



Regione Umbria

Documento annuale
di programmazione
della Regione Umbria
2009-2011

INDICE

Presentazione

Capitolo 1

La situazione economica e sociale e le prospettive di medio periodopag. 1

1.1	<i>Il quadro congiunturale dell'economia internazionale e italiana</i>	«	1
1.2	<i>La manovra economico-finanziaria del Governo nazionale</i>	«	5
1.3	<i>Il quadro dell'economia umbra</i>	«	11
1.4	<i>Gli scenari di previsione dell'economia umbra nel medio periodo</i>	«	22

Capitolo 2

Le grandi questioni regionali« 25

2.1	<i>Le azioni regionali per contrastare la crisi economica</i>	«	25
2.2	<i>Il rilancio del Patto per lo sviluppo dell'Umbria</i>	«	29
2.3	<i>Il federalismo fiscale: prospettive di attuazione</i>	«	34
2.4	<i>I flussi finanziari pubblici nella regione Umbria</i>	«	39
2.4.1	<i>La spesa totale del Settore Pubblico Allargato in Umbria</i>	«	40
2.4.2	<i>Le entrate totali del Settore Pubblico Allargato in Umbria</i>	«	43
2.5	<i>La produttività del lavoro in Umbria</i>	«	44

Capitolo 3

Gli indirizzi e gli obiettivi della programmazione regionale « 51

3.1	<i>I Progetti caratterizzanti del Patto per lo Sviluppo</i>	«	51
	• <i>Promozione dell'efficienza e del risparmio energetico, della produzione e dell'uso di energia da fonti rinnovabili pulite</i>	«	52
	• <i>Eliminazione del divario digitale dei territori dell'Umbria</i>	«	54
	• <i>Promuovere la costituzione di network stabili d'impres orientati alla innovazione</i>	«	56
	• <i>Rivedere i contenuti delle politiche regionali d'internazionalizzazione e migliorarne il sistema di governance</i>	«	57
	• <i>Rivitalizzazione e rifunzionalizzazione dei centri storici dell'Umbria</i>	«	58
	• <i>Progetto Infanzia: una regione per le bambine e i bambini</i>	«	61
	• <i>Programma di sostegno per le condizioni di non autosufficienza</i>	«	63
	• <i>Misure per la riduzione della disoccupazione intellettuale e femminile</i>	«	65
	• <i>Sicurezza, qualità e legalità del lavoro - Promozione della rete regionale dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza</i>	«	67
	• <i>Attuazione di procedure e strumenti per l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni</i>	«	70
3.2	<i>Gli strumenti delle politiche di sviluppo e di coesione</i>	«	73
3.2.1	<i>Le politiche cofinanziate con i fondi dell'Unione Europea</i>	«	73
3.2.2	<i>Le politiche cofinanziate con il FAS</i>	«	76
3.3	<i>Le Politiche regionali</i>	«	78
3.3.1	<i>Infrastrutture e trasporti</i>	«	79
3.3.2	<i>Sviluppo, qualità e innovazione delle imprese industriali e del commercio</i>	«	87

3.3.3	Energia	«	94
3.3.4	Politiche regionali per lo sviluppo rurale.....	«	95
3.3.5	Difesa dell’ambiente e governo del territorio	«	101
3.3.6	Opere pubbliche, ricostruzione e protezione civile.....	«	111
3.3.7	Politiche per il turismo.....	«	114
3.3.8	Beni ed attività culturali, spettacolo e sport.....	«	116
3.3.9	Attività venatoria e ittica	«	121
3.3.10	Promozione della salute.....	«	122
3.3.11	Politiche sociali, immigrazione e politica della casa	«	131
3.3.12	Politiche integrate per l’istruzione, la formazione e il lavoro.....	«	136
3.3.13	Riforme istituzionali e modernizzazione della Regione.....	«	142

Capitolo 4

Gli indirizzi di programmazione finanziaria..... « 149

4.1	<i>Effetti della manovra economica del Governo e scenario di riferimento</i>	«	149
4.1.1	I principali effetti della manovra finanziaria sulle regioni.....	«	149
4.1.2	Le risorse per l’assistenza sanitaria	«	151
4.1.3	La spesa per il personale della Regione Umbria	«	157
4.2	<i>Gli indirizzi per la manovra finanziaria</i>	«	163
4.2.1	La politica della spesa	«	164
4.2.2	La politica delle entrate.....	«	171

PRESENTAZIONE

Il Documento annuale di programmazione (Dap) 2009-2011 rappresenta lo strumento fondamentale di indirizzo politico amministrativo della regione Umbria. In quanto tale esso delinea gli indirizzi strategici di programmazione economica e finanziaria per il triennio di riferimento e le attività prioritarie per l'anno 2009.

Nel far questo esso tiene conto sia di quanto messo in campo nell'anno appena trascorso, sia di eventuali significative discontinuità rispetto all'edizione precedente.

In particolare, il Dap 2009-2011 prosegue il percorso di affinamento in base all'esperienza maturata e alle modifiche istituzionali e normative (Statuto in primis) intervenute, caratterizzandosi per una ulteriore focalizzazione sui Progetti caratterizzanti del Patto, di cui vengono illustrati i contenuti principali e le attività previste, ovviamente in un'ottica di legislatura, e sulle priorità per ciascuna politica, per l'anno 2009, valorizzandone ulteriormente la funzione politico-programmatica, pur all'interno della missione affidatagli dalla LR 13/2000.

In coerenza con le precedenti edizioni, il Dap 2009-2011 contiene un'approfondita analisi del quadro economico sociale della regione, quest'anno anche alla luce del brusco mutamento delle prospettive congiunturali intervenuto nel corso del 2008 in seguito all'espansione della crisi dei mercati finanziari e alle sue conseguenze sull'economia reale.

Il capitolo dedicato alle Grandi questioni regionali si sofferma, in una prospettiva strutturale, sulle azioni regionali per fronteggiare tale crisi economica e su altri due grandi temi, tra loro collegati, che caratterizzeranno la fine della legislatura regionale: il percorso di avvicinamento alla prospettiva del federalismo fiscale e il tema della produttività.

La crisi economica attesa per il 2009 vede un Umbria che presenta un trend di crescita che nel recente passato si è fatto particolarmente significativo e con i conti in ordine, soprattutto sul versante della delicata partita della Spesa sanitaria. Ma anche un Umbria che, con i pacchetti competitività e il rafforzamento delle reti d'impresa sta affrontando la sfida di una crescita strutturale della sua capacità competitiva.

L'analisi della monografia "L'Umbria secondo i Conti Pubblici Territoriali", di cui vengono sintetizzati risultati e conclusioni l'Umbria registra una spesa del Settore Pubblico Allargato in linea con la media nazionale, e una spesa corrente inferiore alla media: un Umbria che quindi cammina in buona parte sulle sue gambe, dato che la spesa pubblica che viene erogata dal livello nazionale è complessivamente inferiore alla media del paese e viene compensata da un maggiore sforzo del livello locale.

Della focalizzazione sui progetti caratterizzanti e sulle priorità per il 2009 nella varia articolazione delle politiche si è già detto, mentre nell'ultimo capitolo vengono delineati gli indirizzi per la manovra economico finanziaria regionale, nel quadro della missione assegnata al Dap dalla LR 13/2000 e che, all'interno dei vincoli posti dal patto di stabilità nazionale, contiene l'opzione di fondo di un ulteriore rafforzamento delle politiche sin qui intraprese in materia di entrate e di spese.

Come di consueto il complesso dei contenuti del Dap 2009-2011, ne fanno un documento che consente a chiunque di conoscere e di valutare in linea di massima la realtà e le prospettive economico-sociali regionali, nonché le iniziative e le attività sviluppate dalla Regione Umbria, nonché i traguardi di medio termine che la programmazione regionale si prefigge e persegue per il complesso del sistema economico regionale.

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

1.1 Il quadro congiunturale dell'economia internazionale e italiana

La crisi finanziaria ed economica che sta sconvolgendo le Borse ed il sistema finanziario mondiale e che sembra annunciare un periodo di recessione ha origini lontane. Negli ultimi 10 anni i paesi economicamente più sviluppati hanno conosciuto una forte crescita dei debiti delle famiglie, in USA ma anche nei paesi del nord Europa, in Spagna e – in misura inferiore – anche in Italia, usati per l'acquisto di case ma anche di beni di consumo, spese per l'istruzione, vacanze.

Negli USA in particolare, a partire dagli anni '80, si è scelto di finanziare il benessere mediante l'attrazione di capitali dall'estero, marcando una profonda differenza con il ciclo espansivo pre-anni '80, basato sulla crescita reale del potere d'acquisto dei salari che godevano degli aumenti di produttività.

I prestiti concessi con **grande facilità** e con noncuranza per le garanzie di restituzione (grazie ad uno spregiudicato uso delle più complesse varianti della cartolarizzazione dei crediti) hanno quindi compensato nel decennio in corso la stagnazione dei salari reali e favorito, unitamente all'eccesso di risparmio dei Paesi emergenti o ricchi di materie prime, una sfrenata attività immobiliare e finanziaria che ha tenuto alto il ciclo dell'economia americana.

La **frammentazione dei controlli** fra una molteplicità di agenzie e l'indebolimento della regolamentazione (vedi, per esempio, la soppressione nel 2000 dei controlli sui derivati, inclusi i Cds), che ha favorito la formazione di un "settore bancario ombra" (shadow banking), unitamente ad una politica monetaria della Fed estremamente permissiva e prolungata, sono i due ulteriori fattori scatenanti della crisi in atto.

In questo processo le banche, attraverso il finanziamento dei debiti, hanno **sostenuto i consumi**, permettendo alle imprese di incrementare la produzione, con conseguente aumento del rischio che i debitori non riuscissero più a far fronte ai propri impegni. Questi rischi sono stati distribuiti negli investimenti dei risparmiatori, mediante la cosiddetta "finanza innovativa" delle banche e delle assicurazioni.

I **mutui subprime**, attraverso la cartolarizzazione da parte delle Banche, sono stati “confezionati” in titoli denominati Abs (Asset Backed Securities) e Cdo (Collateralised Debt Obligation) e venduti quindi agli investitori. In altri termini le banche hanno ceduto i mutui, e quindi anche i rischi, ad altri investitori.

Quella che sembrava una soluzione si è rilevata la causa del problema, avendo non ridotto ma moltiplicato i rischi, in quanto le Abs sono state a loro volta “riconfezionate” da altre banche in altre obbligazioni che hanno distribuito e moltiplicato il rischio a tutto il sistema finanziario mondiale.

Con queste nuove e complicate architetture finanziarie si riteneva che il rischio si sarebbe quindi distribuito in modo più efficiente, ma in realtà **il rischio di credito non è stato ridotto** dalla diversificazione ma “occultato” all’interno del settore bancario ombra, composto da soggetti come i *financial conduit* e gli *hedge funds* che sono per la gran parte al di fuori dei controlli delle autorità di vigilanza.

Quando sono iniziati i primi problemi di solvibilità, l’incertezza si è rapidamente diffusa, “bloccando” il mercato delle cartolarizzazioni, che nessuno ha più acquistato, facendone crollare i prezzi anche oltre l’80%.

La bolla così creata si è quindi “lacerata” in seguito al ribasso dei prezzi sulle abitazioni negli USA e dall’aumento dei tassi d’interesse, che la Fed ha incrementato 17 volte tra il 2004 e il 2006, portandoli dall’1 al 5,25%, mettendo in crisi prima le famiglie meno abbienti (che avevano stipulato i cosiddetti *mutui subprime*) ed estendendosi successivamente anche a quelle più “solide”.

La crisi si è **rapidamente estesa** a tutte le obbligazioni, in quanto gli investitori – in questo clima di incertezza -hanno venduto azioni e bond aziendali, mandando in sofferenza le banche, prime detentrici di buona parte del mercato obbligazionario mondiale, che gradualmente hanno dovuto riportare le perdite all’interno dei propri bilanci (questo processo non è del resto ancora concluso). Si stima che a livello mondiale gli istituti di credito abbiano svalutato più di 500 miliardi di dollari di obbligazioni, aprendo perdite notevoli nei loro bilanci.

La crisi si è subito estesa alle Borse mondiali, e da luglio 2007 (inizio della crisi dei mutui) al crack di Lehman Brothers, esse hanno bruciato oltre 17 mila miliardi di dollari. Da un lato la crisi pesa sulla congiuntura e quindi sui consumi, dall’altro gli istituti di credito in crisi e i fondi d’investimento, alla luce dei riscatti chiesti dai loro clienti, sono costretti a vendere tutti i titoli liquidi in portafoglio, anche quelli non toccati direttamente dalla crisi.

La **crisi di fiducia** si è estesa anche nei rapporti tra le stesse istituzioni finanziarie, che hanno cominciato a non fidarsi l'una dell'altra, mandando in crisi il mercato interbancario, non prestandosi più denaro o facendolo a tassi elevatissimi.

La crisi non ha colpito – come si pensava inizialmente – solo gli USA ma ha rapidamente contagiato le autorità finanziarie e politiche europee, sia perché i mercati finanziari sono globalizzati e una crisi è difficilmente circoscrivibile ad un unico Paese, sia per la risposta inizialmente non coordinata dei diversi governi europei.

Dopo la cattiva accoglienza dei mercati al “Piano Paulson” (segretario al Tesoro USA) che prevedeva inizialmente l'acquisto dei titoli “infetti” da parte del Governo USA, le autorità europee hanno varato un pacchetto di provvedimenti volto a contrastare la crisi di sfiducia e a favorire la stabilizzazione degli istituti finanziari. L'eurogruppo contro la crisi finanziaria e contro il rischio di una degenerazione sul fronte economico, ha scelto di **agire su tre fronti prioritari**: la ricapitalizzazione delle banche in difficoltà, la garanzia pubblica a tutti i prestiti interbancari per sbloccare la liquidità, nonché una revisione delle norme contabili a livello europeo.

Questi provvedimenti hanno probabilmente evitato il collasso finanziario, ma i rischi sono ancora molto presenti: basta pensare al mercato dei Credit default swap (Cds), quelle particolari “polizze” che servono per assicurarsi contro l'insolvenza di qualunque obbligazione, praticamente inesistenti nel 1999, quasi senza accorgersene si sono moltiplicati per arrivare in soli 6 anni, a dicembre 2007, alla cifra 55mila miliardi di dollari a livello globale, molto più del Pil mondiale. Un mercato poco trasparente (over the counter) che passa tutto fuori dalle borse regolamentate, con titoli in gran parte detenuti dagli hedge fund, sulla cui tenuta ed affidabilità non è possibile fare previsioni realistiche.

Questa crisi finanziaria sta già avendo delle **ripercussioni sull'economia globale**, anche se la situazione di eccezionale incertezza rende molto difficile fare previsioni sulla sua durata e sui suoi effetti. Resta infatti controversa la lettura delle tendenze che prevarranno nel medio termine. Le principali considerazioni che emergono:

- innanzitutto, si assiste, dopo un proliferare di strumenti finanziari e di “corsa” ai titoli e alle obbligazioni, ad una ricostituzione delle riserve di liquidità per recuperare la patrimonializzazione e ricostituire le riserve in rapporto alle esposizioni;
- una drastica riduzione del prezzo delle materie prime e anche dei noli marittimi, ridottisi del 90%, che rappresentano un chiaro

indicatore della recessione in atto, anche nei paesi emergenti, e che indicano i rischi di una possibile deflazione;

- il credit crunch determina un aumento del tasso di interesse reale e questo corrisponde ad una selezione più severa dei progetti d'investimento più profittevoli, riducendo lo stock di capitale nel medio termine. Di conseguenza, la produttività dell'economia rallenta e questo si riflette in un analogo andamento dei redditi;
- in secondo luogo, ai tassi più alti si sovrappone il fatto che si è ridotta strutturalmente la redditività degli investimenti, soprattutto per quel che riguarda il settore immobiliare;
- in terzo luogo, è possibile che molti soggetti vadano incontro a vincoli di liquidità, date le minori opportunità di accesso al credito.

L'Italia si trova, di fronte alla "burrasca", da un lato in una posizione migliore, dovuta essenzialmente al fatto che il suo sistema finanziario è stato meno di altri "contagiato" dagli eccessi della "finanza innovativa" sopra richiamata. D'altro canto, il nostro Paese viene da una prolungata fase di stagnazione economica e della produttività e, inoltre, l'entità del suo debito pubblico è tale che non consente sostanziali manovre di rilancio della domanda aggregata.

Il Governo ha affidato il **piano degli interventi anti crisi** al decreto legge n.155 del 9 ottobre 2008, volto ad introdurre norme a difesa del sistema creditizio italiano e a tutela dei risparmiatori. Il decreto autorizza il Ministero dell'Economia a sostenere la ricapitalizzazione delle banche sotto forma di sottoscrizione o di garanzia degli aumenti di capitale in caso di deficit patrimoniale dell'istituto di credito. Il programma di stabilizzazione e rafforzamento della banca in crisi di liquidità avrà durata massima di 36 mesi. Il decreto prevede inoltre una garanzia dello Stato di 36 mesi per un massimo di 103 mila euro per i depositanti delle sole banche italiane.

Tutti gli istituti economici di previsione hanno quindi **rivisto al ribasso le loro stime di crescita economica**, sia con riferimento al 2008 che con riferimento al 2009. L'Fmi vede quasi tutti i Paesi del G7 prossimi alla crescita zero nel 2009, mentre i paesi emergenti cominciano ad essere colpiti, anche se la Cina resterà sopra il 9% e l'India attorno al 7%. Per l'anno prossimo, le previsioni parlano di recessione per il 2009 (-0,2% di crescita del PIL) mentre per il resto d'Europa sarà solo stagnazione, per via dei già richiamati problemi di crescita più bassa rispetto al resto d'Europa che caratterizzano il nostro Paese.

La Confindustria prevede una variazione negativa del Pil italiano nel 2009 dello 0,5%.

Da ultimo, il report autunnale della Commissione europea rivede al ribasso tutte le previsioni e l'ESI (Economic sentiment indicator) della

Commissione segna per ottobre il livello più basso dal gennaio del 1994.

Per l'Italia si presenta quindi un periodo difficile da affrontare, e una volta affrontata l'emergenza della crisi occorrerebbe dare priorità a riforme strutturali in grado di sostenere in tempi rapidi la crescita economica del paese.

Come indicazioni di policy, in questo problematico quadro si rendono necessari alcuni interventi, che diversi Paesi stanno già progettando, che potrebbero essere in primo luogo al sostegno della domanda, mediante politiche di tipo keynesiano di sostegno ai consumi e alla domanda pubblica, che in Italia sono però piuttosto difficili da mettere in campo, visti i vincoli di bilancio e l'eccessivo debito pubblico italiano.

In ogni caso, è importante che le misure da mettere in campo siano il più possibile il frutto di una attenta lettura dell'impatto della crisi sulle specificità del sistema economico-produttivo di riferimento, evitando quindi di applicare in modo superficiale ricette preconfezionate buone magari in altre realtà ma non nella propria.

E' comunque importante evitare derive assistenzialistiche, mantenendo e anzi sviluppando programmi di promozione dei processi di aumento di produttività delle imprese e di sviluppo efficiente dei mercati, in modo da mettere il sistema produttivo nelle migliori condizioni per cogliere la ripresa quando arriverà. Le misure di incentivazione dovranno quindi tenere ben presenti tali finalità, oltre al dato di fatto che le imprese, confrontandosi con prospettive di domanda stagnante o addirittura in calo per i propri beni e servizi, non saranno in generale orientate a programmi di investimento per l'ampliamento della propria capacità produttiva.

In linea di massima, dovrebbero prevedersi ammortizzatori sociali ed interventi di Politiche attive del lavoro, in particolare a favore dei soggetti meno protetti (precariato, lavoro interinale, ecc...), sul genere di quelli proposti in Francia.

Inoltre, occorrerebbero degli interventi a sostegno del credito alle imprese, modulando le misure a favore della gestione finanziaria delle imprese sia con interventi per il consolidamento delle esposizioni, che con facilitazioni per l'accesso al credito.

1.2 La manovra economico-finanziaria del Governo nazionale

Il primo importante atto di **politica economica** della nuova legislatura, il Dpef 2009-2013, è uscito quindi in un quadro economico piuttosto critico e in peggioramento, che lascia spazi di manovra sulla **finanza pubblica** esigui. L'Italia, in particolare, ha

visto esaurirsi la recente fase di ripresa ciclica (2006-2007) ed è tornata negli ultimi tempi alle consuete performance di **crescita modesta** (+0,1% l'aumento del Pil previsto per il 2008, secondo la Nota di aggiornamento del Dpef di settembre), sotto l'incalzare dell'**instabilità dei mercati finanziari**, del rincaro del **petrolio** e di gran parte delle **materie prime**. Tra frenata congiunturale e nuove **tensioni inflazionistiche**, le scelte da compiere appaiono, dunque, difficili e complicate, inducendo a un atteggiamento di grande prudenza.

Un dato di fatto c'è: il **miglioramento** della finanza pubblica registrato nel biennio 2006-2007. La situazione di **disavanzo eccessivo** è stata corretta, con la discesa dell'**indebitamento netto (deficit)** in rapporto al Pil all'**1,9%** lo scorso anno, dopo il 3,4% del 2006 e il 4,2% del 2005. Il recupero è stato, tuttavia, realizzato soprattutto sul versante delle entrate, attraverso l'aumento della **pressione fiscale** (pari al **43,3%** del Pil), anche se in particolare mediante interventi di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

Tab. n. 1 – DPEF 2009-2013 : L'economia italiana nel 2007 e le stime per il 2008 (variazioni % a prezzi 2000 salvo diversa indicazione)

	2007	2008
PIL ai prezzi di mercato	1,5	0,5
Importazioni di beni e servizi	4,4	1,1
Consumi finali nazionali	1,4	0,4
- spesa delle famiglie residenti	1,4	0,3
- spesa della P. A. e I.S.P	1,3	0,7
Investimenti fissi lordi	1,2	0,1
Variazione delle scorte e oggetti di valore (*)		
Esportazioni di beni e servizi	5,0	2,1
Costo del lavoro per unità di prodotto (**)	1,5	4,1
Occupazione (Unità di lavoro in migliaia)	1,0	0,7
Tasso di disoccupazione (in percentuale della forza lavoro)	6,1	5,9
Tasso di occupazione (tasso specifico età 15-64 anni)	58,7	59,2
Saldo corrente Bilancia dei pagamenti (in rapporto al PIL)	-2,4	-2,6

(*) contributo relativo alla crescita del PIL

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

Fonte: DPEF 2009-2013, Ministero dell'Economia e delle Finanze

In questo quadro, e prima dell'esplosione della crisi dei mercati, il Governo ha varato la manovra di finanza pubblica per il triennio 2009-2011. La manovra, a cui vanno aggiunti anche gli effetti del decreto sull'Ici, si propone di definire un *piano di stabilizzazione triennale* dei conti pubblici e di perequazione tributaria verso alcuni regimi di favore con l'obiettivo-vincolo di raggiungere il pareggio del bilancio dello Stato nel 2013 (in lieve deroga con gli accordi presi con l'Unione Europea dal precedente Governo Prodi) attraverso:

- maggiori entrate, derivanti da: 1) un allargamento della base imponibile per assicurazioni, banche e settore petrolifero e 2) dismissioni patrimoniali;
- risparmi e razionalizzazioni della spesa pubblica;
- tagli agli enti locali e Regioni.

Tab. n. 2 – DPEF 2009-2013: Quadro programmatico di finanza pubblica
(valori in percentuale del PIL)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Indebitamento netto	-1,9	-2,5	-2,1	-1,2	-0,3	-0,1	0,0
Avanzo primario	3,1	2,6	3,0	3,9	4,6	4,8	4,9
Interessi	5,0	5,1	5,1	5,0	5,0	4,9	4,9
Debito pubblico	104,0	103,7	102,9	101,3	98,4	95,1	91,9

Fonte: Nota di aggiornamento al Dpef, Ministero dell'Economia e delle Finanze – settembre 2008

La manovra, in base alle cifre del Dpef, ammonta a regime a circa **32,9** miliardi di euro per l'intero triennio 2009-2011 (differenza tra conto della PA a legislazione vigente e programmatico) così suddivisi:

- 10,1 miliardi di euro nel 2009;
- 18,5 miliardi di euro nel 2010;
- 32,9 miliardi di euro nel 2011.

In particolare, la strategia della manovra è delineata in 4 punti:

- **ridurre il disavanzo tendenziale**, prevedendo una riduzione media del 3 per cento della spesa pubblica totale. Sotto questo capitolo rientrano anche il maggior prelievo verso le banche e le assicurazioni, la cosiddetta “Robin Tax” verso gli extraprofiti delle aziende petrolifere (che sembra configurarsi in buona parte in una partita di giro, nonché – per la possibilità di traslare l'imposta sul consumatore finale – in un aggravio per i consumatori), le misure “caritatevoli” in favore delle fasce deboli della popolazione, gli interventi sul regime fiscale per le Coop, l'incrocio dei dati previdenziali e fiscali per gli immigrati, l'eliminazione dei regimi di favore fiscale per stock options e le misure di contrasto evasione;
- rendere **più efficace l'azione della Pubblica Amministrazione**, cioè l'attuazione del piano del Ministro per la Funzione pubblica che dovrebbe, secondo le stime del Governo, portare a risparmi nel triennio di circa 20 miliardi di euro. Essi verrebbero ottenuti, sempre secondo le intenzioni del Governo, dalla riduzione degli sprechi, da un miglioramento delle contrattazioni, da un aumento dell'efficienza e della produttività e da azioni improntate ai criteri di meritocrazia, innovazione e trasparenza;
- attuare la **semplificazione**, che verrebbe ottenuta con il provvedimento Taglia leggi (abrogazione leggi obsolete), con provvedimenti “taglia tempi” (certezza dei tempi dei procedimenti

amministrativi), con le semplificazioni fiscali e i controlli amministrativi;

- concentrare gli interventi (**Sviluppo**) in favore di settori strategici (energia e reti di telecomunicazione in primis), la ripresa del nucleare, la liberalizzazione dei servizi pubblici locali, il rafforzamento dei distretti ed estendendone i vantaggi fiscali, possibilità di trasformare l'Università in fondazioni (di cui si parla nel Capitolo 3), costituzione di appositi fondi di investimento per l'innovazione e con estensioni del sostegno allo Start-up e il Piano casa, con il quale peraltro sono state tolte risorse già ripartite tra le regioni e su cui le stesse avevano iniziato ad impostare i programmi.

All'interno della strategia complessiva, ancorché sganciato dalla manovra finanziaria vera e propria, rientra anche il provvedimento, sul Federalismo Fiscale, di cui si tratta nel successivo capitolo 2.

L'ammontare più cospicuo di risorse provverrà dai **tagli di spesa** per le Amministrazioni centrali per circa 14 miliardi di euro, di cui circa 5 nel 2009, mediante l'applicazione del limite preventivo alla crescita (metodo dello Spending Review) su missioni, programmi e costi di gestione.

Tab. n. 3 – DPEF 2009-2013: Quadro programmatico, indicatori macroeconomici di medio termine (variazioni % a prezzi 2000 salvo diversa indicazione)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIL ai prezzi di mercato (*)	1,5	0,1	0,5	0,9	1,2	1,5	1,5
Inflazione programmata	2,0	1,7	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Tasso di disoccupazione (in % della forza lavoro)	6,1	5,9	5,8	5,7	5,6	5,5	5,4

(*) Nota di aggiornamento al Dpef 2009-2013

Fonte: DPEF 2009-2013, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Ulteriori misure che dovrebbero comportare riduzioni rispetto al tendenziale di 2,1 miliardi di euro in 3 anni (di cui 0,8 nel 2009) riguarderanno il limite a nuovi ingressi nella PA, la soppressione della sanatoria per i precari e l'attuazione della razionalizzazione personale scuola anche con riduzione del gap tra rapporto medio alunni/docente. In base all'art. 64 della manovra finanziaria (legge 133/08) in tre anni, attraverso il Piano Programmatico Gelmini, l'impatto sul sistema dell'istruzione pubblica, consisterà nel taglio di 87.400 docenti e 44.500 ATA, con una riduzione complessiva di risorse per la scuola di 7,8 miliardi di euro. Tagli consistenti, di cui si parla specificatamente nel Capitolo 4, riguarderanno anche l'area delle politiche sociali. Ulteriori risparmi provverranno dalla Sanità, per un ammontare di 5 miliardi di euro a partire dal 2009.

Sul fronte delle **entrate**, si stimano 5,7 miliardi di euro dal complesso della manovra definita di perequazione tributaria, di cui 2 nel 2009.

Andrà anche in questo caso valutato l'impatto del rallentamento della crescita sull'andamento del PIL.

Rispetto al quadro tendenziale, l'esecutivo intende nel 2009 reperire circa dieci miliardi. Circa due terzi di questo aggiustamento avverranno grazie a **inasprimenti fiscali**: le entrate più di 6,5 miliardi di euro. Non a caso, la pressione fiscale crescerà nel 2009 dal 42,6 per cento al **43 per cento**. Nei dettagli, l'aumento deriva da una crescita delle imposte dirette ed è ben superiore a qualunque stima della cosiddetta "Robin tax" su banche e petrolieri, che **finirà per gravare in grande misura sulle famiglie**. Nel Dpef si fa più volte riferimento a forme di perequazione fiscale. La realtà è che si tratta di un nuovo aumento delle imposte.

Il resto dell'aggiustamento del 2009 verrà soprattutto da un **contenimento delle spese in conto capitale** di circa 3,5 miliardi di euro. Gli investimenti fissi lordi scenderanno infatti di circa tre miliardi rispetto al quadro tendenziale. Conoscendo il deficit infrastrutturale dell'Italia, le spese in infrastrutture dovrebbero invece aumentare, e l'aggiustamento avvenire attraverso le spese correnti. Qui abbiamo invece un'altra sorpresa: il Dpef stabilisce che le spese in conto corrente al netto degli interessi rimarranno invariate. L'annunciata rivoluzione del ministro Brunetta non sembrerebbe quindi, secondo le stesse stime del governo, generare risparmi rispetto alla legislazione vigente almeno nei primi diciotto mesi, quando si possono prendere le misure più difficili. Invece, i provvedimenti sin qui intrapresi, tra cui la rimozione del divieto di **cumulo tra pensione e reddito** da lavoro, sembrano proprio andare nella direzione opposta: causeranno un incremento della spesa previdenziale.

Non si intravede un cambiamento di tendenza negli anni a venire. La pressione fiscale aumenterà ulteriormente nel 2010 e sarà comunque sempre sopra al tendenziale (di circa un terzo di punto di Pil) per tutta la legislatura.

Le **Regioni e gli Enti Locali** sono chiamati a sostenere gran parte dello sforzo, per 3,4 miliardi nel 2009, 5,2 nel 2010 e 9,2 nel 2011, a cui va aggiunta la sanità, con un "contributo" che si aggira, a regime, a **22,8** miliardi di euro (differenza cumulata tra tendenziale e programmatico nel triennio) così suddivisi:

Effetti della manovra su Regioni ed Enti Locali

Onere a carico di Regioni ed Enti Locali (mld di euro)				
Settore	2009	2010	2011	Totale 2009/2011
Regioni ordinarie	0,900	1,390	2,430	4,720
Regioni speciali	0,600	0,925	1,620	3,145
Province (*)	0,310	0,555	0,975	1,840
Comuni (*)	1,340	2,370	4,145	7,855
Totale enti	3,150	5,240	9,170	17,560
Sanità (*)	0,250	2,000	3,000	5,250
Totale	3,400	7,240	12,170	22,810

Fonte: Elaborazioni Servizio Bilancio e finanza della Regione Umbria

Ciò significa che i patti ed accordi già stipulati con il precedente Governo (Patto salute, patto TPL, fondo non autosufficienza, casa, ecc) **rischiano di non essere integralmente rispettati**, anche se il Governo si è impegnato a ripristinare il “taglio” di 360 milioni di euro disposto dal decreto Lci, limitatamente ai fondi per il TPL. La **sanità è il settore più colpito** con un “taglio”, nel triennio di circa 7 miliardi di euro. Con l'accordo del 1 ottobre 2008, il Governo ha assicurato la piena copertura dei 434 milioni di euro sostitutivi del ticket sanitario per il 2009, in aggiunta ai 400 già assicurati con la manovra varata in estate, senza effetti di incremento del deficit e/o di incremento della pressione fiscale, ricorrendo a riduzioni di spesa pubblica che non incidano sul comparto delle Regioni. Il preannunciato intervento di abolizione su Comunità Montane e Province non sembra all'orizzonte, unitamente al disegno di legge che affronterà il tema della riforma e riordino del Codice delle Autonomie, così come permane comunque un'incertezza sulle scelte che il Ministero per lo Sviluppo Economico potrà fare riguardo i fondi per le aree sottoutilizzate (FAS), anche se sembra sia stato stralciato dal provvedimento “taglia spese”.

Le critiche delle Regioni

Le regioni ritengono la manovra **non accettabile** sia nel metodo che nel merito. Nel *metodo* perché al di là della presa d'atto dei “numeri” della manovra, non vi è stato alcun coinvolgimento nella predisposizione dei provvedimenti, anche se il Governo aveva assicurato che la manovra sarebbe stata confezionata assieme tra Governo, Regioni ed Enti Locali. Nel *merito*, perché le Regioni, pur ribadendo la propria completa partecipazione, come nel passato, al perseguimento degli obiettivi, ritengono che il **livello dei tagli sia insostenibile**. Le regioni hanno lamentato inoltre la mancanza del **riconoscimento del principio della premialità** per quegli enti “virtuosi” in termini di oculata gestione della spesa pubblica. Esse reclamano inoltre il rispetto integrale dei patti ed accordi già stipulati (patto salute, patto TPL, fondo non autosufficienza, casa, tickets sanitari, ecc) con il precedente Governo e l'istituzione di una “Cabina di regia per la finanza pubblica”, nonché, nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale, di un “Fondo unico” per tutte le risorse destinate alle Regioni.

Prima stima degli effetti sulla Regione Umbria

Va sottolineato che il **blocco dell'autonomia impositiva è contraddittorio** con l'attuazione del federalismo fiscale.

Per quanto riguarda l'impatto della manovra sulla regione Umbria, in base ai dati disponibili è possibile stimare che, considerati anche gli effetti del decreto Lci, si profilano “tagli” per circa **27** milioni di euro nel 2009, **61** nel 2010 e **90,3** nel 2011. Il settore in assoluto più colpito sarà la **sanità** con un minore incremento rispetto alle risorse previste

di circa **103** milioni nel triennio. Di essi si parla **più in dettaglio** nel successivo paragrafo 4.1.

1.3 Il quadro dell'economia umbra

Le stime regionali ISTAT per il **2007** attestano il Pil dell'Umbria pari a 21.484 milioni di euro. Dopo un 2006 caratterizzato da una positiva variazione del PIL pari al 2,5%, rispetto a un più modesto incremento nazionale (+0,9%), il 2007 si sarebbe caratterizzato, secondo le stime Istat, per un incremento del Pil pari al 2,3%, migliore di quello nazionale (1,5%).

L'incremento della spesa per **consumi delle famiglie** nel 2007 avrebbe coinvolto maggiormente le regioni centrali, in particolare, a fronte di una crescita a livello nazionale dell'1,3% l'Umbria presenta una crescita dell'2,5%.

Tab. n. 4 – Umbria: indicatori strutturali (Stime 2007)

Indicatori	Valori assoluti	Quote % su Italia
Popolazione presente (migliaia)	869,7	1,5
Occupati (migliaia)	367,0	1,6
Persone in cerca di occupazione (migliaia)	18,0	1,2
Forza lavoro (migliaia)	385,0	1,6
Prodotto interno lordo (*)	21.483,9	1,4
Consumi interni delle famiglie (*)	13.076,9	1,4
Investimenti fissi lordi (*)	4.523,9	1,4
Importazioni di beni dall'estero (*)	2.864,6	0,8
Esportazioni di beni verso l'estero (*)	3.612,9	1,0
Reddito disponibile delle famiglie (*)	15.287,7	1,4
	Umbria	N.I. Umbria su Italia= 100
PIL per abitante (**)	24,5	94,5
PIL per unità di lavoro (**)	55,3	90,3
Consumi interni per abitante (**)	14,7	96,1
Reddito disponibile per abitante (**)	17,3	97,9

(*) Valori correnti, milioni di euro

(**) Valori correnti, migliaia di euro

Fonte: Elaborazioni su stime Istat (dove disponibili) e stime Prometeia del Servizio Programmazione strategica generale della Regione Umbria -

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

Per quanto concerne gli **investimenti fissi lordi totali** nel 2007, per i quali si dispone solo di stime non di fonte ISTAT, in Umbria la crescita si attesterebbe allo 1,3% lievemente superiore sia al valore del centro che dell'Italia (1,2% in entrambi i casi).

Il **reddito disponibile delle famiglie** nel 2007 avrebbe beneficiato della buona dinamica occupazionale che tuttavia ha interessato in misura disomogenea le regioni italiane; tra le regioni del centro l'Umbria non brilla con un valore a prezzi correnti pari al 2,8%, inferiore a quello dell'Italia (+3,2%).

Il **mercato del lavoro** nel 2007 registra a livello nazionale una crescita delle unità di lavoro totali pari all'1%, nel Centro si registra la buona *performance* dell'Umbria (3,4%) insieme al Lazio.

Il settore **agricoltura, silvicoltura e pesca** in Umbria segnerebbe nel 2007 una variazione positiva dell'1%, inferiore a quella del 2006 (+4,6%) ma comunque migliore del dato nazionale. Per quanto riguarda le dinamiche negli altri settori di attività economica, il 2007 segna una crescita, superiore al 2006 e più elevata rispetto a quella nazionale, nell'**industria** (+2,1%); un +2,7% e nei **servizi**, valore superiore alla media nazionale.

Tab. n. 5 – Valore aggiunto ai prezzi base (valori concatenati anno di riferimento 2000) Agricoltura, Silvicoltura e Pesca, industria in senso stretto, costruzioni e servizi nel 2006 e 2007 (valori previsionali – var.% rispetto all'anno precedente)

	Agrico.Silvi.Pesca		Industria e costruzioni		Servizi	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Umbria	4,6	1,0	2,0	2,1	2,4	2,7
Centro	2,2	0,5	3,0	1,5	1,8	2,0
Italia	-1,4	0,0	1,2	1,0	2,1	1,8

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

Con riferimento agli ordini **nella subfornitura** vengono forniti i saldi percentuali tra giudizi qualitativi, dai quali emergono indicazioni congiunturali significative inerenti le piccole imprese che eseguono lavorazioni per conto terzi o che realizzano prodotti su commessa e che operano nei settori a maggior contenuto tecnico (meccanica, elettromeccanica, elettronica, plastica e gomma).

Tab. n. 6 –La tendenza degli ordini nel primo semestre 2008 nell'attività di subfornitura – (Saldi % tra giudizi qualitativi)

	Regionale	Estero
Piemonte	3,8	2,6
Lombardia	1,8	17,5
Friuli V. G.	-5,5	14,3
Emilia Romagna	16,8	23,8
Toscana	-7,3	9,7
Umbria	1,7	22,1
Italia	4,4	15,3

Fonte: Il Comitato Network Sufornitura

La rilevazione, che interessa le aziende comprese nella fascia 6–99 addetti, registra per l'Umbria una consistente ripresa sia per l'area di mercato "regionale", che per l'"estero". Nel primo caso il dato è inferiore al dato nazionale, nel secondo invece risulta superiore.

Passando alla **dinamica imprenditoriale**, secondo i dati Infocamere, la natalità delle imprese in Umbria registra una crescita del 4,2% nel primo semestre del 2008. Il tasso di mortalità, pari al 4,1%, è invece

inferiore di un punto rispetto a quello dell'Italia (5,2%) e del centro (5,3%). Il tasso di sviluppo delle imprese, che nel 2007 in Umbria, registrava un valore negativo (-0,4%), nel 2008 registra un miglioramento, anche se esso è pari a zero.

Tab. n. 7 –Indici di natalità, mortalità e sviluppo nel primo semestre 2007 e 2008- *Percentuale delle imprese iscritte e cancellate nel corso dell'anno rispetto a quelle attive*

	Natalità(*)		Mortalità (**)		Sviluppo (***)	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Umbria	4,4	4,2	4,8	4,1	-0,4	0,0
Nord-ovest	5,2	4,9	5,2	5,2	0,1	-0,3
Nord-est	4,7	4,3	4,8	4,9	-0,1	-0,6
Centro	5,7	5,4	4,9	5,3	0,8	0,1
Sud	4,6	4,4	4,7	5,2	-0,1	-0,8
Italia	5,0	4,7	4,9	5,2	0,1	-0,5

Fonte: Infocamere, indagine Movimprese

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

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

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

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

Secondo i dati elaborati dal Cresme, **l'attività edilizia nel 2007** presenta per l'Umbria una consistente riduzione per i fabbricati residenziali (-6,9%) si mantiene elevata invece la variazione per i fabbricati non residenziali (26%).

Tab. n. 8 –I fabbricati residenziali e non residenziali nel 2007

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

	Residenziali		Non residenziali	
	Var. %	Fabbricati per 1000 famiglie	Var. %	Fabbricati per 1000 famiglie
Umbria (*)	-6,9	2,3	26,0	0,6
Nord-ovest	2,1	2,1	-9,1	0,7
Nord-est	1,0	3,1	-7,6	0,7
Centro	0,9	1,9	5,8	0,9
Sud	2,2	2,6	0,9	1,3
Italia	1,9	2,5	-3,6	0,9

Fonte: Cresme

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

L'attività edilizia umbra nel 2007 si pone in controtendenza rispetto alle variazioni registratesi a livello nazionale: in aumento rispetto alla riduzione italiana per i fabbricati non residenziali e in riduzione rispetto ad un aumento italiano per i fabbricati residenziali.

Riguardo ai bandi di gara di appalto per opere pubbliche, l'Umbria nel 2006 continua il suo trend positivo rispetto al valore dell'Italia registrando, invece, nel 2007 un sensibile calo (-69,5%).

Tab. n. 9 – I bandi di gara di appalto per opere pubbliche nei primi nove mesi del 2007

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

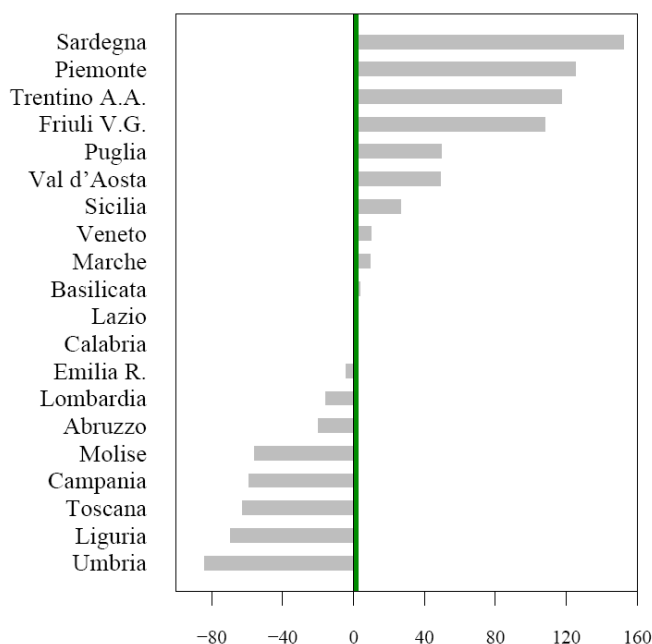
	2006	2007 (*)
Umbria	28,1	-69,5
Nord-ovest	-23,8	55,3
Nord-est	28,2	4,6
Centro	-37,8	-20,2
Sud	-4,1	-19,8
Italia	-11,8	2,5

Fonte: Cresme/Europa Servizi

(*) gennaio-settembre 2007

Osservando l'andamento dei **bandi di gara per servizi di ingegneria**, l'Umbria nei primi 7 mesi del 2008, presenta ancora una dinamica negativa rispetto a quella stazionaria nazionale.

I bandi di gara italiani per servizi di ingegneria nel periodo gennaio-luglio 2008. Valori correnti, variazioni percentuali



Fonte: OICE

Per quanto riguarda le **transazioni di unità immobiliari**, l'Osservatorio mercato immobiliare dell'Agenzia del territorio fornisce i dati sulle compravendite nel settore residenziale e in quello commerciale, distinguendo in entrambi i casi i dati relativi solo al capoluogo di provincia da quelli relativi alla provincia.

Tali dati mostrano nel 2007 una forte riduzione generale di tutte le transazioni di unità immobiliari, in particolare nel settore commerciale; l'Umbria rappresenta l'eccezione nel settore residenziale, sia nei capoluoghi che in generale, presentando un buon andamento positivo; per il commerciale si registra invece un

andamento negativo come le altre regioni italiane ma migliore del dato nazionale.

Tab. n. 10 – Le transazioni di unità immobiliari nel 2007. Var. % rispetto all'anno precedente.

	Settore residenziale		Settore commerciale (*)	
	Var. % Provincia	Var. % Capoluoghi	Var. % Provincia	Var. % Capoluoghi
Umbria	7,0	7,7	-3,0	-4,7
Nord-ovest	-4,6	-7,2	-5,1	-9,8
Nord-est	-4,8	-9,2	-3,7	-9,5
Centro	-3,5	-6,0	-4,7	-6,2
Sud	-5,2	-7,0	-5,0	-7,0
Italia	-4,6	-7,2	-4,7	-8,1

Fonte: Agenzia del Territorio, Osservatorio mercato immobiliare.

(*) comprendente anche settore terziario, produttivo e magazzino

Passando all'analisi del **terziario di mercato**, una delle principali voci del valore aggiunto dell'Umbria, va ricordato che esso è un'espressione sintetica per indicare un ambito vasto di attività professionali e imprenditoriali che vanno dal commercio ai pubblici esercizi di somministrazione, alla distribuzione di carburanti e di giornali, ecc.

Tab. n. 11 – Spesa media mensile delle famiglie per capitolo e regione Anno 2007- Composizione percentuale rispetto al totale della spesa

	Umbria	Toscana	Marche	Italia
Alimentari e bevande	18,4	17,6	20,3	18,9
Tabacchi	0,8	0,8	0,9	0,9
Abbigliamento e calzature	6,2	5,6	6,3	6,3
Abitazione	24,2	29,5	25,5	26,7
Combustibili e energia	4,6	5,0	5,0	4,7
Arredamento	7,3	4,6	4,9	5,7
Servizi e spese sanitarie	4,1	3,7	3,8	4,0
Trasporti	16,1	15,6	15,6	14,7
Comunicazioni	2,1	2,1	2,0	2,0
Istruzione	1,0	0,7	0,7	1,0
Tempo libero e cultura	4,5	4,3	4,3	4,4
Altri beni e servizi	10,9	10,5	10,8	10,7
Spesa media mensile (*)	2.708	2.626	2.485	2.480

Fonte: ISTAT, Spesa per consumi delle famiglie Luglio 2008

(*)Valori in euro a prezzi correnti

Considerando l'analisi della spesa media mensile delle famiglie, l'indagine Istat mostra per il 2007 una spesa delle famiglie umbre di 2.708 euro mensili rispetto ai 2.480 italiani. I principali capitoli di spesa riguardano anche per il 2007 le voci "abitazione" (24,2%), "alimentari e bevande" (18,4%) e "trasporti" (16,1%).

Per quanto riguarda le variazioni tendenziali medie delle **vendite della grande distribuzione organizzata**, le ultime rilevazioni di Unioncamere, mostrano per l'Umbria nel primo semestre 2008 un andamento migliore del dato nazionale, sia nel largo Consumo Confezionato che nell'"Altro non alimentare".

Tab. n. 12 – Le vendite della grande distribuzione organizzata nel primo semestre 2008 *Variazioni % su l'anno precedente*

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

Fonte: Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica generale della Regione Umbria da Indagine Unioncamere- REF

Per quanto riguarda il **turismo** il 2007 si è caratterizzato per una buona vivacità del movimento turistico complessivo in Umbria, in linea con il dato nazionale, con un aumento delle presenze negli esercizi ricettivi del 2,1%.

Tab. n. 13 – Movimento turistico in Umbria nel primo semestre 2008 *Var. % rispetto all'anno precedente*

Comprensori	Italiani		Stranieri		Totale	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Assisi	1,3	1,0	-10,7	-4,8	-3,8	-1,4
Valnerina-Cascia	-1,8	-2,7	-15,5	-2,2	-3,0	-2,6
Trasimeno	-2,4	-17,3	1,0	2,3	-1,2	-9,2
Alta valle del Tevere	-4,8	1,1	-5,1	-1,7	-4,8	0,3
Folignate-Nocera Umbra	6,2	-1,6	5,3	-2,0	6,0	-1,7
Gubbio	-0,2	-0,2	8,3	4,4	1,0	0,8
Perugia	11,6	9,1	-1,0	-1,3	8,5	6,3
Spoletto	-5,2	-6,3	-4,0	-0,1	-4,9	-4,6
Tuderte	3,2	5,1	10,1	-5,3	4,7	2,1
Provincia di Perugia	2,9	-0,5	-4,8	-1,5	0,8	-0,8
Amerino	5,5	-11,0	54,5	22,0	20,5	-0,8
Orvietano	-6,5	-12,2	-4,4	-2,0	-5,6	-8,0
Ternano	-3,3	-9,1	-5,1	-5,2	-3,5	-8,6
Provincia di Terni	-3,7	-10,3	1,5	-0,3	-2,3	-7,6
Totale Regione	1,8	-1,9	-3,8	-1,3	0,3	-1,8

Fonte: Elaborazioni del Servizio Turismo della Regione Umbria

L'andamento del turismo in Umbria nel **primo semestre 2008** mostra un ulteriore lieve incremento degli arrivi (+0,3%) e una riduzione contenuta delle presenze (-1,8%) rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Particolarmente significativo è l'**incremento delle presenze** e degli arrivi nel comprensorio di Perugia e del Tuderte. Un incremento, seppur più contenuto, si registra anche a Gubbio.

Per il Trasimeno e per Assisi si registra nel primo semestre 2008 una riduzione del movimento turistico. Nei comprensori di Foligno-Nocera e in quello dell'Amerino, la buona espansione degli arrivi non è accompagnata da una crescita delle presenze. Registrano invece variazioni negative i comprensori di Spoleto e dell'Orvietano.

La componente italiana registra un aumento degli Arrivi (+1,8%) e una riduzione delle presenze (-1,9%), mentre si riscontra un lieve arretramento di arrivi e presenze della componente straniera.

Tab. n. 14 –La bilancia dei pagamenti turistica nel primo semestre 2007 e 2008 - Valori assoluti in milioni di Euro

Aree territoriali	Crediti (1)		Debiti (2)		Saldo	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Umbria	115	117	136	100	-21	17
Nord ovest	3.908	3.943	3.317	3.613	591	330
Nord est	3.534	3.819	1.849	2.198	1.685	1.621
Centro	4.349	4.335	2.041	1.903	2.308	2.432
Sud	1.491	1.461	1.288	1.354	203	107
Italia	13.633	13.886	8.495	9.069	5.138	4.817

Fonte: Ufficio Italiano Cambi

(1) spese effettuate in Italia dai non residenti

(2) spese all'estero dei residenti in Italia

La **bilancia dei pagamenti turistica** nel primo semestre 2008 evidenzia una ripresa, con un saldo positivo, dovuto sia ad una riduzione delle spese all'estero dei residenti (probabilmente dovuto ad una minore scelta dell'estero come vacanza) che a un aumento delle spese in Umbria dei non residenti.

Secondo gli ultimi dati ISTAT (giugno 2008), nel primo semestre 2008 il valore delle **esportazioni** umbre ha registrato una riduzione dell'1,9% rispetto al forte aumento del 11,3% registrato nel 2007.

Tab. n. 15 – Le esportazioni nel 2007 e nel 2008 (valori correnti). Variazione % rispetto all'anno precedente

	2007	2008 (*)
Umbria totale	11,3	-1,9
Umbria senza settore metalli	14,6	8,7
Nord-Ovest	8,2	6,6
Nord-Est	7,2	6,1
Centro	7,3	-0,9
Mezzogiorno	11,8	11,9
ITALIA	8,0	5,9

(*) gennaio-Giugno

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

Va peraltro evidenziato che scorporando le esportazioni nel settore dei metalli, che in Umbria è un settore di grande rilevanza ma risente fortemente di componenti di natura "esogena", il dato della dinamica dell'export mostra valori positivi sia nel 2007 (+14,6% rispetto al +8% nazionale) che nel primo semestre del 2008 (+8,7% rispetto al +5,9% nazionale).

Dall'approfondimento sul tema del posizionamento dell'Umbria nel commercio internazionale emerge che il **valore delle esportazioni dell'Umbria** è cresciuto nel periodo 1995-2006 ad un livello leggermente superiore al dato nazionale (+5,3% medio annuo contro il 4,7%) mantenendo quindi pressoché inalterata la quota percentuale dell'export umbro sul totale delle esportazioni italiane (tra lo 0,9 e l'1%). Riguardo ai paesi di destinazione, l'Umbria sta progressivamente riducendo la sua specializzazione verso l'area delle economie avanzate e verso i Paesi in cui è tradizionalmente più "forte" (Germania, Francia,

USA), mentre **incrementa la quota di export verso le economie emergenti**. L'Umbria presenta una spiccata specializzazione nei settori siderurgia e metallurgia (38% nel 2006), macchine e apparecchi meccanici (16,6%) e tessile abbigliamento (10,3%). I primi due, a differenza del terzo, tendono ad aumentare nel tempo il loro peso percentuale. Gli interscambi commerciali derivanti dalla "delocalizzazione produttiva" sembrano inoltre influenzare alcuni rilevanti settori dell'export regionale, quali ad esempio la siderurgia, l'agroalimentare e la chimica. Peraltro, più che a dinamiche delocalizzative vere e proprie, il fenomeno sembra attribuibile alla presenza di grandi multinazionali in questi settori.

Dall'**approfondimento provinciale** emerge una dinamica abbastanza analoga al dato regionale per la **provincia di Perugia che si presenta fortemente specializzata** verso Germania, Francia e Stati Uniti. Nell'ultimo triennio si registra un aumento notevole dell'export verso la Romania e soprattutto verso la Russia. La provincia di Perugia è votata in particolare al settore "macchine e apparecchi meccanici", "tessile abbigliamento" e "prodotti alimentari".

Per la **provincia di Terni** emerge un andamento dell'export fortemente influenzato dall'**altissimo grado di specializzazione nel settore della siderurgia**. Tale dato influenza anche le variazioni per mercato di destinazione, come dimostra l'esplosione dell'export ternano verso il Messico. Le buone performance complessive vanno valutate tenendo conto che la struttura delle esportazioni fortemente concentrata in un determinato comparto merceologico appare vulnerabile ad eventuali shock della domanda.

Per quanto riguarda il **mercato del lavoro**, nel 2007 l'**occupazione** è aumentata di ben 12 mila unità raggiungendo quota 367 mila; l'incremento in termini percentuali è stato del 3,4%, inferiore solo a quello del Lazio (+4,4%) e notevolmente più elevato di quello medio del paese (+1%) e del centro (+2,5%).

Gli occupati dipendenti sono 271 mila e presentano una crescita ancora più pronunciata (+6,1%), proseguendo il trend del 2006. L'aumento del tasso di occupazione (che rappresenta il rapporto tra il numero degli occupati e la popolazione in età da lavoro, cioè di età compresa tra 15 e 64 anni) che ne deriva è di 1,7 punti (64,6%), indicatore che ora risulta intermedio tra quello del centro (62,3%) e quello del nord (66,7%).

Anche le **forze di lavoro** sono sensibilmente aumentate (+11 mila) sia per la maggior partecipazione attiva della popolazione (le non forze di lavoro in età attiva sono passate da 187 mila a 180 mila) sia per l'afflusso di forze di lavoro immigrate (la popolazione è aumentata di 6 mila unità).

Tab. n. 16 – Forze e non forze di lavoro in Umbria nel 2006 e nel 2007 –
Valori in migliaia

	2006	2007	Var. %
Maschi			
Occupati	205	210	2,5
Persone in cerca di occupazione	6	6	6,6
Totale forze lavoro	211	216	2,6
Non forze di lavoro <15 anni	56	57	1,2
Non forze lavoro >65 anni	80	81	0,9
Totale non forze di lavoro	207	205	-1,3
Femmine			
Occupati	150	157	4,7
Persone in cerca di occupazione	13	12	-13,9
Totale forze lavoro	163	168	3,2
Non forze di lavoro <15 anni	53	53	1,0
Non forze lavoro >65 anni	114	114	0,2
Totale non forze di lavoro	283	281	-0,8
Totale			
Occupati	355	367	3,4
Persone in cerca di occupazione	19	18	-7,9
Totale forze lavoro	374	385	2,9
Non forze di lavoro <15 anni	109	110	1,1
Non forze lavoro >65 anni	194	195	0,5
Totale non forze di lavoro	490	485	-1,0

Fonte: Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica generale della Regione Umbria su dati Osservatorio mercato del lavoro - ISTAT “Rilevazione sulle forze di lavoro Media 2007” – aprile 2008

Così come nel 2006, a produrre occupazione aggiuntiva è stata l'industria in senso stretto (+5 mila) e soprattutto il terziario (+11 mila, di cui 3 mila nel commercio); è continuata, invece, la progressiva contrazione dell'occupazione agricola (-2 mila) e anche le costruzioni, dopo i massimi del 2005 e del 2006, hanno fatto registrare una lieve flessione (-1.000). E' quindi ulteriormente aumentato il peso del terziario che occupa ora il 65% dei lavoratori umbri e calato ulteriormente quello del settore agricolo sceso al disotto del 3%. Con l'aumento delle forze di lavoro è salito il **tasso di attività** (che è il rapporto tra la popolazione cosiddetta attiva – occupati e persone in cerca di lavoro – sul totale della popolazione di età compresa tra 15 e 64 anni) al 67,7% portandosi quasi due punti al di sopra della media del Centro (65,8%) e a 1,4 punti da quella del Nord (69,1%).

