



Regione Umbria
Giunta Regionale

Schema di Documento annuale
di programmazione
della Regione Umbria
2012-2014

INDICE

Capitolo 1

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

- 1.1 *Il quadro congiunturale dell'economia internazionale « 1*
- 1.2 *L'economia italiana e l'azione del Governo nazionale « 4*
- 1.3 *Gli effetti della manovra del governo sulla finanza regionale..... « 8*
- 1.4 *Tendenze e prospettive per l'economia dell'Umbria« 12*

Capitolo 2

Gli indirizzi e gli obiettivi della programmazione regionale « 21

- 2.1 *Riforma della Pubblica Amministrazione e semplificazione amministrativa.....« 24*
- 2.2 *Politiche per la competitività e la sostenibilità ambientale
del sistema economico regionale.....« 30*
- 2.3 *La riforma del sistema sanitario e il nuovo welfare regionale« 61*
- 2.4 *La nuova stagione di programmazione comunitaria « 72*

Capitolo 3

Gli indirizzi di programmazione finanziaria « 77

- 3.1 *Le risorse per l'assistenza sanitaria e per gli interventi sul sociale.....« 82*

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

1.1 Il quadro congiunturale dell'economia internazionale

La seconda metà del 2011 ha definitivamente sancito a livello mondiale, la fine del breve "*ciclo di ripresa*" dopo la grande crisi del biennio 2008/2009. La maggioranza degli indicatori macroeconomici e degli indici anticipatori evidenzia la forte probabilità di recessione in Usa e in Europa, alimentando i timori del **double dip**, ovvero un ritorno in recessione con saldi ancor più negativi rispetto al primo periodo di crisi. Questo perché quel poco di ripresa che si è verificata è stata alimentata da iniezioni di gran quantità di liquidità (il cosiddetto *quantitative easing*) da parte delle banche centrali – in particolare la Federal Reserve - per acquistare titoli di Stato, contenendone i rendimenti e gonfiandone il valore. Si è favorito così il ricorso al debito e si è generato un effetto ricchezza per cercare di contrastare il ciclo negativo. Una strategia che alimenta effetti indesiderati sui mercati mondiali delle materie prime e soprattutto non incide sugli squilibri strutturali, rischiando di non essere sufficiente neppure in un'ottica congiunturale.

**I timori di un
double dip a
livello
internazionale...**

Un primo punto è quello relativo al necessario – anche se lungo e faticoso - processo di *deleveraging*, ovvero la riduzione dell'enorme indebitamento privato; per troppi anni infatti, in particolare nelle economie anglosassoni, la funzione del risparmio è stata sostituita dalla concessione di credito, generando la **progressiva finanziarizzazione** di gran parte dell'economia occidentale, mentre in una economia sana è il risparmio a "finanziare" l'investimento di capitale, generando quell'incremento congiunto di produttività e capacità produttiva che fornisce posti di lavoro e crescita dei salari. Un aumento strutturale e continuativo del livello di risparmio è una condizione imprescindibile per far ripartire il sentiero di sviluppo.

La crisi del debito sovrano interessa in particolare i Paesi dell'Eurozona, con conseguenze particolarmente negative per l'Italia, e deriva in buona parte di tali dinamiche, alle quali si uniscono gli squilibri e le rilevanti modificazioni del tessuto industriale europeo che l'istituzione della moneta unica ha determinato in questi anni, aggravati dal mancato procedere del processo di integrazione economica e politica dell'Unione. Le invocazioni ad un generalizzato restringimento dell'area

di intervento (e di spesa) del pubblico – anche per quei Paesi che non presentano particolari squilibri sul versante della tenuta dei conti pubblici – potrebbero alla fine rischiare di fare più male che bene al sistema economico mondiale.

