

**REGIONE DELL'UMBRIA**

---

Area della Programmazione strategica e socio-economica  
Servizio Programmazione strategica finanziaria

Documento annuale  
di programmazione  
della Regione Umbria

*2001-2003*







# Indice

<i>Premessa</i> .....	pag. 1
<b>1. <i>La situazione economica e sociale dell'Umbria</i></b> .....	<b>5</b>
1.1. Lo scenario economico internazionale e le prospettive di medio periodo dell'economia italiana.....	5
1.1.1. Evoluzione e tendenze dell'economia internazionale.....	5
1.1.2. Evoluzione e tendenze dell'economia in Italia.....	9
1.2. La finanza pubblica in Italia e gli obiettivi del DPEF 2001-2004.....	15
1.3. L'andamento congiunturale e lo scenario di previsione dell'economia umbra.....	18
1.3.1. L'andamento congiunturale dell'economia in Umbria.....	19
1.3.2. Lo scenario di previsione dell'economia umbra.....	25
<b>2. <i>Le grandi questioni regionali</i></b> .....	<b>31</b>
2.1. Lo scenario del federalismo.....	32
2.1.1. L'attuazione del federalismo: ruolo e compiti della regione.....	32
2.1.2. Il federalismo fiscale e la regione dell'Umbria: una applicazione simulata del nuovo assetto finanziario.....	35
2.1.3. La regione dell'Umbria nello scenario del federalismo fiscale: il progetto politico.....	42
2.2. La riorganizzazione delle istituzioni e della pubblica amministrazione in Umbria.....	45
2.3. Problemi e prospettive dell'attività di ricostruzione delle aree colpite dal sisma .....	49

3.	<b><i>Le linee di programmazione generale della Regione</i></b> .....	pag. 55
3.1.	Introduzione.....	55
3.2.	La programmazione negoziata in Umbria.....	58
3.2.1.	L'Intesa istituzionale di programma.....	59
3.2.2.	La programmazione negoziata sub-regionale.....	61
3.2.3.	Gli aspetti problematici.....	63
3.3.	La programmazione cofinanziata dall'Unione Europea.....	65
3.3.1.	La programmazione nel periodo 2000-2006.....	66
3.3.2.	Gli aspetti problematici.....	72
3.4.	Aggiornamento delle strategie e delle politiche della Programmazione.....	76
3.4.1.	Politiche territoriali, ambiente e infrastrutture.....	76
3.4.2.	Attività istituzionali e legislative.....	82
3.4.3.	Attività produttive, cultura, formazione, istruzione e lavoro.....	84
3.4.4.	Sanità e servizi sociali.....	99
4.	<b><i>Le linee di programmazione economico - finanziaria</i></b> .....	109
4.1.	Evoluzione dei flussi finanziari regionali.....	111
4.1.1.	Evoluzione dei trasferimenti dallo Stato alle regioni.....	111
4.1.2.	Le principali variabili finanziarie della Regione.....	114
4.1.3.	Le entrate regionali nello scenario del "Federalismo fiscale".....	117
4.1.4.	I vincoli alle spese di investimento regionali.....	119
4.2.	Gli indirizzi per la manovra finanziaria regionale.....	121
4.2.1.	Gli indirizzi per le entrate.....	123
4.2.2.	Gli indirizzi per le spese.....	127

Allegato A    *Le entrate regionali nello scenario del federalismo fiscale*

Allegato B    *Accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000 sulla spesa sanitaria*

## ***Premessa***

Le profonde modificazioni che sono andate sviluppandosi nel trascorso decennio, a partire dalla integrazione monetaria europea e fino al riordino della distribuzione dei poteri all'interno del sistema pubblico italiano, conducono le regioni italiane a ripensare il loro ruolo ed i loro compiti, e quindi anche a mettere mano ad un processo di innovazione di procedure e strumentazioni operative.

Se la salvaguardia della competitività del sistema Italia richiede anche alle regioni di fornire il proprio contributo al perseguimento dell'obiettivo di recupero di efficienza della Pubblica Amministrazione italiana, la piena assunzione di responsabilità politica che ad esse deriva dalla effettiva realizzazione della autonomia finanziaria ed impositiva (il cd "federalismo fiscale") comporta una profonda rilettura dei percorsi fin qui seguiti di formazione delle decisioni, in particolare per quanto riguarda le scelte di allocazione delle risorse finanziarie.

La legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13, nel rivedere e modificare le procedure di formazione degli strumenti di programmazione, di bilancio e di controllo, ha tra l'altro introdotto un nuovo strumento di programmazione, denominato Documento annuale di programmazione (**Dap**), definito come l'atto attraverso cui la Regione stabilisce i contenuti della programmazione socio-economica nel territorio e delinea gli interventi di finanza regionale, rappresentando quindi lo *strumento fondamentale di raccordo fra la programmazione generale e la programmazione finanziaria e di bilancio della Regione medesima*.

Gli obiettivi del Dap, sempre in base alla legge citata, sono:

- verificare ed aggiornare annualmente le determinazioni programmatiche del PRS e degli strumenti attuativi settoriali ed intersettoriali;
- delineare il quadro delle risorse finanziarie regionali necessarie al collegamento tra le determinazioni programmatiche e le scelte e gli effetti di bilancio.

L'istituzione del Dap da parte della Regione Umbria con la legge in argomento si inserisce all'interno di una serie di profonde innovazioni normative che, in anticipo rispetto alla legislazione nazionale (divenuta in seguito esecutiva con il D.Lgs. 28 marzo

2000, n.76), perseguono sostanzialmente l'obiettivo di una maggiore integrazione tra la programmazione generale e la sua traduzione in provvedimenti di governo effettivo, riflettendosi in particolare sul processo di allocazione delle risorse nel Bilancio regionale e prevedendo, tramite l'istituzione del sistema dei controlli, i necessari ritorni informativi sull'andamento della gestione.

La problematica si inquadra poi, come già accennato poc'anzi, nel più ampio discorso riguardante l'introduzione nei prossimi anni del "federalismo fiscale" (di cui si tratterà in apposito paragrafo di questo documento), dal quale deriveranno profonde modificazioni nel modo di intendere la programmazione regionale e più in particolare le politiche di allocazione delle risorse. Tali modificazioni comporteranno, tra l'altro, la necessità di un adeguato rafforzamento, a livello tecnico, delle competenze e professionalità da porre a presidio di quelle funzioni che, nel nuovo scenario che va delineandosi, svolgeranno il ruolo di variabili cruciali per le politiche regionali. Si tratta di funzioni quali le valutazioni di efficacia ed efficienza degli interventi regionali, l'economia sanitaria, la nuova fiscalità regionale, il controllo dei costi di funzionamento delle strutture ma, soprattutto, la capacità di una visione e di un approccio complessivo ed integrato delle politiche e del bilancio regionale, riportando all'interno delle compatibilità generali i grossi blocchi di spesa (in primis la sanità) fin qui separati tra di loro in conseguenza dei vincoli di destinazione sui trasferimenti statali.

I nuovi strumenti previsti dalla legge assumono particolare rilievo proprio in relazione a tale nuovo contesto, ed andranno pertanto *esplicando in pieno le proprie potenzialità man mano che assumerà compiutezza lo scenario derivante dal federalismo*. Al tempo stesso va sottolineato come l'effettiva utilità di tali procedure, in particolare quelle tendenti ad un maggior raccordo tra programmazione generale e politica di bilancio ed alla valorizzazione di quest'ultimo come strumento di governo, **richieda una profonda comprensione ed adeguamento, a tutti i livelli, del nuovo modo di intendere la programmazione regionale.**

Occorre inoltre considerare che è appena iniziata una legislatura regionale per diversi aspetti "costituente", che introdurrà numerosi cambiamenti istituzionali, politici e, di conseguenza, amministrativi.

Tali osservazioni suggeriscono pertanto, per il primo anno di attività, una fase transitoria per la piena applicazione dei contenuti della Legge 13/2000, il che però non deve significare, in questa fase di avvio, un ridimensionamento del ruolo e dei contenuti del Dap; infatti:

- non si modifica il ruolo del Dap e i rapporti con gli altri strumenti di programmazione definiti dalla L.R. 13/2000;
- non è necessario modificare sostanzialmente la struttura del Dap;
- non ci sono variazioni di rilievo per il procedimento di formazione;
- non cambiano il ruolo e i rapporti tra i soggetti istituzionali e amministrativi.

Gli aggiustamenti che vengono apportati, rispetto alla fase a regime, riguardano prevalentemente i contenuti di alcuni capitoli del documento e l'approfondimento di alcuni specifici temi.

Più precisamente, per quanto riguarda i contenuti, tre sono le considerazioni da svolgere:

- da un lato, la necessità di concentrarsi, in questo avvio di legislatura, sulle grandi questioni regionali, trattate nel Capitolo 2;
- dall'altro, l'opportunità di calibrare il livello di dettaglio dell'aggiornamento delle linee di programmazione per i settori, contenute nel Capitolo 3;
- gli altri punti possono essere svolti come nella struttura a regime.

Tenuto conto delle considerazioni sin qui espresse, rispetto alla natura ed ai limiti di questo primo anno di avvio, i contenuti del Documento annuale di programmazione per l'anno 2001 risultano articolati secondo il seguente schema:

– **La situazione economica e sociale dell'Umbria**, nel quale si descrivono brevemente l'evoluzione più recente e le previsioni di scenario dell'economia internazionale ed italiana e si analizza

l'andamento congiunturale dell'economia regionale in base alle caratteristiche strutturali delineate nel Piano regionale di sviluppo 1999 – 2002;

– **Le grandi questioni regionali**, nel quale si evidenziano le grandi tematiche economiche, sociali ed istituzionali sulle quali dovrà esercitarsi la Regione per il periodo di riferimento del Dap;

– **Le linee di programmazione generale della Regione**, nel quale, a partire dalle Dichiarazioni programmatiche di legislatura della Presidente , si individuano le principali priorità relative al periodo di riferimento del Dap ed in particolare all'anno 2001, correlate ai connessi strumenti normativi e programmatici che verranno implementati e sviluppati nel corso del medesimo periodo, con l'indicazione delle eventuali variazioni da apportare alla legislazione e alla strumentazione operativa esistente;

– **Le linee di programmazione economico-finanziaria**, nel quale si descrivono le prospettive di evoluzione dei flussi finanziari regionali e si indicano le linee di programmazione delle risorse finanziarie (anche in base a quanto previsto dalle linee di programmazione generale regionali), i conseguenti indirizzi per la legge finanziaria e gli eventuali collegati e i relativi criteri per la formazione del bilancio regionale.

# Capitolo 1 La situazione economica e sociale dell'Umbria

## 1.1. Lo scenario economico internazionale e le prospettive di medio periodo dell'economia italiana

### 1.1.1. Evoluzione e tendenze dell'economia internazionale

L'economia mondiale risulta, nel corso del 1999 e dei primi mesi del 2000, in forte espansione, e con un tasso di sviluppo superiore alla media annua degli ultimi due decenni. Tra i paesi altamente industrializzati l'evoluzione è particolarmente significativa per la UE, mentre si colgono segni di rallentamento nell'economia USA e possibili segnali di ripresa in Giappone. Una notevole espansione si registra per le "economie emergenti", in particolare dovuta alla ripresa eccezionalmente rapida dell'area asiatica.

**Crescita del  
P I L**

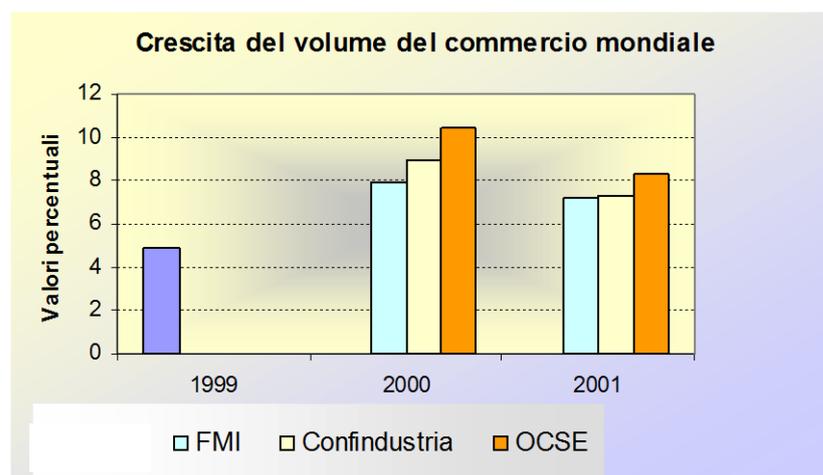
Tab.1 - Le previsioni di crescita del PIL per le principali economie (valori percentuali)

	1999	2000			2001		
		FMI	CE	OCSE	FMI	CE	OCSE
Paesi Ind.	3,1	3,6	n.d.	4,0	3,0	n.d.	3,1
USA	4,2	4,4	3,6	4,9	3,0	3,0	3,0
Giappone	0,3	0,9	1,1	1,7	0,8	1,8	2,2
UE - 11	2,3	3,2	3,4	3,5	3,2	3,1	3,3
UE - 15	2,3	3,2	3,4	3,4	3,0	3,1	3,1
Mondo	3,3	4,2	4,0	n.d.	3,9	3,9	n.d.

Fonte: IMF, World Economic Outlook aprile 2000; EC, European Economy, maggio 2000; OECD, Economic Outlook, maggio 2000.

In questo quadro di riferimento rientra l'accelerazione del commercio mondiale tra la fine del 1999 e l'inizio del 2000 (la previsione per l'anno 2000 si attesta attorno al 9%).

**Commercio  
mondiale**



Fonte: IMF, World Economic Outlook, Aprile 2000; Confindustria, Rapporto congiunturale, aprile 2000; OECD, Economic Outlook, maggio 2000

## Inflazione

Nell'ultimo anno si sono accentuate le tensioni inflazionistiche nell'area dei paesi più industrializzati. Negli Usa tale fenomeno è stato originato principalmente dalla forte crescita della domanda interna; nell'area dell'Euro, le spinte indotte dall'aumento dei prezzi petroliferi si sono sommate al deprezzamento della moneta europea nei confronti del dollaro.

Tab.2 – Tasso di inflazione per le principali economie avanzate (*valori percentuali*)

	1999	2000			2001		
		FMI	CE	OCSE	FMI	CE	OCSE
Paesi Ind.	1,1	1,5	n.d.	1,6	1,9	n.d.	1,9
USA	1,5	2,0	2,6	2,1	2,3	2,4	2,3
Giappone	-0,9	-0,8	-0,2	-0,8	0,9	0,5	-0,1
UE - 11	1,2	n.d.	1,8	1,5	n.d.	1,8	1,9
UE - 15	1,6	1,7	1,8	1,8	1,7	1,7	2,2

Fonte: IMF, World Economic Outlook aprile 2000; EC, European Economy, maggio 2000; OECD, Economic Outlook, maggio 2000.

## Disoccupazione

Il livello della disoccupazione nelle aree maggiormente industrializzate tende a diminuire, anche in seguito al buon andamento dell'economia; in particolare, i paesi dell'area-Euro e dell'Unione europea dovrebbero registrare alcuni significativi miglioramenti nel corso del 2000, avvicinandosi - molto gradualmente - ai livelli di Usa e Giappone.

Tab. 3 – I tassi di disoccupazione per le principali economie avanzate  
(valori percentuali)

	1999	2000			2001		
		FMI	CE	OCSE	FMI	CE	OCSE
Paesi Ind.	6,6	5,9	n.d.	6,3	5,7	n.d.	6,1
USA	4,2	4,2	4,3	4,0	4,2	4,6	4,2
Giappone	4,7	4,7	4,9	4,8	4,6	5,4	4,8
UE - 11	10,1	9,4	9,2	9,2	8,9	8,5	8,5
UE - 15	9,2	8,4	8,5	8,5	8,0	7,9	7,9

Fonte: IMF, World Economic Outlook aprile 2000; EC, European Economy, maggio 2000; OECD, Economic Outlook, maggio 2000.

Per l'Unione europea, l'anno 2000 presenta un'espansione solida dell'economia, contraddistinta da un aumento dei consumi privati e da un'accelerazione degli investimenti in macchinari ed attrezzature. La ripresa avrà effetti sull'occupazione e accompagnerà la graduale discesa della disoccupazione. Il livello di inflazione, che presenta ancora differenziali notevoli tra i diversi paesi, si dovrebbe mantenere inferiore al 2% in media, nonostante il caro petrolifero e la debolezza dell'Euro.

**Unione europea:  
la congiuntura  
economica.....**

Tab. 4 – Previsioni principali variabili macroeconomiche per i paesi dell'Unione Europea (valori percentuali)

	PIL (Variazione)		Disoccupaz.		Inflazione	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Belgio	3,5	3,3	8,5	7,9	1,3	1,4
Danimarca	2,0	2,1	4,2	4,4	2,4	1,7
Germania	2,9	2,9	8,6	7,8	1,6	1,6
Grecia	3,9	4,0	10,0	9,6	2,3	2,3
Spagna	3,8	3,4	13,8	12,1	2,5	2,2
Francia	3,7	3,2	10,0	9,4	1,1	1,2
Irlanda	7,5	6,2	5,7	5,1	3,7	3,0
<b>Italia</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>	<b>10,9</b>	<b>10,4</b>	<b>2,1</b>	<b>1,9</b>
Lussemburgo	5,6	5,7	2,6	2,4	2,0	1,8
Olanda	4,1	3,7	2,4	2,0	2,4	3,4
Austria	3,2	3,0	4,0	3,6	1,3	1,0
Portogallo	3,6	3,5	4,5	4,4	2,2	2,1
Finlandia	4,9	4,2	8,9	8,2	2,3	2,0
Svezia	3,9	3,3	6,3	6,0	1,6	2,0
Gran Bretagna	3,3	3,0	5,8	5,6	1,4	1,6
UE – 11	3,4	3,1	9,2	8,5	1,8	1,8
UE - 15	3,4	3,1	8,5	7,9	1,8	1,7

Fonte: EC, European Economy, maggio 2000.

.....e gli indirizzi  
di politica  
economica

Il *Consiglio Europeo*, tenutosi a Santa Maria di Feira il 19 e 20 giugno 2000, ha approvato gli “indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri della Comunità” dell’anno 2000. Essi delineano una strategia d’insieme per affrontare le quattro sfide principali dell’economia della UE: il ritorno alla piena occupazione, la transizione ad un’economia fondata sulla conoscenza, le conseguenze del rapido invecchiamento della popolazione ed il miglioramento della coesione sociale.

In questo ambito, particolare importanza assume l’invito agli Stati membri di modificare la composizione della spesa pubblica a favore degli investimenti nel capitale fisico ed umano, nella ricerca e sviluppo, nell’innovazione e nelle tecnologie dell’informazione, nonché a favore del finanziamento di misure di politica attiva nel mercato del lavoro.

Lo scenario  
previsivo

Lo scenario internazionale per il biennio 2000-2001, sconta il **consolidamento delle tendenze espansive**; non vanno però sottovalutati i molti elementi di incertezza legati in particolare al riemergere di tensioni inflazionistiche e alla possibilità che esse spingano le autorità monetarie ad adottare politiche più restrittive.

Le variabili economiche internazionali (variazioni percentuali)	2002-2004 (media)
PIL Paesi industrializzati	2,8
PIL UE - 11	3,0
PIL UE - 15	3,0
Commercio Mondiale	6,5
Commercio manufatti	7,0

Fonte: DPEF 2001-2004, Ministero del Tesoro

Il **commercio mondiale**, in presenza di una lieve decelerazione della crescita mondiale (dovuta, principalmente, al previsto rallentamento dell’economia statunitense) dovrebbe attestarsi su ritmi attorno al 7%.

Per quanto concerne il **tasso d’inflazione**, la prevedibile riduzione dei prezzi petroliferi, il rialzo

dei tassi ufficiali europei e il recupero del cambio dell’Euro sul Dollaro, dovrebbero favorire un mantenimento su livelli contenuti di tale variabile. Il **livello di disoccupazione** dovrebbe registrare alcuni significativi miglioramenti nell’area Euro, avvicinando gradualmente tale livello a quello delle altre aree a più elevato livello di industrializzazione.

### 1.1.2. Evoluzione e tendenze dell'economia in Italia

In linea con il miglioramento del quadro internazionale, anche l'economia italiana mostra un'evoluzione congiunturale positiva. L'inversione ciclica - manifestatasi a partire dalla seconda metà del 1999 grazie al commercio estero (legato alla debolezza dell'Euro) e agli investimenti (legati al basso livello dei tassi d'interesse) - si evidenzia con una maggiore vivacità dell'attività produttiva, che oltre a consentire il conseguimento di un tasso di crescita del PIL dell'**1,4% nel 1999**, delinea per l'anno in corso e per il periodo 2001-2004 prospettive di sviluppo favorevoli.

**La crescita economica del 1999 e del 2000....**

Tab. 5 – Conto economico risorse ed impieghi- valori assoluti anno 1999 e variazioni percentuali anni 2000, 2001, 2002-2004

	Miliardi lire (correnti)	Variazioni percentuali		
	1999	2000	2001	2002 2004
PIL	2.128.165	2,8	2,9	3,1
Importazioni di beni e servizi	500.416	8,3	7,2	6,5
Consumi finali interni	1.652.742	1,8	2,1	2,1
- spesa delle famiglie	1.257.113	2,2	2,5	2,6
- spesa della P.A. e I.S.P.	395.629	0,6	0,6	0,3
Investimenti fissi lordi	402.659	5,9	6,3	6,2
- macchinari, attrezzature e vari	236.010	7,7	7,8	7,0
- costruzioni	166.649	3,2	4,0	5,0
DOMANDA FINALE INTERNA	2.055.401	2,6	2,9	3,0
Variazione delle scorte (a)	30.132	-0,1	0,1	0,1
IMPIEGHI INTERNI	2.085.533	2,5	3,0	3,1
Esportazioni di beni e servizi	543.048	9,2	6,8	6,5

a) Contributo alla crescita del PIL

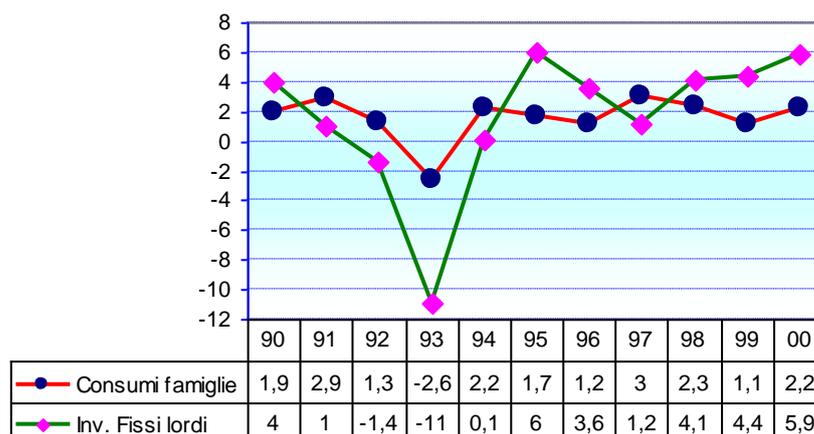
Fonti: Relazione generale sulla situazione economica del Paese 1999, Ministero del Tesoro, marzo 2000; previsioni DPEF 2001-2004, Ministero del Tesoro, giugno 2000

In base a quanto previsto nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2001-2004 (da qui in avanti: DPEF), presentato dal Governo nazionale il 30 giugno 2000, il PIL dovrebbe infatti aumentare nel 2001 del **2,9%** e nel periodo 2002-2004 del **3,1%**; la crescita sarebbe dovuta principalmente alla domanda interna; gli investimenti fissi lordi rappresenterebbero la componente più dinamica, trainati soprattutto dagli investimenti in macchinari, che dovrebbero ancora risentire positivamente degli incentivi fiscali.

**...e le previsioni per il periodo 2001-2004**

Segnali positivi dovrebbero pervenire anche dalla spesa delle famiglie - il 60% circa del PIL - che fino ad ora ha probabilmente risentito del riaccendersi delle spinte inflazionistiche e del livello della pressione fiscale. I consumi privati sono previsti in graduale accelerazione, a partire dal 2001, a seguito dell'esaurirsi delle tensioni inflazionistiche e soprattutto della crescita dell'occupazione.

**Dieci anni di domanda- variazioni % annue**



Fonte: Istat

Previsioni: DPEF 2001-2004

Dal lato estero, il rallentamento atteso degli scambi internazionali da un lato e l'attenuarsi delle favorevoli condizioni di competitività indotte dal cambio Euro-Dollaro dall'altro, dovrebbero comportare una decelerazione delle esportazioni; anche la dinamica delle importazioni – nonostante la ripresa dei consumi interni - dovrebbe mostrare un rallentamento nel 2001 e nel 2002-2004.

Riguardo alle altre grandezze macroeconomiche, oltre ad analizzare le previsioni contenute nel DPEF, può essere utile confrontare queste ultime anche con quelle dei principali istituti di ricerca, per gli anni disponibili.

Tab.6 - **Quadro macroeconomico programmatico 2000-2004** (incrementi percentuali annui)

	2000	2001	2002	2003	2004
Crescita PIL reale	2,8	2,9	3,1	3,1	3,1
Tasso di inflazione	2,3	1,7	1,2	1,2	1,2
Tasso forward BOT 12 mesi (a)	5,1	5,5	5,4	5,5	5,7
Crescita occupazione	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
Tasso di disoccupazione	10,7	9,9	9,2	8,5	7,8
Tasso di occupazione (b)	n.d.	54,3	55,2	56,1	56,9

a) a fine anno

b) tasso specifico in età 15-64 anni

Fonte: DPEF 2001-2004, Ministero del Tesoro, giugno 2000

## L'inflazione programmata

Riguardo al livello dei prezzi, dopo una prima parte dell'anno 2000 caratterizzata da una ripresa delle spinte inflazionistiche (legate, in gran parte, alla ripresa dei prezzi petroliferi e alla debolezza dell'Euro), il DPEF - venendo meno i fattori esterni appena descritti - prevede un tasso d'inflazione pari all'1,7%. Nel triennio successivo si dovrebbe assistere ad un'ulteriore riduzione dell'inflazione - fino all'1,2% - a seguito della prosecuzione delle riforme strutturali e di una maggiore concorrenzialità nei mercati interni dei beni e dei servizi.

Questi obiettivi trovano una sostanziale conferma anche nelle proiezioni elaborate dai principali istituti di ricerca, per i quali tuttavia la decelerazione del livello dei prezzi appare lievemente più contenuta.

Tab. 7 – Come va il 2000

Recenti previsioni dell'andamento dell'economia italiana per il 2000 effettuate negli ultimi mesi dai centri di ricerca (*variazioni % annue salvo diversa indicazione*)

	Confindustria (giu)	Isae (giu)	Ocse (mag)	Irs (apr)	Fmi (apr)	UE (apr)
PIL	2,8	2,6	2,9	3,0	2,7	2,7
Consumi delle famiglie	2,5	1,8	1,5	2,5	2,1	1,9
Investimenti fissi lordi	5,5	5,4	5,5	6,5	6,1	6,2
Esportazioni	9,5	8,1	10,9	7,7	6,5	8,2
Importazioni	8,7	6,8	7,1	9,4	6,3	7,5
Prezzi al consumo	2,4	2,5	2,5	2,2	2,2	2,1
Bilancia dei pagamenti (partite correnti, migliaia di miliardi di lire)	-20,5	13,3	36,2	14,9	19,9	21,3
Disoccupazione (tasso %)	11,2	11,0	11,0	10,9	11,0	10,9
Cambio dollaro/euro	0,97	0,96	0,91	1,01	0,98	1,02
Indebitamento amministr. pubbliche (% sul Pil)	1,6	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5

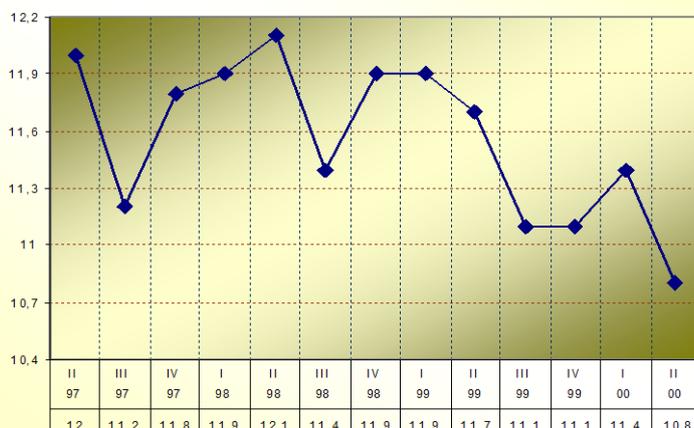
Fonte: Il Sole-24 ore – osservatorio economia italiana

Il tasso di disoccupazione in Italia si colloca tra i più elevati dell'Unione Europea (cfr. tab. 4). Negli ultimi anni sono state introdotte molteplici misure di modernizzazione del mercato del lavoro, che hanno fatto registrare un qualche effetto positivo; per la prima volta dal 1993, si è ridotto nel 1999 il numero dei disoccupati; il tasso di disoccupazione è sceso, nella media dell'anno, all'11,4%.

## Il mercato del lavoro

Queste favorevoli tendenze del mercato del lavoro, manifestatesi nel corso dell'ultimo biennio - e dovute anche all'introduzione di alcune riforme (p.es., la parziale liberalizzazione dei contratti a

### Disoccupazione - tassi % sulla forza lavoro



Fonte: Istat

termine e del part-time) – proseguiranno, con una crescita media annua stimata attorno all'**1,1%**.

La *crescita dell'occupazione* – che negli ultimi mesi ha riguardato più gli occupati a tempo indeterminato

che quelli temporanei – interesserà i settori industriali, ma soprattutto i servizi privati e, in particolare, i comparti più innovativi quali l'informatica, le telecomunicazioni e i servizi alle imprese.

Il *tasso di occupazione* (in età tra 15 e 64 anni) dovrebbe passare dal **54,3%** del 2001 al **56,9%** del 2004 (cfr. tab.6); dovrebbe in particolare aumentare il tasso di partecipazione femminile (dei 485.000 nuovi posti di lavoro creati negli ultimi due anni 341.000, il 70% circa, sono donne).

Il *tasso di disoccupazione*, in base a tali considerazioni dovrebbe scendere dal 9,9% del 2001 al **7,8%** nel 2004.

#### Tab. 8 – Come andrà il 2001

Recenti previsioni dell'andamento dell'economia italiana per il 2001 effettuate negli ultimi mesi dai centri di ricerca (*variazioni % annue salvo diversa indicazione*)

	Confindustria (giu)	Isae (giu)	Ocse (mag)	Irs (apr)	Fmi (apr)	UE (apr)
PIL	2,8	2,8	3,1	3,1	2,8	2,7
Consumi delle famiglie	2,5	2,4	2,2	3,1	2,5	2,3
Investimenti fissi lordi	5,4	5,7	4,9	6,8	4,2	5,6
Esportazioni	7,4	6,3	9,5	6,8	6,4	6,6
Importazioni	8,4	7,9	7,5	9,6	6,1	7,6
Prezzi al consumo	1,9	1,9	2,2	1,8	1,6	1,9
Bilancia dei pagamenti (partite correnti, migliaia di miliardi di lire)	-22,3	11,5	51,0	7,7	26,0	28,5
Disoccupazione (tasso %)	10,9	10,6	10,5	10,3	10,4	10,4
Cambio dollaro/euro	1,05	1,01	n.d.	1,08	n.d.	1,02
Indebitamento amministr. pubbliche (% sul Pil)	1,0	1,2	1,1	1,1	1,1	0,8

Fonte: Il Sole-24 ore – osservatorio economia italiana

Tale previsione sconta un modesto aumento medio annuo delle forze di lavoro, legato principalmente alla riduzione, per motivi demografici, della numerosità delle classi in età di lavoro.

Gli obiettivi programmatici del DPEF trovano, anche in questo caso, un riscontro nelle previsioni per il 2001 dei principali istituti di ricerca. Peraltro, come già evidenziato per il livello dei prezzi, queste ultime sembrano improntate ad una maggiore cautela riguardo alla riduzione del livello di disoccupazione.

In particolare, esaminando lo scenario di previsione 2001-2003 per l'Italia elaborato da Prometeia (cfr. tab.9), relativo alla dinamica degli aggregati economici e andamenti occupazionali, si riscontra per il **PIL** un incremento medio nel periodo 2000-2003 prossimo al **2,8%** annuo (*leggermente inferiore alle proiezioni del DPEF*); rispetto a tale incremento, il ruolo di traino continuerà ad esser svolto dalla **domanda interna** (infatti, sia i consumi delle famiglie che gli investimenti, sono previsti espandersi a tassi superiori a quelli degli ultimi anni). I **consumi**, non più frenati dalle esigenze di risanamento delle finanze pubbliche, sarebbero anche favoriti dalla crescita del PIL; gli **investimenti** risentirebbero delle buone prospettive dei mercati interni e internazionali ed anche della crescente competizione e necessità di adeguamento alle nuove tecnologie.

Il contributo delle **esportazioni nette** alla crescita del PIL sarà positivo, grazie al miglioramento del quadro internazionale; tuttavia, sussistono dubbi sulle difficoltà strutturali delle esportazioni italiane e quindi sulla possibilità che la loro crescita mantenga i ritmi della domanda mondiale; anche le importazioni, spinte dalla ripresa della domanda interna, riprenderanno a crescere più velocemente.

La fase di crescita sostenuta dell'**occupazione** è prevista proseguire, anche se in misura inferiore di quanto previsto dal DPEF (secondo Prometeia, infatti, essa crescerà a tassi medi lievemente inferiori all'1% annuo); parallelamente, anche il **tasso di disoccupazione** presenta una tendenza alla riduzione, anche se meno evidente rispetto alle previsioni del DPEF.

Un quadro, quindi, sostanzialmente positivo, ma nel quale permangono alcuni segni di incertezza, costituiti dalle potenziali difficoltà delle esportazioni, dal differenziale d'inflazione con gli altri paesi dell'area Euro, nonché dalle disparità che caratterizzano il mercato del lavoro.

**Scenario di  
previsione al  
2003**

Tab. 9 – **Scenari di previsione al 2003 per l'Italia.** Tassi di variazione annuali su valori a prezzi costanti 1990 (dove non altrimenti indicato)

<b>Indicatore</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Prodotto interno lordo	1,5	1,4	2,8	2,7	2,9	2,7
Saldo regionale (%risorse interne)	2,1	1,0	1,3	1,0	0,9	1,0
Domanda interna	2,8	2,4	2,6	3,0	2,9	2,5
Consumi interni delle famiglie	2,1	1,6	2,4	2,3	2,8	2,4
Investimenti fissi lordi	3,9	4,2	5,4	5,4	4,8	4,0
- <i>macchinari e impianti</i>	7,4	6,2	7,7	8,4	7,2	5,9
- <i>costruzioni e fabbricati</i>	-0,1	1,8	2,3	1,4	1,4	1,2
Importazioni di beni dall'estero	8,1	3,2	7,9	8,0	7,5	7,1
Esportazioni di beni verso l'estero	3,5	-1,0	8,8	6,7	7,0	7,3
Valore aggiunto						
- <i>agricoltura</i>	1,2	5,0	1,3	2,1	1,5	1,6
- <i>industria</i>	2,5	1,7	3,3	3,2	3,4	3,2
- <i>costruzioni</i>	0,1	1,0	2,1	1,8	1,6	1,7
- <i>servizi di mercato</i>	1,8	0,8	3,6	3,4	3,6	3,3
- <i>servizi non vendibili</i>	0,4	1,4	-0,2	-0,1	0,0	-0,4
- <i>totale</i>	1,7	1,3	2,9	2,8	2,9	2,7
Unità di lavoro						
- <i>agricoltura</i>	-3,8	-5,5	-3,7	-2,4	-1,7	-1,4
- <i>industria</i>	2,0	-0,4	0,6	0,2	0,4	0,1
- <i>costruzioni</i>	-1,9	1,6	1,1	0,2	0,0	-0,1
- <i>servizi di mercato</i>	2,3	2,7	2,0	1,9	1,8	1,3
- <i>servizi non vendibili</i>	0,6	1,1	0,2	0,3	0,4	0,4
- <i>totale</i>	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	0,6
Rapporti caratteristici (%)						
Tasso di occupazione	35,8	36,3	36,5	36,8	37,0	37,2
Tasso di disoccupazione	11,8	11,4	11,1	10,8	10,4	10,4
Tasso di attività	40,6	40,9	41,1	41,2	41,3	41,4
Reddito disponibile (*):						
Redditi da lavoro dipendente	13,8	14,3	14,8	15,3	15,8	16,2
Altri redditi	11,0	11,4	12,0	12,5	13,0	13,6
Interessi netti	1,8	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3
Imposte correnti (-)	3,9	4,2	4,3	4,5	4,6	4,7
Contributi sociali (-)	5,2	5,3	5,5	5,7	5,9	6,0
Prestazioni sociali	7,0	7,4	7,7	8,1	8,4	8,8
Reddito disponibile	24,5	25,1	26,1	27,1	28,1	29,1
Reddito disponibile (var. %)	2,5	2,5	4,1	4,2	4,0	3,7
Deflatore dei consumi (var. %)	2,1	2,2	2,7	2,4	1,7	1,6

Fonte: Prometeia

(\*) reddito disponibile delle famiglie consumatrici. Valori pro-capite a prezzi correnti

Permangono, pertanto, preoccupazioni sulla capacità del paese di agganciarsi stabilmente ai processi di ripresa produttiva, preoccupazioni che si basano sostanzialmente su debolezze strutturali del sistema produttivo.

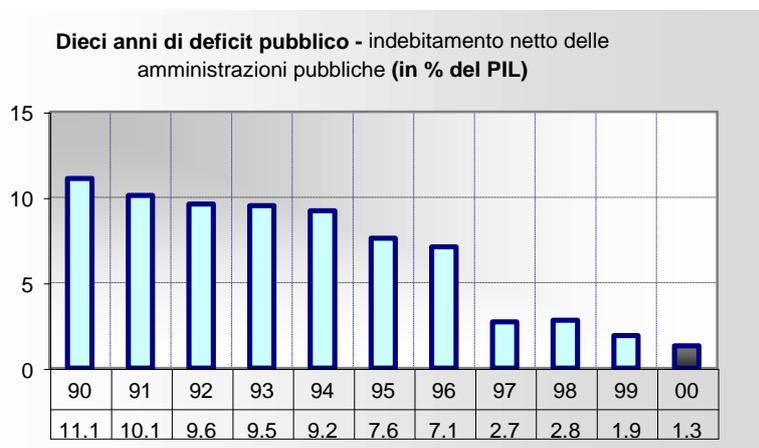
Infatti, emergerebbe la ridotta competitività dei prodotti italiani i quali, soprattutto ove non più favoriti dalla componente di prezzo derivante dal deteriorarsi dei rapporti di cambio, risentirebbero fortemente della concorrenza dei paesi emergenti, e ciò a causa della preponderanza che nell'export italiano rivestono settori merceologici tradizionali e quindi a basso contenuto tecnologico.

E' significativa a tale proposito l'assenza nel nostro paese di poli nel campo della cosiddetta new economy, per lo sviluppo dei quali vi sarebbe in Italia una diffusa carenza di almeno i primi tre dei seguenti quattro fattori favorenti:

- università e centri di ricerca privati di altissimo livello;
- presenza di imprese multinazionali operanti nel campo delle tecnologie avanzate;
- disponibilità di capitali di rischio per la realizzazione di joint ventures nel settore;
- disponibilità di manodopera dotata di adeguata professionalità.

## **1.2. La finanza pubblica in Italia e gli obiettivi del DPEF 2001-2004**

Nell'ambito del processo di risanamento strutturale della finanza pubblica, avviato a partire dal 1992, l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche (che è il parametro su cui si basano i criteri di Maastricht) è ulteriormente diminuito, permettendo la



Fonte: DPEF 2001-2004, Ministero del tesoro, giugno 2000

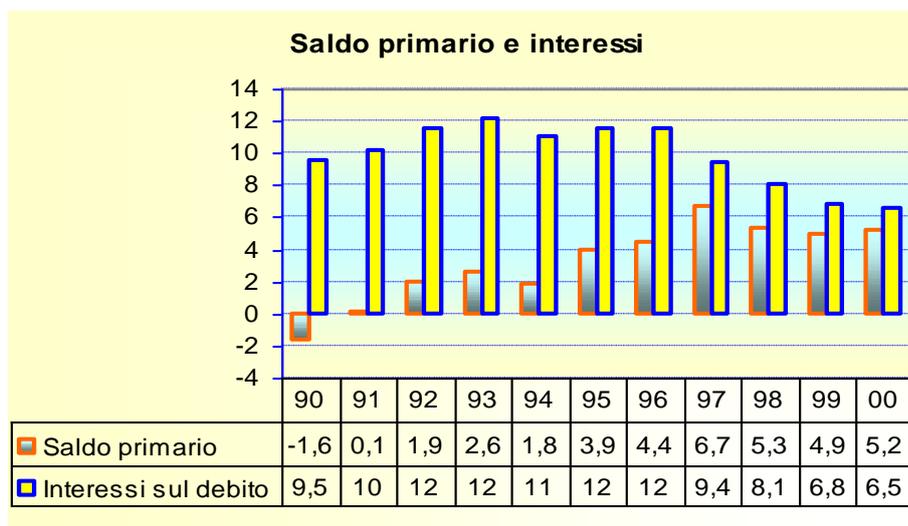
riduzione del rapporto Deficit/PIL di circa un punto percentuale (dal **2,8 %** del 1998 **all'1,9%** del 1999); tale andamento sta proseguendo anche nel corso del 2000, ed il rapporto dovrebbe attestarsi attorno all'1,3%.



*Fonte:* DPEF 2001-2004, Ministero del Tesoro, giugno 2000

Il processo, che ha subito una forte accelerazione a partire dal 1996 – in concomitanza con lo sforzo compiuto dal paese per rispettare i parametri di convergenza economica di Maastricht ed entrare fin da subito nell'area Euro – si è realizzato mediante il conseguimento di un consistente avanzo primario.