L'aumento dell'occupazione superiore a quello delle forze di lavoro ha prodotto un'ulteriore importante contrazione della **disoccupazione** che è scesa a quota 18 mila (-1.000); il tasso di disoccupazione si è così ridotto di mezzo punto segnando il minimo storico del 4,6%, un valore intermedio tra quello del Centro (5,3%) e quello del Nord del paese (3,5%).

Tab. n. 17 – Occupazione per settore nel 2006 e nel 2007 in Umbria –
Valori in migliaia

	2006	2007	Var. %
Maschi			
Agricoltura	8	6	-23,7
Industria in senso stretto	57	60	5,6
Costruzioni	31	31	-0,4
Totale industria	88	91	3,5
Commercio	29	31	7,1
Altri servizi	80	82	2,4
Totale terziario	109	113	3,7
Femmine			
Agricoltura	5	4	-7,8
Industria in senso stretto	24	25	5,8
Costruzioni	2	1	-20,7
Totale industria	26	27	4,1
Commercio	23	25	6,3
Altri servizi	96	101	5,1
Totale terziario	119	126	5,3
Totale			
Agricoltura	13	11	-18,1
Industria in senso stretto	81	86	5,7
Costruzioni	33	32	-1,4
Totale industria	114	118	3,6
Commercio	53	56	6,7
Altri servizi	176	182	3,9
Totale terziario	228	239	4,5

Fonte: Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica generale della Regione Umbria su dati Osservatorio mercato del lavoro - ISTAT “Rilevazione sulle forze di lavoro Media 2007” – aprile 2008

Si conferma anche la presenza della nuova fase positiva per l'occupazione **femminile** che nel 2007 fa registrare un aumento medio di 7 mila unità con un incremento del tasso di occupazione che è ora pari al 55,5%; anche l'occupazione maschile è in crescita (+5 mila unità) e con un tasso di occupazione pari al 73,7%.

Le forze di lavoro **femminili** sono aumentate sensibilmente (+5 mila), così come il tasso di attività (59,7%). Per le donne, quindi, si è registrata anche una contrazione della disoccupazione che è scesa a quota 12 mila (-1.000) con conseguente importante flessione del tasso di disoccupazione che passa dal 8,3% al 6,9%.

Nel 2007 si è quindi assistito ad una consistente riduzione del gap di genere in tutti gli indicatori, anche se per la disoccupazione (-4,2) esso supera ancora la media nazionale. I dati del primo semestre 2008 rafforzano il momento positivo del mercato del lavoro in Umbria. Se si considerano le medie mobili dei dati trimestrali, in un orizzonte temporale quindi più ampio e con dati più “consistenti” rispetto alla semplice rilevazione trimestrale, nei 12 mesi che vanno da giugno 2007 a giugno 2008 sono aumentate le forze di lavoro del 3,9%, mentre l'occupazione è cresciuta di più, portando il numero di occupati a 376 mila unità, con un aumento del 4,6% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, mentre è ulteriormente diminuito il numero dei disoccupati.

Tab. n. 18 – Tassi di occupazione, di attività e di disoccupazione nel 2006 e nel 2007

	2006				2007			
	Maschi	Femmine	Totale	Gap di genere	Maschi	Femmine	Totale	Gap di genere
Tasso di occupazione 15-64 anni								
Umbria	72,3	53,4	62,9	18,9	73,7	55,5	64,6	18,2
Centro	72,9	51,3	62,0	21,6	73,0	51,8	62,3	21,2
Nord	75,9	56,4	66,2	19,5	76,3	56,8	66,7	19,5
Italia	70,5	46,3	58,4	24,2	70,7	46,6	58,7	24,1
Tasso di attività 15-64 anni								
Umbria	74,3	58,3	66,3	16,0	75,8	59,6	67,7	16,2
Centro	76,3	56,0	66,0	20,4	76,0	55,8	65,8	20,2
Nord	78,1	59,5	68,9	18,6	78,3	59,7	69,1	18,7
Italia	74,6	50,3	62,7	24,3	74,4	50,7	62,5	23,7
Tasso di disoccupazione								
Umbria	2,6	8,3	5,1	-5,6	2,7	6,9	4,6	-4,2
Centro	4,5	8,2	6,1	-3,8	3,9	7,2	5,3	-3,3
Nord	2,8	5,1	3,8	-2,4	2,6	4,7	3,5	-2,1
Italia	5,4	8,8	6,8	-3,4	4,9	7,9	6,1	-3,0

Fonte: Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica generale della Regione Umbria su dati Osservatorio mercato del lavoro - ISTAT “Rilevazione sulle forze di lavoro Media 2007” – aprile 2008

Tasso di attività: rapporto tra le Foze di lavoro e la popolazione attiva (15-64 anni)

Tasso di occupazione: Rapporto tra gli occupati e la popolazione attiva (15-64 anni)

Tasso di disoccupazione: Rapporto tra Disoccupati e Forze di lavoro

Sono quindi aumentati il tasso di attività, ora pari al 68,9%, il tasso di occupazione (65,8%) e si è ulteriormente ridotto il tasso di disoccupazione, sceso al 4,5%. La performance regionale è stata superiore sia al dato nazionale che a quello del centro Italia, e l'Umbria tende ad avvicinarsi ai tassi di attività e di occupazione del nord, dopo aver stabilmente superato quelli del centro.

Tab. n. 19 – Tassi di occupazione, di attività e di disoccupazione nel 2007 e nel 2008 – Medie mobili

	MASCHI			FEMMINE			TOTALE		
	Tasso attività (15-64)	Tasso Occupaz. (15-64)	Tasso disocc.	Tasso attività (15-64)	Tasso occupaz. (15-64)	Tasso Disocc.	Tasso attività (15-64)	Tasso occupaz. (15-64)	Tasso Disocc.
Media secondo semestre 2007 primo semestre 2008									
Umbria	76,9	74,6	3,1	60,9	57,1	6,3	68,9	65,8	4,5
Centro	76,4	73,0	4,3	57,0	52,6	7,8	66,6	62,7	5,8
Nord	78,4	76,2	2,7	60,4	57,3	5,1	69,5	66,9	3,7
Italia	74,6	70,6	5,2	51,5	47,1	8,4	63,0	58,8	6,5
Media secondo semestre 2006 primo semestre 2007									
Umbria	74,3	71,8	3,2	59,7	55,2	7,5	67,0	63,5	5,1
Centro	75,8	72,7	4,1	55,6	51,4	7,6	65,6	61,9	5,6
Nord	78,3	76,1	2,7	59,5	56,6	4,8	69,0	66,4	3,6
Italia	74,3	70,5	5,1	50,5	46,4	8,1	62,4	58,4	6,3

Fonte: Elaborazioni dell'Osservatorio del Mercato del lavoro della Regione Umbria

Anche con riferimento al genere, sono significativi i progressi sul versante dei tassi di occupazione e di attività femminile, anch'essi

ormai più prossimi ai valori del nord che a quelli del centro. Infine, va rilevato che rispetto all'andamento per settori la crescita occupazionale dell'ultimo trimestre è in gran parte dovuta all'industria.

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

A livello **nazionale** per il **2008**, alla luce dei primi effetti della crisi finanziaria internazionale, ci si attende, una crescita di segno negativo del PIL (-0,2% rispetto all'1,5% del 2007). La profonda crisi dei mercati finanziari penalizza l'economia italiana tanto sul fronte energetici della domanda interna, quanto su quello delle esportazioni. Il peggioramento del clima di fiducia frena l'espansione della **spesa per consumi delle famiglie**.

Le stime per l'Umbria, dopo un biennio particolarmente brillante e con ritmi di crescita superiori alla media nazionale, risentono inevitabilmente della crisi che si sta abbattendo su tutta l'economia mondiale, e che investirà soprattutto nel biennio 2008-2009 anche l'economia europea ed italiana. Si prevede quindi una crescita negativa del PIL (-0,4% nel 2008 e -0,5% nel 2009).

Tab. 20- Scenario di previsione al 2011 Umbria - Variazioni % a valori concatenati

	2008	2009	2010	2011
PIL ai prezzi di mercato	-0,4	-0,5	0,8	1,3
Spesa per consumi finali delle famiglie	-0,1	0,1	1,3	1,9
Spesa per consumi finali della ISP e della AA.PP.	1,2	0,4	0,6	0,4
Investimenti fissi lordi	0,6	-2,4	1,0	2,7
Esportazioni di beni	-0,2	-0,2	2,7	3,2
Importazioni di beni	-5,7	-5,3	0,5	1,5
Valore aggiunto totale ai prezzi base:	-0,4	-0,3	1,0	1,4
- <i>Agricoltura, Silvicultura e Pesca</i>	-4,3	-2,6	-1,1	-0,3
- <i>Industria</i>	-2,6	-1,9	0,0	0,8
- <i>Servizi</i>	0,4	0,4	1,6	1,7
Unità di lavoro	1,1	0,2	0,6	0,9
Rapporti caratteristici (%)				
Tasso di disoccupazione	5,4	6,2	6,0	5,6
Tasso di occupazione (*)	41,9	41,7	41,9	42,0
Tasso di attività (*)	44,3	44,4	44,6	44,5

(*) calcolato sulla popolazione presente totale

Fonte: Stime del Servizio Programmazione strategica generale della Regione Umbria e di Prometeia srl – *Novembre 2008*

Le previsioni sono comunque cariche d'incertezza, non essendo ovviamente del tutto prevedibili al momento ampiezza e durata della

crisi dei mercati finanziari e la sua portata sugli andamenti della congiuntura.

In particolare, dopo i buoni risultati ottenuti nel 2007 e nel primo semestre del 2008 (se si considerano i dati al netto del settore metalli) per l'Umbria è previsto, già nel 2008, un rallentamento del **commercio estero**, dovuto al ridimensionamento della domanda, che proseguirebbe anche nella prima parte del 2009. In caso di allentamento delle tensioni sui mercati internazionali, l'export dovrebbe iniziare a riprendersi verso la fine del 2009.

Come già accennato, un rallentamento è previsto anche per i **consumi**, che registrerebbero a livello nazionale nel 2008 un andamento negativo; anche per l'Umbria è previsto un calo, pur se meno sensibile, con un lieve miglioramento **nel 2009**.

Tab. 21- Scenario di previsione al 2011 Italia - Variazioni % a valori concatenati

	2008	2009	2010	2011
PIL ai prezzi di mercato	-0,2	0,4	0,8	1,3
Spesa per consumi finali delle famiglie	-0,8	-0,5	0,8	1,4
Spesa per consumi finali della ISP e della AA.PP.	1,0	0,4	0,5	0,4
Investimenti fissi lordi	-0,4	-3,2	0,3	2,1
Esportazioni di beni	0,7	0,6	3,5	3,9
Importazioni di beni	-1,5	-1,7	3,7	4,3
Valore aggiunto totale ai prezzi base:				
- Agricoltura, Silvicultura e Pesca	-0,2	-0,2	1,1	1,4
- Industria	1,9	0,6	0,5	0,5
- Servizi	-1,7	-1,1	0,6	1,3
	0,3	0,2	1,4	1,5
Unità di lavoro	0,8	-0,1	0,5	0,7
Rapporti caratteristici (%)				
Tasso di disoccupazione	6,8	7,5	7,4	7,1
Tasso di occupazione (*)	39,2	39,1	39,3	39,5
Tasso di attività (*)	42,1	42,2	42,4	42,5

(*) calcolato sulla popolazione presente totale

Fonte: Stime del Servizio Programmazione strategica generale della Regione Umbria e di Prometeia srl – *Novembre 2008*

Per quanto concerne gli **investimenti fissi lordi** totali le stime evidenziano una tenuta nel 2008, nel quadro di un generale rallentamento nazionale, mentre nel 2009 per l'Umbria si registrerebbe una riduzione del 2,4%.

Il **reddito disponibile** delle famiglie mostrerebbe una decelerazione generalizzata per tutta Italia; l'Umbria mostrerebbe un profilo di crescita analogo a quello nazionale a valori correnti e di sostanziale stasi a valori costanti.

Per il 2008 e per il prossimo biennio le **unità di lavoro totali** sono previste in crescita con ritmi meno intensi rispetto al recente passato; l'Umbria, dopo i notevoli progressi degli ultimi anni, manterrebbe un

profilo di crescita lievemente migliore del dato nazionale. Anche se gli effetti sull'occupazione della crisi finanziaria non sono al momento del tutto prevedibili, è prevista nel biennio 2008-2009, analogamente al dato nazionale, un lieve aumento del **tasso di disoccupazione** e una riduzione del **tasso di occupazione**.

In sostanza l'Umbria, al pari delle altre regioni, si appresta a vivere le **turbolenze della crisi finanziaria** e i suoi presumibili effetti sugli andamenti congiunturali, pur se con alcune specificità e sottolineature. A fronte di un **irrobustimento della capacità di agganciare positivamente le dinamiche congiunturali** dei principali aggregati macroeconomici (PIL, export, performance del mercato del lavoro), sullo sfondo ci sono alcuni aspetti positivi accanto ad alcune criticità "storiche" dell'economia regionale.

Gli aspetti positivi riguardano un **irrobustimento della struttura produttiva**, che negli ultimi anni ha visto l'affermarsi di un nucleo di medie imprese che hanno conosciuto significativi sviluppi, una capacità di creazione di posti di lavoro più alta della media nazionale che ha permesso di assorbire, anche dopo l'attenuarsi dell'effetto ricostruzione, la forte espansione demografica che interessa l'Umbria da ormai almeno un quinquennio.

Restano però le criticità "storiche", a partire dal persistere di un differenziale negativo in termini di **produttività** del lavoro rispetto alla media italiana ed ancor più al dato del Centro-Nord, di cui si parla nel Capitolo 2, e che rappresenta una delle principali sfide della nuova fase del Patto per lo sviluppo. Permangono poi un non elevato grado di apertura verso l'estero (anche se in crescita) e il basso livello della spesa privata in R&S in rapporto al PIL, dati questi più volte analizzati ad esempio nel RUICS e nell'analisi del posizionamento dell'Umbria nel Commercio internazionale.

Il rafforzamento del quadro congiunturale e strutturale registratosi negli ultimi anni, nei momenti non particolarmente brillanti che attendono il prossimo futuro, può costituire **un utile volano** per affrontare con decisione queste criticità, incidendo in modo strutturale sulla capacità competitiva del sistema economico umbro.

Capitolo 2 Le grandi questioni regionali

2.1 Le azioni regionali per contrastare la crisi economica

Gli sviluppi della crisi finanziaria globale – di cui si è diffusamente trattato nel Capitolo 1 – comportano una accelerazione ed una accentuazione del ciclo recessivo i cui primi segni, soprattutto nel nostro Paese, si erano già palesati nella prima metà del 2008, determinando una ulteriore caduta dei livelli di fiducia e delle aspettative di consumatori ed imprese. Il complesso degli interventi messi in atto dalle banche centrali e dai governi nazionali in favore degli istituti di credito ha evitato il collasso sistemico, ma ancora non appare in grado di ripristinare livelli ordinari di funzionamento dei mercati finanziari e dei rapporti interbancari.

Come conseguenza del riassetto complessivo della struttura patrimoniale degli istituti di credito rischia di determinarsi un sostanziale processo di razionamento del credito che andrebbe ad aggiungersi all'effetto che gli alti tassi, derivanti dagli aumentati costi della provvista interbancaria, determinano sui conti economici delle imprese. Un insieme di fenomeni, che con marcate caratteristiche di "pro-ciclicità", stanno ricadendo pesantemente sul sistema delle piccole e medie imprese ed in particolare sulle imprese di minori dimensioni.

In questo contesto l'azione della Regione – nell'ambito dei limiti rappresentati dagli strumenti e dalle competenze di cui dispone – deve essere orientata ad attivare un **ampio spettro di politiche e di correlati strumenti di intervento** per contenere al massimo gli impatti che la crisi finanziaria e la recessione economica andranno a determinare sul sistema produttivo.

L'obiettivo è quello di predisporre un **quadro organico di interventi collegato da una visione d'insieme** che possa contribuire a sostenere le imprese in funzione del manifestarsi di varie situazioni di criticità aziendale.

Richiamando quanto già accennato al Cap. 1, è importante che le misure da mettere in campo discendano da una attenta analisi – il più possibile partecipata e condivisa con il partenariato economico-sociale – dell'effettivo e specifico impatto della crisi finanziaria sul sistema produttivo umbro. In prima battuta, possono individuarsi i seguenti strumenti fondamentali di intervento.

Accesso al credito e consolidamento finanziario delle imprese

L'accesso al credito delle piccole e medie imprese economicamente sane di tutti i settori produttivi, ivi compresi commercio turismo ed agricoltura, rappresenta, in presenza di un ciclo economico recessivo e di una possibile restrizione dei finanziamenti bancari, una delle priorità delle politiche regionali.

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

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

Lo strumento è rappresentato da interventi di garanzia prevalentemente attivati nella forma di cogaranzie, controgaranzie da Gepafin Spa in raccordo con il sistema regionale di garanzia fidi.

Le risorse utilizzabili sono costituite da una quota dei fondi regionali di ingegneria finanziaria gestiti da Gepafin Spa.

Una prima stima di tali risorse ammonta a 5 milioni di euro con una attivazione prevedibile di finanziamenti che va da un minimo di 80 milioni di euro ad oltre 200 milioni di euro.

Al fine di innalzare ulteriormente l'effetto di leva si ritiene opportuno richiedere la partecipazione all'intervento da parte degli istituti di credito e di altre istituzioni pubbliche e private per una quota consistente che possa raggiungere il plafond regionale.

Le tipologie degli interventi che si ritiene possano essere attivati, anche in combinazione tra loro, fanno riferimento essenzialmente:

- al mantenimento ed ampliamento delle linee di credito a breve termine sottoforma di anticipazioni a favore delle imprese a fronte dell'allungamento prevedibile dei termini di pagamento e delle conseguenti maggiori necessità di liquidità;
- ad operazioni di consolidamento a medio e lungo termine dell'esposizione finanziaria derivante dall'effettuazione di investimenti.

Particolari modalità tecniche dovranno essere previste per tenere conto di alcune specificità settoriali oltre che della necessità di sostenere imprese a fronte di effettivi fabbisogni commerciali e produttivi.

L'attivazione dei pacchetti di garanzia dovrà essere accompagnata all'applicazione di condizioni standard di tasso di interesse finalizzate a contenere gli oneri finanziari applicati. Tali condizioni sono oggetto di accordo con gli istituti finanziari.

Al fine di massimizzare l'efficacia e la coerenza del pacchetto di misure immediatamente attivabile, dovranno essere verificate tutte le possibili integrazioni con gli interventi in corso di programmazione a livello nazionale, ed in particolare:

- la previsione del potenziamento del fondo centrale di garanzia, la cui dotazione sarà portata a 600 milioni di euro;
- eventuali misure finalizzate alla capitalizzazione dei confidi.

Occorrerà altresì tenere conto delle preannunciate modifiche di norme comunitarie in tema di **aiuti di stato**.

Interventi previsti dalla legislazione vigente

L'obiettivo di facilitare l'accesso al credito delle imprese dell'artigianato, del commercio e del terziario, delle imprese cooperative viene perseguito attraverso l'incremento della dotazione finanziaria nell'ambito del bilancio 2009 degli interventi previsti dalla legislazione regionale vigente ed in particolare:

- Legge regionale 5/90 Testo Unico dell'artigianato per contributi in conto interessi alle imprese su operazioni di liquidità e finanziamenti destinati al potenziamento dei fondi rischi delle cooperative artigiane di garanzia e del Consorzio Regionale Fidi;
- Legge regionale 12/97 - commercio e terziario - per contributi in conto interessi a fronte di finanziamenti per investimenti;
- Legge regionale 24/97 – cooperazione – per il potenziamento dei fondi rischi delle strutture di garanzia e la concessione di contributi in conto interessi.

Si prevede inoltre l'utilizzazione delle risorse e l'attivazione degli interventi previsti dal fondo di garanzia per le imprese artigiane di cui alla legge 1068/64 in precedenza gestito da Artigiancassa Spa, nonché l'attivazione degli strumenti di intervento sui consorzi fidi di cui alla legge 887/82 per il settore del commercio e del terziario.

Ammortizzatori sociali in deroga

E' necessario attenuare per quanto possibile gli eventuali impatti della crisi sulla condizione dei lavoratori ed in particolare attraverso l'utilizzo dello strumento della Cassa Integrazione Guadagni in deroga per coloro che sono sprovvisti dei normali ammortizzatori sociali. A tale scopo è necessario attivare le procedure con il Ministro del Lavoro per incrementare in modo consistente nel 2009 la dotazione finanziaria assegnata alla Regione Umbria per il 2008 (Risorse aggiuntive per il 2008 assegnate con accordo del 12 novembre 2008, 3 milioni di euro, che si aggiungono ai 2 milioni precedentemente stanziati).

La gravità e l'ampiezza degli effetti recessivi su tutti i settori dell'economia richiedono senza indugio l'avvio delle procedure per la

rivisitazione dell'accordo regionale preesistente e la revisione delle modalità di attivazione degli ammortizzatori al fine di definire criteri che ne consentano l'utilizzo indipendentemente dai settori produttivi, dalle dimensioni dell'impresa e dalle tipologie dei rapporti di lavoro.

Accompagnamento e tutoraggio

Il manifestarsi di situazioni di difficoltà non solo di carattere temporaneo può richiedere una serie di interventi più articolati, legati alla specificità delle singole imprese, per la ripresa/riconversione dell'attività produttiva cercando di attenuarne gli impatti sul sistema oltre che sui lavoratori.

Viene attivata a tale scopo una forma di intervento a due stadi consistente nella possibilità di mettere a disposizione professionalità qualificate, attraverso un contributo ai costi ovvero "voucher" da erogare all'impresa richiedente.

Gli interventi ipotizzabili sono articolati in due distinte fasi:

- una diagnosi delle criticità e delle cause della crisi – **check up aziendale** - da attuare attraverso *expertise* di professionisti qualificati in un ristretto lasso temporale (max. 30 giorni);
- in esito al check up ed in presenza di concrete prospettive di proseguimento/ristrutturazione dell'attività produttiva aziendale è previsto il sostegno finanziario per l'acquisizione di professionalità manageriali specializzate – anche nella forma del temporary management – per un periodo di tempo limitato per la gestione dell'azienda ovvero per il tutoraggio e l'affiancamento di professionalità qualificate nella gestione d'impresa.

Tali tipologie rispondono altresì alle esigenze, già individuate nell'ambito del protocollo di intesa Regione Istituti di credito sulla gestione delle crisi reversibili di impresa, di un sistema di interventi anche di tipo preventivo rispetto alla crisi finanziaria conclamata, centrati sulla praticabilità di tutte le possibili opzioni per la riconversione, ristrutturazione, nonché riposizionamento dell'attività d'impresa.

Formazione addetti ed imprenditori

In funzione della natura e delle caratteristiche degli interventi e dei programmi predisposti dalle imprese anche grazie all'utilizzo delle professionalità di cui al punto precedente, è prevista la possibilità di attivare percorsi formativi di accompagnamento per gli addetti, manager, imprenditori nelle forme più flessibili e personalizzate consentite dall'attuale contesto normativo. Si tratta di azioni formative mirate ad accompagnare la realizzazione dei piani di ristrutturazione, riconversione, riposizionamento sopra definiti.

Nel complesso il sistema Regione, Provincia di Perugia e di Terni, sta completando l'attivazione delle prime tre annualità del POR FSE 2007-2013 per un importo di spesa pubblica complessiva pari a 94 milioni di euro, che si concentrerà tra la fine del 2008 e la primavera del 2010. E' stimabile che almeno il 60% di tali risorse come più o meno direttamente connesso al sostegno delle attività produttive attraverso l'adattabilità dei lavoratori anche nei casi di esigenze di ristrutturazioni e riconversioni industriali (circa 19 milioni di euro) e con la preparazione all'occupabilità delle diverse categorie di disoccupati e non occupati (circa 30 milioni di euro).

Tuttavia resta insostenibile con le sole risorse disponibili il fabbisogno di formazione che dovrà accompagnare l'incremento significativo di situazioni di crisi aziendale e settoriale. Ne deriva che a partire dal Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione occorre puntare al reperimento di una dotazione importante di risorse per azioni di formazione che costituiscano la base per politiche attive ad integrazione degli ammortizzatori sociali.

2.2 Il rilancio del Patto per lo sviluppo dell'Umbria

Le ragioni per un rilancio del Patto sono, nella sostanza, le stesse che portarono nel 2002 alla sua proposizione e stipula e nel 2006 alla reiterazione con il Patto seconda fase. Anzi, rispetto a sei anni fa, tali ragioni **si sono ulteriormente** "irrobustite". Le complessità da governare e le sfide conseguenti si sono moltiplicate, sia per il non favorevole andamento economico e politico-istituzionale sopra richiamato, sia principalmente per via dell'intensificarsi dei **quattro "motori"** del cambiamento macroambientale:

1. la **globalizzazione**, con l'accentuarsi della competizione internazionale e del confronto tra sistemi territoriali a tutti i livelli; si pensi a Paesi come la Cina e l'India, ma anche la Russia ed il Brasile, rispetto a 6-8 anni fa;
2. la **rivoluzione scientifica e tecnologica**, con sviluppi che originano innovazione a ritmo sempre più rapido, contribuendo a creare un divario crescente tra la conoscenza rilevante esistente e quella posseduta;
3. l'**accelerazione**, in termini di progressiva riduzione dei cicli di vita di una soluzione organizzativa, delle competenze, di un prodotto, di un servizio;
4. la progressiva variazione del **mix demografico**, laddove andamenti demografici diversi e intensi fenomeni di immigrazione determinano progressive miscele di razze e culture.

I quattro motori del cambiamento

Questi fenomeni originano sempre più **condizioni di discontinuità** rispetto ai modi di operare e di governare ereditati dal passato.

Ciò richiede per l'Umbria una classe dirigente matura e consapevole che, al di là delle diverse opinioni ed anche dei possibili conflitti, sappia leggere bene il posizionamento dell'Umbria, le conseguenti linee di azione, assumendosi i relativi impegni, all'interno della scelta strategica del Patto, tenendo conto però che esso non può incidere su tutte le questioni.

Dunque per intensificare lo sforzo verso il perseguimento di una strategia di sviluppo dell'Umbria, pre-condizione necessaria è il conseguimento di un adeguato grado di **consapevolezza ed assunzione di responsabilità**.

Qualunque progetto di crescita e di competitività si caratterizza infatti in primo luogo per la capacità di far confluire gli sforzi di tutti gli attori pubblici e privati coinvolti, a qualunque livello di responsabilità, attorno ad obiettivi strategici consapevolmente e costantemente valutati e condivisi; in secondo luogo per la capacità di sostenerli in termini decisionali ed economici, anche sperimentando nuovi modelli procedurali, organizzativi, gestionali. E' la "quintessenza" del Patto per lo sviluppo dell'Umbria, che va dunque riproposto e potenziato.

In termini "strategici" andrà posta maggior attenzione e impegno su:

- una più chiara definizione e consapevolezza della **missione e della visione del futuro** dell'Umbria, rispetto alla quale essenziale è una forte condivisione di base;
- far transitare meglio il Patto ed il suo significato – anche al fine di favorirne il radicamento – nel complesso della realtà regionale, realizzando altresì un più forte coinvolgimento del sistema degli **attori pubblici** regionali, in primis gli Enti locali, i quali, aderendo al Patto, devono regolare di conseguenza la propria azione amministrativa, altrimenti tutto si restringe al Tavolo del Patto, non costituendo quindi un arricchimento per la società regionale;
- una maggior focalizzazione sul tema cruciale della **crescita della produttività**, concentrandosi sia sulla individuazione e rimozione dei fattori inibitori che sulla promozione dei fattori di miglioramento; la necessaria attenzione al tema della produttività va sempre coniugata con il sostegno ai percorsi di **inclusione sociale**;
- un rinnovato impegno nella definizione condivisa e nell'attuazione dei **Progetti caratterizzanti** del Patto, in merito ai quali una buona parte di lavoro è stato già svolto, valutandone l'attualità e, di conseguenza, la eventualità di procedere ad aggiornamenti e/o modifiche;

- la definizione di metodi ed indicatori utili alla **misurazione dei risultati** ed all'adozione di eventuali interventi correttivi (Controllo strategico).

Importante risulta altresì una attenta riflessione sull'Umbria come facente parte di quel modello socio-politico (ed in parte anche economico) che caratterizza **le regioni del Centro Italia** - sostanzialmente Umbria, Marche e Toscana più l'Emilia-Romagna - sulla sua attualità e funzionalità rispetto ai cambiamenti strutturali in corso, al fine di meglio definire la visione di cui sopra e di confrontarsi in misura costruttiva con le realtà circostanti.

Tanto la "questione settentrionale" quanto le problematiche di ordine sociale ed economico del Mezzogiorno sono da tempo al centro dell'attenzione. Sulle regioni del Centro pare invece essersi steso una sorta di silenzio, quasi che si tratti di realtà obsolete o comunque statiche e dunque "scontate" nei loro caratteri e nelle loro identità. Va invece stimolata l'analisi e lo studio di queste realtà, evitando di parlare di modelli e di geopolitica, rivalutando quella che è una visione socio-politica che tiene insieme sviluppo e qualità sociale ed ambientale.

Le regioni di cui si parla, in effetti, non figurano certo agli ultimi posti nelle graduatorie relative alla capacità di innovazione ed alla competitività in Italia.

Al tempo stesso non va data per scontata tanto l'adeguatezza del modello "Italia centrale" quanto la sua tenuta - anche dal punto di vista socio-politico - di fronte agli sconvolgimenti che derivano dai processi sopra elencati, segnatamente quelli della globalizzazione e dell'immigrazione. E' quindi importante **riattivare una analisi seria** su tale modello socio-economico e, in particolare, sul come una regione come l'Umbria possa "stare" dentro questa realtà e reggere le conseguenti sfide, attivando e promuovendo tutte quelle forme di **interregionalità** che possano rappresentare un valore aggiunto - per certi versi anche un "traino" - per il sistema-Umbria, a partire da settori cruciali come quelli della ricerca e delle infrastrutture per lo sviluppo.

L'esperienza condotta dall'inizio della seconda fase del Patto e relativamente ai dieci Progetti caratterizzanti dello stesso, unitamente ad alcune critiche ed ai suggerimenti formulati dalle Parti, rappresentano senz'altro la base di partenza per le conseguenti riflessioni in merito ai miglioramenti da apportare.

I punti di fondo riguardano 1) la questione che potrebbe definirsi "**fin dove deve/può arrivare** la concertazione" e quindi dei relativi criteri di priorità e limiti di applicabilità e 2) la corrispondenza tra le priorità concordate e la **tempestività nella relativa fase di attuazione**.

1) *Priorità e limiti della concertazione* – Con il Patto seconda fase si convenne di riportare la concertazione più sul **livello "politico" del**

Tavolo generale, concentrandola al tempo stesso sulla condivisione delle valutazioni e delle conseguenti linee strategiche di azione. Venivano comunque mantenuti i Tavoli tematici, finalizzati ad una attività istruttoria rispetto al Tavolo generale e/o di approfondimento tecnico delle tematiche da trattarsi.

In realtà i Tavoli tematici non hanno mai operato e ciò ha comportato – secondo alcuni – una sorta di “ingolfamento” del Tavolo generale ed un contestuale impoverimento del partenariato, costretto nei tempi e modalità proprie di tale sede.

A fronte di tali obiezioni, si tratta di stabilire se, fermo restando che la discussione sulle strategie e le relative scelte restano in capo al Tavolo generale, si voglia anche mantenere una attività di partenariato, cioè di costruzione condivisa (per quanto riguarda la Regione) delle proposte di leggi e atti, limitatamente a quelle di maggior rilievo politico-programmatico e più corrispondenti alle priorità concordate. **Rispondendo positivamente a tale questione**, allora è evidente come tale attività non possa utilmente svolgersi in sede di Tavolo generale, ma richieda una effettiva attivazione di un'altra sede.

Richiamata l'esperienza dei Tavoli tematici, che in molti casi – per il fatto di essere più d'uno – ha rappresentato un fattore di dispersione e volendo favorire uno snellimento delle procedure e dei lavori, si valorizzerà il ruolo del **Comitato di Indirizzo e Sorveglianza** che oltre ai compiti già svolti di monitoraggio, studio e approfondimento aggiungerà anche funzioni di istruttoria e di analisi “sistematica” di tematiche e proposte di atti (attività del resto già svolta, per esempio, in occasione dei Progetti caratterizzanti), a supporto della successiva discussione a livello di Tavolo generale.

L'attribuzione di tali compiti al Comitato non impedisce – naturalmente – che permanga l'operatività di sedi di concertazione specifica di natura settoriale, quali il **Tavolo verde ed il Tavolo delle costruzioni**.

A sua volta, il **Tavolo generale**, per meglio svolgere le funzioni che gli sono proprie, *dovrà ridurre* il numero dei partecipanti, prevedendo non più di due rappresentanti per soggetto firmatario del Patto, oltre agli Assessori regionali ed alle strutture tecniche di supporto alla concertazione.

In ogni caso, vanno comunque definiti i “limiti” del partenariato, cioè i confini entro i quali sia utile ed abbia quindi senso ricercare la condivisione, oltre i quali si rischia di sconfinare in una sorta di consociativismo neo-corporativo.

2) *Tempestività di attuazione* - Quello dei tempi è un aspetto sostanziale, che rischia spesso di ridurre l'efficacia delle azioni e degli interventi concordati in sede di Patto.

E' comunque opportuno specificare che, talvolta, come nel caso dei Servizi pubblici locali o della riforma endoregionale e delle Comunità Montane, la difficoltà dell'attuazione deriva anche dalla mancata definizione delle normative a livello nazionale, alle quali è necessario o opportuno rifarsi. In altri casi, come per la legge sulle Politiche industriali (peraltro già preadottata dalla Giunta regionale), la mancata approvazione non ha comunque comportato il venir meno di interventi a favore delle imprese e l'adozione dei relativi bandi, in gran parte riconducibili a scelte strategiche (oggetto di concertazione nell'ambito delle discussioni del Patto) effettuate in sede di predisposizione ed attuazione dei Programmi comunitari.

Il primo modo per porre rimedio a questo problema resta quello di **individuare non molti obiettivi**, in modo da poter concentrare su di essi energie e risorse.

Occorre poi, evidentemente, porre maggior attenzione:

- al potenziamento delle **capacità operative tecniche** che chiamano fortemente in causa la tecnostuttura e le Agenzie regionali, in termini sia di condivisione sostanziale degli obiettivi dell'Ente sia di competenze, attitudini, assetto organizzativo;
- alla costruzione delle **condizioni politico-istituzionali** di attuazione, per le quali un aspetto centrale viene rivestito dal tema del rapporto Giunta-Consiglio. Il problema è come tenere insieme l'autonomia sovrana del Consiglio e gli esiti del partenariato, al fine di giungere in tempi ragionevoli all'attuazione di quanto concordato. A tal fine, in coerenza con le rispettive prerogative istituzionali nell'ambito del rapporto Giunta-Consiglio, esso va affrontato valorizzando in tal senso le pertinenti disposizioni contenute nello Statuto della Regione.

Viene spesso lamentato dai soggetti socio-economici il fatto che nei territori non si ritrova la necessaria coerenza con quanto condiviso ai Tavoli del Patto, fatto tenendo conto che i Tavoli territoriali risultano inattivi da lungo tempo. Anche qui, ferma restando **l'autonomia degli Enti Locali**, è evidente che, se scelgono di firmare il Patto accettano logicamente di vincolarsi ad obiettivi che sono condivisi. E' d'altra parte vero che il Patto viene firmato non da tutti gli Enti locali ma da una loro rappresentanza e questo chiama in causa la necessità di un più attento lavoro di "veicolazione" presso tutti gli Enti delle valutazioni e scelte del Patto.

Inoltre, è opportuno che l'auspicata **ripresa dei lavori dei Tavoli territoriali**, all'interno della strumentazione e delle procedure disegnate dalla legge di riforma endoregionale (ATI), avvenga a

**I tavoli
territoriali**

partire dalla elaborazione di un programma territoriale, snello e mirato, basato su elementi di analisi socio-economica di ciascuna area territoriale. A tal fine una risorsa preziosa è rappresentata dalla operatività della Agenzia regionale di ricerca (Aur), mentre – in conformità con i compiti ad essa assegnati nel documento di indirizzo sulla riforma delle Agenzie – Sviluppo Umbria dovrà assicurare il supporto tecnico-metodologico per l'animazione e l'elaborazione di programmi e progetti di sviluppo locale.

2.3 Il federalismo fiscale: prospettive di attuazione

Con il rinnovo delle Camere ed il conseguente cambio di Governo è tornato alla ribalta il tema del federalismo fiscale.

In particolare l'attenzione si concentra sulla proposta di disegno di legge delega approvato dal Governo il 3 ottobre 2008 **“Attuazione dell'art.119 della costituzione: Delega al governo in materia di federalismo fiscale”**.

Il nuovo art. 119 riformula il sistema di finanziamento degli enti territoriali con l'intento di rafforzarne l'autonomia finanziaria. Nei primi 4 commi, delinea la modalità di finanziamento delle attività degli enti territoriali (comuni, province, città metropolitane e regioni) stabilendo per essi l'attribuzione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite, individuando nei tributi ed entrate propri, nella compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al territorio dell'ente, nel fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, le fonti di finanziamento delle attività degli enti territoriali. Con il quinto comma specifica un'attività di intervento finanziario dello Stato a integrazione delle risorse ordinarie degli enti territoriali, riferita a finalità di solidarietà e di sviluppo che integrano e si aggiungono, ma non sostituiscono, quanto è previsto a salvaguardia dei diritti fondamentali garantiti nei commi precedenti. Infine, con il sesto comma, regola la capacità di indebitamento autonoma degli enti territoriali limitandola alle spese di investimento.

Prima di tutto, va chiarito cosa sia (o dovrebbe essere) il federalismo fiscale e cosa possa significare per una regione come l'Umbria, (evitando per ora di addentrarsi in simulazioni che potranno invece essere utili una volta che sia più avanzato il processo normativo di riferimento). Il federalismo fiscale non significa che ogni regione si possa tenere i soldi che produce, e con quelli, più (oppure meno) qualcosa a titolo di perequazione, far quadrare i conti della spesa. In quanto **“teoria economica dei differenti livelli di governo”** essa prevede che debba esservi una corrispondenza tra la responsabilità politico-amministrativa di governo locale e l'onere/responsabilità di

imporre imposte locali. Non è però necessario disporre di una totale autonomia tributaria, posto che non è tanto rilevante la percentuale di gettito da tributi propri sul totale delle risorse, quanto la **copertura della spesa marginale** (cioè la variazione, positiva o negativa, di spesa associata ad una corrispondente variazione nel livello qualitativo di fornitura dei servizi) con tributi locali, ai fini della responsabilizzazione degli amministratori locali.

Ciò significa che gli enti territoriali possono essere consistentemente finanziati da trasferimenti (si pensi alla perequazione) senza che necessariamente venga meno l'aspetto della responsabilizzazione, legato invece alla esistenza di *gradi di libertà* nella politica tributaria locale. Dunque la chiave di volta del federalismo fiscale risiederebbe nella **responsabilizzazione del decisore politico**, così che, *al margine*, gli elettori siano in grado di collegare strettamente i benefici correlati alla fruizione dei servizi pubblici *locali*, derivanti dalle scelte dei politici *locali*, con i relativi costi finanziati tramite le imposte *locali*.

Sta di fatto che in Italia il federalismo fiscale è sempre più inteso – da parte delle regioni ricche del Nord – come mezzo per trattenere sul proprio territorio una più ampia quota delle risorse ivi generate, riducendo quindi il livello di redistribuzione interregionale. E' evidente il ruolo essenziale rivestito dal grado di perequazione ai fini della garanzia dei relativi cittadini a fruire di livelli adeguati almeno per i servizi più importanti (sanità, sociale, istruzione, in primis). Il fondo di perequazione avrà infatti una importanza decisiva ai fini della tutela delle regioni che o sono in ritardo di sviluppo, quali quelle del sud, o hanno una piccola dimensione territoriale, come l'Umbria.

In estrema sintesi i **principali contenuti del ddl Calderoli** possono quindi essere così riassunti.

- Essa prevede un trattamento particolare per tre funzioni di spesa: **assistenza sanitaria, istruzione e assistenza sociale**. Per queste tre funzioni lo Stato ha competenza esclusiva nel determinare i livelli essenziali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lettera m, art. 117). Queste spese saranno finanziate con entrate proprie e compartecipazioni e, in caso di insufficienza del gettito tributario, mediante il ricorso al fondo perequativo.
- Per queste tre funzioni **l'ammontare delle spese e dei relativi finanziamenti viene determinato nel rispetto dei costi standard** associati ai livelli essenziali di prestazioni fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienza e appropriatezza. Quindi per sanità, istruzione e assistenza, l'obiettivo è quello di garantire il "finanziamento integrale", sulla base dei costi standard, delle prestazioni essenziali. Il

**Il ddl del
Governo**

finanziamento avverrà col gettito dell'Irap – che però sarà sostituita con altri tributi propri regionali da individuare – poi con la compartecipazione regionale all'Irpef e all'Iva e con aliquote del Fondo perequativo. I livelli essenziali saranno garantiti uniformemente in tutta Italia. Il Fondo perequativo sarà alimentato dal gettito della compartecipazione regionale all'Iva e con quote della nuova «aliquota media di equilibrio» dell'addizionale regionale all'Irpef. Le quote del Fondo saranno assegnate senza vincolo di destinazione. Per quanto riguarda i **tempi di attuazione**, nella proposta Calderoli si afferma che per le spese “protette” l'utilizzo dei criteri avverrà a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali, mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard in un “**periodo di tempo sostenibile**”.

- Per le **altre funzioni** (non rientranti nell'ambito della lett. m e della lettera p dell'art. 117) extra sanità, istruzione e assistenza) il finanziamento avverrà mediante l'attribuzione di una compartecipazione IRPEF e/o un'addizionale IRPEF, con aliquota fissata in modo che il gettito complessivo nazionale sia di dimensione equivalente all'ammontare degli attuali trasferimenti alle Regioni che sono contemporaneamente soppressi (aliquota di equilibrio). L'intento è quello di prevedere un meccanismo di perequazione volto a ridurre, senza precisare in quale misura, i **divari di capacità fiscale procapite tra i territori**. Per quanto riguarda i tempi di attuazione, nella proposta Calderoli si afferma che per le spese non protette il regime transitorio durerà 5 anni. In sintesi quindi per queste funzioni, la protezione sarà minore, limitandosi ad una perequazione parziale della sola capacità fiscale.
- Per il finanziamento del **trasporto pubblico locale**, si prevede un trattamento a parte, ovvero si terrà conto della fornitura di «un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard per l'offerta del servizio». Si tratta di una formulazione vaga che indica soltanto una certa attenzione al finanziamento del TPL.
- Altro capitolo aperto riguarda **le funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane**. Lo Stato individua i tributi propri locali, ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili, le aliquote valide in tutta Italia. Le Regioni potranno istituire nuovi tributi comunali e provinciali, indicando gli ambiti di autonomia. Gli enti locali, a loro volta, potranno modificare le aliquote di tributi loro assegnati e introdurre agevolazioni. E avranno «piena autonomia» nel determinare le

tariffe per prestazioni e servizi offerti «anche su richiesta dei cittadini». Capacità fiscali e costi standard saranno insomma anche per gli enti locali le basi per il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni, grazie ai tributi propri, alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e regionali e al Fondo perequativo.

A partire da questi, che sono i principi fondamentali del “federalismo fiscale” nella proposta del Governo, e dopo il dibattito parlamentare, entro 24 mesi dall’approvazione della legge, dovranno essere emanati i decreti legislativi di attuazione, su cui si giocherà gran parte dei reali contenuti in termini di complessivo sistema di finanziamento delle regioni e degli enti locali.

Per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi e per l’attuazione degli stessi, sarà fondamentale la **condivisione di basi informative** finanziarie e tributarie a supporto delle simulazioni e del calcolo di costi standard. A questo riguardo, ancora permane un ampio **quadro d’incertezza**.

Parere della Conferenza unificata

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome prende atto che con il provvedimento approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 11/09/2008 si è concretamente avviato il processo di attuazione dell’art. 119 della Costituzione. Nella consapevolezza che occorre accompagnare tale provvedimento con altri urgenti processi di riforma - quali l’attuazione dell’art. 117, comma 2, lettera p) della Costituzione ed il nuovo ordinamento degli enti locali, la disciplina delle funzioni delle città metropolitane e, nel più generale contesto di riforma istituzionale, il superamento dell’attuale bicameralismo - le Regioni riconoscono che il metodo finora seguito dal Governo ha consentito un efficace confronto fra i soggetti istituzionali protagonisti del processo di attuazione del federalismo fiscale. Come è evidente, però, siamo al primo passo di tale processo. Nel merito e sul contenuto del provvedimento si registra favorevolmente che esso riprende in modo sostanziale numerosi elementi della proposta delle Regioni del febbraio 2007. Quindi, le Regioni e le Province autonome esprimono un parere positivo sui principi contenuti nel provvedimento in esame, principi sui quali le Regioni rivendicano una verificabile paternità, con particolare riferimento alla tutela dei diritti costituzionali dei cittadini.

Tuttavia, la condivisione di tali principi è condizione indispensabile ma non sufficiente per esprimere un parere compiuto sull’intero processo. Occorrono garanzie puntuali da parte del Governo, oltre a quelle già recepite per esempio attraverso emendamenti proposti dalle Regioni. Occorre che la fase attuativa del provvedimento e la stesura dei

decreti legislativi, con particolare riferimento alle dotazioni di risorse, alla definizione dei LEA e dei LEP, alla determinazione dei fabbisogni standard, avvenga attraverso un percorso condiviso da Governo, Regioni e autonomie locali. Dunque, non può esservi delega in bianco. Pertanto il parere delle Regioni e delle Province autonome sull'intero processo del federalismo fiscale sarà compiuto solo quando le suddette precise garanzie e gli impegni che il Governo si è reso disponibile ad assumere saranno concretamente verificati. Anche perché solo in questo modo sarà evidente se ai principi corrisponderà un assetto coerente e finanziariamente sostenibile.

A questo proposito le Regioni e le Province autonome ritengono anche necessario trovare le forme più adeguate per una corretta e positiva interlocuzione con il Parlamento, nel pieno rispetto delle sue prerogative. Le relazioni finanziarie tra Stato, Regioni ed enti locali e la chiarezza e le garanzie sulle risorse sono, da un lato, essenziali nel dare coerenza ai principi enunciati dal provvedimento; dall'altro, tale chiarezza evita che i dati finanziari presi a riferimento nell'avvio del processo incorporino il presupposto inaccettabile della manovra di bilancio sulla spesa sanitaria, per esempio. L'impegno di attuare una profonda riforma che coinvolgerà l'assetto istituzionale e finanziario del Paese trova la piena e consapevole disponibilità delle Regioni e delle Province autonome da ormai due legislature. Le Regioni e le Province autonome ribadiscono la necessità di avviare questo fondamentale processo di modernizzazione del Paese. Processo che rappresenta anche un'occasione sia di rinforzare i principi di responsabilità, efficienza, equità e solidarietà, sia di riduzione dei divari tra nord e sud del Paese.

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

Un primo aspetto di grande importanza risiede nell'aver "i conti in ordine": la spesa pubblica, i livelli di indebitamento, il livello attuale di pressione fiscale, i *ratios* di bilancio, tutti questi "fondamentali" sono rassicuranti, come attestato dall'assenza di *deficit* sanitari e dai *rating* delle principali agenzie. E' importante però anche essere attrezzati in termini di cultura di governo e strumenti di programmazione

La ridotta dimensione territoriale, la scarsa capacità fiscale e tassi di crescita che hanno bisogno di essere irrobustiti pongono chiaramente la nostra regione in condizione di non autosufficienza nel rapporto gettito fiscale/spesa pubblica.

E' però importante notare come il **supero di spesa rispetto al gettito è correlato** ad un **alto livello di servizi** e quindi **non a condizioni di inefficienza e di spreco**, legittimando quindi l'Umbria a reclamare un **federalismo solidale e cooperativo**, inteso anche come un incentivo alla **ristrutturazione della Pubblica Amministrazione**, nel senso di

Come l'Umbria si
presenta
all'appuntamento

aumentare l'attenzione al risultato, l'efficienza e, più in generale, l'accountability della PA.

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

2.4 I flussi finanziari pubblici nella regione Umbria

I flussi finanziari pubblici in Umbria sono analizzati mediante i dati elaborati e rilevati dai Conti Pubblici Territoriali (CPT), un progetto avviato nel 1994, a cui la Regione Umbria ha aderito fin dal suo avvio, che sono attualmente prodotti da un Nucleo Centrale, operante nell'ambito dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, e da 21 Nuclei operativi presso ciascuna Regione.

I CPT rilevano la totalità degli enti presenti nel Settore Pubblico Allargato (SPA). Tale universo di enti è costituito dalla **Pubblica Amministrazione (PA)**, che coincide con la definizione adottata dalla contabilità pubblica italiana ed è costituita da enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita (ad esempio Amministrazioni statali, regionali e locali), e dagli enti dell'**Extra PA**, aggregato in cui sono incluse le entità sotto il controllo pubblico (Imprese Pubbliche Nazionali, quali ad esempio le FS e l'Enel e Imprese Pubbliche Locali, ad esempio le Società partecipate dalla Regione), impegnate nella produzione di servizi destinabili alla vendita, a cui la PA ha affidato la *mission* di fornire agli utenti alcuni servizi di natura pubblica, come le telecomunicazioni, l'energia, ecc.

Attraverso i CPT è possibile avere informazioni circa il complesso delle entrate e delle spese (correnti e in conto capitale) delle amministrazioni pubbliche nei singoli territori regionali. La Banca Dati, che è stata ricostruita con disponibilità di dati a partire dal 1996, presenta caratteristiche di completezza, flessibilità e **dettaglio territoriale**. I CPT si riferiscono all'universo del Settore Pubblico Allargato ma **consentono una articolazione** flessibile per svariati sub-aggregati relativi a: macro-aree e regioni amministrative, classificazioni settoriali, categorie economiche, definizioni di spesa pubblica e soggetti finali di spesa. I CPT permettono di:

- **rilevare** i flussi finanziari che tutte le amministrazioni pubbliche sostengono nei singoli territori regionali;

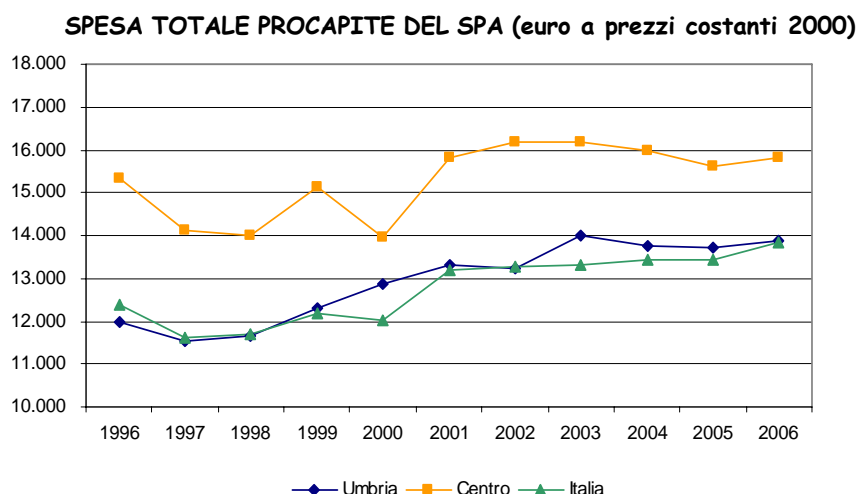
Le finalità della banca dati CPT a supporto della programmazione strategica

- **pervenire** alla ricostruzione di conti consolidati del complesso della spesa (corrente e in conto capitale) del Settore Pubblico Allargato nelle venti Regioni italiane;
- **misurare e analizzare** la composizione della spesa in conto capitale fra investimenti pubblici e trasferimenti;
- **misurare e analizzare** la composizione settoriale della spesa in conto capitale per investimenti e fornire una base di riferimento per l'analisi di efficacia di tali spese.

I CPT rappresentano quindi uno strumento di elezione per l'analisi degli effetti territoriali delle policy, per analizzare i divari e gli squilibri territoriali, nonché per valutare le scelte allocative dei diversi territori.

2.4.1 La spesa totale del Settore Pubblico Allargato in Umbria

La banca dati CPT si basa su una significativa serie storica fornendo numerosi dati sulla spesa pubblica nella regione Umbria e permette di approfondire aspetti strutturali e congiunturali della spesa pubblica. **La spesa totale del Settore Pubblico Allargato** in Umbria nel 2006 è stata di 12.078 milioni di euro a prezzi costanti, pari a oltre il 60% del PIL regionale, in linea con il dato del centro e con quello nazionale; essa nel periodo 1996-2006 è aumentata mediamente di oltre il 2% annuo rispetto ad un incremento nazionale di circa l'1,5%. Su tale dato pesa però il **consistente flusso di spesa connesso alla ricostruzione post sisma** del 1998.



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

A livello di settori di intervento In Umbria, rispetto al quadro nazionale la spesa totale del Settore Pubblico Allargato vede il **prevalere dei settori Politiche sociali** (37,7% del totale) e **Sanità** (10,6%); per

quanto riguarda i livelli di governo la spesa del SPA è effettuata principalmente dalle Amministrazioni centrali (59%), dalle Amministrazioni regionali (13,4%) e da quelle locali; a differenza del dato nazionale in Umbria si registra una **minore spesa delle Imprese Pubbliche Nazionali**, compensata da maggiori erogazioni da parte delle Amministrazioni Regionali e Locali.

Per quanto riguarda la **spesa corrente** in Umbria essa rappresenta circa l'83% della spesa del Settore Pubblico Allargato nel periodo 1996-2006 ed è aumentata nello stesso ad un ritmo dell'1,8% annuo. Per quanto concerne i diversi livelli di governo il livello con la più alta percentuale di spesa è quello delle amministrazioni centrali; in particolare in Umbria si ha una minor spesa corrente delle Imprese Pubbliche Nazionali rispetto al dato nazionale e del Centro.

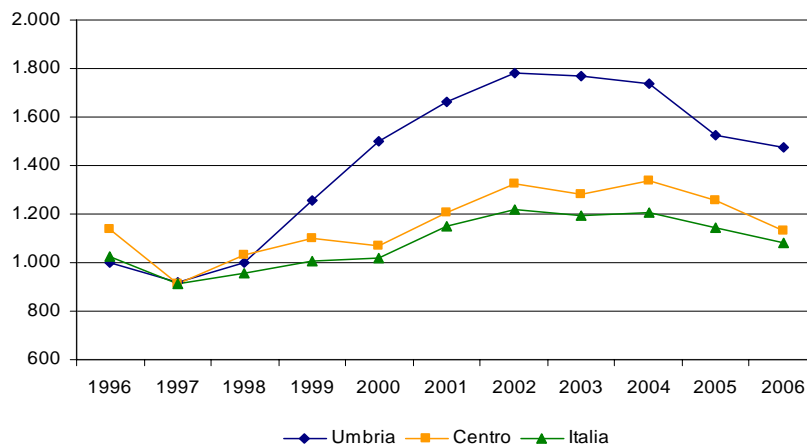
Va segnalato che, secondo i dati dei CPT, la **spesa corrente pro capite in Umbria risulta più bassa** nel 2006 (11.566 euro pro capite) sia del livello nazionale (11.994 euro pro capite) che di quello del centro (13.602 euro procapite).

La spesa per il **personale** rappresenta circa il 17% del totale della spesa corrente e nel corso del periodo 1996-2006 tende a mantenersi stabile. Essa si concentra nei settori Conoscenza, cultura e ricerca, Sanità e Servizi generali e vede un valore procapite superiore rispetto al dato nazionale ma inferiore a quanto registrato nel Centro.

La spesa per l'**acquisto di beni e servizi**, che rappresenta in Umbria il 24,7% del totale della spesa corrente, si concentra nella sanità (30%) e nelle reti infrastrutturali. A valori procapite essa è inferiore sia alla media nazionale che al dato centro; in particolare nel 2006 essa ammonta a 2.859 euro procapite rispetto ai 3.781 euro del dato nazionale.

Passando all'analisi della **spesa in conto capitale**, utile per valutare le politiche di incentivazione allo sviluppo realizzate, essa in Umbria rappresenta circa il 17% per cento della spesa del Settore Pubblico Allargato nel periodo 1996-2006, ed è superiore a quella del Centro e dell'Italia, in quanto influenzata dai flussi di spesa per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 1997.

**SPESA PROCAPITE IN CONTO CAPITALE DEL SETTORE PUBBLICO
ALLARGATO (euro a prezzi costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In particolare il dato dei **trasferimenti a famiglie** e a imprese si discosta sensibilmente da quello nazionale. Ciò dipende però dalle modalità scelte per la ricostruzione, essendosi privilegiato all'intervento diretto delle Amministrazioni Pubbliche, un maggiore protagonismo dei privati.