Occorre considerare quanto ancora possa durare la crisi, e capire quanto essa agisca sulla redistribuzione della ricchezza e anche concepire politiche che permettano di innescare nel medio termine una ripresa duratura e sostenibile. La crescita economica degli ultimi anni è avvenuta attraverso il taglio dei costi, il trasferimento delle produzioni nei Paesi emergenti, gli arbitraggi fiscali e regolatori tra legislazioni diverse. Un processo che ha congelato i salari reali e aumentato la disoccupazione nelle economie UE e USA. Nei 34 Paesi dell'Ocse i disoccupati sono 44 milioni, e considerando i lavoratori part-time, i dipendenti sottoposti a sospensioni lunghe dall'attività e "scoraggiati" (coloro i quali non hanno più cercato lavoro negli ultimi tempi), i posti che mancano nell'area Ocse si aggirerebbero attorno ai 100 milioni.

Ne deriva una sorta di "paradosso marxiano" della sovrapproduzione: il sistema ha fatto investimenti per sfornare una quantità di prodotti superiore alla sua capacità di consumo. Per tale motivo i governi dovrebbero porre in cima all'agenda dei lavori anche il tema dell'occupazione, non solo il deficit dei conti pubblici.

Per uscire dalla crisi, oltre ad un robusto aumento del tasso di risparmio, è quindi necessario anche che riparta il **meccanismo investimento-accumulazione-produzione-lavoro-consumo**. Vanno promosse le condizioni per l'affermarsi di nuovi *driver* di sviluppo, che non possono non essere coerenti con una visione fortemente qualificata in senso ecologico/ambientalista (lucida in tal senso è la strategia di lungo periodo della Germania). I paesi che possono approvvigionarsi a bassi costi sui mercati dovrebbero sostenere la domanda globale, trainando la ripresa, invece di rinchiudersi in egoismi e miopi arroccamenti.

L'Unione Europea si gioca in questo frangente storico le sue chance di affermarsi come uno dei grandi protagonisti della scena globale. Essenziale, a tal fine, risulta il superamento della pericolosa *impasse* determinata dalla crisi del debito sovrano e, di conseguenza, dell'euro. Per circa un decennio l'euro ha portato alla riduzione e alla convergenza dei tassi di interesse dando un forte impulso verso disponibilità di credito in tutta Europa. I governi nazionali si sono goduti il bonus del minor costo del debito, senza però fare il successivo passo, ovvero imboccare la strada di una convergente strategia di politica economica comune; si sono così acuite le differenze tra i paesi dell'Unione, quelli che crescono in modo equilibrato, ed altri che o sono

...la crisi del
debito sovrano
in Europa...

cresciuti ma alimentando gravi squilibri (Grecia, Spagna, Irlanda) o che non sono cresciuti affatto (Portogallo ed Italia).

L'esplosione della crisi ha provocato un rapido **peggioramento dei conti pubblici** in tutti i Paesi, aumentando l'attenzione dei contribuenti verso i "costi" della spesa pubblica ed alimentando la tentazione di sbarazzarsi dei cosiddetti "deficit sinner", i peccatori del deficit. Negli ultimi mesi la situazione è decisamente peggiorata, e a Grecia e Spagna si è aggiunta anche l'Italia, ed il rischio di contagio – alla luce delle interrelazioni esistenti – può estendersi anche a tutti gli altri Paesi dell'eurozona.

La crisi europea è molto complessa, per le rilevanti implicazioni di tipo "tecnico" e finanziario (haircut dei bond greci al 60%, l'Efsf e ricapitalizzazioni bancarie; ruolo della BCE, riforma dei trattati). Si tratta però soprattutto di questioni di natura "politica", che giocheranno un ruolo determinante nei futuri assetti politici non solo dell'Europa, ma dell'intera comunità internazionale, con profondi riflessi anche sulla struttura e sulla governance dei mercati finanziari.

È difficile prevedere quali potranno essere gli assetti futuri, e sono purtroppo possibili scenari di estensione dei rischi di insolvenza per gli Stati più grandi e "nevralgici". Numerose simulazioni anche recenti mostrano però che puntare sull'euro e su **una maggiore unione "economica" dei paesi europei** è l'unico rimedio.

