**, 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.

- In attuazione della Legge Regionale sul Sistema formativo integrato, saranno inoltre **realizzate azioni di qualificazione del sistema di riconoscimento delle competenze** individuali acquisite sia tramite adeguate procedure concordate con le Province sia attraverso la predisposizione di adeguati strumenti quali il libretto formativo.

Per questa attività si prevede la realizzazione entro **giugno 2004**, attraverso l'utilizzo delle risorse finanziarie del F.S.E., dei Fondi propri regionali, nonché delle risorse del Ministero della Pubblica Istruzione e del Ministero dell'Università.

Gli strumenti attuativi, oltre alla Legge Regionale, saranno costituiti da specifici Protocolli di intesa e da Dispositivi di certificazione.

- Nell'esercizio delle funzioni contenute nel D. Lgs. 112/98 e dalla L. 3/2001, è prevista **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.
- In attuazione della Legge regionale n. 28/2002 saranno **pianificati gli interventi per il diritto allo studio** e le attività di innovazione, sperimentazione e integrazione didattica, entro marzo 2004, mediante l'utilizzo di Fondi regionali.

La realizzazione delle finalità dell'Azione si collocano in una prospettiva di medio periodo; pertanto, si riconfermano gli **obiettivi strategici** indicati nel Patto per lo Sviluppo e nel Dap 2003-2005, e si indicano di seguito le attività da porre in essere nel 2004.

**Miglioramento
della coerenza e
del raccordo tra
processi
formativi e
mondo del lavoro**

In merito all'**obiettivo strategico** "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", nel **corso del 2004**, con l'utilizzo delle risorse del F.S.E., **verrà realizzato un progetto di analisi dei fabbisogni** formativi e professionali per far sì che una costante e tempestiva valutazione delle priorità emergenti possa favorire la ricerca di un adeguato livello di coerenza tra offerta formativa e dinamiche del mercato del lavoro.

Il progetto sarà finalizzato a realizzare un sistema di rilevazione dei fabbisogni professionali e formativi per i settori di rilevanza strategica per il territorio regionale e un repertorio regionale dei profili professionali con l'obiettivo di ottimizzare la programmazione dell'offerta formativa.

Le attività prioritarie relative all'**obiettivo strategico** "potenziamento degli strumenti per lo sviluppo del sistema della formazione continua e permanente, nonché dell'alternanza formazione-lavoro valorizzando l'individualizzazione e la differenziazione dei percorsi formativi" sono contenute nella sezione dell'Azione strategica Politiche attive del lavoro, trattandosi di attività ad essa riconducibili.

Con riferimento all'**obiettivo strategico** "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 per il 2004 riguarderanno:

Potenziamento di infrastrutture e servizi per il diritto allo studio universitario

- il completamento, entro **marzo 2004**, dell'iter della nuova Legge Regionale per il diritto allo studio universitario. L'attuazione della L.R. comporterà la ricostituzione dell'Ente strumentale di gestione dei Servizi del diritto allo studio universitario;
- la realizzazione, **entro il 2004**, dei programmi di ristrutturazione di alcuni Collegi universitari in applicazione della Legge n. 338 14/11/2000.

Le risorse finanziarie deriveranno sia da fondi propri della regione, che da fondi del Ministero Istruzione Università e Ricerca.

Per l'**obiettivo strategico** "introduzione di standard di qualità nel sistema regionale di formazione ed orientamento":

Introduzione di standard di qualità nel sistema regionale di formazione ed orientamento

- entro il mese di **giugno 2004** verrà completato l'iter dell'accreditamento delle agenzie formative nell'arco temporale della fase sperimentale, garantendo che tutto il sistema della formazione professionale abbia acquisito gli standard di qualità previsti;
- la predisposizione, entro **giugno 2004**, dell'albo delle strutture accreditate, per le quali è prevista a partire dal 2005 con cadenza biennale la verifica del mantenimento dei requisiti posseduti.