Va segnalato inoltre che anche gli **investimenti**, se confrontati in valore pro capite, risultano in Umbria più elevati del dato nazionale.

La ricostruzione ha influenzato anche la composizione della spesa per livelli di governo dove si riscontra un ruolo più significativo delle Amministrazioni locali nell'erogazione di risorse in conto capitale.

La spesa dei soggetti a rilevanza regionale e locale che riguarda la spesa degli Enti dipendenti e delle Imprese Pubbliche Locali (queste ultime costituite da Società e Fondazioni partecipate, Consorzi e forme associative e Aziende e istituzioni), analizza, in particolare, il livello di **societarizzazione** raggiunta, ovvero il passaggio da Enti dipendenti, Consorzi e Aziende a Società, in atto in Italia negli ultimi anni. Essa rappresenta nel 2006 il 5,6% del totale della spesa del Settore Pubblico Allargato.

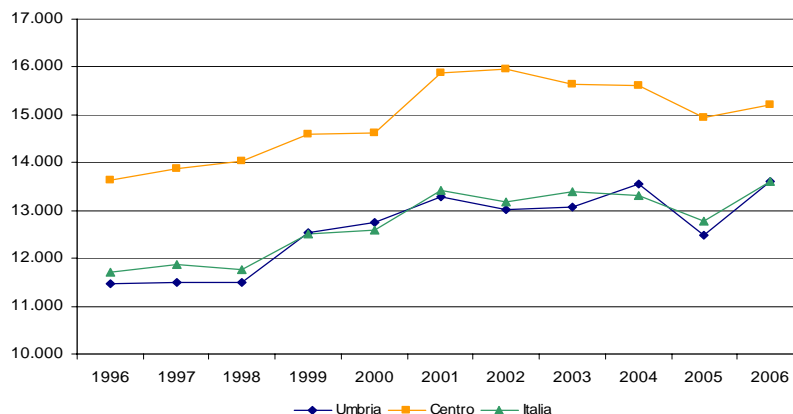
Nello stesso tempo, a livello nazionale, si è anche assistito a un fenomeno di decentramento territoriale dei servizi. Il settore prevalente di spesa dei soggetti a rilevanza regionale e locale in Umbria è quello delle Attività produttive e opere pubbliche. Il processo di societarizzazione dei servizi pubblici locali e di **decentramento territoriale** ha avuto in Umbria un leggero ritardo temporale rispetto alle altre realtà regionali ma ha ormai ampiamente raggiunto il livello nazionale.

2.4.2 Le entrate totali del Settore Pubblico Allargato in Umbria

Le entrate del Settore Pubblico Allargato in Umbria nel 2006 ammontano a 13.595 milioni di euro a prezzi costanti; nel periodo 1996-2006 sono aumentate dell'1,7% medio annuo rispetto ad un incremento nazionale dell'1,9% e presentano una composizione tra entrate correnti (pari al 93,3% del totale) e in conto capitale altrettanto omogenea al dato nazionale.

Per quanto riguarda le entrate correnti, analizzandone la composizione per livelli di governo, si riscontra una netta prevalenza di quelle provenienti dal livello centrale; infatti le Amministrazioni centrali rappresentano circa il 68% della media del periodo 1996-2006 e le Imprese Pubbliche Nazionali circa il 15%.

LE ENTRATE PROCAPITE DEL SPA IN UMBRIA (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Le entrate in conto capitale rappresentano in Umbria il 6,7% delle entrate totali e nel periodo 1996-2006 sono aumentate mediamente di circa il 3% l'anno.

Da un focus effettuato sul **finanziamento degli enti locali** e sull'andamento di tributi propri, devoluzioni e trasferimenti, emerge il processo di progressivo incremento dell'autonomia finanziaria, con un forte aumento della quota di tributi propri e devoluti e una riduzione di quella dei trasferimenti dalle Amministrazioni Centrali.

In Umbria si osserva un andamento più elevato della media nazionale e anche a quello del Centro per i trasferimenti in conto capitale dallo Stato alle Amministrazioni Regionali nel periodo 2000-2002, legato alla ricostruzione delle aree colpite dal sisma, nonché un **livello di tributi propri e devoluti incassati per abitante superiore al dato nazionale**. Tale dato, riferito alle riscossioni, (tenendo presente che in Umbria non si sono registrati interventi particolarmente significativi di aumento delle aliquote fiscali),

segnalerebbe una maggiore capacità di riscossione delle amministrazioni pubbliche operanti in Umbria rispetto alla media nazionale.

Infine dall'analisi del finanziamento delle **Imprese Pubbliche Locali** attraverso la composizione di entrate derivanti da trasferimenti e vendita di beni e servizi, per l'Umbria emerge un livello di autonomia delle Imprese Pubbliche Locali piuttosto elevato, come dimostra l'alta quota delle entrate derivanti da vendita di beni e servizi. Tale valore tende a crescere nel tempo (in Umbria più velocemente che nel resto d'Italia) e rappresenta nel 2006 l'89,5% delle entrate totali delle Imprese Pubbliche Locali, superando il dato nazionale pari all'87,7%.

2.5 La produttività del lavoro in Umbria

La crescita economica dipende essenzialmente da tre fattori: l'aumento della forza lavoro, l'aumento dello stock di capitale e l'aumento della produttività; quest'ultima rappresenta quindi un indicatore molto importante dell'andamento di un sistema economico. Essa, calcolata generalmente come rapporto tra Valore aggiunto prodotto e quantità di fattori impiegati è essenzialmente determinata da due fattori:

- **l'intensità di capitale**, ovvero la quantità di capitale impiegato per lavoratore, che a sua volta dipende dagli investimenti delle imprese e del settore pubblico;
- **la produttività totale dei fattori**, ovvero la componente strutturale della produttività, data da un uso più efficiente dei fattori, dal miglioramento delle competenze, dai progressi tecnologici e dalle nuove forme di organizzazione, dagli investimenti nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), dal livello di innovatività del sistema economico in generale.

Il tema della produttività, com'è noto, è al centro della strategia di Lisbona; tuttavia, a partire dalla seconda metà degli anni 90 la crescita della **produttività del lavoro nell'Unione europea è calata**, mentre la crescita dell'occupazione è sensibilmente migliorata. L'Italia in particolare registra un costante declino rispetto alla media dell'Europa a 15, passando da un numero indice di 100 (cioè pari alla media UE 15) nel 1997 ad uno di 92 nel 2004. Questo rallentamento ha accompagnato la **bassa crescita dei salari italiani** che, secondo una pubblicazione dell'OCSE del 2007 sono inferiori a quelli degli altri paesi industrializzati del 15,9%. In particolare, a differenza della seconda metà degli anni '80 quando si era registrata una crescita media annua del 2,4%, nel periodo 2001-2006 essa è stata pari a zero. A livello regionale sono reperibili i dati relativi al valore aggiunto e alle unità di lavoro, mentre non è agevole reperire dati relativi allo

stock di capitale fisico, indispensabili per calcolare l'intensità di capitale, a causa della mancanza di una serie ufficiale ISTAT sullo stock di capitale a livello regionale.

La **Produttività Totale dei Fattori (PTF)**, come già detto, dipende in larga parte dalla tecnologia e dalla razionalità del sistema economico in senso lato. Negli ultimi sette anni, la PTF in Italia è rimasta **pressoché immobile**. Un **recente lavoro della Banca d'Italia**, esamina il contributo di tre elementi (l'attività di ricerca e sviluppo (R&S), l'accumulazione di capitale umano e quella di capitale pubblico) alla determinazione della PTF nelle regioni italiane ed analizza le loro interrelazioni.

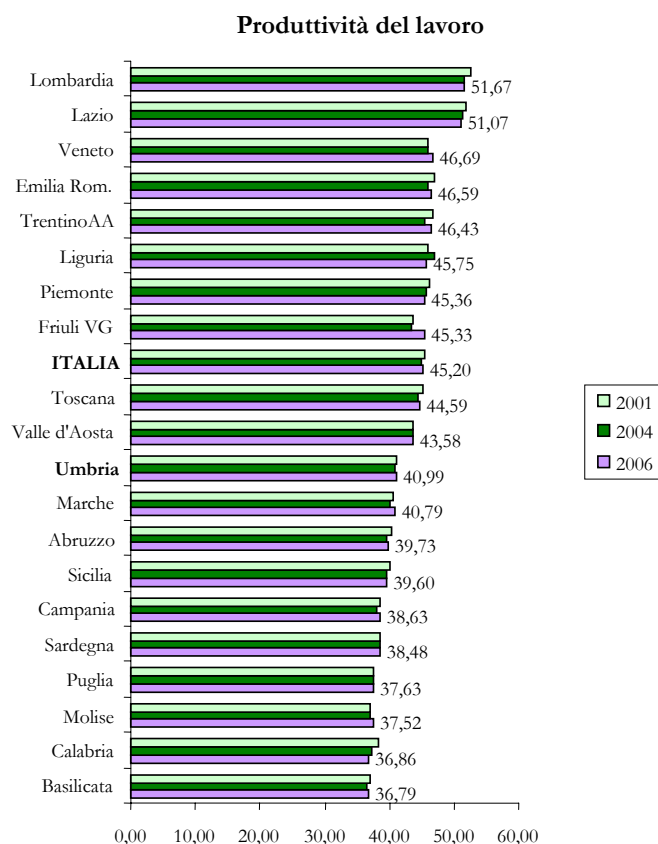
I risultati dell'analisi mostrano che esiste una relazione di lungo periodo, statisticamente significativa, tra livelli di produttività, capitale umano, capitale pubblico e attività di R&S. Il **capitale umano** sembra avere l'impatto quantitativamente maggiore sulla produttività regionale; meno rilevanti sembrano essere l'incremento del **capitale pubblico** e l'**attività di R&S**. La produttività in una data regione è influenzata anche dall'attività di R&S e dall'accumulazione di capitale pubblico delle regioni vicine. I risultati dello studio evidenziano una più elevata PTF nel Nord e nel Centro, con l'Umbria che si assesta ad un livello lievemente superiore alla media nazionale (con un valore superiore dell'1,7% nel 2001, ultimo anno disponibile), anche se inferiore a tutte le regioni del Centro nord, tranne le Marche.

Il valore della PTF dell'Umbria superiore alla media è influenzato soprattutto dalla variabile capitale umano, per la quale essa risulta la seconda regione in Italia, dopo il Lazio, mentre molto più basso è il posizionamento regionale per lo stock di capitale in R&S e per lo stock di capitale pubblico. La lettura di questo dato, alla luce di altre informazioni disponibili (ad esempio il mismatch tra domanda e offerta di lavoro per titolo di studio presente in Umbria), conferma e fa meglio comprendere le potenzialità presenti nella realtà regionale che restano **parzialmente inespresse** a causa della struttura economico produttiva del sistema delle imprese. Peraltro le valutazioni di questi studi vanno sempre prese con **estrema cautela**, soprattutto per quanto riguarda le stime dello stock di capitale pubblico (cioè le infrastrutture economiche quali ad esempio strade, ferrovie, ecc...): tra le diverse analisi ci sono differenze consistenti nella "graduatoria" delle regioni italiane, a seconda dei metodi di stima adottati: per alcuni studi (Banca d'Italia) l'Umbria risulterebbe la terzultima regione italiana, per stock di capitale pubblico, per altri (Istituto Tagliacarne), risulterebbe invece al dodicesimo posto.

La produttività del lavoro in Umbria nel periodo 2000-2006 è **stagnante** tanto in Umbria che in Italia, con una variazione prossima allo zero. I tassi di variazione medi annui per le varie regioni italiane oscillano tra il -0,7% della Calabria e lo 0,7% del Friuli.

Nel 2006 la produttività del lavoro più elevata si registra in Lombardia (51.668 euro a prezzi costanti per unità di lavoro), mentre quella con il valore più basso è la Basilicata (36.792 euro per unità di lavoro).

L'Umbria, con 40.991 euro per unità di lavoro, si posiziona all'**undicesimo posto**, al di sotto della media nazionale e di tutte le regioni del Centro nord, ad eccezione delle Marche. I dati sono influenzati da molti fattori. Risentono, ad esempio, della dimensione media delle imprese, della struttura settoriale e della specializzazione produttiva, del livello degli investimenti. La produttività del lavoro in Umbria è **più bassa di circa 10 punti percentuali rispetto alla media nazionale**, già di per sé non particolarmente elevata, come emerge dal grafico di sintesi sotto riportato, che mette in relazione per ogni settore considerato il valore medio della produttività del lavoro in Umbria in rapporto con la media nazionale (rappresentata dalla linea verticale che pone l'Italia = 100).



Fonte: Conti economici territoriali (gennaio 2008) ISTAT. **Nota:** i valori sono espressi in migliaia di euro a prezzi 2000

Essa assume nei diversi settori valori assoluti molto diversi, dai 27.750 euro per unità di lavoro a prezzi costanti dell'agricoltura ai 76.340 euro del settore Intermediazione finanziaria e attività professionali (anno 2006). La produttività del lavoro in Umbria **supera la media italiana** solo nei settori dell'Agricoltura, dei minerali non metalliferi, nella produzione di energia elettrica, nelle costruzioni, nella Pubblica amministrazione e nell'Istruzione. Peraltro, in settori come la PA il suo significato va valutato considerando che il valore aggiunto nella PA è dato dalla differenza tra il valore della

produzione (Salari e stipendi dei dipendenti pubblici) meno i costi di produzioni (principalmente dati dall'acquisto di beni e servizi).

Tab. n. 22 - Produttività del lavoro in Umbria e in Italia: dinamiche settoriali (tasso di crescita media annua 2000-2006)

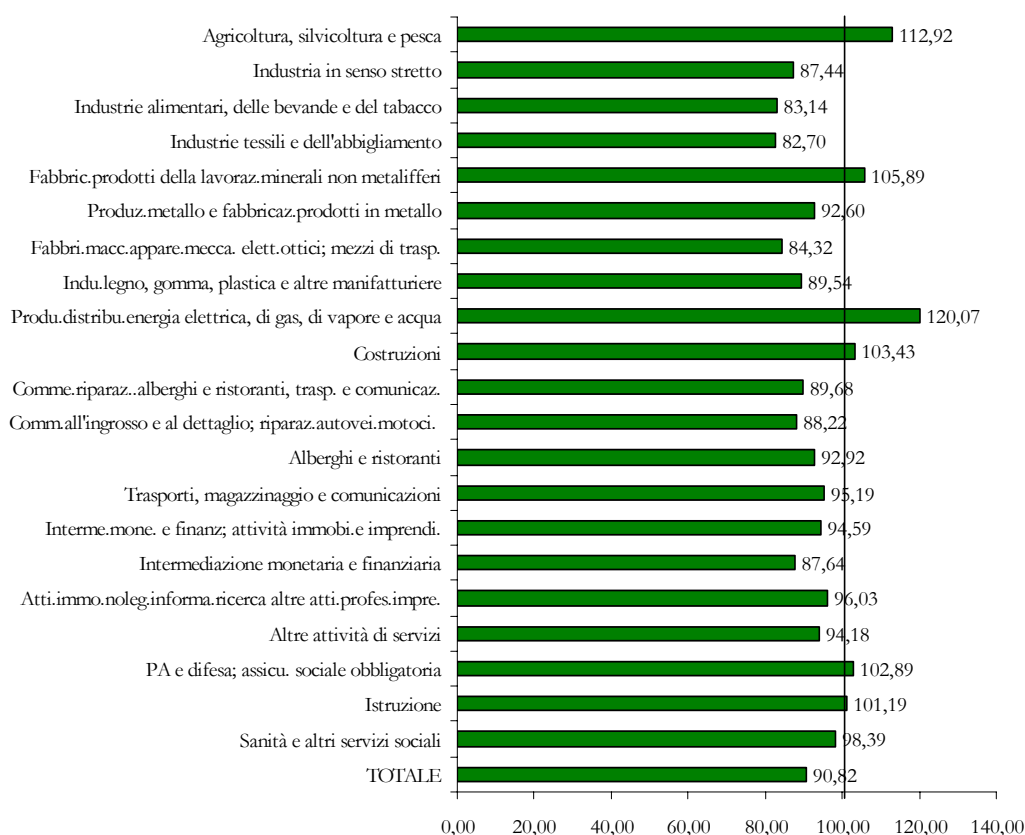
	Umbria	Italia
Agricoltura, silvicoltura e pesca	3,1	1,0
Industria in senso stretto	0,6	-0,4
Costruzioni	-0,3	-0,2
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	-0,8	0,3
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari ed imprenditoriali	-1,3	-1,7
Altre attività di servizi	0,0	0,3
Totale	0,0	-0,1

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

La produttività del lavoro in Umbria invece si discosta notevolmente dalla media sia nell'industria in senso stretto (in particolare nel tessile, abbigliamento, nell'alimentare e nella meccanica), nel commercio e nell'intermediazione monetaria e finanziaria.

Da sottolineare però che mentre nel settore dell'industria in senso stretto l'Umbria ha ridotto nel tempo la distanza dalla media nazionale, nel terziario di mercato la sua produttività tende a divaricarsi ulteriormente dalla media.

Produttività del lavoro nei settori economici in Umbria nel 2000-2005 (valori medi)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat. *Nota:* Italia=100

La stagnazione della produttività (in Europa, in Italia e anche in Umbria) è in buona parte spiegabile con il forte aumento dell'occupazione; in Umbria si è registrato, più che altrove, il fenomeno dell'"**occupazione senza crescita**", che ha come conseguenza inevitabile un rallentamento della produttività.

Un'analisi del CER mostra infatti che nell'ultimo decennio in Europa le scelte di politica economica hanno privilegiato un aumento delle opportunità occupazionali, anche attraverso forme di flessibilizzazione del lavoro, ottenendo il successo del forte incremento occupazionale, accompagnato però da una stagnazione dei salari reali della manodopera meno qualificata. Queste riforme non hanno però contribuito a creare le condizioni per una rapida accumulazione del capitale. L'analisi del CER mostra un legame tra livello dei salari, livello degli investimenti e livello della produttività; anche a livello delle regioni italiane sembra emergere una notevole relazione tra livello dei salari, andamento degli investimenti, aumento della produttività.

Per rilanciare il **dinamismo economico** se da un lato occorre proseguire con le riforme strutturali previste dall'agenda di Lisbona, volte ad aumentare la PTF.

A questo riguardo il Centro Studi Sintesi fotografa - a livello regionale - la distanza dagli obiettivi di Lisbona 2010 e la velocità di avvicinamento agli stessi. L'analisi è stata sviluppata sulla base di 12 indicatori economico sociali suddivisi in 4 aree: occupazione, innovazione, coesione sociale e sostenibilità ambientale, calcolando la distanza di ogni regione dai diversi obiettivi e il processo di avvicinamento nel periodo 2000-2007.

Dalla ricerca emerge che 3 regioni (Valle D'Aosta, Piemonte e Lombardia) hanno quasi raggiunto i target fissati, altre 8 - tra cui l'Umbria - sono vicine al traguardo, mentre le altre sono più distanti.

Prendendo in esame le singole aree, l'Umbria presenta una buona posizione nell'area **Occupazione**, collocandosi all'8° posto, (prima di Piemonte, Friuli e Lazio) e nell'area Sostenibilità ambientale, collocandosi sempre all'8° posto davanti a Friuli, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, ecc. Nell'area Coesione sociale l'Umbria presenta una posizione eccellente, posizionandosi al 2° posto dopo il Lazio e con una distanza dal raggiungimento degli obiettivi di Lisbona che il Centro Studi Sintesi misura in appena 15,7 punti su 100.

Nell'area Innovazione invece l'Umbria si colloca al 17° posto, con una distanza più marcata dall'obiettivo, anche se in questa area l'Umbria registra una delle migliori performance in termini di velocità di avvicinamento, con un +4% nel periodo 2000-2007, dietro solo a Molise, Marche, Emilia e Liguria.

L'indicatore che in questa area penalizza la nostra regione è quello della spesa privata in R&S. Tuttavia, proprio in questa direzione si orientano le politiche regionali di promozione dello sviluppo, sostenendo con molteplici strumenti gli investimenti delle imprese in R&S e l'orientamento delle stesse verso la cultura dell'innovazione. Complessivamente dallo studio emerge per l'Umbria un buon risultato e sostanzialmente in linea con gli approfondimenti svolti dagli strumenti di analisi di cui la Regione Umbria si è già dotata (ad es. il RUICS) e che dimostrano che la nostra regione non è molto lontana dal raggiungimento degli obiettivi di Lisbona 2010.

In ogni caso, al di là dei limiti che ognuno di questi strumenti può presentare, il lavoro del Centro Studi Sintesi, mostra una fotografia di grande interesse per valutare gli sforzi che il sistema Paese sta compiendo e le performance delle diverse regioni per avvicinarsi agli obiettivi di Lisbona 2010. L'Umbria, come confermano le diverse analisi, pur con le sue "debolezze" sembra positivamente dirigersi verso questo traguardo.

Ma questo non è sufficiente. Vanno anche adottate misure di aumento del potere di acquisto delle famiglie che crea opportunità di investimento per le aziende. La situazione infatti non è immutabile, in quanto è possibile che coesistano l'incremento occupazionale e l'aumento di produttività. Ovviamente, questo implica scelte di politica economica coerenti a livello europeo, un forte ruolo del governo nazionale nell'impostare una decisa politica di rilancio della domanda, e delle regioni.

E' necessario un rilancio di entrambe le componenti di domanda: i consumi delle famiglie attraverso un aumento dei salari reali (per i quali gli strumenti a disposizione della regione sono limitati), e uno stimolo degli investimenti. In questo caso, il ruolo del pubblico può essere utilmente svolto, pur non dimenticando che in Umbria il totale degli aiuti pubblici rappresenta solo il 5% degli investimenti fissi lordi annui totali.

L'Umbria, in questo senso, **ha avviato già da alcuni anni una decisa politica di selezione e di maggiore efficienza** degli strumenti disponibili - a partire dai "pacchetti competitività" per gli aiuti alle imprese, per arrivare al disegno complessivo di riforma delle politiche industriali. Tale scelta, ovviamente, si pone l'obiettivo di indirizzare il sistema produttivo verso una graduale riconversione a produzioni e processi produttivi rivolti a un incremento dello stock di capitale, nonché ad un migliore utilizzo di uno dei fattori che secondo lo studio della Banca d'Italia ha un impatto più rilevante sulla produttività e che per la regione Umbria è un **noto punto di forza, ovvero il capitale umano.**

**Un punto di
forza: il
capitale umano**

La scelta di puntare in azioni volte ad un **incremento della produttività del sistema** economico rappresenta uno degli sforzi su cui concentrare l'attività della Regione e che caratterizzerà l'ultima fase di legislatura. Accelerare la crescita della produttività è possibile, e rappresenta la principale sfida per i prossimi anni, per accrescere la competitività del sistema e consentire un aumento del tenore di vita; essa è anche una garanzia per il potenziamento del modello sociale dell'Umbria, caratterizzato più che altrove da una vita più lunga e da tassi di fecondità non elevati.

E' altresì importante definire e condividere ciò che in materia si può fare ai diversi livelli di competenza, sia nella fondamentale divisione tra privato e pubblico, sia, all'interno di quest'ultimo, tra quanto è nella disponibilità degli enti territoriali e quanto rientra invece nelle competenze del Governo centrale o dell'Unione europea.

In tale "suddivisione dei compiti", il ruolo principale resta in capo agli **agenti economici**, in primo luogo le imprese. Pur se non mancano esempi positivi, il grosso del sistema produttivo italiano (sia nella manifattura che nei servizi) e ancor più quello umbro, resta composto di piccole e piccolissime imprese a bassa produttività. A tale proposito assume particolare rilievo, per sistemi produttivi come quello umbro in gran parte composti di piccole e microimprese operanti in subfornitura, promuovere le condizioni per una equilibrata distribuzione del valore generato lungo la filiera di fornitura (supply chain).

Sul **versante pubblico**, è necessario un più deciso intervento a livello nazionale attraverso politiche nazionali per la ricerca, per l'alta formazione, per le infrastrutture strategiche (materiali ed immateriali), per l'energia, per la messa in efficienza della giustizia e, più in generale, dell'intero sistema pubblico.

Ovviamente, fermo restando che l'azione condotta a livello regionale e locale non può esplicare in pieno le proprie potenzialità laddove manchino puntuali politiche a livello nazionale, è altrettanto necessaria una coerente specificazione locale di tali tematiche.

In questo contesto, il **ruolo regionale** si esplica – grazie a importanti leve di intervento come i programmi per la formazione e per le politiche attive del lavoro dell'FSE e le misure a sostegno dei progetti di ricerca applicata sostenuti dal FESR e anche dal FAS – nel determinare la PTF rispetto a fattori strategici come il capitale umano e l'attività di R&S.

Capitolo 3 Gli indirizzi e gli obiettivi della programmazione regionale

3.1 I Progetti caratterizzanti del Patto per lo sviluppo

Nel Patto per lo sviluppo dell'Umbria seconda fase, sottoscritto il 21 dicembre 2006, le Parti contraenti hanno convenuto di individuare un numero limitato di Progetti caratterizzanti, intesi come temi **particolarmente rappresentativi** degli obiettivi di sviluppo e qualificazione del sistema regionale, sui quali conseguentemente concentrare e organizzare attività e risorse da parte di ciascuna Parte contraente.

I Progetti sono stati definiti nel Dap 2007-2009, approvato con deliberazione consiliare n. 125 del 20 marzo 2007. Essi sono:

- Promozione dell'efficienza e del risparmio energetico, della produzione e dell'uso di energia da fonti rinnovabili pulite;
- Eliminazione del divario digitale dei territori dell'Umbria;
- Promuovere la costituzione di network stabili d'impresе orientati alla innovazione;
- Rivedere i contenuti delle politiche regionali d'internazionalizzazione e migliorarne il sistema di governance;
- Rivitalizzazione e rifunzionalizzazione dei centri storici dell'Umbria;
- Progetto infanzia: una regione per le bambine e i bambini;
- Programma di sostegno per le condizioni di non autosufficienza
- Misure per la riduzione della disoccupazione intellettuale e femminile;
- Sicurezza, qualità e legalità del lavoro;
- Attuazione di procedure e strumenti per l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni.

Con DGR 1195/2007 sono state individuate delle strutture regionali all'interno delle direzioni operative responsabili, dal punto di vista tecnico, delle attività suddette, secondo il criterio della competenza prevalente, fermo restando che, trattandosi di progetti di natura trasversale, accanto a quelle individuate venivano attivati gli opportuni raccordi con tutte le strutture interessate. Si è trattato in primo luogo di arrivare per ciascuno dei 10 progetti alla definizione di una scheda condivisa da parte di tutti i soggetti aderenti al Patto per lo Sviluppo, contenente, tra l'altro, le attività principali del progetto, le

modalità di monitoraggio e valutazione e gli **impegni delle Parti contraenti**, oggetto di verifiche periodiche di attuazione.

Dopo la condivisione di fondo sulle proposte di schede e la formulazione di sollecitazioni e suggerimenti delle parti per una prima rielaborazione della stesse, i lavori dei vari gruppi hanno avuto tempistiche non completamente omogenee. Alcuni hanno concluso il lavoro di definizione della scheda, altri sono in fase avanzata, altri registrano un certo ritardo. Per alcuni, i lavori sono stati rallentati anche da oggettive problematiche politico istituzionali, anche di carattere nazionale. Per tutti è comunque possibile formulare una prima individuazione delle attività prioritarie.

1. "Promozione dell'efficienza e del risparmio energetico, della produzione e dell'uso di energia da fonti rinnovabili pulite"

Finalità del progetto

La finalità generale del progetto è quella di creare, in chiave dimostrativa, **unità territoriali a zero emissioni di gas a effetto serra**, attraverso la realizzazione di interventi di efficienza energetica, impianti da fonti rinnovabili e, come attività collaterali, il miglioramento della mobilità urbana, la riduzione dell'impatto del ciclo dei rifiuti e la realizzazione di interventi di forestazione. Significa realizzare diverse soluzioni impiantistiche e di sistema, in grado di integrare interventi radicali di risparmio energetico e utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili disponibili localmente (solare, mini eolico, geotermico, biomasse da filiera corta, mini-idro) sviluppando la piccola generazione distribuita.

Il progetto inoltre, si pone l'obiettivo di verificare:

- la replicabilità, anche su scala diversa, degli interventi e dei modelli adottati, compresa la valutazione della sostenibilità economica;
- la sperimentazione di approcci innovativi tesi ad assicurare l'accettabilità e la fattiva partecipazione degli attori tecnici, istituzionali ed economici potenzialmente interessati, nonché degli utenti finali destinatari degli interventi;
- la rimozione di barriere non tecniche che ostacolano la realizzazione e la diffusione degli impianti alimentati da fonte rinnovabile e delle tecnologie per l'efficienza energetica, anche al fine di sperimentare le soluzioni più idonee in contesti diversi.

Obiettivi del progetto

Gli obiettivi specifici del progetto sono:

- rendere l'unità territoriale oggetto degli interventi il più possibile autosufficiente dal lato energetico e solo parzialmente dipendente dalle fonti fossili. Il progetto dovrebbe tendere alla copertura

dell'intero consumo di energia primaria dell'area di riferimento e comunque almeno al soddisfacimento del 70% del fabbisogno;

- coinvolgere l'utenza complessiva dell'area costituita dalle famiglie, dalle attività economiche e dai soggetti pubblici presenti nell'area;
- ridurre l'impatto ambientale in termini di emissioni di gas ad effetto serra del ciclo dei rifiuti, anche attraverso la riduzione del conferimento in discarica, tramite raccolta differenziata porta a porta e interventi innovativi, valorizzazione energetica del biogas (obiettivo collaterale);
- attuare progetti di riforestazione per compensare le eventuali emissioni residue a valle del programma di abbattimento (obiettivo collaterale).

Le attività principali del progetto riguarderanno:

- la comunicazione e coinvolgimento delle parti attraverso la realizzazione di una **campagna di sensibilizzazione** mirata ad informare le parti interessate e comunicare le finalità del progetto, con il coinvolgimento e la partecipazione della popolazione interessata, anche trasferendo informazioni alla stessa sui benefici derivanti dal progetto stesso. Le iniziative di comunicazione saranno anche finalizzate ad offrire informazioni in progress;
- uno **studio di fattibilità** che individui, tramite indagine sul territorio, le potenziali aree di riferimento e che verifichi, l'esistenza delle condizioni minime, tecniche ed operative, per la praticabilità dell'iniziativa, delle potenzialità energetiche presenti, della loro articolazione nelle diverse fonti e della disponibilità dei soggetti privati interessati ad investire risorse umane e finanziarie nel progetto. Tale fase sarà attuata con una ricognizione tecnica realizzata anche con la collaborazione di ENEA e dell'Università di Perugia i cui esiti saranno sottoposti, per le determinazioni finali, agli organismi del Patto per lo Sviluppo;
- all'esito positivo dello studio di fattibilità, farà seguito la predisposizione della **progettazione definitiva** attraverso l'individuazione e analisi del bacino territoriale, analisi del potenziale energetico rinnovabile del bacino territoriale, analisi del potenziale di risparmio energetico presso le utenze finali, produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e produzione di energia termica da fonti rinnovabili.

**Attività principali
del progetto**

Portate a compimento le attività sopradescritte saranno definite e articolate le attività di ricerca finalizzata alla individuazione delle soluzioni impiantistiche più efficienti e di sviluppo per l'applicazione dei risultati della ricerca con la predisposizione di prototipi. In seguito, saranno realizzate le prime componenti del sistema (impianti, reti,

etc.) e l'investimento primario. Seguirà l'adeguamento e la realizzazione delle reti di distribuzione primaria, l'allaccio delle utenze. Si provvederà all'attività di promozione del progetto, alla ricerca migliorativa per implementare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del sistema realizzato, e infine al monitoraggio e valutazione continua del progetto.

In tema di energie rinnovabili, la Regione intende inoltre promuovere e supportare la realizzazione di **poli di innovazione** nel campo delle fonti rinnovabili e nel campo del risparmio energetico.

2. "Eliminazione del divario digitale dei territori dell'Umbria"

All'interno dell'obiettivo strategico dell'Unione europea relativo all'economia della conoscenza, l'ICT (Information and Communication Technology) ha un ruolo di primaria importanza. La dotazione di infrastrutture digitali diventa quindi fattore strategico dello sviluppo economico, e il progetto tende complessivamente ad eliminare, o comunque a **ridurre fortemente, il digital divide** attraverso due tipi di azioni:

- realizzazione delle infrastrutture (banda larga) su cui viaggeranno i dati (fibra ottica o postazioni in radiofrequenza), delle relative modalità attuative e di *governance*, che rappresentano in sé un forte fattore innovativo in termini di sistema collaborativo tra pubbliche amministrazioni;
- sviluppo di strumenti a contenuto digitale innovativo per l'erogazione di servizi (pubblica amministrazione, imprese, formazione, sanità, turismo, ecc.) e la promozione dell'economia fondata sulla conoscenza attraverso l'universale diritto di accesso alle informazioni e ai saperi.

A tale riguardo:

- è stato siglato ad aprile 2008 l'**accordo tra Regione Umbria e Ministero della Comunicazione**, finalizzato ad abilitare e potenziare il servizio Adsl nei territori che attualmente ne sono privi o che presentano offerte dal basso profilo prestazionale;
- nel giugno 2008 è stata siglata la lettera d'intenti tra Regione Umbria e "**Ariadsl**", la società con sede in Umbria che, aggiudicataria della gara ministeriale, è l'unico operatore nazionale della **tecnologia "Wimax"**;
- Regione Umbria e Telecom Italia hanno siglato nel luglio 2008 un'intesa triennale che prevede l'estensione della copertura della rete a banda larga nel territorio umbro per raggiungere entro la fine del 2008 oltre il 92% delle linee telefoniche fisse, l'avvio di una collaborazione per valutare le attività per estendere progressivamente la copertura della banda larga al

Finalità del
progetto

98% delle linee telefoniche, con infrastrutture che potranno essere rese disponibili anche dalla Regione e da altre amministrazioni locali, nonché la collaborazione per lo sviluppo e l'avvio di nuovi servizi ICT di pubblica utilità fruibili attraverso le connessioni ad Internet veloce e rivolti in particolare al settore socio-sanitario e a quelli del turismo, della sicurezza delle persone e del territorio, dell'e-government, alle imprese e ai cittadini.

Le attività principali del Progetto, che saranno finanziate anche all'interno **del POR Fesr** e con **risorse del FAS**, relative alle **infrastrutture**, che verranno realizzate **nel corso del 2009**, sono:

Le attività del progetto

- la realizzazione di una dorsale in fibra ottica per l'interconnessione nord/sud del territorio e per il collegamento Long Distance con le altre reti nazionali, che sfrutta il tracciato ferroviario della FCU per contenere i costi di cablaggio;
- la realizzazione di reti dorsali di distribuzione ed accesso cittadine integrate (fibra ottica + sistemi wireless) nei centri urbani di Perugia, Terni, Foligno, Città di Castello ed Orvieto;
- la realizzazione progressiva di tre anelli in fibra ottica lungo i tracciati stradali al fine di interconnettere i centri non posizionati sulla dorsale e servire i centri minori, nonché di realizzare la magliatura della rete a salvaguardia della sicurezza e dell'affidabilità;
- la successiva realizzazione di reti di distribuzione ed accesso wireless nei restanti centri e sull'intero territorio regionale.

Per quanto concerne lo sviluppo dei **contenuti digitali** per l'erogazione di servizi che è possibile creare, sviluppare e, in un prossimo futuro, potenziare utilizzando le infrastrutture del cablaggio regionale, le attività principali da attuare a **partire dal 2009** sono :

- il telecontrollo del territorio, per garantire un maggiore standard di sicurezza ai cittadini, assicurare una maggiore tutela dei monumenti e delle opere d'arte e, in ambito rurale, prevenire gli incendi boschivi;
- la telemedicina (e-health), per migliorare la qualità dell'assistenza sanitaria soprattutto nello spazio rurale, permettendo a tutti gli abitanti di avere, ad esempio, diagnosi on-line o la possibilità di ottenere analisi mediche senza la necessità di spostamenti fisici;
- progetti di formazione a distanza (e-learning), adeguati sia come supporto all'alfabetizzazione remota che per poter usufruire di corsi universitari, sia erogati in forma classica sia telematica;
- la videocomunicazione, che permette fra l'altro di realizzare applicazioni socialmente utili come, per esempio, la telemedicina e il telelavoro;

- progetti di e-government ed e-mountain, attraverso i quali si intendono superare i disagi imposti dalla natura fisica del territorio;
- il commercio elettronico (e-commerce), come sostegno alle attività commerciali ma anche agli insediamenti industriali e per il turismo;
- lo sviluppo della logistica di prossimità, applicandone i principi sia agli ambiti urbani che allo spazio rurale. Essa completa il ruolo delle basi logistiche già in corso di realizzazione “prolungandone” le capacità funzionali nelle aree di più difficile accessibilità.
- Gestione on line delle procedure per la concessione, l'erogazione ed il monitoraggio degli interventi che prevedono aiuti alle imprese, in particolare gli strumenti di supporto previsti nell'ambito della programmazione 2007 – 2013 dei fondi strutturali dell'Unione Europea.

3. "Promuovere la costituzione di network stabili d'impresa orientati alla innovazione"

Finalità del progetto

Il perseguimento di più alti livelli di competitività, di innovazione di produttività comporta la necessità di individuare un ampio spettro di politiche e di azioni finalizzate alla crescita delle dimensioni e delle competenze di impresa che consentano di recuperare “per via esterna” i mancati vantaggi di scala interni alle imprese.

Allo stesso tempo la considerazione della dimensione complessiva della rete offre l'opportunità ai soggetti imprenditoriali maggiormente strutturati, in grado quindi di svolgere una funzione baricentrica nel sistema delle relazioni del network, di integrare su livelli più alti di specializzazione e qualificazione attività complementari o strettamente connesse; determinando vantaggi evidenti in termini di capacità competitiva e di valore restituito al complesso degli attori partecipanti del processo. La regione intende rafforzare questa strategia, iniziata con il primo pacchetto competitività del 2004, e proseguita nel tempo.

Gli obiettivi del progetto

Gli obiettivi del progetto sono:

- innalzare l'attitudine e la capacità complessiva del sistema produttivo di essere parte di processi cooperativi e di ampliamento della capacità di relazione, elevando progressivamente il numero delle imprese che sono in grado di lavorare in rete su diversi livelli di aggregazione, favorendo in particolare relazioni di carattere intersettoriale;
- incrementare il potenziale regionale attivabile in termini di definizione e partecipazione a progetti strategici di lungo periodo anche attraverso la realizzazione di modalità organizzative strutturate (nuove imprese, consorzi, centri servizi ecc)

finalizzate alla gestione di attività di ricerca, commerciali o produttive ad elevato impatto sul valore delle attività del network.

Le attività principali riguarderanno:

- azioni di sistema per l'animazione, sensibilizzazione e diffusione presso il sistema delle imprese della cultura e delle opportunità connesse alla strutturazione di reti di imprese;
- coordinamento delle misure a favore del capitale umano attraverso la predisposizione di specifici strumenti volti a favorire l'adattabilità e l'occupabilità nel contesto innovativo delle reti di imprese;
- sostegno ai programmi investimenti innovativi, acquisizione servizi avanzati e ICT, progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, ingegneria finanziaria presentati da network di imprese appartenenti a tutti i settori;
- valorizzazione dei profili di integrazione tra imprese sulle tematiche del Distretto Tecnologico;
- integrazione con il livello delle politiche nazionali e comunitario: Progetti di Innovazione Industriale e reti di imprese (Industria 2015), D.Lgs 297, VII Programma Quadro dell'Unione Europea ed altri programmi comunitari, anche in funzione delle decisioni che saranno adottate a livello nazionale;
- valorizzazione del potenziale produttivo ed industriale che caratterizza le aree della regione a più elevata specializzazione produttiva.

**Le attività
del progetto**

4. "Rivedere i contenuti delle politiche regionali d'internazionalizzazione e migliorarne il sistema di governance"

E' abbastanza consolidata l'idea che l'internazionalizzazione della rete di piccole e medie imprese, sia direttamente sia in quanto trascinate da medie e grandi imprese a proiezione internazionale, costituisca un terreno obbligato sul quale perseguire obiettivi di innovazione e competitività.

Si tratta di una nuova iniziativa che sarà **realizzata presso il Centro Estero** delle Camere di Commercio di Perugia e Terni, prevedendo, nell'ambito di un accordo generale tra Governo, Regione, Sistema camerale e rappresentanza delle imprese, una struttura più leggera con due rappresentanti del Sistema Camerale, due rappresentanti della Regione; una struttura di servizio agile ma altamente qualificata presso cui sviluppare **tre principali funzioni**:

- osservatorio regionale sull'internazionalizzazione;
- sportello per l'internazionalizzazione di cui alla delibera CIPE del 4/08/2000 in attuazione del D.L. 143 del 31/03/1998 ove realizzare l'integrazione dei servizi centrali e regionali per le

**Finalità del
progetto**

imprese con funzioni sia di risposta alla domanda delle imprese sia di informazione, sollecitazione e animazione del tessuto produttivo;

- attuazione dei programmi di promozione specifici, a partire dall'Accordo di Programma, oltreché costruzione delle proposte relative attraverso un'attività continua di interlocuzione con le imprese singole e soprattutto quelle associate. Questa struttura non avrebbe compiti di programmazione ma di servizio, di promozione e di eventuale realizzazione di interventi; si tratterebbe pertanto di una struttura operativa che - nell'ambito di un accordo generale tra Governo, Regione sistema Camerale e rappresentanza delle imprese - dovrà essere caratterizzata da forte legittimazione ad operare e da una rilevante qualità degli operatori che i diversi partner dovranno mettere a disposizione della struttura.

Gli **obiettivi** del progetto sono:

- creare una struttura più snella per la realizzazione dell'intera politica di internazionalizzazione in grado di valutare i progressi compiuti nel tempo e l'efficacia delle iniziative realizzate;
- messa a sistema delle risorse attualmente attive in tema di internazionalizzazione nel territorio regionale, in maniera che tale sinergia possa costituire un momento di razionalizzazione ed integrazione degli sforzi a sostegno dei processi di promozione dell'economia umbra verso l'estero. Il sistema ha conseguito importanti obiettivi, ma ci sono ancora margini di miglioramento. La creazione del nuovo Centro Estero ottimizzerà lo sfruttamento delle risorse disponibili, il coordinamento dei servizi e delle iniziative, l'esplorazione di nuovi ambiti e nuovi strumenti per permettere al sistema economico umbro di confrontarsi con rinnovato vigore con le sfide dei mercati internazionali.

5. "Rivitalizzazione e rifunzionalizzazione dei centri storici dell'Umbria"

Il progetto comprenderà azioni di carattere programmatico, urbanistico-edilizio, di tutela, di promozione economica, sociale e culturale, partecipativo e di comunicazione. La finalità è quella di individuare ed affermare un **rinnovato ruolo del Centro Storico**, fattore strategico di rafforzamento dell'armatura urbana regionale con riferimento al proprio contesto territoriale, creando armonia tra lo sviluppo di attività e modalità d'uso coerenti con la qualità dell'architettura urbana, con particolare attenzione per la destinazione residenziale, commerciale, artigianale e dei servizi, riqualificando e adeguando il patrimonio edilizio e degli spazi urbani

**Finalità del
progetto**

in termini di qualità urbana, valorizzazione dei beni culturali, sostenibilità ambientale, risparmio energetico e sicurezza.

Gli **obiettivi del progetto** sono:

- un nuovo ruolo territoriale dei centri storici; la crescita della motorizzazione, pur in presenza di investimenti non trascurabili sulla viabilità, urbana ed extraurbana, ha generato nel tempo, anche in Umbria, fenomeni di congestione, riducendone l'accessibilità; pertanto si vuole realizzare un sistema territoriale coerente e fortemente strutturato per costruire nuove centralità urbane nelle periferie maggiori, realizzare una politica di riqualificazione dei centri urbani e dei centri storici, puntando sui servizi di prossimità delle aree residenziali, sicurezza, efficienza energetica, mobilità pedonale e leggera, collegamento con il servizio pubblico;
- tipizzazione dei centri storici orientata alla organizzazione sostenibile degli insediamenti e alla competitività dei territori, con riferimento ai centri storici delle maggiori aree urbane regionali, i centri storici interni alle aree periferiche delle aree urbane maggiori, le costellazioni di centri di medi e i piccoli centri in area rurale

**Gli obiettivi
del progetto**

Gli interventi prioritari da attivare in un ottica di legislatura, dopo l'approvazione della Legge regionale n. 12 del 10 luglio 2008 per la **riqualificazione e valorizzazione dei centri storici** con un approccio sistemico e a rete per la risoluzione delle problematiche che gli ambiti urbani presentano ai fini della crescita della competitività del "sistema Umbria". La stessa strategia di fondo si ritrova nell'impianto del POR – FESR 2007-2013 seguendo il principio dell'integrazione programmatica e finanziaria.

Sulla base di una analisi critica e programmatica di quanto sino ad oggi effettuato, è stato approvato, con DGR n. 351 del 7.04.2008, il bando per la realizzazione dei PUC2, naturale evoluzione delle politiche di intervento a scala urbana.

Inoltre in attuazione del D.M. del 26.03.2008 prot. n. 2295 del Ministero delle Infrastrutture è stato approvato, con DGR 883 del 14.07.2008 il bando per la realizzazione del programma innovativo in ambito urbano denominato: "Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile" - CQ3.

Infine, secondo gli indirizzi programmatici per l'utilizzo delle risorse del **Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS)** per il periodo 2007/2013, individuati con la DGR 366 del 19.04.2008, è stato programmato di utilizzare dette risorse per finanziare altri Programmi Urbani Complessi di dimensioni prevalentemente medie e piccole, nei limiti di compatibilità con gli indirizzi e criteri del QSN.

Con i **PUC2**, nei Comuni al di sopra dei 10.000 abitanti, si interviene in modo sistemico per lo sviluppo e la promozione di attività economiche, commerciali, artigianali, turistiche, di servizio e di marketing urbano contestualmente alla realizzazione di interventi di mobilità sostenibile, infrastrutturali e destinati ad attività culturali volti al miglioramento della vivibilità delle città con particolare riguardo a quei contesti urbani degradati e colpiti da fenomeni di marginalizzazione. Tenuto conto che entro il 2008 vengono selezionati i programmi dei Comuni partecipanti al bando, il periodo 2009 - 2011 rappresenta il momento di maggiore attività per l'attuazione delle politiche suddette e per la realizzazione degli interventi finanziati.

Il programma **Contratti di Quartiere 3**, da realizzarsi con il concorso e la collaborazione del Ministero delle Infrastrutture, è finalizzato all'incremento della disponibilità degli alloggi in locazione a canone sostenibile, all'incremento e al miglioramento infrastrutturale di urbanizzazioni primarie e secondarie, di ambiti urbani e quartieri degradati caratterizzati da condizioni di forte disagio abitativo, garantendo la sostenibilità ambientale degli interventi. Un terzo delle risorse previste per la realizzazione di detti interventi è destinato ai CQ3 localizzati nei centri storici e almeno il 50% delle risorse è riservato ai Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti. Entro **febbraio 2009** è prevista la presentazione dei CQ3 da parte dei Comuni e negli anni 2009 – 2011 saranno espletate, in un rapporto di collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture, le attività per la selezione, il finanziamento, attuazione e rendicontazione degli interventi previsti.

Con le risorse del **FAS** verranno finanziati PUC dei Comuni medio-piccoli per rivitalizzare i centri storici e le aree urbane che presentano fenomeni di degrado. Nell'ambito di tale linea di intervento potranno essere realizzati anche interventi a favore dell'edilizia sociale, purché si integrino compiutamente con gli interventi volti a raggiungere l'obiettivo strategico della rivitalizzazione e della riqualificazione urbana in genere. Una correlazione con la valorizzazione turistica territoriale (così come evidenziata dallo stesso QSN - Priorità/Obiettivo 5.1.3) può costituire un riferimento valido a queste azioni (QSN – Priorità/Obiettivo 8.1.2 e 8.1.3). L'attività vedrà l'avvio **nel 2009** con l'approvazione del bando e la selezione dei programmi, mentre l'attuazione dei PUC e la realizzazione degli interventi programmati avverrà negli anni seguenti.

In sintesi gli obiettivi di attività annuali per il 2009 sono i seguenti:

- **Programmi Urbani Complessi 2:** Avvio effettivo della realizzazione dei PUC2, attraverso la formalizzazione di tutti

gli accordi di programma con i Comuni ammessi a finanziamento e l'approvazione dei progetti esecutivi da parte dei Comuni.

- **Contratti di Quartiere 3:** Esame dei Programmi presentati e selezione per l'ammissione a finanziamento.
- **Altri Programmi Urbani Complessi:** Per i Puc da finanziare con i fondi FAS 2007/2013 approvazione del bando e, presumibilmente, entro la fine dell'anno, saranno presentati dai Comuni alla Regione i programmi per la selezione e relativa ammissione a finanziamento.

6. "Progetto Infanzia: una regione per le bambine e i bambini"

Le bambine ed i bambini rappresentano il futuro di un territorio e di una nazione e il tema dell'infanzia è un esempio caratterizzante di come welfare e sviluppo siano oggi spesso integrati.

L'organizzazione della vita è spesso di ostacolo al pieno dispiegarsi delle potenzialità umane, economiche e sociali, in particolare delle donne. Le finalità del progetto sono il potenziamento dei servizi per l'infanzia, la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, la presa d'atto che sempre più i bambini sono riferimenti e «garanti» delle necessità di tutti i cittadini per l'organizzazione dei servizi, degli spazi e della mobilità, nell'ottica di una maggiore partecipazione ad uno sviluppo «migliore» di tutti i cittadini dell'Umbria.

La linee di attività del Progetto sono:

1) Città a misura di bambino.

Ri-appropriarsi degli spazi urbani, poter compiere da soli i percorsi tra casa e scuola ed i vari luoghi d'aggregazione, frequentare in autonomia le strade, le piazze ed i giardini, rappresenta una conquista non solo per i più piccoli, ma per tutte le generazioni.

La Regione si impegna a costituire ed attivare un "**Tavolo di coordinamento dei tempi**" con la partecipazione dei soggetti firmatari del Patto interessati e di altri soggetti da individuare al fine di coordinare l'azione di tutti i soggetti e da osservare il fenomeno del coordinamento dei tempi. Le azioni che impegnano gli Enti locali dal 2007 al 2009 riguardano la promozione delle "**città amiche dell'infanzia**". Si tratta in particolare di destinare una quota degli interventi generali ad iniziative destinate alle bambine e ai bambini, al ripensamento dei servizi per l'infanzia, alla migliore utilizzazione degli spazi destinati permanentemente all'educazione e organizzare aree di gioco più sicure, più colorate, aperte alla progettazione partecipata, istituire consigli di ragazzi o forme analoghe di consultazione e di discussione, ecc...

2) L'Umbria per l'infanzia

Finalità del progetto

Gli obiettivi del progetto

L'Umbria per l'infanzia

Si tratta di azioni di formazione per gli operatori e di comunicazione istituzionale. Il "mercato" dei servizi prima infanzia vede la domanda di servizi crescere maggiormente laddove vi è offerta degli stessi. Per conciliare il lavoro di cura, a prevalente carico femminile, con lo svolgimento di un'attività lavorativa, occorrono una serie di azioni che, oltre a favorire l'occupazione delle donne, offrano informazioni sulla disponibilità dei servizi e promuovano la sperimentazione di servizi flessibili e diversificati come tipologia tenendo conto della specificità dei territori umbri.

In questo senso la Regione intende procedere a una rivitalizzazione complessiva delle attività del **Centro di documentazione, aggiornamento e sperimentazione sull'infanzia** sede di raccordo delle esperienze e per il monitoraggio delle stesse.

Le **attività regionali** riguardano, in particolare, la costruzione di un sito web dedicato; la creazione di un database che consenta l'incontro tra domanda e offerta di servizi e di informazioni dettagliate e aggiornate sul sistema dei servizi finalizzate al monitoraggio e alla valutazione del sistema; l'organizzazione di seminari formativi, convegni e iniziative editoriali nell'ambito delle attività del Centro di documentazione, aggiornamento e sperimentazione sull'infanzia.

Verranno inoltre svolte azioni di diffusione ampia e capillare dei risultati del progetto del Patto, azioni di informazione e animazione con tutti gli attori territoriali individuati sui servizi per la prima infanzia e la promozione, in coerenza col **Piano triennale del sistema integrato dei servizi**, di sperimentazioni regionali che garantiscano qualità dei servizi e flessibilità degli orari con contestuale monitoraggio delle sperimentazioni attuate in un'ottica di lungo periodo. In accordo con gli enti locali, verranno svolte azioni di formazione degli operatori.

3) **L'Umbria, i servizi per la prima infanzia e le politiche per le famiglie.** La questione dei servizi educativi per la prima infanzia può rappresentare un banco di prova anche rispetto a due temi essenziali per lo sviluppo del territorio in quanto il tema, oltre che ai diritti dei bambini, condensa in sé le politiche di sostegno alle famiglie le politiche di sostegno alle donne.

Pur non essendovi un obbligo normativo univoco, i servizi per la prima infanzia dovrebbero rientrare nel più ampio campo di applicazione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE, indicatore di situazione economica equivalente). La Regione Umbria intende realizzare un percorso di **armonizzazione dell'ISEE** anche con incontri formativi di alto livello, destinati a funzionari e dirigenti dei Comuni, con l'obiettivo di pervenire alla definizione di linee di indirizzo regionali concordate ed unitarie sull'applicazione

dell'ISEE e rendere conseguentemente omogenee le decisioni e le procedure applicative.

Ulteriore obiettivo dell'intervento regionale sarà **l'ampliamento dell'offerta educativa di servizi 0-3 anni** al fine di contrastare da un lato lo squilibrio territoriale ancora esistente, e dall'altro di rispondere in maniera adeguata alla domanda di servizi educativi consentendo un aumento dei posti disponibili o un corretto rapporto tra posti disponibili e domande effettivamente soddisfatte. A questo riguardo, il Consiglio regionale ha approvato il Piano triennale del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia nel quale si stabiliscono gli obiettivi del settore per il triennio 2008-2010.

Il 2009 vedrà la qualità dei servizi per l'infanzia come obiettivo prioritario della Regione. Verrà avviata una partecipazione e una condivisione sul lavoro svolto, anche in collaborazione con l'Università degli studi di Perugia, in materia di qualità dei servizi e di accreditamento e sarà attivata la prima fase delle procedure di accreditamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.

Sempre nell'ottica della qualità dei servizi verrà avviato concretamente il **percorso di riqualificazione del personale** che, pur non avendo il titolo di studio previsto dalla legge regionale e dal Piano triennale, ha maturato una significativa esperienza nel settore socio-educativo per la prima infanzia. Si tratta di una attività che vedrà la messa in formazione di tutto il sistema pubblico e privato dei servizi, circa 300 educatrici per un percorso formativo di 300 ore con cadenza biennale.

La valorizzazione del personale vedrà, inoltre, attiva la Regione nel portare avanti un **lavoro di studio ed analisi**, per la successiva adozione di un atto di indirizzo sul tema del coordinamento pedagogico dei servizi per la prima infanzia, che come è sottolineato dal Piano triennale è "essenziale per garantire il raccordo tra i servizi per la prima infanzia, all'interno del sistema educativo territoriale, secondo principi di coerenza e continuità degli interventi sul piano educativo ed istituzionale, prefigurando in tal modo la realizzazione del sistema integrato".

In attuazione della Legge Finanziaria Regionale n.4/2008, verrà istituito e regolamentato in collaborazione con i Comuni **un fondo regionale destinato alla riduzione degli oneri** gravanti sulle famiglie che usufruiscono degli asili nido.

7. "Programma di sostegno per le condizioni di non autosufficienza"

L'assistenza alle persone non autosufficienti, per quanto possa richiedere interventi sanitari specifici, è sempre più un problema di

Finalità del progetto

assistenza sociale che dovrebbe prevedere la riorganizzazione, la riqualificazione ed il potenziamento dei servizi da effettuarsi nell'ambito dell'integrazione socio sanitaria.

Sono necessari, pertanto, interventi socio-sanitari estendibili a strategie per accompagnare la persona non autosufficiente e la sua famiglia nel difficile cammino che la patologia finisce per tracciare.

A tale riguardo la regione Umbria ha istituito con la Legge Regionale n. 9 del 4 giugno 2008, il **Fondo regionale per la non autosufficienza**, per incrementare il sistema di protezione sociale e di cura delle persone non autosufficienti e delle relative famiglie. In seguito, attraverso un confronto con i soggetti interessati, è stato elaborato il Piano Regionale integrato per la non autosufficienza (PRINA) 2008-2010, preadottato dalla Giunta Regionale nel luglio 2008.

In particolare il PRINA ha come finalità generali quelle di garantire il diritto all'accesso, alla definizione di un percorso personalizzato, all'accompagnamento lungo tale percorso, il diritto alle prestazioni integrate nelle diverse componenti di cura, assistenza e sostegno personale e familiare.

Gli obiettivi del progetto sono:

- individuare percorsi certi ed uniformi per la comunicazione e l'accesso;
- sviluppare un sistema integrato e flessibile di interventi e servizi domiciliari e semi-residenziali e di sostegno alla cura familiare.
- assicurare la continuità tra le strutture ospedaliere ed i servizi territoriali sociosanitari e sociali attraverso l'attivazione di specifici percorsi di sostegno ed accompagnamento della persona non autosufficiente e della sua famiglia;
- garantire una gestione integrata e unitaria delle risorse del territorio attraverso l'adozione di progettazioni assunte sia dai Piani di zona che dai Piani Attuativi Territoriali;
- favorire l'emersione del lavoro di cura da rapporto privato a rapporto sociale riconosciuto mediante una regolazione pubblica.