Per questo sembra ormai inevitabile – anche se comunque non è scontato - che l'approccio e la politica dell'Europa si indirizzi verso un più stringente coordinamento delle politiche economiche; va in tal senso l'intesa per un patto fiscale del vertice di dicembre 2011 a Bruxelles, anche se con il prezzo doloroso di una divisione con alcuni paesi dell'Unione non compresi nell'Eurozona. Ma il rischio da evitare è che agli Stati Uniti d'Europa (o a qualcosa di simile) se ci si arriverà, ci si arrivi male, non come risultato finale di un processo di integrazione e convergenza condiviso e democraticamente appoggiato dai popoli, ma in modo forzato, in un clima emergenziale, sotto l'egida di una Germania per altri versi recalcitrante che acconsentirebbe solo per evitare mali peggiori, e soprattutto con un mix squilibrato tra esigenze di rigore e controllo dei debiti e stimoli alla crescita, allo sviluppo e all'occupazione.

Per questo serve da un lato una **grande consapevolezza** da parte delle classi dirigenti dei diversi paesi europei, nonché una loro forte credibilità rispetto alle pubbliche opinioni, per metterli in grado di proporre ai cittadini d'Europa un percorso - non semplice e anche doloroso - di "virtuosità" e di convergenza nel solco dello "spirito europeo" che ha sempre guidato i momenti positivi di svolta della storia del nostro continente dal dopoguerra ad oggi.

...e il destino
dell'Euro

1.2 L'economia italiana e l'azione dei Governi nazionali

In termini meramente congiunturali, l'economia italiana ha subito più degli altri i contraccolpi della crisi 2008-2009, reagendo più lentamente nel 2010; anche la spinta iniziale del 2011 si è ormai esaurita, come mostra lo sfavorevole andamento della produzione industriale ed il peggioramento del clima di fiducia delle imprese e dei consumatori.

Il problema Italiano riguarda in particolare la **bassa produttività** e dunque un sentiero di crescita perennemente basso, andamento che ha enfatizzato il rilevante peso del debito pubblico italiano, con gli oneri per il servizio del debito che tendono a superare, in percentuale, il tasso di crescita del Pil. Il tutto in uno scenario in cui l'Italia ha la necessità di reperire entro dicembre 2012 circa 560 miliardi di euro in titoli di Stato.

Ed è stata proprio la nostra cronica incapacità di crescere, unita alla sottovalutazione del problema da parte del governo nazionale per tutto il periodo 2008-2011 e quindi di implementare ed attuare politiche che favoriscano la crescita, la vera ragione dell'esplosione del "caso Italia" e dell'attacco speculativo a cui è stato sottoposto il nostro Paese.

Emblematico, in tal senso, è il percorso che ha portato – con numerose riscritture – all'approvazione dei provvedimenti legislativi dell'estate 2011, con la manovra elaborata prima a luglio e poi – con l'esplosione dell'attacco speculativo contro i titoli di Stato italiani – alla "manovra di ferragosto" e successivamente anche con la Legge di stabilità.

Il "caso
'Italia' ...

Un complesso di manovre che, se si eccettuano alcune misure – comunque tardive e non sufficienti, scritte "sotto dettatura" da parte delle istituzioni europee – è risultata **marcatamente depressiva**, scaricandosi sul reddito reale delle famiglie riducendo ulteriormente, rispetto allo scenario tendenziale, la già poco brillante domanda di consumi.

Da ciò è scaturito l'atteggiamento delle autorità europee di forte stimolo all'Italia per una decisa inversione di rotta, nonché l'invio di ispettori del Fondo Monetario Internazionale e, successivamente, la nascita del nuovo governo guidato dal professor Mario Monti, che – preso atto della situazione - ha immediatamente varato un'ulteriore manovra correttiva dei conti pubblici, introducendo in essa anche primi elementi volti a favorire una ripresa del sentiero di sviluppo.