**L'avanzo  
primario.....**



*Fonte:* DPEF 2001-2004, Ministero del Tesoro, giugno 2000

Ciò sta a significare, schematicamente, che si diminuisce il ricorso all'indebitamento – che ha consentito negli anni '80 di espandere la spesa statale notevolmente oltre il livello consentito dal volume delle entrate – e si inizia a ridurre lo stock di debito accumulato.

I positivi risultati sull'avanzo primario (passato dal 5,3% del 1998 al 4,9% del PIL nel 1999) sono stati ottenuti anche grazie all'andamento favorevole delle entrate e ad un'evoluzione sotto controllo della spesa.

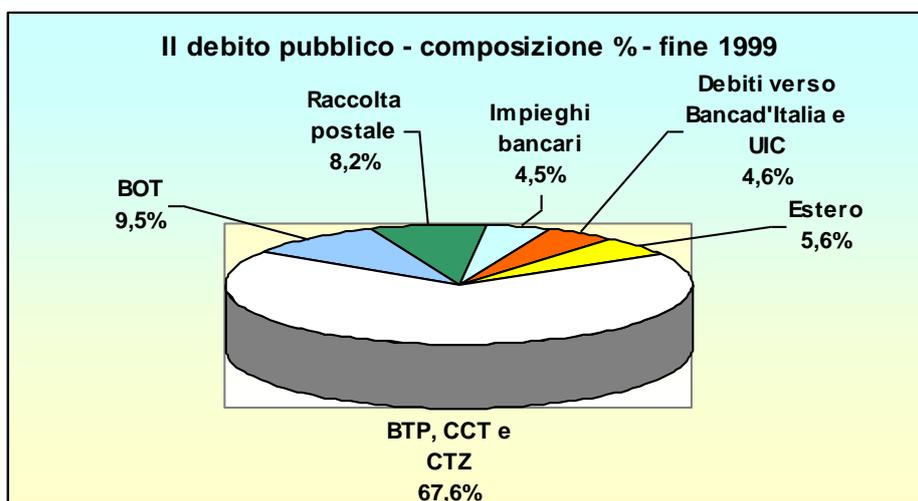
*L'andamento favorevole delle entrate* è stato principalmente dovuto al maggior gettito dalle imposte sulle persone giuridiche, all'efficacia dei provvedimenti tesi all'emersione del reddito imponibile (con conseguente effetto sul gettito IRPEF ed IVA), nonché ai sostenuti incrementi realizzati dall'imposizione su Lotto e lotterie.

La pressione fiscale è leggermente aumentata, passando dal 43% del PIL nel '98 al 43,3% del '99.

Il *controllo della spesa* è stato determinato nell'ambito delle spese correnti dalla forte riduzione della spesa per interessi (-13%), che rappresenta uno dei principali risultati positivi della ammissione dell'Italia alla moneta unica, e dalla lieve crescita delle altre spese correnti, mentre l'aumento della spesa in conto capitale riflette la sostenuta dinamica degli investimenti pubblici (aumentati dal '98 al '99 grazie agli interventi per il Giubileo ed a quelli effettuati dagli enti territoriali).

A fine 1999, il debito del settore pubblico era pari a 2.446.000 miliardi di lire, il 114,9% del PIL, a fronte dei 2.405.000 miliardi a fine 1998, il 116,3% del PIL; da sottolineare che – rispetto all'inizio

....e il debito pubblico



Fonte: DPEF 2001-2004, Ministero del Tesoro

degli anni '90 – la composizione del debito si è notevolmente modificata, spostando il debito stesso su titoli a lungo termine e su quelli a tasso fisso.

L'allungamento della vita media del debito, da un lato ha contenuto i maggiori costi (in termini di aumento della spesa per

interessi), dall'altro si è tradotto in un risparmio per i conti pubblici essendo venuti a scadenza titoli a reddito fisso con cedole ancora elevate.

L'obiettivo primario del Governo nazionale è quello di proseguire nell'azione di risanamento dei conti pubblici, comunque necessaria al rispetto degli impegni assunti in sede europea sulla progressiva riduzione dello stock di debito e del deficit pubblico in rapporto al PIL.

Tab. 10 – **Quadro programmatico P.A. 2000-2004**

	2000	2001	2002	2003	2004
Indebitamento netto della P.A.	-1,3	-1,0	-0,5	0,0	0,3
Avanzo primario	5,2	5,2	5,5	5,6	5,5

*Fonte:* DPEF 2001-2004, Ministero del Tesoro, giugno 2000

Il quadro programmatico della finanza pubblica contenuto nel DPEF è tuttavia condizionato dall'incertezza sull'andamento di alcune importanti variabili esogene (il cambio Euro-Dollaro, i prezzi petroliferi, andamento economia USA, ecc...) sottostanti al quadro macro-economico.

In base agli obiettivi programmatici del DPEF, nel 2002 l'indebitamento netto dovrebbe essere pari allo 0,5% del PIL, per poi arrivare al pareggio del bilancio nell'anno 2003. Per raggiungere tali obiettivi, occorrerà ridefinire la composizione della spesa (con aumenti su alcuni settori e riduzioni in altri), rivedere verso l'alto le previsioni sulle entrate (derivanti dall'emersione del reddito imponibile e quindi che dovrebbero consentire una riduzione della pressione fiscale) ed utilizzare la quota delle risorse derivanti dalla concessione delle licenze UMTS, riducendo l'emissione di titoli e conseguentemente lo stock del debito pubblico.

### **1.3. L' andamento congiunturale e lo scenario di previsione dell' economia umbra**

L'analisi congiunturale e le previsioni di scenario a livello regionale sono attività meno consolidate di quelle effettuate a livelli territoriali più ampi.

L'esame della congiuntura regionale presenta le principali informazioni per l'anno 1999 e per parte del 2000, desumibili da diverse fonti, dagli studi e dalle ricerche esistenti (ISTAT, Istituto Tagliacarne, Indagine Movimprese, Indagine ISAE, Analisi Mediocredito centrale, Confindustria, Prometeia, ecc...); tuttavia i limiti nella disponibilità di informazioni statistiche vincolano il numero dei fenomeni che è possibile prendere in considerazione. Ancor meno semplice risulta procedere alla elaborazione di scenari previsivi a medio e lungo termine e al loro tempestivo aggiornamento; peraltro, alcuni istituti di ricerca (p.es. Prometeia) effettuano tali studi, relativamente alle principali variabili economiche regionali, dal quale possono trarsi alcune utili informazioni.

### 1.3.1. *L'andamento congiunturale dell'economia in Umbria*

In linea con il miglioramento del quadro internazionale e nazionale anche l'economia umbra mostra un'evoluzione congiunturale positiva.

Tab. 11 – Umbria: indicatori strutturali (1999)

Indicatori	Valori assoluti	Quote % su Italia
Popolazione presente (000)	825,3	1,4
Occupati (000)	313,6	1,5
Persone in cerca di occupazione (000)	25,9	1,0
Forza lavoro (000)	339,6	1,5

Prodotto interno lordo (*)	28.932,5	1,4
Consumi interni delle famiglie (*)	19.079,0	1,4
Investimenti fissi lordi (*)	5.438,7	1,5
Importazioni di beni dall'estero (*)	2.685,4	0,7
Esportazioni di beni verso l'estero (*)	3.756,0	0,9
Reddito disponibile delle famiglie (*)	22.156,3	1,5
<b>Valori assoluti (**)</b>	<b>Umbria</b>	<b>Italia</b>
Pil per abitante	34,4	35,8
Pil per unità di lavoro	83,6	91,7
Consumi interni per abitante	22,7	22,8
Reddito disponibile per abitante	26,3	25,1

(\*) Valori correnti, miliardi di lire

(\*\*) Valori correnti, milioni di lire

Elaborazioni del Servizio programmazione strategica finanziaria Regione Umbria, da **dati** ISTAT e **stime** Prometeia

Tuttavia, anche se la maggior parte delle variabili economiche evidenzia andamenti positivi, è importante ricordare che, per

**Gli andamenti  
congiunturali  
1999 e 2000  
delle principali  
grandezze  
economiche**

affermare che si è in una fase di accelerazione, occorre attendere i dati dei prossimi mesi e verificare se la ripresa sostenuta dei primi mesi del 2000 troverà conferma anche nel prosieguo dell'anno.

I dati stimati per il 2000 relativi al **Prodotto Interno Lordo** dell'Umbria (che rappresenta nel '99 l'1,4% del PIL italiano), confermano l'avvio di una ripresa analoga a quella del resto d'Italia; la crescita del PIL umbro è sostenuta in misura rilevante dall'andamento positivo delle esportazioni, oltre che da una dinamica positiva (anche se inferiore a quella del resto d'Italia) della domanda interna.

Rispetto a quest'ultima, risultano in aumento nel 1999 e soprattutto nel 2000, sia i **consumi** (in linea con la previsione per l'Italia) che gli **investimenti** (in misura inferiore al dato italiano, e in decelerazione rispetto al '99); in particolare, il ciclo degli investimenti in Umbria riflette un'accelerazione a partire dalla seconda metà degli anni '90 nel settore dei macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto.

Le **importazioni** di beni dall'esterno (pari nel 1999 allo 0,7% del totale italiano) sono stimate per l'Umbria in lieve ripresa nel 2000, dopo la riduzione del '99, a fronte di un'accelerazione molto sostenuta per il Centro Italia.

I dati relativi alle **esportazioni** di beni verso l'esterno (pari per l'Umbria nel '99 allo 0,9% del totale italiano), come già accennato in precedenza, mostrano una ripresa sostenuta nel 2000, all'interno di un quadro nazionale sostanzialmente positivo ed in aumento, rispetto all'anno precedente; il dato stimato per l'Umbria evidenzia però un miglioramento della competitività regionale più marcato di quello nazionale.

Tab.12 - **Principali aggregati economici in Umbria e in Italia.** Tassi di variazione annuali su valori a prezzi costanti 1990

	PIL		Consumi		Investim.		Import		Export		Valore aggiunto	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Umbria	1,2	2,7	1,4	2,4	3,8	3,2	-1,4	1,5	1,7	12,0	0,8	2,7
Nord Ovest	1,2	2,5	1,7	2,3	5,2	4,4	2,7	7,0	-2,5	4,6	1,0	2,6
Nord Est	1,4	2,9	1,6	2,4	4,3	5,1	0,8	8,4	1,0	11,2	1,2	2,9
Centro	1,7	3,1	1,7	2,5	4,1	1,3	5,0	10,1	-0,8	13,6	1,7	3,1
Sud	1,3	2,9	1,6	2,4	2,6	11,7	7,7	7,9	-1,6	11,1	1,4	2,9
Italia	1,4	2,8	1,6	2,4	4,2	5,4	3,2	7,9	-1,0	8,8	1,3	2,9

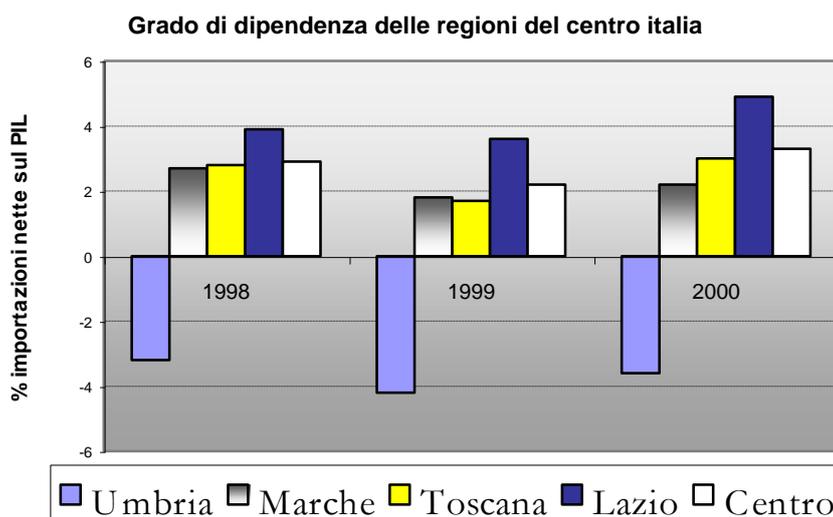
Elaborazioni del Servizio programmazione strategica finanziaria Regione Umbria, da **dati** Istat e **stime** Prometeia

Dal lato dell'offerta, i dati stimati mostrano un incremento consistente del **Valore aggiunto** al costo dei fattori in Umbria, anche se leggermente inferiore al dato medio nazionale e – in misura più rilevante – a quello del Centro Italia.

Oltre ai principali fenomeni sin qui presentati, dai dati esistenti e dalle ricerche esaminate emergono, per alcune variabili, anche altre considerazioni sull'andamento congiunturale, che si riportano di seguito.

### Analisi congiunturali di altre variabili

Una prima variabile, è rappresentata dall'andamento del **grado di dipendenza** (quota delle importazioni nette, ovvero dell'interscambio complessivo della regione con l'esterno, rispetto al totale delle risorse), che può essere confrontato anche con i valori delle regioni limitrofe, (*Analisi Prometeia calcolo*).



Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica finanziaria Regione Umbria, da **dati** Prometeia calcolo srl

Il grafico conferma il dato strutturale umbro, quale unica regione del Centro Italia a dipendere dall'esterno, mentre le altre regioni sono "esportatori netti". Dal punto di vista congiunturale è però positivo rilevare che le stime mostrano una riduzione del fenomeno per il 2000, in linea con il sostanziale miglioramento che si avverte a livello nazionale

Per quanto riguarda **la nati-mortalità delle imprese**, il sistema imprenditoriale umbro mostra, al pari di quello italiano, per il primo trimestre del 2000, un saldo negativo tra le imprese iscritte e quelle cessate al Registro delle Imprese (*Indagine Movimprese*);

all'interno di un'evoluzione negativa per la maggior parte delle ripartizioni, il Centro Italia si caratterizza per un'invarianza rispetto allo stesso periodo 1999 (l'Umbria presenta un saldo del -0,2). I settori che hanno determinato questa dinamica negativa sono stati per l'Umbria i servizi (-1,0) e l'industria (-0,3); l'edilizia, invece, ha registrato un indice di sviluppo positivo (+0,4), tra i più elevati in Italia.

Per quanto riguarda l'andamento congiunturale del settore del **turismo**, un utile indicatore è rappresentato dalla bilancia dei pagamenti turistica (*Ufficio Italiano dei Cambi*).

Essa mostra un aumento dei crediti (ovvero, dei consumi in Umbria dei non residenti) pari al 6,1% nel 1999 rispetto al 1998, in controtendenza rispetto al dato nazionale (-0,5%) e notevolmente superiore a quello del Centro (+0,5%).

Per chiarire meglio l'importanza di tale dato – che si pone, tra l'altro, nel periodo relativo allo svolgersi dello “sciame sismico” che ha interessato l'Umbria e le Marche – l'evoluzione dei crediti per la regione Marche è stata nello stesso periodo pari a -11,7%.

Un ulteriore strumento utile per la valutazione della situazione congiunturale della regione è rappresentato dal **mercato del lavoro**, che riveste un'estrema importanza quale indicatore dello stato di salute dell'economia regionale (*Indagine ISTAT*).

La crescente flessibilizzazione del mercato del lavoro, ha condotto negli ultimi anni ad uno sviluppo dei contratti di lavoro atipici (contratti a termine, contratti a tempo parziale, ecc.); in particolare nel centro Italia si è verificata un'accelerazione nel numero degli occupati a tempo determinato, che ha interessato anche l'Umbria.

Tab. 13 - **I tassi di occupazione, di disoccupazione e di attività in Umbria e in Italia.** Valori % a luglio di ogni anno.

	Tasso di occupazione		Tasso di disoccupazione		Tasso di attività	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
<i>Umbria</i>	38,1	39,1	7,7	6,4	41,3	41,7
<i>Nord Ovest</i>	41,8	42,6	5,5	4,9	44,3	44,8
<i>Nord Est</i>	44,0	44,7	4,1	3,3	45,8	46,2
<i>Centro</i>	38,5	39,2	8,4	7,4	42,1	42,4
<i>Sud</i>	28,2	28,7	22,0	20,8	36,1	36,2
<i>Italia</i>	36,6	37,3	11,1	10,1	41,2	41,5

Fonte: Istat

In riferimento all'occupazione complessiva, a **luglio 2000**, l'Umbria presenta una crescita del 2,9% rispetto allo stesso mese dell'anno

precedente, superiore sia al dato del Centro Italia (+2,2%) che a quello nazionale (+2,1%); il settore che maggiormente contribuisce in Umbria a tale andamento è il commercio (+15,4%).

Tale dinamica ha influenzato positivamente il livello del **tasso di occupazione**, che si attesta per l'Umbria ad luglio 2000 al 39,1% (cfr. tab. 13), superiore rispetto a quello nazionale.

Il **tasso di disoccupazione** regionale riporta in luglio una riduzione di 0,7 punti percentuali rispetto allo stesso mese dell'anno precedente, mostrando una situazione occupazionale favorevole, portandosi ad un livello del 6,4%, inferiore sia a quello del Centro Italia che al dato nazionale.

Il **tasso di attività** presenta in Umbria un aumento di 0,4 punti percentuali ad luglio 2000, attestandosi al 41,7%, a fronte di un dato nazionale del 41,5%. Il dato del centro Italia risulta lievemente superiore (anche se l'incremento rispetto all'anno precedente è modesto); l'Umbria risente, probabilmente, di una struttura della popolazione per classi di età che presenta valori elevati per la popolazione superiore a 65 anni.

Analizzando brevemente i dati e le stime disponibili su base provinciale, anche in questa fase congiunturale gli indicatori strutturali mostrano una situazione più favorevole nella provincia di Perugia rispetto a quella di Terni.

Particolarmente significativi sono, in tal senso, i valori pro-capite relativi al valore aggiunto al costo dei fattori, ai consumi interni e al reddito disponibile.

**Approfondimento a livello provinciale**

Tab. 14 – Province di Perugia e di Terni: indicatori strutturali (1999)

Indicatori	Perugia		Terni	
	Valori assoluti	% Umbria	Valori assoluti	% Umbria
Popolazione presente (000)	605,5	73,4	219,8	26,6
Occupati (000)	236	75,2	78	24,8
Persone in cerca di occupazione (000)	19	73,1	7	26,9
Forze di lavoro (000)	255	75,0	85	25,0
Valore aggiunto al costo dei fattori (+)	15.007,0	75,6	4.836,4	24,4
Esportazioni di beni verso l'estero, deflazionate con deflatore nazionale (+)	1.779,4	63,2	1.035,9	36,8
Importazioni di beni dall'estero, deflazionate con deflatore nazionale (+)	1.136,4	55,9	897,3	44,1
Consumi interni delle famiglie (*)	14.349,5	75,2	4.729,4	24,8
Reddito disponibile delle famiglie (*)	16.503,7	74,5	5.652,5	25,5

(+)valori a prezzi 1990, miliardi di lire

(\*)valori correnti, miliardi di lire

segue **Tab. 14**

	<b>Perugia</b>	<b>Terni</b>	<b>Umbria</b>
Valore aggiunto al c.f. per abitante (a)	24,8	22,0	24,0
Valore aggiunto al c.f. per occupato (a)	63,6	62,0	63,2
Consumi interni per abitante (b)	23,7	21,5	23,1
Reddito disponibile per abitante (b)	27,2	25,7	26,8

(a) Valori a prezzi 1990, milioni di lire

(b) Valori correnti, milioni di lire

Elaborazioni del Servizio programmazione strategica finanziaria Regione Umbria, da **dati** ISTAT e **stime** Prometeia

Anche la dinamica del mercato del lavoro all'interno della regione, mostra andamenti più favorevoli nella Provincia di Perugia, che registra a fine anno variazioni percentuali più marcate rispetto a quella di Terni.

Tab.15 - **I tassi di occupazione, di disoccupazione e di attività in Umbria.** Valori % medi annui.

	<b>Tasso di occupazione</b>		<b>Tasso di disoccupazione</b>		<b>Tasso di attività</b>	
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<i>Perugia</i>	39,0	39,3	7,5	7,0	42,1	42,3
<i>Terni</i>	35,5	35,5	8,2	8,1	38,7	38,6
<i>Umbria</i>	38,0	38,3	7,6	7,3	41,2	41,3

Elaborazioni del Servizio programmazione strategica finanziaria Regione Umbria, da **dati** Istat (per il 1999) e su **stime** Prometeia (per il 2000)

In conclusione di questo paragrafo si riporta il **Conto economico delle risorse e degli impieghi dell'Umbria** a valori correnti per l'anno 1999 accompagnato dalle variazioni percentuali per ciascun aggregato previste per gli anni 2000-2003, in termini reali.

In analogia con il corrispondente quadro nazionale, esso mostra *andamenti positivi nel medio termine* per i principali aggregati economici, confermando quindi le previsioni di una inversione del ciclo economico che proiettano la realtà umbra, al pari di quella nazionale, verso un periodo di sostanziale crescita e stabilità.

Tab. 16 – Conto economico risorse ed impieghi- valori assoluti anno 1999 e variazioni percentuali anni 2000, 2001, 2002 e 2003

	Miliardi lire ( <i>correnti</i> )	Variazioni percentuali			
	1999	2000	2001	2002	2003
PIL	28.932,5	2,8	2,7	2,9	2,7
Importazioni nette (a)	1.659,1	-11,0	2,9	-3,2	-7,0
Consumi interni	24.728,0	2,0	1,9	2,3	2,1
- <i>famiglie</i>	19.078,9	2,4	2,3	2,8	2,5
- <i>collettivi</i>	5.649,1	0,7	0,8	0,7	0,5
Investimenti fissi lordi	5.438,7	3,2	3,7	3,6	3,2
- <i>macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto</i>	3.105,6	4,3	5,5	4,9	4,2
- <i>fabbricati e costruzioni</i>	2.333,1	1,8	1,4	1,8	1,8
Variazione delle scorte	424,9	-4,3	28,4	8,3	6,9
DOMANDA INTERNA	30.591,6	2,1	2,6	2,7	2,4

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

Elaborazioni del Servizio programmazione strategica finanziaria Regione Umbria, da **dati** Istat e **stime** Prometeia

### 1.3.2. Lo scenario di previsione dell'economia umbra

Lo scenario di previsione dell'economia umbra - costruito su base decennale – viene proiettato fino al 2003; le ipotesi alla base dello stesso, elaborate di seguito, sono le seguenti:

- le variabili macroeconomiche nazionali si muovono secondo le dinamiche indicate nelle pagine precedenti, al paragrafo 1.1.2, e precisamente secondo quelle descritte nella tab.9;
- la dinamica demografica attesa è rappresentata dalle previsioni ISTAT, che sono articolate in tre fasce (centrale, alta, bassa); **l'ipotesi adottata è quella "alta"**, essendosi negli ultimi anni verificati aumenti della popolazione più consistenti del previsto in tutte le regioni, ed in particolare in quelle del nord-est e del centro, dovuti a saldi migratori particolarmente elevati;
- la dinamica dell'offerta di lavoro **ipotizza una ripresa, entro il 2010, dei tassi di attività** fino a ritornare sui livelli di fine anni '80; ciò deriva dalla notevole perdita di posti di lavoro avvenuta negli anni '90 e dal progressivo invecchiamento della popolazione, fenomeno particolarmente avvertito in Umbria;
- analogamente, per quanto riguarda gli **investimenti in opere pubbliche si stima, entro il 2010, il ritorno degli stessi sui livelli di fine anni '80**, recuperando in tal modo la contrazione verificatasi negli anni '90, anche a causa degli effetti restrittivi dovuti al processo di risanamento della finanza pubblica; un'importante indicatore a supporto di tale ipotesi, è offerto dall'evoluzione dei bandi di gara di appalto

### Le ipotesi

per opere pubbliche, fornito dall'Associazione Nazionale Costruttori Edili; per l'Umbria l'evoluzione risulterebbe particolarmente favorevole, in seguito alle opere pubbliche attuate o in corso di realizzazione a seguito del sisma;

- una certa **cautela sulla dinamica degli investimenti strutturali cofinanziati dall'UE**, tenendo conto del ritardo "fisiologico" nell'avvio dei flussi di spesa, dovuto al protrarsi del negoziato tra Governo nazionale e Unione europea sui criteri di delimitazione delle aree beneficiarie.

Tab.17 – **Scenari di previsione al 2003 per l'Umbria.** Tassi di variazione annuali su valori a prezzi costanti 1990 (dove non altrimenti indicato)

Indicatore	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Prodotto interno lordo	1,8	1,2	2,7	2,6	2,9	2,7
Saldo regionale (%risorse interne)	-3,1	-4,0	-3,5	-3,5	-3,3	-3,0
Domanda interna	2,7	2,2	2,1	2,6	2,7	2,4
Consumi interni delle famiglie	2,0	1,4	2,4	2,3	2,8	2,5
Investimenti fissi lordi	3,9	3,8	3,2	3,7	3,6	3,2
- macchinari e impianti	8,6	7,5	4,3	5,5	4,9	4,2
- costruzioni e fabbricati	-1,5	-0,6	1,8	1,4	1,8	1,8
Importazioni di beni dall'estero	7,5	-1,4	1,5	2,3	2,4	2,6
Esportazioni di beni verso l'estero	0,6	1,7	12,0	9,6	9,6	9,7
Valore aggiunto						
- <i>agricoltura</i>	2,6	1,8	1,7	0,7	1,3	0,9
- <i>industria</i>	5,3	3,5	4,6	4,1	4,1	3,8
- <i>costruzioni</i>	-2,3	-1,4	1,6	1,8	1,9	2,3
- <i>servizi di mercato</i>	2,5	-0,9	2,7	2,9	3,4	3,2
- <i>servizi non vendibili</i>	-0,2	2,5	0,6	0,4	0,4	-0,2
- <i>totale</i>	2,5	0,8	2,7	2,7	3,0	2,7
Unità di lavoro						
- <i>agricoltura</i>	5,5	-12,3	-2,9	-1,6	-1,1	-0,9
- <i>industria</i>	3,1	5,8	-2,2	-1,4	-0,5	-0,4
- <i>costruzioni</i>	-1,9	2,6	1,6	0,6	0,3	0,2
- <i>servizi di mercato</i>	1,3	4,9	4,4	3,3	2,7	1,8
- <i>servizi non vendibili</i>	-0,7	3,5	-0,5	-0,2	0,0	0,1
- <i>totale</i>	1,3	3,3	1,0	0,9	0,9	0,6
Rapporti caratteristici (%)						
Tasso di occupazione	36,6	38,0	38,3	38,5	38,8	38,9
Tasso di disoccupazione	8,6	7,6	7,3	6,9	6,6	6,5
Tasso di attività	40,1	41,1	41,3	41,4	41,5	41,6
Reddito disponibile (*):						
Redditi da lavoro dipendente	13,6	14,3	14,9	15,4	15,8	16,2
Altri redditi	11,2	11,6	12,1	12,6	13,2	13,7
Interessi netti	1,3	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0
Imposte correnti (-)	3,3	3,6	3,7	3,8	3,9	4,0
Contributi sociali (-)	5,1	5,3	5,5	5,6	5,8	5,9
Prestazioni sociali	7,7	8,2	8,5	8,9	9,3	9,7
Reddito disponibile	25,4	26,3	27,4	28,5	29,6	30,6
Reddito disponibile (var. %)	3,5	3,5	4,2	4,4	4,1	3,9
Deflatore dei consumi (var. %)	2,1	2,2	2,7	2,4	1,7	1,6

Fonte: Prometeia

(\*) reddito disponibile delle famiglie consumatrici. Valori pro-capite a prezzi correnti

Ciò premesso, la lettura dello scenario di previsione per l'Umbria conferma **la ripresa dell'economia regionale**, in analogia con il quadro nazionale ed internazionale.

La crescita del **PIL per l'Umbria** è prevista su valori medi annui nel *periodo 2000-2003* pari al **2,7%**, sostanzialmente analoga a quella media nazionale. Essa sarebbe sostenuta dalla domanda interna, oltre che dal contributo positivo delle esportazioni nette.

**Le previsioni per i principali aggregati economici**

La **domanda interna** – come già affermato – svolgerebbe quindi un ruolo di traino, anche se in misura meno sensibile che nel resto d'Italia, a causa di un andamento *meno positivo della dinamica degli investimenti in impianti e macchinari* (il tasso medio annuo reale di variazione 2000-2003 è, per l'Umbria previsto intorno al 4,7% contro il 7,3% nazionale).

Tale minore vivacità – che risente, tra l'altro, di una dinamica meno positiva in tutto il centro Italia – si colloca comunque in un trend che è tra i più elevati degli ultimi venti anni; essa rifletterebbe da un lato il noto problema dei più elevati costi di finanziamento per le imprese umbre rispetto a quelli delle altre aree del centro-nord, e dall'altro, rispetto alle regioni meridionali, la minore entità delle risorse nazionali e comunitarie per la fase di programmazione 2000-2006, di cui buona parte destinabili al sostegno agli investimenti delle imprese.

Il dato si spiegherebbe anche con l'incidenza minore in Umbria dell'incentivo alla sostituzione di capitale, legato principalmente alle produzioni ad alto contenuto tecnologico; infatti, come è noto, per tali imprese l'investimento di sostituzione è più frequente, stante la vita attesa più breve dei beni che incorporano le tecnologie dell'informazione.

Per quanto riguarda gli **investimenti in costruzioni**, è previsto un aumento medio annuo (+1,7%) più sostenuto nel periodo 2001-2003 rispetto al dato nazionale (+1,3%). Tale dato, oltre che all'effetto Giubileo" e agli incentivi fiscali previsti per le ristrutturazioni di immobili, risente dell'impulso derivante dall'attività di ricostruzione e dovrebbe crescere a ritmi sostenuti, a fronte di un rallentamento a livello nazionale nel 2002-2003.

Il dato dei **consumi umbri** è previsto aumentare, in linea con quello nazionale, principalmente per effetto delle misure di riduzione del carico fiscale, previste dalla manovra finanziaria per il 2001 presentata dal Governo nazionale, che sosterranno la spesa delle famiglie in modo significativo nel periodo 2001-2003.

Tale andamento riflette l'evoluzione del **reddito disponibile** (anche se tale indicatore rappresenta meno di un tempo un'approssimazione del reddito permanente delle famiglie, a causa dei cambiamenti avvenuti nell'allocazione dei portafogli di queste ultime – dove è sensibilmente aumentata l'incidenza del risparmio gestito e dei titoli azionari, il cui guadagno in conto capitale non è in esso contabilizzato), che in Umbria presenta una dinamica positiva nel periodo 2001-2003 (+ 2,2% annuo medio) e superiore a quella nazionale (+2,0%).

Le **esportazioni di beni verso l'estero** nel periodo, tornerebbero a crescere in modo sostenuto; la crescita prevista è più marcata per l'Umbria (+10,2% medio annuo) e le altre regioni del centro Italia (+11,5%), rispetto al dato nazionale (+7,5%). Va peraltro sottolineato che per alcune regioni dell'Italia settentrionale il grado di maturità industriale – e , quindi, la crescente terziarizzazione delle loro economie – si riflette in una tendenziale diminuzione di incidenza nelle esportazioni di merci ed in un guadagno nell'export di servizi, in particolare di quelli avanzati.

Riguardo al dato sul **valore aggiunto**, dopo un 1999 ancora segnato dall'”effetto sisma”, esso è previsto crescere per l'Umbria su livelli medi sostenuti, ma *lievemente inferiori al dato nazionale* e comunque – nonostante gli effetti positivi legati alle risorse per la ricostruzione – non completamente sufficienti, a restringere il gap esistente tra l'economia umbra e quella delle aree più dinamiche del paese.

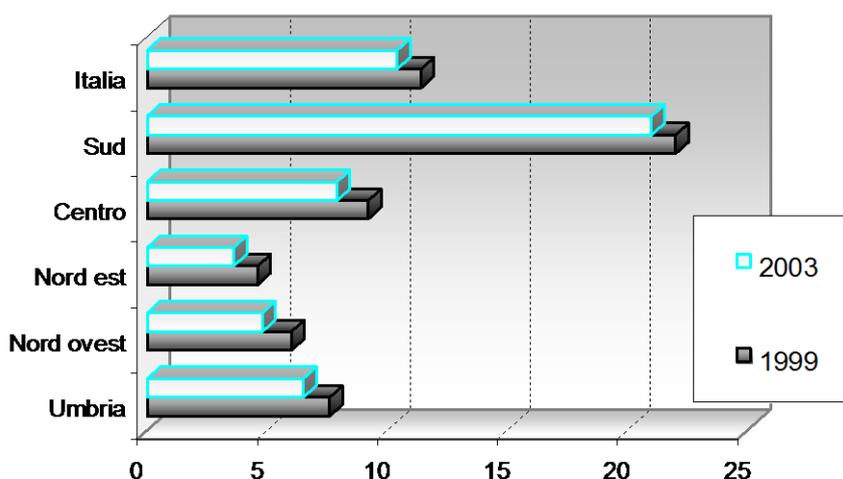
Infine, **il saldo regionale**, espresso come quota percentuale sulle risorse, è previsto migliorare per l'Umbria nel periodo 2000-2003: infatti esso, pur rimanendo negativo (sono infatti necessari trasferimenti dalle altre regioni per far fronte all'eccesso di domanda rispetto all'attività produttiva), si contraddistingue dalle altre regioni con analoga caratteristica - regioni meridionali, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige - nelle quali tenderebbe a peggiorare ulteriormente.

#### **Le previsioni per il mercato del lavoro**

Passando all'analisi previsionale del mercato del lavoro, in Umbria nel periodo 2000-2003 il **livello dell'occupazione** tenderà a crescere in media con il dato nazionale; l'evoluzione più significativa, superiore alla media nazionale, si registrerebbe nel comparto dei servizi di mercato (+ 3,0% medio annuo, rispetto al 1,8% del dato nazionale), segnalando quindi la crescente terziarizzazione anche dell'economia umbra.

Per il **tasso di disoccupazione**, si prevede un'ulteriore riduzione, che porterebbe tale indicatore a raggiungere per l'Umbria il 6,5% nel 2003, rispetto al 7,9% del Centro Italia e al 10,4% del dato nazionale.

**Tasso di disoccupazione nel 1999 e nel 2003 - valori %**



Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica finanziaria Regione Umbria, da **dati** ISTAT e **stime** Prometeia

Un altro indicatore del mercato del lavoro, il **tasso di occupazione**, evidenzierà, secondo le attuali stime, segnali di miglioramento. Esso crescerà fino al 38,9% nel 2003 (per l'Italia, 37,2%), a partire dal 38,0% raggiunto nel 1999 (per l'Italia, 36,3%). Un analogo andamento si registrerà per il **tasso di attività**.

Rispetto allo scenario tendenziale, costruito in base alle ipotesi indicate, si possono trarre alcuni spunti di riflessione.

In primo luogo, la ripresa economica di medio termine a livello internazionale e nazionale *farebbe sentire i suoi effetti positivi anche sulla realtà umbra*, sia in termini di sviluppo della domanda (crescita del PIL, dei Consumi, ecc..) che dal lato dell'offerta (valore aggiunto).

**I problemi strutturali dell'economia umbra**

Tuttavia, pur in presenza di **segnali sostanzialmente positivi**, con particolare riguardo ad una più marcata ripresa delle

esportazioni di beni verso l'estero rispetto al dato nazionale, *permarrebbero alcuni elementi di debolezza*, quali:

- da un lato, la *dinamica degli investimenti in macchinari* che risentirebbero del livello tecnologicamente più basso delle imprese umbre e del “*grado di dipendenza*” delle stesse, influenzato dalla piccola dimensione;
- dall'altro, la *crescita del valore aggiunto* che, seppur positiva, dovrebbe sostenere livelli di sviluppo più elevati rispetto a quelli medi nazionali, al fine di *recuperare il divario esistente* con il resto del Centro-Nord.

Ciò comporterebbe il persistere di un *elevato grado di dipendenza dall'esterno della regione*, anche se in lieve riduzione nel corso del periodo.

A tal fine, sarebbe fondamentale per il futuro sviluppo economico regionale utilizzare le risorse per la ricostruzione - e, più in generale, *le risorse a disposizione della Regione per investimenti strutturali* - oltre che per la spinta congiunturale di breve periodo, anche per ***incidere nel lungo termine sugli squilibri irrisolti di natura strutturale***, ed in modo particolare sui fattori di competitività e sulla dinamica di sviluppo dell'apparato produttivo regionale, così da colmare i ritardi tuttora fatti registrare da alcuni indicatori macroeconomici rispetto alle aree più dinamiche del paese.

Una corretta valutazione dell'impatto che la spesa aggiuntiva per la ricostruzione potrà avere sull'andamento degli aggregati macroeconomici regionali non può prescindere dalle cautele e dalle avvertenze che vengono segnalate nel Piano regionale di sviluppo 1999-2002.

Si tratta, infatti, di tenere nel dovuto conto la quota di valore aggiunto che verrà effettivamente catturata da fattori locali della produzione (una parte di tale valore verrà infatti distribuito a fattori produttivi esterni alla regione) e gli effetti indotti che il valore aggiunto catturato da questi fattori produttivi esterni può comunque determinare attraverso un suo reinserimento, seppur parziale, nei circuiti di spesa regionale.

## ***Capitolo 2 Le grandi questioni regionali***

L'Umbria – al pari delle altre regioni italiane e dell'Italia nel suo insieme - ha di fronte a sé un periodo nel quale matureranno diversi **cambiamenti, di natura istituzionale, economica e sociale**, legati a molteplici fattori, di origine interna o internazionale.

Di fronte a tali processi, che vedranno una progressiva e sempre *più piena integrazione delle "regioni d'Europa"*, all'interno di un sistema in cui cresce la competitività tra le diverse aree territoriali, l'Umbria dovrà sostenere uno sviluppo che consenta quindi di competere nell'economia globale, da un lato consolidando la qualità sociale che già esprime, dall'altro producendo più ricchezza, **utilizzando al meglio tutte le opportunità e le risorse di cui dispone.**

All'interno di tale sfida, alcune questioni sullo sfondo appaiono di forte impatto per l'Umbria; questioni in parte *completamente nuove*, in parte *presenti da tempo* e lungamente dibattute, ma che *si dispiegano in nuove forme* per effetto da un lato dell'accresciuta interdipendenza dei sistemi nazionali e locali (particolarmente avvertita nelle realtà regionali di dimensioni più modeste), dall'altro delle pressioni esercitate dalle differenze esistenti tra le varie aree sub-regionali.

Tali questioni investono, in primo luogo, l'attuazione del federalismo, e di conseguenza il riassetto istituzionale per l'intero sistema umbro e – in particolare – la riorganizzazione dell'ente regione. In secondo luogo, le difficoltà - ma, con l'impiego opportuno di tutti gli strumenti programmatici ed attuativi disponibili, anche le opportunità - derivanti dalla ricostruzione delle zone colpite dal sisma.

Occorre misurarsi in termini nuovi con il tema di un **più forte e avanzato grado di coesione tra territori e comunità locali**, di una maggiore apertura regionale verso l'esterno, intervenendo sul sistema regionale con politiche che puntino a *differenziare le funzioni e a integrare i diversi territori e centri urbani della regione*. Per l'Umbria che si avvia al 2000, sono quindi necessarie nuove modalità e strumenti di intervento ed una maggiore consapevolezza dei compiti richiesti alle istituzioni e, più in generale, all'azione pubblica.

## 2.1. Lo scenario del federalismo

### 2.1.1. L'attuazione del federalismo: ruolo e compiti della regione

Il processo di ampliamento dell'area delle competenze e dei poteri di spettanza regionale, unitamente alle connesse problematiche di natura finanziaria, rappresenta sicuramente uno dei principali, se non il più importante in assoluto, tra gli impegni che le Regioni si trovano ad affrontare nella legislatura che si è appena avviata.

Si tratta in effetti di un complesso di attività e di adempimenti che andranno ad incidere in misura sensibile su vari aspetti dell'ordinamento regionale, quali:

- l'assetto politico-istituzionale dell'Ente regione ed i rapporti con lo Stato e con gli Enti locali;
- l'organizzazione interna delle strutture regionali in termini di qualità e quantità dei compiti da svolgere;
- il modello di finanziamento e di spesa, dal punto di vista delle modalità di acquisizione delle risorse e di formazione delle scelte di allocazione delle stesse.

**La sfida del federalismo fiscale: pericoli ed opportunità**

E' pertanto evidente come l'intero processo vada seguito con particolare attenzione, in quanto proprio dal lavoro e dalle scelte che verranno compiute nella prima parte della legislatura potranno dipendere la qualità e l'efficacia del ruolo regionale negli anni a venire.

In particolare, il riassetto della finanza regionale – che viene definito con l'espressione "**federalismo fiscale**" – rappresenta il passaggio cruciale e la chiave di volta dell'intera operazione di rilancio del regionalismo, ponendosi al tempo stesso come il settore dove maggiormente possono generarsi pericoli e vincoli (ma anche opportunità) per le Regioni.

IL complessivo impianto della finanza regionale, così come ridisegnato dal D. Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56 – in attuazione della delega di cui all'art. 10 della Legge 13 maggio 1999, n 133 – si articola nei seguenti punti essenziali:

1. **Soppressione dei trasferimenti erariali** tuttora esistenti in favore delle regioni (sostanzialmente quelli relativi al finanziamento della spesa sanitaria corrente ed in conto

- capitale, oltre ad alcuni trasferimenti compensativi di minori entrate);
2. **Compensazione dei trasferimenti soppressi** con: a) compartecipazione regionale all'IVA; b) aumento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF; c) aumento della compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine;
  3. **Assegnazione a carico dei cespiti di cui al punto 2.** anche degli oneri per il finanziamento dei compiti e delle funzioni attribuiti alle regioni ai sensi del Capo I della legge 15 marzo 1997, n.59, con decorrenza a partire dal secondo anno successivo al completamento del procedimento di identificazione delle risorse occorrenti;
  4. **Previsione di periodiche rideterminazioni delle aliquote di cui al punto 2.** (30 luglio 2000, 30 luglio 2001 e 30 settembre 2002, oltre la rideterminazione per le finalità di cui al punto 3.), da effettuarsi con appositi DPCM, al fine di pervenire ad una congrua quantificazione del fabbisogno regionale complessivo, anche alla luce dei dati consuntivi degli esercizi precedenti;
  5. **Previsione di un "Fondo perequativo nazionale"**\_al fine di consentire che una parte del gettito della compartecipazione all'IVA venga destinata alla realizzazione di obiettivi di solidarietà interregionale, così da consentire una "convergenza" delle regioni riducendo del 90 per cento le distanze rispetto alla media;
  6. **Mantenimento fino al 2003 compreso** del vincolo di destinazione sulla spesa sanitaria, con la previsione di procedure di monitoraggio dell'assistenza sanitaria ai fini della verifica, una volta rimosso il vincolo, del rispetto, in ciascuna regione, dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza. Peraltro, il recente accordo del 3 agosto sulla spesa sanitaria prevede l'anticipazione al 1 gennaio 2001 della rimozione di tale vincolo, e tale previsione viene in effetti recepita nel Disegno di legge della Finanziaria per il 2001 stesso.