Le risorse finanziarie deriveranno da fondi del F.S.E.

**Sviluppo di un
sistema di
formazione
superiore basato
sull'integrazione**

Per l'**obiettivo strategico** "sviluppo di un sistema di formazione superiore basato sull'integrazione dell'Università e della ricerca scientifica con la formazione professionale e con il mondo delle imprese", entro **giugno 2004** si procederà al consolidamento del canale degli IFTS, sia in termini programmatori che 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). Verranno allo scopo predisposti i Piani annuali di programmazione.

Le risorse finanziarie deriveranno sia da fondi FSE, che da fondi del Ministero Istruzione Università e Ricerca.

3.7 Riforma della pubblica amministrazione

Tra le Azioni strategiche previste dal Patto per lo sviluppo la "Riforma della Pubblica Amministrazione" è quella che, per ovvi motivi, più impatta le competenze e le responsabilità della parte pubblica e quindi anche della Regione.

Le questioni che dovranno essere oggetto prioritariamente di ulteriori approfondimenti **entro la prima parte dell'anno 2004** discusse e condivise nell'apposito tavolo tematico, sono di seguito trattate.

RIFORMA ENDOREGIONALE

E' stata emanata la legge regionale 24 settembre 2003, n. 18 recante "Norme in materia di forme associative dei Comuni e di incentivazione delle stesse. Altre disposizioni in merito al sistema pubblico endoregionale".

La proposta di Programma di Riordino Territoriale avvierà la sua attuazione.

Per quanto attiene l'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, l'avanzamento del percorso che, in coerenza con il documento "Linee attuative applicazione art. 118 della Costituzione", dovrà portare, entro il 30 giugno 2004, alla predisposizione di un apposito Disegno di legge che persegua il grado più evoluto di valorizzazione delle Autonomie nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione e con l'obiettivo di ricondurre tendenzialmente i compiti e le funzioni ai livelli di governo democraticamente eletti.

In tal senso si terrà conto ovviamente degli esiti dei lavori consiliari sullo Statuto regionale.

RIFORMA DELLA LEGGE REGIONALE DI ORGANIZZAZIONE (L.R. 22 aprile 1997, n. 15)

Collegata al percorso attuativo dell'art. 118 della Costituzione è la definizione del Disegno di legge riferito alla modifica della legge regionale 22 aprile 1997, n. 15, per il quale si è sviluppato il confronto nel rispetto del ruolo delle organizzazioni sindacali di settore.

Inoltre la definizione del ruolo degli Enti strumentali, strettamente connessa alla riforma endoregionale, è obiettivo condiviso e che deve ispirare le singole leggi di riforma dei singoli enti a partire dal Disegno di leggi in materia di riforma al Diritto allo studio e di quello in materia di Agricoltura.

PATTO DI STABILITA' FISCALE E TARIFFARIO

Lo schema del Patto fiscale e tariffario tra gli Enti locali e il Disegno di legge recante "Disposizioni in ordine alla concessione di contributi agli Enti locali per il sostegno ai programmi di sviluppo e qualificazione dei servizi di loro competenza in esecuzione del Patto regionale per lo sviluppo dei servizi socio – educativi e per il contenimento della pressione fiscale e tariffaria", in discussione e definizione presso il Consiglio delle Autonomie locali, sono ritenuti strumenti adeguati delle politiche individuate all'interno del Patto, avuto anche riguardo delle risorse disponibili (€ 2.200.000,00).

SERVIZI PUBBLICI LOCALI

La Regione riconferma l'impegno a predisporre entro i primi mesi del 2004 un Disegno di legge che consenta di favorire la crescita dimensionale e quindi la competitività delle aziende, preservare il patrimonio esistente di imprenditorialità e competenze gestionali, migliorare le prestazioni a favore dell'utenza, evitando la crescita ingiustificata dei prezzi di erogazione dei beni e servizi.