Gli Obiettivi del progetto

Le attività principali riguarderanno:

- strutturare l'accesso integrato alla rete dei servizi socio-sanitari;
- potenziare la rete di valutazione territoriale della non autosufficienza (Unità Multidisciplinare Valutazione UMV);
- attivare azioni di accompagnamento e supporto alle persone e alle famiglie;
- qualificare i servizi residenziali assistenziali esistenti;
- sviluppare i servizi socio-assistenziali e semi-residenziali polivalenti;

Le Attività del progetto

- implementare percorsi di accreditamento dei servizi;
- programmare percorsi di formazione dedicata;
- programmare azioni di assistenza tecnica al territorio.

8. "Misure per la riduzione della disoccupazione intellettuale e femminile"

Il problema chiave del mercato del lavoro umbro, nel quadro delle positive performance che si registrano negli ultimi anni sia sul versante di aumento dell'occupazione che di riduzione del numero dei disoccupati, descritte nel Capitolo 1, risiede nella difficoltà di **inserimento lavorativo dei neolaureati, in particolare donne**. Nel caso specifico della componente femminile il problema dell'inserimento coinvolge anche le problematiche legate alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e in particolare il tema dell'organizzazione e implementazione di un sistema di servizi di cura parentale e familiare.

Le attività realizzabili nell'ambito del suddetto progetto riguardano un insieme di azioni che agiscono su più fronti: dall'**integrazione delle politiche**, al **coinvolgimento dei diversi attori** istituzionali sociali e del mondo produttivo, alla **messa in rete degli interventi**, alla capacità di **attivazione di diversi canali di finanziamento**.

Il progetto vuole agire simultaneamente sul versante dell'offerta (work experiences, interventi di formazione, percorsi di accompagnamento, etc.) e su quello della domanda (incentivazioni, consulenza per la valutazione del fabbisogno professionale e per l'adozione di modelli organizzativi e gestionali attenti al genere, ;ecc.), mobilitando in modo coordinato l'impegno e le competenze di diversi attori istituzionali e socio-economici del territorio verso obiettivi condivisi.

Gli interventi previsti sono riconducibili a quattro linee di azione fondamentali.

1) **Favorire l'incontro tra imprese e laureate/i**, mediante:

- Borse di studio per studenti, in particolare donne, dei corsi di laurea e dei percorsi di istruzione e formazione superiore, per la realizzazione di project work all'interno delle imprese del territorio;
- Realizzazione di work experience, percorsi integrati con erogazione di un mix individualizzato di possibili strumenti (orientamento, voucher formativi, etc.) presso datori di lavoro privati da parte di laureati, ed in particolare di laureate, per favorirne l'ingresso nel mondo del lavoro.
- Incentivi all'assunzione a tempo indeterminato dei laureati che hanno precedentemente svolto work experience e/o progetti di ricerca presso le imprese.

Finalità del progetto

Gli obiettivi del progetto

- Incentivi per la stabilizzazione, con contratti di lavoro a tempo indeterminato, di soggetti, in particolare donne, con rapporto di lavoro precario.
- Incentivi e supporto alla realizzazione di forme di mobilità di laureati in cerca di lavoro, in particolare donne, verso l'Europa, con il coinvolgimento (mentoring) delle imprese del territorio.
- Azioni di comunicazione/sensibilizzazione (preliminari, in itinere e a conclusione degli interventi da realizzare) a imprese, università, enti di ricerca e potenziali beneficiari, su finalità del progetto caratterizzante e per il superamento di visioni preconcepite/ostacoli che impediscono la piena valorizzazione del potenziale professionale femminile.
- Azioni di supporto/consulenza alle imprese per la valutazione del proprio fabbisogno professionale, quale fattore critico per la realizzazione di una strategia di reale crescita della capacità di competizione e innovazione.
- Azioni di orientamento dirette a giovani, in particolare donne, con titoli di studio alti, sulle opportunità di lavoro e formazione, anche a livello europeo.

2) **Promuovere la diversificazione delle scelte formative e di istruzione superiore**, le azioni da attivare sono riconducibili alle seguenti tipologie:

- Interventi di orientamento e promozione all'accesso, in particolare delle donne, ai corsi di laurea e percorsi di istruzione e formazione superiore ad indirizzo scientifico e tecnologico, con il coinvolgimento degli insegnanti e delle famiglie;
- Erogazione di borse di studio/voucher per promuovere l'iscrizione, in particolare delle donne, ai corsi di laurea e ai percorsi formativi ad indirizzo scientifico e tecnologico e per sostenere le iscrizioni agli anni successivi al primo.
- Azioni di comunicazione/sensibilizzazione (preliminari, in itinere e a conclusione degli interventi da realizzare) e di orientamento rivolte a scuole, giovani e loro famiglie, sulle finalità del progetto caratterizzante.

3) **Sostenere l'imprenditorialità di soggetti, in particolare donne**, con titoli di studio medio-alti, attraverso le seguenti tipologie:

- Orientamento e formazione all'autoimprenditorialità e diffusione della cultura di impresa.
- Servizi di accompagnamento alla creazione di impresa e per la diversificazione/innovazione di imprese già esistenti.
- Aiuti e/o agevolazioni per l'accesso al credito per la creazione di nuova impresa o per progetti di trasformazione/innovazione aziendale.

- Azioni di comunicazione/sensibilizzazione (preliminari, in itinere e a conclusione degli interventi da realizzare), rivolte in particolare ai potenziali destinatari delle azioni di sostegno alla creazione/innovazione di impresa.

4) **Promuovere lo sviluppo di una cultura imprenditoriale attenta alla conciliazione famiglia/lavoro.**

In considerazione degli impegni già delineati nell'ambito del Progetto caratterizzante sull'infanzia ("Progetto Infanzia: una regione per le bambine e i bambini") e finalizzati sia a qualificare l'offerta di servizi socio-educativi per l'infanzia sia a sostenere l'accesso a detti servizi, l'azione regionale si concentrerà su **interventi volti a favorire la diffusione**, in particolare nelle imprese, **di una cultura imprenditoriale, organizzativa e gestionale** capace di valorizzare il potenziale professionale anche delle donne e maggiormente attenta alle esigenze di conciliazione famiglia/lavoro mediante:

- Azioni di informazione, formazione, diffusione di buone prassi per sensibilizzare le imprese sui costi sociali, e per l'impresa stessa, di modelli di gestione delle risorse e di organizzazione del lavoro poco attenti alle esigenze di conciliazione famiglia/lavoro;
- Azioni di sensibilizzazione del tessuto istituzionale ed imprenditoriale per il superamento di una visione limitante di modalità di flessibilizzazione dell'organizzazione e dei processi lavorativi (ad esempio part-time e telelavoro) e per evitare la marginalizzazione delle donne che scelgono, in particolare al rientro dalla maternità, tali modalità di lavoro.
- Azioni di informazione, consulenza, formazione per sostenere la diffusione di marchi (equality/qualità; audit politiche di conciliazione; bollini specifici) da assegnare alle imprese che sperimentano modalità e strumenti di organizzazione e di gestione innovativi, orientati alla valorizzazione delle risorse professionali maschili e femminili, volti a favorire la conciliazione tra tempi di vita familiare e professionale.
- Assimilazione della certificazione di qualità, dal punto di vista dell'attenzione al genere e alle tematiche della conciliazione, ad altre modalità riconosciute di certificazione di qualità e conseguente assegnazione di una premialità alle imprese che si certificano anche sotto questo aspetto, ad esempio per quanto riguarda l'accesso a finanziamenti pubblici.

9. "Sicurezza, qualità e legalità del lavoro"

Promozione della rete regionale dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza

La finalità generale del progetto è quella di **promuovere la salute e la sicurezza negli ambienti di lavoro** favorendo la partecipazione

Finalità del Progetto

attiva e qualificata degli RLST e degli RLS delle imprese e degli enti pubblici. Per il DLgs 81/08, come già il DLgs 626/94, il **Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS)** è la figura del sistema aziendale di gestione della sicurezza alla quale vengono attribuiti compiti specifici per assicurare la partecipazione attiva dei lavoratori ai processi di prevenzione e promozione della sicurezza e della salute negli ambienti di lavoro.

Tuttavia ancora oggi il RLS sembra non avere un ruolo riconosciuto all'interno della rete aziendale della sicurezza. La nomina del RLS nella migliore delle ipotesi viene vissuta ancora **come mero adempimento formale**, piuttosto che come un'occasione di crescita e di sviluppo della cultura della sicurezza in seno alle aziende. In Umbria, l'80% delle aziende (più del 90% se prendiamo in considerazione il comparto edilizia) hanno meno di 10 addetti, e questo - nonostante l'impegno profuso sia dalle parti sociali, che dalle istituzioni come i Servizi di Prevenzione e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro delle Aziende USL in termini di formazione e informazione di tali soggetti - non favorisce certo la individuazione di tali figure e la attribuzione loro di un ruolo concreto.

Il Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza rappresenta invece una fondamentale risorsa per l'attivazione delle politiche di salute e sicurezza negli ambienti di lavoro, come dimostra anche il richiamo al ruolo di questa figura nell'articolo 3, comma e, della L.123/2007.

Risulta perciò indispensabile sostenere l'investimento fatto nel tempo, favorendo percorsi di aggiornamento permanente che consentano agli RLS e RLST l'acquisizione e il mantenimento di conoscenze e competenze adeguate e l'integrazione in una rete regionale che veda coinvolti imprese, istituzioni e sindacati.

Gli obiettivi del progetto caratterizzante sono i seguenti:

Gli obiettivi del progetto

- **Costruire la rete regionale degli RLS e RLST** attraverso il potenziamento del sistema degli organismi paritetici, per svilupparne l'interazione con il sistema istituzionale della prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro (Servizi PSAL delle ASL), per il raggiungimento degli obiettivi del Piano Regionale per la Prevenzione degli Infortuni, redatto nell'ambito del Piano Regionale della Prevenzione Attiva. Entro la fine del 2008 verrà costruire l'archivio informatizzato degli RLS e RLST su base provinciale e verrà reso disponibile a tutti gli interlocutori del progetto e quindi, a partire da **gennaio 2009**, si procederà all'aggiornamento continuo dell'archivio;
- **Formare gli RLST** affinché siano in grado di svolgere, in aggiunta rispetto alle previsioni normative e dalla contrattazione, la funzione di tutors nei confronti degli RLS dei vari settori produttivi (soprattutto quelli nei quali si concentra il fenomeno

infortunistico, cioè edilizia, metalmeccanico, trasporti e legno), con l'obiettivo di sostenerli nelle relazioni con le imprese. Entro la fine del 2008 verrà allestito l'intervento formativo progettato per i tutors individuati, compito dell'Università sarà quello di promuovere l'attività di ricerca mirata a supportare e qualificare le funzioni e il ruolo dei tutors;

- Offrire interventi di **formazione continua agli RLS** in base ai bisogni rilevati dai tutors. Nei **primi mesi del 2009** verranno raccolti, da parte dei tutors, i bisogni formativi degli RLS per progettare programmi formativi specifici così da farli partire da aprile 2009;
- organizzare presso gli organismi paritetici **sportelli di informazione**, anche on-line gestiti dai tutors a supporto delle necessità degli RLS. Entro la fine del 2008 verranno attivati gli sportelli di informazione presso quegli organismi paritetici individuati in precedenza. Tale attività proseguirà a sostegno dei RLS e RLST attraverso le risposte alle "faq" (domande) più frequenti;
- costruire un **portale "per la sicurezza"** attraverso il quale reperire documentazione tecnica e legislativa, nonché gestire i quesiti on-line i quesiti degli RLS. Entro la fine del 2008 verrà elaborato e sottoposto agli attori interessati lo studio di fattibilità per la messa a punto del portale con l'indicazione dei siti di maggior uso, istituzionali e non, rispetto alla tematica della prevenzione. Entro giugno 2009 verrà costruito il portale e messo a sistema.

In Umbria, il tema della sicurezza del lavoro è particolarmente avvertito nel settore dell'edilizia. La Regione ha introdotto l'innovativo strumento del DURC con la legge regionale n. 1/2004, che nel maggio 2008 è stato esteso anche ai lavori privati, introducendo inoltre il principio di congruità della manodopera impiegata. L'Inail Umbria, il CPT di Perugia ed il CPT di Terni (i due Comitati Paritetici Territoriali per l'edilizia provinciali) hanno siglato un protocollo d'intesa con l'obiettivo di dar vita ad una collaborazione tecnica, scientifica ed operativa a sostegno di una comune attività di prevenzione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali nel settore delle costruzioni, avendo particolare riguardo a quello dei cantieri mobili. **Nel 2009** verrà data attuazione al progetto campagna di informazione/sensibilizzazione sul nuovo testo unico sulla sicurezza e sulla L.R. 1/2004 per sensibilizzare ed informare i Committenti privati sugli adempimenti previsti dalle modifiche alla L.R. n. 1/2004, con particolare riferimento a quelli relativi ai **controlli sulla regolarità contributiva delle imprese**.

Verrà inoltre realizzato un progetto di sperimentazione che consentirà la creazione della prima generazione di “**cantiere elettronico sicuro**”. Il progetto, delineato con la Dichiarazione d'intenti sottoscritta dal Ministero del lavoro con la Regione, prevede la sperimentazione, nell'ambito di un cantiere specificatamente individuato, di sistemi informatizzati di controllo altamente innovativi, atti a rilevare la presenza di “personale non autorizzato”, nonché a consentire il monitoraggio dei fenomeni legati al lavoro irregolare e alla sicurezza.

10. "Attuazione di procedure e strumenti per l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni"

La Regione Umbria, con la legge regionale n.18/2003, ha previsto forme di incentivazione per l'**esercizio associato delle funzioni proprie dei Comuni** con l'obiettivo di favorire un processo volto a realizzare maggiore efficacia ed efficienza delle azioni degli stessi in un quadro di contenimento di costi. Per la Regione si tratta di tendere - quali che siano gli sbocchi del dibattito politico-istituzionale sull'assetto federale della repubblica italiana e anche sulla base delle scelte operate dallo Statuto - ad un più elevato livello di *governance*. L'obiettivo è quindi quello di realizzare una rete istituzionale, al servizio dei cittadini e delle imprese dell'Umbria, non più gerarchica ma collaborativa, improntata al dialogo tra Enti e attori sociali sull'innovazione nella gestione dei servizi e sull'investimento nel fattore umano.

Pur in un quadro ancora di grande incertezza, la Regione Umbria ha quindi approvato la **LR 23/2007** concernente la “**Riforma del sistema amministrativo regionale e locale - Unione europea e relazioni internazionali - Innovazione e semplificazione**”, nella quale uno degli obiettivi strategici è il rafforzamento del sistema istituzionale regionale e locale, in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione sanciti dalla riforma costituzionale.

Finalità del progetto

Gli ambiti nei quali la Regione può intervenire per promuovere l'esercizio associato di funzioni sono quello della strumentazione istituzionale e quello delle politiche di incentivazione.

Da una parte, quindi, **dare attuazione** a quanto previsto dalla **legge regionale 24 settembre 2003, n. 18** recante “Norme in materia di forme associative dei Comuni e di incentivazione delle stesse. Altre disposizioni in materia di sistema pubblico endoregionale”.

Dall'altra, **dare attuazione** al quadro istituzionale che è stato modificato o introdotto dalla **legge regionale 9 luglio 2007, n. 23** recante “Riforma del sistema amministrativo regionale e locale.

Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione” e dalla **legge regionale 23 luglio 2007, n. 24** recante “Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 24 settembre 2003, n. 18 (Norme in materia di forme associative dei Comuni ed incentivazione delle stesse. Altre disposizioni in materia di sistema pubblico endoregionale) e della legge regionale 3 marzo 1995, n. 9 (Tutela dell’ambiente e nuove norme in materia di Aree naturali protette in adeguamento alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 e alla legge 8 giugno 1990, n. 142)”.

Con l’attuazione, **entro fine dell’anno**, della LR 9 luglio 2007 n. 23 e, in particolare dell’articolo 20, si **istituiranno gli A.T.I.** .

La nascita degli A.T.I. realizza una semplificazione istituzionale, producendo un livello associativo plurifunzionale dei Comuni, in luogo di molteplici organismi associativi monofunzionali. Attualmente infatti esistono trentacinque soggetti associativi dei comuni: quattro con competenza in materia di sanità, dodici in materia di politiche sociali, quattro in materia di gestione dei rifiuti, tre in materia di ciclo idrico integrato e dodici in materia di turismo. Ciascun comune dell’Umbria, solo per la gestione associata delle funzioni nelle suddette materie, partecipa pertanto attualmente a cinque diverse forme associative. La riforma prevista dalla LR n. 23/2007 prevede l’istituzione di quattro soggetti associativi dei comuni (i cui ambiti territoriali prendono come riferimento i territori delle aziende USL di cui alla LR n. 3/1998) aventi competenza in tutte le suddette materie. In prima applicazione quindi le funzioni conferite agli A.T.I. sono quelle già esercitate da soggetti associativi dei comuni in materia di sanità, politiche sociali, rifiuti, ciclo idrico integrato e turismo.

A queste potranno aggiungersi ulteriori funzioni in altre materie sia conferite dalla Regione sia dagli Enti locali. Gli ATI costituiscono lo strumento istituzionale con il quale i comuni promuovono in modo coordinato lo sviluppo economico e sociale del territorio di livello sovracomunale, la partecipazione unitaria ai processi di programmazione, pianificazione generale e settoriale di competenza della Regione e della Provincia, il coordinamento nelle attività di programmazione territoriale e socio economica di loro competenza.

La **proposta della Giunta al Consiglio regionale** concernente la definizione degli ambiti territoriali degli ATI, delle procedure per l’insediamento, delle modalità di funzionamento transitorie (fino all’approvazione degli Statuti degli ATI), nonché degli atti di maggior rilevanza, **è stata adottata**, dopo aver acquisito il parere del Consiglio delle Autonomie locali, con **deliberazione 13 ottobre 2008 n. 1346**. Tale proposta deve essere approvata dal Consiglio regionale, dopodiché il Presidente della Giunta Regionale potrà emanare il decreto per l’istituzione degli A.T.I. .

L'attuazione del quadro istituzionale modificato o introdotto dalla LR 18/2003 prevede la nascita delle **nuove Comunità montane** che, in base alla LR 24/2007, saranno cinque rispetto alle nove attuali. Si renderà necessario approvare preventivamente il primo programma di riordino territoriale, con delibera della Giunta regionale, sulla base degli indirizzi dati con delibera del Consiglio regionale, dopo aver esperito la concertazione con i Comuni interessati e aver acquisito l'intesa con il Consiglio delle Autonomie locali. Tale atto conterrà, infatti, anche la Tabella di conversione per riassegnare alle cinque nuove Comunità montane le risultanze amministrativo-contabili afferenti le nove Comunità montane. Solo dopo potranno essere emanati i decreti del Presidente della Giunta regionale di costituzione delle nuove Comunità montane, che conterranno anche le norme fondamentali per l'avvio dei nuovi enti.

Le attività principali del progetto riguardano:

Le attività principali del progetto

- attuazione, per la parte di competenza, del percorso delineato dal combinato disposto delle norme della LR 18/2003, come modificata dalla LR 24/2007 e della LR 23/2007 (articolo 23) per pervenire alla individuazione delle cinque zone omogenee e alla costituzione delle nuove Comunità montane; con la LR 10/2008, si opera la riduzione del numero complessivo delle Comunità montane da nove a cinque, del numero dei componenti degli Organi rappresentativi delle Comunità montane nonché la riduzione delle indennità spettanti ai componenti degli Organi delle Comunità montane. In termini finanziari, oltre alla coerenza con la normativa nazionale, legge 24 dicembre 2007, n. 244, si otterrà, per il 2008 e gli anni successivi, una riduzione strutturale sulle spese di funzionamento delle stesse Comunità montane pari ad euro 2.776.707,76. I risultati della riforma, così delineata, porteranno ad una razionalizzazione dei costi, rispondendo anche a quanto previsto dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 che all'articolo 76, comma 6 bis dispone la drastica riduzione di risorse per i trasferimenti alle Comunità montane, operata dal Governo;
- attuazione, per la parte di competenza, del percorso delineato dagli articoli 17 a 22 della LR 23/2007 per la nascita di nuovi A.T.I. (Ambiti Territoriali Integrati)

Nel marzo 2008, la Conferenza Unificata ha individuato le undici Regioni destinatarie delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo comunale per l'anno 2007 e ha preso atto che la percentuale delle risorse complessive attribuite alla competenza del Ministero dell'Interno da destinare all'esercizio associato di

funzioni e servizi di competenza esclusiva dello Stato. All'Umbria sono state assegnati circa 342 mila euro.

3.2 Gli strumenti delle politiche di sviluppo e di coesione

3.2.1 Le politiche cofinanziate con i fondi dell'Unione Europea

Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 per la politica di coesione stabilisce che ogni Regione definisca la propria strategia di politica regionale unitaria in un documento di programmazione strategico-operativo denominato **Documento unitario di programmazione (DUP)**. La Giunta regionale nel maggio 2008 ha approvato il DUP della Regione Umbria che è stato poi trasmesso al Ministero dello Sviluppo Economico.

Il DUP delinea i riferimenti strategici della politica regionale unitaria di coesione e individua gli strumenti operativi comunitari e nazionali, mettendo in relazione le 10 priorità del QSN con le 5 azioni strategiche del Patto per lo sviluppo e le 5 macro-aree di intervento nelle quali confluiscono le priorità dei Programmi comunitari e del Programma FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate).

I programmi comunitari che concorrono alla strategia unitaria di coesione sono:

- **Programma Operativo Regionale FESR 2007-2013** che punta ad accrescere la competitività del "Sistema Umbria" elevando il potenziale e la capacità di innovazione del sistema produttivo, migliorando la tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali e promuovendo una maggiore coesione territoriale;
- **Programma di Sviluppo Rurale FEASR 2007-2013** che persegue l'obiettivo di favorire la vitalità delle aree rurali e la conservazione dell'ambiente anche attraverso il miglioramento del settore primario;
- **Programma Operativo Regionale FSE 2007-2013** che, in coerenza con la strategia europea per l'occupazione, assume come priorità l'adattabilità, l'occupabilità, l'inclusione sociale e la valorizzazione del capitale umano;
- La Regione partecipa con propri progetti anche ai bandi che vengono emessi in attuazione dei **Programmi Operativi di Cooperazione ob. 3**.

Il quadro complessivo delle risorse a disposizione derivanti dai programmi comunitari (escluse quelle riferibili all'Ob.3) per il periodo 2007-2013, ammonta a **1.338,6 milioni di euro** di cui **583,4 milioni** di fonte comunitaria.

Tab. n. 23 - Programmi comunitari 2007-2013. Quadro riassuntivo delle risorse (Valori in milioni di euro)

Programmi	Spesa pubblica 2007-2013	
	Totale	Comunitaria
POR FESR	348,1	150,0
PSR	760,1	334,4
POR FSE	230,4	99,0
Totale	1.338,6	583,4

Fonte: Regione Umbria, Servizio Programmazione Comunitaria

Nel 2008 sono stati messi a punto tutti gli strumenti per dare piena attuazione al **POR FESR** approvato dalla Commissione Europea nell'ottobre 2007 con decisione C(2007)4621 del 4/10/2007.

Innanzitutto sono stati approvati i criteri di selezione delle operazioni, da parte del Comitato di sorveglianza avvenuta il 5 febbraio 2008. Inoltre, si è proceduto all'elaborazione dello **Strumento di Attuazione Regionale (SAR)** che contiene le schede di Attività del Programma e consente di individuare con un maggior dettaglio le tipologie di intervento finanziabili, le procedure da attivare, le spese ammissibili, l'intensità degli aiuti e le connessioni con altri strumenti di programmazione. Per adempiere agli obblighi comunitari è stato predisposto il documento relativo al Sistema di Gestione e Controllo (SGC) che descrive funzioni, ruoli e responsabilità delle Autorità implicate nell'attuazione del POR FESR (Autorità di Gestione, Autorità di Certificazione e Autorità di Audit), unitamente ai Manuali che definiscono metodologie operative relative all'attività delle Autorità e dei Responsabili di Attività del Programma Operativo Regionale.

Il POR FESR perseguirà le **priorità per il 2009** articolate negli Assi Innovazione ed economia della conoscenza, Ambiente e prevenzione dei rischi, Efficienza energetica e sviluppo fonti rinnovabili, Accessibilità ed aree urbane, secondo un dettaglio che viene illustrato nei paragrafi successivi, all'interno delle diverse politiche regionali.

Il Programma di Sviluppo Rurale, approvato nel mese di novembre 2007, è ormai pienamente operativo, tutti e 4 gli Assi di intervento sono stati attivati e per più della metà delle misure sono stati pubblicati i bandi. Di esso si parla all'interno del *paragrafo relativo alle politiche di sviluppo rurale*. Elemento di forte innovazione nel settore dello sviluppo rurale sono le modalità di attuazione delle misure che, oltre a prevedere l'intervento singolo per l'impresa, puntano molto sulle **modalità integrate** per la presentazione dei progetti. I primi bandi emanati sono rivolti alle singole imprese con modalità di approccio di tipo tradizionale, ma è intenzione della Regione dare avvio sin dall'**inizio del 2009** anche alle modalità

attuative riferite a **progetti integrati di filiera e territoriali** in continuità con l'esperienza condotta alla fine del periodo di programmazione 2000-2006, come meglio specificato nel paragrafo sullo sviluppo rurale

Il **POR Fondo Sociale Europeo 2007-2013** dell'Umbria è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione C(2007)5498 del 08-XI-2007. Dopo l'approvazione del POR FSE, un primo adempimento è stato l'insediamento del primo Comitato di Sorveglianza nel dicembre del 2007. Successivamente nella seconda seduta del Comitato è stato approvato il documento relativo ai criteri di selezione delle operazioni di cui all'articolo 65, primo comma, lettera a) del Reg. CE n. 1083/2006.

Il programma sarà attuato mediante procedure aperte di selezione per le attività formative, appalti pubblici per l'acquisizione di beni e servizi, procedure di evidenza pubblica e criteri di selezione per l'individuazione di soggetti gestori delle sovvenzioni globali.

Verranno attivati sportelli per l'erogazione dei voucher formativi da gestire con una duplice modalità: il criterio cronologico di presentazione delle domande, e la fissazione di step temporali e di budget riservati da gestire in ciascun arco temporale. All'interno di tali finestre temporali si effettuano valutazioni comparative tra i soggetti che hanno richiesto il beneficio.

Delle **priorità per l'FSE per il 2009** si parla nei paragrafi relativi allo sviluppo del sistema delle imprese e del sistema integrato istruzione, formazione e politiche del lavoro

L'**obiettivo 3 Cooperazione territoriale** sostituisce, di fatto, il Programma di Iniziativa Comunitaria 2000/2006 Interreg III che in forma sperimentale, ha stimolato lo scambio di esperienze tra regioni di diversi paesi; le attività di cooperazione territoriale (ob. 3) diventano obiettivo della politica regionale dell'Unione Europea, a fianco della coesione (Obiettivo 1) e della competitività e occupazione (Obiettivo 2).

I progetti dell'obiettivo cooperazione territoriale europea, seguono un iter di presentazione e selezione diverso: dopo l'approvazione dei singoli programmi operativi da parte della Commissione europea (già avvenuta nel 2007), si raccolgono le proposte progettuali con appositi bandi e successiva selezione; pertanto le regioni non dispongono di budgets definiti, ma devono partecipare di volta in volta con le proprie proposte progettuali e attendere l'esito delle valutazioni per conoscere i finanziamenti di cui possono disporre.

Nel primo semestre del 2008 la Regione Umbria ha presentato proposte progettuali a valere sui bandi relativi ai Programmi Interreg IV C, MED, SEES. In particolare:

- **Interreg** la Regione ha partecipato con due progetti come capofila, entrambi a valere sulla priorità ambiente e prevenzione dei rischi: uno (SERVUS) concernente piani di protezione dei centri storici dagli eventi catastrofici, l'altro (RIPLAN) concernente la pianificazione integrata dei bacini fluviali. Essi non sono rientrati nella lista dei progetti ammessi al finanziamento FESR. Entro l'autunno 2008 verrà pubblicato il secondo bando.
- **MED**, relativo al bacino del mediterraneo, la Regione ha partecipato con 16 progetti di cui 8 come capofila. Sono stati ammessi alla seconda fase di selezione due progetti con Umbria capofila e quattro progetti con Umbria partner. I due progetti con Umbria capofila sono SECURA, volto ad evitare lo spopolamento e la perdita economica dei piccoli centri colpiti dall'evento catastrofico e SALE & SOLE NET, volto a sviluppare una identità culturale alimentare comune mediterranea. La seconda fase, di presentazione delle candidature, si concluderà il 31 ottobre 2008 ed entro gennaio 2009 verranno resi noti i risultati finali della selezione dei progetti.
- **SEES**, che riguarda 16 Paesi dell'Europa Sud-orientale e intende migliorare il processo d'integrazione territoriale, economico e sociale e contribuire alla coesione, alla stabilità e alla competitività mediante lo sviluppo di partenariati transnazionali. La Regione ha partecipato con 9 progetti di cui 5 come capofila, di cui nessuno ha superato la fase di preselezione.

Nel **2009**, si prevede la pubblicazione di nuovi bandi per tutto l'obiettivo 3 da parte delle Autorità di Gestione competenti, ai quali la Regione parteciperà con proprie proposte progettuali. La Regione intende presentare proposte progettuali per la cooperazione territoriale per le tematiche riguardati l'innovazione, l'ambiente, l'accessibilità e l'energia in quanto tali proposte costituiscono fattori di implementazione del Programma Operativo FESR.

Per l'attuazione dei progetti finanziati, le attività si svilupperanno attraverso studi e ricerche che contribuiranno alla realizzazione degli obiettivi propri dei programmi di appartenenza; al tempo stesso gli outputs prodotti potranno integrare e supportare le attività dei Programmi operativi dell'Obiettivo competitività e occupazione.

3.2.2 Le politiche per lo sviluppo cofinanziate con il FAS

Il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) costituisce lo strumento con cui si **concentra e si dà unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi** a finanziamento nazionale

che, in attuazione dell'art.119, comma 5, della Carta Costituzionale, sono rivolti al riequilibrio economico e sociale fra aree del Paese.

Con propria Delibera (n. 166 del 21 dicembre 2007) il Cipe, oltre ad aver stabilito le procedure tecnico-amministrative necessari al governo generale dell'attuazione del QSN, ha definito in particolare:

- le assegnazioni alle Amministrazioni responsabili dell'attuazione della politica regionale del Fondo per le aree sottoutilizzate quale fondo nazionale pluriennale per lo sviluppo
- gli adempimenti/procedure necessari per la programmazione specifica delle risorse FAS.

La manovra finanziaria per il 2009, pur evidenziando possibili tagli e riorientamenti programmatici per le quote di risorse FAS attribuite alle Amministrazioni centrali, non sembra dover incidere sui programmi regionali (all'infuori di una indicazione di concentrazione su infrastrutture di rilevanza regionale strategica). Permane in ogni caso **un'incertezza** legata al complessivo disegno del Governo, che troverà completa attuazione nella legge Finanziaria; in ogni caso, la Regione, in base a quelle indicazioni, sta quindi procedendo, dopo aver elaborato il DUP e in coerenza con le linee ivi disegnate, a definire la programmazione delle risorse FAS. Il relativo Programma attuativo, attualmente in fase conclusiva di elaborazione, dovrebbe essere pronto per il mese di settembre.

Le risorse per il periodo di programmazione 2007-2013 sono pari, per la Regione Umbria, a **253,360 milioni di euro** (di cui lo 0,0008, pari a 202.688,00 euro, come riserva premiale per i Conti pubblici territoriali) la cui programmazione deve avvenire in un quadro di politica regionale unitaria che si fonda sull'orizzonte pluriennale delle risorse e sull'unitarietà della programmazione in particolare tra FAS e Fondi Strutturali. Peraltro, tale cifra potrà subire riduzioni in seguito alla rimodulazione delle risorse operata dal Governo nazionale all'interno del suo "pacchetto anticrisi".

Riguardo alle **destinazioni d'uso** delle risorse FAS le scelte effettuate seguono l'indirizzo del QSN, che prevede di adottare tendenzialmente le stesse regole e le stesse procedure dei fondi strutturali, ma in un ambito di appropriatezza, flessibilità e proporzionalità rispetto alle esigenze di attuazione della strategia complessiva e in modo da consentire che le due componenti (nazionale e comunitaria) siano fra loro **unitarie ma anche complementari** e mirino a una integrazione che preservi le esigenze di differenziazione proprie di ogni strategia regionale.

Si delinea quindi una **politica generale coerente** con le priorità del QSN ma con linee d'intervento indispensabili, nel contesto locale, ad un **efficace** e **equilibrato** perseguimento delle priorità stesse,

secondo un criterio generale di integrazione/compensazione con le allocazioni già definite nel POR FSE nel POR FESR

Pertanto, le scelte programmatiche e le correlate allocazioni finanziarie si configurano come:

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

Le scelte programmatiche delle risorse FAS sono state pertanto effettuate collocandole, seppur con alcuni comprensibili aggiustamenti, in una **struttura che ne consente i collegamenti con quella seguita per i POR dei fondi strutturali**.

Tali scelte si riassumono quindi nella seguente articolazione che abbozza anche una possibile struttura del relativo Programma attuativo:

1. **Attività collegabili e/o riconducibili al POR FSE: 12, 2** milioni di euro, all'interno dell' Asse I (Capitale umano);
2. **Attività collegabili e/o riconducibili al POR FESR: 240,9** milioni di euro:
 - **Asse II** (Sistema delle Imprese e ICT): 49 milioni di euro;
 - **Asse III** (Tutela e valorizz. ambientale e cult.): 135 milioni di euro;
 - **Asse IV** (Trasp., Aree urb., Insed./Logist.): 50 milioni di euro;
 - **Asse V** (Assistenza tecnica): 6,9 milioni di euro.

Il dettaglio delle scelte effettuate è descritto all'interno dei diversi paragrafi relativi alle politiche di settore.

3.3 Le Politiche regionali

Nel paragrafo che segue sono state descritti brevemente, per ciascuna politica, i contenuti strategici e le priorità per il 2009, con una maggiore sintesi e focalizzazione sulle priorità per il 2009. Ovviamente esso non esaurisce il quadro delle attività che la Regione Umbria svolgerà da qui alla fine della legislatura, proprio per evitare una descrizione eccessiva dei contenuti e degli interventi

regionali, per i quali si rimanda agli strumenti della programmazione settoriale.

3.3.1 Infrastrutture e trasporti

Gli interventi che nei Dap precedenti contribuivano maggiormente al perseguimento dell'obiettivo strategico "**Sviluppo e qualificazione della rete stradale, ferroviaria e aeroportuale**" trovano quest'anno un'autorevole e significativa conferma nel 2° Atto Integrativo della Intesa Generale Quadro del 24 Novembre 2002, sottoscritto il 1° agosto 2008.

L'atto riporta l'individuazione congiunta delle opere ritenute indispensabili per il superamento del **deficit infrastrutturale** dell'Umbria ed aggiorna il quadro programmatico delle principali infrastrutture, articolate per sistemi ferroviari, stradali, della logistica (già facenti parte dell'intesa originaria) ai quali si aggiunge il sistema aeroportuale (introdotto con l'atto integrativo) ed evidenzia le integrazioni, le verifiche previste, lo stato di avanzamento e la situazione della copertura finanziaria.

Per quanto riguarda la **logistica**, la programmazione regionale di settore aveva riconosciuto la necessità di dotare il territorio umbro di efficienti punti di interconnessione fra aree produttive, sistemi urbani e principali reti di trasporto, nonché di consentire l'interscambio, ove possibile e conveniente, fra le varie modalità.

La scelta è stata condivisa anche dalla programmazione nazionale che ha cofinanziato, nella legge obiettivo e nel DPEF 2009-2013 le piastre logistiche di:

- **Città di Castello**, del costo di 16,97 milioni di Euro, finanziata con 6,25 milioni di Euro dalla legge obiettivo e con 10,72 milioni di Euro dalla Regione, in fase di appalto.
- **Terni** (costo 39,01 milioni di Euro di cui 9,56 milioni di Euro da legge obiettivo e 19,45 milioni di Euro da fondi regionali) e **Foligno** (costo 38,74 milioni di Euro di cui 13,47 milioni di Euro da legge obiettivo e 15,27 milioni di Euro da fondi regionali) sono state approvate dal CIPE nella seduta del 1° agosto 2008 e saranno appaltate nei prossimi mesi.

L'Intesa del 2008, per le piastre intermodali di Foligno e Terni, conferma la necessità che l'accesso alla rete ferroviaria nazionale, gestita da RFI, sia assicurato mediante un contratto in cui vengono definite, tra l'altro, le norme tecniche di esercizio, il numero dei passaggi ed il costo.

Per una parte degli interventi integrativi del sistema di piattaforme logistiche (in corso di realizzazione) e per una parte del

**Piastre
logistiche**

completamento e/o miglioramento funzionale di aree insediative, si utilizzeranno anche le risorse del FAS.

Parallelamente Sviluppo Umbria ha curato l'attività di individuazione di possibili forme di gestione, per una definizione della proprietà di aree e immobili, separando il patrimonio, finanziato con fondi pubblici, dai rischi tipici delle attività imprenditoriali. E' previsto un affidamento a privati preferibilmente associati (società consortile), opportunamente qualificati, selezionati sulla base di esperienza, capacità, affidabilità dell'organizzazione e piano di gestione proposto, che - attraverso un contratto di concessione con canone di affitto - dovrebbero gestire le varie aree di affari delle piattaforme (trasporto e stoccaggio, logistica integrata, distribuzione urbana e intermodale, dove presente).

È prevista una partecipazione della Regione alla società di gestione, diretta o attraverso le proprie agenzie, per assicurare il coordinamento con gli strumenti della programmazione regionale, favorire l'integrazione e la promozione delle imprese locali, agevolare il rapporto fra imprese e enti e istituzioni locali e regionali.

Per il 2009 le attività riguarderanno:

1. base logistica dell'Alto Tevere-Città di Castello – esecuzione lavori (avanzamento al 30%);
2. base logistica di Terni-Narni – consegna e avvio lavori;
3. base logistica di Foligno – consegna e avvio lavori;
4. definizione del Capitolato d'oneri e il bando di gara per l'affidamento della gestione delle piattaforme.

Infrastrutture ferroviarie

Per quanto riguarda il **Sistema ferroviario**, nell'Atto firmato col Governo viene ribadito l'inserimento, tra gli interventi della legge 443/01, del raddoppio della **ferrovia Orte-Falconara**; in particolare, viene confermata la realizzazione del **tratto Terni-Spoleto**, evidenziando che il finanziamento già stanziato di 532 milioni di Euro sarà aggiornato in relazione all'esito della progettazione (definitiva) in corso, attualmente all'esame di RFI, per poi essere approvata dal CIPE, previa conferenza di servizi; verrà sottoposta a verifica la possibilità di finanziare almeno un lotto funzionale del **tratto Foligno-Fabriano**.

Tra gli interventi della legge 443/01 da finanziare nel prossimo triennio, viene inserito il potenziamento della **ferrovia Foligno-Terontola** del costo di 416 milioni di Euro, di cui sono già disponibili, nel Contratto di programma Ministero - FS, 58 milioni di Euro per il **tratto Foligno - Ponte S. Giovanni**.

Sempre in ordine al sistema ferroviario, vengono ritenuti inseribili in legge obiettivo anche (art. 2 dell'atto integrativo) il **sistema intermodale perugino** - mediante la sistematizzazione delle opere infrastrutturali necessarie ad assicurare l'accessibilità alla città di Perugia - che dovrà consentire l'integrazione del progetto stradale (il

cosiddetto **Nodo di Perugia**) con altre opere complementari e coordinate sulla rete ferroviaria statale e regionale (RFI e FCU) e sulla metropolitana urbana (Minimetrò).

In particolare: il miglioramento della stazione di scambio di Ponte San Giovanni tra rete RFI e rete FCU, la realizzazione di aree attrezzate di sosta per favorire l'intermodalità ferro-gomma nell'intersezione di Collestrada consentendo l'accesso alla città con servizi ferroviari di tipo metropolitano, il completamento della rete urbana del Minimetrò integrata con la FCU in corrispondenza di S. Anna e con la rete RFI a Fontivegge. Per la rete urbana si richiama la possibilità di finanziamento anche con la legge 211/92 e si conviene di effettuare verifiche sulla possibilità di ricorrere anche a strumenti finanziari che prevedano il coinvolgimento di capitali privati.

Nell'atto integrativo dell'Intesa si conviene anche (art. 3, lett. c) di verificare la possibilità di inserire in legge obiettivo – previa intesa con la Regione Toscana, nel cui territorio dovrebbe essere realizzata l'infrastruttura – anche la **connessione a nord della rete ferroviaria di F.C.U. con la rete nazionale di RFI**, con la realizzazione di una nuova ferrovia di circa 20 Km per collegare la stazione F.C.U. di Sansepolcro, con la stazione di Arezzo, sulla rete RFI, sviluppando le potenzialità di FCU e assicurando all'Umbria centro-settentrionale collegamenti ferroviari rapidi con il sistema dell'Alta Velocità e con il nord del Paese. Il costo complessivo è stimato in circa 250 milioni di Euro.

Per il 2009, le attività riguarderanno:

- completamento lavori Spoleto – Campello sul Clitunno;
- predisposizione da parte di RFI del progetto preliminare della velocizzazione della Foligno – Terontola nel tratto Foligno – Perugia;
- appalto lavori di raddoppio del tratto Pallotta – Ponte S. Giovanni;
- prosecuzione eliminazione passaggi a livello;
- predisposizione progetto per il Piano del ferro della stazione di Ponte S. Giovanni;

Per il **Sistema stradale**, il primo programma di attuazione della legge obiettivo prevedeva la realizzazione dei seguenti interventi, dal Nodo stradale di Perugia, al sistema viario denominato Quadrilatero Marche-Umbria (già finanziato), alla realizzazione della Trasversale E 78 tra Grosseto e Fano, della Strada delle Tre Valli (finanziato per il tratto Eggi - S. Sabino), dei collegamenti di Terni con Rieti e Civitavecchia (già finanziato) e la riqualificazione della E 45, con la trasformazione in autostrada.

**Infrastrutture
stradali**

L'Atto Integrativo dell'Intesa conferma, nel Programma della legge n. 443/01, le opere già previste e non ancora finanziate o finanziate solo parzialmente, con l'aggiornamento del relativo costo, oggi meglio quantificabile a seguito dell'avanzamento della progettazione, ed in particolare:

- la realizzazione prioritaria del **Nodo stradale di Perugia**, tra Collestrada e Corciano (inserito, senza finanziamento, nel programma della legge obiettivo e nel DPEF 2009-2013), articolato in due lotti, il primo da Corciano a Madonna del Piano (variante al Raccordo Perugia-Bettolle) del costo di 630 milioni di Euro (*da reperire nel prossimo triennio*) e l'altro da Madonna del Piano a Collestrada (variante alla E 45 - SS 3bis); per entrambi, sono stati già approvati dal CIPE i progetti preliminari.

Per il primo lotto è inoltre stato predisposto il progetto definitivo, a disposizione di ANAS SpA che ne ha avviato l'istruttoria tecnica;

- la realizzazione della **Trasversale E 78 tra Grosseto e Fano** (inserita in legge obiettivo e nel DPEF 2009-2013, ma *non finanziata*) del costo di 600 milioni di euro circa, il cui tracciato umbro è in corso di definizione d'intesa col Ministero e Regione Toscana che hanno costituito un'apposita commissione tecnica di valutazione dei tracciati alternativi;

- il completamento, anche per stralci, **della Strada delle Tre Valli** (inserita in legge obiettivo e nel DPEF 2009-2013 e parzialmente finanziata) da realizzare in variante ai tracciati attuali, per il collegamento tra la E 45 e la SS 3 Flaminia, del costo previsto dal progetto definitivo in istruttoria presso il Ministero di 730 milioni di Euro; **il finanziamento già assegnato**, di 14,6 milioni di Euro, riguarda la realizzazione del primo lotto, a due corsie, tra Eggi e San Sabino (Spoleto).

Per questi interventi vengono previste verifiche sulla possibilità di ricorso a forme di project financing o a modalità di partenariato pubblico-privato, analoghe a quelle adottate per il finanziamento del Quadrilatero Umbria-Marche, rinviando al finanziamento con i fondi della legge obiettivo, qualora la stesse verifiche diano esito negativo.

Per la **E 45** viene confermata innanzitutto la necessità di una messa in sicurezza, ed in fase successiva la trasformazione in autostrada (inserita in legge obiettivo, senza finanziamento e nel DPEF 2009-2013) del costo stimato di 4.000 mln di Euro, anche con il ricorso al project financing.

Viene confermato il completamento degli interventi già finanziati all'interno del **sistema viario denominato Quadrilatero Marche-Umbria** che completa gli assi trasversali di collegamento tra i

capoluoghi di regione Perugia ed Ancona e tra Foligno e Civitanova Marche, oltre a prevedere l'esecuzione di altre opere complementari. L'intervento è finanziato in parte anche con risorse che provengono dai territori interessati, mediante utilizzo di contributi di concessione, ICI e contributi camerali delle aree industriali e produttive, che verranno realizzate ex novo in adiacenza o in prossimità delle nuove infrastrutture stradali, previste da un apposito Piano di Area Vasta.

La realizzazione dell'opera è stata suddivisa in due maxilotti:

- **Il Maxilotto 1 (SS 77)**, l'importo del progetto definitivo redatto dal General Contractor (al netto di Iva che la Quadrilatero recupera da Anas) è di circa 1.103,5 milioni di Euro. Il progetto è stato approvato dal CIPE il 27 marzo 2008, che ha assegnato anche ulteriori 536 milioni di euro, e ha così completato la copertura del fabbisogno finanziario a carico dello Stato per la realizzazione dei principali assi viari umbro marchigiani del sistema, come stabilito nel DPEF 2008-2012;
- **Il Maxilotto 2 (SS 76 e SS 318)**, l'importo del progetto definitivo è di circa 798 milioni di euro, di cui 503 per il Sublotto 2.1 che comprende tutto il tratto umbro (Pianello- Valfabbrica, Fossato di Vico-Cancelli e Serra S.Quirico-Albacina) e che è completamente finanziato con fondi CIPE ed ANAS. Le ulteriori risorse da cattura di valore dovrebbero servire per il completamento dell'opera. Il progetto esecutivo è stato adeguato dal General Contractor alle nuove norme sismiche ed è stato consegnato per l'approvazione definitiva alla Quadrilatero. La consegna dei lavori per il tratto Pianello-Valfabbrica è prevista entro la fine del 2008.

Nell'itinerario Perugia-Ancona, non compreso nell'appalto del 2° maxilotto, è il tratto **Valfabbrica-Schifanoia** (5° lotto, interventi di completamento 1° e 2° stralcio), con **il raddoppio delle gallerie di Casacastalda e Picchiarella**, per complessivi 69,32 milioni di euro, assicurati dal Piano quinquennale ANAS (contratto di programma) 2007-2011.

Viene infine confermato il **finanziamento della Terni-Rieti**, con lavori attualmente in corso e già realizzati per oltre il 30%.

Sempre in ordine al sistema viario vengono ritenuti *inseribili* in legge obiettivo:

- (art. 2 dell'atto integrativo) il collegamento di Terni con la A1 utilizzando il corridoio di Passo Corese, da concordare con la società Autostrade e previa verifica sulla possibilità di ricorrere al coinvolgimento di capitali privati;
- (art. 4 dell'atto integrativo) l'adeguamento del casello autostradale e dello snodo di Orte fra la SS 675 e la A1, da concordare con la società Autostrade;

- (art. 3 dell'atto integrativo) il raddoppio della SS 3 Flaminia nel tratto fra l'innesto sulla SS 75 e l'innesto sull'itinerario Perugia-Ancona – da considerare integrati con il sistema Quadrilatero – oltre l'adeguamento del tratto Spoleto-Terni;
- (art. 3 dell'atto integrativo) il completamento della **SS 219 Pian d'Assino**, anch'essa complementare al sistema Quadrilatero, per il collegamento che garantisce fra la E 45, all'altezza di Umbertide, con Gubbio e l'itinerario Perugia-Ancona. Per il tratto Gubbio-Mocaiana è prevista l'aggiudicazione dei lavori entro la fine del 2008, grazie alle risorse che la stessa Regione si è resa disponibile ad anticipare ad ANAS, per un importo di 27,166 milioni di euro. L'itinerario deve essere completato nel tratto Mocaiana – Umbertide, secondo il progetto definitivo, redatto dalla Regione, in corso di approvazione, il cui costo è stimato in 132,834 milioni di euro.

Nel corso del 2009, **le attività riguarderanno:**

1. avvio lavori sulla SS. 219 "Pian d'Assino" tratto Gubbio – Mocaiana;
2. avvio lavori sulla SR. 220 "Pievaiola" nel tratto Variante di Tavernelle (tratto Fontignano-Tavernelle);
3. approvazione da parte del CIPE del progetto definitivo del "Nodo di Perugia";
4. avvio dei lavori per il completamento dell'itinerario Perugia – Ancona (tratto Pianello-Valfabbrica);
5. avvio dei lavori per il completamento dell'itinerario Foligno – Civitanova Marche (tratto Foligno-Valmenotre);
6. approvazione progetto preliminare della E/78 tratto "Le Ville – Parnacciano".

L'art. 5 del 2° Atto Integrativo della Intesa Generale Quadro tratta del **sistema aeroportuale.**

**Sistema
aeroportuale**

Innanzitutto vi è una presa d'atto che il completamento dell'**Aeroporto internazionale dell'Umbria di Perugia - S. Egidio**, dopo l'avvenuto prolungamento della pista, è stato ricompreso tra gli interventi da realizzare per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia, potendo così fruire di un finanziamento di circa 25 milioni di euro dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e di 10 milioni di euro con Fondi FAS (aerostazione) nonché con ulteriori risorse del POR Fesr (collegamento stradale di accesso all'aeroporto regionale). Gli interventi da realizzare riguardano l'ampliamento dell'aerostazione, la costruzione di un edificio polivalente per mezzi di servizio e rampa di soccorso, sistemazioni esterne, ampliamento piazzali di sosta, riqualifica testata "01" Back-track, riqualifica Alfa, riqualifica Taxi way,

edificio polivalente SASE, riqualifica e allargamento raccordo Bravo e predisposizione impianti tecnologici di servizio all'intera infrastruttura. Al riguardo, è già stato affidato l'appalto integrato per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori e risultano approvate le progettazioni definitive. E' prevista la sottoscrizione di una convenzione (DGR 963 del 28.7.2008) fra Presidenza del Consiglio dei Ministri, Regione, Provincia di Perugia, SASE ed ENAC per l'attuazione delle opere e la definizione dei compiti dei soggetti sottoscrittori. **Nel corso del 2009** proseguiranno i lavori di completamento per lo sviluppo dell'aeroporto.

Viene anche riconosciuto il ruolo dell'**aeroporto di Foligno**, chiamato a svolgere funzioni di protezione civile (anche con funzione di elisoccorso in accordo con la Regione Marche), base logistica per l'antincendio d'intesa con il Dipartimento della Protezione Civile, turismo aereo e di supporto alle importanti imprese aeronautiche presenti nella zona. La pista e la bretella di collegamento al piazzale di sosta degli aeromobili sono state di recente sistemate ed asfaltate. La pista ha una lunghezza complessiva di circa 1400 metri. Sono già disponibili presso l'ENAC le risorse finanziarie per la sistemazione della palazzina uffici ed il piazzale di sosta degli aeromobili.

L'altro obiettivo strategico riguarda **“Sviluppo e qualificazione dei servizi integrati di trasporto per le persone, le merci e la logistica”**.

Il settore dei trasporti pubblici locali è da tempo interessato da una profonda crisi finanziaria, legata principalmente al mancato adeguamento dei trasferimenti al costante aumento dei costi di esercizio. In particolare pesa il mancato trasferimento delle somme relative all'Iva sui corrispettivi spettanti alle aziende dei trasporto sulla base dei contratti di servizio stipulati. Tutte le Regioni chiedono ormai da tempo l'abolizione dell'Iva sia sui contratti di servizio che su quelli per la gestione delle reti, o almeno l'abolizione della quota di compartecipazione delle Regioni pari al 50%, oltre che una riduzione dell'aliquota Iva sui titoli di viaggio. Ulteriori problemi sono legati alla scelta, effettuata dalla Regione, di puntare su infrastrutture per la mobilità alternativa (scale mobili, ascensori, Minimetrò), che non essendo ricomprese tra i servizi di trasporto, non godono di trasferimenti adeguati per sostenere i costi di esercizio e di gestione. Per quanto riguarda le attività prioritarie del prossimo triennio, viene confermata fra gli obiettivi più importanti anche la **costituzione di una Holding del Trasporto Pubblico Locale** attraverso cui, redistribuendo i servizi, eliminando le sovrapposizioni e razionalizzando l'offerta, ottenere una riduzione dei costi di gestione dei servizi di trasporto. Nel 2008 si è giunti alla definizione del futuro

**Holding del
trasporto
pubblico locale**

assetto societario e a porre le basi per la sua costituzione. **Nel 2009** si punta a dare avvio ad alcune attività della Holding, che, stante anche l'esiguità delle risorse disponibili a fronte di costi sempre crescenti, ha il compito di favorire l'integrazione modale ed assicurare servizi di TPL più efficienti ed economicamente sostenibili. Altro importante progetto da portare a termine è quello della "Comunità tariffaria", la cui sperimentazione è iniziata nel corso del 2008. L'iniziativa, che ha interessato il territorio di Perugia, ha coinvolto il Comune, le aziende di TPL e Trenitalia s.p.a., per la quale sembra ormai certa l'intenzione di uscire dal progetto in quanto non ritenuto in linea con le proprie strategie. Nel corso del 2009, per l'estensione del progetto all'intero territorio regionale, sarà necessario rivederne l'intera impostazione riprogrammando tutte le attività relative alla bigliettazione elettronica.

Proseguono intanto le attività intraprese nel 2008 per il consolidamento dei **servizi ferroviari FCU**, anche quelli in collaborazione con Trenitalia, che per l'anno 2009 possono cominciare a mettere a frutto il completamento degli interventi di investimento sulla nuova linea elettrica di alimentazione e la disponibilità ed entrata in esercizio dei nuovi treni a trazione elettrica. Sarà oggetto di valutazione la sperimentazione dei servizi affidati sulla relazione Terni-L'Aquila e l'attivazione di servizi di tipo metropolitano nell'area di Perugia.

In ordine ai **servizi ferroviari svolti da Trenitalia SpA**, nel corso del 2008 si è dovuto rilevare un rallentamento delle attività previste per l'attivazione di intese ed accordi finalizzati al miglioramento della qualità del materiale rotabile e degli orari del programma di esercizio, dovuti alle richieste di adeguamento del corrispettivo contrattuale da parte di Trenitalia e alle conseguenti incertezze in ordine alla copertura finanziaria dei servizi.

Per il 2009 rimane pertanto prioritaria l'esigenza di

- riorganizzare ulteriormente i servizi, con l'eventualità di dover operare una riduzione dei servizi caratterizzati da bassissime frequentazioni, a favore di servizi ferroviari cadenzati, ben strutturati e meglio fruibili dall'utenza;
- consolidamento e potenziamento dei servizi ferroviari svolti da FCU Srl su rete RFI, in nome e per conto di Trenitalia, previa verifica della sperimentazione dei servizi affidati sulla tratta Terni-L'Aquila e attivazione servizi di tipo metropolitano nell'area di Perugia;
- ristrutturazione societaria della FCU secondo le linee Rete infrastrutturale, Servizi di trasporto, Trasporto merci;

- costituzione della Holding TPL, alla quale verranno trasferite le partecipazioni totalitarie nelle attuali società operative di trasporto pubblico;
- inclusione della mobilità alternativa nel Fondo regionale Trasporti.

3.3.2 Sviluppo, qualità e innovazione delle imprese industriali e del commercio

La crisi che dagli Stati Uniti ha da tempo iniziato a mordere anche i sistemi finanziari ed economici europei, evidenzia il superamento di una visione della finanza e dei suoi strumenti che, distaccandosi progressivamente dal merito dei rapporti materiali sottostanti, potesse risolvere il problema della valutazione del merito di credito e della gestione del relativo rischio attraverso un infinito processo di astrazione e sofisticazione dei prodotti finanziari. La ricchezza e lo sviluppo non possono prescindere dall'economia reale, in cui il valore si misura tutti i giorni in beni prodotti e servizi erogati, dall'etica del lavoro e dell'impresa. In una società in cui domina lo smarrimento è necessario rinvigorire il sentimento di coesione e della solidarietà ed alle istituzioni spetta il ruolo di riattivare il motore della fiducia.

La necessità di regole più cogenti, di meccanismi di garanzia non significa a sua volta il ritorno allo "statalismo". Al contrario, vi è bisogno di più concorrenza in molti settori economici, come vi è bisogno di un presidio e di una presenza del pubblico in altri settori in grado di garantire, certamente in un contesto di efficienza, servizi di qualità.

In questo contesto, per **fronteggiare la crisi economica** che inevitabilmente investirà tutta l'economia europea, vanno previsti interventi volti a sostenere l'economia da tutti i livelli istituzionali, ognuno per la propria parte. Quelli regionali **sono stati descritti nel Capitolo 2**, relativo alle grandi questioni regionali.