**L'impianto base del  
D.Lgs. 56/2000:  
verso la piena  
autonomia  
finanziaria**

Dalla sintesi sopra riportata risulta evidente la **complessità del percorso da compiere**, che dovrà vedere una *forte vigilanza da parte regionale* sui singoli passaggi, in particolare al fine di evitare che il "federalismo fiscale" parta con una base finanziaria insufficiente rispetto alle funzioni da svolgere.

La misura dell'importanza della "svolta" che - pur con la necessaria gradualità - va a realizzarsi, appare più evidente ove si considerino i seguenti aspetti:

- **Si esce dall'ormai trentennale** regime di finanza derivata, con miglioramenti in termini di certezza e prevedibilità delle risorse disponibili, con un certo grado di discrezionalità nello stabilire il livello delle risorse acquisibili, e **in particolare con un più diretto rapporto** (e conseguente responsabilizzazione) tra l'Ente regione e la comunità regionale, con le ovvie conseguenze in termini di rafforzamento del ruolo di rappresentanza politica;
- **La conseguente eliminazione** dei vincoli di destinazione sulle risorse condurrà progressivamente ad un radicale ripensamento delle procedure e modalità relative al processo **di allocazione delle risorse**, e quindi al processo di costruzione del bilancio regionale, in particolare nella fase di predisposizione del relativo d.d.l. da parte della Giunta regionale.

**La  
strumentazione  
formale e le  
criticità negli  
equilibri di  
bilancio**

Per quanto riguarda la strumentazione formale di cui dotarsi per affrontare efficacemente gli impegni derivanti dal nuovo contesto, la tempestiva approvazione da parte del Consiglio regionale – nella fase finale della trascorsa legislatura – della legge concernente "Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria" (**L.R. 28 febbraio 2000, n.13**), rappresenta senz'altro una importante tappa nel percorso di adeguamento della Regione alle nuove esigenze.

In termini più sostanziali, occorrerà porre particolare attenzione agli equilibri interni del bilancio regionale, verificando le compatibilità tra il livello e la dinamica delle entrate ed i flussi di spesa. Un ruolo cruciale sarà svolto in questo delicato campo di attività **dal controllo della spesa sanitaria**, la cui strategicità è rappresentata tanto dalla preponderanza della stessa sul totale della spesa regionale (oltre i due terzi), quanto dalla peculiare dinamica che, dipendendo in notevole misura da fattori esogeni (quali il processo di invecchiamento della popolazione), presenta particolari criticità in termini gestionali.

Tali problematiche, dai cui esiti potrà dipendere la stessa possibilità per la Regione di sviluppare il proprio ruolo, sono oggetto di una apposita esercitazione che viene presentata nel prossimo paragrafo, tesa a simulare l'impatto del nuovo sistema sugli equilibri finanziari della Regione Umbria.

### *2.1.2. Il federalismo fiscale e la Regione dell'Umbria: una applicazione simulata del nuovo assetto finanziario*

In questo paragrafo viene presentata una ricostruzione del nuovo scenario finanziario, per la Regione dell'Umbria, derivante dall'applicazione, a partire dal 2001, delle norme contenute nel D.Lgs. n. 56/2000 in materia di entrate regionali.

Il nuovo assetto così determinato viene quindi proiettato fino al 2005, a fronte di una analoga serie temporale di flussi in uscita, riferiti a voci di spesa scelti per la loro significatività e per il fatto di presentare un alto grado di obbligatorietà.

La tab.18, che contiene il quadro di sintesi del lavoro svolto, prende in considerazione, **per la parte entrata**, l'insieme dei tributi propri e delle partecipazioni a tributi erariali che rappresentano, ai sensi della norma citata, la "dotazione finanziaria" ordinaria di cui la Regione potrà disporre.

Vengono aggiunte, per ragioni che risulteranno chiare nel prosieguo, le entrate rivenienti direttamente alle Aziende sanitarie regionali a titolo di partecipazione alla spesa da parte degli utenti ed il saldo (attualmente attivo) della mobilità sanitaria interregionale.

Il quadro generale del complesso delle risorse di cui la Regione può e potrà disporre per le proprie politiche è, evidentemente, più ampio; in esso, infatti, vanno ricompresi i trasferimenti derivanti dai Fondi strutturali comunitari, i flussi di spesa che verranno attivati nell'ambito dell'Intesa istituzionale di programma ed ulteriori forme di mobilitazione di capitali – anche privati – che deriveranno dall'esplicarsi di politiche di investimento regionale.

Per la **parte spesa**, si sono considerate le voci relative alle esigenze di *finanziamento del Sistema sanitario regionale, agli oneri di funzionamento degli apparati regionali* (assunti pari al valore di cui al bilancio assestato 2000), al *servizio del debito regionale* per l'ammontare di capitale attualmente in ammortamento nonché alle esigenze di finanziamento *del sistema di trasporto pubblico locale* (dati del bilancio 2000).

La quantificazione del fabbisogno finanziario per la Sanità è stata costruita assumendo:

1. l'ipotesi di riparto 2001, come risultante dal recente accordo di Venezia tra i Presidenti delle Regioni, attualmente in discussione con il Governo nazionale;
2. che **le risorse di cui sopra eguagliano le necessità del Sistema sanitario umbro**;
3. il livello delle quota di entrate proprie delle ASL pari a quella risultante dai dati regionali ed il saldo della mobilità interregionale pari a quanto riportato dalle tabelle ministeriali.

Va sottolineato inoltre come l'assunzione di pareggio per l'esercizio 2001 – di cui al punto 2 – risulta essere un' ipotesi forte, posto che i primi dati di preconsuntivo 2000 attesterebbero l'insorgere di un consistente disavanzo di esercizio, e che in relazione a ciò è probabile che **il livello di spesa 2001 superi il totale delle risorse disponibili**.

Come già accennato in precedenza, i blocchi di spesa sopra indicati sono stati scelti sia per la loro significatività (non solo dal punto di vista quantitativo), sia per l'alto grado di "inevitabilità", nel senso che si riferiscono ad oneri ed attività di cui **non** è possibile non tenere conto.

Si è quindi determinato il **residuo disponibile**, quale differenza tra il totale delle entrate e delle quattro voci di spesa considerate, che per il 2001 si cifra in 172,3 miliardi di lire. Tale ammontare è da intendersi come un margine di manovra teorico, nel senso che, in termini di spesa storica, viene già destinato al finanziamento di attività diverse da quelle sopra elencate (tra cui è da considerare la copertura della quota di cofinanziamento regionale dei programmi comunitari).

I valori così ottenuti vengono quindi proiettati fino al 2005, secondo le regole di variazione illustrate nella tab.19, che si basano in sostanza sul modello econometrico di Prometeia (per la dinamica del PIL e del valore aggiunto regionale e dei consumi finali delle famiglie italiane), sulle ipotesi relative al tasso di inflazione programmato (DPEF 2001-2004) e, per quanto riguarda le due principali voci di spesa (sanità e spese di funzionamento dell'Ente), applicando i tassi di variazione medi annui derivati dalle relative serie storiche.

Nella quantificazione delle entrate tributarie, inoltre, si è tenuto conto delle effettive risultanze contabili (somme realmente incassate), le quali in più di un caso (vedi Irap e tassa automobilistica) si sono rivelate essere inferiori rispetto alle stime di fonte Ministero del Tesoro.

Lo scenario così costruito riveste pertanto le seguenti caratteristiche:

- tende a definire il punto di partenza del federalismo fiscale ex D. Lgs. 56/2000 (l'anno 2001) in termini "realistici", basandosi quindi sulle *risultanze effettive desunte dai dati di contabilità* piuttosto che sulle stime governative, che vengono spesso riprese dagli organi di stampa;

**Le  
caratteristiche  
del quadro di  
previsione  
costruito**

Tab.18 - **Il federalismo fiscale in applicazione del D.Lgs. 56/'00: lo scenario di previsione di tipo inerziale per la Regione Umbria**

*Valori espressi in miliardi di lire*

	Anno di partenza	Ipotesi di incremento annuo (prezzi correnti)	2002	2003	2004	2005
	2001					
<b>Totale Entrate</b>	<b>2.496,5</b>		<b>2.588,3</b>	<b>2.683,8</b>	<b>2.783,2</b>	<b>2.886,7</b>
<b>Entrate a libera destinazione</b>	<b>2.364,5</b>		<b>2.455,3</b>	<b>2.549,9</b>	<b>2.648,3</b>	<b>2.750,7</b>
<b>Tributi Propri</b>	998,5		1.035,2	1.073,4	1.113,1	1.154,5
Tassa sulle concessioni regionali	10,0	Costante	10,0	10,0	10,0	10,0
Tassa automobilistica	143,0	1,2%	144,7	146,5	148,2	150,0
Addizionale imposta consumo gas metano	7,2	Costante	7,2	7,2	7,2	7,2
Imposta regionale benzina per autotrazione	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0
Tributo speciale deposito in discarica rifiuti solidi	4,3	Costante	4,3	4,3	4,3	4,3
IRAP	712,0	4,2%	741,8	772,8	805,1	838,7
Addizionale regionale IRPEF	122,0	4,3%	127,2	132,7	138,3	144,2
<b>Compartecipazione tributi erariali</b>	<b>1.366,0</b>		<b>1.420,1</b>	<b>1.476,5</b>	<b>1.535,1</b>	<b>1.596,2</b>
Compartecipazione regionale accisa benzina	100,0	1,2%	101,2	102,4	103,6	104,9
Compartecipazione IVA	1.266,0	4,2%	1.318,9	1.374,0	1.431,5	1.491,3
<b>Altre entrate per finanziamento sanità extra bilancio reg.le</b>	<b>132,0</b>		<b>133,0</b>	<b>134,0</b>	<b>135,0</b>	<b>136,0</b>
Entrate proprie ASL	82,0	1,2%	83,0	84,0	85,0	86,0
Mobilità interregionale	50,0	Costante	50,0	50,0	50,0	50,0
<b>Spese</b>	<b>2.324,2</b>		<b>2.460,0</b>	<b>2.604,1</b>	<b>2.757,1</b>	<b>2.919,6</b>
Spesa sanitaria	2.020,0	6,3%	2.147,3	2.282,5	2.426,3	2.579,2
Spese di funzionamento	175,0	4,4%	182,7	190,7	199,1	207,9
Spese per rimborso prestiti	61,2	Costante	61,2	61,2	61,2	61,2
Spese per Trasporti	68,0	1,2%	68,8	69,6	70,5	71,3
<b>Residua disponibilità (*)</b>	<b>172,3</b>		<b>128,3</b>	<b>79,7</b>	<b>26,1</b>	<b>-32,9</b>

Fonte: Bilanci regionali 1993-2000. Dati del Ministero delle Finanze 1995-1999. Previsioni DPEF 2001-2004.

Scenari per le economie Locali di Prometeia calcolo srl. Relazioni generale sulla situazione economica del Paese 1995-1999. Delibera CIPE su riparto FSN anno 2000.

Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica finanziaria, Regione Umbria

(\*) La “**residua disponibilità**” non va intesa nel senso di risorse ancora da programmare, ma semplicemente come differenza tra le entrate a libera destinazione e le sole spese considerate nella tabella (cfr. *testo paragrafo 2.1.2*).

Nota bene: In **entrata** e non in uscita, sono considerate somme derivanti dalla soppressione di trasferimenti diversi da quelli per la sanità, la cui entità potrebbe **variare in diminuzione** una volta concluse le verifiche in sede di confronto tecnico Stato-Regioni. **Ciò potrà comportare, quindi, una riduzione anche sensibile dell’entità della voce “residua disponibilità”.**

Tab.19 – Regole di variazione sottostanti lo “Scenario inerziale”

**Ipotesi utilizzate per Entrate**

	<i>Variazione</i>	<i>Motivazione</i>
Tassa sulle concessioni regionali	Costante	Costanza della serie storica tratta dai consuntivi regionali
Tassa automobilistica	1,2%	Tasso di inflazione programmato dal DPEF 2001-2004. Andamento dei gettiti da statistiche Ministero delle Finanze
Addizionale imposta consumo gas metano	Costante	Costanza della serie storica tratta dai consuntivi regionali
Imposta regionale benzina per autotrazione	Zero	Imposta non istituita
Tributo speciale deposito in discarica rifiuti solidi	Costante	Costanza della serie storica tratta dai consuntivi regionali
IRAP	4,2%	Determinato considerando il tasso medio annuo di variazione del Valore Aggiunto Umbro al Costo dei fattori a prezzi correnti (Previsioni Prometeia), con elasticità pari a 0,95, come indicato nel DPEF 2001-2004
Addizionale regionale IRPEF	4,3%	Determinato considerando il tasso medio annuo di variazione del PIL Umbro a prezzi correnti (Previsioni Prometeia), con elasticità pari a 0,95, come indicato nel DPEF 2001-2004
Compartecipazione regionale accisa benzina	1,2%	Tasso di inflazione programmato dal DPEF 2001-2004. Andamento dei gettiti da statistiche Ministero delle Finanze
Compartecipazione IVA	4,2%	Determinato considerando il tasso medio annuo di variazione dei Consumi delle famiglie italiane a prezzi correnti (Previsioni Prometeia), con elasticità pari a 0,95, come indicato nel DPEF 2001-2004
Entrate proprie ASL	1,2%	Tasso di inflazione programmato dal DPEF 2001-2004. Andamento Entrate proprie ASL
Mobilità interregionale Sanità	Costante	Andamento della mobilità in base alla serie storica del FSN

**Ipotesi utilizzate per Spese**

Spesa sanitaria	6,3%	Tasso medio annuo di variazione della Spesa sanitaria corrente in Umbria, periodo 1995-1999
Spese di funzionamento	4,4%	Tasso medio annuo di variazione delle Spese di funzionamento Regione Umbria, in base ai bilanci regionali, periodo 1993-2000
Spese per rimborso prestiti	Costante	Andamento della spesa per interessi tratto da DPEF 2001-2004
Spese per Trasporti	1,2%	Tasso di inflazione programmato dal DPEF 2001-2004. Andamento delle spese in base ai bilanci regionali, periodo 1993-2000

Elaborazioni del Servizio programmazione strategica finanziaria, Regione Umbria

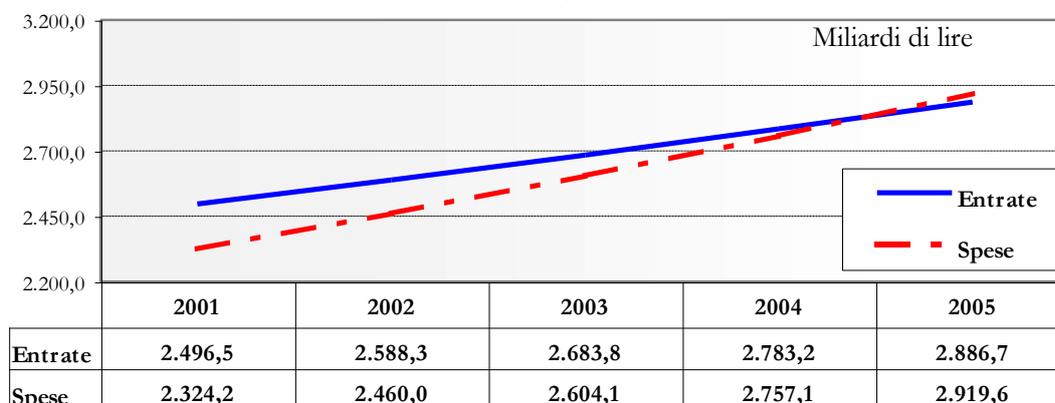
- presenta una proiezione di tipo “inerziale” (si potrebbe dire a **politiche invariate**), senza quindi incorporare effetti da interventi “politici” che possano andare a variare le regole di variazione assunte;

- **non tiene conto**, in quanto trattasi di un processo in itinere e che non ha quindi avuto ancora modo di dispiegare i relativi effetti finanziari, **del trasferimento di funzioni** dal centro alle regioni (vedi decreti “Bassanini”) con conseguente accollo di oneri e assegnazione di risorse (che rientreranno comunque nel meccanismo di finanziamento ex D. Lgs 56/2000).

Tenendo presenti le osservazioni sopra richiamate, la tabella – e la relativa esemplificazione grafica – rende più immediatamente comprensibili le preoccupazioni, già espresse al paragrafo precedente e ben presenti nelle più avvertite sedi regionali, relative all’impatto che il nuovo sistema di finanziamento rischia di avere sugli equilibri finanziari regionali.

Come si può facilmente osservare, si assiste ad un rapido assottigliarsi del residuo disponibile (sulla cui effettiva manovrabilità si richiamano le avvertenze di cui sopra) fino a **giungere nel giro di quattro anni addirittura ad un valore negativo**.

Lo scenario inerziale di previsione delle entrate e delle spese 2001-2005 Regione Umbria



Elaborazioni del Servizio programmazione strategica finanziaria, Regione Umbria

Queste problematiche, che riguardano tutte le regioni ma in misura più acuta quelle piccole e con performance economiche non particolarmente brillanti, discendono fondamentalmente dalla **preponderanza che la spesa sanitaria ricopre all’interno del bilancio regionale**. Una tale condizione di asimmetria fa sì che la maggior velocità storicamente dimostrata da questa voce di spesa nei confronti dei tassi di crescita della ricchezza prodotta, porti ad **un rapido assottigliamento dei margini di bilancio, non potendo trovare adeguata compensazione nella restante (troppo esigua) quota di risorse**.

**Lo squilibrio del punto di partenza: l’eccessivo peso della spesa sanitaria nel bilancio regionale**

Si tratta quindi, come ben si può comprendere, di un problema di tipo strutturale, che attiene alla composizione stessa dei bilanci

regionali e che fa sì che una riforma della finanza regionale in senso autonomista, basata sull'aggancio ai gettiti fiscali, corra il serio rischio di produrre condizioni di pesante stress finanziario.

La preoccupazione, espressa in alcune sedi di discussione da rappresentanti regionali (pochi in verità, in quanto non è ancora molto diffusa la coscienza del problema), che molte regioni possano in breve ridursi al mantenimento dei rispettivi sistemi sanitari, pagamento degli stipendi del personale ed attuazione dei programmi comunitari (fino a quando questa opportunità di finanziamento esiste!), potrebbe trovare in effetti una conferma fin troppo puntuale nella esercitazione condotta.

E' d'altra parte evidente come proprio il carattere inerziale dello scenario costruito consenta **ipotesi di variazioni dello stesso in senso più favorevole**, sia incorporando nel modello gli effetti di opzioni politiche, che possono andare ad incidere tanto sull'entità delle risorse acquisibili, quanto sulla dinamica delle spese considerate, sia assumendo diverse ipotesi riguardo alle regole di variazione dei singoli aggregati.

Con riferimento a quest'ultima possibilità, risulterebbe invero plausibile anche uno *scenario di tipo peggiorativo*, laddove si considerino, ad esempio, l'ipotesi di costanza degli oneri per il servizio del debito (che, presumibilmente, andranno crescendo per alcuni anni), il tasso previsto di incremento dell'Irap (date le incertezze tuttora esistenti riguardo al gettito di questo tributo) e la stessa dinamica – pur già elevata – della spesa sanitaria (vedi gli effetti del progressivo invecchiamento della popolazione).

Tralasciando in questa sede gli effetti derivanti dall'eventuale esercizio della potestà impositiva regionale in termini di variazione delle aliquote, viene presentato alla tab. 20 **uno scenario alternativo basato sulle seguenti ipotesi più favorevoli:**

**Lo scenario alternativo a condizioni più favorevoli**

- una **crescita più sostenuta delle entrate** da Irap, addizionale Irpef e compartecipazione Iva rispetto all'andamento stimato dei rispettivi aggregati macroeconomici, connessa ai benefici che possono derivare da recuperi di base imponibile, anche in conseguenza dell'entrata a regime dell'Irap;
- una **riduzione del tasso medio di incremento della spesa sanitaria** – che si avvicina al tasso stimato per il PIL – come conseguenza di una incisiva politica di riduzione della spesa;
- analogamente, una *riduzione del tasso di incremento delle spese di funzionamento* degli apparati regionali, ricondotto a livelli inferiori rispetto a quelli riscontrabili per il PIL.

Tab. 20 - Il federalismo fiscale in applicazione del D.Lgs. 56/'00: lo scenario di previsione con interventi correttivi per la Regione Umbria

Valori espressi in miliardi di lire

	Anno di partenza	Ipotesi di incremento annuo (prezzi correnti)	2002	2003	2004	2005
	2001					
<b>Totale Entrate</b>	<b>2.496,5</b>		<b>2.602,2</b>	<b>2.712,8</b>	<b>2.828,7</b>	<b>2.950,1</b>
<b>Entrate a libera destinazione</b>	<b>2.364,5</b>		<b>2.469,2</b>	<b>2.578,9</b>	<b>2.693,7</b>	<b>2.814,1</b>
<b>Tributi Propri</b>	998,5		1.040,7	1.084,9	1.131,2	1.179,7
Tassa sulle concessioni regionali	10,0	Costante	10,0	10,0	10,0	10,0
Tassa automobilistica	143,0	1,2%	144,7	146,5	148,2	150,0
Addizionale imposta consumo gas metano	7,2	Costante	7,2	7,2	7,2	7,2
Imposta regionale benzina per autotrazione	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0
Tributo speciale deposito in discarica rifiuti solidi	4,3	Costante	4,3	4,3	4,3	4,3
IRAP	712,0	4,8%	746,5	782,6	820,5	860,2
Addizionale regionale IRPEF	122,0	5,0%	128,0	134,4	141,0	148,0
<b>Compartecipazione tributi erariali</b>	<b>1.366,0</b>		<b>1.428,5</b>	<b>1.493,9</b>	<b>1.562,5</b>	<b>1.634,4</b>
Compartecipazione regionale accisa benzina	100,0	1,2%	101,2	102,4	103,6	104,9
Compartecipazione IVA	1.266,0	4,8%	1.327,3	1.391,5	1.458,9	1.529,5
<b>Altre entrate per finanziamento sanità extra bilancio reg.le</b>	<b>132,0</b>		<b>133,0</b>	<b>134,0</b>	<b>135,0</b>	<b>136,0</b>
Entrate proprie ASL	82,0	1,2%	83,0	84,0	85,0	86,0
Mobilità interregionale	50,0	Costante	50,0	50,0	50,0	50,0
<b>Spese</b>	<b>2.324,2</b>		<b>2.443,1</b>	<b>2.568,4</b>	<b>2.700,5</b>	<b>2.839,7</b>
Spesa sanitaria	2.020,0	5,5%	2.131,1	2.248,3	2.372,0	2.502,4
Spese di funzionamento	175,0	4,0%	182,0	189,3	196,9	204,7
Spese per rimborso prestiti	61,2	Costante	61,2	61,2	61,2	61,2
Spese per Trasporti	68,0	1,2%	68,8	69,6	70,5	71,3
<b>Residua disponibilità (*)</b>	<b>172,3</b>		<b>159,1</b>	<b>144,4</b>	<b>128,2</b>	<b>110,4</b>

Fonte: Bilanci regionali 1993-2000. Dati del Ministero delle Finanze 1995-1999. Previsioni DPEF 2001-2004.

Scenari per le economie Locali di Prometeia calcolo srl.. Relazioni generale sulla situazione economica del Paese 1995-1999. Delibera CIPE su riparto FSN anno 2000.

Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica finanziaria, Regione Umbria

(\*) La “residua disponibilità” non va intesa nel senso di risorse ancora da programmare, ma semplicemente come differenza tra le entrate a libera destinazione e le sole spese considerate nella tabella (cfr. testo paragrafo 2.1.2).

Nota bene: In entrata e non in uscita, sono considerate somme derivanti dalla soppressione di trasferimenti diversi da quelli per la sanità, la cui entità potrebbe variare in diminuzione una volta concluse le verifiche in sede di confronto tecnico Stato-Regioni. Ciò potrà comportare, quindi, una riduzione anche sensibile dell'entità della voce “residua disponibilità”.

Lo scenario alternativo così costruito consente senz'altro migliori condizioni di sostenibilità, atteso che la voce "residua disponibilità" presenta un segno positivo per l'intero periodo considerato, pur continuando a presentare, seppur in misura meno rapida, un andamento discendente.

**In conclusione**, trova conferma dalla esercitazione fin qui esaminata, l'esigenza di seguire con la massima attenzione tutti i passaggi del percorso che porterà all'attuazione del federalismo fiscale. Risulta altresì evidente come la variabile critica sia rappresentata dalla spesa sanitaria, le cui esigenze di finanziamento costituiscono il nodo cruciale del problema

Le **condizioni di sostenibilità**, per realizzarsi in modo soddisfacente, richiederebbero pertanto:

**Il controllo  
della spesa  
sanitaria come  
variabile  
cruciale**

- la riconduzione del tasso di incremento della spesa sanitaria alla pari (meglio se a livelli inferiori) dell'andamento del PIL, così da trovare capienza nell'evoluzione del gettito tributario (**si tenga a mente che, nell'accordo del 3 agosto, le regioni si sono impegnate a finanziare le eventuali maggiori spese con l'immediato ricorso alla leva fiscale**);
- **alternativamente**, la previsione di un qualche meccanismo di indicizzazione delle risorse a parametri che tengano conto delle specificità della spesa sanitaria, differenziando quindi il finanziamento di tale voce di spesa, pur senza continuare con la copertura a piè di lista.

### *2.1.3. La regione dell'Umbria nello scenario del federalismo fiscale: il progetto politico*

Il quadro di riferimento tracciato ai paragrafi che precedono, pone precisi punti di discussione agli organi di governo della Regione, a fronte dei quali vanno elaborate e sviluppate adeguate **risposte di livello strategico**.

Si tratta in sostanza di declinare il ragionamento di come possano le regioni, ed in particolare la Regione dell'Umbria, "**stare**" dentro il federalismo fiscale, partendo certamente dall'impianto così come delineato dal D. Lgs. 56/2000, ma riconoscendo al tempo stesso che tale scenario possa richiedere successivi ulteriori interventi

legislativi che lo rendano compatibile con la specifica realtà regionale.

Tale problematica viene già affrontata nelle linee programmatiche ed azioni strategiche di legislatura ed evidentemente gli indirizzi e le implementazioni successive si pongono in coerenza con tali orientamenti.

In primo luogo va ribadito il carattere solidale della scelta federalista in Italia, posto che tale scelta non deve certo risolversi nell' "abbandono" delle singole regioni al proprio destino, potendo ognuna contare soltanto sulle proprie forze.

Non è infatti questo l'orientamento del legislatore, che ha previsto il meccanismo perequativo attraverso la determinazione delle quote di compartecipazione Iva delle singole regioni.

Si è ben visto, d'altra parte, come tale meccanismo non sia sufficiente a mettere il bilancio regionale al riparo da grossi pericoli di stress finanziario, derivanti essenzialmente dalla prevedibile maggior velocità di crescita della spesa sanitaria rispetto al trend delle entrate tributarie regionali.

Si è anche detto come il problema sia generalizzabile a tutte le regioni – derivando da una asimmetria strutturale dei bilanci regionali, troppo squilibrati verso la componente di spesa relativa all'assistenza sanitaria – ma si presenti in misura più pesante per le regioni piccole e con un sistema economico relativamente meno brillante.

Si rende pertanto necessario porre tale delicata questione sul tavolo del confronto con il Governo, onde individuare gli opportuni correttivi ed adattamenti, tra i quali potrebbe anche ricomprendersi – come già accennato al par. 2.1.2 - una qualche forma di "sterilizzazione" della maggiore velocità di crescita della spesa sanitaria rispetto agli equilibri dei bilanci regionali.

E' d'altra parte evidente che la risposta alla sfida posta dal federalismo non possa risolversi soltanto nel confronto con il Governo.

Occorre infatti procedere alle **necessarie assunzioni di responsabilità da parte del governo regionale**, che si traducono nella elaborazione ed attuazione di azioni strategiche volte fondamentalmente alla costruzione delle condizioni di sostenibilità per l'Umbria nel nuovo contesto, intendendo quindi l'attuazione del federalismo come stimolo ad un'ulteriore crescita economica, al

**La rivendicazione  
di un federalismo  
realmente  
"solidale"....**

potenziamento dei fattori di competitività e all'incremento di efficienza del sistema Umbria nel suo complesso.

Tali azioni devono articolarsi in linee di intervento diverse, utilizzando appieno tutti gli strumenti e le possibilità consentite dall'esercizio delle competenze regionali.

....e le azioni strategiche da porre in atto da parte del governo regionale

Si tratta quindi, innanzitutto, di lavorare per un **rilancio dello sviluppo economico con conseguente incremento della base imponibile locale**, così da ridurre sempre più la dipendenza della regione dai trasferimenti di risorse interregionali. Tale obiettivo va perseguito sfruttando al massimo le possibilità offerte da quegli strumenti di intervento strutturale quali i programmi comunitari, per i quali va ad avviarsi la nuova fase 2000-2006, la gamma degli strumenti della programmazione negoziata (cfr. *Cap. 3*), la finalizzazione di parte delle risorse per la ricostruzione a programmi di sviluppo nelle zone colpite (cfr. *paragrafo 2.3*), rendendo sempre più competitivo il prodotto Umbria e incentivando così le scelte localizzative di insediamenti produttivi all'interno del territorio regionale.

Stare nel federalismo significa inoltre - per l'Umbria - **potenziare il processo di razionalizzazione dei servizi e dello stesso sistema istituzionale regionale** il quale dovrà, in esito al completamento del percorso di attribuzione delle funzioni amministrative e gestionali agli enti locali, risultare migliorato in termini di **semplificazione degli assetti e snellimento delle procedure** (cfr. il *paragrafo 2.2*).

La massima attenzione verrà posta all'**incremento dell'efficienza dei processi di erogazione delle prestazioni sanitarie**, presupposto questo indispensabile per perseguire l'obiettivo del miglioramento dei livelli qualitativi dei servizi.

Il tema della responsabilizzazione del governo regionale passa anche attraverso l'accollo diretto dell'onere politico di richiedere risorse alla comunità per il tramite dell'imposizione fiscale, che infatti rappresenta una componente essenziale del federalismo "fiscale".

La Regione dell'Umbria non si è finora avvalsa, se non in minima misura, della propria potestà impositiva.

Tale orientamento, rispettoso dei sacrifici che già in notevole misura sono stati richiesti a livello nazionale ai cittadini per

perseguire gli obiettivi di convergenza ai parametri europei, va peraltro opportunamente specificato nell'ambito del nuovo contesto determinato dalla scelta federalista, con le conseguenti responsabilità in termini di parziale autodeterminazione del livello delle risorse acquisibili.

La tematica dell'**eventuale ricorso alla leva fiscale**, da inquadrarsi temporalmente **in uno scenario di legislatura**, dovrà necessariamente collegarsi - e, quindi, seguire i tempi - di un chiarimento e di una migliore definizione degli effetti derivanti al bilancio regionale dall'applicazione della normativa sul federalismo fiscale, fermo restando che essa sarà strettamente correlata a programmi di potenziamento delle politiche regionali nel campo dello sviluppo e del welfare.

## **2.2. La riorganizzazione delle istituzioni e della Pubblica Amministrazione in Umbria**

La ristrutturazione in senso autonomista dello Stato si presenta come un processo ormai ineludibile. La forte competizione tra i diversi sistemi territoriali, il progressivo venir meno di barriere protettive, smantellate dall'evoluzione tecnologica e dalla globalizzazione dei mercati, richiedono la creazione di nuovi meccanismi di interazione tra i livelli di governo, che consentano alle istituzioni di incrementare il grado di efficienza della pubblica amministrazione.

A questi elementi si unisce la richiesta da parte della società civile di un più efficace coinvolgimento nei meccanismi decisionali che interessano il livello locale.

La nuova ed avanzata fase statutaria che la Regione ha davanti, offrendo la possibilità di adeguare il proprio modo di essere e funzionare alle esigenze peculiari della propria realtà, dovrà quindi recepire e tradurre negli idonei meccanismi istituzionali le istanze di adeguamento funzionale al nuovo scenario che si va realizzando.

La costruzione di un graduale ma effettivo riassetto istituzionale, attuando e portando a compimento il processo già iniziato con la L.R. 2 marzo 1999, n.3, relativo al *riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi del sistema regionale*, rappresenta uno dei punti fondamentali per concretizzare tale obiettivo. Il principio

**L'assetto  
istituzionale e il  
riordino normativo:  
La L.R.3/99**

fondamentale è che all'istituzione regionale spettano principalmente le funzioni di **legislazione, programmazione, controllo e alta amministrazione**; ciò presuppone la collocazione delle competenze amministrative e gestionali ai livelli più appropriati.

A tale proposito, la L.R.3/99 prevede il conferimento agli Enti Locali – oltre che delle funzioni amministrative relative alle materie indicate nel D.Lgs. 112/98 – di ulteriori funzioni amministrative relativamente alle altre materie indicate nell'art. 117 della Costituzione; infatti, essa ha:

- trasferito funzioni amministrative **precedentemente delegate**;
- trasferito **nuove** funzioni amministrative;
- delegato **nuove** funzioni amministrative.

Per tali materie (artigianato, agricoltura e foreste, pesca, caccia, cave e torbiere, turismo, edilizia residenziale pubblica, aree naturali protette, formazione professionale, industria e insediamenti produttivi, sport, gestione dei rifiuti, inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico), il cui esercizio è condizionato dall'effettivo trasferimento di beni e risorse finanziarie e umane (come previsto dalla L.R. 34/98), è possibile procedere - *da subito* - a seconda che si tratti di trasferimento o di delega della funzione, al trasferimento o alla messa a disposizione di patrimonio mobile o immobile, al trasferimento o all'assegnazione funzionale di personale, nonché all'individuazione delle necessarie risorse finanziarie.

**Il confronto in  
atto per  
agricoltura e  
foreste e per il  
turismo**

In particolare, nella precedente legislatura è già iniziato un confronto sia con istituzioni locali che con le organizzazioni sindacali in merito al trasferimento ai Comuni (e loro associazioni) delle funzioni in materia di Turismo, nonché alle Comunità Montane e agli stessi Comuni di quelle in materia di Agricoltura e foreste.

Per effetto di ciò si ipotizza, quindi, una riduzione del numero dei dipendenti regionali cui corrisponde un incremento dei dipendenti delle amministrazioni comunali e delle Comunità Montane interessate e l'ammontare delle correlate risorse finanziarie, quali spese di funzionamento (600 milioni per la gestione dei servizi turistici e 400 milioni per la gestione dei Servizi Agricoli Territoriali).

**L'obiettivo della Regione** è, quindi, di *portare a compimento il trasferimento e la delega delle funzioni nelle materie di cui alla L.R. 3/99.*

In questo contesto, le attività da intraprendere sono:

- la definizione, insieme al Consiglio delle autonomie locali e alle organizzazioni sindacali, dei *criteri per il conferimento delle risorse umane, materiali e finanziarie* (così come previsto dalla L.R. 34/98) per le materie oggetto di trasferimento ovvero di delega;
- l'individuazione delle funzioni conferite, dando attuazione alla L.R. 3/99, dopo aver proceduto alla ricognizione dell'esistente, sia per le funzioni che erano state a suo tempo delegate e che ora la L.R. 3/99 ha provveduto a trasferire, sia per le funzioni trasferite o delegate dalla stessa legge;
- l'individuazione, per le funzioni, degli eventuali **ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni conferite** (art.13 L.R. 34/98);
- la revisione e il riordino del quadro normativo regionale di settore e, contestualmente, dei procedimenti amministrativi.

Su quest'ultimo aspetto, ed in particolare sulla redazione di testi coordinati e testi unici, *le attività della Giunta e quella del Consiglio regionale saranno adeguatamente integrate.*

La revisione e riordino della legislazione di settore perseguirà il duplice obiettivo di adeguare la medesima al processo di decentramento e di semplificare le procedure con le quali debbono confrontarsi cittadini, imprese e categorie organizzate.

Il riassetto istituzionale sin qui descritto implica una struttura regionale orientata ai principi dell'**efficacia** e della **qualità**; in tale ottica, si è proceduto, in attuazione del D.Lgs. n.29/93 e secondo il modello individuato con la L.R.15/97, alla riorganizzazione degli Uffici regionali.

Tale riforma, sviluppatasi nel corso della passata legislatura, va sperimentata e portata a regime, così da poter verificare e misurare nel medio periodo la validità delle scelte e gli aggiustamenti necessari.

In questo quadro, un adempimento urgente è la **rideterminazione della pianta organica dell'Ente** che dovrà avvenire rispettando criteri di rigore finanziario e – al tempo stesso – l'esigenza di

**Il riordino della struttura regionale:  
La L.R. 15/97 e lo sviluppo delle risorse umane**

dotare la regione delle professionalità indispensabili a rispondere in modo adeguato alle nuove funzioni che la caratterizzeranno.

In seguito alle innovazioni introdotte dalle normative nazionali e regionali è iniziato un significativo processo di formazione e riqualificazione del personale, che ha interessato un buon numero di dipendenti regionali.

In questo quadro, gli obiettivi strategici sono:

a) potenziamento ed accreditamento del processo di formazione del personale come funzione di sviluppo della risorsa umana, che accompagni il cambiamento dell'organizzazione regionale, con particolare riferimento alle maggiori innovazioni introdotte nella pubblica amministrazione.

Per l'anno 2001, si intende sviluppare in particolare la formazione manageriale, con l'obiettivo di valorizzare le capacità di organizzazione e gestione delle risorse da parte dei dirigenti regionali.

b) valorizzazione della risorsa umana mediante lo sviluppo di adeguati sistemi di valutazione della prestazione, volti al miglioramento dell'azione amministrativa sotto il profilo dell'efficienza e dell'efficacia.

Per l'anno 2001, si intende implementare un sistema permanente per la valutazione dell'insieme del personale e di valutazione dei risultati, relativamente alle strutture dirigenziali.

**Lo sviluppo delle risorse umane: gli obiettivi.....**

Tab. 21- Sviluppo delle risorse umane: strumenti attuativi e risorse finanziarie

Valori espressi in milioni di lire

	Risorse assegnate		Risorse da acquisire		
	1999	2000	2001	2002	2003
Piano annuale di formazione e aggiornamento del personale	500	325	1.200	1.200	1.200
Sistema di monitoraggio e applicazione criteri di valutazione - <b>Dirigenti</b>	1.000	1.138	1.138	1.138	1.138
Sistema di monitoraggio e applicazione criteri di valutazione - <b>Personale</b>	7.228	8.614	8.614	8.614	8.614

Nota: le risorse da acquisire sono indicative, essendo strettamente dipendenti dalla contrattazione dell'Ente

Fonte: Direzione alle risorse umane, finanziarie e strumentali, Regione Umbria

Gli strumenti attuativi previsti per il conseguimento degli obiettivi suddetti (Piano annuale di formazione e aggiornamento del personale, Sistema di monitoraggio e applicazione dei criteri di valutazione) sono da ritenersi congrui, fermo restando che sarebbe opportuno avere a riferimento delle linee di indirizzo in

**...e i vincoli**

materia di politiche sul personale rispetto alle quali operare le valutazioni di intervento.

Di conseguenza, si renderebbe necessario predisporre annualmente il piano occupazionale di gestione e di sviluppo della risorsa umana.

Per quanto riguarda la gestione del patrimonio regionale nel periodo 2001-2003, gli obiettivi strategici da perseguire sono i seguenti:

- messa a valore, anche attraverso processi di dismissioni immobiliari, del cosiddetto patrimonio da reddito;
- perseguimento dei processi di razionalizzazione delle sedi utilizzate per finalità d'istituto;
- costituzione di una società mista pubblico-privato avente ad oggetto lo svolgimento di attività di censimento, monitoraggio, assistenza alla vendita e alla gestione amministrativa e manutentiva di patrimoni immobiliari pubblici e privati;
- elaborazione del primo programma triennale di politiche patrimoniali;
- razionalizzazione delle procedure gestionali del patrimonio.

**Le politiche  
per il patrimonio  
regionale**

La Regione procederà ad una semplificazione e ad uno snellimento delle procedure per la gestione, alienazione e messa a valore del patrimonio, attraverso la revisione della L.R. 14/97, ricercando punti di coerenza con i processi di gestione e di riorganizzazione previsti dalle leggi regionali nn.23/79, 34/98, 3/99 e 19/00.

### **2.3. Problemi e prospettive dell'attività di ricostruzione delle Aree colpite dal sisma**

Il sisma che tra il 1997 e il 1998 ha colpito la regione ha interessato un'ampia area del territorio, centri storici, nuclei urbani, frazioni urbane, rurali e montane.

La vastità dei territori colpiti e le forti valenze ambientali, artistiche e socio-economiche dei medesimi hanno richiesto un notevole sforzo all'amministrazione regionale ed hanno comportato notevoli difficoltà, alcune delle quali ancora da superare.

Il **rientro della popolazione nelle abitazioni** è stato ed è l'obiettivo principale da perseguire nel breve periodo; al 30 giugno 2000, 2953 famiglie sono ritornate nelle proprie abitazioni, mentre 3.117 risultano ancora sistemate provvisoriamente nei container (7.902 persone) e 4.355 in sistemazione autonoma (10.662 persone).

Peraltro, tale disagio abitativo si attenuerà già alla fine di quest'anno, sia per la prossima conclusione dei lavori della "ricostruzione leggera", sia per la realizzazione del programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, sia per la realizzazione del progetto "Fuori dai container entro il 2000", che prevede la sistemazione dei nuclei familiari interessati in 658 strutture abitative prefabbricate, nei comuni di Foligno, Nocera Umbra e Sellano.