Tale percorso sarà conseguito attraverso il confronto con le parti sociali ed in stretto raccordo e previa intesa con gli Enti locali.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE AMICA

Le politiche di valorizzazione del patrimonio regionale sono state sviluppate, rispetto agli impegni assunti nel Patto, sia con la riforma della legge regionale 14/1997 (e precisamente con la legge regionale 14 maggio 2003, n. 9), che con l'approvazione del Piano di valorizzazione del patrimonio, approvato dal Consiglio regionale, che con il programma annuale, in fase di attuazione da parte della Giunta regionale.

All'interno di tale impegno è stato inoltre approvato il "Piano regionale per la società dell'informazione e della conoscenza" e

sta procedendo il percorso d'integrazione tra gli Enti locali dell'Umbria con l'attivazione di sportelli unici e della costruzione complessiva della rete tra Enti locali per una sempre maggiore trasparenza, informazione e miglioramento del livello di servizio ai cittadini e alle imprese.

A tale fine vengono utilizzate risorse nazionali (Piano e-government), fondi CIPE, risorse DOCUP Ob. 2, risorse proprie degli Enti locali e della Regione.

PROVVEDIMENTI IN MATERIA DI SANITA'

Partendo dalla necessità di procedere ulteriormente nella attuazione del Piano Sanitario, procederà l'iter degli atti necessari e delle opportune proposte di legge in materia di Sanità (procedure d'acquisto e costituzione di nuovi strumenti associati) volti al contenimento e alla qualificazione della spesa sanitaria.

PROVVEDIMENTI SUL LAVORO

Dal 2001 al 2003, pur in presenza di un contenimento della spesa e senza oneri aggiuntivi gravanti sulla fiscalità, la Regione è riuscita ad individuare validi strumenti normativi quale risposta alle varie problematiche in merito agli L.S.U., al personale Legge 61/97, e a quello interessato alle collaborazioni professionali. Su tali temi sarà aperto un confronto entro la prima metà del 2004.

Capitolo 4 Le linee di programmazione economico-finanziaria

4.1 Scenario di riferimento e prospettive

Il Dap 2003 – nel dettare i criteri per la relativa manovra di bilancio – evidenziava il progressivo aggravarsi dello scenario di riferimento, con riguardo tanto ai riflessi della perdurante fase di stagnazione economica, quanto alle negative conseguenze sugli equilibri finanziari della Regione derivanti dalle scelte di politica economica e finanziaria del Governo.

In particolare si sottolineavano aspetti quali l'accentuarsi del divario tra dinamica delle risorse (vedi Accordo dell'8 Agosto) e *trend* di spesa nel settore Sanità, gli effetti negativi della stagnazione economica, gli aggravii di spesa per i rinnovi contrattuali del personale dipendente, il rallentamento del processo di trasferimento delle funzioni ex Decreti Bassanini e relative risorse.

L'effetto congiunto di tali fenomeni, riconducibili come già detto in buona misura a quello che è il complessivo approccio di politica economica dell'attuale Governo, pone sempre più in difficoltà la linea politica di una regione come l'Umbria, mettendo conseguentemente a dura prova il mantenimento di quel binomio **“alto profilo di intervento/conti in ordine”** che ha fin qui felicemente caratterizzato la nostra regione.

Anche in conseguenza dello scenario sopra richiamato, i criteri delineati dal Dap per il 2003 consistevano essenzialmente nelle seguenti linee conduttrici:

- mantenimento dell'equilibrio di bilancio con particolare attenzione al versante dell'indebitamento stabilizzando la quota di ricorso al mercato finanziario allo scopo di contenere i relativi oneri per il servizio del debito;

- salvaguardia delle politiche consolidate in atto con particolare riferimento alle tematiche riferite al sociale, alle attività culturali e a quelle produttive;
- contenimento delle spese di funzionamento dell'ente ivi comprese quelle per il personale regionale;
- monitoraggio e controllo della spesa sanitaria regionale.