Nel complesso, la manovra varata dal nuovo governo nazionale – con l'obiettivo di raggiungere il pareggio di bilancio nel 2013 - ammonta a 34,4 miliardi di euro, includendovi i 13,1 miliardi attesi dall'aumento di

due punti delle aliquote Iva del 10 e 21% in programma da settembre 2012, un valore che sale a 37,8 miliardi nel 2014.

La correzione è diretta per 20,1 miliardi nel 2012 alla riduzione del deficit (che salgono a 21,3 miliardi nel 2013 e a 21,4 miliardi nel 2014), mentre le risorse aggiuntive sono destinate a sostenere la crescita; si tratta per gran parte di minori entrate tra cui la piena deducibilità dell'Irap ai fini Ires e Irpef (per la componente costo del lavoro), compensate anche dall'aumento dell'Iva.

Tab. n. 1 – Quadro programmatico di finanza pubblica nei documenti del Governo (*valori in percentuale del PIL*)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Indebitamento netto	-5,4	-4,6	-3,8	-2,5	-1,3	1,1
Avanzo(Saldo) primario	-0,8	-0,1	1,0	3,4	4,9	5,2
Interessi	4,6	4,5	4,9	5,8	6,1	6,2

N.B. I dati includono gli effetti della manovra di bilancio 2012-2014, varata nei mesi di luglio e agosto 2011

Fonte: Relazione al Parlamento su effetti correzione obiettivi manovra finanziaria, Ministero dell'Economia e delle Finanze, dicembre 2011

Una parte consistente della manovra riguarda **nuove entrate fiscali**: 11 miliardi sono stimati rivenire dal “pacchetto casa”, un apporto altrettanto significativo è atteso anche dal rincaro delle accise e dell'Iva sui carburanti (4,8 miliardi nel 2012 al netto del credito d'imposta per l'autotrasporto che vale un miliardo di euro). Vi sono poi l'imposta di bollo sugli strumenti finanziari e quella sui capitali scudati, per le quali la Ragioneria dello Stato stima un maggior gettito per, rispettivamente, 1,04 e 1,09 miliardi di euro nel 2012.

Inoltre – ed è rilevante anche ai fini dei bilanci delle amministrazioni regionali – va ricordato l'effetto dello sblocco delle addizionali regionali Irpef, predisposto per compensare i tagli ai trasferimenti; la stima ammonta a circa 2,2 miliardi a livello nazionale a partire dal 2012. Completa il quadro la nuova clausola di salvaguardia che il governo ha inserito nel decreto, in sostituzione della modalità di copertura della delega fiscale predisposta dal precedente esecutivo. La relazione tecnica chiarisce che il prospettato incremento dell'Iva garantirà maggiori entrate di 3,2 miliardi nel 2012, di 13,1 miliardi nel 2013 e 16,4 miliardi nel 2014.

L'addizionale sul bollo auto coinvolge le vetture di cilindrata superiore ai 185 kw e garantirà nel 2012 circa 168 milioni. Altri 200 milioni sono attesi dalla stretta sulle imbarcazioni, mentre dagli aeromobili privati è previsto un gettito di 85 milioni l'anno. Nel totale dalla stretta fiscale sui beni di lusso è atteso un maggior gettito di circa 500 milioni.

Per quanto riguarda i **tagli di spesa**, gran parte dei risparmi attesi deriva dalla riforma previdenziale e al nuovo intervento a carico delle

autonomie locali. In totale si tratta di 1,8 miliardi in ciascuno degli anni del triennio. I risparmi attesi, in termini di minor spesa pensionistica al lordo del fisco, sono 3,85 miliardi nel 2012 (al netto del fisco 2,89 miliardi) e 6,7 miliardi rispettivamente nel 2013 e nel 2014 (al netto del fisco 4,9 miliardi), oltre 6,6 miliardi nel 2015 (4,8 miliardi al netto del fisco).