Il progetto prevede la concessione di ulteriori finanziamenti specifici ai Comuni di Cannara, Gualdo Tadino e Foligno per l'acquisto e la realizzazione di alloggi di E.R.P. e per la fornitura e posa in opera di moduli prefabbricati in legno.

La Regione, a seguito di specifici appalti, provvederà inoltre alla *diretta installazione di moduli prefabbricati* in legno nei Comuni di Sellano e Nocera Umbra.

Complessivamente, le risorse sino **ad oggi** stanziare per la ricostruzione, nell'ambito dell'Accordo di Programma Quadro stipulato con l'Intesa Istituzionale di Programma tra Governo nazionale e Regione Umbria (del quale si tratterà anche nel successivo Cap.3), ammontano a *6.425,2 miliardi di lire*, comprensive di quelle assegnate al Commissario delegato, di quelle derivanti dal Docup Ob.5b 1994-1999, e di altre destinate a specifici interventi.

## Le risorse finanziarie

Tab. 22 – **Risorse destinate alla ricostruzione alla data del 30 giugno 2000**

Valori espressi in miliardi di lire

Settore	<b>Risorse</b>			
	Statali	Cofinanziate dall'UE	Altri fondi	TOTALE
Edifici isolati	1.446,0	294,7	16,0	1.756,7
Programmi integrati di recupero	2.273,0	142,3	-	2.415,3
Edilizia residenziale pubblica	233,0	-	32,5	265,5
Opere pubbliche	100,0	416,7	59,4	576,1
Dissesti idrogeologici	82,0	66,0	29,7	177,7
Beni culturali	130,0	85,9	178,0	393,9
Attività produttive	31,0	0,8	60,2	92,0
Altri interventi	664,0	9,6	74,4	748,0
<b>TOTALE</b>	<b>4.959,0</b>	<b>1.016,0</b>	<b>450,2</b>	<b>6.425,2</b>

Fonte: Relazione di Monitoraggio dell'Accordo di Programma Quadro relativo alla ricostruzione, 30 giugno 2000, Regione Umbria

Esse, tuttavia, non sono ancora sufficienti a coprire il fabbisogno complessivo per la ricostruzione, essendo ad oggi il danno stimato pari a circa *15.697,6 miliardi di lire*.

I finanziamenti disponibili sono stati destinati alle diverse tipologie di intervento nel rispetto delle linee strategiche e delle priorità stabilite dalla L.61/98, quali il rapido rientro delle popolazioni nelle abitazioni principali, la ripresa delle attività produttive, il recupero della funzionalità delle strutture pubbliche e del patrimonio culturale, la permanenza degli insediamenti produttivi nelle zone collinari e montane, nonché la riqualificazione e valorizzazione dell'ambiente naturale.

L'attuazione degli interventi di ricostruzione presenta situazioni diverse sia riguardo alla tipologia d'intervento, sia riguardo a peculiarità territoriali, sia rispetto alle fonti finanziarie (essendo queste ultime piuttosto eterogenee in relazione alle modalità tecnico amministrative, ai tempi di utilizzo e all'ammissibilità delle spese).

**L'attuazione  
degli interventi**

Gli interventi relativi alla **ricostruzione leggera** sono in fase di ultimazione, così come procedono speditamente i lavori del *programma straordinario di edilizia residenziale pubblica*.

La situazione è meno soddisfacente per la "**ricostruzione pesante**", in particolare per quanto riguarda l'attuazione dei *Piani Integrati di recupero*; i fattori che ne influenzano lo stato dei lavori sono molteplici:

- la complessità progettuale, trattandosi di interventi in centri storici danneggiati, per i quali occorre recuperare anche le caratteristiche storico-artistiche degli edifici;
- la costituzione dei Consorzi obbligatori, che ha richiesto tempi lunghi sia perché subordinata alla predisposizione dei progetti, sia per la necessità – in molti casi – di variare gli strumenti urbanistici vigenti;
- l'affidamento della progettazione, da parte dei proprietari, a pochi professionisti, così che molti tecnici hanno dovuto predisporre un numero di progetti non sempre compatibile con le effettive possibilità.

**La  
"ricostruzione  
pesante"**

In relazione alla ricostruzione pesante, sono quindi necessari specifici interventi della Regione ed in particolare:

- Rafforzare l'attività di *coordinamento fra Regione e Comuni* maggiormente danneggiati dal sisma per l'immediata risoluzione delle problematiche man mano emergenti, individuando anche forme di supporto tecnico per i comuni meno strutturati;
- La *predisposizione di un disegno di legge di modifica* e integrazione della normativa regionale esistente, per la risoluzione di alcune problematiche che rallentano la ricostruzione, e l'integrazione da parte dello Stato delle risorse finanziarie aggiuntive per assicurare il completamento degli interventi di riparazione di tutti gli edifici danneggiati dal sisma;
- La valutazione delle attuali procedure e modalità di intervento per il centro storico di Nocera Umbra e, se del caso, la predisposizione di nuovi strumenti che consentano un percorso trasparente ed una ricostruzione di qualità, coerente con la particolare attenzione che questo contesto merita per la sua valenza storica, culturale ed ambientale nonché per le ingenti somme destinate alla sua ricostruzione;
- L'adozione di specifici provvedimenti che consentano ai Comuni e alla Regione di *agire in sostituzione dei privati*, qualora si verificano inadempienze, sia nella fase di progettazione che di esecuzione delle opere; per agevolare gli interventi sostitutivi sarà messa a disposizione dei Comuni una struttura con specifiche competenze da parte della Regione;
- L'adozione di provvedimenti specifici per *l'attivazione dei controlli* qualitativi e quantitativi previsti dall'art. 14 della legge 61/98 e dall'art. 13 della legge regionale 30/98;

Per l'entrata a regime della "*ricostruzione pesante*" alcuni atti mirati sono già stati adottati dalla Giunta regionale. Si ritengono comunque indispensabili le modifiche alla legge regionale 30/98 e l'adozione di atti mirati (D.G.R.) per rendere operative le procedure di sostituzione dei Comuni o della Regione per quegli interventi in cui è stata accertata l'inadempienza da parte dei privati o dei tecnici e per l'attivazione di controlli qualitativi o quantitativi che debbano interessare tutto l'iter della ricostruzione dalla progettazione all'esecuzione.

Infine, nell'ambito delle fonti finanziarie che contribuiscono al processo di ricostruzione, la Regione ha ritenuto opportuno dare la

precedenza all'utilizzo delle risorse comunitarie (inserite all'interno del Docup Ob.5b 1994-1999), in quanto assoggettate a specifici vincoli - di impegno, di spesa e di rendicontazione - fissati dall'Unione europea.

## I vincoli finanziari

A questo proposito, assumono particolare rilevanza le questioni seguenti:

- l'anticipazione delle risorse che la Regione deve effettuare per sopperire alla ritardata rendicontazione (necessaria per ottenere ulteriori svincoli di fondi dalla UE) delle spese da parte dei beneficiari finali; fin d'ora è possibile stimare in circa **200 miliardi di lire** le risorse che la Regione dovrà anticipare prima del saldo finale da parte dell'Unione europea;
- l'esecuzione degli interventi cofinanziati con le risorse dell'Unione europea *entro il 31.12.2001*; a questo proposito, tenuto conto della notevole complessità ed entità degli interventi compresi nei P.I.R., la Regione *sta avviando le procedure per la richiesta di proroga dei termini* di esecuzione degli interventi e di rendicontazione delle spese.

Complessivamente è possibile desumere - pur tra molteplici ostacoli e difficoltà - un giudizio sostanzialmente positivo in ordine ai tempi e ai primi risultati del processo di ricostruzione.

Ciò nonostante, uno **sforzo ulteriore** dovrà essere compiuto da parte delle amministrazioni locali, della Regione e del Governo nazionale, da un lato nel programmare rapidamente gli interventi a fronte delle risorse attualmente disponibili, dall'altro per reperire le ulteriori risorse comunque necessarie a garantire il completamento organico del processo di ricostruzione.

Infine, nella realizzazione di tale processo, deve essere posta particolare attenzione al **recupero del rallentamento della crescita economica** dei territori colpiti e dell'intero sistema economico regionale, al di là degli effetti temporanei indotti dalla spesa pubblica per l'attività di ricostruzione stessa.

## Ricostruzione e sviluppo economico

Questo tenendo altresì presente che - in buona parte dei territori colpiti - l'economia presentava già una dinamica di sviluppo non pienamente soddisfacente anche prima del sisma; quindi, la ricostruzione (e i flussi di spesa pubblica ad essa correlati) dovranno essere utilizzati anche per **incidere validamente sui problemi strutturali** della regione.

I principali strumenti da utilizzare a questo riguardo, e *di cui si tratterà nel successivo capitolo 3*, sono:

- l'Intesa istituzionale di programma, ed in particolare l'Accordo di Programma Quadro per la ricostruzione;
- i documenti programmatici cofinanziati con risorse dell'Unione europea (Docup Ob.2, Piano di Sviluppo Rurale, POR Ob.3, Iniziative comunitarie minori).

Le risorse derivanti da questi strumenti dovranno confluire, insieme ad altre - ad esempio, quelle provenienti dal riparto dei fondi per le aree depresse - in uno specifico *progetto integrato di sviluppo delle aree colpite dal sisma (PIAT)*, costituito da un insieme di azioni intersettoriali, coerenti e collegate tra di loro anche al fine di rispettare l'obiettivo di **ricostruzione e sviluppo** indicato dalla L.61/98.

Elaborare, realizzare e valutare gli effetti socio-economici di questo programma di sviluppo in modo efficiente, efficace e tempestivo rappresenta un *obiettivo strategico* della Regione; nel breve periodo, occorrerà concludere rapidamente l'elaborazione dello studio di fattibilità ed impostare il complesso delle attività connesse ad elaborazione, organizzazione della gestione e valutazione del programma.

## ***Capitolo 3 Le linee di programmazione generale della Regione***

### **3.1. Introduzione**

Le linee di programmazione generale della regione - sviluppate a partire dalle “*Linee programmatiche ed azioni strategiche di legislatura*” - trovano in questo capitolo la loro ulteriore esplicazione in grandi aree di intervento.

A partire da queste ultime - ed in coerenza con le indicazioni e gli orientamenti contenuti negli strumenti di programmazione generale della Regione (in primo luogo, Piano regionale di Sviluppo e Piano urbanistico territoriale) - si sono individuati gli obiettivi strategici di breve e medio periodo e in particolare le attività per l'anno 2001.

L'attività si è dunque orientata alla individuazione di azioni ed interventi ritenuti prioritari, finalizzati all'ottenimento di risultati concreti **già nel 2001**, benché inseriti in un'ottica di programmazione triennale.

In tale contesto assume un ruolo particolare il processo di decentramento amministrativo dallo Stato alle Regioni che in Umbria si va sovrapponendo a quello tra la stessa Regione e gli Enti locali (cfr. *paragrafo 2.2.*)

Dall'esito di tale processo, che troverà attuazione già a partire dal 2001, dipende anche il raggiungimento degli obiettivi a base della programmazione regionale, che dovrà sempre più tendere verso una “**programmazione integrata**”, quale punto di sintesi di programmi e piani promossi e condivisi tra Regione, Enti locali e soggetti privati che impegnano proprie risorse finanziarie.

**Programmazione  
integrata**

Per questo motivo, si affronta in primo luogo il tema della *programmazione negoziata* (e, in particolare, l'Intesa istituzionale di programma tra Regione e Governo nazionale) quale nuova metodologia operativa per un'organizzazione più efficace ed efficiente dell'azione dei vari soggetti pubblici.

In questo contesto, essa è orientata soprattutto alla soluzione delle questioni legate alle carenze infrastrutturali – che

rappresentano un vincolo storico alle potenzialità di sviluppo della regione – e alle nuove problematiche poste dal sisma che ha duramente colpito parte dei territori dell'Umbria e che necessita di uno specifico programma integrato per affrontare vecchi e nuovi ostacoli allo sviluppo dell'area appenninica umbra.

Successivamente, sempre nell'ambito di un'ottica integrata, si descrive il quadro d'insieme delle *politiche cofinanziate dall'Unione europea*.

I Fondi comunitari (Fondo Europeo Agricolo di orientamento e garanzia, Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, Fondo Sociale Europeo) e i relativi strumenti di programmazione (Piano di Sviluppo Rurale, Documento Unico di programmazione Ob.2, Piano operativo regionale Ob.3, iniziative comunitarie) rappresentano infatti una parte molto rilevante – anche in termini di risorse finanziarie - dei programmi di investimento regionali.

Una più puntuale descrizione di obiettivi, attività e vincoli delle linee di programmazione regionali – con un'ottica più di tipo settoriale - viene infine sviluppata all'interno *dell'aggiornamento delle strategie e delle politiche della programmazione*.

Anche se non direttamente riconducibili agli ambiti di intervento regionale, la capacità del sistema creditizio di rispondere alle esigenze di sviluppo economico del territorio rappresenta una condizione irrinunciabile per la crescita del sistema produttivo regionale. In particolare, si esprime preoccupazione sulla effettiva operatività del Mediocredito dell'Umbria e si ribadisce l'esigenza che comunque siano operanti sul territorio regionale strumenti creditizi a medio-lungo termine, che realizzino un elevato grado di collegamento con la specificità del sistema regionale d'impresa.

### **Il ruolo del sistema creditizio**

A tal fine risultano infatti essenziali:

- la disponibilità di capitale di credito a costi contenuti , riducendo il costo del denaro così da riallinearlo ai livelli delle regioni del centro-nord;
- la capacità delle banche di selezionare le iniziative più meritevoli e conseguentemente di procedere ad una ottimizzazione della distribuzione delle risorse finanziarie ai soggetti richiedenti superando la prassi della valutazione

del merito di credito solo in relazione alla presenza di garanzie patrimoniali.

Una politica per lo sviluppo, orientata all'innovazione, deve **investire in cultura e formazione**.

**Investire in  
cultura e  
formazione**

E' pertanto indispensabile un sistema scolastico-formativo dinamico, capace di integrarsi con la società regionale (le sue articolazioni istituzionali, il sistema produttivo), e in grado di cogliere pienamente le opportunità della profonda riforma normativa dei sistemi della *formazione* (autonomia scolastica, innalzamento dell'obbligo, riordino dei cicli, autonomia universitaria, nuovo ordinamento studi universitari) e del *lavoro* (formazione professionale, nuovo apprendistato, riforma del collocamento), interconnessi tra loro.

Un primo importante risultato è la concertazione realizzatasi con le Province e i Provveditori agli Studi, che ha ampliato le opportunità di accesso dal territorio ai progetti IFTS (Istruzione Formazione Tecnica Superiore) : il bando annuale 2001 ha visto un aumento del 50% dei progetti presentati in Umbria da consorzi di attori della Scuola, della Formazione professionale, dell'Università e dell'Impresa.

In particolare, è necessario un **rilancio del ruolo dell'Università**, usando l'autonomia al fine di superare i confini accademici e valorizzando la ricerca scientifica quale ambito privilegiato d'intervento e quale settore destinatario di adeguate politiche di sostegno.

**Il ruolo  
dell'Università**

A tal fine, si è già avviato un confronto tra Regione, Università di Perugia e Università per Stranieri per la costruzione di un Accordo Quadro di programma, con l'obiettivo di rafforzare il sistema dell'alta formazione e della ricerca, di stabilizzarlo sul territorio, di porlo in sinergia con le forze imprenditoriali e sociali, con le strutture regionali operanti nel settore della ricerca e con la società umbra nel suo complesso, e di farne punto centrale della strategia europea di investimento nelle risorse umane quale leva per lo sviluppo.

Tra Istituzioni e Università è in atto una prima approfondita interlocuzione per il rafforzamento dell'offerta formativa universitaria nel territorio.

La proposta su cui si sta lavorando assume a riferimento un modello del tipo Ateneo a rete di sedi - peraltro consentito dalla recente legislazione di riforma delle Università - da adattare alle specificità umbre che, centrato sulla storica sede perugina e su un qualificato e ampliato polo ternano, vi esprima una qualità di eccellenza della ricerca e dei corsi di laurea, laurea specialistica e dottorato; che insieme sia un sistema aperto, disponibile alla valorizzazione delle specificità e delle vocazioni culturali ed economiche dei territori, all'offerta di opportunità flessibili di alta formazione, alla partecipazione ad iniziative di ricerca applicata, all'interazione con gli altri attori, pubblici e privati, del sistema integrato della formazione.

Appare quindi evidente come il sistema creditizio da un lato e l'Università dall'altro, rappresentino soggetti propulsivi dello sviluppo economico e sociale dal punto di vista della qualità del sistema; a tal fine la Regione intende proporre, oltre che momenti specifici di confronto con gli stessi, anche un più organico coinvolgimento di tali soggetti nelle sedi della concertazione sulle linee strategiche dello sviluppo economico e sociale dell'Umbria.

### **3.2. La programmazione negoziata in Umbria**

La precedente legislatura si è caratterizzata per l'introduzione di una nuova forma di programmazione, rappresentata dalla programmazione negoziata che ha costituito un momento di profonda innovazione della stessa funzione di programmazione regionale.

La formula "programmazione negoziata", definita e normata con la Legge 23 dicembre 1996, n. 662, designa – infatti - una profonda riorganizzazione dei rapporti tra i vari livelli di governo (nazionale, regionale e locale) per far convergere su *obiettivi di sviluppo condivisi* interventi pubblici e interventi dei privati e mobilitare nei vari territori tutte le energie e le risorse locali, mediante l'utilizzo di diversi strumenti.

La normativa della programmazione negoziata ha infatti iniziato a definire un quadro di riferimento e di comportamenti entro cui potere, anche notevolmente:

- razionalizzare l’allocazione e la gestione delle risorse e l’efficienza del loro uso;
- ridurre l’asimmetria informativa nei comportamenti e processi decisionali tra diverse categorie di soggetti pubblici e privati;
- creare condizioni più avanzate di integrazione tra valorizzazione delle risorse endogene, in particolare locali, e interventi – specialmente pubblici, di scala più vasta;
- promuovere sul territorio condizioni più favorevoli all’assorbimento e diffusione dei processi d’innovazione;
- sviluppare sinergie positive tra processi economici e processi sociali (nuove relazioni industriali, nuove forme di welfare, ecc..).

**Le potenzialità della programmazione negoziata**

Questi nuovi strumenti (Intesa istituzionale di programma, Accordi di Programma Quadro, Contratti d’area, Patti territoriali) consentono in particolare:

- con l’**Intesa istituzionale di programma** – che costituisce lo strumento con il quale vengono stabiliti congiuntamente tra Governo e Regione gli obiettivi da conseguire e i settori nei quali è indispensabile l’azione congiunta degli organismi suddetti - di individuare, attraverso una *reale concertazione* tra Governo nazionale e Giunta regionale, i grandi interventi pubblici, in prevalenza di pertinenza dello Stato, necessari allo sviluppo regionale con l’attribuzione delle risorse necessarie e la definizione vincolante di modalità e tempi di realizzazione;
- con i **contratti d’area** e i **patti territoriali** di costruire, con *cooperazione di tutti i soggetti pubblici e privati* nei vari territori della regione e con un ruolo protagonista delle forze economiche locali, dei programmi di sviluppo “su misura”, calibrati sulle reali esigenze e sugli impegni concreti dei vari soggetti.

### 3.2.1. *L’Intesa istituzionale di programma*

L’Intesa istituzionale di programma tra Regione dell’Umbria e Governo nazionale, che per l’Umbria si configura come lo strumento fondamentale per affrontare le debolezze di natura infrastrutturale che storicamente hanno penalizzato lo sviluppo della regione, ha già definito un rilevante programma d’interventi. L’Umbria è stata infatti, insieme a Lombardia e Toscana, **la prima regione in Italia** (il 3 marzo 1999) a stipulare una Intesa istituzionale con il Governo, la quale, oltre a stabilire gli obiettivi di

**L’Intesa istituzionale di programma**

sviluppo della regione condivisi da Governo nazionale e Regione Umbria, ha contestualmente previsto la stipula di *tre accordi di programma quadro* (APQ viabilità statale, APQ ricostruzione e APQ studi di fattibilità, in particolare quello relativo alla predisposizione del programma integrato per lo sviluppo delle Aree terremotate), con un impatto finanziario complessivo pari a 3.026 miliardi di lire.

Tab. 23 – **Intesa istituzionale di programma: Modulazione programmatica pluriennale delle risorse al momento della stipula**  
(Valori espressi in milioni di lire)

	Quadro finanziario per fonte				Ripartizione per anno				
	Totale	Stato	Regione	Altri	1999 2000	2001	2002	2003	2004
<b>Intesa istituzionale di programma</b>	<b>3.026.812</b>	<b>1.632.530</b>	<b>16.370</b>	<b>1.377.912</b>	<b>1.697.448</b>	<b>958.064</b>	<b>148.800</b>	<b>132.500</b>	<b>90.000</b>
APQ Viabilità statale	581.700	565.680	16.020		70.700	139.700	148.800	132.500	90.000
APQ Ricostruzione	2.444.412	1.066.500	-	1.377.912 (*)	1.626.048	818.364	-	-	-
APQ Studi di fattibilità	700	350	350		700	-	-	-	-

(\*) *Comprendente del finanziamento a titolo delle misure 3.5, 4.3 e 5.7 del Docup. Ob.5b 94-99*

Fonte: G.U. n.114, serie generale, 18.05.1999, Intesa istituzionale di programma Regione Umbria-Governo nazionale; Accordi di Programma Quadro Governo nazionale-Umbria

Rispetto all'APQ sulla ricostruzione, la verifica sullo stato di avanzamento del processo di ricostruzione ha portato (in sede di approvazione della L.488/99 – Finanziaria 2000) ad una integrazione delle risorse stanziata con la L.448/98 (Finanziaria 1999).

L'Intesa ha previsto, inoltre, la successiva definizione di altri APQ, su questioni prioritarie. In particolare, la Giunta regionale ha riaperto il processo negoziale con le Amministrazioni centrali su alcune tematiche prioritarie nell'ambito di quelle previste dall'intesa e precisamente:

#### **Le prospettive dell'Intesa istituzionale per l'Umbria**

- **Trasporti:** con particolare riguardo alle Ferrovie dello Stato, all'aeroporto di S. Egidio, alle piattaforme attrezzate, alla Ferrovia Centrale Umbra;
- **Ambiente:** con particolare riguardo alle problematiche del Lago Trasimeno e del suo bacino imbrifero e al programma integrato Cascata delle Marmore-Lago di Piediluco;
- **Beni Culturali:** con particolare riguardo ad un'insieme di priorità funzionali allo sviluppo delle filiere turismo-cultura-ambiente;

- **Viabilità:** con particolare riguardo all'attuazione e aggiornamento dell'APQ già stipulato e alle specifiche questioni legate alle infrastrutture viarie delle aree colpite dal sisma.

Inoltre, costituisce priorità rilevante per la Regione, la realizzazione del programma di sviluppo delle aree terremotate, per il quale l'Intesa ha previsto un apposito APQ, da negoziare successivamente alla conclusione dello studio di fattibilità ad esso relativo.

### *3.2.2. La programmazione negoziata sub-regionale*

Per quanto riguarda la programmazione negoziata sub-regionale la Regione Umbria ha da tempo intrapreso attività connesse a tale forma di promozione dello sviluppo economico e sociale delle proprie realtà locali, in particolare con significative esperienze di programmazione integrata d'area (p.es., progetto integrato Valnerina, progetto integrato Trasimeno, ecc.).

Più recentemente, la Giunta regionale ha sottoscritto un protocollo d'intesa con le associazioni imprenditoriali, le organizzazioni sindacali e Istituzioni locali il 12 febbraio 1997, al fine di far convergere volontà istituzionali, scelte e comportamenti delle parti sociali su obiettivi condivisi di animazione economica, di valorizzazione delle vocazioni e delle risorse locali, di sviluppo economico e di creazione di nuova occupazione mediante iniziative di programmazione negoziata.

Inoltre, con la Legge regionale 7 aprile 1999, n.8, è stato istituito un apposito **Fondo per la programmazione negoziata**, per contribuire alla realizzazione, nell'ambito delle priorità individuate negli strumenti di programmazione regionale, di iniziative di programmazione negoziata per lo sviluppo locale (patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma).

**Fondo regionale  
per la  
programmazione  
negoziata**

Il Consiglio regionale ha successivamente fissato i criteri e le priorità per l'individuazione dei progetti da realizzare nell'ambito delle iniziative che avevano già concluso positivamente l'iter procedurale nazionale: Contratto d'area Terni, Narni, Spoleto e i patti territoriali "Valdichiana-Amiata-Trasimeno-Orvietano" (VATO) e "Appennino Centrale". Su tale base, la Giunta regionale ha provveduto a ripartire le risorse finanziarie, di cofinanziamento regionale, del fondo nel seguente modo:

Aree	Importi (milioni di lire)
Alto Tevere-Alto Chiascio	2.691,9
Trasimeno-Orvietano	2.818,5
Terni, Narni, Spoleto	2.512,6
<b>TOTALE</b>	<b>8.023,0</b>

Fonte: DGR n.581/2000, Regione Umbria

### Il contratto d'area Terni-Narni-Spoleto

Il primo di questi strumenti, il **Contratto d'area per il territorio dei comuni di Terni, Narni e Spoleto**, è stato promosso dalla Giunta con le associazioni imprenditoriali, le organizzazioni sindacali e gli Enti locali, al fine di consentire una accelerazione nel rilancio dello sviluppo in quest'area, afflitta da una pesante e lunga crisi industriale.

Questa operazione, la prima, e una delle pochissime, avviata nelle regioni del Centro-nord, ha convogliato risorse specifiche su nuovi e significativi progetti imprenditoriali (pari a circa 67 miliardi di contributi per 315 miliardi di investimento).

### I patti territoriali

Gli altri due strumenti attuativi, il **Patto territoriale del VATO** (Valdichiana, Amiata, Trasimeno, Orvietano) e il **Patto territoriale dell'Appennino centrale** (uno dei 10 patti europei per l'occupazione realizzati in Italia), sono stati realizzati in un'ottica pluriregionale, in quanto interessano anche aree territoriali di altre regioni limitrofe (Toscana, Marche, Emilia-Romagna). I territori umbri sono stati comunque quelli più ricchi di iniziative per i prossimi anni (63 miliardi di contributi nel Trasimeno-Orvietano e 39 miliardi di contributi nell'Alta Valle del Tevere e nell'Eugubino-Gualdese).

Tab. 24 – Strumenti della programmazione negoziata sub-regionale in Umbria  
(valori espressi in milioni di lire)

		Iniziative (numero)	Contributi	Investimenti
Patto territoriale Valdichiana, Amiata, Trasimeno, Orvietano	Iniziative imprenditoriali	74	44.954,5	230.285,1
	Iniziative infrastrutturali	21	17.999,0	50.567,9
	<b>Totale</b>	<b>95</b>	<b>62.953,5</b>	<b>280.863,0</b>
Patto territoriale per l'occupazione Appennino centrale (*)	Iniziative imprenditoriali	123	29.593,9	110.625,5
	Iniziative infrastrutturali	22	9.300,3	15.444,9
	<b>Totale</b>	<b>145</b>	<b>38.894,2</b>	<b>126.070,4</b>
Contratto d'area Terni-Narni-Spoleto	Iniziative imprenditoriali primo contratto	10	10.954,5	56.979,0
	Iniziative imprenditoriali primo protocollo aggiuntivo	24	55.763,0	258.806,0
	<b>Totale</b>	<b>34</b>	<b>66.717,5</b>	<b>315.785,0</b>
<b>Totale generale</b>		<b>274</b>	<b>168.565,2</b>	<b>722.718,4</b>

(\*) Per l'Umbria: Alta valle del Tevere – Eugubino-Gualdese

Fonte: Patti territoriali e Contratto d'area

## I Patti verdi

Con la delibera CIPE dell'11 novembre 1998 sono stati estesi al settore dell'agricoltura e della pesca gli strumenti previsti per la programmazione negoziata. Successivamente, con Delibera CIPE del 15 febbraio 2000, n.14 – che ha per oggetto la ripartizione delle risorse per le aree depresse 2000-2002 – sono state previsti **75 miliardi**, a valere sulla L.488/1999 (Legge finanziaria 2000), per il finanziamento dei *patti territoriali verdi per le aree del Centro-nord*. In base alla Delibera citata, con Decreto n.2307 del Ministero del Tesoro è stata formata una graduatoria, all'interno della quale sono collocati anche alcuni "Patti verdi" ricadenti nel territorio regionale, e precisamente, in ordine di graduatoria: **Patto verde Appennino Centrale, Patto verde Ternano-Narnese-Amerino, V.A.T.O. verde e Patto verde Media Valle del Tevere.**

Posizione graduatoria	Patto	milioni di lire
3°	Appennino Centrale	30.782,50
5°	Ternano-Narnese-Amerino	23.392,23
8°	VATO verde	49.418,14
12°	Media valle del Tevere	19.450,76

Nota bene: estratto dalla Graduatoria del Decreto n.2307 del 29.06.2000, Ministero del Tesoro, riguardante tutti i Patti verdi del centro nord

Tali patti sono stati finanziati con risorse nazionali per quanto riguarda la parte relativa ai progetti imprenditoriali; la Regione sta avviando un'istruttoria, al fine di valutare la possibilità di finanziare alcune iniziative infrastrutturali contenute nei patti e coerenti con le finalità della programmazione regionale.

### 3.2.3. *Gli aspetti problematici*

L'affermazione della programmazione negoziata e la sua istituzionalizzazione attraverso la L.662/96 ha rappresentato una scelta estremamente positiva, sia sul piano dei rapporti istituzionali sia su quello della metodologia operativa per una organizzazione più efficace ed efficiente dell'azione dei vari soggetti pubblici ai vari livelli e all'approfondimento della concertazione con gli operatori economici (come indicato all'inizio del *paragrafo 3.2.*).

La  
programmazione  
negoziata: le  
criticità....

Pur scontando le fisiologiche fasi di assestamento proprie di ogni "novità" istituzionale, l'assetto normativo e procedurale non riveste ancora carattere di sistematicità sufficiente a garantire non solo un efficace impatto degli effetti economici della programmazione negoziata, ma anche un'azione realmente innovativa sulle

procedure e l'organizzazione programmatica e amministrativa ai vari livelli istituzionali, rischiando di indurre **uno svuotamento delle caratteristiche innovative di questo strumento**.

Ciò si è manifestato in particolare attraverso:

- la estemporaneità e l'empirismo della produzione di norme amministrative che rendono problematiche ogni prospettiva e sistematicità operativa all'azione dei vari soggetti;
- la esiguità e/o l'incertezza delle risorse;
- l'assenza di raccordo sostanziale tra l'indirizzo della programmazione negoziata e l'azione programmatica delle varie amministrazioni centrali che porta a volte ad impostazioni operative contraddittorie;
- l'incerta integrazione tra procedure della programmazione negoziata e normative consolidate che giunge anche a ridurre la validità dei nuovi strumenti.

In questo senso, rischia di vanificarsi l'obiettivo secondo cui l'Intesa (e più generalmente l'intera programmazione negoziata) diventi *una modalità ordinaria dei rapporti Stato-Regioni e dell'organizzazione generale della programmazione* basata su una flessibilizzazione del bilancio dello Stato, prevalentemente articolata sulla sua regionalizzazione effettiva.

...e le proposte

E' quindi necessario, entro breve, **riavviare una riflessione sistematica** - di concerto con le Regioni e le istituzioni locali - sull'adeguamento dell'intero apparato procedurale, sulla caratterizzazione istituzionale dei vari interventi messi in campo al fine di poter disporre di un sistema di strumenti e procedure della programmazione negoziata connotato da coerenza e certezza, in particolare rispetto ai seguenti punti:

- le Intese devono essere non solo un processo negoziale sulle opere e gli interventi, seppur di "interesse comune", ma anche rappresentare, gradualmente, il luogo della **ridefinizione politica e finanziaria dei rapporti Stato-Regioni**, e quindi una piattaforma globale, comprensiva non solo delle componenti d'intervento oggetto di specifico apporto finanziario "aggiuntivo" (che spesso resta di entità marginale) ma anche di quelle cosiddette "consolidate", sulle quali invece le amministrazioni centrali continuano a esercitare scelte non concordate;
- la sistematicità normativa della programmazione negoziata dovrà estendersi **alle condizioni di fattibilità giuridico-amministrative dei nuovi strumenti** (in particolare Intese e Accordi di Programma Quadro), nell'ambito della

legislazione collaterale al fine di adeguare natura e livelli di **cogenza** degli strumenti garantendone la effettiva funzionalità;

- gli strumenti di programmazione negoziata subregionale devono uscire da un approccio parziale e localistico che non li configura come effettivi strumenti di sviluppo locale. Va costruito un reale ed efficace **collegamento tra sviluppo endogeno e politiche di aggiustamento strutturale**, il cui livello di coerenza è necessariamente in una pertinente integrazione con la scala regionale, riconsiderando quindi il rapporto troppo polarizzato di questi strumenti tra livello nazionale e livello locale e andando verso il recupero di **una vera e propria programmazione integrata d'area**.

In questo senso, sarà necessario da un lato valorizzare appieno le esperienze di programmazione negoziata locale sin qui realizzatesi e, dall'altro, sviluppare nuove esperienze in altri territori della regione a partire dall'area colpita dal sisma interessata dal PIAT, e da processi che i soggetti locali hanno già attivato come, ad esempio, il Progetto integrato Tevere-Tezio nel perugino.

### **3.3. La programmazione cofinanziata dall'Unione europea**

Da circa venti anni, con il Programma Integrato Mediterraneo prima e, a partire da 1988, con il finanziamento dei Fondi strutturali nel quadro di un sistema di obiettivi differenziati per territorio e per specifiche linee di intervento, le politiche di sviluppo e coesione cofinanziate dall'Unione europea rappresentano una delle principali opportunità d'intervento della programmazione regionale nel territorio.

Anche in Umbria essi hanno finanziato interventi strutturali nel settore agricolo e agroalimentare, ivi inclusa l'importante attività dell'agriturismo, interventi di creazione di impresa e di sostegno agli investimenti delle PMI e alle imprese artigiane dell'Umbria, investimenti nel settore turistico (imprese alberghiere, turismo rurale) e di valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali della regione, interventi nelle infrastrutture (Aree attrezzate di insediamento produttivo, Poli di attrazione e sviluppo tecnologico, ecc.), iniziative di formazione e di alta qualificazione.

### 3.3.1. *La programmazione nel periodo 2000-2006*

La nuova fase di programmazione cofinanziata con i fondi strutturali (periodo 2000-2006) subisce, con l'adozione dei nuovi regolamenti, profonde trasformazioni, nel contesto del pacchetto di riforme contenute nella cosiddetta "Agenda 2000", che prevede l'allargamento dell'Unione, una nuova disciplina finanziaria ed una accentuazione della concorrenzialità dell'area Europa derivante dalla globalizzazione dell'economia.

#### **Aspetti generali della nuova programmazione comunitaria**

Tali trasformazioni vanno nel senso di una ridefinizione degli obiettivi e degli strumenti degli aiuti strutturali alle regioni e ai gruppi sociali svantaggiati, ossia delle modalità di attuazione della politica di coesione economica e sociale dell'Unione europea.

I cambiamenti principali possono essere sintetizzati nei tre concetti di **concentrazione**, **semplificazione**, e **definizione delle responsabilità**.

Molto sinteticamente:

- Viene ridotto il numero degli obiettivi e delle iniziative comunitarie;
- Si concentrano ulteriormente i territori oggetto dell'intervento e si riducono le risorse finanziarie a disposizione;
- Gli interventi nel settore agricolo subiscono profonde modificazioni in merito alle procedure di selezione dei beneficiari e ai meccanismi di pagamento;
- La Commissione concentra la sua attenzione e definisce il suo ruolo sia rispetto alla programmazione (separazione tra programmazione a livello comunitario e programmazione dettagliata) sia rispetto alla sorveglianza (ripartizione delle responsabilità ed attribuzione di competenze all'autorità di gestione, ovvero alla Regione);
- Viene modificato profondamente il meccanismo degli impegni e dei pagamenti del contributo comunitario.

Queste innovazioni presentano aspetti positivi ma anche alcuni elementi problematici; altri, infine, presentano tuttora dei margini di incertezza che si chiariranno, probabilmente, solo nel corso dell'attuazione dei programmi.

In ogni caso, nel breve e medio periodo avranno un notevole impatto rispetto alle attività di programmazione, gestione e sorveglianza dei programmi comunitari e comporteranno profondi

cambiamenti nelle modalità di approccio ai problemi e di attuazione operativa degli interventi per le regioni.

In Umbria, per il periodo 2000-2006, opereranno tre programmi di sviluppo, finanziati dai tre fondi.

### I programmi comunitari 2000-2006 in Umbria

Programma	Fondo interessato	Territorio ammesso
Piano di Sviluppo rurale	FEAOG - garanzia	Tutto il territorio regionale
Docup Ob. 2	FESR	Zone ammesse in seguito a negoziato tra Unione Europea-Governo nazionale-Regione
<i>Sostegno transitorio (fino al 2005)</i>	FESR	<i>Tutto il territorio regionale non ammesso a titolo del Docup Ob.2, ad eccezione del centro urbano di Perugia (unica parte del territorio regionale non eleggibile)</i>
Piano operativo regionale Ob.3	Fondo Sociale Europeo (FSE)	Tutto il territorio regionale

Il Piano di Sviluppo Rurale (**PSR**) si pone l'obiettivo di favorire l'ammodernamento e lo sviluppo sostenibile del sistema agricolo, agroalimentare e forestale dell'Umbria, puntando sulla qualificazione e certificazione delle produzioni agro-alimentari, e di mantenere i livelli demografici nei territori rurali, mediante interventi di tutela e valorizzazione di ambiente e territorio e azioni di sviluppo di occupazione e occupabilità, prevalentemente giovanile. E' stato approvato con decisione della Commissione C(2000) 2158 del 20 luglio 2000.

### Il Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006

Tab.25 – Piano finanziario del PSR 2000-2006 per l'Umbria

*Valori espressi in miliardi di lire*

FONTI	TOTALE		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Val. %	Val. Ass.							
UE	33,7	347,8	46,4	47,5	48,6	49,6	50,7	51,9	53,1
Stato	35,0	361,2	46,6	48,3	50,1	51,4	53,5	55,0	56,3
Regione	6,8	70,6	1,3	5,6	8,5	9,6	14,5	15,2	15,9
Totale risorse pubbliche	75,5	779,6	94,3	101,4	107,2	110,6	118,7	122,1	125,3
Privati	24,5	252,6	4,7	18,3	31,9	38,4	51,0	53,5	54,8
<b>Totale investimento</b>	<b>100,0</b>	<b>1.032,2</b>	<b>99,0</b>	<b>119,7</b>	<b>139,1</b>	<b>149,0</b>	<b>169,7</b>	<b>175,6</b>	<b>180,1</b>

Nota: Gli anni successivi al 2000 sono suscettibili di variazioni, a seguito del meccanismo finanziario (a rimborso) del Feaog

Fonte: Piano di Sviluppo Rurale per l'Umbria 2000-2006, Regione Umbria

Assi prioritari	Misure
Ammodernamento del sistema produttivo	Investimenti nelle aziende agricole
	Diversificazione delle attività del settore agricolo e delle attività affini allo scopo di sviluppare attività plurime o fonti alternative di reddito
	Insediamiento di giovani agricoltori
	Prepensionamento
	Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli
	Commercializzazione di prodotti agricoli di qualità
	Avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle imprese
	Formazione
	Ingegneria Finanziaria
Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e paesaggistico	Zone svantaggiate
	Misure agroambientali
	Tutela dell'ambiente in relazione all'agricoltura, alla silvicoltura, alla conservazione delle risorse naturali nonché al benessere degli animali
	Forestazione
	Altre misure forestali
	Ricomposizione fondiaria
Sostegno dei territori rurali	Incentivazione di attività turistiche e artigianali
	Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura
	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale
	Rinnovamento e miglioramento dei villaggi e protezione e tutela del patrimonio rurale
	Gestione delle risorse idriche in agricoltura

Fonte: Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006, Regione Umbria

### II POR Ob.3 2000-2006

Il Piano operativo regionale (P.O.R. ) Ob.3 si pone gli obiettivi di contribuire all'occupabilità dei soggetti in età lavorativa mediante lo sviluppo e la promozione di politiche attive del lavoro; di promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone esposte al rischio di esclusione sociale; di sviluppare un'offerta di istruzione, formazione professionale e orientamento che consenta lo sviluppo di percorsi di apprendimento per tutto l'arco della vita, favorendo anche l'adeguamento e l'integrazione tra i sistemi di formazione, istruzione e lavoro; di sostenere le politiche di flessibilizzazione del mercato del lavoro, promuovendo la competitività e favorendo lo sviluppo dell'imprenditorialità; di migliorare l'accesso, la partecipazione e la posizione delle donne nel mercato del lavoro.

Il documento è stato approvato dalla Commissione europea, con decisione C(2000) 2065 del 31 agosto 2000.