La conseguente manovra di bilancio ed il continuo monitoraggio dell'andamento della gestione nel corso del 2003, portava a compimento le linee di azione delineate nel Dap ed in particolare quella di non spingere sul versante dell'indebitamento lasciando inalterato il mutuo a pareggio (circa 37 milioni di euro), destinato esclusivamente a spese di investimento.

La spesa complessiva per il personale regionale, nel corso del 2003, ha avuto un andamento coerente con gli indirizzi del Dap in quanto, pur in presenza di incrementi contrattuali del 5,66%, si è registrato un aumento (come verificabile dalla tabella che segue) solo del 4,30% con la salvaguardia delle politiche e delle azioni programmate previste nel Piano Occupazionale triennale e negli accordi siglati con le OOSS.

Tab n.47 - Consistenza del personale della Regione dell'Umbria – Anni 2002 e 2003

Personale		2001			2002			01/11/2003		
		Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2000	Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2001	Valore Assoluto		Va.% rispetto al 2002
Dirigenti (**)	Consiglio	19	149	-12,4%	18	138	-7,4%	14	123	-10,9%
	Giunta	130			120			109		
Personale nelle Categorie	Consiglio	99	1497	-0,7%	99	1355	-9,5%	97	1331	-1,8%
	Giunta	1398			1256			1234		
Tot. Personale in forza (comparto e dirigenza)	Consiglio	118	1646	-1,9%	117	1493	-9,3%	111	1454	-2,6%
	Giunta	1528			1376			1343		
Personale a Tempo determinato	Consiglio	1	193	5,5%	0	133	-31,1%	0	133(*)	0,0%
	Giunta	192			133			133		

Fonte: Direzione alle risorse della Regione dell'Umbria

(*) Per il personale a tempo determinato al 01/11/2003 è stato riportato il dato relativo al 31/12/2002

(**) Il personale Dirigente non comprende i Direttori Regionali

Tab. n.48 - Spesa per il Personale 2002-2003 - Valori espressi in euro			
	Oggetto	2002	2003
		Prev. Definit.	Prev. Ass.
	Spese consolidate	49.538.870,54	46.576.528,58
	Personale com.	697.070,00	685.000,00
	Direttori Giunta	1.476.205,00	1.265.705,89
	Pers. Giunta	46.224.328,09	43.046.119,49
	Tempo det.	670.628,45	1.063.103,20
	Ag. Umbria Lavoro	470.639,00	516.600,00
	Spese per tratt. Access.	9.650.552,34	9.955.500,00
	Fondo miglior.	5.115.554,34	5.732.500,00
	Straordinario	261.187,00	192.000,00
	Retr. Risultato GR.	3.493.072,00	3.493.000,00
	Missioni	780.739,00	538.000,00
	Altre tipologie di spese	296.894,80	377.697,00
	Formazione GR	268.200,00	284.000,00
	Concorsi	17.751,00	87.900,00
	Aran	10.943,80	5.797,00
	Spese variabili	5.165.442,65	10.363.580,51
	Incent. Dirigenti	1.164.700,00	650.000,00
	Transazioni	48.191,00	258.000,00
	Pers. tras.	3.952.551,65	7.190.200,00
	pers. Ass.		2.265.380,51
	Spese assistenza org,	995.943,00	1.198.000,00
	Supporto Giunta	567.284,00	718.000,00
	Gabinetto	428.659,00	480.000,00
	Totale Giunta	65.647.703,33	68.471.306,09

Fonte: Direzione alle Risorse della Regione Umbria

Analogo discorso vale per le spese che l'Ente sostiene per il funzionamento della struttura ivi comprese le quote di adesione ad enti ed associazioni.

In base ai dati di preconsuntivo e come evidenziato nella apposita tabella, la spesa complessiva è rimasta sostanzialmente entro i limiti indicati dal Dap pur in presenza di un tasso di inflazione del 2,7% a dimostrazione dell'attenzione che l'amministrazione pone a questo importante comparto della spesa regionale.