La soppressione di enti e organismi pubblici (Inpdap ed Enpals) garantirà risparmi per 20 milioni nel 2012, 50 milioni nel 2013 e 100 nel 2014. Nella relazione tecnica si segnala anche, ma sotto forma di maggiori spese definite indifferibili, lo stanziamento di 700 milioni che servirà a prorogare le missioni di pace nel secondo semestre 2012.

Gli interventi cosiddetti “**per la crescita**” fanno lievitare l'entità lorda della manovra, nell'aspettativa che possano propiziare effetti propulsivi sul fronte dello sviluppo. In primo luogo, le nuove misure fiscali per premiare la formazione di capitale proprio da parte delle imprese (Ace): la stima di minor gettito è di 950,5 milioni nel prossimo anno, di 1,4 miliardi nel 2013, 2,9 miliardi nell'anno successivo. Quanto agli effetti della deducibilità dell'Irap sulla quota lavoro dall'Ires e dall'Irpef, si prevede una perdita di gettito di 1,4 miliardi nel 2012, 1,9 miliardi nel 2013 e di poco più di 2 miliardi nel 2014.

La manovra è complessivamente molto severa e con un ulteriore impatto recessivo, soprattutto perché arriva dopo numerosi provvedimenti correttivi già varati nel corso del 2011. Essa, pur contenendo anche alcuni importanti segnali di discontinuità – quali ad esempio la riduzione del costo del lavoro, anche se utilizzando un mezzo indiretto quale la riduzione dell'Irap, ed un primo accenno di tassazione su beni patrimoniali delle persone più abbienti – presenta ancora criticità sul versante dell'equità, soprattutto considerando il provvedimento di deindicizzazione degli assegni pensionistici, nonché una maggiore efficacia della lotta all'evasione fiscale, con strumenti quali la tracciabilità del denaro e le rilevazioni dei patrimoni.

Ma soprattutto, oltre agli indispensabili ulteriori interventi correttivi che il nuovo governo ha immediatamente varato, è necessaria **una complessiva strategia di rilancio del Paese**, che passi per alcune importanti riforme strutturali – a partire ad esempio dalle liberalizzazioni - che consentano di recuperare l'indispensabile fiducia internazionale sulla capacità del nostro Paese di invertire la rotta del declino, nonché agire in sede europea per contrastare le politiche deflazionistiche che stanno incartando l'intero processo di integrazione dell'Europa.

In questo contesto, elaborare uno scenario di previsione è particolarmente complesso. Quello elaborato per l'economia italiana

(cfr. tab. n. 2), in analogia con le recenti previsioni di alcuni importanti istituti di ricerca - sconta un deciso peggioramento del quadro congiunturale.

Tab. n. 2 - Scenario di previsione 2010-2014 – Italia

Variazione % rispetto anno precedente a prezzi costanti 2000, salvo diversa indicazione.

	2010	2011	2012	2013	2014
Prodotto interno lordo	1,3	0,6	-0,3	0,6	0,9
Spesa per consumi finali delle famiglie	1,0	0,7	-0,3	0,4	0,6
Investimenti fissi lordi	2,5	1,0	-0,8	1,0	1,9
Valore aggiunto ai prezzi base	1,5	0,7	-0,3	0,7	0,9
- Agricoltura, Silvicoltura e Pesca	1,0	1,0	-0,5	0,7	0,8
- Industria in senso stretto	4,8	1,1	-0,7	1,1	1,3
- Costruzioni	-3,4	-0,5	-1,4	0,3	1,3
- Servizi	1,0	0,8	-0,2	0,6	0,7
Tasso di disoccupazione	8,5	8,	8,5	8,5	8,2
Tasso di occupazione (*)	38,1	41,4	41,4	41,3	41,3
Tasso di attività (*)	41,6	38,1	37,9	37,8	37,9

(*) Calcolati sul totale della popolazione presente totale

Fonte: Scenario di previsione della Regione Umbria su modello Prometeia, dicembre 2011