Tab. 26 – Piano finanziario del POR Ob.3 2000-2006 Umbria

Valori espressi in miliardi di lire

FONTI	TOTALE		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Val. %	Val. Ass.							
UE	44,6	195,9	27,5	28,0	28,6	29,2	27,0	27,5	28,1
Stato	43,6	191,6	26,9	27,4	28,0	28,5	26,4	26,9	27,5
Regione	10,9	47,9	6,7	6,9	7,0	7,1	6,6	6,7	6,9
Totale risorse pubbliche	99,1	435,4	61,1	62,3	63,6	64,8	60,0	61,1	62,5
Privati	0,9	4,2	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
<b>Totale investimento</b>	<b>100,0</b>	<b>439,6</b>	<b>61,7</b>	<b>62,9</b>	<b>64,2</b>	<b>65,4</b>	<b>60,6</b>	<b>61,7</b>	<b>63,1</b>

Fonte: POR Ob.3 2000-2006, Regione Umbria

Assi Prioritari	Misure
Sviluppo e promozione di politiche attive del mercato del lavoro per combattere e prevenire la disoccupazione, evitare a donne e uomini la disoccupazione di lunga durata, agevolare il reinserimento nel mercato del lavoro e sostenere l'inserimento nella vita professionale dei giovani e di coloro, uomini e donne, che si reinseriscono nel mercato del lavoro	Organizzazione dei nuovi servizi per l'impiego
	Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di giovani e adulti nella logica dell'approccio preventivo
	Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di uomini e donne fuori dal mercato del lavoro da più di sei o dodici mesi
Promozione di pari opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro, con particolare attenzione per le persone che rischiano l'esclusione sociale	Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati
Promozione e miglioramento: - della formazione professionale, - dell'istruzione - dell'orientamento nell'ambito di una politica di apprendimento nell'intero arco della vita al fine di: - agevolare e migliorare l'accesso e l'integrazione nel mercato del lavoro - migliorare e sostenere l'occupabilità - promuovere la mobilità professionale	Adeguamento del sistema della formazione professionale e del sistema dell'istruzione
	Prevenzione della dispersione scolastica e formativa
	Formazione superiore
	Formazione permanente

## Segue

Assi Prioritari	Misure
Promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile, dell'innovazione e dell'adattabilità nell'organizzazione del lavoro, dello sviluppo dello spirito imprenditoriale, di condizioni che agevolino la creazione di posti di lavoro nonché della qualificazione e del rafforzamento del potenziale umano nella ricerca, nelle scienze e nella tecnologia	Sviluppo della formazione continua, della flessibilità del Mercato del Lavoro e della competitività delle imprese pubbliche e private con priorità alle PMI
	Adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione
	Sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini d'impiego
	Miglioramento delle risorse umane nel settore della Ricerca e Sviluppo tecnologico
Misure specifiche intese a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, compreso lo sviluppo delle carriere e l'accesso a nuove opportunità di lavoro e all'attività imprenditoriale, e a ridurre la segregazione verticale e orizzontale fondata sul sesso nel mercato del lavoro	Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro
Accompagnamento del QCS e dei programmi operativi	Spese di gestione, esecuzione, monitoraggio, controllo
	Altre spese di assistenza tecnica

Fonte: POR Ob.3 2000-2006, Regione Umbria

### Il Docup Ob.2 2000- 2006

Il Documento Unico di programmazione (**Docup**) **Ob.2**, unitamente alle risorse assegnate a titolo di sostegno transitorio per le altre zone regionali non ammesse, si pone tre obiettivi fondamentali: rafforzare il contesto strutturale, economico e sociale delle aree dell'Ob.2, promovendo in particolare l'integrazione spaziale, economica e funzionale delle stesse con i territori caratterizzati da maggiore dinamica di sviluppo (**Competitività del sistema**); ampliare ed innovare la base produttiva, attraverso la diversificazione settoriale, l'integrazione fra settori, l'integrazione fra imprese (**Competitività del sistema imprese**); valorizzare le potenzialità del territorio, attraverso interventi integrati, in primo luogo di natura ambientale (**Tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali**).

La proposta di Docup Ob.2 per l'Umbria è al momento in fase di predisposizione; la causa di tale ritardo è sostanzialmente dovuta al protrarsi del negoziato per la definizione delle aree ammissibili a titolo dell'Ob.2 per l'Italia. Tale negoziato si è infatti concluso con l'approvazione delle aree da parte della Commissione Ue; dalla relativa decisione, le autorità dispongono di quattro mesi per la presentazione dei programmi.

La popolazione ammissibile per l'Umbria è di 440.053, pari al 53% della popolazione regionale; ad essi si aggiungono i 253.721 abitanti che usufruiscono del "sostegno transitorio".

Tab. 27 – **Risorse finanziarie Docup Ob.2 e sostegno transitorio (Misure a gestione regionale e Legge 488/92)**

*Valori espressi in miliardi di lire*

FONTI	TOTALE		2000(*)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Val. %	Val. Ass.							
UE	19,5	291,4		45,2	56,2	54,3	46,9	44,9	43,9
Stato	21,4	318,9		50,4	62,8	60,0	51,1	48,1	46,5
Regione/Altre pubbliche	8,3	123,2		19,5	24,3	23,2	19,7	18,6	17,9
Totale risorse pubbliche	49,2	733,5		115,1	143,3	137,5	117,7	111,6	108,3
Privati	50,8	758,6		122,3	152,9	144,5	120,7	111,6	106,6
<b>Totale investimento</b>	<b>100,0</b>	<b>1.492,1</b>		<b>237,4</b>	<b>296,2</b>	<b>282,0</b>	<b>238,4</b>	<b>223,2</b>	<b>214,9</b>

Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica comunitaria, Regione Umbria– Dati provvisori

(\*) L'annualità 2000 è stata rimodulata nel periodo 2002-2006

Alla luce di quanto appena espresso, il totale investimento sopra riportato deve ritenersi puramente indicativo.

Il Piano finanziario del Docup Ob.2 e delle aree ammissibili al “sostegno transitorio” - che include anche una quota consistente delle risorse destinate all'Umbria dal Ministero dell'Industria nel quadro della Legge 488/92, relative al sostegno agli investimenti delle imprese - assumerà una veste definitiva dopo l'approvazione del Docup Ob.2 da parte della Commissione Europea e la relativa predisposizione del “**Complemento di programmazione**” (il documento, a cura della Regione, che conterrà il dettaglio degli interventi).

<b>Assi Prioritari</b>	<b>Misure</b>
Competitività del sistema regionale	Riqualificazione dell'offerta insediativa per le attività produttive
	Promozione del territorio, marketing d'area
	Riqualificazione e recupero aree urbane
Competitività del sistema imprese	Sostegno allo sviluppo dei sistemi produttivi locali (*)
	Servizi reali alle imprese, innovazione, animazione economica
	Servizi finanziari alle imprese
Tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali	Sostegno alle imprese per la tutela e la riqualificazione dell'ambiente
	Valorizzazione delle risorse naturali e culturali
	Infrastrutture ambientali
	Promozione a fini turistici dei sistemi culturali ed ambientali
Assistenza tecnica all'attuazione	Assistenza tecnica

Fonte: DGR 941/2000, Regione Umbria

(\*) Comprensiva degli interventi finanziabili con risorse della L. 488/92

## Le iniziative comunitarie

Oltre a questi strumenti, la programmazione comunitaria prevede anche altri programmi, con minori risorse finanziarie e legati a specifici aspetti delle problematiche dello sviluppo economico e sociale, denominati **Interreg, Urban, Leader plus e Equal**.

Nella nostra Regione opereranno, nel periodo 2000-2006, tutti questi strumenti, ad eccezione di Urban.

In particolare, Leader Plus finanzia iniziative locali di sviluppo che vengono programmate e gestite – nel quadro di una strategia regionale – da Gruppi di Azione Locale. L'obiettivo generale di Leader plus è quello di *“promuovere azioni integrate elaborate ed attuate nell'ambito di partenariati attivi che operano a livello locale”*

Tab. 28 – Piano finanziario del Leader Plus 2000-2006 Umbria

*Valori espressi in milioni di lire*

FONTI	TOTALE		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Val. %	Val. Ass.							
UE	26,7	14.638,2	14,6	102,5	1.024,7	2.195,7	2.927,6	3.659,6	4.713,5
Stato	18,7	10.246,7	10,2	71,7	717,3	1537	2.049,3	2.561,7	3.299,5
Regione	8,0	4.391,5	4,4	30,7	307,4	658,7	878,3	1.097,9	1.414,1
Totale risorse pubbliche	53,3	29.276,4	29,2	204,9	2.049,4	4.391,4	5.855,2	7.319,2	9.427,1
Privati	46,7	25.637,8	25,6	179,5	1.794,6	3.845,7	5.127,6	6.409,4	8.255,4
<b>Totale investimento</b>	<b>100,0</b>	<b>54.914,2</b>	<b>54,8</b>	<b>384,4</b>	<b>3.844,0</b>	<b>8.237,1</b>	<b>10.982,8</b>	<b>13.728,6</b>	<b>17.682,5</b>

*Fonte:* Schema di orientamenti Leader Plus, Regione Umbria

Nota bene: La ripartizione per annualità delle risorse è una ulteriore elaborazione (provvisoria) del Servizio Programmazione Strategica Comunitaria, rispetto a quella contenuta nello schema di orientamenti.

### 3.3.2. Gli aspetti problematici

Come si è già accennato, la programmazione comunitaria 2000-2006 si realizzerà attraverso strumenti monofondo, con obiettivi parzialmente comuni e con ambiti territoriali che in buona parte si sovrappongono; questo, rispetto al passato, origina una nuova criticità: la coerenza degli interventi programmati e realizzati con i diversi Fondi/Strumenti.

Ad esempio, con il PSR (cofinanziato dal Feaog garanzia) sarà possibile finanziare imprese non agricole, qualora ciò sia funzionale ad obiettivi di sviluppo rurale. Le medesime imprese potrebbero altresì essere finanziate con il Docup Ob.2 (cofinanziato dal Fesr), qualora ricadano in aree Ob.2.

In altri termini, la ricomposizione della programmazione finanziata con gli strumenti/Fondi comunitari, rispetto al territorio regionale e

## La coerenza della programmazione...

rispetto ai settori di intervento, è un'operazione non semplice e necessita di un "governo" da parte dell'autorità di gestione (ovvero, della Regione).

Tale governo, non più assicurato dalla esistenza di un unico programma in cui agivano congiuntamente tutti gli strumenti/Fondi, e non più sottoposto a "tutela" da parte della Commissione europea, deve essere garantito direttamente dall'autorità di gestione, con appositi strumenti di coordinamento e di verifica della coerenza intersettoriale e territoriale della programmazione, ad esempio da una "Cabina di regia" dei programmi comunitari.

... e l'esigenza di una "Cabina di regia" dei programmi comunitari

Tale strumento va organizzato e gestito in modo da *garantire una coerenza globale* e in particolare:

- Massimizzare in tutte le fasi le sinergie tra gli interventi;
- Evitare sovrapposizioni e duplicazioni tra le politiche e gli strumenti di intervento;
- Evitare effetti di spiazzamento, sia settoriale che territoriale;
- Garantire l'efficacia degli interventi (conseguimento degli obiettivi specifici prefissati);
- Allocare le risorse (in particolare, quelle proprie regionali) in modo efficiente ed economico.

L'altro cambiamento della nuova fase di programmazione riguarda i meccanismi procedurali (in particolare, per gli interventi rurali finanziati con il Feaog-garanzia) e di erogazione delle risorse.

Per quanto riguarda le procedure del Feaog-garanzia, *si passa ad un meccanismo finanziario a rimborso*; ciò presuppone una maggiore efficienza del circuito finanziario e una inevitabile competizione tra sistemi territoriali regionali per l'utilizzo delle risorse. Inoltre, la regione non erogherà le stesse direttamente ai beneficiari, ma dovrà trasferire la propria quota di finanziamento ad un organismo pagatore.

I nuovi meccanismi procedurali e di erogazione delle risorse

Per quanto riguarda l'erogazione delle risorse del Fesr e del FSE, la nuova procedura prevede l'erogazione di Fondi da parte della Commissione solo in seguito ad una **tempestiva realizzazione degli interventi**, pena la riduzione del contributo comunitario. Ne deriva, pertanto, in caso di ritardi nell'avvio e nell'esecuzione degli interventi, il rischio di riduzione delle risorse assegnate alla Regione.

Queste considerazioni fanno emergere la necessità di un' adeguata riorganizzazione delle strutture regionali e di un rafforzamento, a livello tecnico, delle competenze e professionalità (quali le valutazioni di efficacia e di efficienza degli interventi regionali, ecc..) da porre a presidio di quelle funzioni che svolgeranno il ruolo di variabili cruciali per le politiche regionali.

### **I Programmi Integrati Territoriali**

Infine, l'attuazione dei programmi comunitari dovrà orientarsi sempre di più verso azioni integrate di sistema: lo *sviluppo locale subregionale* richiede infatti capacità di adattamento dei territori, approcci e tipologie di interventi diversi da quelli previsti dagli attuali strumenti, nonché una **regia coerente e coordinata di diversi livelli istituzionali** e quadri di riferimento strategici e programmatori; in tal senso, è possibile avviare esperienze che prevedano l'incontro – in una dimensione territoriale subregionale – degli strumenti di programmazione negoziata con quelli derivanti dai Fondi strutturali, da ricomprendere nei Programmi Integrati Territoriali (**PIT**).

Infatti, tali strumenti consentono l'attivazione di processi coerenti di induzione dello sviluppo e il recupero della positività delle esperienze sin qui maturate con la Programmazione negoziata subregionale.

A conclusione del paragrafo, si riporta, per i principali programmi operanti in Umbria cofinanziati dall'Unione Europea, un quadro riassuntivo delle risorse finanziarie per ciascun asse prioritario di intervento e per anno.

Tab. 29 – **Piani finanziari per asse dei principali programmi comunitari** operanti in Umbria nel periodo 2000-2006  
**Totale investimento**

	<i>Importi in miliardi di lire</i>							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
<b>Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006</b>								
Asse 1 - Ammodernamento del sistema Produttivo	7,7	25,3	50,6	60,3	71,5	74,9	73,5	<b>363,8</b>
Asse 2 - Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e paesaggistico	90,1	76,9	69,8	67,2	61,9	60,9	60,7	<b>487,5</b>
Asse 3 - Sostegno dei territori rurali	0,0	16,6	17,9	21,1	36,0	39,4	45,5	<b>176,5</b>
Valutazione	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	<b>1,2</b>
Misure in corso	1,1	0,7	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	<b>3,2</b>
<b>Totale PSR</b>	<b>98,9</b>	<b>119,7</b>	<b>139,0</b>	<b>149,1</b>	<b>169,8</b>	<b>175,6</b>	<b>180,1</b>	<b>1.032,2</b>
<b>P.O.R. Ob.3</b>								
Asse A – Sviluppo e promozione di politiche attive del mercato del lavoro...	19,5	19,7	20,1	20,5	19,0	19,4	19,8	<b>138,0</b>
Asse B – Promozione di pari opportunità ...	2,4	2,5	2,5	2,6	2,4	2,4	2,5	<b>17,3</b>
Asse C – Promozione e miglioramento della formazione professionale, dell'istruzione, dell'orientamento...	18,9	19,3	19,7	20,1	18,6	19,0	19,4	<b>135,0</b>
Asse D – Promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile...	12,8	13,1	13,4	13,6	12,6	12,8	13,1	<b>91,4</b>
Asse E – Misure specifiche intese a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro...	6,3	6,4	6,6	6,7	6,2	6,3	6,4	<b>44,9</b>
Asse F – Accompagnamento del QCS e dei programmi operativi	1,8	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,9	<b>13,0</b>
<b>Totale P.O.R.</b>	<b>61,7</b>	<b>62,9</b>	<b>64,2</b>	<b>65,4</b>	<b>60,6</b>	<b>61,7</b>	<b>63,1</b>	<b>439,6</b>
<b>Docup Ob.2 2000-2006</b>								
Asse 1 - Competitività del sistema regionale		28,1	34,4	35,0	32,4	33,0	33,6	196,5
Asse 2 - Competitività del sistema imprese		118,5	145,0	147,4	136,7	139,3	141,6	828,5
Asse 3 - Tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali		30,7	37,5	38,2	35,4	36,0	36,7	214,5
Assistenza tecnica		2,5	3,1	3,1	2,9	2,9	3,0	17,5
<i>TOTALE Aree Ob.2 (inclusa L.488/92)</i>		179,8	220,0	223,7	207,4	211,2	214,9	1.257,0
Sostegno transitorio <i>inclusa L.488/92</i>		57,6	76,2	58,3	31,0	12,0	0,0	235,1
<b>TOTALE Aree Ob.2 e sostegno transitorio (inclusa L.488/92)</b>		<b>237,4</b>	<b>296,2</b>	<b>282,0</b>	<b>238,4</b>	<b>223,2</b>	<b>214,9</b>	<b>1.492,1</b>
<b>Leader Plus</b>	0,1	0,4	3,8	8,2	11,0	13,7	17,7	54,9
<b>Totale generale</b>	<b>160,7</b>	<b>420,4</b>	<b>503,2</b>	<b>504,7</b>	<b>479,8</b>	<b>474,2</b>	<b>475,8</b>	<b>3.018,8</b>

Fonte: Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006, P.O.R. Ob.3 2000-2006, Schema di orientamenti Leader plus 2000-2006, Regione Umbria  
Docup Ob.2 2000-2006, elaborazioni provvisorie Servizio programmazione strategica comunitaria, Regione Umbria

**Nota bene:** Il valore dell'investimento totale è indicativo e può subire variazioni nel corso del periodo in seguito a riprogrammazioni dei Fondi.

### 3.4. Aggiornamento delle strategie e delle politiche della programmazione

#### 3.4.1. Politiche territoriali, ambiente e infrastrutture

Il già citato processo di decentramento amministrativo dallo Stato alle regioni, che in Umbria si va sovrapponendo a quello tra la stessa Regione e gli enti locali, è reso ancor più urgente per le politiche territoriali, dell'ambiente e delle infrastrutture dalle novità introdotte dalla Legge Quadro sui Lavori Pubblici (**Legge n. 109/94** e successive modificazioni ed integrazioni) e dal relativo Regolamento di attuazione.

Essi rendono indispensabile l'attuazione della programmazione pluriennale regionale in materia di Opere Pubbliche e l'individuazione delle risorse finanziarie da destinare agli Enti locali affinché gli stessi possano predisporre i Programmi triennali delle Opere Pubbliche previsti dalla normativa in argomento.

L'effettivo coordinamento tra la programmazione regionale e quella attuata dai comuni in relazione alle novità succitate, ed in vista della nuova autonomia decisionale che la regione acquisirà con il trasferimento di competenze e risorse in materia di Opere Pubbliche, comporta la necessità di *“rivitalizzare e rinnovare“* lo strumento del Piano pluriennale delle opere pubbliche. A tale fine sarà necessario procedere alla **revisione della L.R. n.19/86**, nell'ottica di un necessario coordinamento con le indicazioni della nuova legge Quadro sui lavori pubblici.

Un ulteriore banco di prova sarà costituito dall'attuazione dei **PRUSST** che vedono l'Umbria unica regione ad avere la quasi totalità del proprio territorio coperto da tali programmi, e quindi in grado di raccordare - coerentemente e nei limiti imposti dalla normativa di finanziamento - le scelte di priorità del Piano Regionale di Sviluppo, del Docup Ob.2 2000 – 2006 e degli altri piani settoriali, con quelle di carattere territoriale effettuate dagli Enti locali.

In questo contesto, nel periodo 2001-2003 è indispensabile attivare programmi ed iniziative nelle seguenti tre aree prioritarie di intervento:

- Infrastrutture per la mobilità e servizi di trasporto;
- Protezione e valorizzazione dell'ambiente;
- Riqualificazione e recupero delle aree urbane.

La revisione  
della L.R.  
19/86

Le aree  
prioritarie di  
intervento

Gli **obiettivi strategici** del triennio 2001-2003 per *la prima area di intervento* sono i seguenti:

1. miglioramento, potenziamento e sviluppo delle infrastrutture di collegamento alle reti nazionali e progressivo decongestionamento della struttura viaria attualmente esistente;
2. integrazione fra le diverse modalità di trasporto mediante l'eliminazione della sovrapposizione di servizi concorrenti e la promozione, per le aree a bassa densità abitativa, di servizi di trasporto alternativi ai servizi ordinari.

**Infrastrutture  
per la mobilità  
e servizi di  
trasporto:  
gli obiettivi  
strategici....**

Con riferimento al *primo obiettivo strategico*, il potenziamento delle connessioni stradali, ferroviarie ed aeroportuali alle rispettive reti primarie risulta di fondamentale importanza per lo sviluppo della regione e decisivo per consentire:

- a. un'adeguata accessibilità ai centri e ai servizi presenti nel territorio regionale;
- b. una migliore integrazione alle reti nazionali;
- c. un decongestionamento della struttura viaria attualmente presente, causato dal sempre più massiccio ricorso all'uso del mezzo privato;
- d. lo sviluppo di un sistema di mobilità sostenibile.

In particolare, con riferimento alla *viabilità stradale*, **nel corso del 2001** saranno attivati gli interventi sulla Perugia/Ancona e sul tratto Nocera/Gualdo Tadino della SS 3 Flaminia, verranno completati i lavori del tratto Foligno-Spoleto, mentre per quanto riguarda le progettazioni si procederà allo sviluppo dei progetti relativi all'ultimo tratto della Perugia/Ancona, del tratto Gualdo Tadino-Fossato di Vico della SS 3, del nodo di Terni, della Terni/Rieti, della Tre Valli, della SS 77 Val di Chienti, della SS 71 a Castiglione del Lago, della SS 219 Pian d'Assino e della E78.

**.....le attività  
per l'anno  
2001.....**

Per quanto riguarda *le ferrovie*, **nel corso del 2001** si procederà al completamento della progettazione e all'avvio dei lavori relativi agli interventi già finanziati per il raddoppio della linea FS "Roma – Orte - Foligno – Falconara", nonché la prosecuzione dei lavori di ammodernamento della Terontola-Foligno, e - per la linea FCU - alla realizzazione dei lavori già finanziati per l'ammodernamento e la riqualificazione della Ferrovia Centrale Umbra nella tratta Terni – S. Sepolcro e nei collegamenti Perugia – Fontivegge e Cesi – Terni.

Il potenziamento e lo sviluppo delle *infrastrutture aeroportuali* regionali si attuerà **nel 2001** attraverso la realizzazione di interventi sia di natura infrastrutturale che legati alla sicurezza di esercizio per l'aeroporto di S. Egidio. Nell'ottica di un ulteriore sviluppo dello stesso, entro il 2001, verrà inoltre predisposto un Piano di sviluppo dell'aeroporto e stipulato uno specifico accordo di programma.

Inoltre, è stato assentito il finanziamento di 3 miliardi (D.M. Trasporti n.114/T del 16 novembre 1999) per l'Aeroporto di Foligno, a servizio del Centro interregionale di Protezione civile.

L'efficacia delle azioni sulle infrastrutture per la mobilità si riflette positivamente anche sul *secondo obiettivo strategico* dell'area di intervento, relativo alle politiche di sviluppo e di promozione dei servizi di trasporto.

A tal fine risulta indispensabile, **nel corso del 2001**, l'adozione del *Piano Regionale dei Trasporti* che, nel rispetto delle esigenze di organizzazione del territorio e della mobilità, configura un sistema coordinato dei trasporti.

Con riferimento ai *servizi di trasporto pubblico locale*, si procederà alla definizione dei servizi minimi su gomma in termini quantitativamente e qualitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini.

Riguardo alla riorganizzazione, razionalizzazione, ammodernamento e sviluppo dei *servizi ferroviari di interesse regionale* verrà attivata la costituzione di un soggetto giuridico che organizzi i servizi ferroviari di interesse regionale (sia della F.C.U. che della F.S.) e l'individuazione delle forme più idonee di gestione dei servizi stessi.

L'azione verrà svolta anche mediante la valorizzazione della struttura della F.C.U. che diventerà, **nel corso dell'anno 2001**, di proprietà regionale.

Nell'ambito del primo obiettivo strategico, relativo alle infrastrutture per la mobilità, è fondamentale coordinare gli interventi sulla rete regionale con quelli sulla rete nazionale, attraverso il rafforzamento degli Accordi Quadro - in un rinnovato rapporto tra Stato e Regione sancito dal trasferimento di competenze e risorse in base al DPCM attuativo del D.Lgs. n. 112/98 - dei quali si è già trattato nel precedente *paragrafo 3.2.*, relativo alla programmazione negoziata.

....e i vincoli

Per il raggiungimento del secondo obiettivo, è invece indispensabile il trasferimento alla Regione delle competenze in materia di servizi ferroviari di interesse regionale - previsto a decorrere dal 2001 - che avverrà effettivamente con l'emanazione del DPCM di cui all'art. 12 del D.Lgs. n. 422/97.

Nell'ambito delle azioni volte alla valorizzazione dell'Umbria, è indispensabile porre particolare attenzione all'area di intervento *Protezione e valorizzazione dell'Ambiente* al fine di tutelare e ripristinare, nel rispetto delle disposizioni del *Piano Urbanistico Territoriale*, il delicato equilibrio ambientale che caratterizza la nostra regione e che costituisce un elemento essenziale per la qualità della vita dei cittadini ed un patrimonio capace di attrarre turismo e risorse importanti per lo sviluppo dell'economia regionale.

In tale ottica si individuano come principali obiettivi strategici del **triennio 2001 – 2003** per *la seconda area di intervento*:

1. Il risanamento, la difesa, la valorizzazione e la tutela del Lago Trasimeno e del Lago di Piediluco, volti allo sviluppo sociale ed economico dei territori circostanti;
2. La difesa delle risorse idriche dagli inquinamenti, il miglioramento delle condizioni di captazione, trattamento e distribuzione della risorsa acqua, con il contestuale risanamento e tutela della qualità delle acque per scopi civili e produttivi, oltre che il potenziamento e la razionalizzazione dei sistemi di depurazione;
3. Lo sviluppo e la crescita economica delle aree di pregio naturalistico ed ambientale della regione;
4. Il potenziamento e il miglioramento del sistema di smaltimento dei rifiuti.

Nel **corso del 2001**, il primo obiettivo strategico verrà perseguito mediante l'attivazione dei seguenti interventi:

per il **lago di Piediluco** si procederà all'attuazione dei programmi già finanziati e volti al monitoraggio e al risanamento delle acque, anche mediante la realizzazione di impianti di depurazione;

per il **lago Trasimeno** si potrà procedere all'attuazione del Piano Stralcio predisposto dall'Autorità di Bacino del fiume Tevere e, nell'ambito delle azioni per la soluzione del problema del livello dell'acqua del lago Trasimeno, alla definizione degli accordi con l'Autorità di Bacino del fiume Arno e la Regione Toscana per l'utilizzo, a fini irrigui, di acqua proveniente dalla diga di Montedoglio; qualora la nuova Legge Finanziaria prevedesse risorse da destinare a tale intervento, nel corso del 2001 sarà anche possibile dare inizio ai lavori.

**Protezione e  
valorizzazione  
dell'ambiente:  
gli obiettivi  
strategici.....**

**.....le attività  
per l'anno  
2001.....**

Nell'ambito del *secondo obiettivo strategico*, **nel corso del 2001**, si procederà all'approvazione dell'Aggiornamento del *Piano regionale di risanamento delle acque* (Previsto dalla L.319/76), che costituisce l'elemento essenziale per un'efficace azione di tutela e risanamento.

Il Piano consentirà di disporre degli strumenti conoscitivi necessari per la predisposizione, nei prossimi anni, del "Piano di Tutela delle acque" (previsto dal D.Lgs. n. 152/99 sostitutivo della Legge n. 319/76) che dovrà consentire il raggiungimento di obiettivi di qualità delle acque, predeterminati dal D.Lgs. medesimo.

In questo contesto, e a partire dall'intesa in corso di definizione con la società Enel SpA, sarà necessario prevedere anche le opportune forme di monitoraggio e risanamento delle acque del lago di Corbara.

Per quanto concerne il *terzo obiettivo strategico*, esso verrà perseguito, nel **corso del 2001**, mediante *l'elevazione a sistema delle Aree Naturali Protette* dell'Umbria con la realizzazione di progetti che utilizzino in modo integrato gli investimenti già realizzati o programmati con piani comunitari, nazionali e regionali (PIM, DOCUP, P.I.C., Piano delle Aree Naturali Protette, Piano di Sviluppo Rurale, ecc...), nonché attraverso la promozione di uno specifico *marchio di origine territoriale* che contraddistingua i prodotti delle Aree attraverso la produzione e l'offerta di merci e servizi di qualità controllata e certificata.

Nell'ambito del *quarto obiettivo strategico*, è prevista l'approvazione del secondo Piano regionale per la gestione integrata e razionale dei residui e dei rifiuti, che consentirà, nel corso dell'**anno 2001**, il censimento dei siti inquinati e valutazione degli interventi di bonifica da attivare in via prioritaria e all'attivazione delle fasi necessarie per l'implementazione del sistema informativo dei rifiuti, che consenta anche il monitoraggio degli stessi mediante l'acquisizione e l'analisi dei dati relativi alla produzione, smaltimento, raccolta differenziata, recupero, ecc...

Le attività relative ai primi due obiettivi strategici sono condizionate dalla scarsità e dall'incertezza delle risorse finanziarie attivabili, sia per quanto concerne gli adempimenti fissati dal D.Lgs.152/99, sia mediante lo strumento dell'Intesa istituzionale di programma, essendo ancora in fase di costituzione i tavoli tecnici di confronto con i Ministeri competenti per la stipula dell'Accordo Quadro (cfr. *paragrafo 3.2.*).

Vanno inoltre considerate l'incompatibilità del carattere intensivo dell'agricoltura e degli allevamenti presenti nel territorio con le risorse idriche dei due laghi, nonché - in relazione agli adempimenti connessi al D.Lgs. 152/99 - le difficoltà volte a

....e i vincoli

rispettare le scadenze temporali più prossime (adeguamento impianti di depurazione sopra a 10.000 abitanti equivalenti - per le aree sensibili - entro il 31.12.2000).

Per il lago di Piediluco, inoltre, va considerata - rispetto al raggiungimento della finalità di elevati standard qualitativi delle acque - la necessità di attuare adeguati programmi di intervento sul fiume Velino, in territorio laziale, da cui proviene la maggior parte del carico inquinante.

Infine, si sottolinea la necessità di prevedere nell'ambito degli atti di programmazione regionale strumenti di raccordo e conoscitivi che consentano la collaborazione e l'azione coordinata fra le Regioni interessate, gli Enti locali, le Autorità di Bacino, l'A.R.P.A. e le Autorità di ambito territoriale ottimale (A.T.O.).

Altro aspetto di rilievo è rappresentato dalla *terza area di intervento*, relativa allo sviluppo di una programmazione orientata a favorire la realizzazione di interventi organici ed integrati nella città finalizzati alla *riqualificazione e rivitalizzazione dei centri storici e delle periferie degradati*.

Tale obiettivo sarà perseguito mediante l'utilizzo dello strumento dei Programmi Urbani Complessi (PUC) che costituiscono la struttura cardine per il coordinamento degli interventi organici sulla città. In particolare **nel corso del 2001** si procederà al proseguimento dell'attuazione dei PUC già individuati e ad incentivare la formazione di nuovi PUC in coerenza anche con le scelte del DOCUP che favorisce, per la prima volta, azioni integrate nelle aree urbane.

Oltre alle problematiche sin qui descritte, per le politiche territoriali, ambientali e infrastrutturali sono previste, **nel corso del 2001**, altre attività.

**Riqualificazione e recupero delle aree urbane: gli obiettivi strategici.....**

**....e le attività**

**Le altre aree di intervento**

Obiettivo	Principale attività
Tutela e risanamento della qualità dell'aria	Approvazione del Piano regionale per il risanamento e la tutela della qualità dell'aria
Protezione dai rischi connessi all'inquinamento elettromagnetico	Approvazione Legge regionale su inquinamento elettromagnetico
Protezione dall'inquinamento acustico Zonizzazione acustica a livello comunale	Approvazione legge regionale sull'inquinamento acustico  Approvazione del Piano regionale triennale di intervento per la bonifica dell'inquinamento acustico
Riduzione del rischio idrogeologico	Proseguimento di interventi di consolidamento già in atto (Colle di Todi, Rupe di Orvieto, Marmore, Gola del Bottaccione) e avvio ulteriori interventi
Potenziamento della capacità d'intervento e di immediata assistenza in caso di eventi calamitosi	Conclusioni delle opere di urbanizzazione e inizio lavori primo stralcio per la realizzazione del Centro Interregionale di protezione Civile nel Comune di Foligno

Per quel che concerne la soluzione delle problematiche legate alla *ricostruzione*, tali aspetti sono stati ampiamente trattati in precedenza (cfr. *Capitolo 2, paragrafo 2.3.*).

Riguardo al complesso delle attività di Difesa e Protezione dell'ambiente, in data 3 agosto 2000 è stato sottoscritto il Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM AMBIENTE di cui all'art.7 della L.59/97) con il quale sono state ripartite tra le regioni e le Province Autonome le risorse previste per l'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti e relativi all'ambiente.

### Criticità

Tuttavia il nuovo ruolo di "*soggetto della programmazione*" che la Regione sta assumendo trova nella disciplina del Bilancio regionale un vincolo non trascurabile.

Gli stanziamenti di spesa a carattere annuale, infatti, non consentono di anticipare le fasi della programmazione e progettazione delle opere pubbliche rispetto al momento della autorizzazione della spesa stessa.

Inoltre, la legge di contabilità dispone che le risorse regionali impegnate a favore dei soggetti attuatori degli interventi e non utilizzate nell'arco di un biennio diventino economie di bilancio e pertanto non più disponibili. Ciò è incompatibile con i tempi di attuazione degli interventi sulle opere pubbliche per la cui realizzazione sono necessari periodi molto più lunghi.

Si sottolinea, pertanto, la necessità di adottare provvedimenti che consentano sia di anticipare le fasi della programmazione e progettazione rispetto alla spesa, sia di utilizzare le risorse regionali, già impegnate, per almeno un ulteriore biennio al fine di assicurare il rispetto degli impegni assunti nei tempi fissati.

#### *3.4.2. Attività istituzionali e legislative*

Per il conseguimento dell'obiettivo di una Pubblica amministrazione regionale moderna, efficace ed efficiente, le attività istituzionali e legislative assumono un ruolo di grande rilievo.

Tra di esse, una notevole importanza è senz'altro da assegnare all'**attività di revisione della legislazione regionale**, alla redazione di "Testi Unici" e alla conseguente attività di deregolamentazione e revisione del complesso delle attività amministrative, delle quali si è già trattato nel precedente *Capitolo 2, paragrafo 2.2.*

Accanto a tali aspetti, vanno considerati, pur se di minor rilevanza, anche la realizzazione di un processo di informatizzazione ed

automazione delle procedure interne dell'Ente regionale (p.es., l'automazione funzioni di archivio e di formazione degli atti amministrativi).

Il complesso delle attività istituzionali si sviluppa, peraltro, anche in altri ambiti di intervento.

Per quanto riguarda le attività relative alla comunicazione istituzionale, **nel corso del 2001**, subito dopo l'approvazione del Piano di Comunicazione integrata, previsto dall'art.2 della L.R. 3/2000 – e che rappresenta il primo disegno organico dell'attività di comunicazione istituzionale della regione – verrà data attuazione agli obiettivi prioritari previsti dal Piano medesimo, e in particolare all'attivazione dei servizi di competenza dell'*Ufficio per le Relazioni con il Pubblico* (U.R.P.), al fine di dare attuazione al complesso sistema di rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadino. Il concreto avvio delle attività dell'U.R.P., ad oggi **solo formalmente istituito e marginalmente operante** a causa della quasi totale carenza di risorse, è inoltre condizionato dall'individuazione di una sede adeguata, che garantisca visibilità, funzionalità, facilità d'accesso.

A tali problemi, di natura materiale, si aggiungono altri di natura più complessa, che coinvolgono l'organizzazione regionale al fine di realizzare la condivisione e la collaborazione di tutte le Direzioni regionali, nonché l'attivazione dei sistemi informativi interni ed esterni.

Per le attività di relazione con l'Unione europea, **nel corso del 2001** si provvederà in primo luogo alla realizzazione di una rete istituzionale, interconnessa telematicamente, degli Enti Locali e della regione, che consenta di progredire nel processo d'integrazione regionale nell'Unione europea e favorisca l'utilizzo – da parte di Istituzioni, imprese e cittadini – degli strumenti e delle opportunità offerte dalle attività dell'Unione stessa.

In secondo luogo verranno promosse condizioni di collaborazione tra regione e Università degli Studi di Perugia, per attività coordinate in settori di comune interesse nell'ambito dei Programmi comunitari di Ricerca e Sviluppo tecnologico.

Il processo di decentramento amministrativo e di federalismo fiscale, di cui si è più volte trattato, ha visto nelle regioni un centro propulsivo importante e ha sviluppato la consapevolezza di ampliare e rivedere il ruolo e le funzioni della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata. E' infatti in corso di

**Attività di  
comunicazione  
istituzionale**

**Relazioni con  
l'Unione  
europea**

**Il supporto alle  
attività per la  
Conferenza  
Stato-Regioni**

elaborazione la proposta di modificare il nome e l'organizzazione della Conferenza Stato-Regioni, al fine di meglio tutelare Regioni e Province autonome nelle fasi preparatorie e decisionali delle Conferenze.

In questo contesto si rende necessario *rafforzare la fase di coordinamento e scambio di informazioni tra le Regioni*, che vede il suo apice nella Conferenza dei Presidenti.

Assume, pertanto, una rilevanza particolare l'attività di supporto al Presidente della Giunta Regionale in termini attivi, mediante il perfezionamento e la realizzazione del progetto informativo e degli strumenti tecnici di relazione e proposta al presidente e agli Assessori regionali.

**Per l'anno 2001**, quindi, si provvederà a migliorare ed intensificare lo scambio di informazioni con il CINSEDO, nonché a rendere più efficaci i collegamenti tra la Segreteria generale della Presidenza Regionale e le Direzioni regionali, portando a conclusione la prima fase attuativa del progetto informatico per collegare tra loro la sede regionale di Roma, il CINSEDO e le Direzioni regionali, al fine di facilitare la circolazione della documentazione attinente le Conferenze dei presidenti, la Stato-Regioni e la Unificata.

*3.4.3. Attività produttive, cultura, formazione, istruzione e lavoro*

Le innovazioni che investono l'economia, il nuovo scenario dei Fondi strutturali e il processo di decentramento in atto costituiscono i principali fattori di ripensamento degli obiettivi e soprattutto delle politiche regionali per le attività produttive.

Le caratteristiche di fondo della struttura produttiva umbra e le recenti tendenze a posizionarsi su trend di crescita pari o superiori alla media nazionale rafforzano la necessità che il complesso delle istituzioni regionali e locali contribuisca per più vie a **favorire e sostenere i processi di innovazione** da cui soltanto può derivare una crescita economica e civile adeguata.

Nel delineare le politiche per questo settore occorre scongiurare tanto il pericolo di sottovalutare il ruolo del Governo locale quanto quello di una sua sopravvalutazione, che può condurre le azioni locali fuori dai confini di una iniziativa efficace e proporzionata, con il rischio di disperdere, se non altro, le scarse risorse finanziarie disponibili in un periodo di contrazione della spesa pubblica.

Il cuore delle politiche regionali e locali è costituito in primo luogo dal contributo che esse possono dare alla costruzione di un ambiente favorevole allo sviluppo.

Fattori decisivi sono:

- l'efficienza della pubblica amministrazione in tutte le circostanze in cui l'iniziativa delle imprese impatta con essa;
- l'insieme delle infrastrutture e dei servizi che tali istituzioni debbono realizzare e offrire, secondo un "approccio a rete", garantendo bassi costi di accesso.
- la capacità di interagire tra pubblico e privato in settori strategici come nel caso del credito, che pur nella totale autonomia gestionale devono poter assicurare "pari opportunità" a territori e sistemi d'impresa, in collaborazione con il sistema delle agenzie regionali (p.es., Sviluppo Umbria, Gepafin, ecc...).

Il complesso delle politiche e delle strumentazioni ereditate va dunque ripensato in questa ottica, non dimenticando per altro che in materia di attività produttive gran parte della normativa di riferimento è da tempo appannaggio esclusivo dell'Unione Europea.

Questo va sottolineato con grande energia poiché pone in luce il fatto che il ruolo delle istituzioni nazionali, in particolare di quelle regionali e locali, è quello di **governo e di organizzazione di sistemi di servizi e di sostegni** nell'ambito di un mercato unico europeo che non consente né visioni autarchiche, né fughe in avanti, né livelli e modalità di aiuto non conformi alle regole europee.

Ne deriva che i principali strumenti regionali in materia sono costituiti dai *programmi più che dalle leggi, dai servizi più che dalle funzioni amministrative in senso stretto.*

Un secondo aspetto rilevante è dato dal fatto che la progressiva realizzazione del mercato unico europeo sta portando ad una maggiore omogeneità degli approcci ai diversi settori.

Le politiche per le imprese vanno dunque uniformandosi sempre di più.

Per una parte rilevante esse non possono che essere orizzontali ai diversi comparti puntando, a livello regionale, al rafforzamento dei

contesti infrastrutturali e di servizio che definiscono l'ambiente economico.

Anche per questa via si evidenzia una priorità di programmi e progetti mirati alla valorizzazione delle specificità, ma nel rispetto delle regole generali di concorrenza.

### **Le aree prioritarie di intervento**

In questo quadro di riferimento, nel periodo 2001-2003, è indispensabile attivare programmi ed iniziative nelle seguenti aree di intervento:

- Politiche per lo Sviluppo rurale;
- Politiche per l'industria, l'artigianato e il commercio;
- Politiche energetiche;
- Politiche per la filiera turistica;
- Valorizzazione dei beni e delle attività culturali;
- Politiche per il mercato del lavoro, per la formazione;
- Politiche per l'istruzione.

### **Le politiche per lo sviluppo rurale**

Emblematico dei cambiamenti in atto e della necessità di riconsiderare le politiche regionali è il campo delle attività di promozione dello *sviluppo rurale*.

La nuova ottica europea, affermata definitivamente in Agenda 2000, tende a superare la nozione di politiche per l'agricoltura e le foreste e tende ad affrontare la questione del contributo che il mondo rurale può e deve dare alla crescita economica, al miglioramento della qualità della vita e al miglioramento ambientale.

In pari tempo è avvenuto un ulteriore decentramento di responsabilità dallo Stato alle Regioni che oggi debbono farsi carico dell'interessa delle questioni attraverso due strumenti:

- il Piano di Sviluppo Rurale per il 2000-2006;
- il complesso delle azioni regionali non cofinanziate, ma inquadrate nelle linee di indirizzo dello stesso Piano.

### **Gli obiettivi strategici...**

Ne deriva *per i prossimi tre anni* la necessità di **rafforzare il nuovo sistema di promozione e di sostegno alle imprese e ai territori rurali**, sistema che deve essere caratterizzato da una forte coerenza.

Per questa area di intervento, carattere strategico riveste l'obiettivo di sviluppare e portare a compimento le politiche della qualità intraprese da tempo.

Si tratta di rafforzare le politiche di marchio, di estendere l'ambito delle produzioni certificate e l'ambito delle produzioni comunque riconoscibili con caratteri di qualità. Tali politiche, oltre a comportare un rafforzamento delle imprese del settore, possono dare una risposta positiva alla domanda sempre più diffusa di sicurezza alimentare.