Tab. n.49 - Specifica delle spese di funzionamento dell'ente <i>Valori espressi in Euro</i>		
Oggetto	Anni	
	2002	2003
	Prev. Def.	Prev. Ass.
Spese di rappresentanza e espletamento mandato della Giunta	661.113,98	651.462,00
Consultazioni elettorali	15.493,00	10.329,00
Comunicazioni istituzionali	546.000,00	573.000,00
Spese legali e contenzioso	759.943,10	464.782,00
Contributi a enti	1.472.764,97	1.349.104,90
Bollettino ufficiale	285.000,00	365.000,00
Funzionamento Coreco	70.101,00	0,00
Relazioni Istituzionali	364.109,00	364.109,00
Oneri figurativi	387.342,00	387.342,00
Spese per rimborsi e accertamenti	992.998,22	1.386.333,53
Imposte e tasse	364.993,49	364.493,49
Mensa, autoparco e rimborsi	1.927.591,61	1.988.091,61
Manutenzioni e acquisto beni e servizi	7.215.586,86	7.939.745,02
Gestione del sistema informativo	2.142.700,00	1.739.345,00
Altri oneri finanziari	374.814,00	370.814,00
Totale spese di funzionamento	17.580.551,23	17.953.951,55

Fonte: Direzione alle risorse della Regione Umbria

La dinamica delle spese di funzionamento della Regione (ivi compreso l'aggregato relativo al personale) resta pertanto sostanzialmente compatibile con gli obiettivi fissati.

Maggiori problemi presenta invece il finanziamento della spesa sanitaria, alla quale, data la fondamentale importanza che essa riveste per gli equilibri di bilancio della Regione, viene dedicato un approfondimento apposito.

Spesa sanitaria

La Regione, è finora riuscita a rispettare i propri impegni pur in un quadro di finanza pubblica che presenta preoccupanti aspetti di criticità soprattutto per gli effetti negativi sul bilancio regionale della politica economico-finanziaria del Governo:

- **rallentamento del processo del federalismo fiscale**, di cui si è ampiamente trattato nel Cap 2, che genera problemi di natura finanziaria nella gestione del sistema sanitario regionale;
- **sottostima del fabbisogno sanitario nazionale** con la necessaria revisione del livello di finanziamento indicato nell'accordo dell'8 agosto 2001 sulla base dei lavori già avviati di verifica e monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza effettivamente erogati;

In particolare per quanto riguarda il fabbisogno finanziario del servizio sanitario regionale, la Regione, tenendo conto dell'incertezza del quadro generale di riferimento nazionale, dovrà accentuare gli sforzi per confermarne l'equilibrio.

Fermo restando la natura universalistica del sistema, la compatibilità fra il controllo dei costi e la globalità dell'assistenza offerta ai cittadini umbri è affidata esclusivamente alla selezione delle prestazioni erogabili secondo principi di efficacia e appropriatezza d'uso, alla razionalizzazione della spesa e al riordino della rete ospedaliera.

Tale impostazione permette di affidare la sostenibilità economico-finanziaria alle risorse assegnate alla Regione dai meccanismi previsti dal federalismo fiscale escludendo l'applicazione di tasse e ticket per i cittadini umbri, ma integrando l'esiguità delle risorse disponibili, a causa delle scelte politiche dell'attuale governo, anche con **operazioni di valorizzazione del patrimonio immobiliare** a partire da quello attualmente non utilizzato per il perseguimento dei fini istituzionali, ma riferendosi anche a immobili per i quali è prevista la prossima sostituzione con strutture nuove.

La tempistica di tali operazioni sarà tale da consentire il rispetto delle scadenze previste dalla normativa vigente riguardo alla copertura delle maggiori spese del Servizio sanitario regionale.