In particolare, il Pil italiano salirebbe dello 0,6% nel corso di quest'anno per poi scivolare in territorio negativo nel 2012; le stime incorporano il peggioramento degli indicatori congiunturali e di quelli anticipatori, la diffusa incertezza, gli effetti recessivi delle manovre di aggiustamento dei conti pubblici e l'atteso rallentamento degli scambi internazionali. Lo scenario presentato potrebbe subire **ulteriori peggioramenti** – come sembrano mostrare le ultime stime sul Pil trimestrale dell'Istat e le previsioni di alcuni istituti di ricerca come il centro Studi di Confindustria – anche andando, per il 2012, ad una riduzione superiore all'1%.

È quindi stimato un significativo **rallentamento della domanda interna**, sul versante delle famiglie – che vedono ridursi il reddito disponibile reale – e su quello delle imprese, sia per la scarsa redditività prevista che per il peggioramento delle aspettative. Il rallentamento raffredda anche la ripartenza della domanda di lavoro, con un quadro dell'occupazione che si manterrebbe sostanzialmente stabile – al netto del forte peso delle persone in cassa integrazione.

**...e la necessità
di una nuova
stagione di
sviluppo**

La crisi italiana è oramai ad un punto di rottura. Esiste un serio problema globale ma insieme - e ancora prima - uno specifico, serissimo problema italiano che riguarda in primo luogo la credibilità dell'intera classe dirigente. L'Italia certo non può lasciar correre il deficit né disimpegnarsi sulla riduzione del debito, ma rischia anche “la recessione prettamente sociale” se non riuscirà a riorientare il risparmio privato dai deludenti impieghi finanziari verso gli investimenti

nell'economia reale attraverso la leva della politica industriale. E la domanda interna non parte se, in attesa di poter alzare i salari, non si usa con coraggio la leva fiscale. È necessaria una diversa politica economica e di bilancio, che sappia affrontare i nodi cronici e valorizzare il rilevante patrimonio produttivo del Paese.

1.3 Gli effetti delle manovre del governo sulla finanza regionale

Una questione che merita uno specifico approfondimento riguarda gli **effetti sui livelli di governo territoriali**, della politica di correzione dei saldi di finanza pubblica del Governo, come delineata con la manovra del 2010 e nelle due manovre di luglio e ferragosto.

Considerando infatti anche la riduzione del finanziamento previsto per il Servizio sanitario nazionale, sul comparto delle Regioni pesa oltre il 50% dei tagli di spesa previsti dalle tre manovre, mentre sul totale della spesa esse rappresentano poco più del 20%.

Per fare due esempi significativi, il delicato settore del Trasporto pubblico locale era passato per effetto delle manovre del precedente governo, da una dotazione nazionale di 1,9 miliardi di euro a meno di 500 milioni. Le risorse per il sistema sanitario sono state ridotte in modo insostenibile, soprattutto per quelle realtà, come l'Umbria, che hanno da tempo intrapreso un sentiero virtuoso ed hanno quindi di fatto esaurito i margini per la "razionalizzazione" della spesa.

Tab. n. 3 - Concorso delle Regioni alle manovre di rientro – Valori espressi in milioni di euro

Oggetto	Totale Regioni			
	2011	2012	2013	2014
Fondo sanitario-(DL 78+DL 98+ DL138)	-1.418	-1.732	-2.500	-5.500
Patto di stabilità interno -(DL 78+98+138)	-5.500	-8.020	-9.100	-9.100
Trasferimenti erariali - DL 78	-4.000	-4.500	-4.500	-4.500
TOTALE EFFETTI MANOVRE	-10.918	-14.252	-16.100	-19.100

Fonte: Elaborazioni Regione Umbria, Direzione Risorsa Umbria. Federalismo, Risorse finanziarie, umane e strumentali

Più in particolare, le conseguenze più significative a partire dal 2011, delle manovre estive di contenimento del governo sul bilancio della Regione Umbria sono le seguenti:

Minori risorse per l'Umbria

- riduzione delle risorse previste per la sanità regionale;
- inasprimento delle regole del patto di stabilità interno
- tagli di trasferimenti dal bilancio dello Stato

Per la Regione Umbria tali provvedimenti comportano e comporteranno complessivamente e per il periodo 2011-2014, **minori risorse** pari a:

- **243** milioni per il 2011
- **305** milioni per il 2012
- **332** milioni per il 2013
- **380** milioni per il 2014
-

Tab n. 4 - Concorso delle Regioni alle manovre di rientro – Valori espressi in milioni di euro

Oggetto	Regione Umbria			
	2011	2012	2013	2014
Fondo sanitario-(DL 78+DL 98+ DL138)	-24	-28	-40	-88
Patto di stabilità interno -(DL 78+98+138)	-115	-160	-175	-175
Trasferimenti erariali - DL 78	-104	-117	-117	-117
TOTALE EFFETTI MANOVRE	-243	-305	-332	-380

Fonte: Elaborazioni Regione Umbria, Direzione Risorsa Umbria. Federalismo, Risorse finanziarie, umane e strumentali

Per quanto riguarda le **risorse per il sistema sanitario** le manovre del Governo hanno determinato:

- la riduzione del Fondo Sanitario Nazionale 2011 e 2012 per farmaceutica e personale (1.018 milioni di euro nel 2011 e 1.732 milioni di euro nel 2012);
- il mancato rifinanziamento tickets nel 2011 (381,5 milioni di euro);
- la riduzione dei livelli previsti di dotazione del Fondo Sanitario Nazionale (2,5 miliardi di euro per il 2013 e 5,0 miliardi di euro per il 2014)

Tab 5 - Minori risorse alla regione Umbria per effetto riduzione trasferimenti erariali - Valori espressi in milioni di euro

Settore	Importo
Trasporto pubblico locale	28
Imprese e mercato del lavoro	13
Salute umana e veterinaria	1
Agricoltura	6
Viabilità	25
Ambiente e qualità dell'aria	8
Borse di studio e prestiti d'onore	4
Politiche sociali-Famiglia-Giovani	6
Edilizia residenziale agevolata	11
Fondo affitti	2
Edilizia sanitaria pubblica	9
Turismo	2
OOPP e Sicurezza sul lavoro	1
Altri	1
Totale	117

Fonte: Elaborazioni Regione Umbria, Direzione Risorsa Umbria. Federalismo, Risorse finanziarie, umane e strumentali

**Inasprimento
vincoli del Patto
di stabilità**

Per quanto riguarda le risorse dal bilancio dello Stato per **funzioni conferite e delegate e di altri settori** (ambiente; trasporto pubblico locale su ferro; viabilità; incentivi alle imprese; demanio idrico; opere pubbliche; agricoltura; politiche sociali; borse di studio; politiche per la famiglia; edilizia residenziale agevolata; non autosufficienza), il DL 78/2010 ha **"azzerato"**, i trasferimenti, per un importo di 117 milioni di euro su un totale di risorse finanziarie che, al netto di quelle obbligatorie, ammonta a circa 230 milioni, con conseguenze molto pesanti sull'operatività di molti settori d'intervento della regione.

Inoltre, le manovre del governo nazionale hanno comportato un **forte inasprimento dei limiti e vincoli del Patto di stabilità** per le Regioni restringendo le possibilità di pagamento (e di impegno), che potranno compromettere la realizzazione di diversi interventi e la stessa complessiva programmazione regionale. Per la Regione Umbria infatti tali nuove regole significheranno **minore possibilità di pagamenti** per circa 115 milioni nel 2011 rispetto al 2010, di ulteriori 45 nel 2012 rispetto al 2011 e di ulteriori 15 nel 2013 rispetto al 2012.