A tutto questo va però aggiunta una energica politica di promozione di tali produzioni che favorisca l'apertura di nuovi segmenti di mercato più remunerativi per l'imprese agricole ed agroalimentari.

Ultimato il processo di revisione della legislazione e delle politiche regionali al nuovo contesto europeo, si tratta di concentrare le politiche regionali attorno ai **tre assi prioritari** definiti dal Piano di Sviluppo Rurale (cfr. anche *paragrafo 3.3*):

- sostenere la competitività delle imprese;
- migliorare l'impatto ambientale delle produzioni;
- valorizzare le risorse presenti nel territorio rurale.

Per quanto attiene lo sviluppo dei tre assi prioritari, rappresenta carattere prioritario **nel 2001**, l'attuazione della seconda annualità del Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006 e l'avvio, nel corso del medesimo anno, delle procedure per l'attivazione delle misure di sostegno agli investimenti.

**...e le attività  
per l'anno  
2001**

In materia di *sostegno alla competitività delle imprese*, in aggiunta alle misure del Piano, **nel 2001**, sarà perseguito l'ammodernamento del sistema agroalimentare, sia con l'attuazione della L.R. 7/99 in materia di cooperazione, sia attivando le apposite risorse previste dal D.Lgs. 173/98, sia promuovendo le iniziative di Sviluppo Italia, ex Ribs, nell'ambito dell'apposita convenzione.

Verrà, inoltre, avviato il procedimento di ridefinizione delle attività riferite ai servizi di sviluppo e di assistenza tecnica ai vari comparti, in conformità con i nuovi orientamenti comunitari.

Nell'ambito dell'*area ambiente*, **nel corso del 2001**, oltre alla prosecuzione dell'attività consolidata, sarà avviato il progetto definito per l'ambito del Lago Trasimeno.

In materia forestale, nel corso del medesimo anno, verrà adottato un testo unico delle normative di settore.

Con il decollo delle riforme introdotte dalle leggi regionali 19 e 20/2000, prenderà avvio una nuova fase di programmazione degli interventi pubblici in materia di foreste ed economia montana.

Per quanto concerne il *territorio e la sua promozione*, gli obiettivi del **2001** sono da un lato il completamento e messa in funzione

### Revisione delle procedure di competenza regionale

delle reti di infrastrutture irrigue, dall'altro lo sviluppo delle politiche di valorizzazione della qualità dei prodotti attraverso, in particolare, una legge che promuove la comunicazione ed educazione alimentare e il regolamento attuativo della legge regionale sulle Strade del vino.

Importante sarà anche la sempre maggior integrazione con le politiche di promozione commerciale per l'agroalimentare nell'ambito dell'apposito Programma multiregionale.

Infine, **nell'ambito del 2001**, dovrà essere approvato in via definitiva il Programma Leader Plus e avviata la relativa attuazione.

Una questione cruciale, sottostante il complesso delle attività relative alle politiche di sviluppo rurale, è il **processo di revisione generale delle procedure di competenza regionale**, sia per adeguarle ai meccanismi procedurali del Feaog-garanzia, sia per rafforzare la semplificazione delle procedure in generale.

Infatti, in base ai meccanismi procedurali del Feaog-garanzia, la regione non effettuerà più gli impegni di bilancio e i pagamenti a favore dei singoli beneficiari, ma, dovrà curare entrate e uscite della quota di cofinanziamento regionale da trasferire all'organismo pagatore.

Per quanto riguarda la semplificazione delle procedure, essa comporterà, tra l'altro, la necessità di un decentramento amministrativo conseguente all'acquisizione dei progetti e alla compilazione della lista dei beneficiari.

A questo proposito risulta evidente l'importanza di definire ruolo e ambiti di intervento dell'organismo pagatore.

**Per quanto attiene il 2001**, sotto questo ultimo profilo saranno sviluppati alcuni progetti innovativi:

1. progetto speciale per la semplificazione delle procedure amministrative e per il riordino legislativo di settore;  
il progetto prevede **entro il 2001** la formulazione di un procedimento tipico, particolarmente adeguato alla complessità e numerosità dei procedimenti rivolti agli operatori rurali e alle innovazioni in atto di carattere informatico/telematico; in secondo luogo prevede la redazione del quadro legislativo regionale unitario sopravvissuto ai nuovi indirizzi comunitari;
2. valutazione congiunta con Agea e Regioni contermini sulla costituzione dell'Organismo pagatore regionale;
3. attuazione del decentramento di funzioni alle Comunità Montane.

La seconda area di intervento concerne *le politiche per l'industria, l'artigianato ed il commercio*.

Il sistema delle P.M.I. umbre nel suo complesso sta reagendo in maniera significativamente positiva alle novità di questa fase della competizione economica.

Permangono, peraltro, i tipici nodi strutturali del sistema produttivo umbro, riassumibili nella piccola dimensione delle imprese, nella concentrazione dell'attività produttiva nei settori maturi e nel basso livello di proiezione sui mercati esteri.

L'aumento della competitività del sistema produttivo regionale comporta scelte che indirizzino le risorse disponibili verso i settori più innovativi ovvero a più alto valore aggiunto, in grado di influenzare la qualità della crescita.

Ne deriva che le sole politiche di sostegno diretto, che pure vanno realizzate – in particolare con riferimento a determinate fasi congiunturali e/o di vita della singola impresa – non possono di per sé essere considerate sufficienti.

Le principali direttrici di sviluppo, in coerenza con le quali si muove l'intervento regionale, possono quindi declinarsi secondo le seguenti linee:

- favorire il posizionamento strategico delle imprese umbre, in particolare quelle operanti nei settori tradizionali, in nicchie produttive caratterizzate da elevati livelli di qualità e quindi anche di creazione di valore aggiunto;
- favorire la creazione e lo sviluppo di imprese operanti nei settori innovativi e ad alta intensità tecnologica, creando le condizioni affinché possano realizzarsi i necessari apporti di capitale di rischio secondo le forme più avanzate di ingegneria finanziaria quali quelle rientranti nel cosiddetto “*early stage financing*” (*seed e start-up financing*);
- favorire la crescita dimensionale delle imprese e i processi d'integrazione delle stesse così da realizzare sinergie operative.

Anche in questo caso lo strumento principale delle politiche regionali è dato dai Fondi strutturali, in particolare dal nuovo Obiettivo 2 (cfr. anche *paragrafo 3.3.*). Esso recherà risorse finanziarie consistenti, ma l'operatività territoriale sarà concentrata su circa metà del territorio e del tessuto produttivo regionale, quello tendenzialmente meno dinamico, considerando che anche le aree e le imprese inserite nelle “zone del sostegno transitorio”

**Politiche per  
l'industria,  
l'artigianato e  
il commercio**

debbono eguagliare e se possibile superare i trend di crescita delle aree contermini.

**Gli obiettivi strategici.....**

Per questa area di intervento le direttrici di sviluppo di cui sopra possono dunque sintetizzarsi per il triennio 2001-2003 nei seguenti tre obiettivi strategici:

- 1) Promuovere la nascita e la crescita dimensionale delle imprese al fine di mantenere e/o aumentare la base produttiva regionale (**Dimensione**);
- 2) Sostenere i processi di qualificazione del sistema produttivo regionale (**Qualità**);
- 3) Promuovere e sostenere i processi di innovazione e trasferimento tecnologico al fine di ottenere elevati livelli di competitività (**Competitività**).

Per quanto riguarda l'**obiettivo Dimensione**, per l'**anno 2001**, esso sarà perseguito attraverso le seguenti attività :

**...e le attività per l'anno 2001**

- a. Attivazione della strumentazione di sostegno ai processi di investimento delle imprese, comprese quelle del commercio e dei servizi alla produzione, sia nell'ambito delle funzioni trasferite dal livello centrale, sia attraverso gli strumenti di programmazione comunitaria. L'obiettivo è quello della completa entrata a regime di tutta la strumentazione operativa trasferita attraverso il **Fondo Unico** nonché delle misure cofinanziate attraverso il Docup Obiettivo 2;
- b. La revisione della legislazione di supporto alla nascita e creazione d'impresa per adeguare la normativa alle esigenze delle imprese, in termini di tipologie di aiuto e procedure di accesso ai benefici, curando il coordinamento con gli altri strumenti di sostegno;
- c. La definizione di un programma organico di attrazione di investimenti esogeni e marketing territoriale a completamento del processo avviato con l'obiettivo 2 97/99;
- d. Il rafforzamento della programmazione regionale finalizzata alla riqualificazione dell'offerta insediativi;
- e. La diffusione della rete degli Sportelli Unici per le Attività produttive e la sua qualificazione.

In particolare **nel 2001** si predisporrà la proposta di revisione del testo unico in materia di artigianato e, nell'immediato, la revisione della L.R. 12/95. Per quest'ultima, l'obiettivo è quello di rimuovere limiti ed insufficienze evidenziate nel corso della prima attuazione

e, contestualmente, inquadrare tale tipologia di incentivi nel nuovo sistema nazionale di promozione dell'imprenditoria rendendo possibile, in questo ambito, il cofinanziamento congiunto del Fesr e del Fondo Sociale Europeo.

Per quanto riguarda **l'obiettivo Qualità**, per **l'anno 2001**, esso sarà perseguito attraverso le seguenti attività :

- a. Attivazione della strumentazione di sostegno allo sviluppo delle funzioni aziendali, sia attraverso il sostegno all'acquisizione di servizi reali da parte delle PMI, che attraverso la promozione e la diffusione di servizi di sistema orientati alla generalità delle imprese o ad aggregazioni di imprese, da attuare anche con il supporto delle agenzie regionali;
- b. Rafforzamento e qualificazione del sistema di incentivi e servizi finalizzati all'internazionalizzazione delle imprese umbre nell'ambito della rete nazionale in collaborazione con il sistema dei soggetti operanti nell'export;
- c. Riordino e rafforzamento del sistema delle Agenzie Regionali di promozione dello sviluppo.

Per quanto riguarda **l'obiettivo Competitività**, per **l'anno 2001**, esso sarà perseguito attraverso le seguenti attività :

- a. Attivazione del Fondo regionale o interregionale per l'Innovazione Tecnologica in un contesto di coerenza con il sistema nazionale di sostegno all'innovazione;
- b. Avvio di misure di sostegno diretto alle imprese per l'acquisizione di servizi relativi all'Information Technology ed al trasferimento tecnologico, nonché al finanziamento di attività di ricerca ed industrializzazione;
- c. Promozione di accordi di collaborazione tra Regione, sistema produttivo e sistema della ricerca e dell'innovazione tecnologica.

In **materia di internazionalizzazione** si intende rafforzare la cooperazione con il sistema nazionale – Ministero del Commercio Estero, ICE, SACE, SIMEST – e, in tale ambito, arricchire il ventaglio dei servizi per le imprese, non solo per quanto attiene la promozione, ma anche per le altre componenti strategiche.

**Le politiche energetiche: gli obiettivi strategici...**

Per quanto attiene l'area di intervento relativa alle *politiche energetiche*, il nuovo contesto che si va delineando, anche a seguito del rincaro dei prezzi petroliferi, induce ad accentuare le politiche già definite nello Schema di Piano Energetico regionale.

Le principali azioni regionali sono rivolte al raggiungimento dei seguenti obiettivi strategici:

1. contribuire al raggiungimento delle finalità fissate nel protocollo di Kyoto;
2. contribuire a ridurre le emissioni inquinanti legate al sistema energetico regionale;
3. promuovere ed incentivare l'utilizzo di fonti rinnovabili e dell'uso razionale dell'energia;
4. contribuire a dotare l'Umbria di un moderno ed efficiente sistema di trasporto e distribuzione dell'energia elettrica.

I principali strumenti per perseguire tali obiettivi **nel corso del 2001** sono di tre tipi.

**...e le attività per l'anno 2001**

Si tratta innanzitutto di completare l'iter di approvazione del **Piano Energetico Regionale** anche alla luce delle osservazioni emerse nel corso della partecipazione e degli ulteriori approfondimenti tecnici, senza escludere la possibilità che nei prossimi mesi vi sia una formulazione di indirizzi nazionali più stringenti di politica energetica.

In secondo luogo si darà avvio alla promozione degli **Accordi volontari di settore** tra imprese, istituzioni e Agenzie tecniche, attraverso la emanazione di uno specifico Bando regionale.

Infine verrà predisposto il primo **Schema di Piano regionale degli Elettrodotti**, con cui impostare la nuova fase di politica regionale di infrastrutturazione energetica.

**Le politiche per la filiera turistica**

Per quanto attiene l'area di intervento relativa *alla filiera turistica e alla valorizzazione dei beni e delle attività culturali*, al di là della consistenza del fenomeno turistico in senso stretto, lo sviluppo - in un'ottica di filiera - del complesso di attività legate al fenomeno dell'ospitalità in Umbria rappresenta una **variabile cruciale** su cui concentrare le attenzioni e le risorse disponibili.

Le potenzialità dell'Umbria sono tali che *un'azione di sostegno alle sole attività ricettive non risulta adeguata*.

Infatti, è necessario agire simultaneamente su tre obiettivi strategici:

- potenziare e qualificare le strutture ricettive, puntando su quelle che dimostrano maggiore appetibilità;
- rafforzare le risorse che possono attrarre e allungare la presenza media dei visitatori;
- puntare sul rafforzamento dell'immagine dell'Umbria che ancorché migliorata nel tempo non è adeguata alle ambizioni che al settore attribuiscono gli operatori e le istituzioni locali.

**Gli obiettivi strategici.....**

Il problema strutturale del turismo umbro è quello di dover lavorare a partire da quel complesso di risorse culturali, storiche, religiose e ambientali diverse dal mare e dalla montagna che costituiscono le grandi motivazioni turistiche contemporanee.

Ne deriva un lavoro immane per cucire un prodotto regionale che deve puntare su tutta la complessità delle risorse presenti sull'intero territorio regionale avendo difficoltà a raggiungere quelle economie di scala che consentono adeguati investimenti di immagine e di strutture ricettive.

Ne deriva che mentre occorre proseguire nella costruzione dei circuiti culturali e delle iniziative ambientali che rafforzano le capacità di attrazione occorre allo stesso tempo aggregare risorse, ricettività e iniziative promozionali attorno a filoni portanti in maniera che si configurino sempre di più pacchetti di offerta turistica.

Per far questo non c'è alternativa allo sviluppare un processo continuo di confronto e di collaborazione per progetti fra operatori privati e pubblici favorendo le iniziative che, accanto ad una qualità intrinseca, sono in grado di proporre l'intero quadro degli investimenti necessari.

**Nel corso del 2001**, la Regione intende procedere innanzitutto all'attivazione delle nuove misure del Docup Obiettivo 2, il quale raccoglie alcuni degli strumenti più importanti per il perseguimento di una politica di valorizzazione turistica integrata dell'Umbria. Accanto a ciò si procederà ad alcuni interventi di riforma legislativa che consentano di perseguire le strategie delineate.

**....e le attività per l'anno 2001**

Con carattere di immediatezza, si procederà al *rafforzamento del sistema regionale di promozione pubblica* intervenendo sulla legislazione anche recente al fine di migliorare e potenziare la

capacità operativa del principale strumento regionale, l'Azienda di Promozione Turistica.

**Valorizzazione  
dei beni e delle  
attività  
culturali: gli  
obiettivi  
strategici....**

Nel corso dell'ultimo decennio Regione ed Enti locali hanno investito significative risorse per il recupero e la destinazione ad attività culturali di pregio di parte rilevante del patrimonio architettonico umbro.

E' stata seguita un'ottica che ha privilegiato i progetti immediatamente destinabili ad attività culturali o di servizio e quelli che fossero inseribili nel circuito museale o in quello teatrale.

I risultati ottenuti sono eccellenti da più di un punto di vista.

Ora occorre andare oltre in tre direzioni:

- completare i circuiti intervento sulle molte emergenze di pregio ancora da recuperare, in particolare completando il grande lavoro avviato a seguito del sisma del 1997;
- affrontare la questione della gestione non solo delle singole iniziative ma dei circuiti nel loro insieme;
- provare ad articolare pacchetti di offerta turistica integrata tra circuiti e ricettività mirando ai segmenti del mercato turistico delle città d'arte che costituisce negli ultimi anni uno dei fenomeni più interessanti per dinamiche per livelli di spesa attivata.

**...e le  
attività per  
l'anno 2001**

**Sin dal 2001**, si perverrà alla stipula dell'Accordo quadro per i Beni culturali badando a garantire il massimo di operatività, integrando risorse e azioni statali, regionali e locali al fine di garantire la più pronta attivazione delle iniziative.

A ciò va aggiunto il completamento dei principali progetti di ricostruzione e rifunzionalizzazione dei beni colpiti dal sisma cercando di attivare un secondo stralcio di programmazione pluriennale a seguito del rifinanziamento della Legge 61/98.

Accanto alla risorsa beni culturali si deve intervenire anche per una migliore valorizzazione delle attività culturali che caratterizza da sempre l'Umbria.

Due sono gli strumenti possibili nell'immediato: una legge regionale di sistemazione della promozione delle iniziative riferite allo spettacolo; un'azione di coordinamento delle Grandi manifestazioni, che ovviamente richiede un consenso delle varie componenti della collettività umbra.

Andando ad esaminare l'area di intervento relativa alle *politiche per il mercato del lavoro, la formazione e l'istruzione*, fattore cruciale per lo sviluppo economico e per la crescita civile sono tutte quelle azioni che hanno a riferimento le risorse umane e la loro capacità di concorrere al processo di innovazione in atto, con caratteristiche e dinamiche peculiari anche rispetto al più recente passato.

Nelle attuali condizioni di competizione economica il fattore conoscenza - non solo quella di carattere scientifico o tecnologico ma anche quella di base - nonché la circolazione ottimale delle informazioni rendono il mercato del lavoro più robusto e spingono tutto il mondo produttivo verso la piena occupazione e più elevati standard di valore aggiunto.

Regione ed Enti locali vanno guadagnando responsabilità in tutte e tre gli ambiti: quello dei servizi per l'impiego, quello della formazione professionale e quello dell'istruzione.

L'obiettivo della Regione è dunque quella di **contribuire a realizzare un sistema integrato di servizi per il mercato del lavoro e di offerta formativa** che consenta all'Umbria di garantire ai propri cittadini elevati livelli di preparazione, alle imprese una domanda di lavoro corrispondente alle aspettative derivanti dall'innovazione in corso e ai giovani la possibilità di scelta più ampia e più consapevole delle opportunità lavorative.

Anche in questo caso il *principale strumento* delle politiche regionali è costituito dai Fondi Strutturali, in particolare il **Piano per l'Obiettivo 3 2000-2006**, componente più rilevante del Piano regionale per il Lavoro adottato nel corso del 2000.

Il **Piano Regionale per il Lavoro** rappresenta il quadro delle opportunità e delle trasformazioni amministrative coerenti con la strategia europea per l'occupazione e con il Piano Regionale di Sviluppo definendo quattro pilastri:

- occupabilità
- imprenditorialità
- adattabilità
- pari opportunità

**Gli obiettivi strategici**

Ne discendono anche per l'Umbria i seguenti obiettivi per il medio – breve periodo:

- A. completamento della riforma dei servizi per l'impiego con l'introduzione di nuove attività promozionali a favore di soggetti in cerca di lavoro e imprese;
- B. innovazione del sistema formativo con introduzione di elementi qualitativi per il miglioramento dell'offerta (standards, certificazione, etc.) e con processi di integrazione tra istruzione, formazione e lavoro;
- C. Interventi a favore della struttura produttiva e dei servizi con particolare riferimento alle risorse umane. Promozione di nuova imprenditorialità specie in settori innovativi ad alta tecnologia;
- D. politiche di pari opportunità tra donne e uomini e lotta all'esclusione sociale di categorie svantaggiate: immigrati, disabili, ex tossicodipendenti, detenuti).

Per ciascuno dei sopra citati obiettivi, si evidenziano quali **priorità relative all'anno 2001**:

**...le attività per l'anno 2001**

- A. **Razionalizzazione dell'organizzazione delle funzioni di base** assolte all'interno del sistema dei servizi decentrati per l'impiego (data-bases sulla forza lavoro, preselezioni obbligatorie, adempimenti amministrativi) ed attivazione progressiva di *servizi di livello avanzato*, che valorizzino nella lotta alla disoccupazione il così detto **approccio preventivo** raccomandato in sede comunitaria. Si tratterà quindi di prefigurare attività mirate di mediazione domanda/offerta ed inoltre:
  - **nei confronti della forza lavoro**, di arricchire l'offerta di orientamento con l'elaborazione congiunta di percorsi di inserimento e l'effettiva diffusione di tirocini e work experiences;
  - **nei confronti delle imprese**, di sollecitare l'esplicitazione dei fabbisogni datoriali e concorrere al reperimento del personale richiesto.
- B. **Istituzione dell'anagrafe dell'obbligo formativo**, collegata all'introduzione di un adempimento post-obbligo scolastico (+15 anni) che può essere assolto alternativamente all'interno dei canali di formazione professionale, del sistema di istruzione o dell'apprendistato; essa consentirà di connettere alla conoscenza dei flussi di popolazione interessata l'offerta di misure di accompagnamento nella transizione.

**Assicurazione di elementi di qualità nel sistema formativo**, mediante la definizione e l'applicazione di standards riferiti a soggetti e attività formative, in termini di accreditamento dell'offerta formativa, certificazione dei percorsi e delle competenze conseguite dall'utenza, innovazione dei profili degli operatori.

**Sviluppo di percorsi integrati fra scuola/formazione/lavoro**: sviluppo della formazione tecnico-professionale di livello medio alto (IFTTS) e promozione di offerte finalizzate ad immediati inserimenti occupazionali tramite percorsi di alternanza (aula/impresa).

C. **Attivazione programmi di formazione continua** a favore degli addetti delle imprese umbre con priorità alle professionalità legate a processi innovativi o che puntano a creare nuove attività imprenditoriali specie nei *nuovi bacini di impiego* (ambiente, cultura, turismo, servizi alla persona).

*Nuovi programmi di iniziative imprenditoriali*, con attività di supporto alla definizione della business-idea, consulenza alla redazione del piano di impresa, sostegno allo start-up .

D. **Programmazione di una funzione di supporto tecnico all'ufficio del/la Consigliere/a regionale di parità**, nelle materie della rilevazione di situazioni di squilibrio di genere, della promozione di azioni positive, dell'elaborazione di dati contenuti nei rapporti sulla situazione del personale ex art. 9 L.125/91, della verifica degli esiti delle politiche di pari opportunità.

*Attuazione dell'inserimento lavorativo dei disabili* attraverso:

- percorsi di accompagnamento
- borse lavoro
- procedure di "collocamento mirato"
- utilizzo delle risorse regionali di cui alla legge 68/99.

*Avvio progetti mirati su altre categorie svantaggiate*, quali, ad esempio, azioni di formazione rivolte a cittadini extracomunitari focalizzate su competenze linguistiche e/o settoriali.

Fondamentale importanza riveste il **documento di indirizzo** previsto dalle disposizioni di attuazione del POR Obiettivo 3 (cfr. anche *paragrafo 3.3*), il quale definirà punti rilevanti per la programmazione e gestione delle iniziative cofinanziate.

In particolare, vi si ritroveranno:

- Gli orientamenti/priorità per ambiti specifici di intervento;
- La qualificazione dei ruoli dei soggetti coinvolti;
- I criteri di ripartizione delle risorse finanziarie tra Amministrazioni;
- Le procedure operative per i finanziamenti;
- Gli indirizzi in materia di valutazione delle attività;
- I profili delle azioni regionali.

Le direttive di detto documento avranno un *arco temporale di riferimento di due annualità* del POR Obiettivo 3 e saranno aggiornate nel 2002.

Infine, per l'area di intervento relativa alle *politiche regionali per l'istruzione*, un elemento di grande importanza è rappresentato dall'accompagnamento del processo di attuazione della riforma scolastica.

L'impegno regionale di medio periodo è quello di sostenere i processi di realizzazione dell'autonomia scolastica, e delle condizioni per definire il sistema integrato dell'istruzione nelle forme che saranno consentite dagli ulteriori atti ed indirizzi statali.

**Politiche per  
l'istruzione:  
obiettivi e  
attività per  
l'anno 2001**

**Per il 2001** l'impegno prioritario è quello di estendere il sostegno a progetti sperimentali di integrazione e di innovazione didattica.

Nella stesso anno la Regione ha in programma una prima verifica sulla funzionalità del Piano di dimensionamento scolastico già attivato ai sensi del DPR 233/98.

Per quanto attiene al *diritto allo studio universitario* gli obiettivi del Piano Triennale che verrà adottato **all'inizio del 2001** sono quelli di: elevare gli standard dei servizi sia in gestione diretta che in appalto, attraverso l'estensione dei sistemi di garanzia della qualità.

Verrà estesa la partecipazione e il controllo degli stessi utenti; ampliamento del numero dei posti letto in gestione diretta innanzitutto attraverso il recupero dell'agibilità di alcune strutture.

**Per il 2001** si prevede la elaborazione di una *proposta di revisione della legge regionale 26/94* al fine di garantire una maggiore funzionalità dell'Agenzia per il diritto allo studio universitario (Adisu).

#### 3.4.4. *Sanità e servizi sociali*

La Regione è impegnata ad applicare il Piano Sanitario Regionale (PSR) 1999-2001, che formalmente scade nel marzo 2002.

L'azione di governo della Sanità è orientata al miglioramento della qualità assistenziale possibile, all'interno del mantenimento dell'equilibrio finanziario.

In questa cornice:

- viene data applicazione al PSR 1999-2001, puntando alla realizzazione di quanto previsto sia nel Piano stesso che negli atti di indirizzo ad esso collegati (Delibera del Consiglio Regionale n.767/00).  
Non si ritiene pertanto opportuno puntualizzare nuovamente i contenuti del Piano sanitario, se non per ricordare l'enfasi politica (ed economica) assunta dalla riconversione delle residenze per anziani, dagli interventi sulle liste di attesa, nonché da quelli orientati alla prevenzione nei luoghi di lavoro ed alla sicurezza alimentare;
- viene prefigurata una verifica degli assetti economico-finanziari del Sistema Sanitario regionale, alla luce sia degli andamenti di spesa del primo semestre 2000 che dell'impatto creato dall'applicazione del contratto della dirigenza, delle nuove convenzioni e delle disposizioni ministeriali in materia di spesa farmaceutica e integrazione socio-sanitaria;
- viene previsto, inoltre, un investimento in conto capitale differenziato per l'ospedale, dove trova sostanziale applicazione la programmazione già stabilita per la modernizzazione delle strutture ospedaliere (L. 67/88), e per il territorio, vera novità della legislatura, dove a fianco degli stanziamenti già previsti per i centri residenziali di cure palliative vengono prospettati investimenti per la modernizzazione del territorio da finanziare attraverso una oculata alienazione dei beni immobili trasferiti alle ASL.

Nel contesto appena delineato, gli obiettivi strategici sono:

1. Mantenimento dell'equilibrio finanziario rispetto alla quota di Fondo Sanitario assegnata, tramite la realizzazione di alcune importanti azioni di governo della sanità;

**Gli obiettivi strategici**

2. Realizzazione, nel quadro della complessiva applicazione di quanto previsto dal Piano Sanitario Regionale, di alcuni interventi a maggiore rilevanza politico-organizzativa (ovvero finanziaria) finanziaria nel campo:

**dell'organizzazione dei servizi:**

- applicazione D.Lgs. 517/99, che disciplina i rapporti tra Servizio sanitario e Università;
- gestione della fase di riqualificazione della residenzialità per anziani, con la realizzazione di posti letto in Residenze Sanitarie Assistenziali e in Residenze Protette;
- riqualificazione domanda ed offerta per la migliore gestione delle liste di attesa;
- prevenzione collettiva nei luoghi di vita e di lavoro: applicazione della D.Lgs. 626/94 e del piano di sicurezza alimentare;

**degli investimenti in conto capitale sui servizi sanitari:**

- pianificazione della modernizzazione dei servizi territoriali;
- gestione della modernizzazione dei nuovi servizi ospedalieri;

Il primo obiettivo strategico viene perseguito mediante:

.....le attività  
per l'anno  
2001....

- Stipula accordi e contratti: accordi biennali tra acquirenti (ASL) e fornitori interni ed esterni, pubblici e privati, finalizzati a ridurre i ricoveri impropri ed a migliorare l'appropriatezza e la qualità dell'assistenza;
- Approvazione dei Piani Attuativi Locali (PAL) delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, finalizzati a migliorare l'organizzazione dei macro livelli assistenziali (dipartimento di prevenzione, distretti, dipartimenti ospedalieri e "118") e della programmazione di settore (anziani, oncologia, liste di attesa, prevenzione nei luoghi di lavoro );
- **Verifica della sostenibilità dell'accordo del 3 agosto 2000** fra governo e regioni sul finanziamento della spesa sanitaria. L'accordo è stato chiuso su una quantificazione di risorse per il 2000 e il 2001 che, pur vedendo un congruo aumento, non era reputata da parte regionale rispondente agli effettivi fabbisogni. In effetti da verifiche intermedie sull'esercizio 2000, *si evidenzierebbero nella regione*

**maggiori spese che portano ad un consistente scostamento rispetto alle risorse assegnate.** Qualora ciò venisse confermato da ulteriori approfondimenti - già in corso - sarebbe necessario ed urgente procedere ad interventi straordinari per ricondurre la spesa in equilibrio.

I primi due punti entreranno a far parte dei criteri per la valutazione dei direttori generali, basata sulla applicazione effettiva di accordi e contratti e Piani Attuativi Locali, che sarà effettuata nella primavera 2002.

Nell'ambito del secondo obiettivo strategico, *l'organizzazione dei servizi* viene realizzata tramite:

- applicazione D.Lgs 517/99: è opportuno prevedere in tal caso una Delibera del Consiglio Regionale, in quanto si può avere un profondo effetto sull'organizzazione dell'Assistenza ospedaliera in Umbria; specifici protocolli d'intesa regolamenteranno i rapporti tra Regione e Università al fine di promuovere l'integrazione dell'attività assistenziale, formativa e di ricerca tra servizio sanitario regionale e Università, definendo altresì la partecipazione dell'Università stessa alla programmazione sanitaria regionale. La Regione e l'Università dovranno inoltre determinare l'applicabilità della normativa del D.Lgs. 517/99;
- gestione della fase di riqualificazione della residenzialità per anziani: DGR con programma di riconversione: intervento congiunto tra Assessorato Sanità e ASL; si tratta di sottoporre a verifica le attuali Case di Riposo per Anziani per individuare l'esistenza o meno dei requisiti strutturali e organizzativi per il loro riconoscimento quali residenze sanitarie assistenziali e residenze protette prevedendo altresì i tempi necessari per il loro adeguamento, le risorse aggiuntive per la stipula dei contratti tra ASL e strutture fornitrici e l'entità delle rette;
- con interventi, nel quadro dei PAL aziendali, volti ad evitare prescrizioni improprie e ad aumentare, ove necessario, l'offerta di servizi parallelamente alla migliore utilizzazione dei centri unificati di prenotazione aziendale;
- prevenzione collettiva nei luoghi di vita e di lavoro: applicazione da parte delle aziende sanitarie dell'atto di

indirizzo regionale per la sicurezza nei luoghi di lavoro; il piano sulla sicurezza alimentare sarà attivato tramite un intervento ad hoc.

Sempre riguardo al secondo obiettivo strategico, *gli investimenti in conto capitale* sui servizi sanitari vengono realizzati attraverso:

- pianificazione della modernizzazione dei servizi territoriali: i PAL aziendali, prevederanno un programma ad hoc finanziato con l'alienazione dei beni patrimoniali trasferiti alle aziende; interventi in questa direzione sono già stati programmati in base all'art. 71 della L.448/98 per la sola città di Perugia;
- gestione della modernizzazione dei nuovi servizi ospedalieri: attraverso il completamento del programma di edilizia sanitaria in atto con l'apertura dell'ospedale di Orvieto, l'appalto dei lavori di completamento dell'ospedale di Foligno e del polo unico di Perugia, cui si aggiunge il piano di investimenti dell'INAIL in Sanità (realizzazione ospedale unico di Gubbio-Gualdo) e, ancora, progetti aziendali di riaccorpamento di ospedali di comunità (p. es: Marsciano e Todi).

Gli strumenti attuativi sopra definiti per ciascuno degli interventi indicati, rappresentano una migliore definizione dei compiti di governo della sanità (affidati alla Regione) e compiti di gestione (affidati alle Aziende Sanitarie Locali ed Aziende Ospedaliere).

Metodologicamente, l'approccio viene portato avanti spingendo le Aziende a tenere conto delle specificità organizzative presenti nella Sanità, intesa come burocrazia professionale.

Ciò consente di controllare un maggior numero di variabili organizzative (in primo luogo, l'autonomia decisionale del nucleo operativo - elemento peculiare della Sanità nel confronto con altre organizzazioni) rispetto alla teoria classica dell'organizzazione.

Restano comunque sul campo molti interessi extra-organizzativi individuali e di gruppo, che possono avere un ruolo determinante nel mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati.

#### **...e i vincoli**

Prescindendo dai vincoli e dalle problematiche derivanti dalle variazioni nelle politiche allocative del Governo nazionale, è comunque opportuno segnalare che l'applicazione del nuovo

contratto della dirigenza, comunque provocherà una **lievitazione dei costi non inferiore al 7-8 %** del Fondo Sanitario 1999, cui sono da aggiungersi i maggiori oneri derivanti dall'applicazione delle convenzioni (medico di famiglia, pediatra di libera scelta, specialisti ambulatoriali), nonché quelli derivanti da una altra consistente variabile su cui interviene il livello centrale: **la spesa farmaceutica** e le nuove disposizioni ministeriali **sull'integrazione socio-sanitaria**.

La quantificazione delle variabili di cui sopra è correlata alle verifiche intermedie indicate in precedenza, riguardo alla sostenibilità dell'accordo del 3 agosto 2000.

Tra gli altri vincoli al raggiungimento degli obiettivi strategici, la già riferita ampia autonomia decisionale degli operatori del nucleo operativo nella utilizzazione delle risorse connota le previsioni di budget di un significato che spesso può essere definito solo come orientativo; per cui accanto alle previsioni di budget gli interventi che possono dare risultati concreti in tempi brevi sono quelli sulla disattivazione dei servizi superflui.

La strumentazione operativa, per quanto riguarda la Sanità pubblica, deve prendere atto:

- delle **difficoltà applicative dei meccanismi di programmazione e controllo** in questo settore, già evidenziatesi in passato (p. es.: esiti della DCR 311/97);
- della disfunzionalità insita nello stesso meccanismo sia per la rigidità del sistema di budget, sia soprattutto perché viene spostata l'attenzione dagli outcome (risultati in termini di salute) agli output (visite, ricoveri, etc), più facili da misurare ma che non esitano necessariamente nel miglioramento dello stato di salute. Il rischio è quello di avere inversioni tra mezzi e fini.

E' pertanto necessaria una **profonda revisione** della impalcatura concettuale ed operativa su cui si regge oggi il complesso della programmazione a livello regionale, prevedendo soluzioni differenziate a seconda della natura dei diversi sistemi in cui si interviene, promuovendo momenti di programmazione dal basso ed un maggior e più strutturato intervento dei cittadini nella valutazione dei servizi.

Passando alle *politiche sociali*, il primo **Piano sociale regionale 2000-2002** e le significative innovazioni introdotte nella legislazione nazionale costituiscono il riferimento principale dell'attività della Regione nel triennio 2001-2003.

Le riforme che interessano il settore sono di portata storica: dopo più di cento anni dalla "legge Crispi" il Parlamento italiano ha approvato la "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*" aprendo la strada ad una riorganizzazione complessiva e profonda delle prestazioni sociali e socio-assistenziali rivolte ai cittadini e alle famiglie. Ma la legge quadro di riforma è solo il più importante dei provvedimenti che in questi ultimi anni sono intervenuti modificando sensibilmente il quadro di riferimento.

**Politiche  
sociali:  
l'evoluzione del  
quadro  
normativo**

La L.285/97 per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, il D.Lgs. 286/98 con il quale si definiscono gli interventi volti a favorire l'integrazione sociale degli immigrati, la L.162/98 sui servizi e gli interventi per le persone con handicap grave e gravissimo, la legge 45/99 che trasferisce definitivamente a Regioni ed Enti Locali gli interventi del Fondo contro la droga, i provvedimenti finanziari per sostenere le famiglie con reddito più basso nell'accesso al mercato delle abitazioni, la recentissima legge sull'associazionismo di promozione sociale che completa il quadro normativo sui principali soggetti del terzo settore: la Regione e gli Enti Locali, in particolare i Comuni, sono stati chiamati a confrontarsi in questi anni con significative innovazioni, nuovi strumenti, nuove risorse, nuove sfide.

L'Umbria non ha atteso passivamente queste riforme: con la L.R. 3/97 e successivamente con il Piano sociale regionale ha per molti aspetti anticipato i contenuti delle riforme nazionali, riuscendo contemporaneamente a programmare al meglio le risorse aggiuntive che lo Stato ha destinato all'innovazione e all'estensione dei servizi sociali, socio-educativi, socio-assistenziali.

In questo contesto gli obiettivi strategici sono:

**Gli obiettivi  
strategici.....**

1. realizzare la **rete dei servizi essenziali** prevista nel Piano sociale regionale su tutto il territorio regionale, superando gradualmente eventuali squilibri (territoriali, sociali, generazionali);

*La rete dei servizi essenziali prevista dal Piano sociale regionale*

Aree di Welfare	Tipologia di intervento/servizio	Bacini di utenza Standard di personale	Livelli di responsabilità organizzativa
“Welfare Leggero”	a) Ufficio della cittadinanza <i>funzioni:</i> – attivatore di risorse comunitarie – accoglienza-ascolto – consulenza – informazione – orientamento – accompagnamento – mediazione – supporto	1 Ufficio ogni 10.000 abitanti 2 Assistenti sociali 1 educatore 1 operatore comunicatore Le funzioni dell’Ufficio devono essere garantite, comunque, in ogni Comune della Regione.	a) Responsabilità organizzativa a scala di ambito territoriale
“Welfare Domiciliare e di Supporto familiare”	a) assistenza domiciliare b) interventi di sostegno economico c) servizi consulenziali alle famiglie	a) b) c) popolazione dell’ambito territoriale	a) c) responsabilità organizzativa a scala di ambito territoriale b) responsabilità organizzativa a scala di ambito territoriale (centro di erogazione finanziaria: il Comune)
“Welfare Comunitario”	a) servizi di prossimità b) centri di promozione sociale c) servizi per la occupabilità d) micro-residenzialità sociale	a) b) 1 ogni 10.000 ab. c) popolazione dell’ambito territoriale o Azienda USL d) popolazione dell’ambito comunale o intercomunale	a) b) responsabilità organizzativa a scala comunale c) responsabilità organizzativa a scala di ambito territoriale o Azienda USL d) responsabilità organizzativa a scala comunale
“Welfare Residenziale e Semiresidenziale”	a) servizi residenziali e semi-residenziali per la tutela	a) 1 per ogni ambito territoriale secondo le tipologie di bisogno prevalenti	a) responsabilità organizzativa a scala di ambito territoriale
“Welfare del sostegno all’emergenza”	a) servizi di accoglienza e di supporto temporaneo	a) popolazione dell’ambito territoriale	a) responsabilità organizzativa a scala di ambito territoriale

Fonte: Piano sociale regionale 2000-2002

2. promuovere un **ruolo attivo della comunità** nelle sue diverse articolazioni (famiglie, associazioni, organizzazioni di volontariato, sindacati, cooperative sociali, imprese, etc.) al fine di mobilitare pienamente tutte le risorse di solidarietà;
3. proseguire, adeguandoli alle modificazioni continue della situazione, con **interventi mirati nelle aree terremotate** con particolare riferimento alle fasce più deboli (anziani, disabili, bambini, immigrati) e alle famiglie ancora in sistemazioni provvisorie;
4. intervenire significativamente sulla **formazione e riqualificazione degli operatori e delle operatrici** impegnati nel settore dei servizi, come fondamentale risorsa e leva del processo di riforma della rete.

Dal punto di vista degli strumenti per perseguire tali obiettivi sarà necessario:

....e le attività

- sostenere la pianificazione sul territorio, ed in particolare la redazione ed attuazione dei **Piani di Zona** da parte dei Comuni;
- elaborare, con il concorso dei soggetti istituzionali e sociali interessati, *linee guida, atti di indirizzo o regolamenti* a completamento e in attuazione del Piano Sociale (*standard e requisiti di qualità, autorizzazione delle strutture e dei servizi, requisiti per l'accesso agevolato alle prestazioni sociali, riconoscimento dei profili professionali, integrazione socio-sanitaria, integrazione tra interventi sociali, formazione e politiche attive del lavoro, etc.*);
- aggiornare alla luce della riforma quadro nazionale, laddove necessario, le leggi e gli atti di programmazione regionali, che pure mostrano una forte sintonia e coerenza con l'ispirazione e l'impianto nazionale;
- rivedere la legge relativa all'immigrazione per adeguarla al mutato contesto nazionale e per sviluppare ulteriormente, partendo da un avanzato patrimonio di esperienze, le politiche e gli interventi per l'integrazione;
- riformare le leggi regionali riguardanti il volontariato (L.R. 15/94) e la cooperazione sociale (L.R. 12/93) e approvare una nuova legge in materia di associazionismo di promozione sociale, così da ridefinire un quadro coerente di valorizzazione e promozione del Terzo Settore ed un più avanzato corpo di regole nel rapporto tra gli Enti pubblici e questo ricco e variegato mondo.

**Il 2001** sarà di fatto l'anno di *prima applicazione* del Piano sociale regionale. I 12 Ambiti territoriali di riferimento per la pianificazione sociale sono in questa fase tutti impegnati nella elaborazione dei Piani di Zona che saranno presentati alla Regione entro il 31/12/2000.

A fronte di uno sforzo così significativo di riorganizzazione ed innovazione non può sfuggire il vincolo delle limitate risorse disponibili. Il Piano sociale regionale prevede un aumento del 10% in tre anni delle risorse regionali destinate all'integrazione dei fondi degli Enti Locali.