Rimangono comunque aperte anche altre questioni cruciali, ed in particolare quella dei salari e della produttività.

In Umbria come in Italia abbiamo un problema di **adeguatezza della remunerazione del lavoro** e questo è un punto centrale per qualsiasi politica economica; non è infatti giustificabile un differenziale come quello che si registra tra l'Italia ed i Paesi europei più sviluppati. Non sono più rinviabili provvedimenti che riducano la tassazione sul lavoro, restituendo potere d'acquisto alle famiglie e rilanciando i consumi sul mercato interno.

Questo aspetto è legato alla questione generale della **produttività delle imprese**, ma ne rappresenta solo un pezzo, certo importante ma non esclusivo.

**Gli obiettivi
per le
politiche per
le imprese**

Molto rilevanti sembrano essere anche altri aspetti che condizionano la produttività ed in particolare quelli sui quali anche in **Umbria** si è cercato e si cerca di intervenire con le politiche industriali regionali.

Aspetti che rappresentano e continuano a rappresentare gli obiettivi strategici su cui puntare sono:

- **l'aumento della dimensione media delle imprese**, perché il sistema economico, in Italia e in Umbria, viene trainato sempre più dalle medie imprese che creano reti e relazioni su scala locale come su scala globale, trainando anche l'export. A sua volta, la produttività è una questione che si connette direttamente alla dimensione media delle imprese. E va messo in condizione "chi può correre" di farlo con tutti gli strumenti disponibili;
- **l'ampliamento della capacità di innovazione**, perché le imprese che introducono innovazioni sono molte, ma questa propensione deve sempre di più tradursi nell'arricchimento e ampliamento delle fasi del processo produttivo, nella diversificazione delle specializzazioni nel solco di una continuità intelligente rispetto ai settori che ci caratterizzano, promuovendo tutte le possibili connessioni con il potenziale di ricerca rappresentato dall'Università, mettendo per quanto possibile in relazione ed in rete le imprese tra loro e con i centri di eccellenza e di ricerca;
- **il rafforzamento dei sistemi di relazione** e del grado di integrazione del sistema produttivo ed in particolare dell'industria, favorendo il formarsi di reti e filiere regionali e rafforzando i legami e le relazioni in particolare delle imprese più innovative e avanzate con il resto del sistema produttivo regionale.

Su questi piani l'Umbria è collocata all'interno della strategia nazionale di **Industria 2015** del precedente governo, orientata a proporre una politica industriale per competere e non solo "di difesa". E la strategia dell'Umbria ovviamente non dimentica che capitale umano, infrastrutture, contesto complessivo del sistema Paese e ruolo del credito hanno anch'esse una rilevanza decisiva, e che "fare impresa" di qualità e prodotti di qualità che siano percepiti come tali, può non essere solo un problema di dimensioni fisiche tecnico-economiche dell'attività produttiva, ma anche - essenzialmente - un problema di visioni.

In questo contesto il ruolo del pubblico non è naturalmente quello di sostituirsi al mercato ed alle imprese, ma è quello di **stimolare e accompagnare i processi di trasformazione**, anche tenendo conto che il peso degli incentivi pubblici sugli investimenti fissi lordi delle imprese umbre, rappresenta in media circa il 5% (30 – 40 milioni di euro all'anno a fronte di 1 miliardo di euro).

Anche per questo la scelta della Regione Umbria è stata e continua ad essere quella di **concentrare e selezionare le risorse** di cui disponiamo su due assi fondamentali di interventi:

- sistemi di incentivazione costruiti quasi su misura e dedicati agli obiettivi strategici (innovazione, ricerca, crescita della dimensione) sui quali occorre esercitare azioni selettive e mirate a fronte di quella parte del sistema produttivo che può misurarsi su queste sfide, e dove si è sviluppata negli ultimi anni l'applicazione dei pacchetti integrati di agevolazioni (PIA), il sostegno ai programmi di ricerca e sviluppo anche nelle PMI, il supporto a reti e filiere di imprese;
- meccanismi di sostegno più orizzontali e generalizzati per favorire la promozione di investimenti, l'accesso al credito, il consolidamento delle imprese di minori dimensioni, supportate con strumenti quali la legge Sabatini, e quelli relativi all'accesso al credito.

Concentrazione delle risorse e selezione degli interventi

Una parte fondamentale, ancorché non esclusiva, della strategia regionale è, naturalmente, fornita dagli strumenti di incentivazione e orientamento delle imprese, con l'utilizzo in particolare di quelle di derivazione comunitaria.

I **“pacchetti per la competitività”** varati a partire dalla riprogrammazione del Docup Ob 2 2000-2006 hanno rappresentato uno sforzo di dimensioni mai sperimentate nel finanziamento di bandi regionali per ricerca e sviluppo e dei pacchetti integrati di agevolazioni. Risorse destinate all'innovazione, alla ricerca e al sostegno di reti di imprese con ulteriori elementi di **affinamento rispetto al recente passato**. Secondo il Ministero per lo sviluppo economico, l'Umbria è al secondo posto per la quota di spesa in ricerca prevista nell'ambito dei programmi comunitari (il 27,3% del totale) e nonostante la sua piccola dimensione, addirittura al primo posto per risorse (in valore assoluto) già messe a bando per l'attuazione dei progetti. L' **Asse I, Innovazione ed economia della conoscenza del Por Fesr** rappresenta non a caso circa la metà degli stanziamenti previsti dal programma (più di 160 milioni di euro per il settennio) con una media annuale di spesa di 23 milioni di euro. La Regione ancor prima dell'approvazione del POR FESR ha emanato Bandi sotto la denominazione *“Pacchetto per la competitività 2007-2008”*. Nel nuovo pacchetto per la competitività per il 2008, oltre a confermare le linee portanti già sperimentate, è stata introdotta una specifica linea riservata a progetti di costituzione di reti che vedano anche **grandi imprese regionali** realizzare progetti di ricerca con la prospettiva di attivare forti ricadute produttive e di traino delle competenze delle PMI che ne costituiscono l'indotto o la rete dei subfornitori.

Strumenti di incentivazione e orientamento alle imprese

I risultati non mancano: si sono costituiti 46 network d'impresa, con 294 imprese coinvolte, che prevedono l'effettuazione di investimenti per oltre 100 milioni di euro e l'attivazione di 83 programmi di ricerca e sviluppo. Complessivamente nello stesso periodo sono stati presentati 287 programmi di R&S da parte delle imprese regionali per un valore complessivo di oltre 100 milioni di euro. Se è vero che la crisi minaccia in particolare quei comparti che non innovano, il segnale che viene anche dall'Umbria, **con una progettualità di queste dimensioni**, è del tutto confortante ed anzi propone la necessità di sostenere adeguatamente chi dimostra di voler scommettere sul futuro.

Al tempo stesso assume rilievo crescente la tematica di **una valutazione di merito** – anche con apposite indagini a campione – dei programmi di ricerca e sviluppo sperimentale cofinanziati, sia in termini di effettiva significatività degli stessi, sia, nei tempi appropriati, dal punto di vista dell'impatto sulle condizioni di produttività delle imprese coinvolte. Le valutazioni già svolte – portate a conoscenza e condivise con il partenariato economico-sociale – relative ai Bandi integrati della passata stagione di programmazione, rappresentano un valido precedente di tale prassi. Nell'ambito dei sistemi "su misura" per la promozione dell'innovazione (in particolare per quella basata su attività di ricerca industriale), assume rilievo come **priorità per il 2009** la promozione e il sostegno di **poli d'innovazione** (previsti anche nel Por Fesr 2007-2013 e nello Strumento di attuazione dello stesso), all'interno dei quali vengono realizzati programmi di ricerca industriale, sviluppo sperimentale e trasferimento tecnologico tesi a porre in relazione sistemi di competenze tecnologiche con determinate filiere produttive della regione, costituendo così "piattaforme tecnologiche regionali" riferite ad ambiti tematici ritenuti particolarmente significativi per lo sviluppo del sistema produttivo dell'Umbria.

I Poli di innovazione

L'idea è quella di **ulteriormente qualificare la politica di innovazione** legata alla ricerca promuovendo in parallelo la domanda di ricerca delle imprese (sostanzialmente già oggetto dei pacchetti di competitività) e una nuova offerta di ricerca industriale e trasferimento tecnologico, più organizzata e strutturata, da parte degli Enti di ricerca (*in primis* l'Università) operanti in regione.

I poli sono raggruppamenti/partenariati con al loro interno soggetti promotori pubblici e privati, nei quali si creano convenienze economiche per la creazione di reti e infrastrutture che ospiteranno attività, servizi e strutture per la ricerca industriale, lo sviluppo sperimentale e il trasferimento tecnologico, accompagnando le scelte che si creano nei territori e valorizzando al massimo la

progettualità dei protagonisti. I poli saranno destinati a stimolare l'attività innovativa, lo scambio di esperienze e conoscenze, l'uso in comune di laboratori, la diffusione e il trasferimento tecnologico, secondo le definizioni e le normative comunitarie.

Si partirà dal rafforzamento delle realtà già presenti nella regione allo stato più o meno embrionale, in cui esistono legami forti e crescenti tra imprese, non solo di piccola dimensione, e centri ricerca che sono già inseriti in network nazionali, da quello automotive a quello aeronautico, dalla mecatronica alle nanotecnologie e all'elettronica. Per fare rete e produrre valore e qualità è necessario aggregare su questa idea anche le potenzialità che possono derivare dalla collaborazione con le imprese regionali di maggiore dimensione. In questo quadro, il soggetto pubblico supporterà, accompagnerà e sosterrà gli investimenti e le attività di ricerca svolte dai componenti del polo.

Infine, si ribadisce la necessità di valutare appieno i riflessi che la **crisi finanziaria** potrà avere sul sistema produttivo, attivando da subito tutte le potenziali politiche ed azioni che potranno essere intraprese, in un quadro che dovrà tener conto del contesto nazionale, per contrastare i riflessi eventuali sulla disponibilità di credito in particolare per il sistema delle PMI. Questi interventi, come già detto, sono descritti nel capitolo 2.

Per l'Umbria queste sono le questioni centrali e su queste **si calano la strategia e le priorità per il 2009**. Partendo da un principio: che le politiche per le imprese non sono solo erogazione di incentivi, ma un complesso più articolato di politiche, a partire dalla definizione di quadri normativi e programmatori leggibili, trasparenti e che individuino con coerenza obiettivi, priorità, strumenti ed azioni.

Un primo importante momento di realizzazione della strategia riguarda le **“Norme in materia di sviluppo, innovazione e competitività del sistema produttivo regionale”**, con la quale l'Umbria si dota di un documento quadro in cui calare il complesso della sua operatività. Uno dei principi fondamentali della legge è un'operazione di semplificazione e di delegificazione, ovviamente nel rispetto delle prerogative e dei ruoli degli organismi istituzionali, Consiglio regionale e Giunta regionale in primis.

Per il 2009, dopo l'approvazione della legge, si provvederà:

- all'adozione del documento di indirizzo pluriennale per le politiche per lo sviluppo, da sottoporre all'approvazione del Consiglio Regionale, che definisce le strategie e gli obiettivi di

**Le innovazioni
normative e
programmatiche**

medio e lungo termine compresa la definizione di indirizzi programmatici per le agenzie e società regionali;

- successivamente, all'approvazione da parte della Giunta regionale di un Programma Annuale attuativo del Documento di Indirizzo Pluriennale, in coerenza con il Documento Annuale di Programmazione.

Un secondo ed importante provvedimento normativo specifico riguarda le **imprese del commercio e del terziario**. Occorre infatti tenere presenti da un lato le direttive comunitarie, che spingono verso la liberalizzazione sempre più spinta del settore, anche nell'ottica di un incremento della competitività e dalla produttività, e dall'altro con la importante funzione di presidio e di animazione che viene svolta dalle attività commerciali nella aree rurali o a più bassa densità abitativa, e – con specifico riferimento alla realtà dell'umbria, nei borghi e nei centri storici delle città medie o di maggiori dimensioni. Il testo normativo che **nel 2009** verrà elaborato avrà quindi come principio ispiratore fondamentale l'obiettivo di accompagnare il percorso di liberalizzazione, nell'ottica di incremento della concorrenza e della competitività, con questa fondamentale funzione di presidio e di animazione.

Anche per quanto riguarda le **imprese cooperative**, il **2009** sarà l'anno di approvazione di alcune importanti modifiche alla normativa di riferimento.

Si valorizzeranno, inoltre, le specificità produttive locali anche attraverso l'approvazione di una specifica legge che preveda l'istituzione di un marchio del mobile in stile prodotto in Umbria.

Un secondo filone di interventi riguarda l'attuazione della riforma delle agenzie regionali, in cui si calano numerosi strumenti d'intervento a supporto delle politiche in favore delle imprese.

Secondo le linee guida elaborate dal Consiglio regionale nel giugno del 2008:

- **Sviluppumbria**, mediante intervento legislativo, diventerà una società totalmente pubblica *in house*, partecipata dalla Regione e dalle autonomie locali e funzionali per lo svolgimento di compiti amministrativi e affidamenti diretti di servizi definiti in tema di sviluppo economico e di gestione degli asset patrimoniali, compresa la gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare regionale, con esclusione delle attività di manutenzione degli immobili. **Nel 2009**, in esito all'approvazione della LR di riorganizzazione di Sviluppumbria, si realizzerà l'entrata a regime dell'operatività.
- **Umbria Innovazione e PTA**, dovrebbero entrare a far parte di un nuovo soggetto giuridico (Società consortile) nel quale far confluire anche nuove attività, oltre quelle già svolte dalle due agenzie, soggetto che opererebbe *in house*, ricevendo affidamenti diretti di beni e servizi e che dovrebbe erogare servizi per l'innovazione, oltre a svolgere - con la Regione e i soggetti

**La riforma
delle agenzie
regionali a
supporto delle
politiche per le
imprese**

istituzionalmente impegnati nella produzione di conoscenza (p.es., Università, Cnr, Enea) – attività di animazione, mediazione, formazione e valutazione per facilitare i processi di trasferimento tecnologico alle imprese, in particolare con riferimento alla promozione dei poli di innovazione sopra richiamati;

- **Gepafin**, in esito ai processi di fusione con le partecipate Capitale e Sviluppo e Nuovafin, si avvia a completamento il percorso di modifica dell’assetto proprietario e della strutturazione operativa grazie al trasformazione in intermediario finanziario vigilato dalla Banca di Italia ex art. 107 della legge bancaria. **Tale percorso porterà anche ad un ulteriore qualificazione dell’operatività** sui fabbisogni finanziari delle imprese connessi ai processi di innovazione ponendo particolare attenzione al ruolo cruciale che gli apporti di capitale di rischio rivestono per l’avvio e lo sviluppo di attività innovative; nonché sulla ricerca di tutte le possibili integrazioni con il sistema regionale di garanzia fidi.

Un punto particolare, oggetto dello specifico progetto caratterizzante relativo all’internazionalizzazione è appunto quello della **“struttura” dedicata all’attuazione delle politiche per l’internazionalizzazione**, struttura operativa altamente qualificata in materia di internazionalizzazione del sistema produttivo dell’Umbria, con compiti di animazione, promozione, accompagnamento e di eventuale realizzazione di interventi specifici. Nel rimandare al paragrafo in cui si tratta di tale progetto, va segnalato che **nel 2009**, nell’ambito delle risorse dell’Asse II del Fas, verranno avviati:

- interventi a sostegno di progetti di internazionalizzazione delle imprese e reti di imprese regionali;
- perfezionamento di azioni di assistenza nell’ambito delle politiche di attrattività di investimenti esterni anche nel quadro della riorganizzazione delle politiche nazionali in materia.

La filosofia che orienterà l’azione regionale sarà quella di mettere risorse a disposizione per progetti piuttosto che per soggetti, fermo restando che – pur se non obbligatori – un’attenzione particolare verrà riservata alla azione dei consorzi.

C’è in questo quadro, una **criticità** da non sottovalutare. Ed è quella delle **risorse finanziarie disponibili per le regioni del centro nord**, che rischiano, stante la distribuzione decisa a livello nazionale anche in funzione di una più decisa politica di coesione, di non essere sufficienti.

In materia di politiche di incentivazione, per quanto riguarda il settore del Commercio, **inoltre il 2009** vedrà un forte impulso alla politica di **rafforzamento delle reti commerciali**, in tre direzioni:

Internazionalizzazione delle imprese

**Rafforzamento
delle reti
commerciali**

- le reti commerciali “tradizionali”;
- le reti territoriali, con particolare riferimento alla politica di valorizzazione dei “Centri commerciali naturali”;
- la sperimentazione dell’inserimento di esercizi pubblici nell’offerta complessiva di prodotti e di servizi turistici, nell’ambito di un approccio integrato finalizzato (con utilizzo delle risorse dell’Asse II del FAS e in connessione in particolare, ma non solo, con l’azione di valorizzazione delle risorse naturali e culturali – Asse II, attività b2 del POR) al proseguimento della filiera Turismo-Ambiente-Cultura e alle attività di rivitalizzazione urbana e dei centri storici.

3.3.3 Energia

La politica regionale per questo settore è in gran parte illustrata nella parte relativa al **progetto caratterizzante**. E’ però utile ricordare che la regione ha posto al centro delle proprie politiche il tema dell’efficienza e del risparmio energetico non solo con la scelta del progetto caratterizzante in quanto tale, ma anche dedicando ad essa uno specifico **Asse del Por Fesr** a cui destina un ammontare di risorse finanziarie nel settennio di **52,2 milioni di euro**. La questione energetica è infatti di estrema attualità oltre che nel perseguire l’obiettivo di lungo termine di contrastare i cambiamenti climatici, anche per fronteggiare le ripercussioni della volatilità dei prezzi delle fonti energetiche di origine fossile sul sistema economico. Le azioni riguarderanno:

- l’attuazione di un **Piano regionale di animazione** per tutto il periodo di programmazione per l’introduzione di tecnologie di produzione energetica da fonti rinnovabili e di misure di risparmio energetico. Il Piano è articolato in: a) azioni preparatorie strategiche; b) azioni specifiche presso gli enti locali; c) azioni specifiche rivolte alle aziende per stimolare l’offerta; d) azioni specifiche rivolte agli utenti finali per stimolare la domanda;
- il **sostegno ad attività di ricerca** industriale e sviluppo di sistemi e tecnologie innovative di produzione energetica da fonti rinnovabili e a maggior efficienza energetica. Questa attività è strettamente connessa alle azioni che vengono svolte nell’ambito dell’Asse I. Si vuole favorire, oltre la ricerca condotta dalle imprese in forma singola o in raggruppamento, anche il supporto e la promozione di un **polo di innovazione regionale** per l’individuazione di strutture presso le quali si possano concentrare le attività avanzate della ricerca e si possano mettere a punto modelli e prototipi industriali in materia energetica;
- il **sostegno alla produzione di energia da fonti rinnovabili** e l’introduzione di misure di risparmio energetico, rivolta alle

imprese e agli enti locali. La recente disciplina comunitaria in materia di aiuti a finalità ambientale, in sinergia con le misure che annualmente vengono disposte in finanziaria per agevolare la diffusione di sistemi energetici efficienti e da fonti rinnovabili, prevede un notevole incremento della domanda di tecnologie in questo campo a breve e medio termine. Le imprese, anche grazie ai contributi del POR FESR, potranno essere messe nelle condizioni di soddisfare alle proprie richieste. Gli Enti pubblici potranno invece ricorrere ai contributi del POR FESR per rendere più efficienti in termini energetici le proprie strutture.

La Regione, ancor prima dell'approvazione del POR FESR, ha emanato all'interno dell'ultimo "*Pacchetto per la competitività 2007-2008*" un complesso di bandi sull'eco-innovazione che verranno **attuati a partire dal 2009**. In particolare, si tratta di:

- un bando, finalizzato al sostegno dell'acquisizione delle tecnologie risparmio energetico nelle imprese;
- un bando di progetti integrati da parte di gruppi di imprese volti sia al miglioramento dell'efficienza energetica, al miglioramento ambientale e alla produzione di energie alternative da fonti rinnovabili.

Sempre **nel corso del 2009**, come già descritto, verrà avviata l'attuazione del **Piano regionale di animazione** per l'introduzione di tecnologie di produzione energetica da fonti rinnovabili e di misure di risparmio energetico.

Infine, si agirà sul rilascio delle **autorizzazioni sul versante ambientale** ai fini di una maggiore semplificazione. Più in generale, occorre tenere in considerazione nella elaborazione del Piano energetico regionale le questioni ambientali, anche alla luce dell'evoluzione delle conoscenze

3.3.4 Politiche regionali per lo sviluppo rurale

La situazione di elevata turbolenza che sta vivendo il sistema agroalimentare nel suo complesso, e quello umbro in particolare, a fronte di sfide a carattere generale, commerciale, ambientale, sociale, per le quali non si intravedono strade agevoli e per le quali sembra sempre più evidente la connessione con l'intero sistema economico, richiede una particolare attenzione e l'individuazione di alcune linee operative prevalenti che aiutino significativamente il settore nel breve-medio periodo. L'**andamento altalenante ed incontrollato dell'offerta ed ancor più dei prezzi dei prodotti agricoli** registrata negli ultimi tre anni, che rende pressoché impossibile effettuare scelte orientate al mercato pienamente consapevoli; la crescita abnorme dei prezzi dei fattori produttivi

**Il sistema
agricolo e
rurale: scenario
e criticità**

(mezzi tecnici, energia) che influisce pesantemente sui costi di produzione; la ormai imminente nuova, ennesima, riforma della politica agricola comunitaria che accelera il processo di eliminazione di reti di protezione del settore, sono elementi che influiscono pesantemente sulla tenuta del sistema agroalimentare regionale contrassegnato da alcune fragilità strutturali ed organizzative. Conseguentemente, le scelte già individuate nei diversi documenti programmatici regionali, indirizzate al rafforzamento del sistema delle imprese, al consolidamento e potenziamento della dimensione qualitativa di tutte le diverse e peculiari risorse dell'Umbria, in una inclusione reciproca tra prodotti – paesaggio – servizi, sono quanto mai attuali. Le relative azioni, ed in particolare quelle che prioritariamente saranno realizzate nel 2009, trovano appoggio in tutti gli strumenti a disposizione, in primis nel **Programma di Sviluppo rurale**, ma anche in altri – comunitari, nazionali e regionali - per consentire una risposta adeguata e sufficientemente veloce.

Il **Programma di Sviluppo Rurale dell'Umbria 2007-2013** (PSR) rappresenta lo strumento regionale più importante per lo sviluppo del territorio rurale dell'Umbria mobilitando risorse, per l'intero periodo di programmazione 2007-2013, per oltre 1 miliardo di euro, di cui 760.068.182 di spesa pubblica (334 milioni di euro provenienti dall'Unione Europea, di cui 134 milioni di euro destinati alla strategia per il settore del tabacco, e la restante quota da Stato e Regione). Approvato nel mese di novembre 2007, il PSR è ormai pienamente operativo essendo state attivate, nel corso del 2008, mediante specifici bandi, molte delle misure/tipologie di intervento previste dal programma.

Per il **miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale** è stato infatti attivato un primo "pacchetto" di bandi volto a favorire l'ammodernamento delle aziende agricole, l'accrescimento del valore aggiunto delle imprese agricole e forestali, il miglioramento della capacità imprenditoriale degli addetti al settore agricolo e forestale sia mediante incentivi ai giovani agricoltori che mediante azioni di formazione ed informazione agli imprenditori, il miglioramento della qualità delle produzioni agricole. Elemento prevalente di indirizzo per tutti i bandi è stato quello del sostegno a processi di innovazione, tecnologica ed organizzativa, ed al rafforzamento dei settori produttivi significativi per l'Umbria, già individuati come prioritari nel PSR, del vino, dell'olio, della carne, del tabacco e delle grandi colture. I bandi emanati, predisposti con modalità di approccio di tipo tradizionale ovvero rivolti alle singole imprese ed a progetti individuali, ma avviati quasi simultaneamente per le diverse misure, sta consentendo la costruzione di una progettualità integrata di impresa che dovrebbe favorire il successivo

passo, **previsto già dal 2009, di progetti integrati di filiera e di territorio.** Tutti i diversi bandi prevedono, infatti, tra i criteri di selezione, un punteggio aggiuntivo per la attivazione/adesione dell'impresa ad altre azioni complementari e/o sinergiche.

E' stata avviata anche la seconda linea strategica del PSR, relativa alla **salvaguardia ambientale e la tutela del territorio**, con misure in continuità rispetto alla precedente programmazione , quali quelle relative al mantenimento della presenza umana nei territori montani e svantaggiati al fine di garantire le funzioni di presidio ambientale e culturale, all'agricoltura biologica ed alla ricostruzione di potenziale forestale, nonché con misure di nuova introduzione quali quelle relative al benessere degli animali.

Nell'ambito della terza linea strategica del PSR, **qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale**, per il miglioramento dell'attrattività e dell'accessibilità del territorio rurale, l'adeguamento dei servizi alla popolazione e all'economia rurale e la diversificazione delle opportunità di reddito al fini di contribuire anche all'incremento dell'occupazione, sono stati emanati specifici bandi: per la incentivazione della attività turistica, l'adeguamento e qualificazione dell'offerta agrituristica, il miglioramento delle infrastrutture viarie al servizio delle aree rurali. Concorrono alla realizzazione di tale linea strategica anche i Piani di sviluppo locale che prenderanno avvio all'inizio del 2009 a seguito della selezione delle proposte progettuali presentate dai Gruppi di Azione locale (GAL), frutto di quel processo di programmazione locale che ha visto negli ultimi anni maturare importanti esperienze di partenariati pubblico-privati. I Piani di sviluppo locale concretizzano l'approccio "bottom-up" tipico della programmazione **Leader** che dal suo ruolo di iniziativa comunitaria autonoma passa ora ad una metodologia per l'attuazione di alcune priorità d'intervento volte al rafforzamento della capacità progettuale e della governance locale, valorizzando anche l'esperienza acquisita dagli attori locali coinvolti nei precedenti programmi Leader, e all'attivazione del potenziale endogeno dei territori rurali dell'Umbria.

Nel 2009 proseguiranno tutte le diverse azioni avviate ed altre prenderanno avvio, al fine di rafforzare le direzioni e le scelte settoriali già in parte effettuate, facendo convergere le stesse in un disegno di sviluppo maggiormente definito. Saranno, pertanto, portate avanti tutte le azioni che possano far conseguire un progressivo miglioramento del sistema produttivo, sia a livello di singola impresa che delle diverse filiere, ed un significativo consolidamento del posizionamento commerciale dei prodotti utilizzando la leva della innovazione e della promozione e comunicazione. Un'attenzione particolare sarà comunque rivolta al

settore vitivinicolo che, avendo effettuato consistenti investimenti nel segmento della produzione e della trasformazione e realizzato una significativa e diffusa operazione di riqualificazione di prodotto, necessita di acquisire maggiore competitività.

Inoltre, poiché con il 2009 verrà data attuazione ad una nuova fase della PAC, si delinea in modo chiaro lo scenario per la filiera del tabacco che, conseguentemente, potrà indirizzarsi, a seconda delle scelte comunitarie, verso interventi di maggiore ottimizzazione della filiera o di brusca riconversione, utilizzando le possibilità offerte dal PSR nell'ambito di una strategia ampia ed articolata già prevista a suo tempo nel documento a fronte dei margini di incertezza nella evoluzione regolamentare del settore.

In particolare, **per il 2009** si individuano le seguenti azioni prioritarie:

**I progetti
integrati di
filiera**

- prosecuzione delle misure/azioni del PSR già avviate ed implementazione di altre per completare il ventaglio di possibilità offerte dal programma regionale agli operatori del settore agroalimentare e forestale;
- attivazione di una **nuova generazione di progetti di filiera** secondo una strategia regionale che punti a promuovere forme stabili di reti di imprese, per la logistica e la commercializzazione. Alcune delle misure del PSR prevederanno, quindi, **la modalità operativa dei progetti integrati di filiera**, ottimizzando l'esperienza sperimentale già effettuata nella fase finale del precedente periodo di programmazione ed introducendo alcuni correttivi volti a rimuovere alcune criticità emerse nella fase di attuazione degli stessi progetti . Quindi, oltre all'obiettivo principale a suo tempo previsto, di più equa redistribuzione del valore nell'ambito dei segmenti della filiera con particolare riguardo per i produttori primari e di incremento del valore aggiunto per tutti i soggetti partecipanti al progetto attraverso processi di integrazione verticale ed orizzontale, si richiederà una progettualità volta all' introduzione di **elementi stabili sul fronte della gestione e/o della innovazione**. L'attenzione verso l'innovazione troverà, poi, una ulteriore risposta nella attivazione della misura 1.2.4 del PSR, Cooperazione per l'innovazione, finalizzata alla costituzione di partenariati tra imprese, agricole e di trasformazione ed istituzioni di ricerca per la individuazione di progetti precompetitivi con contenuti ad elevato grado di innovazione, di processo e di prodotto, per il rafforzamento delle filiere;
- avvio di un lavoro di approfondimento finalizzato alla **rivisitazione degli indirizzi e delle strategie regionali in materia di ricerca e innovazione** nel settore agricolo e forestale. Il lavoro andrà sviluppato contestualmente al processo di riforma

del sistema delle Agenzie regionali, con specifico riferimento alla individuazione della strumentazione di supporto alle politiche regionali per la ricerca, l'innovazione e il trasferimento tecnologico nel sistema produttivo;

- messa a regime delle **nuove modalità procedurali introdotte per la gestione delle misure del PSR** di collegamento con il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN) ed utilizzo della banca dati dell'anagrafe delle aziende agrarie dello stesso SIAN, finalizzate alla semplificazione degli adempimenti burocratici da parte dei beneficiari degli aiuti pubblici, ed alla garanzia ed accelerazione dei controlli amministrativi. Nell'ottica della semplificazione amministrativa, sarà dato avvio ad una nuova modalità operativa per la gestione delle autorizzazioni alla fruizione da parte delle imprese agricole dei benefici delle agevolazioni fiscali sull'acquisto del carburante agricolo (UMA);
- avvio del progetto di **ristrutturazione della filiera vitivinicola** per ottenere un miglioramento del reddito dei produttori, la salvaguardia del potenziale produttivo e degli investimenti realizzati negli ultimi anni anche con il consistente intervento pubblico, la crescita della competitività del prodotto sul mercato. La situazione internazionale, profondamente modificata negli ultimi 3-4 anni, di rapporto domanda-offerta e di prezzo, sta facendo emergere le criticità del comparto regionale e sollecita un progetto di sviluppo che sostenga una filiera che, oltre ad essere significativa per il territorio regionale, nell'attuale momento di cambiamento e criticità per il settore agricolo ed agroalimentare, potrebbe avere, se attivate, potenzialità notevoli. Il vino, infatti, può essere un **prodotto ad alta redditività** oltre che rappresentare un formidabile catalizzatore dello sviluppo locale ed un eccezionale strumento di visibilità per il territorio rurale. La strategia generale del progetto vede la necessità di attivazione di diverse azioni e l'utilizzo dei diversi strumenti tra i quali, prevalenti, il PSR e **la nuova OCM di settore**, per agire sulla riduzione dei costi di produzione, sulla razionalizzazione della filiera, sulla concentrazione dell'offerta anche prevedendo un collegamento con le costituenti piattaforme logistiche, sulla promozione del prodotto. Linee fondanti del progetto dovranno essere:
 - **integrazione organizzativa e gestionale della filiera**, attraverso aggregazioni di imprese e/o costituzione di reti di imprese, finalizzata alla riduzione dei costi, alla ottimizzazione delle risorse, alla progettazione del prodotto;
 - azioni di **comunicazione e promozione basate sulla identificabilità con il territorio Umbria** con la

**La filiera
vitivinicola**

La promozione

- ricomposizione degli interessi delle singole imprese nell'interesse collettivo di costruire un'identità ed una immagine forte di un vino che possa costruire un binomio indissolubile con l'immagine dell'Umbria;
- realizzazione di **attività promozionali per i diversi prodotti agroalimentari**, in particolare di qualità, con riferimento a mercati selezionati, rafforzando l'attuale insufficiente legame identitario con l'Umbria. In tale ambito va anche reinterpretato il mercato regionale che può diventare il luogo privilegiato di conoscenza e fruizione dei nostri prodotti. In questa accezione, il mercato regionale, dei turisti piuttosto che degli abitanti, va considerato ed individuato per effettuare azioni coordinate con la linea di promozione dell'Umbria. I **profili di promozione delineati vanno considerati il più possibile integrati** e quindi da sviluppare in un mix che ne amplifichi la singola portata. Circostanza tanto più efficace quanto più costruita con il coinvolgimento di diversi soggetti, pubblici e privati, attraverso iniziative di partnership strategica e finanziaria ed in raccordo con altri settori economici come quelli del commercio e della ristorazione;
 - predisposizione della **nuova legge regionale in materia di agriturismo**, anche in collegamento con la nuova normativa regionale in materia di turismo. Si punterà in particolare alla qualificazione delle strutture agrituristiche, al **recupero delle finalità originarie di questa ricettività**, prevedendo un rapporto anche con le produzioni regionali;
 - approvazione e **prima attuazione del nuovo Piano forestale regionale**, con il quale si intende dare concretizzazione alla visione comune, delle foreste e del contributo che queste e la selvicoltura offrono alla società moderna, sviluppata in sede di elaborazione del relativo piano d'azione dell'UE. In estrema sintesi l'obiettivo generale è garantire la "multifunzionalità delle foreste nel lungo termine per il soddisfacimento di bisogni attuali e futuri della società e quale fonte di reddito per la filiera forestale";
 - revisione ed aggiornamento del **Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi**, al fine di armonizzarlo con le novità introdotte dalle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri emanate in materia di incendi boschivi a seguito della stagione estiva 2007.

Infine nel 2009, sarà dedicata particolare attenzione a un tema di grande rilievo per cittadini: l'incremento dei prezzi dei prodotti alimentari. Com'è noto, negli ultimi mesi si è assistito ad una forte impennata dei prezzi finali dei prodotti alimentari, senza che questo

abbia avuto un reale impatto positivo sui margini dei produttori. A tale fine si vanno diffondendo pratiche di “accorciamento” della filiera (ad esempio, **i mercati a chilometro zero**). Pur se la struttura produttiva umbra, intesa come ordinamenti colturali prevalenti, si presta meno che altrove a queste forme di commercializzazione, si avvieranno, alcune **iniziative pilota**, di sostegno alle cosiddette “**filiera corte**” che consentono all’impresa agricola di arrivare direttamente sul mercato con i propri prodotti mediante punti vendita aziendali o vendita diretta nei mercati locali, evitando in tal modo tutti quei passaggi intermedi che incidono sul prezzo finale dei prodotti alimentari. Ciò consentirà, da un lato un maggior valore aggiunto per l’agricoltore e dall’altro il contenimento dei prezzi per il consumatore finale. Si valorizzeranno inoltre quelle pratiche del mondo agricolo, in particolare dell’agricoltura biologica, che hanno promosso e garantito la tracciabilità di prodotti e la certificazione per tutelare qualità ambientale del territorio, salute dei consumatori e riduzione di inquinanti secondari, favorendo un percorso di filiera corta nel rapporto tra produttori e consumatori anche attraverso campagne informative, quali le biodomeniche, finalizzate alla scoperta di un’agricoltura che offre alimenti sani e di qualità, legati al territorio, alle sue tradizioni e alla sua cultura.

3.3.5 Difesa dell’ambiente e governo del territorio

L’Umbria presenta una particolare vocazione al tema ambientale, che rappresenta da sempre una delle maggiori caratterizzazioni della stessa “immagine” regionale, per la presenza non solo di siti di particolare pregio ma, soprattutto, di una diffusa qualità dell’ambiente naturale e di una peculiare “fusione” tra questo e gli effetti dell’attività umana. Tuttavia, o forse proprio per questo, l’ambiente umbro necessita di una particolare cura e attenzione nell’uso e nella fruizione dello stesso, anche alla luce di alcune fragilità legate a particolari ecosistemi.

L’azione della Regione è orientata nel tempo a garantire la tutela e la qualità delle risorse ambientali del territorio.

Gli obiettivi strategici all’interno dei quali si definiscono le attività prioritarie per il 2009 sono la Tutela e regolazione dell’uso di risorse idriche, la Difesa del suolo, la Riduzione impatto inquinante attività umane e la Prevenzione dai rischi e risanamento dei fenomeni di degrado.

Riguardo alla **tutela e regolazione dell’uso di risorse idriche e difesa del suolo**, occorre rispondere al rischio di scarsità di risorse idriche disponibili durante i periodi di siccità, che si annunciano sempre più frequenti (priorità del Piano di emergenza idrica del 2006-2007), nonché alla necessità di conseguimento di alti standard di qualità, l’Umbria è infatti un’area classificata totalmente “sensibile”. A questo si aggiungono le azioni connesse alla rimozione del rischio franoso e idraulico fluviale.

Di particolare importanza è quindi la pianificazione di interventi per la riduzione degli impatti sulle disponibilità idriche, sia in termini quantitativi che qualitativi, **coniugando** lo sviluppo economico e

**Tutela e
regolazione
dell’uso di risorse
idriche e difesa
del suolo**

sociale con l'integrità del patrimonio ambientale per le generazioni future.

Tali principi troveranno attuazione attraverso il **Piano di tutela delle acque**, che delinea gli interventi dei prossimi anni e che in una prima fase, **già dal 2009**, verrà attuato con l'approvazione di alcuni regolamenti volti, in particolare, a tutelare le risorse idriche da inquinanti provenienti da fonti diffuse o puntuali.

Dal lato dei **consumi** si punterà a razionalizzare le utenze, in particolare le irrigue, semplificando i procedimenti per il rilascio delle concessioni, definendo i criteri per revisione e adeguamento di esercizio delle derivazioni esistenti, promuovendo, anche mediante l'imposizione di sovraccanoni graduati e crescenti, il contenimento del consumo idrico.

Per quanto riguarda le **aree alluvionali** delle Valle Umbra, dell'Alta Valle del Tevere e la Conca Ternana, che costituiscono i principali serbatoi di acque sotterranee presenti nel territorio regionale, l'attuale trend climatico e le situazioni di degrado qualitativo in alcuni settori richiedono un aggiornamento dei dati idrogeologici disponibili, per predisporre una modellazione matematica dei sistemi di deflusso. Elemento caratterizzante del sistema idrico regionale è poi la presenza di due grandi invasi, quello di **Montedoglio** e quello del **Chiascio**. La piena funzionalità di questo sistema, finalizzato alla riduzione dei prelievi dalle falde idriche profonde e superficiali, si avrà con il loro completamento, con gli interventi per la stabilizzazione del versante in frana del serbatoio sul Chiascio, nonché con la realizzazione di due ulteriori serbatoi di accumulo sui torrenti Carpina e Singerna.

La piena funzionalità dei due invasi influirà fortemente sulla situazione del **Lago Trasimeno**, equilibrio ambientale complesso su cui si affacciano numerose attività antropiche (usi civili, agricoltura, pesca, turismo) e per il quale è fondamentale mantenere un livello idrometrico sufficiente. È per questo necessario accelerare il completamento delle opere per l'afflusso di acqua dal bacino del Montedoglio, oggi quasi ultimate fino al comprensorio di Tuoro, e attuare gli interventi di adduzione delle acque **dall'invaso del Chiascio**, che contribuiranno alla definitiva stabilizzazione del livello idrometrico e dunque alla salvaguardia dell'eco-sistema lacustre.

Nel 2009, per il Trasimeno **si procederà** comunque ad interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sul bacino imbrifero, con particolare riferimento alla ripulitura delle sponde e ai tratti di navigazione e per il mantenimento dell'equilibrio ittico.

Riepilogando, **per il 2009 si provvederà** a:

- realizzazione di infrastrutture per la raccolta ed il collettamento delle acque reflue e per il loro trattamento depurativo, anche

I grandi invasi e il Lago Trasimeno

attraverso i fondi del POR FAS 2007/2013 e dell'APQ in materia di risorse idriche, per conseguire gli obiettivi previsti dell'UE entro il 2012. Si tratterà della parte prevalente sul fronte degli investimenti; l'attuazione di tali interventi spetterà agli ATO;

- completamento infrastrutturazione regionale con la progettazione di importanti adduzioni quali il 2° lotto Castel Giorgio, Orvieto, Allerona e relativo impianto di potabilizzazione per l'abbattimento dell'arsenico, l'interconnessione tra l'acquedotto Media Valle del Tevere e il sistema Trasimeno, il raddoppio dell'acquedotto dell'Argentina;
- approvazione regolamenti di attuazione volti in particolare a tutelare le risorse idriche da inquinanti provenienti da fonti diffuse o puntuali: il programma di azione per le zone vulnerabili da nitrati di origine agricola, l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque reflue provenienti dalle aziende agroalimentari, l'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e delle sanse umide dei frantoi oleari, Disciplina degli scarichi delle acque reflue, Risparmio idrico;
- interventi per la **ricerca e riduzione delle perdite in rete** degli acquedotti; *assegnazione risorse a 3 progetti e riduzione delle perdite al 30%*;
- l'avvio della realizzazione di un primo stralcio del depuratore unico per il Trasimeno di Castiglione del Lago;
- Indagini idrogeologiche per l'Acquifero Valle Umbra (sistema delle conoidi alluvionali comprese tra Foligno e Spoleto e implementazione di un modello matematico di flusso) e per le idrostrutture carbonatiche Valnerina (realizzazione di misure idrogeologiche e idrochimiche e definizione di dettaglio della geometria dei sistemi acquiferi).

Per quanto riguarda il **bacino di Montedoglio, nel 2009** si intende procedere alla:

- definizione del protocollo di utilizzo delle acque del Montedoglio, alla luce della definizione del deflusso minimo vitale, contenuta nel Piano di Tutela delle acque;
- in presenza delle risorse aggiuntive previste dal Programma attuativo FAS, si avvierà la progettazione degli interventi volti alla realizzazione dell'Acquedotto di Pierantonio all'interno del progetto Montedoglio; si tratta dell'acquedotto che realizzerà il collegamento di Montedoglio con Perugia.

Un intervento specifico riguarderà, sempre nel **2009**, la **riqualificazione complessiva del Clitunno**, utilizzando le risorse dell'emergenza alluvione, con particolare attenzione agli interventi sul sedime di fondo.

**Riduzione
impatto
inquinante
attività umane**

Per quanto riguarda il **Lago di Piediluco**, il lavoro svolto in Umbria per contrastare i fenomeni di eutrofizzazione, è stato in qualche modo vanificato dall'inerzia delle Regioni limitrofe. È opportuno, anche attraverso sollecitazioni da parte dell'Autorità di Bacino del Tevere, richiamare all'attenzione delle stesse al problema. **Nel 2009** ci si concentrerà:

- mettere a norma impianti ittiogenici del Nera;
- interventi sulle sponde del lago di Piediluco;
- elaborazione di direttive urbanistiche per i comuni del lago.

Per quanto riguarda la riduzione dell'impatto inquinante delle attività umane, un'attenzione particolare sarà dedicata al tema dei **rifiuti**, dove si punterà con decisione all'incentivazione della raccolta differenziata, tenendo presente che in Umbria una quota ancora rilevante dei rifiuti è smaltita in discarica.

In questo contesto, è giunto a compimento il complesso iter di elaborazione del **Piano dei Rifiuti**, che sarà approvato e vedrà **l'attuazione delle prime misure nel corso del 2009**.

I temi principali che dovranno essere affrontati nei prossimi anni riguardano:

- **la riduzione della produzione complessiva dei rifiuti urbani**, l'unica leva al momento utilizzabile è quella della riduzione dei rifiuti da imballaggio, dove gli strumenti a disposizione sono fortemente limitati dalle esclusive competenze statali. Si può quindi agire dal lato dei cittadini, promuovendo la diffusione di buone pratiche comportamentali e di scelte di consumo consapevole, dando completa attuazione al progetto "Percorsi innovativi per la riduzione dei rifiuti alla fonte";
- **l'incremento del livello di raccolta differenziata**: per raggiungere entro il 2012, il 65% di raccolta differenziata all'interno di ogni ATO si punterà allo sviluppo di sistemi di raccolta differenziata domiciliare. Ciò comporterà anche nuovi investimenti (mezzi e attrezzature) e maggiori costi di gestione (personale) iniziali, ma il successo di queste azioni sarà fortemente dipendente dal grado di coinvolgimento dei cittadini. L'impegno per tali misure di accompagnamento è quantificato complessivamente per il triennio 2009-2011 in circa 10 milioni di euro, a valere sul Programma attuativo "Fondi per le Aree Sottosviluppate" (FAS) periodo 2007-2013;
- **l'avvio della realizzazione del nuovo sistema impiantistico**: fermo restando che oggi l'Umbria non "esporta" rifiuti, occorre prevedere la progressiva marginalizzazione del ruolo delle discariche, puntando allo sviluppo di sistemi di chiusura del ciclo dei rifiuti;

- **il superamento dell'attuale sistema di frammentazione del servizio di gestione ed equità tariffaria:** con la sottoscrizione nel 2008 di un protocollo di intesa vari soggetti che effettuano la gestione dei servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti, promosso dalla Regione, si è avviato il percorso per la gestione unitaria degli impianti di smaltimento dei rifiuti, almeno nell'ambito dei singoli ATO. Il tema della frammentazione del servizio di gestione è comunque strettamente connesso con quello del sistema tariffario e sua omogeneizzazione.

La creazione di un soggetto unico regionale per la gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti è un'ipotesi di lavoro. Va perseguita l'autosufficienza impiantistica e lo sviluppo di un sistema in cui lo smaltimento in discarica assuma un ruolo residuale e chiudere il ciclo dei rifiuti tramite la valorizzazione energetica e di materiali della componente residua sulla base di valutazioni tecnologiche, ambientali ed economiche.

Un tema che nel tempo sta assumendo un rilievo forse inaspettato per la nostra regione, è quello della **bonifica dei siti inquinati**.

Le prime misure di attuazione riguarderanno il rafforzamento di quelle già avviate, concentrandosi in particolare **nel 2009** su:

- percorsi innovativi per la riduzione dei rifiuti da imballaggio ad alta diffusione:
 - n. 8 ulteriori impianti per la distribuzione di detersivi "alla spina",
 - n. 8 impianti per la distribuzione di latte fresco,
 - n. 6 "fontanelle" per la distribuzione di acqua "frizzante", a cui accedere sempre con lo stesso contenitore;
- avvio del riorientamento dell'organizzazione del servizio di raccolta differenziata, concentrandosi su quella domiciliare mediante l'utilizzo delle risorse FAS, secondo le regole di questo Fondo, con l'obiettivo di raggiungere il 65% della raccolta entro il 2012;
- approvazione dei criteri per il finanziamento di progetti relativi all'impiantistica "minore" (stazioni di trasferimento, impianti di selezione/trattamento, centri di raccolta, isole ecologiche) finanziati con risorse del FAS;
- progettazione e prima attuazione di uno specifico "Piano di comunicazione" per il coinvolgimento dei cittadini sul tema dei rifiuti;

- censimento dei siti degradati, individuando i siti di interesse pubblico in cui attuare interventi di riparazione dei terreni e delle acque contaminati.

In materia di Inquinamento Atmosferico, vanno ricondotti i livelli di concentrazione degli inquinanti, in particolare polveri sottili e ozono, entro gli standard europei. Oltre a continuare nell'azione di controllo attraverso l'elaborazione dei dati forniti dalla Rete regionale di monitoraggio, vanno riconsiderate le politiche di salvaguardia e risanamento a suo tempo assunte e quindi aggiornato il "Piano regionale per la tutela e il risanamento della qualità dell'aria".

Per quanto riguarda l'inquinamento acustico, in relazione alle perduranti difficoltà incontrate dalle amministrazioni comunali, è necessario continuare a sostenere finanziariamente i Comuni per l'elaborazione dei Piani di zonizzazione acustica, che costituiscono la base conoscitiva per l'avvio delle azioni di risanamento.

In materia di Inquinamento luminoso bisognerà dare attuazione al quadro normativo regionale attraverso l'individuazione di forme di sostegno finanziario rivolte ai Comuni.

Per il 2009 ci si concentrerà quindi su la:

- predisposizione di una prima bozza dell'aggiornamento del Piano regionale per la tutela e il risanamento della qualità dell'aria e prosecuzione degli interventi di rafforzamento delle azioni di regolazione e di salvaguardia, con particolare attenzione all'inquinamento derivante dal traffico;
- predisposizione del Piano triennale per l'inquinamento acustico previsto all'art. 10 della L. R. n. 8/2002. (L.R. n. 8/2002) e avvio delle azioni con i Comuni per l'elaborazione dei Piani di zonizzazione acustica;
- emanazione del bando per l'adeguamento degli impianti di illuminazione pubblici esistenti ai criteri antinquinamento o per la realizzazione di sistemi di illuminazione con caratteri innovativi e sperimentali. (L.R. n. 20/2005) ;
- riedizione della Legge regionale sull'inquinamento **elettromagnetico**.

La protezione ambientale si declina oggi sempre di più attraverso azioni e misure volte alla corretta gestione dell'uso del suolo, in considerazione delle interrelazioni tra il settore in esame e i comparti territoriali interessati, come le aree urbane e industriali, i sistemi rurali e quelli turistici e produttivi in genere, dato l'effetto condizionante che una politica di difesa del suolo può avere sullo sviluppo degli stessi. Le politiche regionali in materia di ambiente vanno poi ad interrelarsi con una molteplicità di altri interventi che concorrono a determinare la **qualità ambientale di un territorio**, dei suoi servizi e dei suoi

Prevenzione dei rischi e dei fenomeni di degrado

prodotti. Per incentivare l'adozione da parte degli Enti locali di approcci integrati di questo tipo, nel corso del **2009** saranno finanziate nell'ambito del **POR FESR 2007/2013** le amministrazioni locali e loro forme associate che intendono realizzare Piani di gestione ambientale d'area vasta per individuare le criticità ambientali presenti sul territorio e le priorità e modalità di soluzione, nonché utilizzare Strumenti di Gestione Ambientale per la certificazione del territorio (ISO, EMAS, contabilità ambientale, GPP) e adottare processi decisionali inclusivi, tipo Agenda 21 locale. Del Piano regionale coordinato di prevenzione multi rischio si tratta anche nel **paragrafo relativo alla protezione civile**.

Una efficace azione di **difesa del suolo** può essere attuata solo attraverso politiche che prevedono un impegno costante nel perseguire la realizzazione di opere a difesa della vita umana, degli abitati, degli insediamenti produttivi e delle infrastrutture; l'esecuzione di interventi costanti di ordinaria manutenzione del reticolo idraulico superficiale, in particolare quello vallivo, dei versanti e delle opere di mitigazione del rischio da frane e da alluvioni realizzate; e il **coordinamento e integrazione tra gli strumenti di pianificazione della difesa del suolo** (PAI e PAI bis) e gli altri strumenti di pianificazione settoriale (Piano di tutela delle acque, Piano di sviluppo rurale, Piano forestale, Disegno Strategico Territoriale, ecc) e territoriale (PRG e PTCP). I nuovi Piani e Programmi e i diversi strumenti di pianificazione approvati nel corso dell'anno 2008 definiscono l'ambito in cui le attività si dovranno muovere nei prossimi anni per il raggiungimento delle finalità suddette. Limitatamente ai livelli di rischio 3 e 4 del PAI, verranno utilizzate anche risorse del FAS.

Il 2009 si caratterizzerà inoltre per la **predisposizione del ddl in materia di rischio e di dissesto idrogeologico**, prevenzione dei rischi e consolidamento degli abitati instabili, in relazione alla nuova normativa statale e anche alla nuova legge regionale sui centri storici, nel proseguimento nella programmazione ed esecuzione di opere strutturali per la protezione delle attività economiche e delle infrastrutture esistenti che ricadono in aree a criticità idrogeologica per difenderle dalle alluvioni e dalle frane e attuare un piano di interventi di manutenzione dell'eseguito. Si proseguirà inoltre con il completamento degli interventi di **mitigazione e prevenzione del rischio da frana e alluvione** connessi con la attuazione del Piano di Interventi "Frane/Dissesti" e "Erosione spondale/officiosità idraulica" causati dagli eventi meteo 2005.

Si prevede anche di predisporre le integrazioni e gli aggiornamenti alla pianificazione di settore, con particolare riferimento al "Progetto

Tevere” e il “Progetto Appennino” definiti dal Disegno Strategico Regionale, i quali individuano azioni di prevenzione dei rischi e di risanamento dei fenomeni di degrado.

Verranno inoltre approvati la nuova legge regionale sulla VIA (Valutazione di impatto ambientale) e sulla VAS (Valutazione ambientale strategica) ed i relativi regolamenti.

Infine, in materia di **attività estrattive**, il **2009 si caratterizzerà** per l'approvazione della legge sulle miniere e per la realizzazione di interventi sperimentali per verificare modalità più efficaci di riambientamento delle cave.

Il Governo del territorio

Il **governo del territorio e la politica degli insediamenti** trova nel **2009 un suo snodo cruciale**. In questo anno, infatti, si va a modificare profondamente l'impianto complessivo della programmazione regionale. Due strumenti strategici, in particolare, troveranno il loro compimento: il **Disegno Strategico Territoriale** e il **Piano paesistico regionale** che, entro il **2009**, verranno definitivamente approvati.

Si tratta di due documenti importanti; va sottolineata in particolare la maggiore agilità dello strumento DST, atto di programmazione strategica, rispetto al PUT, atto di pianificazione che dal primo viene sostituito. Il DST è il documento fondamentale attraverso il quale le politiche territoriali e quelle della programmazione economica sono indirizzate ad una visione comune, strategica ed integrata riferita al territorio regionale. Altresì si pone come documento quadro che valorizza la continuità delle attività intraprese, mettendole a sistema con nuove iniziative sulla base dei risultati già ottenuti. L'idea guida alla base del DST è quella dell'

Umbria **laboratorio di sostenibilità, che diviene visione strategica del territorio** quando se ne approfondiscono le conseguenze territoriali, sia rispetto all'assetto organizzativo spaziale (nell'accezione europea di Spatial planning), che come quadro di riferimento per le politiche e le azioni di programmazione, pianificazione territoriale e paesistica.

La visione strategica del territorio regionale espressa dal DST si fonda su tre elementi essenziali: *i sistemi strutturanti* (infrastrutture, reti di città, sistema ambientale, socio-culturale e spazio rurale, sistema produttivo), *le linee strategiche di sviluppo* (articolate in obiettivi strategici integrati e strategie settoriali) ed *i progetti strategici territoriali (P.I.T)*.

Conseguentemente si dovrà **approvare la Legge regionale di riordino della programmazione territoriale**, che andrà a modificare quindi la LR 28/95.

In questo contesto programmatico, il **DST prevede** 4 progetti a valenza territoriale e 3 progetti a valenza regionale.

Essi sono:

- la direttrice longitudinale nord-sud, supportata dalla Ferrovia Centrale Umbra, ammodernata ed elettrificata, e dalla superstrada E45, di cui è prevista la messa in sicurezza, l'ammodernamento e l'adeguamento della sede viaria;
- il sistema delle direttrici trasversali est-ovest, che si appoggiano alle seguenti infrastrutture, alcune delle quali di imminente miglioramento: la Grosseto-Fano, la Perugia-Ancona, la nuova SS. 77 Val di Chienti, la Foligno-Perugia ed il raccordo autostradale Perugia-Bettolle, la ferrovia Foligno-Terontola, la Tre Valli e, infine, la Rieti-Civitavecchia;
- il progetto Tevere, che riguarda tutta l'asta umbra del fiume Tevere ed il suo intorno;
- il progetto Appennino;
- il progetto Reti di Città e Centri Storici;
- il progetto Capacità produttiva e sostenibilità;
- il progetto Rete di cablaggio a banda larga.

Per il Progetto Tevere, nel **corso del 2009** verranno delineati i progetti pilota, coerentemente con il Piano Paesaggistico Regionale mentre per quello Cablaggio, come già descritto nella parte relativa al progetto caratterizzante "Riduzione del *digital divide*", è già in **avanzata fase di realizzazione**; quello Reti di città, all'interno del quale si colloca il progetto caratterizzante "Centri Storici", già in **corso di attuazione**, si procederà all'individuazione definitiva degli interventi in campo urbano; per il "Sistema delle direttrici trasversali est-ovest: verrà progettato il PIT lungo la direttrice Foligno-Tuoro sul Trasimeno.

Parlando di governo del territorio non si può prescindere, chiaramente, dai **temi urbanistici**. **Nell'anno 2009** si completerà l'emanazione degli atti regolamentari previsti dalle LL.RR. nn. 1/2004 e 11/2005, necessari alla definitiva attuazione delle norme in materia edilizia e di urbanistica. In particolare il Regolamento regionale per la definizione del Piano comunale dei servizi, per le dotazioni funzionali minime degli insediamenti e le situazioni insediative, in attuazione della L.R. n. 11/2005 e il Regolamento regionale in materia di contributo di costruzione, in attuazione degli articoli 23, 24, e 25 della L.R. 1/2004.

Un altro obiettivo strategico per il 2009-2011 è l'"**Integrazione delle politiche di riqualificazione e sviluppo delle aree urbane**", la cui attuazione continua ad essere affidata, principalmente, allo strumento dei Programmi Complessi di cui alla legge regionale n. 13/97 e successive modifiche e integrazioni che si confermano lo

**La
riqualificazione
delle aree urbane**

strumento più idoneo per intervenire in forma integrata nel settore della riqualificazione urbana.