Nella tabella che segue è riportato lo scenario dell'evoluzione costi-ricavi a partire dal consuntivo dell'anno 2002 per i successivi esercizi 2003-2006.

Tab.50 Evoluzione dei ricavi e dei costi del Servizio Sanitario regionale – anni 2002-2006

Valori espressi in milioni di euro

RICAVI	2002	2003	2004	2005	2006
Finanziamento da SSR	1.101	1.150	1.190	1.269	1.320
Entrate Proprie delle Aziende	158	161	167	174	181
Integrazione Finanziamento	7	47	30		
Totale Ricavi	1.265	1.357	1.387	1.442	1.500
Totale Costi	1.265	1.357	1.387	1.442	1.500

7%	2%	4%	4%
----	----	----	----

*Fonte:*Direzione Sanità e Servizi sociali

E' importante osservare che le incertezze legate al rinnovo contrattuale per il biennio 2002-2003 determinano un accentuato incremento dei costi nel 2003 che sarebbe più corretto interpretare come un maggiore fabbisogno finanziario, dal momento che dal punto di vista economico una parte degli oneri dovrebbe essere più propriamente attribuita al 2002, dato che all'epoca non era prevedibile una incidenza così alta per quell'esercizio del rinnovo stesso.

In sostanza, per la nostra Regione l'integrazione di finanziamento necessaria per raggiungere l'equilibrio nel 2003 (pari, come riportato nella tabella, a 47 milioni di euro) è determinato quasi esclusivamente dagli oneri relativi al rinnovo contrattuale. L'esercizio 2004 risente del consolidamento della spesa del personale ma, potendo contare sull'incremento delle assegnazioni derivanti dal riparto del FSN così come concordato con l'accordo dell'8 agosto, l'esigenza di integrazione del fabbisogno risulta ridimensionata.

Per gli esercizi 2005 e 2006 la proiezione dei costi risulta contenuta in un 4% annuo per effetto delle misure di contenimento e razionalizzazione descritte appare perciò ragionevole prevedere che i livelli di finanziamento che verranno riconosciuti alla Regione sulla base del meccanismo del federalismo fiscale, così come previsti dal D. Lgs. 56/2000 e dalle possibili modifiche in discussione in Conferenza Stato-Regioni, siano in grado di finanziare fabbisogno finanziario indicato in Tabella.

I riflessi della manovra governativa sulla finanza regionale

Con la legge n. 326 del 24/11/2003, di conversione del decreto legge n. 269 del 30/9/2003, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici e con la legge n. 350 del 24/12/2003 (Legge Finanziaria

2004) è stata definita la manovra finanziaria statale per l'anno 2004.

A seguito dell'approvazione dei suddetti provvedimenti – oltre ai molteplici interventi di ridimensionamento di flussi di trasferimento alle regioni - sono emerse alcune questioni urgenti di particolare rilevanza per la finanza e i bilanci regionali ed in particolare:

- a) normativa sull'indebitamento e sulla natura di spesa di investimento (art. 3, commi da 14 a 21 della Finanziaria 2004;
- b) attuazione decreto legislativo n. 56/2000 in materia di federalismo fiscale;
- c) finanziamento funzioni conferite per il decentramento amministrativo ("decreti Bassanini").

Indebitamento e spese di investimento

Con il maxi emendamento al disegno di legge finanziaria 2004 sono state introdotte norme che disciplinano l'indebitamento e specificano la natura degli investimenti finanziabili con indebitamento degli Enti Locali e delle Regioni.

L'applicazione di queste disposizioni (art. 3, commi da 14 a 21 della legge 350/2003) renderebbero di fatto illegittimo il finanziamento, mediante il ricorso al mercato, di una serie di interventi destinati alla realizzazione di investimenti ed in particolare quelli riferiti a contributi in conto capitale a favore di privati (imprese, famiglie, associazioni, ecc).