Non va trascurata, inoltre, nell'ambito di altri strumenti normativi, quali:

- Legge 285/97;
- D.Lgs. 286/98;
- Legge 162/98, Fondo ordinario e Progetto sperimentale;
- Legge 45/99, triennio 1997-1999;
- Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- Legge regionale 18/90;

la disponibilità di ulteriori risorse regionali e di trasferimenti statali, per le quali la Regione ha già definito o sta definendo indirizzi e modalità di utilizzazione da parte degli Enti Locali.

Accanto a queste risorse, nazionali e regionali, non vanno dimenticate le opportunità offerte dai **programmi comunitari** che, per il settore dei servizi alla persona, alle famiglie e alla comunità, prevedono nel periodo 2000-2006 importanti finanziamenti sia nel POR. Ob.3, sia nel nuovo Docup Ob. 2.

In particolare, entrambi i Programmi individuano la necessità di *sostenere la qualificazione e lo sviluppo delle strutture dell'economia sociale*, come soggetti in grado di creare nuova occupazione, di migliorare l'ambiente sociale complessivo favorendo l'inclusione delle fasce svantaggiate, di promuovere condizioni di pari opportunità tra donne e uomini.

Sempre sul versante delle risorse è ormai matura l'apertura di una riflessione con le **Fondazioni** di origine bancaria, per le quali si stanno ormai definendo i nuovi Statuti ed i nuovi assetti.

Le politiche ed i servizi sociali e socio-sanitari sono, com'è noto, *una delle possibili destinazioni delle risorse* delle Fondazioni.

La Regione intende proporre alle Fondazioni la definizione di una sede di confronto, insieme agli Enti Locali e alle Organizzazioni del Terzo settore, in cui poter *indicare le linee prioritarie* verso cui indirizzare le risorse a disposizione delle Fondazioni così da corrispondere in maniera adeguata ai bisogni e alla progettualità che il territorio e le comunità esprimono.

## ***Capitolo 4 Le linee di programmazione economico-finanziaria***

Il Dap - strumento mediante il quale la Regione individua le priorità in termini di obiettivi strategici - costituisce il **punto di partenza**, individuato dalla legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13, del complessivo iter tecnico di *elaborazione della manovra finanziaria della Regione*.

La formazione degli strumenti di programmazione finanziaria si realizza, infatti, *tramite un procedimento integrato*, al fine di assicurare **trasparenza** alle scelte di Bilancio e **certezza** nell'impegno delle risorse pubbliche. Tale procedimento viene posto in essere attraverso atti coordinati degli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio, che la legge indica in:

- Dap;
- Legge finanziaria regionale;
- Bilancio pluriennale;
- Bilancio annuale di previsione.

La legge finanziaria, il bilancio pluriennale e il bilancio annuale hanno lo scopo di collegare le scelte programmatiche della Regione con le decisioni di entrata e di spesa.

Il collegamento tra le decisioni politico-programmatiche di allocazione delle risorse e le assegnazioni di mezzi finanziari ai singoli centri di responsabilità per lo svolgimento delle rispettive funzioni viene poi realizzato per il tramite del **Bilancio di direzione**, che dovrà al tempo stesso mantenere il collegamento con gli strumenti della programmazione attraverso la classificazione della spesa per obiettivi, programmi e progetti.

In particolare:

- la **Legge Finanziaria regionale** e i suoi eventuali collegati, traducono gli indirizzi programmatici del Dap (tetto massimo di indebitamento, livello programmatico di imposizione fiscale, interventi finanziari di settore, ecc...), in norme attuative esponendo annualmente il quadro di riferimento finanziario, al fine di adeguare gli effetti finanziari agli obiettivi programmatici;
- Il **Bilancio Pluriennale**, espone il quadro finanziario delle entrate e delle spese per gli anni di competenza, mostrando le partite finanziarie a legislazione vigente, nonché le

**Il procedimento integrato di formazione degli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio**

modificazioni previsionali derivanti dagli indirizzi esposti nel Piano Regionale di Sviluppo e nel Dap;

- Il **Bilancio annuale di previsione**, rappresenta lo strumento fondamentale delle decisioni di politica finanziaria, attraverso il quale si svolge la gestione delle entrate e delle spese della Regione;
- Il **Bilancio di Direzione**, come già ricordato, ha il compito di determinare gli obiettivi di gestione, le priorità, i piani e i programmi, costituendo infatti l'atto fondamentale di raccordo tra le funzioni di governo - espresse dagli organi regionali - e le funzioni di gestione rivolte ad attuare gli obiettivi assegnati.

Al fine di assicurare l'esame, la discussione e l'approvazione degli strumenti di bilancio, la L.R. 13/00 ha istituito **la sessione di bilancio**.

**Il ruolo del Dap  
e della legge  
Finanziaria  
nella manovra  
di finanza  
regionale**

Di conseguenza, al Dap compete – **in analogia con il DPEF nazionale** - di delineare *gli indirizzi per gli interventi collegati alla manovra di finanza regionale*.

La Legge Finanziaria regionale, in conformità con tali indirizzi, **traduce e quantifica** gli stessi, esponendo annualmente il quadro delle risorse, al fine di adeguare gli effetti finanziari agli obiettivi, nel rispetto della programmazione regionale.

Ciò premesso, il capitolo descrive:

- l'evoluzione dei flussi finanziari regionali e, in particolare, i nuovi strumenti della politica fiscale a disposizione delle Regioni e i vincoli per le spese di investimento regionali derivanti dal processo di "riorganizzazione istituzionale" (D.Lgs.56/00 e L.59/97);
- gli indirizzi per gli interventi collegati alla manovra di finanza regionale, distinguendo tra indirizzi per le entrate e indirizzi per le spese, in coerenza con le priorità individuate nei Capitoli 2 e 3.

## 4.1 Evoluzione dei flussi finanziari regionali

### 4.1.1. Evoluzione dei trasferimenti dallo Stato alle regioni

Dall'analisi dell'evoluzione dei trasferimenti dallo Stato alle regioni, si possono trarre alcuni spunti di riflessione, che vengono di seguito esposti.

Tab.30 - **Inflazione, entrate dello Stato e trasferimenti a Regioni ed Enti Locali.** Iscrizioni di competenza.

Importi in miliardi di lire e numeri indice 1995 = 100

	1995	1996	1997	1998	1999
<b>1) Indice costo vita</b>	100	103,9	105,7	107,7	109,5
<b>2) Entrate tributarie dello Stato</b>	471.000	508.152	568.974	563.695	613.970
	100	108	121	120	130
<b>3) Trasferimenti a Province e Comuni</b>	31.094	31.035	30.199	29.473	25.836
	100	100	97	95	83
<b>4) Trasferimenti alle Regioni</b>	<b>80.141,6</b>	<b>77.240,3</b>	<b>92.480,7</b>	<b>87.630,1</b>	<b>110.392,1</b>
	100	96	115	109	138
4.1. Trasferimenti collegati a tributi erariali	32.786,5	28.143,8	36.269,8	41.852,3	38.033,4
di cui:	100	86	111	128	116
-Regioni a statuto ordinario	7.943,2	0,4	4.378,4	6.287,5	5.750,4
	100	0	55	79	72
-Regioni a statuto speciale	24.843,3	28.143,4	31.891,4	35.564,8	32.283,0
	100	113	128	143	130
4.2. Trasf. per progr. regionali sviluppo	3.038,0	1.833,4	1.217,7	1.160,3	948,3
	100	60	40	38	31
a destinazione libera	837	0	0	0	0
	100	-	-	-	-
4.3. Trasferimenti su F.S.N.	40.104,7	43.277,0	51.043,2	41.161,8	66.065,3
	100	108	127	103	165
4.4. Trasf. connessi a provv. legs. Speciali	4.212,4	3986,1	3.950,0	3.455,7	5.345,1
	100	95	94	82	127

Fonte: Istat e Relazioni Generali sulla Situazione Economica del Paese, anni 1995, 1996, 1997, 1998 e 1999.

Elaborazioni del Servizio Programmazione Strategica Finanziaria, Regione Umbria

In primo luogo, a fronte di una crescita del 30% delle entrate tributarie dello Stato nel periodo 1995-1999, i trasferimenti collegati ai tributi erariali alle regioni a statuto ordinario presentano un'involuzione piuttosto consistente (-28%), confermando il **consistente differenziale rispetto alle regioni a statuto speciale in tema di devoluzione dei tributi**. Tale dato si accompagna ad un' ancora più cospicua riduzione dei

trasferimenti per programmi regionali di sviluppo a destinazione libera.

Nel 1996 ciò è da attribuirsi principalmente agli effetti che derivano dalla Legge 549/95 (*collegato alla finanziaria '96*), in base alla quale viene a mancare il rifinanziamento del Fondo Comune ex art. 8 della L.281/70.

Di contro, i **trasferimenti connessi a provvedimenti legislativi speciali** e – in misura ancor più rilevante – i trasferimenti su Fondo Sanitario Nazionale (di seguito: FSN) **aumentano considerevolmente nel periodo**, anche se in realtà tale incremento è in gran parte dovuto, per entrambi gli aggregati, alla forte espansione verificatasi nell'anno 1999; ciò evidenzia la prevalenza delle assegnazioni a destinazione predeterminata rispetto a quelle prive di vincoli di destinazione.

Per quanto concerne l'analisi dei *trasferimenti statali riferita ai settori funzionali di intervento*, si evidenzia la netta prevalenza dei trasferimenti destinati al finanziamento delle spese correnti, (oltre il 90%), rispetto a quelli in conto capitale. Tra l'altro, va evidenziato – rispetto a questi ultimi – un andamento negativo per tutti i settori, tranne quelli della Sanità e del comparto Socio-assistenziale e della Formazione professionale.

Riguardo ai singoli settori, si evidenzia che il comparto delle risorse destinato a finanziare la spesa delle regioni nel settore sanità, di parte corrente, rappresenta da solo valori prossimi al 50% del totale delle risorse trasferite dallo Stato, con un picco nel 1999 (57,5%). **Tale valore giunge a quasi l'80%, ove si considerino le sole Regioni a Statuto ordinario.**

La dimensione quantitativa dell'aggregato di trasferimenti destinati alla spesa sanitaria conferma, come più volte ricordato, l'importanza che tale variabile assume nel quadro della manovra finanziaria regionale.

Tab.31 - Trasferimenti settoriali dallo Stato alle Regioni. Iscrizioni di competenza nel bilancio statale per settore di destinazione, in miliardi di lire

	1995			1996			1997			1998			1999		
	valore assoluto	comp.%	variaz.% rispetto all'anno prec.												
<b>A) TRASFERIMENTI DI PARTE CORRENTE</b>	<b>73.048,2</b>	91,1	4,7	<b>71.815,5</b>	93,0	-1,7	<b>87.569,4</b>	94,7	21,9	<b>82.847,9</b>	94,5	-5,4	<b>102.843,0</b>	93,2	24,1
Socio assist. e Formazione Prof.le	15,3	0,0	-45,6	155,8	0,2	0,0	223,2	0,2	43,3	329,4	0,4	47,6	369,5	0,3	12,2
Sanità	39.483,6	49,3	1,8	42.751,4	55,3	8,3	50.347,5	54,4	17,8	39.952,8	45,6	-20,6	63.521,6	57,5	59,0
Agricoltura e Forestazione	-	-	0,0	-	-	0,0	679,1	0,7	0,0	983,4	1,1	44,8	901,4	0,8	-8,3
Calamità naturali	-	-	0,0	12,5	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0
Trasporti	5.878,0	7,3	23,4	750,2	1,0	-87,2	4.396,1	4,8	0,0	6.879,2	7,9	56,5	6.012,2	5,4	-12,6
Altri settori	27.671,3	34,5	5,8	28.145,6	36,4	1,7	31.923,5	34,5	13,4	34.703,1	39,6	8,7	32.038,3	29,0	-7,7
<b>B) TRASFERIMENTI DI PARTE CAPITALE</b>	<b>7.093,4</b>	8,9	18,9	<b>5.424,8</b>	7,0	-23,5	<b>4.911,3</b>	5,3	-9,5	<b>4.782,2</b>	5,5	-2,6	<b>7.549,1</b>	6,8	57,9
Socio assist. e Formazione Prof.le	56,0	0,1	12,0	164,1	0,2	193,0	93,8	0,1	-42,8	55,9	0,1	-40,4	59,0	0,1	5,5
Sanità	621,1	0,8	26,1	525,6	0,7	-15,4	695,7	0,8	32,4	1.209,0	1,4	73,8	2.543,7	2,3	110,4
Agricoltura e Forestazione	2.165,4	2,7	17,8	1.123,0	1,5	-48,1	944,1	1,0	-15,9	807,2	0,9	-14,5	883,1	0,8	9,4
Calamità naturali	814,4	1,0	11,8	880,0	1,1	8,1	696,4	0,8	-20,9	420,2	0,5	-39,7	599,1	0,5	42,6
Trasporti	-	-	0,0	-	-	0,0	175,0	0,2	0,0	175,0	0,2	0,0	186,0	0,2	6,3
Energia	250,0	0,3	234,2	161,1	0,2	-35,6	103,4	0,1	-35,8	115,1	0,1	11,3	292,1	0,3	153,8
Ambiente, Cultura, Sport, Turismo	1.322,1	1,6	48,7	835,3	1,1	-36,8	503,5	0,5	-39,7	599,4	0,7	19,0	1.189,8	1,1	98,5
Fondo Investimenti Occupazione	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0
Altri settori	1.864,4	2,3	29,1	1.735,7	2,2	-6,9	1.699,4	1,8	-2,1	1.400,4	1,6	-17,6	1.796,3	1,6	28,3
<b>TOTALE TRASFERIMENTI</b>	<b>80.141,6</b>	100,0	5,8	<b>77.240,3</b>	100,0	-3,6	<b>92.480,7</b>	100,0	19,7	<b>87.630,1</b>	100,0	-5,2	<b>110.392,1</b>	100,0	26,0

Fonte: Relazioni generali sulla situazione economica del paese – anni 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 e 1999

Elaborazioni del Servizio programmazione strategica finanziaria, Regione Umbria

#### 4.1.2. Le principali variabili finanziarie della Regione

Esaminando i dati delle principali variabili finanziarie della Regione Umbria, va premesso che gli stessi sono tratti dai consuntivi regionali e si fermano quindi all'ultimo consuntivo disponibile, relativo all'anno 1999.

Le principali poste di entrata (cfr. *tab.32*) sono costituite dalle entrate tributarie e dai trasferimenti dello Stato. Coerentemente con la spinta federalista degli ultimi anni, a partire dal 1998 si assiste ad una consistente riduzione dei trasferimenti (parzialmente attenuata dai trasferimenti conseguenti alla ricostruzione) e ad un aumento delle entrate tributarie.

Va correttamente precisato che nell'anno 1999 l'elevata consistenza della posta relativa al titolo 3 deriva dal fatto che essa è comprensiva di trasferimenti da parte della UE, sempre connessi alla ricostruzione.

Per quanto riguarda l'evoluzione della spesa, la **spesa corrente**, come è facilmente desumibile dalla *tab.33*, rappresenta la parte preponderante del bilancio regionale; essa, infatti, si colloca mediamente - nel periodo considerato - intorno **all'83,5%** del totale spesa, contro il 16,5% della **spesa in conto capitale**.

#### La situazione finanziaria del sistema sanitario regionale

Il finanziamento del Servizio sanitario regionale rappresenta, come già segnalato, la **voce di spesa più rilevante** del bilancio regionale, giungendo ad assorbire poco meno dei *due terzi* del totale delle risorse a disposizione.

Tale quota, se si prende a riferimento la sola spesa corrente, si colloca all'incirca al **75%** della stessa.

Di conseguenza, eventuali squilibri d'esercizio del sistema sanitario producono un impatto fortemente negativo per il bilancio regionale, laddove i disavanzi conseguenti vengano interamente addossati alle finanze della Regione, come si è già evidenziato nel *paragrafo 2.1*.

La Regione Umbria, al pari della maggior parte delle regioni italiane (in particolare del Centro-Nord), ha inoltre risentito dell'accumularsi dei disavanzi di esercizio delle ex-ULSS, iscritti - dopo la riforma del D.Lgs. 502/97 - in apposita gestione liquidatoria.

L'altra voce di spesa presa in considerazione, relativa all'**amministrazione generale** (che include le "Spese di funzionamento"), pesa poco oltre il 7% della Spesa corrente nel 1999; nel quinquennio tale quota tende a scendere leggermente.

Tab.32 - **Evoluzione delle entrate della Regione Umbria - Anni 1995-1999.** Totale riscossioni

Valori espressi in milioni di lire e numeri indice 1995=100

	1995		1996		1997		1998		1999	
	Valore assoluto	Comp. %								
Indice costo della vita	100		103,9		105,7		107,7		109,5	
<b>Titolo 1</b> - Tributi propri della regione e Compartecipazione tributi erariali	292.132,7	12,7	241.743,2	11,1	260.457,3	14,4	762.706,8	38,8	912.672,6	33,7
	100		82,8		89,2		261,1		312,4	
<b>Titolo 2</b> - Entrate derivanti da Contributi e assegnazioni dello Stato e in generale da trasferimenti	1.615.268,6	70,1	1.699.135,8	78,3	1.239.744,9	68,4	934.975,6	47,5	1.174.217,9	43,4
	100		105,2		76,8		57,9		72,7	
<b>Titolo 3</b> - Entrate da Rendite Patrimoniali, da utili di Enti o Aziende regionali	35.740,5	1,6	92.619,1	4,3	87.455,7	4,8	120.750,3	6,1	509.257,6	18,8
	100		259,1		244,7		337,9		1424,9	
<b>Titolo 4</b> - Entrate da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali, da trasferimenti di capitali e rimborso crediti	670,9	0,0	797,2	0,0	687,7	0,0	1.272,5	0,1	857,6	0,0
	100		118,8		102,5		189,7		127,8	
<b>Titolo 5</b> - Entrate da Mutui, Prestiti e altre operazioni creditizie	359.183,6	15,6	136.097,8	6,3	224.983,5	12,4	147.680,4	7,5	108.942,6	4,0
	100		37,9		62,6		41,1		30,3	
<b>Totale</b>	<b>2.303.396,3</b>	<b>100,0</b>	<b>2.170.959,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1.813.690,5</b>	<b>100,0</b>	<b>1.968.077,0</b>	<b>100,0</b>	<b>2.706.682,7</b>	<b>100,0</b>
	100		94,3		78,7		85,4		117,6	

Fonte: ISTAT - Rendiconti generali della regione Umbria, anni 1995 - 1999.

Elaborazioni del Servizio programmazione strategica finanziaria, Regione Umbria

Nota bene: Un'entrata si intende riscossa quando il soggetto che vi è tenuto ha effettuato il pagamento della relativa somma alla Regione, tramite tesoriere o altro ufficio; questo spiega l'andamento non sempre regolare delle varie poste evidenziate

Tab.33 - Bilancio della Regione Umbria - Sintesi delle principali voci di spesa - Anni 1995-1999. Pagamenti in conto competenza e in conto residui.

*Valori espressi in miliardi di lire*

	1995			1996			1997			1998			1999		
	valore assoluto	comp.%	variaz.% rispetto all'anno prec.												
<b>TOTALE SPESA</b>	<b>2.164,1</b>	100,0	-14,7	<b>2.154,1</b>	100,0	-0,5	<b>2.203,3</b>	100,0	2,3	<b>2.532,7</b>	100,0	15,0	<b>2.742,7</b>	100,0	8,3
di cui:															
- SANITA'	1.474,9	68,2	-21,0	1.389,2	64,5	-5,8	1.467,4	66,6	5,6	1.660,4	65,6	13,2	1.618,5	59,0	-2,5
- AMMINISTRAZIONE GENERALE	157,2	7,3	19,8	147,9	6,9	-5,9	155,2	7,0	4,9	183,9	7,3	18,5	210,4	7,7	14,4
- Altro	532,0	24,6	-1,4	617,0	28,6	16,0	580,7	26,4	-5,9	688,4	27,2	18,5	913,8	33,3	32,7
<b>TOTALE SPESA CORRENTE</b>	<b>1.838,5</b>	85,0	-17,0	<b>1.798</b>	83,5	-2,2	<b>1.871,9</b>	85,0	4,1	<b>2.162,6</b>	85,4	15,5	<b>2.161,7</b>	78,8	0,0
di cui:															
- SANITA' e % su spesa corrente	1.459,9	79,4	-21,0	1.351,7	75,2	-7,4	1.404,9	75,1	3,9	1.612,7	74,6	14,8	1.584,1	73,3	-1,8
- AMM.GENERALE e % su spesa corrente	153,7	8,4	19,2	145,9	8,1	-5,1	152,8	8,2	4,7	155,7	7,2	1,9	160,9	7,4	3,3
<i>di cui spese di personale e % su spesa corr.</i>	<i>111,8</i>	<i>6,1</i>	<i>20,1</i>	<i>107,2</i>	<i>6,0</i>	<i>-4,1</i>	<i>118,5</i>	<i>6,3</i>	<i>10,5</i>	<i>117,1</i>	<i>5,4</i>	<i>-1,2</i>	<i>119,7</i>	<i>5,5</i>	<i>2,2</i>
- Altro e % su spesa corrente	224,9	12,2	-6,1	300,5	16,7	33,6	314,2	16,8	4,6	394,2	18,2	25,5	416,7	19,3	5,7
<b>TOTALE SPESA C/CAPITALE</b>	<b>325,5</b>	15,0	1,0	<b>355,9</b>	16,5	9,3	<b>331,3</b>	15,0	-6,9	<b>370,1</b>	14,6	11,7	<b>581,0</b>	21,2	57,0
- di cui SANITA' e % su spesa capitale	14,9	4,6	-24,7	37,6	10,6	152,3	62,5	18,9	66,2	47,7	12,9	-23,7	34,5	5,9	-27,7
- di cui AMM.GENERALE e % su spesa capitale	3,5	1,1	52,2	2,0	0,6	-42,9	2,4	0,7	20,0	28,2	7,6	1075,0	49,5	8,5	75,5
- Altro e % su spesa capitale	307,1	94,3	2,3	316,3	88,9	3,0	266,4	80,4	-15,8	294,2	79,5	10,4	497,0	85,5	68,9

Fonte: Consuntivi regionali anni 1995, 1996, 1997, 1998, 1999

Elaborazioni del Servizio programmazione strategica finanziaria, Regione Umbria

Nota bene: Una somma si intende pagata quando il Servizio Ragioneria della Regione ne dispone il pagamento a mezzo di mandati, individuali e collettivi; questo spiega l'andamento non sempre regolare delle varie poste evidenziate

### 4.1.3. Le entrate regionali nello scenario del "Federalismo fiscale"

Le risorse finanziarie delle Regioni, secondo l'art.119 della Costituzione, sono costituite da:

- tributi propri e quote di tributi erariali;
- trasferimenti a carico del bilancio dello Stato;
- contributi speciali attribuiti con leggi dello Stato per provvedere a scopi determinati.

Negli ultimi anni, in particolare a partire dall'anno 1997, nelle regole di finanziamento di Regioni ed Enti Locali sono intervenute importanti innovazioni circa le modalità di erogazione dei trasferimenti erariali agli enti locali, nonché riguardo l'emanazione di nuove norme in materia di contabilità, equilibrio e dissesto finanziario.

**Il processo di devoluzione dei tributi**

Tab.34 - **Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito di tributi erariali o di quote di esso devolute alla Regione**

Tributi Propri		Norme
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile	Riscossione di competenza statale	Legge 281/70
Tassa sulle concessioni regionali(*)	Il gettito è vincolato per disposizione regionale al settore Caccia e pesca	
Tassa automobilistica(*)	A libera destinazione	
Addizionale imposta consumo gas metano(*)	A libera destinazione	Legge 158/90
Imposta regionale benzina per autotrazione(*)	Non istituita da Regione Umbria	
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario (*)	Il gettito è vincolato per disposizione statale al finanziamento delle Borse di Studio	Legge 549/95
Tributo speciale deposito in discarica rifiuti solidi (*)	A libera destinazione il 72% del gettito	
IRAP (*)	A libera destinazione (**)	D.Lgs. 446/97
Addizionale regionale IRPEF(*)	A libera destinazione (**)	D.Lgs. 446/97 <b>D.Lgs. 56/'00</b>

#### Compartecipazione tributi erariali

Compartecipazione regionale accisa benzina	A libera destinazione	Legge 549/95 <b>D.Lgs. 56/'00</b>
Compartecipazione IVA	A libera destinazione	<b>D.Lgs. 56/'00</b>

Elaborazioni del Servizio programmazione strategica finanziaria; Regione Umbria

(\*) Entrata per la quale la Regione ha la potestà di variare l'ammontare del tributo e/o differenziare le aliquote, all'interno di forcelle determinate da disposizioni statali

(\*\*) A partire dal 2001

Infatti rispetto ad un sistema di finanziamento regionale caratterizzato dalla prevalenza di entrate a destinazione vincolata, il processo che si è avviato consentirà alle regioni – una volta a regime – di indirizzare autonomamente le proprie risorse al finanziamento di attività e di programmi di sviluppo considerati prioritari (ciò vorrà dire essere in grado di **organizzare la propria autonomia finanziaria**), nonché di variare e differenziare, con propri atti di governo, i livelli di fiscalità.

Lo strumentario delle entrate tributarie della Regione, contenute nella *tab.34*, prevede imposte di diversa natura e di diverso peso in termini di risorse ottenibili; su molte di esse la Regione può intervenire per assicurarsi ulteriori risorse (ovvero, per ridurre il carico fiscale sui contribuenti); una breve descrizione di tale strumentario viene fornita nell'**allegato A**).

Con questi strumenti una parte rilevante delle spese di Regioni ed Enti Locali troverà il proprio finanziamento sia con tributi propri che con compartecipazioni al gettito di tributi erariali, mentre i trasferimenti del bilancio dello Stato saranno ridotti a poche voci essenziali.

Inoltre, va ricordato che **a partire dal 2001**, verrà meno il vincolo di destinazione obbligatoria del gettito al finanziamento della spesa sanitaria; esso verrà sostituito da procedure di monitoraggio e di verifica dell'effettiva assistenza sanitaria erogata dalle Regioni, in base ad appropriati parametri quantitativi e qualitativi. In altri termini, le esigenze di finanziamento della Sanità regionale potranno essere assicurate con l'intero strumentario della "tastiera fiscale".

Di fronte a tali mutamenti, **si richiede alle Regioni uno sforzo sempre maggiore nella predisposizione degli strumenti di programmazione finanziaria**, ovvero negli strumenti di osservazione delle principali grandezze economiche, con l'obiettivo di studiare i riflessi sugli equilibri finanziari, in quanto – a differenza del passato – questi non sono più automaticamente assicurati.

**I mutamenti  
della politica  
fiscale**

#### 4.1.4. *I vincoli alle spese di investimento regionali*

L'investimento, al fine di coprirne i costi, richiede – indipendentemente dalle modalità di finanziamento – **la produzione di risparmio pubblico** (differenza tra entrate e spese correnti).

Le Regioni, con trasferimenti via via decrescenti da un lato e con una scarsa autonomia fiscale dall'altro, di fronte a spese crescenti quanto meno al ritmo dell'inflazione, hanno difficoltà sempre maggiori a produrre detto risparmio. Infatti, esso è stato spesso eroso dalle annualità dei mutui contratti per pareggiare disavanzi correnti.

Tali **difficoltà a produrre risparmio**, unitamente al limite posto alla spesa per rimborso dei mutui pari al 25% sulle entrate tributarie proprie, **hanno rappresentato il vero vincolo alla spesa di investimento** in tutte le regioni a Statuto ordinario.

Con il collegato fiscale del 1999 e il successivo D.Lgs. 56/00 si sono fatti, in tal senso, passi in avanti volti ad ampliare la capacità regionale di effettuare propri investimenti, ad esempio mediante l'ampliamento del plafond delle entrate tributarie (con conseguente *aumento potenziale della capacità di indebitamento*) nonché con l'eliminazione dei vincoli settoriali ai trasferimenti statali che potrebbero liberare ulteriori risorse da destinare agli investimenti.

Non mancano, peraltro, come si è più volte ricordato, elementi di *incertezza e di criticità nell'impianto disegnato*, ed in particolare la possibilità di “**stare**” nel federalismo per le regioni di dimensioni limitate e/o con performance economiche non particolarmente brillanti. Lo stesso Governo nazionale, nel DPEF 2001-2004, evidenzia che il sistema di “federalismo fiscale” a livello regionale è condizionato dalla eccessiva crescita della spesa sanitaria e che così continuando, il meccanismo disegnato dal D.Lgs. 56/00 **potrebbe essere destinato all'insuccesso**.

In tale contesto, la situazione della Regione Umbria - condizionata da un peso della spesa corrente (e, in particolare, dalla spesa sanitaria) pari all'85% del totale - mette ancor più in evidenza le difficoltà per le piccole Regioni a statuto ordinario di sostenere la

**La criticità:  
il peso della  
spesa corrente  
come vincolo ad  
una più decisa  
politica di  
investimenti....**

leva dell'investimento pubblico utilizzando *esclusivamente* la propria autonomia fiscale.

A questo scenario, inoltre, va collegato anche il processo di ridisegno delle competenze istituzionali e di conferimento di nuove funzioni, previsto dalla L.59/97.

Il percorso di devoluzione di funzioni dallo Stato al sistema delle Autonomie regionali e locali, previsto dalla citata Legge e dai successivi Decreti Legislativi di attuazione, rappresenta infatti un **nodo critico del processo di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, ma anche dei temi connessi al “federalismo fiscale”**.

Infatti, è ancora in corso di definizione la questione del finanziamento delle funzioni da decentrare, e vi è ancora carenza di informazioni rispetto agli indirizzi e ai criteri in rispetto al trasferimento di beni, personale e risorse finanziarie.

La questione del finanziamento delle funzioni da decentrare è affrontata dal D.Lgs. 56/'00, che assegna tale compito, come già ricordato nel precedente *paragrafo 2.1.*, alla Compartecipazione regionale all'IVA, all'Addizionale regionale IRPEF e alla Compartecipazione regionale all'Accisa sulla benzina, mediante opportuna rideterminazione delle aliquote di spettanza regionale.

...e la necessità di una congrua determinazione delle risorse derivanti dal processo di devoluzione della “Bassanini”

Tale rideterminazione, in base al contenuto dell'art.7 della L.59/97 dovrà avvenire in modo **congruo rispetto alle competenze trasferite e ai conseguenti fabbisogni finanziari**.

Questo processo potrà comportare, nel suo dispiegarsi, un **parziale riequilibrio** tra le poste di spesa del bilancio regionale:

- da un lato, è richiesta una **forte attenzione regionale** rispetto al processo di quantificazione delle risorse finanziarie necessarie al conferimento di funzioni;
- dall'altro, **si modificherà ulteriormente la struttura delle spese regionali**, che dovrà essere pertanto riorganizzata in funzione del finanziamento di quegli interventi e di quelle attività conseguenti al trasferimento delle funzioni stesse.

## 4.2 Gli indirizzi per la manovra finanziaria regionale

I presupposti di base per gli indirizzi della manovra finanziaria regionale sono costituiti dalle previsioni di evoluzione del quadro congiunturale dell'economia regionale (contenute nel *paragrafo 1.3.*) e dalle previsioni derivanti dall'applicazione del D.Lgs. 56/00 (contenute nel *paragrafo 2.1.*).

Le opzioni politiche di fondo che si intende seguire, a partire da un preliminare assunto di non ricorso alle leve fiscali consentite dalla normativa, sono:

- utilizzare il favorevole trend previsto per il PIL regionale e per i principali indicatori macroeconomici, al fine di incidere sui propri nodi strutturali mediante la mobilitazione delle ingenti risorse derivanti dagli strumenti di programmazione negoziata e comunitaria, dagli interventi per la ricostruzione, dalle altre leggi nazionali di spesa e dalle proprie risorse, **indirizzandole prevalentemente verso azioni di rafforzamento del sistema e di miglioramento delle condizioni di competitività**, così da costruire un ambiente favorevole allo sviluppo; obiettivo, questo, al quale devono sempre più fornire un contributo rilevante gli enti pubblici, in tutte quelle circostanze in cui l'iniziativa delle imprese si incrocia con l'azione della Pubblica Amministrazione;
- incidere sui vincoli finanziari correlati all'applicazione del D.Lgs. 56/00, mediante una **rigorosa razionalizzazione e riqualificazione delle principali voci di spesa** regionale (difendendo in ogni caso i livelli essenziali di assistenza e la qualità dei propri servizi) e una tempestiva attuazione del decentramento previsto dalla L.59/97; il processo di decentramento delle funzioni agli enti locali dovrà concludersi senza oneri aggiuntivi per il bilancio regionale e quindi trasferendo, unitamente alle funzioni, il personale regionale ad esse preposto.

In questo contesto appare chiaro come il fattore **tempestività delle azioni** assuma carattere strategico.

**Rafforzamento  
delle capacità di  
approccio integrato  
delle politiche e  
del bilancio  
regionale**

Il necessario processo di ricomposizione delle politiche di bilancio e di sviluppo della fiscalità regionali, conseguenze naturali dell'attuazione del "federalismo fiscale", pongono all'Amministrazione regionale l'esigenza di **adeguare e potenziare la propria strumentazione tecnica e le proprie procedure amministrative.**

L'obiettivo è quindi quello di realizzare una **maggiore integrazione** e un **più forte coordinamento strategico dei momenti di programmazione e gestione dei grossi blocchi di spesa regionale**, ed andrà conseguentemente tradotto in un'apposita soluzione organizzativa, avvalendosi a tal fine del mandato e dei poteri attribuiti alla Giunta regionale dall'art.16 della legge regionale n.13/2000.

Si tratta dunque, realizzando gli opportuni collegamenti intersettoriali di tipo funzionale, di ricondurre ad un unico momento di direzione e coordinamento tecnico le attività di controllo e programmazione finanziaria di breve e medio periodo della Regione.

La funzione di coordinamento e indirizzo dei flussi di spesa pubblica regionale, estendendosi tale nozione a tutte le istituzioni operanti sul territorio regionale (comprendendo in questa definizione anche gli enti strumentali della Regione e le società partecipate dalla Regione e dai suoi enti strumentali), può essere supportata - per gli aspetti di conoscenza e di analisi - dalla previsione di un **Osservatorio regionale della spesa pubblica** da istituirsi d'intesa con il Consiglio delle Autonomie locali, così da permettere una visione unitaria delle risorse finanziarie pubbliche disponibili in Umbria.

Un rafforzamento del processo di programmazione delle politiche di sviluppo deriverà inoltre dalla operatività del **nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici** (NUVV) la cui costituzione presso tutte le pubbliche amministrazioni è prevista dall'art.1 della L. 17 maggio 1999, n.144.

L'attivazione del nucleo si pone anche in coerenza con quanto previsto dalla L.R. 13/2000 all' art.24 relativo alle attività di monitoraggio e di valutazione dei programmi e dei progetti.

Tali attività sono volte a migliorare e a dare maggiore qualità ed efficienza ai processi di programmazione delle politiche di sviluppo e a garantire inoltre, il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica dei piani, programmi e politiche d'intervento.

Con delibera CIPE del 4 agosto 2000 si è proceduto alla ripartizione di lire 7 miliardi per il 2000 per le regioni del centro-nord per la costituzione dei nuclei di valutazione e verifica (art.1 comma 7 della L.144/99); nella stessa Delibera è prevista l'assegnazione a ciascuna regione di una quota fissa di lire 300 milioni per le esigenze minime di costituzione dei Nuclei, e di una ulteriore quota variabile, ripartita in ragione della popolazione residente al 31.12.1998; per la Regione Umbria sono previsti complessivamente **370,33 milioni** di lire.

#### *4.2.1. Gli indirizzi per le entrate*

L'evoluzione della struttura delle entrate del bilancio regionale e il conseguente sviluppo delle poste derivanti da tributi e compartecipazioni ai tributi erariali, richiedono un notevole investimento nella struttura tributaria regionale.

Uno dei principali obiettivi nel **medio periodo** per la Regione diverrà, quindi, il **controllo sulla dinamica delle basi imponibili dei tributi**.

Per quanto riguarda gli orientamenti delle entrate nell'ambito della manovra di finanza regionale, si distingue di seguito tra le entrate tributarie e quelle extra-tributarie.

#### ***Le entrate tributarie***

Le entrate tributarie vanno distinte tra tributi propri regionali (p.es., Irap, Tassa Automobilistica, Imposta sul metano, ecc..) per i quali la Regione può esercitare la propria potestà impositiva, e compartecipazioni a tributi erariali (IVA, Accisa benzina), per i quali, invece, la Regione dovrà attenersi alle disposizioni statali.

Allo scopo di definire la politica fiscale, si afferma la determinazione della Regione Umbria, **per l'anno 2001**, a **non aumentare le aliquote dei tributi propri** con la manovra finanziaria e di bilancio, pur sottolineando le difficoltà derivanti dall'esiguo margine di risorse disponibili nel Bilancio regionale (cfr. *paragrafo 2.1*).

**Tributi propri:  
invarianza della  
pressione  
fiscale per il  
2001**

Infatti, le innovazioni del D.Lgs. 56/00 e, più in generale, i mutamenti avviati con il processo del "federalismo fiscale", richiedono alle Regioni **la capacità di sostenere voci di spesa non sempre comprimibili** (peraltro non sempre totalmente sotto

il pieno controllo dei Governi regionali, per esempio vedi i determinanti di costo di alcune grosse voci della spesa sanitaria,, quali il personale e la spesa farmaceutica) pressoché esclusivamente con le proprie performance economiche.

Pur ribadendo la condivisione politica del progetto di federalismo, la Regione Umbria ritiene che i passaggi più delicati di tale modello, in particolare quelli relativi al finanziamento delle istituzioni regionali, richiedano un lavoro di miglioramento e di adeguamento alle specificità delle singole realtà.

La previsione di crescita del PIL regionale e i recuperi di base imponibile (verificatisi negli ultimi anni) inducono comunque a prevedere un aumento delle entrate tributarie nel medio periodo, sempre che il trend registrato a livello internazionale e nazionale non subisca mutamenti consistenti.

**Rideterminazione  
aliquote di  
compartecipazione  
ai tributi erariali**

Per quanto riguarda le compartecipazioni regionali ai tributi erariali, va segnalata l'incertezza riguardo alle risorse che saranno rese disponibili, non essendo ancora stata formulata, da parte del Governo nazionale, la rideterminazione delle aliquote e delle compartecipazioni (prevista dall'art.5 del D.Lgs. 56/00), che – assieme agli altri tributi - dovranno assicurare la copertura dei trasferimenti soppressi per l'anno 2001.

***Le entrate extra-tributarie***

Per quanto riguarda le entrate non derivanti da tributi, nell'ambito dell'**Intesa istituzionale di programma** (cfr. *par. 2.3., par. 3.2. e par. 3.4.*), lo sforzo regionale **a partire dell'anno 2001** (e in una prospettiva di legislatura) sarà quello di **mobilitare risorse finanziarie** mediante gli interventi previsti dagli *Accordi di Programma Quadro* nel campo della valorizzazione del patrimonio culturale, dell'ambiente, della mobilità viaria e ferroviaria, del Programma Integrato di sviluppo delle Aree colpite dal sisma.

In particolare, con la delibera CIPE n.84 del 4 agosto 2000, il Governo ha ripartito gli accantonamenti previsti nella Delibera CIPE 14/00, *concernente il riparto delle risorse per le Aree depresse 2000-2002, previsto dalla Legge Finanziaria 2000.*

Alla Regione Umbria sono state assegnate risorse per complessivi **144,8 miliardi di lire**, di cui 92,8 destinati alle attività produttive e 52,0 alle infrastrutture.

Tab. 35 - **Riparto risorse Aree depresse 2000-2002 Legge finanziaria 2000 Delibera CIPE 84, 4 agosto 2000 destinate alla Regione Umbria**

*Valori espressi in miliardi di lire*

	Attività produttive	Infrastrutture	Totale
<i>Risorse accantonate dalla D.CIPE 14/2000 per attività produttive (Fondo riequilibrio)</i>	<b>64,076</b>		<b>64,076</b>
<i>di cui:</i>			
-riserva per compensazione Ob. 2 aree Centro Nord	5,121		5,121
-ulteriore quota riservata per Umbria Marche (*)	58,955		58,955
<i>Risorse accantonate (10% per grandi progetti infrastrutturali e/o operazioni di riequilibrio)dalla D.CIPE 14/2000 per infrastrutture</i>		<b>17,801</b>	<b>17,801</b>
<i>di cui:</i>			
-riserva per compensazione Ob. 2 aree Centro Nord		4,671	4,671
-ulteriore quota riservata per Umbria Marche (*)		13,13	13,13
<i>Risorse accantonate dalla D.CIPE 14/2000 per attività produttive riservata alle regioni del Centro Nord per L.488/92 (Riparto regionale)</i>	<b>28,73</b>		<b>28,73</b>
<i>Quota ordinaria Risorse Centro Nord per infrastrutture nel quadro delle Intese ist.di programma</i>		<b>34,202</b>	<b>34,202</b>
<b>Totale risorse</b>	<b>92,806</b>	<b>52,003</b>	<b>144,809</b>

*Fonte:* Delibera CIPE n.84 del 4 agosto 2000

Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica finanziaria, Regione Umbria

(\*) In base all'accordo Umbria-Marche che prevede un'assegnazione all'Umbria del 65% delle quote aggiuntive assegnate alle due regioni a causa del sisma del 1997

Per quanto riguarda le modalità di utilizzo della quota di risorse destinate alla Regione Umbria e alla Regione Marche, è in corso un confronto negoziale tra il Governo nazionale e le due regioni.

Riguardo agli interventi previsti nell'ambito dei Programmi Comunitari (cfr. *par. 3.3. e par. 3.4.*), la manovra finanziaria **per il 2001** è orientata a sviluppare un **"effetto moltiplicatore"** delle risorse che possa contribuire, mediante lo sviluppo delle sinergie finanziarie tra spesa pubblica e investimenti privati, a rafforzare il trend di crescita dell'economia regionale.