L'esperienza fin qui maturata nell'attuazione dei Programmi Urbani Complessi e dei Contratti di Quartiere 2, è senza dubbio positiva in quanto si è ottenuto un miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale esistente garantendo, nel contempo, un livello infrastrutturale soddisfacente nel mix di funzioni e servizi urbani pubblici e privati. **Le priorità per il 2009 sono comprese nella parte relativa al progetto caratterizzante "Centri Storici".**

Nell'ambito della riqualificazione urbana, la Regione intende anche riservare uno spazio crescente al tema dell'**Edilizia sostenibile** a cui nel **corso del 2009** si potrà dare maggiore concretezza con:

- l'emanazione del regolamento di attuazione disciplinare tecnico per la determinazione del grado di sostenibilità ambientale degli edifici, necessario per il rilascio della prevista Certificazione ambientale della Legge "Norme in materia di sostenibilità ambientale degli interventi urbanistici ed edilizi";
- la predisposizione del bando e individuazione dei beneficiari per il "Sostegno alla progettazione di sistemi edilizi a basso impatto ambientale e ad alta efficienza energetica" nell'ambito del PAR FAS 2007-2013, volte a incentivare la diffusione di componenti, prodotti, soluzioni tecniche nel campo dell'edilizia sostenibile e dell'efficienza energetica.

Per l'obiettivo strategico "**Protezione e valorizzazione delle risorse naturali e paesaggistiche**", la valorizzazione del paesaggio è divenuta strategica per la politica regionale sull'ambiente ed il territorio. Il paesaggio non può essere più considerato come bene illimitatamente disponibile e gratuito e neppure un bene indifferenziato. Pertanto, vanno aggiunte, alle azioni che aiutano a non comprometterne ulteriormente le peculiarità ed a frenarne la omologazione, interventi di promozione.

La recente normativa in materia (Convenzione europea del paesaggio del 2000 ratificata con legge n. 9 /2006 n. 14, Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio di cui al D.Lgs. n. 42/2004, i successivi D.Lgs n. 57/2006 e D.Lgs. n. 63/2008), ha introdotto principi innovativi sulla concezione del paesaggio, sulla sua funzione sociale, tutela e valorizzazione, che potranno essere attuati in ambito regionale con la **formazione del Piano paesaggistico regionale**.

A tal fine la Regione ha attivato una iniziativa di studio e ricerca, in base alla quale è stato approvato il "Programma tecnico-organizzativo finalizzato alla formazione del piano paesaggistico regionale" che ha individuato i contenuti del Piano Paesaggistico regionale e le fasi operative da seguire per la sua attuazione,

rilevando la necessità di mutare il quadro di riferimento normativo regionale (con la modifica della L.R. n. 28/1995). A tale documento ha fatto seguito la redazione del Documento preliminare del Piano Paesaggistico regionale.

Per il 2009 ci si concentrerà quindi su:

- l'adozione del Piano Paesaggistico Regionale e del ddl di modifica della L.R. n. 28/1995 da parte della Giunta regionale;
- le azioni del PSR previste per i territori sensibili dal punto di vista ambientale e/o di qualità paesaggistica (misure agroambientali, biodiversità, riqualificazione e sviluppo dei villaggi rurali, tutela e qualificazione del paesaggio rurale);
- il completamento del progetto di conoscenza, comprensione e valorizzazione del paesaggio viticolo funzionale alla creazione di ulteriore valore aggiunto per il prodotto vino e per il territorio;
- la realizzazione di un convegno internazionale sulla valorizzazione del paesaggio.

3.3.6 Opere pubbliche, ricostruzione e protezione civile

Nel corso del 2009 verrà definitivamente concluso l'iter per l'approvazione della **nuova legge regionale sugli appalti pubblici di lavori**, che introdurrà importanti innovazioni all'interno del riferimento normativo europeo e del codice dei contratti di cui al D.lgs. 163/06.

In particolare, nell'ambito della nuova normativa, specifica attenzione sarà riservata:

- alle norme che attuano la programmazione dei lavori pubblici delle amministrazioni aggiudicatrici presenti sul territorio regionale, ponendo l'obbligo di inserimento degli interventi di realizzazione di lavori pubblici di importo superiore a 50 mila euro;
- alla qualità progettuale, attraverso l'istituzione di un Comitato Tecnico-Amministrativo dei lavori pubblici per garantire la qualità e monitorare l'andamento delle varianti ed i ribassi d'asta;
- alle norme di organizzazione amministrativa, con le quali si intende iniziare a regolare il ciclo di vita di un'opera pubblica, specificando le procedure finalizzate alla realizzazione delle opere e dei lavori pubblici;
- alle norme per la qualificazione, razionalizzazione e semplificazione delle attività della committenza pubblica, con attenzione delle stazioni appaltanti sulla qualificazione della committenza pubblica.
- alle norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici, con le quali troveranno applicazione, anche per i lavori pubblici, le

norme già condivise in materia di regolarità contributiva nell'edilizia privata, con l'approvazione della legge regionale di modifica della l.r. n. 1/2004, e la conseguente estensione ai lavori pubblici della regolarità alla verifica della congruità dell'incidenza della manodopera e l'applicazione di sanzioni pecuniarie amministrative in caso di irregolarità con il DURC.

**La
ricostruzione
post sisma
1997-1998**

Per quanto riguarda la **ricostruzione**, il completamento degli interventi sugli edifici posti nelle fasce prioritarie all'interno e all'esterno dei PIR resta l'elemento preminente della programmazione 2009-2011, anche se continuano a permanere delle criticità derivanti sia dall'inerzia di soggetti privati che da difficoltà delle singole amministrazioni nelle istruttorie urbanistiche e contributive delle pratiche.

Con le risorse già disponibili, di pari passo con l'ultimazione dei lavori sugli edifici, si dovrà proseguire con il completamento degli interventi di urbanizzazione primaria all'interno dei PIR: pavimentazioni, parcheggi ed arredo urbano. Solo così si potrà portare a compimento il percorso virtuoso di adeguamento sismico e riqualificazione dei centri storici sconvolti dal disastroso terremoto del 1997, indispensabile per avviare specifiche politiche per lo sviluppo stabile e sostenibile degli stessi.

Per l'anno 2009 si prevede pertanto:

- la prosecuzione degli interventi di fascia 1,2,3,e 4 all'interno dei P.I.R., con concessione di contributi per circa 50 Mln di Euro;
- la prosecuzione degli interventi finanziati nelle aree non oggetto dei P.I.R., con concessione di contributi per circa 70 Mln di Euro;
- il finanziamento, nell'ambito di quelle località oggetto di Programma Integrato di Recupero in cui sono già stati ricostruiti tutti gli edifici, di ulteriori interventi di completamento delle Opere di urbanizzazione primaria.

Assume infine particolare rilevanza la definizione di procedure e norme che obblighino i cittadini e i comuni al rispetto di tempi certi per le rispettive incombenze finalizzate al rilascio delle concessioni contributive o all'esecuzione delle opere pubbliche nei tempi previsti e all'eventuale recupero da parte della Regione delle somme non utilizzate.

**Il centro
regionale di
protezione
civile**

In questo contesto, è essenziale sviluppare un sempre più efficace sistema di protezione civile, che vede il suo cardine nella definizione di una legislazione regionale organica e, a livello operativo, nell'attivazione del **Centro regionale di Protezione Civile**, che dovrà assorbire attività svolte da una pluralità di soggetti ed amministrazioni ed al cui funzionamento e sostegno economico

dovranno concorrere Stato e Regione, ma anche altre amministrazioni locali e regionali impegnate su questo fronte. Tali aspetti verranno definiti nell'ambito della **nuova legge regionale sulla Protezione Civile**.

Nel definire la forma giuridica ed organizzativa del Centro regionale di protezione civile, si dovrà anche tener conto della naturale integrazione dello stesso con il **centro funzionale per la gestione del sistema di allertamento per il rischio idrogeologico**, già trasferito presso il Centro regionale di Protezione Civile e con un altro punto cardine della politica regionale in materia, e precisamente la realizzazione, al suo interno del **Centro Operativo Beni Culturali**, la cui iniziale attivazione è disposta attraverso l'Accordo di Programma Quadro "Tutela e prevenzione beni culturali" tra Regione, Ministero per le attività e i beni culturali ed il Dipartimento Protezione civile.

Il costituendo CRPC deve essere strategicamente impostato come snodo dove si confrontano e si integrano competenze diverse per conseguire obiettivi comuni. Un processo così complesso quale l'attivazione del Centro Regionale di Protezione Civile, che dovrà vedere regolati i rapporti tra diversi enti con competenze diversificate e allo stato attuale non sempre univocamente interpretate, richiede preliminarmente forti livelli di integrazione (Centro funzionale multi rischio). Per la gestione delle funzioni operative e dei servizi che dovranno essere erogati la formula più idonea è quella dell'Agenzia, mentre la Regione sarà competente per la pianificazione, la strategia e gli indirizzi in materia di protezione civile.

La definizione di un Accordo con il Dipartimento anche per la gestione delle attività attribuite sembra quanto mai opportuna, così come il coinvolgimento del Ministero beni culturali per la parte relativa a questi ultimi.

Come già detto nel paragrafo relativo alla difesa dell'ambiente, con le risorse del **POR FESR 2007-2013**, per tutto il periodo di programmazione, verranno realizzati **interventi finalizzati alla prevenzione dai rischi**. In particolare, verrà realizzato il Piano Regionale Coordinato di Prevenzione Multirischio che ricomprenderà il Piano di prevenzione del rischio sismico, il Piano di prevenzione del rischio idrogeologico con riferimento alle alluvioni, alla siccità e alle frane e il Piano di prevenzione del rischio tecnologico e che farà capo al Centro funzionale regionale, consentendo allo stesso di svolgere le attività di prevenzione, preparazione e risposta rapida richieste dalla vigente normativa in materia.

Con particolare riferimento ai rischi tecnologici, alla luce delle novità legislative introdotte a livello nazionale nelle Aziende a rischio di incidente rilevante, verrà aggiornato ed approvato il D.D.L. "Norme in

materia di attività a rischio di incidenti rilevanti”, già da tempo predisposto.

Per il 2009 ci si concentrerà su:

- realizzazione delle prime bozze di carte geologiche e geotematiche a grande scala (1:10.000) e degli elaborati di massima della microzonazione sismica della Città di Perugia;
- definizione del Sistema regionale di Protezione Civile alla luce del mutato quadro normativo di riferimento;
- realizzazione del progetto per l'attivazione e l'avviamento del Centro regionale di Protezione Civile;
- organizzazione e gestione della Sala operativa regionale. Protocolli e procedure Colonna mobile regionale.
- Piano Regionale Coordinato di Prevenzione Multirischio: Piano di prevenzione del rischio sismico - stipula di contratti e convenzioni con soggetti diversi per la valutazione della vulnerabilità sismica dei centri storici e degli edifici e approvazione del Piano di Prevenzione del Rischio tecnologico.
- approvazione del D.D.L. “Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti.

3.3.7 Politiche per il turismo

Negli ultimi tre anni il turismo in Umbria ha messo a segno **alcuni risultati positivi** in termini di incremento di arrivi, realizzazione di progetti innovativi e conseguentemente presenza su nuovi mercati, crescita dell'immagine.

A ciò ha contribuito la realizzazione di una strategia regionale di riposizionamento e di riqualificazione del settore supportata da una continua attività di ricerca, studio e progettazione di cui i lavori dell'**Osservatorio Regionale del Turismo** rappresentano la componente principale.

Nel 2008 hanno trovato avvio: la Commissione per la qualità, le prime attività di riqualificazione del personale pubblico addetto all'accoglienza e all'informazione, la definizione degli standard qualitativi per la rete di informazione pubblica.

Accanto alla ridefinizione del prodotto “Umbria” è proseguita l'attività di costruzione e/o rafforzamento di prodotti tematici specialistici.

A seguito dell'art. 9 della legge regionale 18/2006 sono state definite strategie, tempi, modi e contenuti per la realizzazione di tali prodotti tematici. In secondo luogo anche all'interno di specifici progetti interregionali hanno trovato significativi sviluppi il turismo tematico, in particolare con la realizzazione dell'intero tratto umbro del Cammino della Fede “la via di Roma, **la via Francigena di S.Francesco**, il turismo del benessere, sia con il consolidamento delle principali

strutture di riferimento sia con l'avvio di un'offerta specifica, il turismo congressuale

Il 2009 rappresenta un anno di grande sviluppo dei progetti avviati sia per quanto attiene la ridefinizione del posizionamento regionale sia per quanto attiene l'avanzamento dei progetti tematici già avviati e per l'aggiunta di nuovi prodotti.

Nel corso del 2009 prenderà avvio un ciclo triennale di **comunicazione turistica** che, riaggregando fonti finanziarie al momento gestite indipendentemente, realizzerà una strategia di promozione di insieme capace di selezionare obiettivi e mezzi di comunicazione rispetto all'avanzamento delle caratteristiche dell'offerta regionale.

Per il **turismo religioso** proseguirà l'ampliamento della rete di infrastrutture capaci di offrire itinerari di qualità in aggiunta al cammino "La via di Roma. La via Francigena di S.Francesco". Inoltre, si realizzerà un arricchimento dell'offerta connessa a tali itinerari il cui primo elemento dovrebbe essere lo sviluppo del **fly and drive**.

Per quanto riguarda il **benessere**, il turismo congressuale e il golf si tratta di accompagnare il processo di aggregazione degli operatori di qualità attorno alla realizzazione di nuove offerte. **Nel 2009** vedranno la luce i primi prodotti, eventi, guide ed itinerari relativi al turismo scolastico ed al turismo archeologico.

Per quanto riguarda il **cicloturismo** si tratta di lavorare alla realizzazione di una rete fondamentale di percorsi "prodotti" su cui impegnare vari programmi del periodo 2007-2013: pista ciclabile del Lago Trasimeno da completare; percorso ciclabile per tutto il tragitto del Tevere; completamento della pista ciclabile relativa alla Valle Umbra; itinerario relativo alla Valnerina.

La realizzazione di tali **grandi attrattori** è in grado di far fare un salto notevole ai flussi relativi a questo settore in considerazione del grande patrimonio di strutture ricettive specializzate e riconosciute dalla Regione a seguito dello specifico lavoro svolto nel 2008. I circa 120 bike Hotel individuati rappresentano l'offerta ricettiva specialistica più importante disponibile oggi a livello nazionale distribuita su tutto il territorio regionale.

Un lavoro analogo a quello del cicloturismo è in corso di avvio per il trekking e per tutte le attività del **turismo all'aria aperta** sulla base di un progetto interregionale coordinato dall'Umbria.

Dal punto di vista dei **programmi regionali il 2009** vedrà le imprese ricettive e gli enti territoriali dell'Umbria protagonisti della progettazione di investimenti innovativi sulla base di **due bandi**

emessi tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009, compatibilmente con i tempi della disponibilità delle **risorse FAS**.

Con il primo viene promossa la realizzazione di iniziative strettamente riferite alla realizzazione della **qualità delle strutture alberghiere**. Il bando, oltre che il finanziamento delle strutture e dei servizi necessari, vedrà anche la presenza di attività formative dirette agli operatori.

Il secondo provvedimento è viceversa rivolto alla realizzazione di **progetti collettivi innovativi** da parte di operatori ricettivi ed enti locali. Tali progetti saranno o riferiti ai temi già individuati nella strategia regionale ovvero alla promozione di specifici territori secondo caratteristiche di alta qualificazione.

Sul tema della **qualità il 2009** è l'anno dell'applicazione di un percorso di generalizzazione di tale obiettivo per tutto il territorio regionale. Non si tratta semplicemente di perseguire la qualificazione delle strutture ricettive o la qualificazione dei prodotti tematici e d'area: a partire da un **Decalogo-Manifesto della qualità del turismo umbro**, si avvierà un sistema generale di comunicazione e di presidio della qualità che innanzitutto **riguarda l'Umbria e la sua immagine nel suo insieme**.

Il percorso descritto presuppone un minimo di continuità dei flussi pur in presenza della **crisi economica internazionale** in corso di aggravamento. Su tali ipotesi gravano rilevanti dubbi di tenuta internazionale soprattutto nel corso del 2009, e il calo delle presenze (-1,8%) registrato a livello regionale nel primo semestre 2008, pur se con andamenti diversificati tra i diversi comprensori, rappresenta un segnale da non sottovalutare relativamente alla debolezza del ciclo congiunturale che va ad avviarsi. In ogni caso, a maggior ragione, la strategia regionale di prodotti turistici innovativi e a più alto valore aggiunto, di rafforzamento della qualità dell'offerta regionale e della sua competitività sulla base dei prezzi ragionevoli dovrà essere mantenuta con grande rigore in maniera da dare i suoi frutti in un'ottica di medio periodo.

3.3.8 Beni ed attività culturali, spettacolo e sport

L'Umbria si caratterizza per un patrimonio culturale ricco di significative eccellenze ma anche di una presenza diffusa di beni culturali "minori" di pregio. All'obiettivo strategico di garantire la valorizzazione e la conoscenza di questo patrimonio finalizzato ad una crescita culturale diffusa, si accompagna quello di una sua valorizzazione per l'attrattività che questo rappresenta quale occasione di sviluppo del turismo e quindi dell'economia regionale.

Tale obiettivo ha trovato concretezza nella esperienza, realizzata nella precedente fase di programmazione, relativa alla progettazione integrata della cosiddetta “**filiera TAC**”, che rappresenta uno degli indirizzi fondamentali sanciti dall’amministrazione regionale per il prossimo periodo di programmazione. Questa linea finanziaria (sia nel POR FESR che nel FAS) ricomprende l’attività di **promozione** eleggibile su entrambi gli strumenti.

La filiera verrà riproposta, se pure secondo linee direttrici prevalenti. I progetti TAC hanno infatti prodotto la realizzazione di importanti e qualificati interventi ed hanno promosso la costituzione di significative sinergie pubblico-privato che oggi vanno consolidate ed eventualmente completate ed integrate. In primo luogo, quindi, viene posta l’esigenza del completamento delle iniziative potenzialmente in grado di poter costituire forme di eccellenza territoriale. I completamenti fisici e i completamenti funzionali avverranno secondo un’ottica di reti regionali. **Nel 2009, pertanto,** sarà emanato un bando per il completamento degli attrattori dei Progetti Integrati territoriali, a partire da quelli più significativi, in un ottica di valorizzazione più esplicita della componente culturale. Si punterà in particolare sulla riqualificazione di 4-5 eccellenze, come pure alla costituzione alle reti e alle interconnessioni dei PIT, in funzione del Prodotto Umbria.

Verrà inoltre proseguita l’attuazione dell’**APQ Tutela beni culturali**, che si pone l’obiettivo di concentrare sforzi progettuali e risorse disponibili in funzioni e strutture di riferimento attorno alle quali costruire il ruolo della filiera umbra. Nel 2009 ci si dedicherà in particolare allo sviluppo del Laboratorio di diagnostica dei beni Culturali di Spoleto, centro di eccellenza nazionale riconosciuto dal Ministero dei Beni Culturali. I progetti riguardano sia la ricerca dei materiali prodotti per la conservazione dei beni, sia la redazione di protocolli (linee guida per il trasferimento e il trattamento beni culturali) sia il trasferimento dei beni culturali colpiti dai sisma del 1979 e del 1987 dagli attuali depositi al Centro, ma anche la sperimentazione di altri progetti innovativi quali la robotica e i contenitori nonché l’implementazione del Sistema informativo in funzione della Carta del Rischio.

Nel 2009 inoltre, con l’utilizzo di **risorse del FAS**, verrà ripresa l’attività didattica di **Alta formazione**, anche se in forme diverse da quelle del periodo 1992-2005, all’interno della scuola per la conservazione e il restauro dei beni librari e documentari, gestita dall’omonima Fondazione.

Per quanto attiene in particolare la **Qualificazione ed il potenziamento della rete museale**, la politica caratterizzante

l'azione regionale è da sempre volta a promuovere l'organizzazione in rete dei musei locali, per incardinare su di essi un'attività di conservazione e di valorizzazione sociale ed economica rivolta alla globalità del patrimonio culturale. Nel corso del 2009 si procederà:

- al lancio del Logo del Circuito museale progettato e realizzato all'interno della Misura 3.2 del Docup Ob.2 2000-2006, attraverso l'uscita di brochure, gadgets, e la pubblicazione sulla Guida Touring dei musei;
- all'avvio di una verifica di fattibilità per il biglietto unico per i musei, alla luce della situazione esistente.

Il **2009** sarà inoltre l'anno in cui si provvederà alla revisione della LR 37/90 sui beni archivistici e bibliotecari. La revisione permetterà di ridefinire l'impostazione di un'organica politica in materia di biblioteche ed archivi, aggiornandola anche alla luce delle modifiche apportate in materia dal nuovo Titolo V della Costituzione e dal Codice dei beni Culturali.

Il **2009** sarà anche l'anno in cui si comincerà a studiare e verificare la fattibilità per l'elaborazione di una proposta di legge regionale per l'arte contemporanea.

Il **2009** si caratterizzerà infine per un ulteriore sviluppo, in accordo con il Ministero dei Beni Culturali, degli archivi informatizzati, all'interno del progetto “.DOC – Polo Informativo degli Archivi Umbri” Il progetto che rappresenta al momento un'esperienza unica in Italia, vuole avvicinare gli archivi umbri ai cittadini, rendendo facilmente fruibile, attraverso il portale istituzionale della Regione Umbria. Il Polo Informativo degli Archivi Umbri intende porsi come anello di congiunzione tra i sistemi informativi archivistici nazionali (in particolare SIUSA e SIAS) e le realtà locali, con l'obiettivo di integrare informazioni già disponibili sui sistemi centrali con notizie di maggiore dettaglio.

“.DOC” permetterà di visualizzare, oltre all'individuazione degli Archivi e la loro localizzazione, anche i loro contenuti attraverso gli inventari e altri strumenti di corredo. Per la parte didattica del progetto sono previste risorse dal FSE

Un obiettivo strategico per il triennio 2009-2011 è lo “**Sviluppo delle attività culturali e dello spettacolo umbro**”.

Grandi eventi e attività dello spettacolo

Si conferma in questo ambito la volontà di promuovere e consolidare le iniziative in grado di rendere percepibile la valorizzazione del rapporto tra territorio e spettacolo attraverso sinergie tra soggetti artistici ed istituzionali, come pure tra eventi. Verrà perseguita inoltre l'integrazione delle risorse in relazione alla qualificazione dell'offerta di spettacolo diffusa sul territorio e della rete dei teatri. Verranno inoltre incentivate le attività di promozione e consolidamento delle

eccellenze produttive in questo settore (festival, musica, danza, teatro).

Per quanto riguarda i **grandi eventi**, va sottolineata in primo luogo l'opera di ottimizzazione della programmazione volta ad evitare il sovrapporsi di manifestazioni di grande importanza per l'Umbria, che ha avuto già alcuni risultati positivi, quali ad esempio la non sovrapposizione tra Umbria Jazz e il Festival di Spoleto.

Il 2009 si concentrerà nel consolidamento delle manifestazioni più significative, anche alla luce delle difficoltà legate ai tagli decisi dal governo nazionale, che riguardano in generale il complesso delle attività per lo spettacolo.

Anche **nel 2009** l'Umbria sarà nuovamente teatro di mostre importanti e, replicando il modello di successo già operato con il Perugino ed il Pintoricchio, a carattere diffuso:

- La mostra "Scoprendo Burri", che si terrà con una particolare evidenziazione a Perugia e a Città di Castello tra marzo e giugno 2009.
- La mostra dedicata a Giotto che, pur avendo in Assisi la propria localizzazione privilegiata, troverà una significativa amplificazione sul territorio regionale con esposizioni ed itinerari comunque legati ai pittori giotteschi, al trecento in generale ed ad un'altra grande ricorrenza concomitante quale quella della "istituzione della regola francescana".

Per quanto riguarda il rapporto tra editoria e territorio sarà ulteriormente qualificata **Umbrialibri**, che è ormai diventata una manifestazione di promozione della lettura e della cultura cui fanno riferimento operatori del settore e cittadinanza diffusa. Verrà inoltre riprogettata la modalità di partecipazione alle più importanti manifestazioni internazionali e nazionali, con particolare riferimento alle Fiere librerie di Torino e Francoforte.

Le **priorità** per il 2009 riguardano:

- la conferma delle politiche di riequilibrio territoriale nel settore dello spettacolo dal vivo e di indirizzo strategico nella ridefinizione dei rapporti tra produttori e fruitori di spettacolo, in continuità con quanto realizzato nello scorso biennio 2007-2008 attraverso il progetto "Spettacolo Umbria", cofinanziato da Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Regione, Province e 38 Comuni umbri. "**Spettacolo Umbria**" ha messo in movimento annualmente (per la produzione di nuovi spettacoli, per il rafforzamento dei festival e delle iniziative dedicate ai linguaggi artistici contemporanei, per la circuitazione dello spettacolo nelle aree marginali dell'Umbria) oltre 2 milioni di euro. L'azione della Regione si prefigge il compimento della programmazione prevista, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili, nell'ambito di un più generale

processo di promozione e consolidamento delle eccellenze produttive dello spettacolo.

- la predisposizione, di concerto con le altre Regioni, del piano di fattibilità del Progetto Interregionale degli Osservatori Regionali dello Spettacolo – a cofinanziamento misto Stato / Regioni – che porterà all'istituzione, analogamente al resto del Paese, dell'**osservatorio regionale umbro** ispirato a criteri-guida comuni a tutte le Regioni italiane, in grado di dialogare con esse e con l'Amministrazione centrale. L'osservatorio, in conformità a quanto previsto dalla LR 17/2004 "Norme in materia di spettacolo", sarà lo strumento base di analisi e valutazione delle dinamiche dello spettacolo in Umbria con cui sarà possibile valutare gli effetti e programmare le azioni della politica regionale di settore.
- il compimento del processo di razionalizzazione delle fondazioni dello spettacolo a partecipazione regionale, alla luce del nuovo assetto da conferire alla Fondazione Umbria Jazz e degli esiti conseguenti alla LR 11/2008 "Estinzione della Fondazione Umbria Spettacolo".
- l'attuazione della LR 9/2004, "Promozione della cultura musicale bandistica e corale" alla luce delle nuove competenze regionali introdotte dall'art 3 della LR 5/2008.
- la definizione di nuovi assetti normativi e istituzionali della Fonoteca regionale "O. Trotta", movendo dalle previsioni di cui all'art. 3 della LR 17/2004, anche in funzione dell'insediamento nella nuova sede prevista presso l'ex Fatebenefratelli di Perugia.

Pratica sportiva

Per quanto riguarda **la promozione della pratica sportiva**, l'Umbria presenta una realtà ricca per qualità e quantità dell'impiantistica, per numero di praticanti, per la forza e le caratteristiche dell'associazionismo e delle esperienze e del volontariato. Il 2009 sarà l'anno della prima attuazione della Legge regionale per lo sport, con la definizione dei regolamenti attuativi che rendano fruibili e visibili le azioni che scaturiscono dalla norma stessa, da parte dei cittadini, associazioni ed enti locali che governano il territorio. Le attività prioritarie per il 2009 riguardano:

- la disciplina dei requisiti degli impianti e delle attrezzature dei centri fitness e delle modalità per l'esercizio della vigilanza sulle attività ed il controllo degli impianti e delle attrezzature;
- la prosecuzione della programmazione iniziata nel 2007-2008 per la messa a norma, la manutenzione straordinaria e l'adeguamento dell'impiantistica sportiva regionale;
- il miglioramento e potenziamento dell'attività conseguenti alla sottoscrizione del protocollo d'intesa, già in essere con l'Ufficio scolastico regionale per l'Umbria;

- il sostegno ad eventi sportivi di grande risonanza che concorrono alla promozione del territorio in relazione alla valorizzazione delle risorse ambientali e culturali.

3.3.9 Attività venatoria e ittica

La tutela della qualità e della quantità delle risorse idriche è un elemento comune e trasversale della programmazione ambientale europea e nazionale, mentre la fauna ittica viene sempre più utilizzata quale indicatore della qualità dello stato dei corpi idrici. In linea con questi principi la carta ittica assicura un costante monitoraggio delle acque e della fauna ittica che le popola.

Fauna ittica

La nuova normativa regionale sulla pesca in discussione al Consiglio, il nuovo piano ittico e gli aggiornamenti della carta ittica entrambi in programma per **il prossimo triennio**, intendono perseguire non solo gli obiettivi di una moderna gestione dell'ittiofauna ma anche una gestione sostenibile della risorsa acqua nel suo complesso.

Le informazioni acquisite negli anni dalla carta ittica e la consapevolezza della loro importanza nella pianificazione generale hanno suggerito di realizzare il **Centro Regionale per il Monitoraggio Permanente degli Ecosistemi Acquatici** che promuoverà e coordinerà i progetti finalizzati alla gestione del patrimonio ittico e degli ecosistemi acquatici. Il Centro promuoverà la standardizzazione delle metodologie di monitoraggio, a partire dalla carta ittica, coordinandosi con gli altri enti che esercitano competenze sulle acque (ARPA, Province) e provvederà alla raccolta, alla gestione ed alla diffusione delle conoscenze anche tramite sistemi WebGis e cartografie tematiche, accessibili, tramite internet, ai portatori d'interesse. Nel **corso del 2009** verrà attivata una collaborazione con professionalità specifiche per la predisposizione del sistema informativo ed il suo avvio.

Dopo l'approvazione della **legge regionale sulla pesca e la gestione ittica**, che si pone l'obiettivo della conservazione e valorizzazione della fauna ittica e la disciplina della pesca, **nel 2009** si provvederà alla predisposizione dai regolamenti attuativi della nuova legge, con particolare riferimento al regolamento sulla pesca e sugli sport acquatici.

Sempre **nel 2009**, proseguirà il confronto e la concertazione con Amministrazioni ed Associazioni per l'elaborazione del **nuovo Piano ittico regionale**, (documento di indirizzo e coordinamento per la gestione sostenibile degli ecosistemi acquatici e del patrimonio ittico. Per quanto riguarda **l'aggiornamento della carta ittica regionale**, **nel 2009** si provvederà al monitoraggio del bacino del Tevere nord.

Fauna e
attività
venatoria

L'elevato indice di naturalità del territorio conseguente all'estesa superficie boscata ed al basso grado di antropizzazione, fanno dell'Umbria una regione con caratteristiche di notevole interesse per la **fauna selvatica**.

L'attività prioritaria per il 2009 in questo settore è la **modifica della L.R. 23/96**, inerente il Fondo regionale per la prevenzione e il risarcimento dei danni arrecati alla produzione agricola dalla fauna selvatica e dall'attività venatoria. L'obiettivo sarà quello di **contemperare le esigenze** dell'attività con quella agricola e con le istanze ambientaliste, nell'ottica della sostenibilità ambientale.

Inoltre, **nel corso del 2009** si procederà con l'approvazione del **Piano Faunistico Venatorio regionale** e si darà applicazione e coordinamento dello stesso con i Piani Faunistici provinciali con particolare riguardo alla verifica della pianificazione e distribuzione territoriale degli ambiti protetti.

L'acquisizione delle necessarie conoscenze e la composizione delle relative banche dati organiche sono prioritari per una corretta gestione di tale risorsa.

Per quanto riguarda il **monitoraggio della fauna selvatica** un'attenzione particolare è dedicata a quelle in espansione (capriolo, lupo) e con particolare impatto sulle attività umane (cinghiale) attraverso progetti di ricerca mirati e la raccolta dei dati delle attività di gestione venatoria. **Nel 2009** si concluderà il primo triennio del monitoraggio genetico delle popolazioni di lupo con l'elaborazione dei relativi indirizzi gestionali.

Per l'**aggiornamento banche dati faunistici** e relative carte tematiche per un costante controllo del livello quali-quantitativo della biodiversità, nel **2009** si concluderà il lavoro svolto in convenzione con l'Università di Perugia per la raccolta dati finalizzati alla redazione della carta delle vocazioni faunistiche della regione e la prosecuzione del lavoro di analisi ambientale del territorio regionale.

3.3.10 Promozione della salute

Il sistema sanitario umbro si caratterizza per la sua natura universalistica, ed è da sempre impegnato a garantire l'equità dell'accesso ai servizi sanitari e sociali per tutti i cittadini, senza distinzioni di genere, reddito, età e lavoro, dedicando particolare attenzione alle fasce socialmente, economicamente o culturalmente disagiate. E' un sistema che intende andare oltre la semplice erogazione di prestazioni, mettendosi al servizio della persona e tendendo a prendere in carico il paziente nelle varie fasi dei percorsi assistenziali.

Questo sistema è inoltre orientato ad adeguarsi ai mutamenti demografici, economici, sociali ed epidemiologici degli ultimi anni, all'interno di un contesto dove sempre maggiori risultano le responsabilità della Regione e che si affaccia ora alla prova del cosiddetto "Federalismo fiscale" e delle conseguenze che esso avrà sulle risorse disponibili per il finanziamento del Sistema Sanitario e per la tenuta dello stesso secondo le caratteristiche sopra richiamate.

E' in questo scenario che si apre la nuova fase di programmazione, che si caratterizza per un rapporto più forte tra lo strumento di programmazione per eccellenza del Sistema Sanitario, il Piano Sanitario Regionale, e il più ampio sistema di programmazione regionale.

In particolare, il Piano Sanitario Regionale rafforza la sua natura di documento di programmazione strategica, che individua le scelte e le priorità fondamentali e l'identificazione delle esigenze di modifiche normative, rinviando alla programmazione attuativa la definizione degli standard e dei modelli operativi. Ma – e questa è l'innovazione – **trova annualmente nel Dap** lo strumento per la declinazione e specificazione annuale degli obiettivi strategici, e quindi lo strumento di aggiornamento dello stesso, in relazione alla necessità di adeguamento a scenari mutevoli. Si rafforza così anche il legame con la programmazione finanziaria e di bilancio, essendo il Dap lo strumento che apre il complessivo procedimento della manovra finanziaria regionale, che trova poi traduzione nella legge finanziaria regionale e nella legge di Bilancio.

La difesa del principio di **universalità** va inquadrata nello scenario definito dal decreto legge 112/08 poi convertito in legge 133 del 21 agosto 2008, che prevede una minore espansione delle risorse disponibili per le Regioni, rispetto a quanto precedentemente concordato. In altre parti del Dap si analizza il dettaglio delle risorse disponibili per il triennio 2009-2011.

E' importante però sottolineare che la scelta strategica della Regione è per una politica che unisca l'universalità del sistema con la razionalizzazione dello stesso, coniugando il principio della **sostenibilità** con quello dell'**appropriatezza**, divenendo, quest'ultima, presupposto essenziale tanto della qualità ed efficacia assistenziale quanto della sostenibilità finanziaria.

Occorre sottolineare la necessità di ricondurre le dinamiche di spesa verso le risorse di volta in volta disponibili senza ridurre quindi la qualità delle prestazioni. L'obiettivo è quello dello sviluppo di strumenti specifici a supporto dell'incremento **della qualità delle cure e della sicurezza del paziente.**

Sostenibilità e appropriatezza

Qualità e sicurezza

Una strategia complessiva che si traduce nei seguenti macro obiettivi:

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

Si tratta di una sostanziale conferma di quelle strategie che hanno fin qui permesso al Sistema Sanitario Umbro di affermarsi fra i migliori sistemi regionali, in grado di garantire prestazioni di qualità senza gravare i cittadini di tasse e ticket.

La proposta risulta, però, fortemente innovativa negli strumenti che devono permettere di innalzare il grado di integrazione dei servizi e l'appropriatezza di erogazione delle cure essendo questa l'unica soluzione in grado di perseguire la razionalizzazione dei processi assistenziali, escludendo qualsiasi forma di contrazione dei livelli di assistenza.

Nel processo di integrazione va ricompresa anche la **Sanità penitenziaria** che con DPCM 1 aprile 2008, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 126 del 30/05/2008, è stata trasferita al Servizio Sanitario. Dovranno pertanto essere completati il trasferimento dei beni e servizi, del personale, delle attrezzature e dovranno essere impostati i primi livelli assistenziali conformi alle esigenze di salute dei detenuti, nonché definito un sistema informativo, che permetta il controllo e monitoraggio delle attività e delle prestazioni garantite.

Le politiche di prevenzione

Un elemento caratterizzante delle nuove politiche per la salute è il passaggio **dal concetto di tutela a quello di promozione**. Le patologie che causano il maggior numero dei decessi sono infatti le malattie oncologiche e gli eventi cerebrovascolari.

Com'è noto, gran parte di queste affezioni sono correlate ai seguenti fattori di rischio: fumo, alcool, obesità e sedentarietà.

Il Sistema sanitario regionale deve naturalmente rispondere con le cure più appropriate e utilizzando nel modo più razionale possibile le risorse. Ma una risposta decisiva è offerta dal **potenziamento delle politiche di prevenzione**.

Uno dei compiti principali del SSR deve quindi diventare quello di mobilitare tutti gli stakeholders che controllano alcuni determinanti di salute, quali il mondo dell'economia, dell'istruzione, della comunicazione ecc., promuovendo la messa in atto di interventi efficaci e l'empowerment del cittadino.

Un ruolo importante, in queste politiche, è rappresentato dalle attività messe in campo **per la promozione della salute nei luoghi di lavoro**, che vede impegnato tutto il Coordinamento interistituzionale in uno sforzo di maggiore integrazione tra le istituzioni deputate alla vigilanza, con potenziamento della stessa, nonché dello sviluppo del progetto caratterizzante di cui si parla in altra parte del Dap. Infine va rafforzato l'impegno sul fronte della **sicurezza alimentare** atto a tutelare la salute dei cittadini attraverso il controllo dell'intera filiera agroalimentare.

Nel corso del 2009 l'azione si concentrerà verso:

- il miglioramento del sistema di screening su base regionale, anche attraverso un maggiore coinvolgimento di cittadini nelle campagne di prevenzione finalizzato ad incrementare l'adesione agli screening oncologici del 10%;
- il mantenimento dei livelli di copertura già ottenuti per le vaccinazioni e il raggiungimento di un livello di copertura pari ad almeno il 50% per le vaccinazioni contro il papilloma virus e il meningococco C;
- la realizzazione, in ogni Azienda USL, di almeno un intervento integrato e sistematico per la promozione di stili di vita salubri (lotta al fumo e all'alcool, promozione dell'attività fisica e di una sana nutrizione);
- l'estensione del rapporto di collaborazione con il sistema scolastico regionale a partire da esperienze sperimentali già avviate quali i Patti per il benessere ed altri progetti che affrontano specifiche problematiche;
- la riduzione del fenomeno infortunistico di almeno il 10%;
- miglioramento della sicurezza alimentare attraverso l'introduzione della metodologia dell'audit negli interventi di vigilanza.

Il potenziamento dell'assistenza territoriale costituisce la condizione necessaria per il perseguimento di una maggiore appropriatezza nel settore dei ricoveri ospedalieri. In questo quadro, un ruolo centrale viene svolto dall'**attivazione delle cure intermedie, dal potenziamento dell'assistenza residenziale e semiresidenziale**. In termini generali il tema delle cure intermedie assume particolare rilevanza in tutte le situazioni di post-acuzie per le quali sono previste sia gli interventi assicurati in domiciliarità, sia in strutture territoriali a degenza breve. Inoltre l'aumento della età media e quindi della complessità e della fragilità dei pazienti anziani che afferiscono ai servizi residenziali e semi-residenziali ha comportato il potenziamento di servizi di tipo prevalentemente sociale, favorendo il passaggio a servizi erogati in strutture che assistono anziani

**L'assistenza
territoriale**

gravemente disabili, con patologie croniche multiple e clinicamente instabili.

Un segmento fondamentale dell'intervento descritto è costituito dalle azioni derivanti dall'attuazione della legge sulla non autosufficienza, della quale vanno attuati gli aspetti innovativi di approccio integrato basato sulla esigenza della persona e di cooperazione istituzionale derivante dal nuovo sistema regionale di governance.

Nel **corso del 2009**, in attuazione degli indirizzi precedentemente formulati, le azioni dovranno riguardare:

- il potenziamento della rete di assistenza domiciliare, garantendo prestazioni sia di tipo monoprofessionale (sociale, riabilitative, infermieristiche), che professionali integrate (di primo, secondo e terzo livello, cure palliative a malati terminali);
- l'ampliamento dell'offerta di assistenza nelle *residenze protette*, con la presa in carico effettiva da parte del Servizio Sanitario Regionale di almeno 2000 posti letto;
- la realizzazione di nuove strutture semi residenziali, quali centri diurni per malati di Alzheimer e centri diurni per disabili adulti e minori;
- l'adozione di un nuovo sistema di classificazione delle strutture territoriali di riabilitazione, secondo le indicazioni elaborate dal progetto nazionale "prestazioni residenziali e semiresidenziali" con l'introduzione, fino ad un massimo di 40 posti letto, di Unità di cure Residenziali Territoriali destinate a persone in condizioni di stato vegetativo o coma prolungato;
- la qualificazione delle strutture esistenti e il potenziamento dei posti letto per le cure intermedie (post-acuzie) con l'obiettivo che ogni Azienda USL si doti di almeno una struttura territoriale a degenza breve, ottenuta dalla riconversione di posti letto per acuti;
- l'impegno a favore delle fasce deboli, con particolare riguardo al tema della salute mentale, con politiche volte a superare la carenza di risorse economiche ed umane delle strutture operanti in regione per garantire servizi psichiatrici adeguati e permettere all'Umbria di uscire da una situazione critica, soprattutto nelle rete territoriale di servizi, baricentro del sistema di salute mentale.

La strategia che vede la Regione arrivare a una **completa e definitiva organizzazione del sistema degli ospedali** si basa sull'idea di qualificare il ruolo dell'Ospedale quale trattamento delle "acuzie", attraverso l'irrobustimento degli altri livelli assistenziali. Essa parte dal processo che ha comportato da un lato la riconversione di piccoli ospedali, inserendoli e valorizzandoli all'interno di un'offerta sanitaria su base aziendale (ed anche sovraziendale), e dall'altro gli accorpamenti che hanno permesso di dare dignità di presidio dell'emergenza o di territorio ad ospedali che inevitabilmente avrebbero, in caso contrario, intrapreso la via del

La rete ospedaliera regionale: assetti, sviluppo reti verticali e investimenti

declino esponendo i cittadini a gravi rischi e gli operatori ad una frustrante de-professionalizzazione.

Un punto fondamentale di questo obiettivo è quello di **sviluppare ulteriormente un modello di rete sanitaria ad integrazione verticale**, il cosiddetto sistema “*hub and spoke*”, che prevede la concentrazione della assistenza di elevata complessità in centri di eccellenza (hub), supportati da una rete di servizi (spoke) cui compete il primo contatto con i pazienti e il loro invio a centri di riferimento quando una determinata soglia di gravità clinico-assistenziale viene superata. Il modello implica una gerarchia ed è, quindi, adatto a prestazioni di assistenza altamente specialistica.

A fianco al modello ad integrazione verticale verrà sviluppato **il modello ad integrazione di servizi complementari**. Tale modello prevede, al fine di sfruttare la massima potenzialità dei servizi presenti nel territorio, di mettere in rete tutte le differenti tipologie di prestazioni all'interno di uno stessa branca o area di attività che le differenti realtà aziendali attualmente erogano in maniera frammentata o disomogenea in modo da offrire a tutti i cittadini della nostra regione lo stesso livello di servizi e con la stessa qualità.

In sintesi tale modello valorizza le singole realtà tecnico-professionali e assicura un maggior livello di equità delle prestazioni associato ad un migliore utilizzo delle risorse.

Si dovrà puntare allo sviluppo del modello *hub and spoke* in aree di alta complessità, a cominciare dall'oncologica, dall'emergenza e dalla pediatria nonché alla messa in rete di servizi quali: i laboratori analisi, i servizi di diagnostica per immagini e i servizi farmaceutici.

Per quanto riguarda gli aspetti strutturali gli interventi di riorganizzazione dei poli della rete ospedaliera rimangono ancora da attuare solo gli ospedali comprensoriali di Narni-Amelia e del Lago Trasimeno. Le risorse disponibili per il Piano Investimenti nel triennio 2009-2011 ammonteranno a circa 105,6 milioni di euro, di cui 83,7 derivanti dai finanziamenti assegnati alle Regioni con le ultime due Leggi Finanziarie, anche se per questi ultimi non sono stati ancora prodotti atti definitivi nel bilancio dello Stato che ne garantiscano la tempestiva disponibilità.

Tali finanziamenti saranno utilizzati in parte per la realizzazione dei presidi di Narni-Amelia e del Lago Trasimeno e in parte per gli adeguamenti strutturali e tecnologici dell'intera rete regionale.

Nel corso del 2009 le priorità riguarderanno:

- lo sviluppo del modello *hub and spoke* in aree di alta complessità (discipline ad alto bacino di utenza e fortemente specialistiche) e di reti ad integrazione orizzontale fra erogatori che operano in uno stesso setting assistenziale nell'ottica della collaborazione clinica

**Il Piano
Investimenti**

sistematica, introducendo criteri omogenei di governo di sistemi a rete;

- l'organizzazione, secondo il nuovo modello, prioritariamente delle reti regionali per l'oncologia, la pediatria e l'emergenza;
- la riduzione del tasso di ospedalizzazione e del numero dei posti letto per acuti, lo spostamento delle procedure di ricovero da ciclo continuo a ciclo diurno e il trasferimento delle prestazioni dal presidio ospedaliero ad altro livello di assistenza. La dotazione ospedaliera va ridotta al di sotto del 3,5 per mille prevedendo un contestuale aumento dei posti letto di riabilitazione intensiva fino allo 0,5 per mille abitanti. Coerentemente con i nuovi livelli di dotazione, **nel 2009** si deve conseguire l'obiettivo intermedio di **raggiungere tassi di ospedalizzazione del 180 per mille** in vista dell'obiettivo definitivo di periodo di un tasso tendenziale del 160 per mille;
- il completamento dell'Ospedale unico territoriale di Todi-Marsciano;
- la stipula degli Accordi di Programma con il Ministero della Salute ex art.5-bis del D.Lgs 502/92 per il finanziamento degli ospedali comprensoriali di Narni-Amelia e del Lago Trasimeno;
- la definizione del Programma Regionale per l'adeguamento strutturale e tecnologico dell'intera rete ospedaliera, anche ai fini del raggiungimento degli standard previsti dal programma di accreditamento di cui ai finanziamenti previsti dalle Leggi Finanziarie 2007 e 2008;
- il completamento del programma per la realizzazione di strutture destinate alla libera professione intra-muraria.

Come già anticipato, il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione dei servizi e di sostenibilità del sistema è affidata ad una forte innovazione del **modello di governo del sistema sanitario regionale**.

Il riassetto del modello di governance

La Legge Regionale 16 maggio 2007 n. 16 ha provveduto a trasformare la società consortile Aziende Umbre per la Salute nell'Agenzia Umbria Sanità (AUS). Non si tratta di una semplice modifica della forma gestionale, ma di una soluzione che permette di prolungare la funzione di indirizzo strategico proprio della Regione, in un'attività di coordinamento operativo che garantisce che le aziende sanitarie assumano un **assetto di gruppo**, unificando gli acquisti, i sistemi tecnico-amministrativi, promuovendo scelte coerenti per quanto riguarda la logistica, i sistemi informativi e i sistemi contabili. L'Agenzia non è una struttura amministrativa aggiuntiva, perché l'attivazione di funzioni a livello sovraziendale avviene mediante il contestuale trasferimento di risorse dal livello Aziendale e della Direzione regionale Sanità e Servizi sociali, che procederanno a una

riorganizzazione delle proprie strutture coerente con la ridefinizione dei compiti assegnati.

L'Agenzia Umbria Sanità (AUS) assume un ruolo di gestore unico per le cosiddette attività di supporto amministrativo/tecnico/logistico e garantisce il coordinamento e supporto nell'attuazione degli indirizzi organizzativi e di processo per i servizi sanitari e socio-sanitari.

Le aree di intervento prioritarie su cui investire per garantire qualità, appropriatezza e sicurezza del paziente **nel corso del 2009** sono le seguenti.

**La qualità,
l'appropriatezza
e la sicurezza**

L'accreditamento Istituzionale e l'audit civico: mediante l'Agenzia Umbria Sanità, nei termini previsti dal PSR 2009-2011, verranno effettuate verifiche per l'accreditamento istituzionale, mentre in merito al percorso dell'Audit civico, strumento del cittadino per verificare la qualità delle prestazioni erogate dai servizi pubblici, si costituiranno le equipe locali e si effettueranno gli audit civici nelle aziende sanitarie umbre, secondo il modello predisposto da Cittadinanzattiva e approvato dal Ministero della Salute.

Il rischio clinico: vanno standardizzati strumenti per individuare, prevenire e monitorare le condizioni favorevoli o determinanti rischi e danni durante i processi sanitari. Le Aziende sanitarie dell'Umbria dovranno sviluppare una specifica funzione aziendale dedicata alla gestione degli errori e degli eventi avversi in ambito clinico e sanitario, (costituzione di "Unità per la gestione del rischio clinico") e redigere il "Piano di attività annuale per la gestione del rischio".

La sperimentazione clinica: sarà costituita una rete delle Aziende Sanitarie pubbliche, che opererà di concerto con l'Università ed il CeRPEA, avvalendosi dell'attività della Segreteria tecnico-scientifico qualificata del Comitato Etico delle Aziende Sanitarie dell'Umbria (CEAS Umbria) in seno all'Agenzia Umbria Sanità, per lo sviluppo della sperimentazione clinica controllata dei farmaci e dei dispositivi medico-chirurgici.

La gestione dei tempi di attesa e la appropriatezza della domanda: Il problema dei lunghi tempi di attesa per ottenere le prestazioni di specialistica ambulatoriale, troverà una reale risposta solo ponendo particolare attenzione al controllo di appropriatezza e alla corretta gestione della domanda di prestazioni. Vanno in primo luogo adottati criteri di appropriatezza per l'accesso alle prestazioni, a partire dalla diagnostica per immagini (RMN e TAC), ponendo attenzione alla verifica del percorso più appropriato per lo specifico

quesito diagnostico. In tale ottica il modello della prioritizzazione per l'accesso delle prestazioni di specialistica ambulatoriale e di diagnostica (Approccio per **Raggruppamenti di Assistenza Omogenei** – RAO) e la condivisione di percorsi assistenziali e diagnostico-terapeutici per specifiche patologie, dovranno essere ulteriormente implementati in tutte le aziende sanitarie della regione. Nel corso del 2009 dovranno essere utilizzati i RAO almeno per le tre prestazioni più critiche. Il Distretto dovrà avere un ruolo centrale nello sviluppo di tale metodo e nell'attivazione di percorsi assistenziali, per garantire l'appropriatezza delle prestazioni erogate nella migliore sequenza spazio-temporale possibile. Il **Centro Unificato di Prenotazione**_(CUP) Integrato dovrà entrare in piena operatività permettendo al cittadino di poter prenotare scegliendo tra le strutture erogatrici del bacino di utenza stabilito. Tutte le prestazioni dovranno essere prenotabili tramite CUP, sia per facilitare le modalità di monitoraggio, che per esigenze di trasparenza e omogeneizzazione delle procedure, facilitando nel contempo i cittadini. L'informazione e la comunicazione sui tempi di attesa delle prestazioni specialistiche e degli interventi programmati dovranno essere realizzati attraverso modalità appropriate e differenziate a seconda del destinatario, prevedendo, ove necessario, tavoli di confronto con organizzazioni sindacali e rappresentanti delle associazioni di pazienti e consumatori.

L'appropriatezza prescrittiva dei farmaci e dei dispositivi medici: le azioni da implementare per favorire l'uso appropriato dei farmaci e dei dispositivi medici comprendono l'insieme delle attività inerenti all'acquisto, alla distribuzione, alla prescrizione, alla vigilanza e alla informazione con l'obiettivo di garantire al cittadino scelte appropriate e compatibili con la sostenibilità del SSR.

Per quanto riguarda l'appropriatezza prescrittiva è fondamentale favorire la diffusione della cultura delle scelte basate sulle evidenze aumentando la condivisione delle conoscenze e creando sinergie tra i diversi operatori coinvolti nel corretto uso del farmaco, sia a livello ospedaliero che territoriale.

In questo contesto appare strategica l'individuazione a livello aziendale di un gruppo di lavoro permanente appositamente formato che costituisca un'interfaccia adeguata sia per i clinici che per i "decisioni" per:

- analizzare con metodo oggettivo i problemi di tipo sanitario;
- identificare le possibili opzioni per il miglioramento e la loro valutazione secondo criteri misurabili ed espliciti;

- scegliere, mettere in atto e monitorare azioni basate sulle evidenze scientifiche, al fine di garantire un'assistenza farmaceutica sicura, efficace ed appropriata.

E' inoltre strategico il consolidamento del settore della farmacovigilanza, in cui è centrale il ruolo dei servizi farmaceutici quali centri di riferimento aziendali per la realizzazione del programma di attività presentato all'AIFA per l'accesso al relativo finanziamento, ai sensi dell'art. 1, comma 819 della Legge 27/12/2006, n. 296.

L'appropriatezza nella ospedalizzazione: si introdurranno misure volte a regolamentare ulteriormente l'attività di **ricovero diurno**, sia medico sia chirurgico, al fine di promuovere lo spostamento delle prestazioni meno complesse, verso modalità di assistenza ambulatoriale, riqualificandone i contenuti. Anche per i ricoveri ospedalieri dovranno essere definiti criteri di prioritarizzazione, con la corretta tenuta di agende di ricovero. Nell'ambito delle attività di controllo interno ed esterno dell'attività ospedaliera, attenzione dovrà essere posta attenzione alla corretta compilazione e codifica delle schede di dimissione ospedaliera: a tal proposito andranno utilizzati strumenti condivisi informatizzati che consentiranno di individuare aree di possibile inappropriata.

3.3.11 Politiche sociali, immigrazione e politica della casa

Il tessuto sociale dell'Umbria, pur se attraversato da profondi mutamenti, continua ad essere caratterizzato da un buon grado di coesione, grazie a una non intensa urbanizzazione, una rete policentrica che determina maggiore senso civico, un articolato controllo sociale ed un'alta identificazione territoriale. Tra i fattori d'integrazione occorre considerare la rete dei servizi alla persona, il welfare locale, la società civile organizzata, il cosiddetto "terzo settore", il volontariato. Un particolare elemento di "tenuta" è rappresentato dalle **famiglie umbre**, messe comunque a dura prova dalla riduzione della popolazione attiva, in grado cioè di sostenere altri familiari, e dalla organizzazione sociale che porta ad una costante riduzione del "tempo disponibile"

Ma anche in Umbria cominciano ad avvertirsi processi di "individualizzazione" sociale, di indebolimento delle reti familiari e comunitarie, con una ricaduta sul legame sociale in termini di diffusa fragilità sociale.

A queste problematiche la Regione ha dato delle prime risposte con il **primo Piano sociale**, caratterizzato – in estrema sintesi – dalla scelta strategica dell'universalità del sistema assistenziale, attuata

Il nuovo Piano Sociale

con l'attivazione degli uffici di cittadinanza, con la programmazione intercomunale nel settore sociale (i piani sociali di ambito), rimettendo così al centro il sistema delle Autonomie locali.

A partire da questo contesto e dai risultati raggiunti, nel nuovo ciclo di programmazione che si avvia con il **secondo Piano sociale**, è necessario sviluppare un ulteriore percorso di integrazione delle politiche di welfare che si caratterizzino sempre più per inclusione e coesione sociale, sviluppando politiche di "protezione" dei singoli e delle collettività, incardinando le diverse azioni di politica sociale secondo questi obiettivi strategici:

- investire nella risorsa umana (competenze, abilità, saperi) e potenziare le reti sociali (familiari, di vicinato, comunitarie);
- sviluppare il sistema della programmazione partecipata, mediante il rafforzamento della *governance* istituzionale e sociale che vede concorrere la Regione, il Sistema degli Enti Locali e il terzo settore, nei rispettivi ruoli;
- consolidare l'assetto istituzionale della programmazione sociale e di territorio
- potenziare le politiche per le famiglie, con piani integrati di intervento volti a contrastare i rischi di povertà e di esclusione sociale, sostenendo le competenze, i legami solidali ed affettivi presenti al loro interno;
- assicurare sostegno alle **condizioni di non autosufficienza**, secondo le linee di indirizzo già descritte nella parte relativa al **progetto caratterizzante**;
- costruire politiche a favore delle giovani generazioni, al fine di renderle protagoniste dei processi decisionali che li riguardano mettendo a sistema le diverse azioni di promozione

Il 2009 sarà un anno particolare, per cogliere i risultati dell'approvazione del Piano sociale e della riforma della legge regionale sui servizi. Nell'ambito dell'applicazione del Piano sociale, in particolare il **2009 si caratterizzerà** in particolare per:

- la definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza Sociale (LIVEAS), dei criteri di finanziamento delle prestazioni e del complessivo sistema di regolazione sociale regionale ovvero dei criteri/livelli qualitativi per l'erogazione dei servizi;
- la definizione e l'avvio dell'azione di sistema per il contrasto al rischio di impoverimento delle famiglie umbre, riorganizzando attorno ad esse misure diversificate (servizi, azioni sociali, prestazioni, detrazioni fiscali) da gestire nell'ambito della progettualità sociale di territorio e coordinando l'azione di soggetti pubblici e privati;

- l'accompagnamento alla ridefinizione degli assetti istituzionali che sovrintendono alla programmazione sociale di territorio

Nel 2009 si procederà inoltre a:

- approvazione della Legge regionale per le politiche giovanili, alla quale si accompagnerà l'attuazione dell'Accordo di Programma Quadro (APQ) sulle politiche giovanili;
- definizione e approvazione della Legge regionale IPAB (Istituzioni Pubbliche Assistenza e Beneficienza), per le quali è già stato realizzato il censimento;
- definizione e approvazione della Legge regionale istitutiva della figura del Garante dell'infanzia, attività connessa all'attuazione del progetto caratterizzante dell'infanzia.