Analogo discorso vale per la quasi totalità dei cofinanziamenti regionali dei programmi comunitari in considerazione del fatto che molte delle tipologie di interventi recate dalle misure dei documenti di programmazione potrebbero non rientrare nella definizione di spesa di investimento così come definita dalla nuova normativa.

Queste norme rischiano di avere un impatto "improvviso", dirompente e assolutamente non governabile sui bilanci regionali con forti ripercussioni sugli stessi equilibri di bilancio.

Dati i ristretti margini di manovra e di autofinanziamento delle Regioni, infatti, gran parte delle spese regionali destinate ad investimenti vengono finanziate attraverso il ricorso all'indebitamento.

Attuazione decreto legislativo n. 56/2000 e trasferimenti ex Decreti Bassanini

Come già diffusamente illustrato nel Cap. 2, l'attuazione del decreto 56/2000 è di fatto bloccata (vedi mancata intesa per l'anno 2002, anno di prima applicazione della "Formula" contenuta

nell'allegato tecnico del decreto)) e per questo le Regioni avevano chiesto una serie di emendamenti che riguardavano sia il c.d Fondo di Garanzia che i decreti Bassanini. Gli emendamenti proposti e non accolti prevedevano la proroga di un anno sia del Fondo di Garanzia (fondo che sarebbe intervenuto in caso di andamento del gettito Irap e addizionale Irpef inferiore alle stime) che dei trasferimenti Bassanini (che nella formulazione originaria cessano dal 2004 per confluire nel meccanismo del 56).

Il mancato accoglimento di questi emendamenti genera un vuoto legislativo, con le seguenti possibili conseguenze:

- *mancata copertura di eventuali minori entrate, rispetto alle stime, dei gettiti Irap e addizionale Irpef;*
- *mancato trasferimento delle risorse per lo svolgimento delle funzioni amministrative trasferite.*

Lo stallo, poi, del decreto legislativo n. 56/2000 (mancata determinazione dell'aliquota e della perequazione) produce effetti anche sulla disposizione della finanziaria che adegua le anticipazioni per la Sanità al 95% del fabbisogno 2004. Infatti in assenza di tali provvedimenti le anticipazioni resterebbero bloccate a quelle dell'accordo dell'Agosto 2000.

Anche in questo caso, quindi, oltre alla necessità, ormai improrogabile, di addivenire almeno alla definizione di uno schema di DPCM (aliquote e perequazione) per gli anni 2002-2003-2004, appare necessario ripresentare, sempre utilizzando uno dei provvedimenti all'esame del Parlamento, la proroga di un anno sia del fondo di Garanzia che dei trasferimenti Bassanini.

4.2 Gli indirizzi per la manovra finanziaria

La manovra di bilancio per il 2004 si pone in continuità con quelle delineate nei Dap precedenti, confermando in particolare quella operazione di recupero di **gradi di flessibilità** al bilancio regionale che, avviata ormai da alcuni esercizi, ha consentito di riallocare gli stanziamenti di spesa finanziati con risorse proprie in maniera più organica ed efficace.

Viene altresì ribadito il perseguimento **dell'equilibrio di bilancio**, obiettivo questo al quale riconoscere un valore che va oltre il pur importante aspetto contabile e finanziario per assumere una connotazione di tipo politico, enfatizzando il ruolo di strumento di governo che il bilancio deve sempre più rivestire e salvaguardando conseguentemente adeguati spazi di agibilità per

il collegamento tra gli indirizzi politico-programmatici e le scelte di allocazione delle risorse.