Infatti, **a partire dall'anno 2001** (e per l'intero periodo di validità dei Programmi comunitari) si registrerà un consistente flusso di entrate extra-tributarie per un importo complessivo di **1.977,7 miliardi di lire**, che andranno a cofinanziare interventi nel campo

dei programmi di sviluppo rurale, interventi per lo sviluppo dei diversi settori economici (PMI, Artigianato, Filiera turismo-cultura-ambiente, ecc...) e interventi in materie quali la formazione professionale sempre più strategiche per avvicinare il mondo del lavoro con quello della produzione e dei servizi.

Tali risorse comprendono i fondi strutturali dell'Unione europea, il cofinanziamento nazionale di cui al Fondo di rotazione ex L.183/87, le risorse regionali e altre risorse pubbliche; esse includono, inoltre, la quota di cofinanziamento della L.488/92 inserita nel Docup Ob.2.

Tab. 36 – **Risorse pubbliche provenienti dai principali strumenti di programmazione comunitaria in base ai Piani finanziari**

*Valori espressi in miliardi di lire*

<b>Programmi</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Totale</b>
Piano di Sviluppo Rurale	94,3	101,4	107,2	110,6	118,7	122,1	125,3	779,6
P.O.R. Obiettivo 3	61,1	62,3	63,6	64,8	60,0	61,1	62,5	435,4
Docup Obiettivo 2	-	115,1	143,3	137,5	117,7	111,6	108,3	733,5
Leader Plus	0,1	0,2	2,0	4,4	5,8	7,3	9,4	29,2
<b>Totale</b>	<b>155,5</b>	<b>279,0</b>	<b>316,1</b>	<b>317,3</b>	<b>302,2</b>	<b>302,1</b>	<b>305,5</b>	<b>1.977,7</b>

*Fonte:* Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006 - P.O.R. Ob.3 2000-2006 - Schema di orientamenti Leader plus 2000-2006, Regione Umbria  
Docup Ob.2 2000-2006, **elaborazioni provvisorie** Servizio programmazione strategica comunitaria, Regione Umbria

La necessità di anticipare ai beneficiari finali l'erogazione delle risorse comunitarie del Docup Ob.5b 94-99, che verranno trasferite dall'Unione europea al bilancio regionale solo ad avvenuta rendicontazione finale degli interventi, per un onere stimabile in circa **200 miliardi di lire** (cfr. *par. 2.3.*) e che avrebbe comportato un impatto notevole sul bilancio della Regione in termini di esposizione finanziaria, **è stata affrontata e risolta dal Governo regionale.**

Infatti, con l'**emendamento proposto alla Legge 61/98**, recepito nel cosiddetto "Decreto Soverato" e in corso di approvazione da parte del Parlamento italiano, si è messa a punto una procedura che consente ai **Presidenti-Funzionari delegati di anticipare alle Regioni tali risorse**, utilizzando i finanziamenti disponibili esistenti sulla Contabilità speciale.

#### 4.2.2. *Gli indirizzi per le spese*

Partendo dall'obiettivo di fondo della manovra di finanza regionale, che è quello di mantenere un **risparmio pubblico** (inteso come differenza tra entrate e spese correnti) **positivo** e in un quadro di risorse finanziarie limitate, si dovranno seguire principi rigorosi da porre a guida della programmazione della spesa.

**Principi rigorosi  
nella  
programmazione  
della spesa**

A tale fine, è necessario concorrere ad una convergenza tra programmazione degli obiettivi e quantificazione delle risorse finanziarie, nel senso che i documenti di programmazione devono contenere un'offerta di servizi e di interventi **realisticamente quantificata** in termini di obiettivi, programmi, progetti e relative risorse.

Per quanto riguarda gli orientamenti delle spese nell'ambito della manovra di finanza regionale, si distingue di seguito tra la spesa corrente e le spese di investimento.

#### ***La spesa corrente***

La spesa corrente comprende, oltre alle risorse necessarie al funzionamento della "macchina regionale", *una serie di spese di notevole importanza **per misurare il livello di benessere del sistema economico regionale.***

Infatti, appartengono a questa categoria anche numerose componenti del "sistema di welfare" regionale, quali la Sanità e il sistema socio-assistenziale regionale nel suo complesso (p.es., interventi a favore degli anziani, sostegno alla famiglia, interventi per immigrati), la formazione professionale, ecc....; pur non essendo classificate in termini contabili come "investimento", esse sono comunque *componenti essenziali delle politiche di sviluppo regionale.*

Per quanto riguarda gli orientamenti della manovra finanziaria regionale, occorrerà continuare a perseguire **un rigoroso controllo e un'efficace razionalizzazione della spesa corrente**, ovvero un attento governo della stessa, in particolar modo nei settori cosiddetti critici per l'impatto che essi hanno sugli equilibri di bilancio (p.es., Sanità, Spese di funzionamento, Trasporti, ecc..).

Altro obiettivo rilevante è il controllo della **dinamica di formazione di economie e residui**, mediante l'avvicinamento degli stanziamenti di competenza alle stime dei pagamenti di cassa.

**Sanità:  
garantire  
stabilità al  
sistema**

Per quanto riguarda il **controllo della spesa sanitaria**, la manovra finanziaria sarà condizionata dalle decisioni che verranno assunte a livello nazionale in materia di quantificazione della quota di accesso di ogni Regione al Fondo Sanitario Nazionale e della relativa quota regionale di compartecipazione IVA.

Allo stato attuale si prende atto delle risultanze emerse dal recente accordo dei Presidenti delle Regioni, che condurrebbe per l'Umbria ad una **disponibilità di risorse**, per l'anno 2001, **superiore a quella risultante dalla prima proposta di riparto** presentata nel mese di ottobre dal Ministero della Sanità.

Particolare importanza, a tale riguardo, assume il già citato **accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000** (cfr. **Allegato B**), i cui contenuti essenziali vengono ripresi nel d.d.l. Finanziaria 2001, che pone ad esclusivo carico delle regioni la copertura di eventuali maggiori spese per la Sanità, a meno che le stesse non derivino da decisioni assunte in sede centrale

In ogni caso, l'azione della Regione sarà maggiormente indirizzata verso il **governo delle politiche sanitarie**, attraverso le funzioni di indirizzo, programmazione e controllo che le sono proprie, perfezionando quindi le scelte ritenute fondamentali, nell'ottica di un mantenimento della qualità dei servizi e dell'alto livello del proprio Sistema sanitario.

**I principi a base  
del mantenimento  
del Sistema  
sanitario regionale**

Il mantenimento del Sistema sanitario regionale sarà quindi improntato ai principi dell'universalità, dell'equità, dell'uniformità, nonché dell'**appropriatezza delle prestazioni**: principi questi che debbono intrecciarsi con la sostenibilità della spesa e con un processo di qualificazione e razionalizzazione della stessa.

La Regione, per *ridurre i livelli di crescita della spesa sanitaria regionale rispetto a quelli riscontrati negli ultimi anni*, prevederà una serie di misure di controllo e verifica delle Spese sanitarie.

L'intervento sul livello di assistenza ospedaliera dovrà, salvaguardando i livelli di servizio, puntare su interventi di razionalizzazione, valorizzando al massimo lo strumento dei dipartimenti e quindi favorendo le massime sinergie gestionali e eliminando inutili duplicazioni di struttura.

Saranno inoltre compiute tutte le possibili azioni volte al contenimento della *spesa farmaceutica*, che resta comunque una delle più difficili da controllare; proprio per questo occorrerà rendere operativo un metodo che **corresponsabilizzi tutti gli attori del sistema**, in particolare i medici di famiglia, in riferimento all'appropriatezza delle prescrizioni farmaceutiche.

Tre questioni restano comunque prioritarie:

- **garantire l'assistenza agli anziani**, tenendo anche presente le caratteristiche qualitative della popolazione (in Umbria, infatti, c'è un'alta percentuale di popolazione di età superiore a 65 anni), puntando non solo sulla residenzialità, ma sviluppando appropriate forme di sostegno alla famiglia e di assistenza domiciliare integrata;
- esercitare in modo continuo **la prevenzione e il controllo dell'infortunistica sul lavoro**, tenuto conto della rilevanza che il fenomeno assume all'interno della nostra Regione;
- potenziare i servizi per la **tutela della salute mentale**.

Particolarmente importanti, nell'ambito delle scelte di finanza regionale, risultano le scelte di programmazione e di impiego delle **risorse per le politiche sociali**, in modo particolare in una Regione che presenta un elevato indice di invecchiamento della popolazione; tale considerazione implica, infatti, un incremento del fabbisogno dei servizi sociali da erogare.

Pertanto, con la manovra di finanza regionale si conferma l'impegno previsto nel Piano sociale regionale di adeguare, con scansione triennale, l'entità del Fondo Sociale regionale ex L.R. 3/97, destinato all'integrazione dei fondi degli Enti Locali.

Tali risorse si aggiungeranno a quelle derivanti da trasferimenti statali o da risorse dei programmi comunitari (cfr. *par.3.4.*).

Per quanto riguarda la spesa per il **sistema dei trasporti regionali**, pur nell'ottica di interventi calibrati e coerenti con l'impianto generale della manovra finanziaria regionale, si rende necessaria una maggiore spesa a carico del bilancio regionale 2001, stimabile **in circa tre miliardi di lire**, a seguito dell'ultimo rinnovo contrattuale, relativo al biennio 2000-2001, dei dipendenti delle aziende di trasporto pubblico locali.

**Il sistema di trasporti**

**Azioni di contenimento delle spese operative e di funzionamento**

Le **spese correnti operative e di funzionamento**, che comprendono sostanzialmente gli oneri relativi al funzionamento degli organi della Regione, quelli inerenti il personale e, in generale, tutti i costi indispensabili per il governo della “macchina regionale” (Spese telefoniche e postali, consulenze, informatica, locali, ecc...), hanno presentato nel periodo 1993-2000 un incremento medio annuo del 4,4% a valori correnti (cfr. *Capitolo 2, tab. 19*).

Il trend evolutivo delle spese di funzionamento evidenzia la necessità – nell’ambito di una manovra finanziaria orientata al contenimento della spesa corrente e alla riqualificazione e razionalizzazione della medesima – di **riconduurre le stesse a livelli di crescita inferiori a quelli riscontrabili per il PIL regionale** (sempre a valori correnti), ovviamente al netto di eventuali rinnovi contrattuali.

Nell’ottica di contenimento delle spese di funzionamento, la Regione procederà alla selezione di alcune priorità d’intervento: l’efficacia e l’efficienza della spesa, infatti, **vanno analizzate non solo sotto il profilo della quantità di risorse utilizzate ma soprattutto della qualità dei risultati ottenuti**.

Tra le priorità, va dato assoluto rilievo agli investimenti per **l’informatizzazione dell’Ente Regione**, con l’obiettivo di fornire a tutte le postazioni di lavoro un’adeguata dotazione informatica, anche al fine di aumentare l’efficienza e di ridurre i “tempi di risposta” della macchina regionale.

Inoltre, si sottolinea anche la necessità di procedere alla razionalizzazione e riqualificazione di alcune sedi regionali (p.es., la sede di Via Saffi a Terni).

**Completamento del processo di decentramento amministrativo della L.59/97**

Nell’ambito di una politica di gestione di risorse strumentali e di attuazione del processo di semplificazione dell’assetto istituzionale regionale avviato con la L.R.3/99, l’obiettivo sarà quello di *completare il percorso di attribuzione delle funzioni amministrative e gestionali agli Enti Locali*, in attuazione dei principi contenuti nella L.59/97 e con l’obiettivo di giungere a una razionalizzazione dei servizi e ad uno snellimento delle procedure, **senza generare alcun aggravio di costi per il bilancio regionale**.

## ***La spesa di investimento***

Nell'ambito delle spese di investimento, l'azione regionale sarà orientata verso una politica di efficiente ed efficace programmazione finanziaria, rispettando il criterio della "**rilevanza strategica**" nel finanziamento degli interventi, così come ricavata dai diversi strumenti di programmazione.

Questo criterio va seguito anche per la determinazione di entità e finalizzazione di risorse da reperirsi tramite il ricorso al mercato finanziario, ovvero il livello di indebitamento, per il quale va continuata l'azione di **alleggerimento dei relativi oneri**, cogliendo tutte le occasioni di rifinanziamento a tassi più favorevoli.

**Il ricorso  
al mercato  
finanziario**

A tale proposito si ritiene di attestare l'entità del mutuo a pareggio, per il triennio di riferimento, **in misura pari a quanto autorizzato con il bilancio 2000** (circa 68 miliardi di lire per singolo esercizio). Tale indirizzo potrà peraltro subire variazioni in aumento, laddove, in relazione alle esigenze di cassa del sistema sanitario regionale, occorra procedere alla contrazione di mutui per il finanziamento della quota residua di spettanza regionale dei disavanzi di esercizio pregressi delle ASL (in particolare, per gli anni 1999 e 2000).

In termini operativi, una manovra finanziaria regionale orientata a sviluppare un effetto moltiplicatore delle risorse, dovrà procedere mediante l'assegnazione di priorità - nell'allocazione delle risorse finanziarie regionali - agli interventi contenuti negli strumenti di programmazione negoziata (APQ, PIAT, ecc..) e nei programmi cofinanziati dall'Unione europea.

**Priorità alle  
risorse per le  
Intese e per i  
Programmi  
comunitari**

In altri termini, la manovra finanziaria **assicurerà prioritariamente il cofinanziamento regionale degli interventi inseriti nei suddetti strumenti di programmazione.**

In particolare, con la L.R. 24/00, è stato istituito nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2000 il "**Fondo per il cofinanziamento dei programmi comunitari**", con una previsione di spesa di 32,4 miliardi di lire per il medesimo anno. Per gli anni 2001 e successivi (in base all'art.3 L.R. 24/00), l'entità della spesa sarà annualmente determinata con la Legge finanziaria. La dotazione **per l'anno 2001** terrà conto delle previsioni dei Piani finanziari dei principali programmi comunitari, per i quali si rimanda al *paragrafo 3.3*.

Gli effetti positivi sulla crescita degli investimenti e del reddito regionale, indispensabili a garantire - in un quadro finanziario di risorse limitate – il superamento dei vincoli strutturali per lo sviluppo regionale, non possono prescindere da un efficace ed efficiente programmazione e da un **governo coordinato di interventi e di risorse**, con una **politica selettiva e differenziata** che consenta di sostenere le realtà più deboli senza d'altra parte che ciò comporti alcuna penalizzazione per le situazioni più dinamiche.

Tutte le componenti della società regionale sono quindi chiamate ad operare per il conseguimento di tali obiettivi, muovendosi necessariamente in una logica di sistema, in un rinnovato **Patto per la crescita e per lo sviluppo regionale**, nel quadro di una "regia regionale" che valorizzi l'autonomia e la responsabilizzazione di tutti i soggetti.

**Criteri ispiratori della manovra finanziaria per le spese di investimento**

Un criterio ispiratore della manovra finanziaria regionale per le priorità d'intervento sarà la **tempestività delle azioni**, supportata in primo luogo dall'**elevato grado di cantierabilità** dei progetti e degli interventi stessi; nel caso di investimenti cofinanziati con le risorse dell'Unione europea, tale scelta è d'altra parte obbligata anche per le stringenti regole di finanziamento e di rendicontazione previste dalla UE (cfr. *par.3.3*).

Alla tempestività si lega anche il criterio della **rilevanza strategica degli interventi**, indispensabile per una Regione impegnata ad incidere sugli squilibri irrisolti di natura strutturale e, in particolare, sui fattori di competitività e sulla dinamica di sviluppo dell'apparato produttivo regionale.

Al fine di conseguire tale obiettivo, la manovra regionale dovrà anche essere caratterizzata dalla predisposizione di appositi "*cronogrammi di attività*" per i diversi interventi e dal monitoraggio dell'attuazione e dell'efficacia dei programmi e dei progetti.

Questi saranno i criteri che ispireranno il processo di allocazione delle risorse regionali, nonché la traduzione degli indirizzi programmatici individuati nel Dap in provvedimenti di governo effettivo, e che saranno quindi alla base delle scelte che riguarderanno tutte le attività prioritarie già indicate nel *paragrafo 3.4*.

In coerenza con quanto finora espresso, gli indirizzi strategici e gli obiettivi della manovra finanziaria regionale, con riferimento alle condizioni di sostenibilità della finanza regionale, possono riassumersi nel seguente schema articolato per le principali direttrici di intervento:

## **1. Crescita della ricchezza prodotta nel territorio regionale**

**Obiettivo:** incrementare il tasso annuo di crescita reale del PIL regionale fino a giungere nel triennio al 3,5%.

**Grado di controllo della variabile:** medio.

**Fattori esterni che condizionano il raggiungimento dell'obiettivo:** il trend congiunturale internazionale e nazionale dovrà mantenersi almeno attorno al 3% reale annuo medio.

### **Strumentazione operativa:**

Utilizzo delle risorse provenienti:

- dalla *programmazione negoziata*, indirizzandole prevalentemente a potenziare la dotazione infrastrutturale regionale e privilegiando quella ad alto grado di cantierabilità;
- dai *programmi cofinanziati dall'Unione europea*, finalizzandole principalmente al rafforzamento e al miglioramento delle condizioni di competitività del sistema Umbria, privilegiando quelle ad alto grado di cantierabilità.

In entrambi i casi, verranno identificati strumenti e risorse tali da sostenere adeguatamente, con una politica selettiva e differenziata a livello territoriale, sia le realtà a più basso tasso di sviluppo sia quelle più dinamiche, così da realizzare un'integrazione di interventi e risorse tra i territori regionali.

**Effetti attesi sul bilancio regionale:** incremento delle entrate fiscali derivanti da tributi propri, con invarianza della pressione fiscale, (tenuto conto di una elasticità dello stesso pari a 0,95 per ogni punto di incremento del PIL, così come previsto dai documenti governativi).

## **2. Contenimento delle spese di funzionamento dell'ente regionale**

**Obiettivo:** realizzare un tasso di crescita non superiore al 3% nominale medio annuo nel triennio 2001-2003, rispetto alla previsione assestata 2000.

**Grado di controllo della variabile:** alto.

### **Fattori esterni che condizionano il raggiungimento dell'obiettivo:**

- a) una dinamica del tasso di inflazione nazionale in linea con le previsioni dei documenti governativi;
- b) una dinamica delle retribuzioni per effetto dei rinnovi contrattuali in linea con il tasso di inflazione (specificatamente per gli oneri del personale).

### **Strumentazione operativa:**

#### *Spese per il personale*

- a. Riduzione della spesa per la dirigenza regionale, rispetto a quella sostenuta nell'anno 2000, con:
  - i. interventi organizzativi mirati al ridimensionamento degli organici ed alla razionalizzazione delle competenze e delle funzioni, operando un'adeguata verifica del processo riorganizzativo attuatosi ai sensi della L.R. n.15/97;
  - ii. applicazione di quanto previsto dall'art. 17 del C.C.N.L. per la dirigenza (risoluzione anticipata consensuale), che comporterà una maggiore spesa per l'anno 2001 (pari a circa 2,5 miliardi di lire), ma che andrà man mano a diminuire fino ad attestarsi quale effettivo risparmio nell'arco del triennio 2001-2003.
- b. Riduzione della spesa sostenuta per il personale assunto a tempo determinato e per quello in posizione di comando nell'ordine del 20%.
- c. Si prevede di non superare il tetto del 50% di copertura dei posti che si renderanno vacanti dall'1.1.2001 in seguito ai processi di uscita del personale regionale per collocamento a riposo, dimissioni, trasferimenti ad altri enti, esclusi quelli afferenti alla attribuzione di funzioni agli enti locali.

*Prospetto riepilogativo per spesa personale*

Previsione iniziale 2000: **123,3** Miliardi di lire

Previsione assestata 2000: **128,3** Miliardi di lire

Per il **2001**:

Previsione minore spesa per uscita personale	980,974 milioni di lire
Previsione maggiore spesa per ingresso personale	500 milioni di lire
Evidenziazione costi per art. 17 CCNL	2.500 milioni di lire
Tempi di recupero costi per Art.17 CCNL	entro il triennio, in particolare nell'anno 2003
Riduzione spese per personale a tempo determinato e/o comandato	Riduzione da 2.700 (assestato 2000) a 2.160 milioni di lire

*Spese di funzionamento diverse da oneri per personale dipendente*

- a) Sviluppo delle adesioni alla convenzione CONSIP per l'acquisizione di beni e servizi; in particolare, l'accordo già realizzato Telecom-Consip potrà consentire, presumibilmente, per il 2001 un risparmio di spese telefoniche pari a circa 400 milioni, passando da 2,5 a 2,1 miliardi di lire;
- b) Attuazione della direttiva assunta con atto di Giunta regionale n.1875 del 7.12.1999, riguardo all'adeguamento dei canoni di concessione pari allo 0,3% annuo; ciò comporterà, nel triennio 2001-2003, un introito aggiuntivo pari a 576 milioni di lire, di cui 112 nell'anno 2001;
- c) Predisposizione del programma di politica patrimoniale, con particolare riferimento ai fabbricati liberi da vincoli (per un valore di circa 48 miliardi di lire) sui quali sarà possibile avviare processi volti ad incrementarne la redditività (dismissioni, gestione, ecc..).

**Effetti attesi sul bilancio regionale:** riduzione del tasso di incremento della spesa corrente, così da liberare risorse a cofinanziamento di politiche di investimento e sviluppo.

### **3. Rigoroso controllo della spesa sanitaria**

**Obiettivo:** ridurre il livello di crescita della spesa sanitaria ad un tasso nominale medio annuo nel triennio 2001-2003 non superiore al 5%.

**Grado di controllo della variabile:** medio.

#### **Fattori esterni che condizionano il raggiungimento dell'obiettivo:**

- a) una dinamica del tasso di inflazione nazionale in linea con le previsioni dei documenti governativi;
- b) una politica del farmaco e rinnovi contrattuali (per quanto riguarda le decisioni di competenza nazionale) in linea con l'obiettivo di incremento prefissato;
- c) una piena compensazione finanziaria alla Regione delle minori entrate derivanti dalla soppressione dei ticket su beni e prestazioni sanitarie.

#### **Strumentazione operativa:**

Il Piano Sanitario Regionale 1999-2001 contiene, ove applicato correttamente, gli elementi di orientamento necessari per razionalizzare la spesa sanitaria e far fronte al deficit strutturale sanitario, salvaguardando al tempo stesso i livelli di qualità dei servizi; a tale fine, le aree di intervento rientranti tra quelle prefigurate dal Piano Sanitario Regionale, sono state di seguito individuate:

- a) spesa farmaceutica;
- b) riorganizzazione degenza ospedaliera, dotazioni organiche e revisione incarichi professionali;
- c) razionalizzazione acquisti, manutenzioni e consumi energetici;
- d) utilizzazione del patrimonio immobiliare ai fini della innovazione tecnologica;
- e) riorganizzazione della rete ospedaliera anche mediante accorpamento di ospedali, come previsto dalla DCR 311/97 e successive modificazioni e integrazioni;
- f) rapporto con Università: negoziazione contributo regionale per maggiori costi indotti dalla presenza nel Sistema Sanitario regionale di personale universitario per le funzioni di didattica e ricerca.

- g) riorganizzazione del sistema sanitario attraverso il potenziamento dei servizi territoriali (risorse umane, finanziarie e strumentali) e attuazione dei distretti sanitari sperimentali.

Infatti uno dei principali fattori strategici per la razionalizzazione e la riqualificazione del sistema sanitario è rappresentato dal processo di deospedalizzazione e conseguente **potenziamento dei servizi territoriali** nelle loro diverse articolazioni, in particolare i distretti sanitari e i centri salute.

A tale proposito va precisato che una corretta gestione di questo processo presuppone investimenti iniziali che consentano di accrescere la capacità di risposta dei servizi territoriali, così da creare le condizioni oggettive per il realizzarsi di una reale alternativa all'ospedale ed il conseguente effetto di spostamento di risorse dall'uno all'altro livello di assistenza.

Ogni intervento sulla spesa sanitaria, per essere efficace e sostenibile dovrà basarsi su una attenta verifica di fattibilità, sia sul piano politico, che su quello della condivisione da parte delle forze sindacali, nonché sul piano tecnico gestionale con le Direzioni Aziendali e la tecnostruttura regionale.

**Effetti attesi sul bilancio regionale:** riduzione del tasso di incremento della spesa sanitaria, così da evitare ripercussioni a carico del bilancio regionale.



# Allegato A

## Le entrate regionali nello scenario del "Federalismo fiscale"

Le risorse finanziarie delle Regioni, secondo l'art.119 della Costituzione, sono costituite da:

- tributi propri e quote di tributi erariali;
- trasferimenti a carico del bilancio dello Stato;
- contributi speciali attribuiti con leggi dello Stato per provvedere a scopi determinati.

Negli ultimi anni, in particolare a partire dall'anno 1997, nelle regole di finanziamento di Regioni ed Enti Locali sono intervenute importanti innovazioni circa le modalità di erogazione dei trasferimenti erariali agli enti locali, nonché riguardo l'emanazione di nuove norme in materia di contabilità, equilibrio e dissesto finanziario.

Tab.34 - Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito di tributi erariali o di quote di esso devolute alla Regione

<b>Tributi Propri</b>		<b>Norme</b>
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile	Riscossione di competenza statale	Legge 281/70
Tassa sulle concessioni regionali(*)	Il gettito è vincolato per disposizione regionale al settore Caccia e pesca	
Tassa automobilistica(*)	A libera destinazione	
Addizionale imposta consumo gas metano(*)	A libera destinazione	Legge 158/90
Imposta regionale benzina per autotrazione(*)	Non istituita da Regione Umbria	
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario (*)	Il gettito è vincolato per disposizione statale al finanziamento delle Borse di Studio	Legge 549/95
Tributo speciale deposito in discarica rifiuti solidi (*)	A libera destinazione il 72% del gettito	
IRAP (*)	A libera destinazione (**)	D.Lgs. 446/97
Addizionale regionale IRPEF(*)	A libera destinazione (**)	D.Lgs. 446/97 <b>D.Lgs. 56/'00</b>
<b>Compartecipazione tributi erariali</b>		
Compartecipazione regionale accisa benzina	A libera destinazione	Legge 549/95 <b>D.Lgs. 56/'00</b>
Compartecipazione IVA	A libera destinazione	<b>D.Lgs. 56/'00</b>

Elaborazioni del Servizio programmazione strategica finanziaria; Regione Umbria

(\*) Entrata per la quale la Regione ha la potestà di variare l'ammontare del tributo e/o differenziare le aliquote, all'interno di forcelle determinate da disposizioni statali

Di seguito, viene fornita una breve descrizione delle stesse, sottolineandone i gradi di libertà regionali sia in termini di destinazione delle stesse che di manovrabilità o differenziazione delle aliquote.

- **Imposta regionale sulle concessioni statali:** riguarda l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile dello Stato nel territorio regionale; la riscossione è di competenza statale, e le regioni possono istituire una addizionale regionale alle concessioni statali di acque pubbliche;
- **Tassa sulle concessioni regionali:** riguarda atti e autorizzazioni nei comparti caccia e pesca, igiene e sanità, turismo, fiere e mercati, altri; la Regione può disporre con propria Legge aumenti della tariffa o di singole voci di essa. Il gettito è stato in gran parte vincolato dalla Regione per interventi nel settore caccia e pesca;
- **Tassa automobilistica regionale:** originariamente istituita come attribuzione alle Regioni di una quota della preesistente tassa erariale, a decorrere dal 1999 sono state attribuite alle Regioni a statuto ordinario le competenze in materia di accertamento, riscossione, recupero, applicazione delle sanzioni, rimborso e contenzioso. L'imposta è a **libera destinazione**, e ciascuna regione può determinare con propria legge, entro il 10/11 di ogni anno, gli importi delle tasse nella misura compresa tra il 90 e il 110% rispetto a quelli vigenti nell'anno precedente;
- **Addizionale regionale all'imposta sul gas metano:** si applica nei confronti degli impieghi di gas metano per usi domestici, nonché degli usi industriali, artigianali ed agricoli; la misura dell'imposta è determinata da ciascuna regione entro un minimo di lire 10 e un massimo di lire 60 a metro cubo. L'imposta è a **libera destinazione**, e la Regione ha facoltà di variare e differenziare, con proprio provvedimento, le aliquote;
- **Imposta regionale sulla benzina per autotrazione:** le Regioni hanno facoltà di istituire una imposta regionale sulla benzina per autotrazione erogata dagli impianti di distribuzione ubicati nel territorio regionale; l'aliquota è pari a 50 lire al litro, e può essere differenziata dalle singole regioni in relazione al luogo di ubicazione dell'impianto e tenendo conto di particolari condizioni di mercato. L'imposta non è stata applicata dalla Regione.

- **Tassa regionale per il diritto allo studio universitario:** si tratta di un tributo proprio, destinato esclusivamente alla erogazione di borse di studio e prestiti d'onore. Le regioni determinano annualmente l'importo, che non può essere inferiore a lire 120.000 né superiore a lire 200.000. La Regione Umbria, con propria legge, ha fissato in lire 150.000 studente/anno la tassa regionale.
- **Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi:** a partire dal 1996 è stato istituito un nuovo tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi in sostituzione della soppressa Addizionale Regionale all'Imposta Erariale di Trascrizione (ARIET). La Regione è destinataria del tributo; per una quota pari **attualmente al 72%**, **esso è a libera destinazione**, mentre il resto spetta in parte alle Province e in parte alimenta un fondo per favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero, le attività di bonifica dei suoli inquinati, nonché la costituzione e manutenzione di aree naturali protette; l'ammontare dell'imposta è determinato con Legge Regionale;
- **Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP):** introdotta con il D.Lgs. 446/97, con l'obiettivo di gettare le basi per realizzare un vero decentramento fiscale. L'IRAP costituisce, infatti, il primo grande tributo regionale visibile che, al termine del periodo transitorio, sarà gestito completamente dalle regioni. L'imposta assoggetta a tassazione il valore della produzione; **l'aliquota base è del 4,25%** ad eccezione del settore agricolo, delle banche e delle assicurazioni, dove sono previste aliquote differenziate. **A partire dal 2001 le regioni potranno aumentare o ridurre l'aliquota fino ad un massimo di un punto percentuale, nonché differenziarla per categorie di contribuenti e per settori di attività;**
- **Addizionale regionale all'IRPEF:** questa addizionale è stata introdotta, insieme all'IRAP, in sostituzione dei contributi sanitari ed oggetto del tributo è il reddito complessivo dichiarato dal contribuente. Titolare del tributo è la regione, determinata in base al comune di residenza del contribuente; **a partire dal 2001, l'aliquota è determinata dalla Regione**, con proprio provvedimento da pubblicare entro il 30/11 di ogni anno, fra un **minimo dello 0,9% e un massimo dell'1,4%**. Per gli anni 1998 e 1999 l'aliquota era stata fissata dallo Stato allo 0,5%;

- **Compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina:** nel 1996 la finanza regionale ha subito una prima revisione con la soppressione di alcuni trasferimenti "storici" (p.es., Fondo ex art.8 L.281/70) e la loro sostituzione con nuovi strumenti di finanziamento, tra i quali l'attribuzione di quota dell'accisa sulla benzina. A partire dal **2001**, l'aliquota è pari a lire 250 lire al litro;
- **Compartecipazione regionale dell'Imposta di Valore Aggiunto (IVA):** istituita con il D.Lgs. 56/00, a compensazione della soppressione di alcuni trasferimenti erariali tra i quali il Fondo Sanitario Nazionale; essa rappresenterà, **a partire dal 2001**, una delle principali voci di entrata per le Regioni a Statuto Ordinario. L'aliquota di compartecipazione, comprensiva dei meccanismi di perequazione, sarà fissata in modo da assicurare, assieme agli altri tributi, un gettito tale da compensare i trasferimenti soppressi (ivi compreso il FSN) dell'anno 2001.

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le  
Regioni e le Province autonome

Repertorio atti n.1004 del 3 agosto 2000

### **CONFERENZA STATO REGIONI SEDUTA DEL 3 AGOSTO 2000**

**OGGETTO:** Proposta di accordo tra i Ministri del tesoro, bilancio e programmazione economica, della sanità e le Regioni e Province Autonome di Trento e di Bolzano in materia di spesa sanitaria

#### **La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano**

VISTO l'articolo 2, comma 1, lett.b) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, che affida a questa Conferenza il compito di promuovere e sancire accordi secondo quanto disposto dall'articolo 4 del medesimo decreto;

VISTO l'articolo 4, comma 1 del predetto decreto legislativo, nel quale si prevede che, in questa Conferenza, Governo, Regioni e province Autonome, in attuazione del principio di leale collaborazione, possano concludere accordi al fine di coordinare l'esercizio di rispettive competenze per svolgere attività di interesse comune;

VISTO lo schema di accordo predisposto a seguito delle riunioni del 6, 13, 19 e 26 luglio e 2 agosto 2000 del tavolo di verifica sui dati e sulle metodologie di calcolo delle spese nel settore sanità, istituito sulla scorta delle intese raggiunte nell'incontro con il Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 giugno 2000;

CONSIDERATO che, nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza, a seguito di ampio dibattito, cui hanno preso parte, oltre i Presidenti delle Regioni, i Sottosegretari alla sanità e al tesoro, bilancio e programmazione economica, è stato concordato un emendamento al punto 7 dello schema di accordo del seguente tenore: dopo la parola "regioni" inserire le seguenti "*peraltro con accordi con le singole Regioni verrà definita la quota di spesa assistenziale che dovrà ritenersi strettamente connessa alla attività di ricerca*"; che il Sottosegretario al tesoro, bilancio e programmazione economica ha richiamato le dichiarazioni a verbale, rese nel predetto incontro del 2 agosto del tavolo tecnico in ordine alle modalità di allocazione delle risorse, previste nello schema di accordo, da destinare alla copertura dei disavanzi pregressi e ha altresì aggiunto: "*che le risorse da destinare alle attività assistenziali strettamente connesse all'attività di ricerca sono ricomprese nelle risorse assegnate alle regioni per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale*"; che le Regioni hanno convenuto sulle suddette dichiarazioni;

**ACQUISITO**, in tal modo, l'assenso del Governo e dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome, espresso ai sensi dell'articolo 4, comma 2 del richiamato decreto legislativo;

**sancisce il seguente accordo tra Ministro del tesoro, bilancio e programmazione economica, Ministro della sanità, Regioni e Province Autonome di Trento e di Bolzano nei termini sottoindicati:**

**A)– Per l'anno 2000**

1. Il Governo si impegna:

- a) ad incrementare il Fondo sanitario nazionale di 6.860 miliardi, corrispondente ad un ammontare complessivo di risorse finanziarie da destinare al servizio sanitario nazionale pari a 124.000 miliardi circa.
- b) a sottoporre, entro il 30 settembre 2000, alla Conferenza Stato-Regioni, per la prescritta intesa, la proposta di riparto dei 6.860 miliardi tra le Regioni.

2. In caso di emersione di disavanzi rispetto alla predetta spesa di 124.000 miliardi, le Regioni assumono a proprio carico la copertura degli oneri relativi, mediante aumento delle imposte da deliberare sui bilanci regionali 2002, contrazione di mutui con oneri a carico dei bilanci regionali, utilizzo di risorse proprie; inoltre in casi singoli, Governo e Regioni stipulano accordi, in analogia a quanto previsto dall'articolo 28 della legge 23 dicembre 1998, n.448, diretti a rimuovere le cause strutturali dei disavanzi. Le Regioni saranno autorizzate ad attivare la contrazione di mutui.

**B)– Per l'anno 2001 e successivi**

3. Il Governo assicura un ammontare complessivo di risorse finanziarie coerenti con la previsione di spesa sanitaria a legislazione vigente pari a 129.000 miliardi. La proposta di ripartizione delle quote regionali del Fondo sanitario nazionale per il 2001 sarà sottoposta dal Governo entro il 30 settembre 2000.

4. Governo e Regioni concordano di rimuovere, con decorrenza 1 gennaio 2001, il vincolo di destinazione delle risorse destinate al finanziamento del SSN previsto dall'articolo 8, comma 1, del d.Lgs. 18 febbraio 2000, n.56. Nel triennio 2001-2003, ciascuna regione si impegna a destinare al finanziamento della spesa sanitaria regionale risorse non inferiori alle quote che risultano dal riparto delle risorse destinate al finanziamento del sistema sanitario nazionale.

5. Governo e Regioni concordano che dovranno essere assunte iniziative legislative dirette a rendere obbligatorio, contestualmente all'accertamento dei consuntivi sulla spesa sanitaria nelle singole regioni da effettuarsi entro il 30 giugno di ciascun anno successivo al 2001, la

copertura degli eventuali disavanzi con aumenti delle imposte regionali da parte della/e Regione/i ove i disavanzi si siano verificati.

**6.** Il Governo si impegna a presentare entro il 31 dicembre 2000 una proposta sulla definizione dei livelli essenziali di assistenza, anche con riferimento specifico all'atto di indirizzo e coordinamento relativo all'integrazione socio-sanitaria (art.3 septies del d.lgs. 19 giugno 1999, n.229) e al regolamento per l'ordinamento dei fondi integrativi (art.9 comma 8 del d.Lgs 19 giugno 1999, n.229).

Le Regioni concordano che tali livelli siano definiti – ai sensi dell'art.1 del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229 – in modo da essere compatibili con le risorse di cui al punto **B)-3**.

**7.** Il Governo si impegna: **(i)** ad adottare entro il 31 ottobre 2000 l'atto di indirizzo e coordinamento relativo al raccordo delle attività degli IRCCS con la programmazione regionale di cui all'art. 1 comma 3 del d. lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, convenendo che le competenze e i finanziamenti degli stessi relativi alle attività assistenziali appartengono alla competenza delle Regioni, peraltro con accordi con le singole Regioni verrà definita la quota di spesa assistenziale che dovrà ritenersi strettamente connessa alla attività di ricerca; **(ii)** ad adottare gli atti di propria competenza di cui agli artt. 1 e 8 del d. lgs. 21 dicembre 1999, n. 517 per avviare il nuovo sistema di rapporti tra SSN e Università.

**8.** Governo e Regioni si impegnano ad attivare le procedure di monitoraggio e di verifica dei livelli di assistenza erogati, nonché dell'andamento della spesa sanitaria, articolata per fattori produttivi e per responsabilità decisionale, al fine di identificare i determinanti di tale andamento e le responsabilità della relativa dinamica, per gli effetti di cui all'articolo 9, comma 5 del decreto legislativo n. 56 del 2000 e a garanzia dell'efficienza ed efficacia del Servizio sanitario nazionale; a concertare altresì programmi di intervento per il controllo dei suddetti fattori, secondo quanto previsto dagli articoli 19 ter del d.lgs. del 19 giugno 1999 n.229 e 9 del d.lgs. 18 febbraio 2000, n.56; a definire criteri standardizzati di rendicontazione dell'attività delle aziende sanitarie e ospedaliere e innovare la struttura dei collegamenti telematici per la raccolta delle informazioni.

**9.** Nel contesto di un riordino del sistema dei pagamenti dallo Stato alle Regioni finalizzato a dare maggiore trasparenza ai flussi di cassa, Governo e Regioni si impegnano a modificare dal 1 marzo 2001 le modalità di erogazione delle risorse finanziarie alle Regioni, nonché il sistema dei pagamenti alle ASL che dovranno essere gestiti direttamente dalle Regioni.

**10.** Nel settore delle spese per investimenti nella sanità, il Governo si impegna:

**a)** – ad assicurare risorse aggiuntive per un ammontare complessivo di 1.800 miliardi da destinare alla realizzazione di spazi per l'attività libero-professionale intramuraria;

- b) – ad incrementare le autorizzazioni di spesa per le finalità di cui all'art.20 della legge 67/1988 di 2.000 miliardi nel triennio 2001-2003;
- c) – ad incrementare di 2.000 miliardi il limite di 30.000 miliardi fissato dall'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n.67;
- d) – ad individuare un sistema di regole più efficienti di quelle attualmente vigenti per la alimentazione delle risorse statali da destinare all'edilizia sanitaria.

### **C)– per gli anni 1999 e precedenti**

**11.** Relativamente al ripiano dei disavanzi pregressi, Governo e Regioni concordano che la quota a carico del bilancio dello Stato dei disavanzi pregressi fino al 31 dicembre 1999 è definitivamente stabilita in 16.000 miliardi di lire, restando a carico delle Regioni gli importi residui.

Il Governo pertanto si impegna:

- a predisporre entro il 30 settembre un disegno di legge per l'utilizzo dei 13.000 miliardi iscritti nella Tabella A della L.23 dicembre 1999, n.488, a integrare il predetto importo per 3.000 miliardi con il disegno di legge finanziaria per l'anno 2001 ed a consentire la contrazione di mutui con oneri a carico dei bilanci regionali per la copertura dei disavanzi residui.

Le Regioni concordano che il disegno di legge:

- preveda il rigoroso accertamento delle passività e delle attività alla data del 31 dicembre 1999, con modalità analoghe a quelle previste dal D.L. 13 dicembre 1996, n.630 convertito con la L.11 febbraio 1997, n.21;
- preveda la possibilità di una liquidazione in acconto del 50 per cento delle disponibilità entro tre mesi dalla approvazione del disegno di legge;
- preveda che l'erogazione del saldo sia condizionata alla contrazione da parte delle Regioni del mutuo a loro carico.

**12.** Il presente accordo non interferisce con le procedure avviate da singole Regioni a statuto speciale e Province autonome dirette alla revisione del loro sistema di rapporti finanziari con lo Stato.

**13.** Il Governo si impegna a rendere disponibili: la somma di lire 1.614,7 miliardi accantonati sul FSN 1999 per l'art.28 della L.23 dicembre 1998, n.448; i fondi ex art.1, commi 34 e 34 bis della L. 23 dicembre 1996, n.662, in particolare l'annualità per il 1999 (1.005,1 miliardi) e l'annualità 2000 (170 miliardi).

**14.** Le regioni si impegnano a ridefinire ed attuare concretamente un sistema di rendicontazione e monitoraggio sull'andamento della spesa e delle prestazioni sanitarie – anche a livello di singole ASL e aziende ospedaliere – ispirato a criteri di uniformità nelle informazioni trasmesse, di tempestività nei tempi di trasmissione e di piena utilizzabilità per il sistema dei conti pubblici.

F.to: Il Segretario

F.to: Il Presidente