Sono circa **80mila gli immigrati regolari** che, secondo le stime dell'ultimo Dossier Caritas/Migrantes, vivono in Umbria, quasi il 9% della popolazione, il 2,7% in più rispetto al dato nazionale. Gli immigrati hanno, in questa regione, un ruolo sociale ed economico. Non più cittadini ombra, possono contribuire alla creazione di nuova ricchezza.

L'immigrazione

Si tratta ora di corrispondere in modo più compiuto all'esigenza di considerarli come soggetti e cittadini a pieno titolo.

Senso di appartenenza ad un'unica comunità regionale, coesione tra vecchi e nuovi cittadini, rispetto delle differenze e pari opportunità, nell'uguaglianza di diritti e doveri, sono questi gli elementi fondamentali di una corretta strategia di inclusione. Creatività culturale e sviluppo delle civiltà sono prodotti dell'incontro tra i popoli, non della separazione delle genti.

La Regione Umbria in questi anni ha dedicato **particolare attenzione e destinato crescenti risorse** agli interventi volti a colmare il divario derivante dalla condizione stessa di "migrante" e alla costruzione di un progetto di convivenza tra cittadini italiani e immigrati, un progetto volto a favorire la loro integrazione, intervenendo sulle difficoltà di inserimento nell'ambito di vita e di lavoro.

Anche in una regione accogliente più di altre, va tuttavia innalzato il livello qualitativo dei processi di integrazione. Sarà questa una delle priorità della nuova legge regionale sull'immigrazione.

Per le politiche di integrazione degli immigrati (uno degli aspetti più innovativi del Testo Unico L.286/98, confermato anche dopo le modifiche introdotte dalla Legge 30.7.2002 n. 189), le Regioni e le amministrazioni locali, svolgono un ruolo importante nella promozione della programmazione, della collaborazione interistituzionale, della concertazione, della partecipazione democratica e della sussidiarietà sociale, in virtù della quale il

volontariato, l'associazionismo, compreso quello degli stessi immigrati, ed il terzo settore hanno sviluppato in questi anni un grande impegno di rappresentanza e tutela.

In questo quadro l'obiettivo strategico continua ad essere il sostegno ai processi di stabilizzazione e integrazione degli immigrati.

Per l'immigrazione il **2009 si caratterizzerà** per:

- l'attuazione del programma annuale 2008 degli interventi in materia di immigrazione ai sensi della L.286 e L.R n.18/90, per realizzare circa 190 progetti volti all'accoglienza e inserimento scolastico degli alunni stranieri, alle seconde generazioni di immigrati, per la diffusione e conoscenza della lingua italiana, il sostegno all'accesso all'alloggio, la mediazione culturale e l'inserimento lavorativo e alla prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali;
- l'avvio dell'attività della Consulta regionale sull'immigrazione;
- la realizzazione del Rapporto sull'immigrazione in Umbria;
- la prosecuzione del percorso partecipato di riforma della L.R. n.18/90 sulla immigrazione, che necessita oggi di un adeguamento alle mutate caratteristiche di un fenomeno in costante evoluzione;
- la realizzazione di un programma che intenda l'integrazione a partire dal superamento della barriera linguistica, passaggio essenziale per agevolare l'inserimento dei cittadini stranieri nella società di accoglienza, anche attuando l'Accordo di collaborazione Regione Umbria-Università per Stranieri per la diffusione tra gli immigrati della conoscenza della lingua italiana ed il suo monitoraggio.

Nel quadro delle linee programmatiche degli interventi in materia di relazioni internazionali, **cooperazione allo sviluppo**, politiche migratorie, approvate dal Consiglio Regionale i principali impegni della politica regionale di cooperazione internazionale allo sviluppo **nel 2009** saranno il consolidamento di questo schema di lavoro ed il rafforzamento dei rapporti col MAE, con l'Unione Europea e con i diversi organismi internazionali. Verrà altresì potenziata l'attività di cooperazione internazionale, compreso il commercio equo e solidale (L.R. 3/2007).

Le politiche per l'abitazione

Il **tema della casa** è notevolmente cresciuto d'importanza in questi ultimi anni, sino a divenire un'emergenza nazionale. Sono sempre più numerose le famiglie al di sotto della soglia di povertà (non solo nelle aree "tradizionalmente" svantaggiate, ma anche nel caso di famiglie monoreddito) che non trovano soluzioni adeguate e compatibili con le proprie condizioni economiche, a causa dalla difficoltà a sostenere l'alto livello dei costi per l'accesso all'abitazione, sia in proprietà sia in locazione sul libero mercato, costi che sono lievitati a causa della mancanza di un'offerta economicamente sostenibile.

La Regione è dunque fortemente impegnata a mettere in campo azioni per la soluzione delle problematiche relative al soddisfacimento del diritto all'abitazione che, accanto alla situazione generale, tenga conto della realtà umbra, caratterizzata dalla presenza di alcune situazioni strutturali di rilievo:

- l'Umbria è la quarta regione italiana per presenza di popolazione anziana, con una maggiore incidenza nella provincia di Terni;
- l'Umbria ha un'incidenza della popolazione straniera superiore alla media nazionale: 7,3% contro 5%;
- l'Umbria è una regione di proprietari di abitazioni: con il censimento del 2001 è stato rilevato che il 76,5% delle famiglie è proprietaria dell'abitazione in cui vive.

Con queste premesse, nel **Piano Triennale per l'edilizia residenziale 2008-2010**, lo strumento attraverso cui la Regione programma la propria attività in materia di politica della casa, vengono incentivati prioritariamente gli interventi in locazione nelle sue varie articolazioni: locazione permanente a canone sociale, locazione permanente e a termine a canone concordato. Complessivamente, per le tre tipologie d'intervento, si prevede di poter realizzare circa 500 alloggi, dei quali circa 160 a canone sociale. Con questo Piano, attualmente in corso di approvazione da parte del Consiglio regionale, sono state programmate risorse per 29,34 milioni di euro per il 2009 e per 20,5 per il 2010.

Aspetti fortemente innovativi introdotti in questo strumento di programmazione sono il tentativo di coniugare politica della casa e politica delle città, la forte attenzione a promuovere una maggiore sensibilità alla qualità degli edifici, prevedendo anche interventi di bioarchitettura, realizzati con criteri progettuali più rispettosi dell'ambiente e della salute umana e dotati di tutti gli accorgimenti possibili per migliorare il comfort abitativo. Sono previsti, poi, interventi a favore di anziani e studenti universitari da affidare, diversamente dal precedente periodo di programmazione, a soggetti giuridici che possano anche garantire una adeguata capacità di gestione.

Per quanto riguarda la **sinergia fra le politiche abitative e la riqualificazione urbana** occorre sottolineare che il citato Piano triennale accantona 11,5 milioni di euro per interventi edilizi da realizzare nell'ambito dei programmi di riqualificazione urbana in cui i Comuni umbri sono impegnati.

Un'altra strategia d'intervento da avviare nel **2009**, è quella del "**Fondo regionale per l'affitto**" che potrebbe rivelarsi più efficace sotto il profilo dell'immediatezza della risposta ai fabbisogni manifestati, e che è finalizzata a favorire l'incontro tra i proprietari di

alloggi da concedere in locazione ed i nuclei in condizioni di bisogno abitativo, utilizzando i finanziamenti per abbattere il costo dell'affitto. L'intervento verrà realizzato nei Comuni ad alta tensione abitativa, dal momento che nei loro territori si concentra la maggior parte della domanda di alloggi in locazione e sarà gestito dalle ATER provinciali, che provvederanno a ricercare gli immobili sul mercato e ad offrirli ai nuclei familiari richiedenti mediante la procedura a sportello.

Questa forma di sostegno si aggiunge a quella da tempo esistente, costituita dal "Fondo nazionale per l'affitto" di cui all'art. 11 della Legge 431/98, rivolta ai nuclei familiari che vivono già in alloggi in locazione, ma trovano difficoltà a corrispondere al proprietario il canone stabilito, a causa delle precarie condizioni economiche. La domanda dei cittadini che partecipano ai bandi annualmente emanati dai Comuni è cresciuta negli anni in maniera costante e considerevole: nel 2008 il fabbisogno ha superato i 14 milioni di euro. Contestualmente i finanziamenti messi a disposizione dallo Stato, ai quali si aggiunge l'integrazione della Regione e di alcuni Comuni, diventano progressivamente più esigui, riuscendo a coprire ormai solo il 30 % della richiesta e rischiando di vanificare così gli effetti positivi raggiunti.

Nel corso del prossimo periodo di programmazione, inoltre, si dovrà avviare una puntuale riflessione sull'esperienza maturata durante la prima applicazione della LR 23/2003 - "Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica" -, soprattutto per quanto riguarda le modalità di programmazione degli interventi alla luce delle novità che il Governo introdurrà con il proprio piano casa, promuovendo tra l'altro anche l'utilizzo dello strumento dell'autocostruzione.

Il 2009 sarà quindi caratterizzato da:

- l'approvazione dei POA (Programmi attuativi annuali per il 2008 e il 2009);
- l'istituzione del Fondo regionale per l'affitto, per il quale nel 2009 sono previste risorse per 2,5 milioni di euro;
- Bando per la realizzazione di interventi di bioarchitettura;
- l'approvazione della riforma della LR n.23/2003 "Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica", soprattutto per quanto riguarda le modalità di programmazione degli interventi;
- l'avvio di cantieri per la costruzione di un pacchetto di circa 800 alloggi, nelle diverse tipologie previste per un importo di 75 milioni di euro.

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

Nel prossimo triennio la Regione continuerà a perseguire, nel quadro della strategia di Lisbona e della decisione del Consiglio del 15 luglio

2008 sugli Orientamenti per le politiche degli Stati Membri in favore dell'Occupazione, il miglioramento della qualità del sistema di istruzione e formazione nel suo complesso, la costruzione di un sistema integrato dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro, ai fini dello sviluppo dell'occupabilità e allo scopo di riequilibrare il rapporto fra domanda e offerta di competenze.

Rispetto all'istruzione gli ultimi provvedimenti nazionali, a partire dallo Schema di **Piano programmatico del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca** di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, configurano non tanto una nuova riforma del sistema scolastico, ma un piano di attuazione di tagli sulla scuola, previsto dall'art. 64 della manovra finanziaria (Legge 133/08). Lo Schema, intervenendo su:

- dimensionamento delle scuole e i punti di erogazione del servizio;
- definizione degli organici;
- costituzione delle classi.

porta ad una riduzione complessiva delle risorse per la scuola di **7,8 miliardi di euro** ed al taglio, in tre anni, di **87.400 docenti e 44.500 ATA, con una progressione di** 42.100 docenti in meno nel 2009-2010; 25.560 nel 2010-2011; 19.676 nel 2011-2012.

Per l'Umbria secondo alcune simulazioni si prevede che nell'anno scolastico 2009/2010, sulla base dello schema di Piano programmatico del MIUR in applicazione dell'art. 64 del DL 112/08, **si avrebbero tagli per 620 docenti.**

Il riferimento ad un disegno organico che emergerebbe dagli interventi ipotizzati dal Piano programmatico, non trova riscontro nelle scelte concrete. L'unico obiettivo evidente è quello della riduzione della spesa.

Il richiamo al Titolo V della Costituzione è rituale. Nella sostanza viene negato quanto previsto dalla costituzione e dalle leggi vigenti.

Senza una valutazione integrata, la riduzione della spesa per il personale si tradurrebbe, inevitabilmente, oltre che in disagi per la popolazione, anche in maggiori costi per trasporti, edilizia ed eventuali servizi sussidiari necessari a far fronte ad una domanda sociale inevasa dal servizio scolastico.

Peraltro, con un articolo introdotto all'interno del Decreto Legge 154/2008 concernente Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria, **il Governo**, in modo unilaterale e senza alcuna intesa preventiva, **aveva imposto alle Regioni di attenersi alle sue decisioni riguardo al dimensionamento scolastico**, fissando al **30 novembre** la data di scadenza **entro la quale le regioni avrebbero dovuto provvedere ai tagli ed agli accorpamenti** e prevedendo, per quelle inadempienti, la sostituzione con un commissario ad acta.

La lesione delle prerogative regionali in tal modo operata, ha comportato il blocco delle attività istituzionali della Conferenza Unificata, perdurato fino a che il Governo ha ritirato la norma in questione, sostituendola, come richiesto dalle regioni, con un emendamento che rinvia l'avvio del dimensionamento dei plessi scolastici all'anno 2010-2011, sulla base di criteri condivisi tra Stato, Regioni ed autonomie locali, mediante intesa in Conferenza Unificata.

Per quanto riguarda invece le **Università** e la proposta di trasformare le stesse in fondazioni, va rilevato in primo luogo che – ferma restando la necessità di procedere ad una riforma – non è condivisibile la logica perseguita dal Governo nazionale di agire sulla via di consistenti tagli di risorse, perché essi non sono in grado di produrre maggiore efficienza, ma al contrario potrebbero generare sfiducia tra coloro che nell'università lavorano e ulteriori allocazioni inefficienti. Inoltre, la possibile trasformazione delle Università in Fondazioni potrebbe portare ad una differenziazione delle stesse, creando Università di serie A e di serie B, penalizzando in primo luogo gli studenti, ma senza per questo favorire le capacità ed i meriti individuali.

Il **POR Fondo Sociale Europeo 2007-2013** dell'Umbria individua un ruolo sempre più rilevante degli **approcci personalizzati** alle esigenze delle persone e dei lavoratori in particolare; approcci personalizzati, per lo più di carattere integrato il cui scopo è quello di articolare una rete di interventi che riesca a dare risposte sempre più efficaci ai problemi dei soggetti deboli del mercato del lavoro e alle opportunità ed aspettative delle fasce alte di tale mercato. Nel **biennio 2008-2009**, attraverso il POR FSE, l'Umbria dovrà produrre un sensibile rafforzamento delle politiche attive del lavoro secondo le finalità già previste dalla LR n. 11/2003.

Allo stesso tempo, sempre nel biennio 2008-2009 sarà promossa la qualificazione di tutte le strutture e attività relative a tipologie di politiche attive del lavoro diverse e ulteriori rispetto a quelle formative.

**Legge sullo
SFIR**

In questo scenario si colloca in modo coerente e strategico la **legge quadro sullo SFIR** (Sistema Formativo Integrato Regionale) della Regione Umbria, che ha la finalità di favorire l'innalzamento dei livelli di istruzione e formazione, culturali e professionali, di realizzare azioni qualificate per garantire il sostegno per il conseguimento del successo scolastico e formativo, per l'inserimento nel mondo del

lavoro e per la realizzazione del diritto all'apprendimento dell'individuo lungo tutto l'arco della vita (*life long learning*).

Per il 2009 si prevede l'approvazione della Legge, con la conseguente attivazione e messa a regime delle linee di azione in esso contenute, e con il Piano annuale che sarà collegato anche ad alcune azioni finanziate con il POR FSE.

Sempre all'interno di questo quadro, la Regione Umbria, in coerenza ed attuazione del POR FSE 2007-2013 e della Delibera CIPE n. 3 del 22 marzo 2006, intende proseguire il consolidamento e l'implementazione del **sistema regionale degli standard**, delle certificazioni e del riconoscimento dei **crediti formativi e trasferibilità/spendibilità delle competenze**, con l'obiettivo di innalzare la qualità dei servizi erogati ed i livelli di qualificazione professionale durante l'intero arco della vita, in complementarità con le iniziative sostenute dai Programmi nazionali. Le azioni principali **del 2009** riguarderanno la definizione delle modalità di progressivo esercizio del sistema integrato degli standard (professionali, formativi, di certificazione e di attestazione) e del riconoscimento dei crediti formativi, il mantenimento del repertorio regionale degli standard professionali in essere, anche in rapporto alla sua integrazione con il costituendo sistema nazionale, e lo sviluppo delle norme e delle procedure amministrative per la certificazione delle competenze derivanti da apprendimenti formali e non formali.

Sistema integrato degli standard e crediti formativi

In linea con le finalità della Risoluzione sull'Orientamento del Parlamento Europeo del 2004, la Regione con le **“Azioni di sistema per lo sviluppo del sistema regionale integrato dell'orientamento”** ha avviato la costruzione di una cornice comune e di un modello condiviso dei servizi di orientamento da erogarsi nei diversi contesti (Cantieri per l'Orientamento). Tale quadro unitario rappresenta un primo strumento concreto di indirizzo, in grado di favorire la continuità degli interventi e la capitalizzazione delle esperienze e competenze maturate.

Interventi di orientamento

In continuità con i risultati e i prodotti e l'esperienza di confronto interregionale, il **2009 si caratterizzerà** per la definizione di un **quadro unitario regionale di indirizzi** per l'attuazione degli **interventi di orientamento** destinati alle persone nei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro. In tale ambito si prevede altresì di avviare una riflessione condivisa sui profili professionali della figura dell'orientatore, le competenze richieste per l'esercizio della professione, i criteri di formazione e aggiornamento degli operatori, quali fattori chiave della qualità dell'offerta di servizi,

con particolare attenzione alle fasi di transizione, diversificata in funzione dei bisogni ai quali rispondere e delle fasce di utenza cui è rivolta, nonché sotto l'aspetto delle metodologie e degli strumenti impiegati, ponendo attenzione a che essa sia visibile, comprensibile e accessibile per tutti gli utenti, in particolare per quelli più svantaggiati.

Nel contesto dell'assetto costituzionale italiano che prevede la competenza concorrente Stato-Regione per l'istruzione, e la competenza esclusiva regionale per l'istruzione e la formazione professionale, l'impegno regionale è altresì volto alla prevenzione e al **recupero della dispersione scolastica** e di **promozione del successo formativo**.

Sistema regionale dell'offerta formativa

A seguito dell'innalzamento dell'obbligo di istruzione e di una generale revisione delle politiche dell'offerta formativa rivolta ai giovani in età 14/18 anni, la Regione Umbria ha ridefinito le proprie "Linee di indirizzo per la realizzazione del sistema regionale dell'offerta formativa per l'attuazione dell'obbligo di istruzione e del diritto dovere", che prevedono una pluralità di tipologie formative, diversamente articolate in base ai destinatari, ai possibili soggetti attuatori e alle fonti di finanziamento utilizzabili. A tal fine, è stato siglato nel 2008 un Protocollo di intesa tra la Regione Umbria e il Ministero della Pubblica Istruzione, che pone a disposizione delle strutture formative un milione di euro per la realizzazione di un **piano di intervento a carattere sperimentale**, per contrastare la dispersione scolastica e favorire il successo formativo dei giovani.

Saranno quindi attivati in attuazione del Protocollo a **partire dall'anno scolastico e formativo 2008/2009** percorsi triennali rivolti a giovani in obbligo di istruzione a rischio di dispersione scolastica, anche mediante l'utilizzo di risorse del FAS, asse 1 capitale umano.

Sempre in attuazione delle "linee di indirizzo regionali", nell'utilizzo delle risorse del FSE, le Province hanno messo a bando azioni, da realizzarsi **nel 2009**, destinate a giovani in diritto dovere all'istruzione e formazione, per la realizzazione di azioni integrate a valere sull'Asse 2 "Occupabilità" - Asse 3 "Inclusione sociale".

A **supporto dei processi educativi**, nel corso del **2009** verranno avviate diverse azioni; le due principali riguarderanno l'alfabetizzazione informatica e l'apprendimento delle lingue straniere. Inoltre, in collegamento con Umbria Libri, verrà potenziato **nel 2009** il "progetto lettura", con iniziative in collegamento con le biblioteche, con l'obiettivo di avvicinare i giovani alla lettura.

Una particolare attenzione sarà dedicata alla prosecuzione e ampliamento del "**Progetto immigrati**", in raccordo con la Direzione

scolastica, vista anche la rilevante incidenza degli immigrati sulla popolazione dell'Umbria.

Nell'ottica dell'integrazione tra scuola e lavoro, verrà inoltre fornito un apposito supporto affinché ci si orienti verso esperienze riconoscibili e pedagogicamente valide. In questo senso, **nel corso del 2009** verranno avviate iniziative di integrazione scuola lavoro (stage, alternanza e tirocini), a partire da un'esperienza all'interno del settore turistico.

Infine, verrà sviluppato il progetto sugli itinerari didattici, con l'obiettivo di un'informazione guidata e consapevole per il turismo scolastico. **Nel 2009**, in particolare, si procederà ad un aggiornamento dei contenuti e alla riproposizione del progetto, all'interno del sito internet.

Gli indirizzi nel POR FSE e i criteri assunti nel Comitato Regionale per l'IFTS, hanno permesso di individuare per il **2008/2009** alcuni ambiti di lavoro rispetto ai quali orientare l'attività dei Poli formativi e la programmazione dell'**offerta regionale di IFTS**. I Poli riguardano il settore tessile (settore di cui si vuole favorire l'innalzamento qualitativo, investendo in progetti di ricerca e formazione) e la mecatronica (in stretto collegamento con la presenza del Distretto Tecnologico nel comparto). I confortanti, seppur parziali, risultati generati dalla sperimentazione sollecitano anche le Istituzioni a una riflessione in termini prospettici circa il **consolidamento dell'esperienza** e la garanzia di continuità delle prassi cooperative e innovative sviluppate, affinché gli investimenti finanziari e gli sforzi organizzativi attivati possano portare maggiore valore aggiunto al sistema dei soggetti partner e all'intero territorio regionale.

Sull'alta formazione, inoltre, verrà **attivato un bando** per le nuove professionalità umanistiche (es. attività dello spettacolo, giornalismo, ecc...).

Per quanto riguarda le azioni per la verifica dei **requisiti di conformità** per la progettazione di **corsi di formazione** per lavoratori in materia di **sicurezza** (art. 22 D.Lgs. 626/94), la Commissione appositamente istituita **continuerà nel 2009** la sua opera di valutazione dei progetti di formazione dei lavoratori, tenendo conto tuttavia di un'importante innovazione legislativa in materia, rappresentata dalla pubblicazione del Testo Unico (D. Lgs. 81/2008), avviando un'accurata ricognizione dei contenuti e delle prescrizioni del D.Lgs. 81/2008.

In materia di **ricerca ed innovazione**, il POR FSE 2007-13, prevede di dedicare risorse consistenti, prevalentemente a valere sull'Asse IV – Capitale Umano. Una particolare attenzione sarà dedicata allo "Sviluppo di potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione",

attraverso studi e formazione post-laurea dei ricercatori. Si punterà in particolare agli interventi per la ricerca finalizzati alla creazione o al potenziamento di reti tra le Università, gli istituti e i centri di ricerca, i poli tecnologici e i centri di eccellenza e il settore produttivo nel suo complesso. I bandi approvati dalla Regione Umbria le cui attività previste saranno pienamente attivate **nel corso del 2009** riguardano azioni relative alla realizzazione di percorsi integrati di elevata specializzazione riferite a post-diploma e post-laurea nei settori tecnico professionali e della ricerca (assegni di ricerca, percorsi integrati relativi ai settori del turismo, commercio e spettacolo e ricerca di base e specialistica).

Un impegno di particolare rilevanza è la costruzione di un quadro regionale sul **life-long learning**. L'obiettivo è quello di definire una strategia coerente per l'invecchiamento attivo, per aumentare l'occupazione dei lavoratori più anziani (al netto delle regole esistenti in materia di regime pensionistico) e migliorare l'adeguatezza delle pensioni. Nell'ambito del POR FSE la Regione ha individuato un obiettivo specifico destinato ad incentivare la permanenza nel mercato del lavoro della popolazione anziana ed approvato un **bando denominato Over 45** a valere sull'Asse Inclusionione sociale, tramite il quale si intende favorire la promozione della sperimentazione di progetti di Formazione per gli adulti di recupero delle competenze chiave orientati a fornire alla popolazione adulta (over 45) ulteriori e nuove opportunità educative e di socializzazione. Infine, l'esperienza consolidata nella programmazione FSE 2000-2006 ha prodotto un sistema regionale di **qualità di servizi per l'impiego** che la nuova programmazione eredita costituendo un importante punto di partenza. I Servizi Pubblici per l'Impiego continueranno nel 2009 a modernizzare le loro strutture e migliorare l'erogazione dei servizi.

3.3.13 Riforme istituzionali e modernizzazione della Regione

Tra le politiche dirette al cambiamento della amministrazione regionale di rilevanza sono quelle inerenti l'organizzazione dell'Ente perché la competitività di un territorio è fortemente condizionata dalla qualità delle politiche pubbliche e dei servizi resi ai cittadini ed alle imprese. Il percorso di rivisitazione complessiva del sistema si è sviluppato sia sul fronte interno ovvero relativo all'organizzazione dell'ente Regione che su quello esterno e interistituzionale.

La Regione Umbria, nell'anno in corso, ha riservato un rilevante impegno alla **riforma endoregionale**: attività strettamente connessa al tema più ampio delle riforme istituzionali. Il tutto, in un quadro di generale **incertezza nazionale** derivante dalla convulsa fase di

riordino normativo che comporta un serrato confronto tra il sistema delle autonomie e gli organi di governo.

A ciò si aggiunge il dibattito intorno alla revisione del “Codice delle Autonomie”, ovvero al Disegno di legge “Delega al Governo per l’attuazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l’istituzione delle città metropolitane e per l’ordinamento di Roma capitale della Repubblica. Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l’adeguamento delle Disposizioni in materia di enti locali” alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.”

La riforma regionale si concentra, principalmente, sulla riorganizzazione delle **Comunità Montane** e sull’istituzione degli **Ambiti Territoriali Integrati** (A.T.I.), di cui si parla all’interno del paragrafo dedicato al **progetto caratterizzante**. Va ricordato che la Regione Umbria è stata la prima, a livello nazionale, ad avere approvato la legge relativa alle Comunità montane e ad emanare i relativi atti amministrativi che consentiranno la conclusione dell’intero percorso entro la fine del 2008, anticipando i provvedimenti del governo specie con riferimento alla razionalizzazione delle Comunità montane.

Si è trattato di un percorso complesso, che ha richiesto una ricerca di equilibri territoriali e amministrativi molto avanzati con momenti partecipati dagli Enti Locali e dal C.A.L..

Al riordino dei livelli istituzionali dovrà seguire il **riassetto e la nuova allocazione o riallocazione delle funzioni amministrative**, sia di quelle già di competenza regionale, sia quelle che dovranno o potranno pervenire a seguito dell’attuazione dell’articolo 118 della Costituzione anche da parte dello Stato, che in questa fase della XV legislatura nazionale ha avuto una grande accelerazione. È in corso, fra Governo, Regioni e Enti locali il confronto sulle modifiche del disegno di legge delega sul “Codice delle Autonomie locali” che dovrà individuare il nuovo ruolo del sistema delle autonomie e i livelli di associazionismo. Pertanto la previsione delle norme regionali dovrà essere adeguata alle scelte finali nazionali.

L’attività di riassetto delle funzioni, mirata alla loro coerente allocazione secondo i principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, rappresenterà, anche alla luce di processi a livello nazionale, un’occasione importante per il complessivo riordino/semplificazione della legislazione regionale, stratificata da oltre trenta anni.

La Regione ha già avviato la riforma degli Enti, Agenzie e Organismi regionali le cui linee guida, sulla base dei principi posti dal nuovo Statuto, dalla LR 2/2005, ma anche tenendo conto dei principi posti,

**Attuazione art.
118 della
Costituzione**

a questo riguardo, dalle iniziative legislative nazionali, sono state approvate dal Consiglio regionale con deliberazione del 24 giugno 2008 n. 251, così come le disposizioni normative in materia di partecipazioni societarie (in particolare LR 8/2007 e LR 5/2008). La Giunta regionale ha inoltre preadottato il disegno di legge recante “Riorganizzazione della Società regionale per lo Sviluppo Economico dell’Umbria – Sviluppo Umbria S.p.A.”

Della riforma delle agenzie si è trattato all’interno dei paragrafi relativi alle specifiche politiche regionali.

Organizzazione della macchina amministrativa

Sul fronte interno, il percorso di riassetto organizzativo, basandosi sui principi della LR del 1 febbraio 2005 n. 2 ha cercato di perseguire al meglio la razionalizzazione, mediante accorpamento e integrazione, delle funzioni regionali e l’orientamento, mediante flessibilità e adeguatezza, delle strutture regionali alla *mission* dell’ente. L’idea forte di questo tipo di approccio è che l’organizzazione deve guidare il cambiamento, la struttura dei ruoli, le procedure e la cultura stessa dell’organizzazione in modo da renderla adeguata allo sviluppo delle politiche.

La filosofia dell’impianto e degli interventi attuati è quella di una maggiore semplificazione dei processi amministrativi, della sostenibilità degli stessi, dell’adesione e della partecipazione culturale del personale alla missione.

Il percorso di riorganizzazione si è articolato in diverse fasi caratterizzate dal coinvolgimento di una pluralità di attori che hanno interagito nelle analisi, valutazioni e negoziazione del modello. In particolare alla fase di riassetto delle posizioni dirigenziali partita con decorrenza dal 01.01.2008 ha fatto seguito il processo di definizione delle strutture organizzative di livello non dirigenziale conclusasi con gli atti di istituzione e pesatura delle posizioni organizzative e conferimento dei relativi incarichi nel marzo del 2008.

Il percorso di riorganizzazione proseguirà anche **per l’anno 2009** con una attività continua di verifica e valutazione dell’impatto del modello e quindi di realizzazione degli opportuni **interventi organizzativi necessari** anche in relazione al riordino riguardante alcune Agenzie Regionali e in particolare: l’Agenzia Regionale Umbra per lo Sviluppo e l’Innovazione in Agricoltura (ARUSIA) e l’Agenzia Umbria Sanità (AUS) istituita con LR 16 maggio 2007 n. 16 per il coordinamento e l’organizzazione unitaria di funzioni e competenze del servizio sanitario regionale.

Strumenti per la gestione del personale

Con la nuova organizzazione si è posta anche l’esigenza di intervenire sui sistemi di gestione della risorsa umana e, in particolare, sulle competenze delle posizioni e delle risorse umane all’interno dell’ente.

Nel corso dell'anno 2008 è stato aggiornato l'**Osservatorio delle competenze** dirigenziali che costituisce uno strumento di supporto e di orientamento per l'affidamento degli incarichi. L'aggiornamento ha permesso di allineare il sistema delle competenze al nuovo contesto organizzativo.

Per quanto riguarda l'Osservatorio delle competenze delle posizioni organizzative gli interventi sono diretti alla definizione della metodologia di rilevazione delle competenze delle posizioni di lavoro e di quelle possedute dal personale della categoria D e quindi alla predisposizione dei relativi repertori. Entro il **primo semestre dell'anno 2009** si prevede la messa a punto dello strumento che, sulla base di quanto già implementato per la dirigenza, consente di individuare le caratteristiche della posizione e il profilo del dipendente candidato all'attribuzione dell'eventuale incarico.

Il mutato quadro organizzativo ha richiesto interventi anche sulle politiche inerenti la **gestione e lo sviluppo del personale** che sono state orientate in funzione delle evoluzioni del contesto. Il Piano occupazionale 2007-2009 (approvato a dicembre 2007 e adeguato nel mese di aprile 2008, dopo un'ampia partecipazione con i diversi portatori d'interesse) ha consentito all'Amministrazione di accompagnare il percorso di riorganizzazione delle strutture regionali attraverso azioni con cui si è cercato di **coniugare i fabbisogni delle strutture con il contenimento della spesa** coerentemente con gli obiettivi generali posti per la finanza pubblica, anche alla luce della LR n. 38/2007 e considerando anche il processo di riordino delle Comunità Montane (LR n. 24/2007). Nel processo di adeguamento e riallineamento della macchina amministrativa decisivo è stato il ruolo della **formazione** che in questi anni ha contribuito alla crescita qualitativa delle competenze della risorsa umana indispensabile passaggio per realizzare l'innovazione della PA.

Per il 2009 si prevede, oltre alla definizione di iniziative per lo sviluppo delle capacità di progettazione sempre più necessarie, anche la messa a regime di un **sistema di valutazione della formazione** che permetta di definire i risultati conseguiti non solo in termini di gradimento, apprendimento, crescita professionale individuale, ma anche di impatto organizzativo e di miglioramento dei servizi resi ai destinatari finali.

Nell'ambito degli interventi sull'organizzazione e funzionamento dei processi interni una particolare attenzione è stata prestata anche al miglioramento e alla **semplificazione della comunicazione e dei flussi informativi interni**. In particolare, in tale ambito sono stati implementati e resi visibili *team sites* (siti per gruppi di lavoro) con

Il fabbisogno e le politiche di sviluppo del personale

L'acquisizione della conoscenze e la diffusione delle informazioni

realizzazione di specifici canali tematici (es: canali per sigle sindacali). In materia di amministrazione del personale, sono stati avviati il percorso di rendicontazione on line, controllo e contabilizzazione dei buoni mensa e il sistema mandati automatici degli stipendi che permette l'emissione dei mandati di pagamento e delle reversali a partire dai dati dei cedolini.

Per il 2009 si prevede:

- la prosecuzione e al consolidamento delle attività di dematerializzazione cartacea volte alla riduzione dei tempi di trasmissione/ricezione dati;
- l'implementazione di ulteriori ambiti virtuali di scambio informativo e lo sviluppo di strumenti diretti a ottimizzare la condivisione e diffusione della conoscenza (*team sites* su Regionet, manuali d'uso, versioni semplificate di regolamentazioni regionali interne);
- la definizione di soluzioni di comunicazione dirette a favorire l'interoperabilità tra le Direzioni, la cooperazione applicativa e l'interscambio;
- la prosecuzione delle attività di semplificazione e automazione (rendicontazione on line, contabilizzazione buoni mensa, intranet e mandati automatici) e l'attivazione di un sistema di verifica dei flussi di spesa e comunicazione periodica semplificata dei dati a favore delle strutture regionali.

Per il 2009 si prevede inoltre la definizione completa del sistema di contabilità analitica per l'intera Amministrazione regionale, dopo la definizione operata con le direzioni pilota (Politiche territoriali e Risorse) e l'Area programmazione; l'implementazione e la condivisione della reportistica afferente la consuntivazione dei costi con tutti i centri di responsabilità; collegamento della contabilità analitica con il sistema di definizione e avanzamento degli obiettivi dei dirigenti.

L'azione di valorizzazione del sistema organizzativo è diretta anche a cogliere e sfruttare le potenzialità offerte dalla innovazione tecnologica che, nel percorso di modernizzazione della macchina amministrativa, riveste un ruolo preminente e strategico per l'applicazione di nuovi modelli di *governance*.

L'Amministrazione regionale ha considerato e considera la crescita della società dell'informazione come una delle nuove e prioritarie dimensioni lungo le quali svilupparsi. Nell'ambito delle politiche e strategie di innovazione il Piano strategico per la Società dell'Informazione (Umbria2013) e il Piano delle esigenze informatiche (PEI) rappresentano gli strumenti di guida che l'amministrazione regionale si è data per la pianificazione informatica e informativa.

**I processi di
innovazione
tecnologica per
la gestione del
cambiamento**

La Regione Umbria, nella consapevolezza che il tema della società dell'informazione e della conoscenza è oggi più che mai pervasivo e trasversale a tutti gli assi di intervento della programmazione, si è dotata del **Piano Strategico per la Società dell'Informazione** che rappresenta, per tale ambito, lo strumento di coordinamento e pianificazione strategica per il periodo 2008-2013. Il Piano, fissa le linee guida per lo sviluppo delle politiche di superamento del "digital divide", la crescita dell'economia della conoscenza, la valorizzazione e la condivisione del patrimonio informativo, culturale e di conoscenza, sia pubblico che privato, lo sviluppo coordinato dei sistemi informativi pubblici regionali secondo modelli di cooperazione istituzionale e l'interoperabilità tra tutte le pubbliche amministrazioni territoriali, anche nell'ambito del sistema pubblico di connettività (SPC), linee che verranno sviluppate a partire dal 2009, anche in relazione alle attività del progetto caratterizzante "Digital Divide". In materia di **pluralismo informatico**, la LR 11/2006 è uscita dal regime transitorio. Per il **2009** si prevede una rimodulazione del bando e delle fasi procedurali sulla base dei punti di forza e delle criticità delle esperienze pregresse.

Per quanto riguarda la **dematerializzazione** è in corso un processo di condivisione con altre Regioni per condividere la conoscenza e le esperienze maturate in questi anni in tale ambito, che troverà il suo compimento nell'elaborazione di un Progetto Interregionale sulla Dematerializzazione. A tale riguardo, nel corso del 2008 è stato elaborato un primo documento di proposta approvato in sede Cisis (Centro Interregionale per i Sistemi informatici, geografici e statistici). Il progetto articolerà una visione complessiva della tematica della dematerializzazione suscettibile di essere poi declinata nelle singole realtà regionali. Si tratta inoltre di favorire l'utilizzo e la diffusione della firma digitale e della fattura elettronica, nonché sistemi di gestione di documenti informatici strutturati o anche non strutturati al fine di ridurre i costi originati dall'impiego dei mezzi cartacei.

Per quanto riguarda il percorso di pianificazione informatica e informativa interna all'ente l'approvazione del **Piano delle Esigenze informatiche** anno 2008, in particolare, ha rappresentato l'occasione per rispondere, in modo organico, alle esigenze informatiche e informative delle strutture regionali e stabilire, nel rispetto delle disponibilità finanziarie, le priorità d'intervento in tale ambito.

Nell'ambito del percorso di innovazione informatica dell'Ente obiettivo strategico è la gestione integrata dell'innovazione a base tecnologica con positive ricadute sul fronte del sistema organizzativo e sul livello dei servizi e prodotti erogati.

Gli indirizzi per lo sviluppo informatico e informativo nell'Ente richiedono azioni dirette in via prioritaria a:

- sviluppare progetti finalizzati all'integrazione dei sistemi informatici delle singole direzioni e alla condivisione di servizi e soluzioni (sinergie ed integrazioni tra le diverse realizzazioni)

progettuali e ottimizzazione di servizi di gestione simili o comuni a più Direzioni);

- favorire lo sviluppo integrato dei sistemi, la diffusione di buone pratiche e il riuso delle soluzioni per garantire modelli gestionali sostenibili e l'innovazione di sistema.

Sono inoltre necessari interventi diretti a presidiare in modo coordinato le dotazioni di pacchetti software e lo sviluppo coordinato di soluzioni "open source" e standardizzare le postazioni di lavoro, in funzione delle tipologie di utenti in modo da qualificare il fabbisogno e gestirne in modo ottimale il ciclo di vita.

In questo scenario di sviluppo delle nuove tecnologie della informazione e comunicazione si inseriscono anche le azioni di promozione della "**cultura della sicurezza**" attraverso percorsi diretti, in via principale, alla salvaguardia dei sistemi informatici da potenziali rischi e/o violazioni dei dati. **Attività prioritaria** in tale ambito è la predisposizione di una regolamentazione sulla sicurezza informatica diretta a garantire la tutela del patrimonio informativo oltre che l'affidabilità, integrità e correttezza delle informazioni.

L'innovazione investe il processo di acquisizione di beni e servizi oltre che per la parte di **razionalizzazione**, di cui si parla nel Capitolo 4, anche sotto il profilo della sostenibilità ambientale. In linea con le politiche comunitarie in materia di green public *procurement* obiettivo strategico è la **sostenibilità ambientale** dei consumi dell'Amministrazione attraverso l'introduzione di criteri che orientino le scelte su beni e servizi che presentano impatti ambientali minori. L'orientamento in tal senso del processo di acquisto assume un ruolo importante per la diffusione di un mercato e di una cultura più attenti all'ambiente.

L'innovazione tecnologica e i percorsi di razionalizzazione interessano anche i **flussi informativi tra l'Amministrazione e i clienti esterni** (beneficiari di provvidenze economiche/creditori: PA, cittadini, imprese, istituti di credito). In particolare, nel corso del 2008 sono stati realizzati interventi di adeguamento e ottimizzazione del Portale della Ragioneria €- STEP il cui obiettivo, riferito agli utenti esterni alla Regione è di permettere agli utenti internet l'accesso all'albo dei beneficiari della Regione come richiesto dalla vigente normativa e garantire a enti pubblici, banche e privati che ne facciano richiesta l'accesso a notizie relative a specifici pagamenti in corso. La priorità **per il 2009** è l'inserimento di € step nell'ambito del portale istituzionale della Regione al fine di garantirne la fruibilità, dopo una prima fase di sperimentazione, da parte degli utenti (beneficiari/creditori) della Regione.

Capitolo 4 Gli indirizzi di programmazione finanziaria

4.1 Effetti della manovra economica del Governo e scenario di riferimento

La tradizionale manovra finanziaria di fine anno è stata in gran parte anticipata in estate, con l'obiettivo di ridurre a decorrere già dalla seconda metà dell'esercizio 2008, l'indebitamento netto e assicurare, al contempo, la crescita del tasso di incremento del Pil.

Gli obiettivi della manovra finanziaria, che ammonta complessivamente in base alla cifre del Dpef a regime a oltre 32 miliardi di euro nel triennio sono:

- Indebitamento netto pari al 2,5% del Pil nel 2008, 2,1% nel 2009, 1,2% nel 2010 e 0,3% nel 2011 (nota di aggiornamento del Dpef);
- mantenere il rapporto debito pubblico/Pil entro il 103,7% nel 2008, 102,9 % nel 2009, 101,3% nel 2010 e 98,4% nel 2011 (nota di aggiornamento Dpef);
- sostenere la crescita del Pil.

4.1.1 I principali effetti della manovra finanziaria sulle regioni

Fra i vari interventi previsti dalla manovra quelli di più rilevante interesse per le Regioni sono di seguito riassunti.

Blocco dell'autonomia impositiva: a partire dal 2009, e fino alla definizione del nuovo patto di stabilità in funzione dell'attuazione del federalismo fiscale, le Regioni non potranno più effettuare manovre sulle aliquote delle addizionali e tributi regionali istituiti con legge statale.

Fondi FAS: viene prevista la riprogrammazione delle "risorse liberate", la concentrazione delle risorse del FAS e l'istituzione di un fondo per il finanziamento degli interventi infrastrutturali. Al finanziamento di detti interventi si fa fronte, fra l'altro, con la le risorse che non sono state impegnate e/o programmate nell'ambito degli accordi di programma entro la data del 31/5/2008, nonostante che le regioni abbiano evidenziato l'oggettiva inopportunità di questo termine, proponendo il 31/12/2008 e che in ogni caso, tutte le questioni in merito alla riprogrammazione dei fondi siano regolate a seguito di intesa "forte", ai sensi dell'art. 8, della legge 5/6/2003, n. 131. Peraltro i Fondi FAS, destinati alle regioni potranno subire

riduzioni in seguito alla rimodulazione delle risorse operata dal Governo nazionale all'interno del suo "pacchetto anticrisi".

Piano casa: con il parere contrario delle Regioni, viene dato avvio ad un **piano nazionale di edilizia abitativa**, che dovrà essere approvato dal CIPE, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro per le politiche giovanili, previa **intesa** in sede di Conferenza unificata. Gli interventi in questione vengono finanziati con le **risorse**: del **piano straordinario di edilizia residenziale pubblica (30 milioni per il 2008 e 30 per il 2009)** già previste dall'art. 1, comma 1154, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (che risultano disponibili in quanto non impegnate); del **programma straordinario di edilizia residenziale pubblica (550 milioni di euro per l'anno 2007)** già ripartite tra le regioni; dei **"Contratti di quartiere II"**, giacenti presso la CDDPP e **dalle dismissioni degli immobili IACP**. In particolare gli articoli 11 e 13 della legge 133/08 sono oggetto di un giudizio negativo poiché viene vanificato il lavoro di programmazione concertata tra i vari livelli di Governo e le parti sociali svolto nel recente passato per dare una risposta rapida alla emergenza abitativa e che aveva portato all'approvazione di un programma straordinario, finanziato con 550 milioni di Euro stanziati dall'art. 21 del D.L. 159/2007, per il recupero e la costruzione di circa 12.000 nuovi alloggi da destinare alla locazione sociale. Tali disposizioni riaccentrano le competenze amministrative in capo alle amministrazioni centrali, contravvenendo alle norme della Costituzione.

Riduzione fondi dell'area sociale: Per il **2008** il Governo sembrerebbe intenzionato (il condizionale è semplicemente dovuto alla mancanza di ufficialità della scelta, sulla quale la volontà politica è ormai definitivamente espressa) a decurtare l'entità del Fondo Nazionale delle Politiche Sociali, previsto dall'art. 20 della L. 328/2000, di 300 milioni di euro (656 milioni contro i 953 del 2007). Per l'**Umbria** ciò significherebbe un **taglio stimabile in circa 5 milioni di euro** (la quota di accesso dell'Umbria al fondo è pari all'1,64%). Per il **2009**, dalla tabella C della proposta di legge finanziaria per il 2009, i tagli riguarderebbero, con quote diverse, la **totalità dei fondi di area sociale** (FNPS, Servizio Civile, Intesa famiglia, Pari opportunità, Politiche giovanili) per circa 560 milioni di euro (per l'**Umbria la stima è di 10 milioni di euro**). A questi si aggiungerebbe l'azzeramento dei fondi per il Fondo nazionale per l'inclusione sociale per gli immigrati, pari a 100 milioni di euro (**per l'Umbria 1 milione di euro**) e l'ulteriore decurtazione del Fondo di sostegno alla locazione. Come si evince dalle cifre sinteticamente riportate i tagli per il biennio 2008-2009 cautelativamente **sono stimabili per l'Umbria in 20 milioni di euro**,

impossibili da colmare con risorse proprie della Regione e degli Enti Locali, anche alla luce dell'ulteriore stretta ai trasferimenti generali ed all'autonomia impositiva degli stessi., con forti ripercussioni sulle politiche sociali. Invece di rafforzare gli interventi nel campo dell'inclusione sociale, delle politiche giovanili, delle famiglie, campi nei quali l'Italia è fortemente indietro rispetto agli altri paesi europei, il Governo con questi tagli accentua tali carenze.

Fondo Trasporto Pubblico Locale

Viene ricostituita la dotazione finanziaria del Fondo per la promozione e il sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale, soppressa dall'articolo 5 del D.L. 93/2008, in corso di conversione. E cioè:

- 113 milioni di euro per l'anno 2008,
- 130 milioni di euro per l'anno 2009,
- 110 milioni di euro per l'anno 2010.

Patto di Stabilità interno

Il patto di stabilità interno è stato introdotto dall'art. 28 della legge n. 448 del 1998 (Finanziaria 1999, con lo scopo principale di far partecipare anche le autonomie locali al risanamento della finanza pubblica, cui lo Stato si è impegnato per l'adeguamento agli standards europei, attraverso un costante monitoraggio della progressiva diminuzione del disavanzo finanziario, con l'impegno di ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e di diminuire il rapporto tra l'ammontare del debito ed il PIL. Esso si fonda sul principio del coordinamento della finanza pubblica, posto dagli artt. 117 e 119 cost. Nella logica del rispetto delle norme previste per il Patto, è fondamentale che gli Enti Locali mantengano gli equilibri finanziari e gli equilibri di cassa. Nel corso degli anni ha subito diverse modifiche, passando da una logica di controllo dei saldi finanziari (1999-2001) ad un controllo sui tetti di spesa (2002-2006) per poi tornare, seppur modificato, all'impostazione originaria. Per quanto riguarda il **triennio 2009-2011**, esso si traduce in un concorso al percorso di risanamento/contenimento complessivo delle Regioni ordinarie pari a **4,7** miliardi di euro. Per la nostra Regione significano "tagli", in termini di possibilità di impegno e pagamento, di circa:

- 13,5 milioni di euro nel 2009;
- 20,9 milioni di euro nel 2010;
- 36,5 milioni di euro nel 2011.

4.1.2 Le risorse per l'assistenza sanitaria

La manovra di bilancio del governo assegna alla Sanità il compito di assicurare risparmi rispetto al tendenziale che dovrebbero assommare a **2 miliardi** di euro nel 2010 e a 3 miliardi nel 2011.

Colpisce prima di tutto il **rilievo quantitativo** della manovra in campo sanitario ove si tenga presente che il settore ha già dato un contributo significativo al riequilibrio dei conti pubblici nel 2007.

Va poi tenuto conto che, se si confronta l'incidenza della spesa sanitaria in rapporto al Pil dell'Italia con quella degli altri paesi europei e della media dell'Unione europea, non si registrano differenze sostanziali. La spesa pubblica sanità in percentuale del PIL dell'Italia è lievemente cresciuta dal 2004 al 2006, ma ciò si spiega, più che con un aumento della spesa, con la stazionarietà del Pil rispetto a quello degli altri Paesi europei.

Tab. n. 24 - Spesa pubblica della sanità (valori in milioni di euro) e incidenza rispetto al Pil (valori percentuali)

	2004	2005	2006		2004	2005	2006
UE 27	678.051,2	-	-	UE 27	6,4	-	-
UE 25	673.042,8	715.711,6*	-	UE 25	6,4	6,5*	-
UE 15	649.258,0	686.420,6	-	UE 15	6,5	6,6	-
Germania	135.420,0	139.810,0	143.330,0	Germania	6,1	6,2	6,2
Spagna	46.155,0	51.588,0	55.384,0	Spagna	5,5	5,7	5,6
Francia	120.821,0	127.395,0	-	Francia	7,3	7,4	-
Italia	93.208,0	98.776,0	104.256,0	Italia	6,7	6,9	7,0
Regno Unito	119.874,5	127.040,1	138.038,5	Regno Unito	6,7	6,9	7,1

*Valori previsionali

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

La spesa si allinea a quella del Regno Unito e a quella della UE15. Va sottolineato, che l'andamento è molto simile anche per la spesa pubblica totale, essendo il problema italiano essenzialmente legato alla composizione della spesa pubblica, non alla sua dimensione complessiva.

Il Dpef 2009-2013, pur scontando un rimbalzo nel 2008 in parte dovuto agli slittamenti contrattuali, indica una sostanziale **stabilizzazione della spesa** sanitaria in rapporto al Pil tra il 6,8 e il 6,9% nel triennio 2009-2011, un **dato inferiore** a quello dei nostri principali partner europei.

Questo recupero di controllo sulla spesa è il frutto del **“Patto per la salute”** siglato nel settembre 2006 tra governo e regioni. Il Patto ha colmato il disavanzo sanitario apertosi nel periodo 2000-2006 combinando un adeguamento *ex ante* delle risorse a disposizione del Servizio sanitario nazionale e la loro stabilizzazione in quota di Pil con un insieme di misure di riduzione delle spese e soprattutto con un rafforzamento dei vincoli di bilancio regionali in termini di copertura di spese non programmate e automatismi fiscali a carico delle regioni.

Dal punto di vista della *governance* del sistema, il Patto ha sancito la scelta di puntare a un **“governo condiviso”** Stato-Regioni del sistema sanitario. Scelta che tendeva a prefigurare un assetto in cui,

a fianco dell'autonomia gestionale e della responsabilità di bilancio delle regioni, lo Stato svolge un ruolo, essenziale per l'unitarietà del sistema, di coordinamento degli obiettivi di salute, di promozione dell'appropriatezza delle prestazioni e di rigore finanziario.

Il Patto avrebbe dovuto essere **aggiornato** nel corso del 2009 in vista di una nuova programmazione per il triennio 2010-2012. In funzione di questa scadenza governo e regioni si erano impegnati a un esame congiunto dei fattori sottostanti livello e dinamica della spesa, attraverso analisi di *bechmarking*, per elaborare una serie di **indicatori** di costo e di performance che facessero da base per un governo delle risorse e della spesa più penetrante.

Tabella n 25 - Ipotesi finanziamento del servizio sanitario regionale 2009-2011 (Valori in milioni di euro)

	2007	2008	Incr.	%	2009	Incr.	%	2010	Incr.	%	2011	Incr.	%	Incr. 2008-2011	Var. % media annua 2008-2011
Finanziamento complessivo SSN Italia	96.040	99.082	3.042	3,17	102.683	3.601	3,63	103.945	1.262	1,23	106.265	2.320	2,23	7.183	2,42
di cui per fabbisogno ripartito come finanziamento corrente	94.069	96.916	2.847	3,03	100.434	3.518	3,63	101.669	1.235	1,23	103.938	2.269	2,23	7.022	2,42
Quota integrativa ticket	511	834	323	63,2	834	-	-	400	-434	-	400			-434	-17,35
Integrazione contratti	-	661	661		582	-79	-12	69	-513	-88,1	69	-	-	-592	-29,85
Totale finanziamento FSN di parte corrente da ripartire fra le Regioni	96.551	100.577	4.026	4,17	104.099	3.522	3,5	104.414	315	0,3	106.734	2.320	2,22	6.157	2,04
Quota Regione Umbria su fabbisogno indistinto	1.444	1.488	44	3,05	1.542	54	3,61	1.561	19	1,23	1.595	35	2,23	107	2,41
Quota integrativa ticket	8	13	5		13			6	-7		6			-7	
Integrazione contratti		11	11		10	-1		1	-9		1			-10	
Totale quota Regione Umbria	1.452	1.512	60	4,13	1.564	52	3,46	1.568	4	0,26	1.603	35	2,22	91	2

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

Tale linea è stata tuttavia modificata dall'attuale Governo che all'art. 79, comma 1 del dl 112/2008, convertito nella Legge 133/2008, determina il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale per il triennio 2009-2011. Il finanziamento viene stabilito in **102.683 milioni** di euro per l'anno **2009**, in **103.945 milioni** di euro per l'anno **2010** e in **106.265 milioni** di euro per l'anno **2011**.

Nel 2009 viene confermato il livello del finanziamento previsto dall'Accordo sottoscritto con il Governo Prodi concernente il "Patto per la Salute" 2007/2009; come meglio risulta dalla seguente tabella l'incremento dal 3,63% del 2009 si riduce all'1,23% nel 2010 e al 2,23% nel 2011, valori addirittura inferiori al trend dell'inflazione,

ormai superiore alla soglia del 3%. L'attuale Governo ha comunque disposto la stipula di un nuovo Patto per la Salute con il quale rivedere anche i Livelli Essenziali di Assistenza e introdurre nuove disposizioni di razionalizzazione del sistema e il conseguente contenimento della dinamica dei costi.

L'**accesso al finanziamento integrativo** rispetto al livello previsto per l'anno 2009 sarà, quindi, **subordinato** alla stipula della suddetta Intesa.

Per avere un quadro complessivo delle risorse disponibili, il comma 2 della L. 133/2008 prevede inoltre che il finanziamento di cui sopra venga incrementato di 184 milioni di euro per l'anno 2009 e di 69 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010 in relazione agli oneri per il rinnovo degli Accordi collettivi nazionali con il personale convenzionato con il SSN per il biennio 2006-2007 e per l'attuazione del Progetto Tessera Sanitaria, con particolare riferimento al collegamento telematico in rete dei medici ed alla ricetta elettronica.

Tabella n. 26 – Andamento del finanziamento del servizio sanitario 2000-2011 e spesa sanitaria 2000-2007 in Italia e in Umbria (Valori in milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fin FSN	64.292	71.271	75.597	78.564	81.275	88.195	93.173	96.551	100.577	104.099	104.414	106.734
Incr. % annuo FSN		10,86%	6,07%	3,92%	3,45%	8,51%	5,64%	3,63%	4,17%	3,50%	0,30%	2,22%
Fin Umbria	906	1.005	1.132	1.170	1.215	1.328	1.366	1.452	1.512	1.564	1.568	1.603
Incr. annuo Umbria		10,93%	12,64%	3,36%	3,85%	9,30%	2,86%	6,30%	4,13%	3,44%	0,26%	2,23%
Spesa Italia	70.173	76.230	79.549	82.220	90.349	97.163	99.648	102.519				
Incr. % annuo		8,63%	4,35%	3,36%	9,89%	7,54%	2,56%	2,88%				
Spesa Umbria	1.134	1.195	1.266	1.387	1.434	1.503	1.576	1.620				
Incr. % annuo		5,38%	5,94%	9,56%	3,39%	4,81%	4,86%	2,79%				

Incremento perc.le totale 2000-2007 Finanziamento FSN	50,18%
Incremento perc.le medio annuo 2000-2007 Finanziamento FSN	7,17%
Incremento perc.le totale 2000-2007 Finanziamento Umbria	60,26%
Incremento perc.le medio annuo 2000-2007 Finanziamento Umbria	8,61%
Incremento perc.le totale 2000-2007 Spesa Italia	46,09%
Incremento perc.le medio annuo 2000-2007 Spesa Italia	6,58%
Incremento perc.le totale 2000-2007 Spesa Umbria	42,86%
Incremento perc.le medio annuo 2000-2007 Spesa Umbria	6,12%

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

Inoltre, dopo una forte negoziazione con tutte le Regioni, limitatamente all'anno 2009, è stata confermata la quota di partecipazione al costo delle prestazioni specialistiche ambulatoriali (834 Milioni) con Decreto Legge n. 154 del 7 Ottobre 2008.

Se si considera il **finanziamento complessivo**, comprensivo del finanziamento per la copertura degli oneri per i rinnovi contrattuali e

delle quote integrative relative all'abolizione del ticket, gli incrementi sopra esaminati si riducono a 3,5% per il 2009, a 0,3% per l'anno 2010 e a 2,22% nel 2011, come riportato nella tabella precedente. Il finanziamento dell'ultimo triennio risulta fortemente sottodimensionato rispetto ai periodi precedenti e insufficiente a coprire la sola crescita dei costi determinata dall'inflazione specifica che si verifica nel settore sanitario.