In sintesi, i criteri che verranno seguiti per la predisposizione dei documenti componenti la manovra di bilancio per il 2004, sono di seguito delineati:

- *invarianza della pressione fiscale regionale* con la riconferma del Patto regionale per lo sviluppo dei servizi socio-educativi ed il contenimento degli incrementi tariffari dei servizi pubblici;
- *in coerenza con il criterio precedente della invarianza della pressione fiscale*, continuare a massimizzare a parità di aliquote il gettito di alcuni tributi (vedi per esempio il recupero di evasione della tassa automobilistica), così da recuperare risorse per salvaguardare i livelli di intervento regionale: il recupero di **quasi 3 milioni di euro** a titolo di canoni pregressi di concessione sulla viabilità regionale rappresenta un ulteriore esempio di tale approccio.
- *stabilizzazione del ricorso al mercato* (mutui e prestiti) a livello degli esercizi precedenti ad eccezione di interventi straordinari in materia di infrastrutture stradali, completamento della rete ospedaliera regionale e ammodernamento tecnologico del Servizio sanitario regionale;
- *razionalizzazione e contenimento delle spese di funzionamento dell'Ente* con la prosecuzione dell'opera di recupero dell'efficienza interna e dell'economicità della gestione; conseguentemente il relativo blocco di spesa viene confermato nell'importo dell'anno precedente, a parte la maggiore uscita dovuta agli oneri per la convenzione con l'ACI (circa 2 milioni di euro), necessaria alla gestione della tassa automobilistica ed al recupero del pregresso.
- *contenimento della spesa del personale* sostanzialmente a livello degli anni precedenti attraverso, in particolare, la prosecuzione delle politiche di riorganizzazione e riforma dell'ente (riforma legge regionale n. 15/97): questa voce di spesa viene infatti prevista crescere solo per 1 milione di euro (giungendo quindi a circa 69,5 milioni), a causa degli effetti di un modesto trascinarsi contrattuale.
- *salvaguardia delle politiche regionali di settore* finanziate con fondi propri del bilancio regionale (vedi anche quanto riportato in precedenza), assicurando un livello di risorse analogo a quello del passato esercizio pur in presenza di riduzioni di finanziamenti da parte del bilancio dello Stato in

settori fondamentali quali quello dello sviluppo e delle politiche sociali, degli incentivi alle imprese, della tutela dell'ambiente, della viabilità, dell'istruzione e della formazione, dell'edilizia residenziale pubblica, ecc;

- *contenimento della dinamica della spesa sanitaria regionale* attraverso la prosecuzione della politica di razionalizzazione e controllo, ivi compresi interventi di valorizzazione del patrimonio sanitario dismesso per far fronte ai maggiori fabbisogni del settore (vedi quanto riportato nella parte specifica al paragrafo precedente).
- *adeguamento delle risorse per le funzioni trasferite agli Enti locali* secondo il criterio della indicizzazione delle stesse al tasso di variazione delle corrispondenti spese della Regione, atteso il dato che, in tali casi, viene finanziato il complesso delle funzioni trasferite e non, ad esempio, specificatamente il personale con le stesse assegnato.

Le politiche di valorizzazione del patrimonio regionale

Con la modifica della L.R. 14/97 si sono introdotti procedure e modalità nuove che consentono di coordinare i diversi strumenti di programmazione esistenti nell'ordinamento regionale, estendendo anche al patrimonio sanitario regionale il metodo di programmare la messa a valore e gestione di tale patrimonio.

La scelta fondamentale è quella di mettere a “leva” – nell'ambito dei processi di sviluppo economico e sociale in atto nei territori interessati e nel rispetto delle compatibilità naturalistico-ambientali – la risorsa patrimonio immobiliare, al fine di contribuire, attraverso processi di alienazione, di messa a reddito e di valorizzazione di cespiti immobiliari, alla rivitalizzazione sociale e economica dei territori, soprattutto quelli montani e nel contempo ad acquisire risorse per finanziare progetti e politiche di sviluppo e di investimento.

Il Programma triennale ed il Piano annuale hanno avviato questa nuova fase.

Un rilevante ruolo nell'ambito delle politiche di valorizzazione del patrimonio regionale spetta alla RES quale uno degli strumenti approntati dalla Regione a supporto dell'attività volta alla valorizzazione e messa a reddito del patrimonio regionale.