Nella tabella n.26 viene messo a confronto il finanziamento del SSN e del SSR per il periodo 2000-2011, viene contemporaneamente analizzata la corrispondente spesa.

Dall'esame della suddetta tabella risulta che la sostenibilità economica della spesa del Servizio Sanitario appare fortemente compromessa soprattutto per quanto riguarda gli anni 2010 e 2011.

La situazione economico - finanziaria del Servizio Sanitario Regionale evidenzia un totale delle perdite al **31/12/2004** pari a 87,635 Milioni di euro (-81,635-6,000), come accertato dalla G.R. con propria deliberazione del 14/06/2006, n. 1027.

Per l'**anno 2005**, sebbene il livello del finanziamento del SSN fosse insufficiente e non corrispondente alle richieste delle Regioni, l'Umbria ha raggiunto comunque un buon risultato di esercizio (-11,079 Mln), grazie alla rigorosa politica di contenimento della spesa realizzata negli anni precedenti e nonostante l'appesantimento dei costi di bilancio per circa 44 Milioni conseguenti all'accantonamento delle somme necessarie alla copertura degli oneri derivanti dai rinnovi dei contratti nazionali per il biennio 2004-2005, previsto dalla Legge n. 248/2005.

Nell'esercizio **2006** il Servizio Sanitario Regionale ha conseguito un sostanziale equilibrio di gestione (-1,305 milioni di euro) realizzato tramite ulteriori disponibilità finanziarie regionali per complessivi 46,773 Milioni, in aggiunta rispetto al finanziamento statale.

Tali risorse aggiuntive sono infatti state stanziare nel bilancio di previsione per l'esercizio 2007 per l'importo complessivo di Euro 60 Milioni sul Cap. 2251 – U.P.B. 12.1.006 quali "Risorse regionali destinate al Servizio Sanitario Regionale per ripiano disavanzi e quote arretrate". La G.R. con deliberazione n. 663 del 23.04.2007 ha provveduto alla ripartizione delle suddette disponibilità tra le Aziende Sanitarie, risorse che hanno concorso al miglioramento dei rispettivi risultati dell'esercizio 2006.

Successivamente la Giunta Regionale, con propria Deliberazione n. 2059 del 10/12/2007, ha previsto un'ulteriore assegnazione da destinare alla copertura degli esercizi precedenti (rispetto ai già assegnati 46,773 Mln) per Euro 13,227 Milioni a valere sullo stanziamento del sopra citato Cap. 2251.

**Situazione
economico-
finanziaria del
Servizio
sanitario
regionale**

Pertanto, ai fini dell'individuazione del risultato del Servizio Sanitario Regionale al **31/12/2007**, vanno aggiunte, rispetto agli originari 87,635 Milioni, le perdite registrate negli esercizi 2005, 2006 e 2007 (rispettivamente 11,079, 1,305 e 2,381) e sottratti i 13,227 Milioni assegnati a valere sugli esercizi precedenti.

Da quanto sopra risulta che le **perdite complessive** rimaste ancora da coprire al 31/12/2007 ammontano ad Euro 89,173 Milioni (- 87,635 + 13,227 - 11,079 - 1,305 - 2,381). Si prevede il ripiano delle suddette perdite con risorse provenienti dalla **valorizzazione del patrimonio delle Aziende Sanitarie Regionali**, costituito sia dalle strutture ospedaliere dismesse e da dismettere sia dagli ulteriori beni disponibili. Il suddetto patrimonio è stato anche recentemente oggetto di ricognizione che ne ha evidenziato una adeguata consistenza.

Tab. n.27 – Situazione economico – finanziaria del SSR (dati espressi in milioni di euro)

ANNO	Situazione al 31/12/2004*	2005	2006	2007	2008	Totale complessivo
Risultato di esercizio SSR	-81,635 (*)	-11,079	-48,078 (**)	-2,381	0,000	-143,173
Insussistenze dell'attivo della Aziende (da coprire)	-6,000					-6,000
Totale da coprire	-87,635	-11,079	-48,078	-2,381	0,000	-149,173
DGR 2059 del 10/12/2007 - Ulteriore assegnazione a carico del Bilancio Regionale	13,227		46,773			60,000
Totale da coprire	-74,408	-11,079	-1,305	-2,381	-0,000	-89,173

* (DGR 1027 del 14/06/2006 e DGR 2059 del 10/12/2007)

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

Si evidenzia infine che tali risultanze non coincidono annualmente con quelle calcolate secondo i criteri del Tavolo ministeriale di Monitoraggio degli Adempimenti regionali in particolare per i primi anni di applicazione - nei quali si sono considerate valide, ai fini del riequilibrio del risultato di un esercizio, misure di razionalizzazione che venivano adottate nell'esercizio successivo. Tuttavia la situazione da Tavolo di Monitoraggio rispetto alle risultanze contabili effettive delle singole Aziende Sanitarie tende ad allinearsi prendendo a riferimento un periodo comprendente più esercizi.

Per l'anno **2008** il fabbisogno netto finale assegnato alla Regione Umbria risulta pari ad Euro 1.501.273.663, cui vanno aggiunti 10,645 Milioni quali ulteriori risorse destinate alla copertura degli oneri derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi per il biennio 2006 – 2007.

Il finanziamento complessivo è pertanto risultato pari a 1.512 milioni di euro (cfr. tabella n.27), con un incremento rispetto all'anno precedente del 4,13%. Nonostante tale incremento risulti inferiore rispetto all'aumento medio della spesa che si è registrato negli ultimi anni nel Servizio Sanitario, anche per questo esercizio è possibile

mantenere l'equilibrio visto che sono state rafforzate le azioni di razionalizzazione, di contenimento e di controllo della spesa fino ad ora intraprese.

4.1.3 La spesa per il personale della Regione Umbria

Il dimensionamento del **personale a tempo indeterminato** della Giunta Regionale (nel cui ruolo è compreso anche il personale regionale delle agenzie Arusia e A.Di.S.U.), dal 2001 con proiezione al 1° gennaio 2009, mostra una riduzione complessiva pari al 17,86%. Il decremento percentuale per lo stesso periodo è del 15,91% considerando il personale del Consiglio e della Giunta regionale. Nella successiva (Tab. n. 28) si da' conto della progressiva riduzione della consistenza del personale dal 2001 al 1° gennaio 2009.

In particolare, alcuni provvedimenti intervenuti nel periodo considerato (autonomia del Consiglio regionale, piena autonomia per alcune Agenzie, trasferimento del personale agli enti locali per trasferimento di funzioni) hanno prodotto una riduzione del personale del ruolo ordinario con cancellazione di altrettante posizioni di organico; parallelamente, l'incidenza di un forte turn-over e le politiche di contenimento della spesa per il personale, intraprese dall'Amministrazione regionale anche nel rispetto dei vincoli di cui alle leggi finanziarie degli ultimi anni, hanno fatto registrare un andamento in diminuzione del personale in forza appartenente al ruolo giunta, solo in parte riequilibrato con le politiche di acquisizione dall'esterno previste nei Piani Occupazionali triennali adottati.

Tra le predette politiche di acquisizioni è compresa anche quella relativa alla stabilizzazione, con inserimento nel ruolo ordinario a decorrere dal 1 gennaio 2006, del personale assunto per l'emergenza sismica e precedentemente collocato nel ruolo speciale transitorio.

Il decremento progressivo del personale dirigenziale, nel corso dei vari anni, è da collegarsi, tra l'altro, alle politiche di risoluzione consensuale portate avanti nel periodo 1999-2004 e ai percorsi di razionalizzazione delle funzioni/competenze, intrapresi in base alla LR 2/2005, che hanno determinato la soppressione di posizioni organizzative dirigenziali e la conseguente riduzione della dotazione organica della dirigenza.

Dalla tabella n. 28 emerge inoltre un trend in **diminuzione** anche per il **personale delle categorie professionali**; in particolare, le politiche assunte con i Piani Occupazionali unitamente ai percorsi di modernizzazione della macchina pubblica e di innovazione e informatizzazione implementati hanno consentito di supportare i processi di riorganizzazione, attuati ai sensi della LR n. 2/2005, garantendo contestualmente l'impiego di nuove energie e la riduzione della dotazione organica.

Il dato del **personale** delle categorie professionali assunto **con contratto a tempo determinato** presso la Giunta regionale (n. 79 unità conteggiate in unità anno/uomo/lavoro al 31/12/2008) è riferito negli anni alle seguenti fattispecie:

- unità acquisite per la ricostruzione post/sisma attingendo, a partire dall'ultimo semestre del 2005, anche alle graduatorie sul territorio ai sensi della L.R. n. 2/2003;
- unità finanziate con risorse comunitarie;
- unità acquisite ricorrendo ai Centri per l'impiego per le sostituzioni secondo le tipologie previste dalla normativa vigente;
- unità assunte, a partire dal mese di settembre 2008, tramite ricorso alle specifiche graduatorie regionali costituite ai sensi dell'art. 7 comma 4 della LR 38/2007.

Il Piano Occupazionale adottato per il triennio 2007-2009 non prevede, negli anni, incrementi di dotazione organica, consente di sviluppare le politiche di acquisizione del personale in coerenza ed equilibrio con l'andamento del turn-over, tenendo conto delle procedure di stabilizzazione previste dalla LR n. 38/2007.

Il Piano non comporta dunque incremento della forza lavoro in quanto l'acquisizione di personale, legata in via principale al percorso di stabilizzazione previsto dalla LR 38/2007, è controbilanciata, nel tempo, da una riduzione del personale in forza connessa alla contrazione delle assunzioni a tempo determinato e alle politiche di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro e collocamento a riposo d'ufficio (previste nella LR 14/2008), come specificato nella parte relativa ai costi per la voce "personale".

Di seguito si indicano i principali fattori su cui è incentrata l'attuazione delle politiche occupazionali:

- **decremento** progressivo del **personale assunto con contratti di lavoro atipico** (in particolare, personale della ricostruzione post sisma di cui alla LR 2/2003 e personale finanziato con fondi comunitari) quale conseguenza connessa alle stabilizzazioni di cui alla LR 38/2007;
- **risoluzione consensuale del rapporto di lavoro per il personale delle categorie professionali**; l'attuazione di tale azione, prevista dalla LR 14/2008, implica la risoluzione del rapporto di lavoro con l'Amministrazione regionale per 67 unità di personale con conseguente cancellazione al 01/01/2009 delle corrispondenti posizioni di dotazione organica;
- **collocamento a riposo d'ufficio per il personale sia dirigenziale che delle categorie professionali**; l'attuazione di tale misura, prevista dall'art. 6 della LR 14/2008 per il personale con anzianità contributiva di 40 anni produrrà i primi effetti a partire dal secondo semestre del 2009;
- **cessazioni legate a limiti di età**;
- **dimissioni volontarie**.

Tab. n. 28 - Consistenza del personale della Regione Umbria – Anni 2001-2008

Personale		31/12/2001			31/12/2002			31/12/2003			31/12/2004			31/12/2005			31/12/2006			31/12/2007			Proiezione al 31/12/2008		Proiezione al 01/01/2009		
		Valore Assoluto	Va.% rispetto al 2000		Valore Assoluto	Va.% rispetto al 2001		Valore Assoluto	Va.% rispetto al 2002		Valore Assoluto	Va.% rispetto al 2003		Valore Assoluto	Va.% rispetto al 2004		Valore Assoluto	Va.% rispetto al 2005		Valore Assoluto	Va.% rispetto al 2006		Valore Assoluto	Va.% rispetto al 2007	Valore Assoluto	Va.% rispetto al 2008	
Dirigenti	Consiglio	19			18			14			13			13			12			13			10			10	
	Giunta	130	149	-12,4%	120	138	-7,4%	110	124	-10,1%	95	108	-12,9%	95	108	0,0%	91	103	-4,6%	93	106	2,9%	95	105	-0,9%	88*	98
Personale nelle Categorie	Consiglio	99			99			100			93			101			104			100			119			119	
	Giunta	1398	1497	-0,7%	1256	1355	-9,5%	1233	1333	-1,6%	1220	1313	-1,5%	1215	1316	0,2%	1233	1337	1,6%	1201	1301	-2,7%	1190	1309	0,6%	1167**	1286
RST ***	Giunta							95			83			72													
Tot. Personale in forza (comparto, RST e dirigenza)	Consiglio	118			117			114			106			114			116			113			129			129	
	Giunta	1528	1646	-1,9%	1376	1493	-9,3%	1438	1552	4,0%	1398	1504	-3,1%	1382	1496	-0,5%	1324	1440	-3,7%	1294	1407	-2,3%	1285	1414	0,5%	1255	1384
Personale a Tempo determinato****	Consiglio	1			0			0			17			21			1			1			0				
	Giunta	192	193	5,5%	133	133	-31,1%	83	83	-37,6%	78	95	14,5%	104	125	31,6%	110	111	-11,2%	84	85	-23,4%	79	79	-7,1%		*****

Fonte: Elaborazione della Direzione regionale alle risorse finanziarie, umane e strumentali della Regione Umbria.

* Il dato relativo alla consistenza della dirigenza al 01/01/2009 tiene conto, rispetto al valore del 31/12/2008 (n. 95 unità personale - dirigenti) delle domande di dimissioni volontarie presentate (- n. 7 unità di personale).

** Il dato del personale delle categorie professionali al 01/01/2009 tiene conto, rispetto allo stesso dato dell'anno precedente (n. 1190 unità di personale), di: trasferimenti nel ruolo della Giunta (+ n. 12 unità di personale), cessazioni per dimissioni (- n. 5 unità di personale), risoluzione consensuale del rapporto di lavoro (- n. 67 unità di personale), stabilizzazione del personale della ricostruzione post sisma ex LR 38/2007 (+ n. 37 unità di personale).

*** (RST) Il Ruolo Speciale Transitorio, istituito ai sensi dell'articolo 2 della LR 2/2003 per il personale assunto per l'emergenza sismica (ex L 61/98), è stato soppresso con LR 2/2005 a decorrere dal 01/01/2006.

****I valori indicati nella riga del personale delle categorie professionali assunto con contratto di lavoro a tempo determinato (CCNL Regioni e Autonomie Locali) sono calcolati in unità anno/uomo/lavoro

*****Il dato relativo al tempo determinato al 01/01/2009 non viene riportato in quanto la proiezione secondo il criterio statistico applicato per gli anni precedenti non è rappresentativo delle azioni di stabilizzazione intraprese dall'Amministrazione Regionale.

In conclusione, l'attuazione delle politiche occupazionali, unitamente alle misure di controllo e razionalizzazione della spesa del personale e alle disposizioni normative inerenti la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro del personale delle categorie professionali e il collocamento a riposo del personale dipendente è volta a non produrre, alla fine del triennio, incrementi sul fronte del dimensionamento del personale seppur in presenza di politiche di stabilizzazione, acquisizione dall'esterno mediante mobilità e procedure concorsuali pubbliche, sviluppo professionale interno. Per quanto riguarda l'andamento a consuntivo della **spesa del personale nel periodo 2003-2007** e la proiezione della stessa per il biennio 2008-2009, in aggiunta al dato di spesa per il personale della Giunta regionale è riportato anche quello per il personale assunto ex legge n. 61 del 30 marzo 1998, a tutt'oggi finanziato con fondi statali relativi alla ricostruzione post-sismica destinati a ridursi a partire dall'anno 2009 per esaurirsi nell'anno 2011.

Analizzando nel dettaglio l'andamento della spesa del personale nel periodo 2003-2007 si evidenzia che:

Negli anni **2004-2005** la spesa ha subito un incremento rispetto all'anno 2003 per i **rinnovi contrattuali** (CCNL Comparto biennio economico 2002-2003 a regime nel 2004 e CCNL Dirigenza biennio economico 2000-2001 a regime nel 2005) che hanno inciso per una somma complessiva di circa **3,9 milioni di Euro**. Nello stesso biennio l'impatto delle azioni di valorizzazione del personale regionale ha comportato, come stabilito con LR n. 25 del 02-11-2005, un incremento delle spese per trattamenti accessori al personale (in particolare il fondo per la contrattazione decentrata del personale del comparto) di circa 2,3 milioni di Euro a fine 2005 rispetto all'anno 2003.

La maggiore spesa per i contratti nazionali e decentrati è stata in parte compensata dal risparmio derivante da turn-over, favorito tra l'altro dal ricorso all'istituto della risoluzione consensuale attivato nell'anno 2003, facendo registrare un effetto netto incrementale di 3,5 milioni di Euro a fine 2005 rispetto al 2003.

Nell'anno **2006** la spesa per il personale della Giunta regionale ha subito un aumento di circa **1 milione di Euro** nuovamente derivante dalle **dinamiche contrattuali** (CCNL Comparto biennio economico 2006-2007 e CCNL Dirigenza biennio economico 2003-2004) e dall'approvazione del nuovo Piano Occupazionale al netto, anche in questo caso, dei risparmi da pensionamento. Nello stesso anno 2006 si rileva, inoltre, un incremento della spesa finanziata con i fondi ex

legge 61/98 derivante dall'**assunzione del personale proveniente dai Comuni terremotati** ed impegnato nell'emergenza sismica (l'incremento è di circa **900.000 Euro** rispetto all'anno 2005) come previsto dalla LR n. 2 del 28-01-2003.

Nell'**anno 2007** il valore della spesa per il personale si riduce rispetto al 2006 di circa 1,8 milioni di Euro per effetto dei **trasferimenti di personale** intervenuti nel secondo semestre 2006 (alle Province di Terni e Perugia per attribuzione di funzioni in materia di ambiente e difesa del suolo e all'Agenzia di Promozione Turistica, all'Agenzia Umbria Ricerche e all'Agenzia regionale per la Protezione ambientale in attuazione delle leggi che prevedono l'autonomia di tali enti) e del **risparmio relativo al personale assunto a tempo determinato** che passa da circa 1,3 milioni di Euro dell'anno 2005 a 940.000 Euro dell'anno 2007.

Nello stesso anno anche la spesa per il personale assunto ex L.61/98 si è ridotta di circa 400.000 Euro soprattutto per effetto del minor ricorso ai contratti a tempo determinato.

La proiezione di spesa per l'**anno 2008** è stata formulata sulla base del monitoraggio della spesa al novembre 2008 nonché delle politiche occupazionali e retributive di seguito indicate:

(↑) **Rinnovo contrattuale**, biennio economico 2006-2007, costo stimato in 2.800.000 Euro (di cui 2,2 milioni relativi al comparto e 600.000 per dirigenti, direttori e supporto);

(↑) **Adeguamento del Fondo del comparto** (valore 2007) alle risorse previste dal nuovo contratto collettivo di lavoro per la parte accessoria della retribuzione;

(↑) **Piano occupazionale 2007-2009** (approvato a dicembre 2007 e adeguato nel mese di aprile in attuazione alla LR n. 38 del 24-12-2007) per un valore di spesa stimato, nel 2008, di circa 2,26 milioni di euro; tali risorse inizialmente destinate a soddisfare le politiche del piano occupazionale sono state parzialmente utilizzate per il finanziamento dell'incentivo all'esodo del personale delle categorie professionali previsto dalla LR n. 14/2008;

(↑) Attuazione della LR n. 14/2008 (artt. 2 e 3) relativa **all'esodo incentivato del personale del comparto** che a fronte di una spesa di 2,28 milioni di euro (finanziata con le maggiori economie derivanti dal turnover 2008 e dai risparmi derivanti dalla parziale adozione delle azioni contenute nel Piano occupazionale DGR 455/2008),

Tab. n. 29 - Spese per il personale della regione Umbria, anni 2003-2009

Tipologia di Spesa	ASSESTATO 2003	ASSESTATO 2004	ASSESTATO 2005	ASSESTATO 2006	ASSESTATO 2007	ASSESTATO 2008	PREVISIONE 2009
Personale Giunta Regionale	43.121.119,49	44.043.500,00	45.310.551,61	45.975.000,00	45.054.711,94	46.992.159,00	49.216.060,11
Personale ex Ministero del Lavoro /AUL	516.600,00	526.000,00	426.000,00	430.000,00	224.216,26	0,00	0,00
Personale ARPA	641.000,00	810.000,00	850.000,00	320.000,00	0,00	0,00	0,00
Personale APT	746.380,51	704.000,00	818.000,00	819.981,37	0,00	0,00	0,00
Personale AUR	411.000,00	404.000,00	414.000,00	410.000,00	0,00	0,00	0,00
Personale a tempo determinato	1.063.103,20	1.389.000,00	1.282.000,00	1.120.343,00	941.994,21	820.000,00	400.000,00
Personale comandato	765.000,00	876.000,00	876.000,00	1.450.000,00	1.600.000,00	1.040.000,00	200.000,00
Direttori	1.265.705,89	1.280.000,00	1.200.000,00	1.450.000,00	1.860.000,00	1.860.000,00	1.860.000,00
Spese consolidate per personale	48.529.909,09	50.032.500,00	51.176.551,61	51.975.324,37	49.680.922,41	50.712.159,00	51.676.060,11
Fondo ex art. 15 CCNL comparto (inclusa pesatura posiz.org.)	5.856.500,00	6.300.000,00	8.200.000,00	8.200.000,00	8.617.435,00	9.121.000,00	9.121.000,00
Avvocatura	11.296,42	10.652,64	21.108,56	21.000,00	93.518,87	120.000,00	94.000,00
Fondo per lavoro straordinario	237.000,00	240.000,00	240.000,00	255.000,00	255.000,00	255.000,00	115.000,00
Fondo retribuzione posizione e risultato dirigenti	3.493.000,00	3.509.000,00	3.509.000,00	3.702.000,00	3.804.000,00	3.510.000,00	3.153.000,00
Fondo per indennità trasferta e rimborsi spese	538.000,00	538.000,00	500.000,00	500.000,00	500.000,00	500.000,00	500.000,00
Spese per trattamenti accessori	10.135.796,42	10.597.652,64	12.470.108,56	12.678.000,00	13.269.953,87	13.506.000,00	12.983.000,00
Spese per formazione professionale	284.000,00	312.396,76	287.524,05	284.850,59	263.232,30	374.000,00	288.557,00
Spese per concorsi	87.900,00	45.900,00	37.900,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00
Contributo ARAN	5.797,00	5.797,00	4.262,50	4.876,30	4.991,00	5.106,00	5.106,00
Altre tipologie di spese	377.697,00	364.093,76	329.686,55	389.726,89	368.223,30	479.105,70	393.663,00
Risoluzione consensuale dei dirigenti	1.500.000,00	0,00					
Spese per transazioni e conciliazioni	156.000,00	548.000,00	238.000,00	130.000,00	30.000,00	110.000,00	230.000,00
Spese variabili assunte a carico dell'esercizio	1.656.000,00	548.000,00	238.000,00	130.000,00	30.000,00	110.000,00	230.000,00
Spese per il personale	60.699.402,51	61.542.246,40	64.214.346,72	65.173.051,26	63.349.099,58	64.807.264,70	65.282.723,11
Gabinetto	502.000,00	520.000,00	572.000,00	572.000,00	707.000,00	707.000,00	707.000,00
Assistenti ex art. 9 L.R. 15/97	718.000,00	740.000,00	740.000,00	820.000,00	820.000,00	820.000,00	820.000,00
Spese fisse personale per assistenza agli organi	1.220.000,00	1.260.000,00	1.312.000,00	1.392.000,00	1.527.000,00	1.527.000,00	1.527.000,00
Spese personale trasferito							
Totale spese personale Giunta regionale (al netto della L.61/98 "Emergenza sismica")	61.919.402,51	62.802.246,40	65.526.346,72	66.565.051,26	64.876.099,58	66.334.264,70	66.809.723,11
PERSONALE EX LEGGE 61/98	5.301.464,00	4.667.804,45	5.220.222,04	6.147.193,96	5.726.883,96	5.900.000,00	3.685.000,00
Totale spese personale Giunta regionale	67.220.866,51	67.470.050,85	70.746.568,76	72.712.245,22	70.602.983,54	72.234.264,70	70.494.723,11

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

comporta il collocamento a riposo su base volontaria di n. 67 unità di personale del comparto al 31/12/2008 con un risparmio complessivo, nel triennio 2009–2011, di 6,15 milioni di euro;

(↓) Stima dei **risparmi da cessazioni volontarie** (effettuata sulla base delle domande presentate al 30 novembre 2008, escluse le cessazioni relative all'operazione esodo incentivato) pari a 962.142 euro;

(↓) **Riduzione del fondo della dirigenza**, valore 2007 decurtato di 350.000 euro legata ad interventi organizzativi che hanno comportato la riduzione di n. 10 posizioni dirigenziali;

(↓) **Riduzione della spesa per comandi** di 560.000 euro rispetto al 2007 per effetto del trasferimento nei ruoli regionali di personale comandato, valore complessivo 1,04 milioni di euro.

La **differenza** tra la spesa dell'anno 2008 e quella dell'anno 2007 è riconducibile essenzialmente al rinnovo contrattuale (circa 2,8 milioni di Euro) e al finanziamento delle politiche occupazionali (2,6 milioni di euro), il cui impatto sulla spesa è però mitigato dai risparmi da turn-over (962.142 euro) e dalle azioni di contenimento dei fondi sopra descritte.

Per il **2008** se alla spesa regionale per personale di 66,3 milioni di Euro si somma anche quella per il personale finanziata con i fondi della ricostruzione sismica (circa 5,9 milioni di Euro) il totale complessivo della spesa del personale risulta di circa 72,2 milioni di Euro. Nel paragrafo successivo si indicano i contenuti delle politiche del personale per il 2009 e seguenti e i conseguenti effetti sulla relativa spesa.

4.2 Gli indirizzi per la manovra finanziaria

Gli scenari di riferimento delle grandezze finanziarie della manovra di bilancio per il triennio 2009-2011, sono stati costruiti a partire dalle previsioni di entrata e spesa contenute nel bilancio pluriennale approvato con legge regionale n. 6 del 27 marzo 2008.

La manovra complessiva è impostata alla luce dello scenario di riferimento illustrato in precedenza, che tiene conto del rallentamento congiunturale in atto, e delle decisioni contenute nella manovra finanziaria del Governo nazionale. In estrema sintesi, gli indirizzi per la manovra finanziaria regionale del 2009, che vengono meglio dettagliati di seguito, sono:

- invarianza delle aliquote dei tributi propri regionali;
- ulteriore impulso all'efficienza dei processi di accertamento e recupero delle entrate tributarie di competenza regionale;

- accelerazione delle procedure di valorizzazione del patrimonio;
- avvio di un percorso di riduzione del ricorso al mercato rispetto agli anni precedenti;
- ulteriore contenimento del trend e razionalizzazione delle spese di funzionamento dell'ente;
- stabilizzazione delle spese per il personale;
- ulteriore razionalizzazione degli interventi regionali di settore, con una più efficiente allocazione in favore di quelli non finanziabili con risorse di provenienza comunitaria e nazionale;
- spesa sanitaria secondo la riprogrammazione delle risorse definita dalla legge 133/2008.

Tab. n. 30 - Quadro riepilogativo delle entrate e delle spese 2007-2011
(Valori espressi in milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011
TOTALE GEN. ENTRATE	2.183,67	2.227,67	2.097,84	2.112,95	2.146,73
Entrate a libera destinazione	375,89	400,13	401,25	398,80	400,10
Tributi propri	187,73	198,13	201,53	201,53	201,53
Compartecipazione tributi erariali	50,76	79,52	78,92	78,92	78,92
Altre entrate	81,11	66,49	64,80	62,35	63,65
Ricorso al mercato	56,30	56,00	56,00	56,00	56,00
Entrate a destinazione vincolata	1.807,78	1.827,54	1.696,59	1.714,14	1.746,63
Vincolo sanità	1.416,48	1.464,75	1.501,57	1.519,79	1.552,28
Altri settori	391,30	362,79	195,01	194,35	194,35
TOTALE GEN. SPESE	2.183,67	2.227,67	2.097,84	2.112,95	2.146,73
Spese a libera destinazione	375,89	400,13	401,25	398,80	400,10
Personale (*)	65,18	66,33	65,03	65,03	65,03
Spese di funzionamento	13,77	13,21	13,01	12,86	12,86
Spese Consiglio	20,07	20,10	20,10	20,10	20,10
Spese operative	119,32	138,87	135,29	133,76	133,76
Spese per funzioni trasferite	13,03	13,03	13,03	13,03	13,03
Oneri servizio debito	33,33	39,89	58,82	54,78	58,21
Altre	50,18	51,69	45,12	42,39	40,26
Altre Sanità	4,72	1,00	0,85	0,85	0,85
Spese con indebitamento	56,30	56,00	56,00	56,00	56,00
Spese con vincolo	1.807,78	1.827,54	1.696,59	1.714,14	1.746,63
Spesa sanitaria	1.416,48	1.464,75	1.501,57	1.519,79	1.552,28
Altre vincolate	391,30	362,79	195,01	194,35	194,35

(*) al netto del personale ex legge 61/98

(**) Nella valutazione occorre tenere conto che mentre l'anno 2006 è un valore assestato di bilancio, i valori degli anni successivi comprendono sia le rate di mutui e prestiti in essere, che quelli di cui si prevede la contrazione. In quest'ultimo caso, il valore è una previsione che viene normalmente rivista nel corso degli anni, addivenendo di norma a valori effettivi inferiori

4.2.1 La politica della spesa

Questo versante della manovra finanziaria è improntato ad una ulteriore prosecuzione dell'opera intrapresa da molti anni di

razionalizzazione del complesso delle spese a libera destinazione regionale, con particolare riferimento a quelle relative al funzionamento dell'ente regione, incluso il personale.

Per quanto riguarda le spese relative alle politiche regionali di settore, è avviata l'attività di attuazione delle politiche regionali di coesione, finanziate con i fondi provenienti dall'Unione Europea (Fesr, FSE, Fears) e dal FAS. Si tratta di un complesso notevole di risorse, di cui si è già detto nel precedente Capitolo 3, finalizzate al complessivo innalzamento della competitività del sistema Umbria e destinate ad una pluralità di settori economici, dallo sviluppo rurale al sistema delle imprese, dall'energia ai beni culturali, dalla difesa dell'ambiente, alle politiche di istruzione, formazione e del lavoro.

Sul versante delle spese finanziabili dal bilancio regionale, e tenuto conto delle necessità di una massimizzazione dell'efficienza nell'allocazione delle risorse, l'indirizzo è quello di selezionare accuratamente le dotazioni di spesa per le diverse politiche, privilegiando quelle attività che non possono trovare adeguato finanziamento con i succitati Fondi per le politiche di coesione.

Tab. n. 31 - Specifica delle spese operative (Valori in euro)

Funzione obiettivo	Anni			
	2008	2009	2010	2011
Organi istituzionali	651.644,98	401.644,98	401.644,98	401.644,98
Amministrazione generale	11.714.643,90	11.229.643,90	10.779.643,90	10.779.643,90
Pol. Abit. E Int. Sett. edilizio	1.786.371,62	1.886.371,62	1.886.371,62	1.886.371,62
Opere pubbliche	584.319,92	91.639,00	91.639,00	91.639,00
Difesa del suolo, prot. civile e tutela ambientale	3.509.859,06	3.045.588,28	3.045.588,28	3.045.588,28
Mob. e trasporti	59.811.294,36	60.869.411,36	61.492.411,36	61.492.411,36
Di cui trasporti su gomma ferro	58.533.038,36	59.647.638,36	60.270.638,86	60.270.638,86
Agricoltura, foreste	18.310.671,72	17.355.045,46	17.355.045,46	17.355.045,46
Ind, artig e comm	6.311.173,32	6.088.148,09	5.738.148,09	5.738.148,09
Turismo	3.552.828,70	3.151.298,70	2.951.298,70	2.951.298,70
Istr, cult, att ricr. e infanzia	18.182.742,00	17.432.742,00	16.332.742,00	16.332.742,00
Form. prof. e pol del lavoro	667.730,00	167.730,00	167.730,00	167.730,00
Prot e tutela della salute	4.275.578,00	4.250.578,00	4.250.578,00	4.250.578,00
Protezione sociale	9.239.981,24	9.099.981,24	9.049.981,24	9.049.981,24
Progr strat. e socio-econ	150.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00
Altri interventi	120.000,00	120.000,00	120.000,00	120.000,00
TOTALE	138.868.838,82	135.289.822,63	133.762.822,63	133.762.822,63

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

La gestione del debito regionale è soggetta ad un continuo monitoraggio e controllo, allo scopo di cogliere tempestivamente le opportunità offerte dai mercati finanziari. Ovviamente l'attuale situazione drammatica crisi dei mercati deve ispirare la Regione ad una particolare ed ulteriore prudenza.

Tab. n. 32 - Prospetto fabbisogno oneri mutui 2006-2010-Mutui a carico della regione (*Valori in milioni di euro*)

OGGETTO	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Mutui contratti	33,771	33,333	39,895	39,17	36,12	35,457
2. Mutui da contrarre:	0	0	0	13,65	18,65	22,75
a) disavanzo 2006/7	0	0	0	9	9	9
b) disavanzo 2008	0	0	0	4,2	4,6	4,6
c) disavanzo 2009	0	0	0	0,45	3,6	3,6
d) disavanzo 2010	0	0	0	0	0,45	4,1
e) disavanzo 2011	0	0	0	0	0	0,45
TOTALE	33,771	33,333	39,895	52,82	54,77	58,207

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

Va tenuto conto, in ogni caso, che il livello del debito è uno dei più bassi delle regioni italiane, come attestano anche le agenzie per la valutazione dell'affidabilità e che continuano ad assegnare all'Umbria un buon giudizio.

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

Tab. n. 33 - Specifica delle spese di funzionamento dell'ente (*Valori in euro*)

Oggetto	Anni		Differenza
	2008	2009	
Spese della Giunta	962.000,00	812.000,00	
Consultazioni elettorali	10.329,00	10.329,00	
Comunicazioni istituzionali	733.000,00	733.000,00	
Spese legali e contenzioso	410.000,00	410.000,00	
Bollettino Ufficiale	285.000,00	285.000,00	
Relazioni Istituzionali	404.245,00	404.245,00	
Rimborsi e accertamenti	335.000,00	335.000,00	
Imposte e tasse	535.114,00	535.114,00	
generali Gestione del patrimonio	5.155.000,00	5.155.000,00	
Manut. e acq. beni e servizi	2.699.201,00	2.689.201,00	
Spese trasmissione dati (telefonia, ecc)	1.000.000,00	1.000.000,00	
Consulenze	314.000,00	314.000,00	
Altri oneri	370.814,00	370.814,00	
Totale spese	13.213.703,00	13.013.703,00	
A dedurre una tantum:			
Spese elezioni amm.ve	0,00	0,00	
Totale spese funz Giunta	13.213.703,00	13.013.703,00	-200.000,00
Spese per il Consiglio regionale	20.100.533,00	20.100.533,00	0.00
Totale generale	33.314.236,00	33.114.236,00	-200.000,00

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

In materia di snellimento e razionalizzazione del processo acquisti, si utilizzeranno gli strumenti di innovazione tecnologica, anche attraverso lo studio e la sperimentazione di soluzioni finalizzate

all'automazione delle procedure con particolare riguardo a quelle che comportano un'interazione con attori esterni. In particolare:

- predisposizione di strumenti di semplificazione/razionalizzazione del processo acquisti (standardizzazione beni e servizi, regolamentazione degli acquisti in economia, costituzione albo fornitori);
- sperimentazione e utilizzazione di strumenti di e procurement (es. Market place per acquisti di spesa sotto soglia).

Per quanto riguarda il personale regionale, le proiezioni di spesa relative all'**anno 2009** prendono in considerazione i costi stimati per i **rinnovi contrattuali** quantificati in circa 2,5 milioni di Euro, i costi derivanti dall'attuazione del **piano occupazionale** (2,5 milioni di euro nel 2009 e 3,9 milioni annui a partire dall'anno 2010, di cui 1,3 milioni per personale attualmente impiegato presso la Giunta regionale e finanziato con fondi comunitari ed altro) e dalla **riduzione del finanziamento statale** destinato al pagamento del personale assunto per la ricostruzione sismica (L 61/98); tale ultimo finanziamento è destinato ad azzerarsi progressivamente nell'arco di tre anni, come di seguito indicato:

Contenimento e razionalizzazione delle spese per il personale

Finanziamento statale Legge 61/98 "Emergenza sismica"			
Anno 2008	Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011
5,9 milioni Euro	3,685 milioni Euro	2,4 milioni Euro	0

Fonte: Elaborazione della Direzione regionale risorse umane finanziarie e strumentali, Regione Umbria

In particolare, l'adeguamento del Piano occupazionale 2007-2009 (DGR n. 455 del 28-4-2008) anche in relazione a quanto derivante dalle disposizioni recate dalla LR 38/2007 comporta un incremento della spesa per il personale a carico dell'ente atteso che nell'ambito di tale spesa, in linea con le politiche occupazionali programmate, a partire dall'anno 2009, sarà incluso il costo di unità di personale finanziate ad oggi su fondi non regionali (fondi Statali e Comunitari).

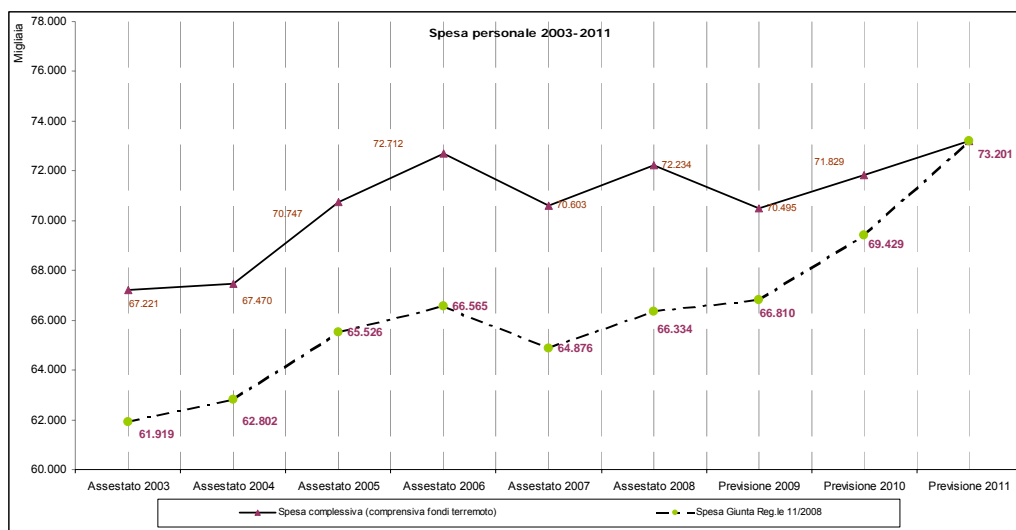
Per contenere gli effetti sopra evidenziati sono state previste le seguenti azioni sul fronte della spesa:

- LR n.14/2008 artt. 2 e 3, recante misure di razionalizzazione della spesa per il personale e disciplina della risoluzione incentivata del contratto di lavoro per le categorie professionali, produce 67 cessazioni su base volontaria al 31/12/2008 per un risparmio annuo a regime di 2,05 milioni di Euro relativi alla sola retribuzione di parte fissa;
- LR n.14/2008 art. 6, relativa al collocamento a riposo del personale con 40 anni di servizio che unitamente alle cessazioni

fisiologiche e per limiti di età, genera nel 2009 un risparmio stabile da turnover di ulteriori 1,8 milioni di Euro;

- ulteriori interventi organizzativi e di razionalizzazione della dotazione organica che comportano la riduzione di posizioni di struttura e quindi una conseguente riduzione delle spese;
- risparmi sul tempo determinato.

Tali economie contribuiranno al mantenimento di una sostanziale stabilità della spesa del personale, quantomeno al netto dei rinnovi contrattuali, permettendo l'assorbimento del costo di personale ex legge 61/98 fino al momento dell'esaurimento dei finanziamenti statale.



Il grafico illustra l'evoluzione della spesa del personale nel periodo **2003 – 2011**, tenendo conto, in particolare, dei seguenti fenomeni:

- ✓ riduzione e progressivo azzeramento finanziamento statale legge 61/98;
- ✓ finanziamento piano occupazionale 2008 – 2009 (circa 3,9 milioni di Euro di cui 1,3 per personale già impiegato ed attualmente finanziato con finanziamenti comunitari);
- ✓ rinnovi contrattuali periodo 2009 – 2011 (circa 5,5 milioni di Euro);
- ✓ risparmi da turnover / risoluzione;
- ✓ risparmi per riduzione fondo contrattazione decentrata dirigenza e tempo determinato.

In particolare, la convergenza tra le due linee di spesa (anno 2011) è legata al completo trasferimento a carico della Regione del personale finanziato con la L. 61/98 nonché del personale attualmente pagato con fondi comunitari.

Infine, per quanto riguarda la **spesa sanitaria**, come indicato nel Capitolo 3, per mantenere elevato il grado di copertura e la qualità del Sistema a fronte di un finanziamento per il triennio 2009-2011 **fortemente sottodimensionato**, risulta necessario intervenire con misure di razionalizzazione dell'organizzazione, in coerenza con gli indirizzi strategici del PSR 2009-2011, che consentano di garantire, innalzando i livelli di appropriatezza, efficacia e sostenibilità, evitando forme di razionamento delle prestazioni e ridimensionamento dei livelli di assistenza.

Le misure di razionalizzazione e per la spesa sanitaria

In tale contesto l'attuazione delle misure di razionalizzazione della spesa è affidata all'Agenzia Umbria Sanità che fornisce una gestione centralizzata e unitaria per quanto concerne l'esercizio di attività di supporto, mentre l'offerta sanitaria viene da questa coordinata a livello centrale fornendo strumenti operativi alla organizzazione reticolare delineata nel Piano sanitario 2009-2011. Tale strumento strategico permette di ottenere, nello stesso momento, i vantaggi delle economie di scala in particolare negli approvvigionamenti e nelle attività infrastrutturali e di garantire un'offerta dei servizi sanitari omogenea, appropriata ed equa sul territorio regionale.

Nell'ambito dei compiti di **coordinamento** assegnati, **nel corso del 2009**, l'Agenzia Umbria Sanità provvederà a:

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

Nell'ambito dei compiti di **gestione** assegnati, **nel corso del 2009** l'Agenzia Umbria Sanità provvederà a:

- completare il processo di strutturazione della centrale acquisti;
- strutturare il programma dei fabbisogni delle Aziende Sanitarie secondo una logica di supporto al modello di organizzazione in rete dei servizi;
- organizzare la logistica delle Aziende Sanitarie Regionali secondo criteri funzionali al modello di organizzazione in rete dei servizi;

- organizzare le infrastrutture tecnologiche e informative, per favorire economie di scala, evitando la duplicazione (sistemi informativi, sistemi contabili, ect...).

Il primo gruppo di interventi permette di incidere sui volumi di attività con eliminazione di prestazioni inappropriate e conseguente contenimento dei costi di personale e beni e servizi relativi alle attività a gestione diretta. Ulteriori economie sono permesse dalla maggiore efficienza ed economicità nell'acquisizione dei fattori produttivi, garantite dal secondo gruppo di azioni.

Il processo di messa in rete dei servizi presuppone l'imprescindibile esigenza di integrazione, prioritariamente tra Aziende ospedaliere e corrispondenti aziende territoriali, a partire dalla unificazione dei laboratori di analisi, dei servizi di diagnostica per immagini, dei servizi farmaceutici.

I laboratori analisi: si istituiranno due Dipartimenti Interaziendali per la gestione dei laboratori tra Azienda Ospedaliera di Perugia e Azienda USL n. 2 e tra Azienda Ospedaliera di Terni e Azienda USL n. 4. Si dovrà istituire inoltre la rete regionale dei laboratori delle aziende sanitarie regionali integrando le infrastrutture tecnologiche e logistiche.

I servizi di diagnostica per immagini: si istituiranno due Dipartimenti Interaziendali tra Azienda Ospedaliera di Perugia e Azienda USL n. 2 e tra Azienda Ospedaliera di Terni e Azienda USL n. 4. Si dovrà istituire inoltre la rete regionale dei servizi di diagnostica per immagini delle aziende sanitarie regionali integrando le infrastrutture tecnologiche e logistiche.

I servizi farmaceutici: si istituiranno due Dipartimenti Interaziendali per l'Assistenza Farmaceutica, tra Azienda Ospedaliera di Perugia e Azienda USL n. 2 e tra Azienda Ospedaliera di Terni e Azienda USL n. 4. Il modello dipartimentale, si connota come principale strumento organizzativo di integrazione interaziendale, logistica e tecnologica, di garanzia economica e di indirizzo culturale e tecnico nelle materie di pertinenza. Si dovrà istituire inoltre la rete regionale dei Servizi Farmaceutici delle Aziende Sanitarie Regionali con il compito di supportare lo sviluppo sinergico delle azioni indicate dal PSR, valutare l'impatto organizzativo ed economico delle possibili manovre di integrazione e aggregazione su scala regionale e proporre soluzioni organizzative e tecnico-scientifiche finalizzate al miglioramento dell'assistenza farmaceutica e alla razionalizzazione e all'efficienza nell'uso delle risorse.

Andrà completata l'integrazione dei sistemi unitari di gestione contabile e di monitoraggio (anche in termini di interfaccia con

sistemi eterogenei) e allineati i flussi delle attività territoriali e ospedaliere, sia per quanto riguarda i farmaci che i dispositivi medici.

Per quanto concerne le prestazioni sanitarie acquistate dagli erogatori privati verranno adottate misure di contenimento dei volumi di attività e dei livelli tariffari.

Il coordinamento della attività della intera rete dei servizi pubblici e di quelli privati accreditati dovrà essere regolata da accordi contrattuali volti a organizzare un'offerta adeguata per l'intero territorio regionale con l'obiettivo di recuperare i flussi di mobilità passiva.

Inoltre, si provvederà ad un generale rafforzamento dei sistemi di programmazione e controllo attraverso:

- lo sviluppo e il potenziamento dei sistemi contabili e di controllo interno delle Aziende Sanitarie;
- l'implementazione di un modello di consolidamento dei bilanci dell'intera spesa del Servizio Sanitario Regionale a partire dai bilanci aziendali;
- il potenziamento dei sistemi operativi sovraziendali, in particolare gli accordi sui piani di attività finalizzati allo sviluppo dell'integrazione fra Aziende, prevedendo budget di attività composite per l'integrazione principalmente tra Aziende Sanitarie Locali e A.O. che insistono nello stesso territorio.

4.2.2 La politica delle entrate

Per quanto riguarda la politica delle entrate, **per il triennio 2009-2011 non è prevista alcuna manovra sui tributi regionali**. La motivazione non risiede solo nel blocco dell'autonomia impositiva confermato legge 133 del 2009, ma anche – e per certi versi soprattutto - nella scelta politica derivante dalla consapevolezza che in un momento di una certa difficoltà congiunturale a livello nazionale non sarebbe stato comunque utile e opportuno operare sul versante di una manovra sulle aliquote e basi imponibili, ovviamente per quanto di competenza regionale.

**Nessuna
manovra sui
tributi regionali
per il 2009**

In ogni caso, nel 2008, con le leggi regionali 36 e 37 del 24/12/2007, la Regione ha approvato una serie di modifiche in materia di Irap, Tasse di concessione regionale, attività di cava e acque minerali e termali. In particolare:

- Disapplicazione di tutte le tasse sulle concessioni regionali ad eccezione di quelle per l'abilitazione all'esercizio venatorio e della pesca, nonché alla raccolta dei tartufi;
- Incrementi dell'aliquota Irap per alcuni particolari settori di attività (poste e telecomunicazioni, intermediazione finanziaria e

monetaria, assicurazioni, attività immobiliari e produzione e trasporto di energia elettrica) e agevolazioni ed esenzioni per le cooperative sociali/lavoro e per le Onlus;

- Incremento del diritto annuo in materia di acque minerali e termali e del contributo per la tutela dell'ambiente;
- Modifica della tassa di concessione regionale in materia di abilitazione all'esercizio venatorio fissandola nella misura del 50% della tassa erariale, ai sensi dell'art. 23, della Legge 11/2/1992, n. 157.

Le risorse aggiuntive provenienti dalla manovra Irap sono state destinate ai seguenti interventi:

- € 4 milioni per il fondo regionale per la non autosufficienza (ad integrazione del fondo nazionale di € 7 milioni e del fondo sanitario regionale per € 21 milioni);
- € 1,5 milioni per le politiche in favore dell'infanzia (ad integrazione del milione di euro consolidato con il bilancio 2007);
- € 0,8 milioni per le politiche di tutela dell'ambiente e trasporti;
- € 0,9 milioni per l'alimentazione del patto fiscale e tariffario con gli enti locali (ad integrazione dei due milioni di euro già previsti).

Nel prospetto che segue si riportano i dati riguardanti i gettiti delle entrate tributarie regionali e le entrate da compartecipazione relativamente all'esercizio finanziario 2007:

Entrate tributarie	Accertamenti	
	Milioni di euro	%
Tasse di concessioni regionali	3,5	0,24
Tassa automobilistica	90,1	6,19
Tassa automobilistica recupero anni pregressi	7,5	0,51
Tributo speciale per il deposito in discarica	2,8	0,19
Addizionale regionale imposta di consumo del gas metano – (ARISGAM)	4,4	0,30
IRAP (privata)	322,7	22,16
IRAP (pubblica)	153,9	10,57
Addizionale regionale all'Irpef	90,3	6,20
Tassa regionale per il diritto allo studio	6,1	0,42
Entrate da Compartecipazione	Accertamenti	
	Milioni di euro	%
Compartecipazione accisa sulla benzina	25,9	1,78
Compartecipazione accisa sul gasolio	1,4	0,10
Compartecipazione IVA	747,9	51,35
TOTALE	1.456,50	100

Fonte: Elaborazione della Direzione regionale risorse umane finanziarie e strumentali, Regione Umbria

Anche nel 2007 le previsioni delle entrate tributarie sono state pienamente realizzate. L'incremento del gettito della tassa automobilistica regionale (90 milioni di euro) è prevalentemente dovuto alle misure introdotte dalla Legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) che hanno parametrato la tassazione alle emissioni inquinanti (classificazione dei veicoli euro da 0 a 4). Comunque, il maggior gettito derivante da tale manovra, stimato in 5 milioni di euro per il 2007, verrà dallo Stato recuperato sui trasferimenti da erogare alle regioni.

Rimane consistente il **gettito riveniente dal recupero dell'evasione tributaria** (tasse automobilistiche regionali) che nel 2007 si è attestato su **7,5 milioni di euro** e che è stato determinato oltre che dalla notifica degli avvisi di accertamento per l'anno di imposta 2004 anche dall'iscrizione a ruolo degli avvisi di accertamento dei precedenti anni.

Per quanto riguarda la compartecipazione all'accisa sulla benzina va segnalato una riduzione, conseguente al minor consumo. Il gettito **dell'accisa sulla benzina**, infatti, per le ben note vicende del settore petrolifero, è caratterizzato da un trend fortemente decrescente (comune, peraltro, a tutte le regioni) dovuto ad un netto calo dei consumi, stimabile in circa 25/30%; il gettito dell'accisa è stato solo parzialmente compensato dall'accisa sul gasolio, e quindi, rispetto alle previsioni del bilancio pluriennale è prudentiale prevedere una riduzione del gettito.

In questo quadro, la Regione per l' **esercizio finanziario 2009** intende agire, sul versante delle entrate, in primo luogo attraverso un ulteriore **incremento del recupero** della tassa automobilistica regionale, in quanto si intendono effettuare gli accertamenti della tassa automobilistica regionale non solo per un anno d'imposta (2006) ma anche per il successivo (2007); quindi cercando di ridurre il tempo intercorrente dalla scadenza dell'obbligazione tributaria alla fase di controllo.

Per quanto riguarda la gestione del patrimonio si rileva che, conformemente alle previsioni normative (in particolare, LR del 18 aprile 1997 n. 14) concernenti l'amministrazione del patrimonio immobiliare regionale, proseguono e saranno accelerate **le azioni dirette alla conservazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare** della Regione definite nei documenti di programmazione delle politiche patrimoniali. Gli interventi

**Nuovo impulso
nella
strategia di
recupero delle
entrate
tributarie**

**Accelerazione
azioni dirette
alla
valorizzazione
del patrimonio
immobiliare**

rispondono, essenzialmente, ad una concezione di gestione delle risorse patrimoniali finalizzata ad aumentare la redditività salvaguardando la funzione pubblica delle stesse. Il **Piano attuativo annuale** conferma la linea di una gestione dinamica del patrimonio immobiliare regionale da attuarsi nel rispetto delle politiche di sviluppo sociale ed economico dei territori interessati, e per la quale proseguono gli interventi già previsti nella precedente programmazione attraverso azioni e processi specifici inerenti la gestione patrimoniale (vendite, acquisti, atti espropriativi, concessioni, servitù, oltre che per pesi e oneri reali).

Sul fronte della gestione delle risorse patrimoniali si richiamano in particolare:

- le operazioni di conferimento dei complessi ospedalieri dell'ex Policlinico Monteluca a Perugia e dell'ospedale "S. Giovanni Battista" di Foligno, al fondo comune di investimento denominato "**Umbria – Fondo Comune di investimento Immobiliare Multicomparto di tipo chiuso**", che cura le procedure previste per la valorizzazione dei complessi ospedalieri secondo la LR n.7/2004, in cui si inserisce anche l'Agenzia Umbria Sanità (AUS), cui spetta la cura delle procedure di alienazione dei complessi ospedalieri dimessi o da dimettere;
- il **processo di trasferimento delle funzioni agli enti locali**, sono in via di completamento le operazioni di trasferimento ai vari enti dei beni immobili strumentali all'espletamento delle funzioni trasferite. Sono state attivate, in via generale, le procedure di consegna provvisoria dei beni immobili agli Enti interessati, mentre per il trasferimento formale dei titoli di proprietà occorre risolvere alcune problematiche ipocatastali;
- le **strutture zootecniche** passate alla Regione in conformità alla LR n. 22/2001, per le quali è in via di completamento il processo di trasferimento delle strutture e dei relativi terreni di pertinenza ai comuni territorialmente interessati (Cascia, Preci, Sant'Anatolia di Varco, Cerreto di Spoleto, Norcia);
- il **patrimonio agroforestale**, per cui si confermano gli interventi di valorizzazione e dismissione. Nel corso del 2008 per le **aziende agrarie** è proseguita l'attuazione delle scelte del Programma di valorizzazione patrimoniale che prevedono l'alienazione dei beni ai concessionari. Per quelle non optate verranno attivate le procedure per il rinnovo delle concessioni secondo quanto previsto dal piano attuativo 2008. Per i **fabbricati rurali** non funzionali allo svolgimento di attività agricola si prevedono ulteriori interventi specifici di valorizzazione anche con il coinvolgimento delle comunità montane territorialmente competenti.

Per quanto riguarda i **beni non ancora venduti** (edifici rurali, terreni marginali, altri immobili) prosegue il percorso di individuazione dei processi di vendita ritenuti più idonei in funzione delle esperienze pregresse e degli scenari del mercato immobiliare.

Le procedure di alienazione e valorizzazione valuteranno le opportunità di mercato e prevederanno la possibilità di alienazioni dei singoli cespiti o di più cespiti attraverso microsistemi.

Anche per il 2009 proseguiranno complessivamente le **attività finalizzate a ottimizzare la redditività degli immobili** individuando quelli da alienare e/o mettere a reddito e rideterminando e allineando i canoni ai valori di mercato.

Per quanto riguarda le **politiche di razionalizzazione delle sedi e uffici regionali** si evidenzia che nel corso del primo semestre del 2008, gli uffici della sede di Terni di via Saffi hanno trovato un utile collocamento presso il CMM (Centro Multimediale di Terni S.p.A.) e a Palazzo Gazzoli; per Perugia proseguiranno le attività di individuazione di soluzioni idonee che permettano **la realizzazione di un polo unico**.

Per i beni **ex ANAS** oggetto di trasferimento dallo Stato alle Regioni non è stato ancora perfezionato il decreto di trasferimento definitivo con individuazione catastale e consistenza dei beni immobili da acquisire al patrimonio della Regione; con il trasferimento verranno **messe in atto le azioni** in linea con quanto definito negli strumenti pluriennali e annuali di programmazione delle politiche patrimoniali. Relativamente ai beni **ex FCU**, invece, è stato emanato il decreto di trasferimento e gli stessi sono stati acquisiti al demanio regionale. Per i beni FCU, in linea con il piano attuativo 2008, sono previsti interventi differenziati in relazione alla natura dei differenti beni.

Infine, sono state avviate e proseguiranno anche nel 2009 specifiche azioni di valorizzazione o rinnovo delle concessioni rispetto ai **beni da utilizzare per finalità pubbliche condivise** (sociali, sanitarie, educative...).

Per quanto riguarda il **ricorso al mercato finanziario**, va ricordato in primo luogo che la Regione ha provveduto nel corso degli anni ad una progressiva ristrutturazione del proprio debito, pervenendo ad una sua stabilizzazione con effetti positivi sul fronte della spesa per interessi passivi su mutui e prestiti contratti. Un ulteriore

Riduzione in prospettiva del ricorso al mercato finanziario

ristrutturazione dello stesso non è ipotizzabile, anche alla luce delle mutate tendenza di mercato.

Il ricorso al mercato è stato mantenuto su livelli prossimi ai 56 milioni di euro negli ultimi anni, e per esso occorre iniziare, in un'ottica di medio termine, un'opera di riduzione del medesimo, alla luce di un accurata selezione dei fabbisogni.