**Tab. n. 6 - "Tetto" pagamenti Regione Umbria
(milioni di euro) in base a Patto Stabilità**

2010	2011	2012	2013	2014
707	592	547	532	532

Fonte: *Elaborazioni Regione Umbria, Direzione Risorsa Umbria. Federalismo, Risorse finanziarie, umane e strumentali*

Peraltro gli effetti sono al momento di difficile quantificazione in quanto dipenderanno dall'applicazione dei criteri di virtuosità. Ciò, infatti, potrebbe determinare conseguenze fortemente negative per quegli enti non virtuosi che dovranno farsi carico anche del "concorso" degli enti virtuosi.

Infine, non va dimenticato che le manovre del governo nazionale prevedono inoltre le riduzioni delle dotazioni finanziarie dei Ministeri che potrebbero avere negative ripercussioni (al momento non quantificabili) sui bilanci delle Regioni; in particolare:

- riduzione stanziamenti di spesa dei Ministeri di 7 miliardi per il 2012, 6 per il 2013 e 5 per il 2014 (art. 10, commi da 1 a 5, del DL 98/2011 e art. 1, commi 1 e 2, del DL 138/2011);
- definanziamento di autorizzazioni di spesa statali non impegnate nel rendiconto generale dello Stato negli anni 2008/2009/2010 (art. 10, commi da 7 a 10, DL 98/2011);
- revoca finanziamenti assegnati dal Cipe (art. 32, commi da 2 a 4, DL 98/2011);

La legge di stabilità 2012 (legge 183/2011), tra le altre cose, ha **ridotto dal 25 al 20% la capacità di indebitamento** delle Regioni. Tale riduzione comporta per l'Umbria – tenuto conto dei mutui già contratti e di quelli già autorizzati per la copertura dei bilanci pregressi (dal 2006 al 2011) – **la quasi totale saturazione della propria capacità di indebitamento e l'impossibilità, quindi, di prevedere, a partire dal 2012, mutui/prestiti a pareggio del bilancio.**

Ciò significa, oltre che l'azzeramento di investimenti futuri, anche il blocco e interruzione di quelli già programmati con evidenti ripercussioni per quegli atti e interventi già approvati.

Tale "inopinato" provvedimento statale rappresenta un ulteriore "colpo" alla finanza territoriale generale e regionale in particolare, in considerazione del fatto che, colpendo in maniera immotivata la capacità di indebitamento degli enti territoriali (Regioni e Enti Locali), nella considerazione (sbagliata) che vede il debito come un "mostro" da abbattere, di fatto limita enormemente possibilità ulteriori di sviluppo al paese.

Le Regioni e gli Enti Locali, infatti, a differenza dello Stato possono indebitarsi (tramite mutui e prestiti) solo per finanziare spese di investimento che significa interventi sulla viabilità, sull'edilizia residenziale, sulle opere pubbliche.

Da ultimo, il **provvedimento "Salva Italia"** del Governo Monti (decreto legge 201/2011), ha, in parte, recuperato i "tagli" al trasporto pubblico ferroviario di cui si è detto in precedenza, portando le risorse a 1,6 miliardi di euro, che restano comunque ancora insufficienti rispetto alle necessità nazionali pari a 1,9 miliardi, come sopra specificato.

Il decreto "Monti", inoltre, ha innalzato, per tutto il territorio nazionale, l'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef (dallo 0,9% al 1,23%) a compensazione della riduzione di risorse da destinare al finanziamento del servizio sanitario nazionale.

Si tratta, com'è evidente, di numeri imponenti, da cui derivano **pesanti impatti sociali e sulle prospettive di crescita e di sviluppo** e soprattutto una notevole riduzione delle possibilità di intervento dell'amministrazione regionale. Si tratta di un dato oggettivo, al quale, in ogni caso, non sarà possibile porre completo rimedio neppure con i considerevoli sforzi che l'amministrazione regionale comunque ha già realizzato e che realizzerà nel corso del 2012 e dei prossimi anni, che quindi influenzeranno pesantemente il sentiero di sviluppo dell'economia regionale e l'attività di programmazione della Regione nei prossimi anni.

1.4 Tendenze e prospettive per l'economia dell'Umbria

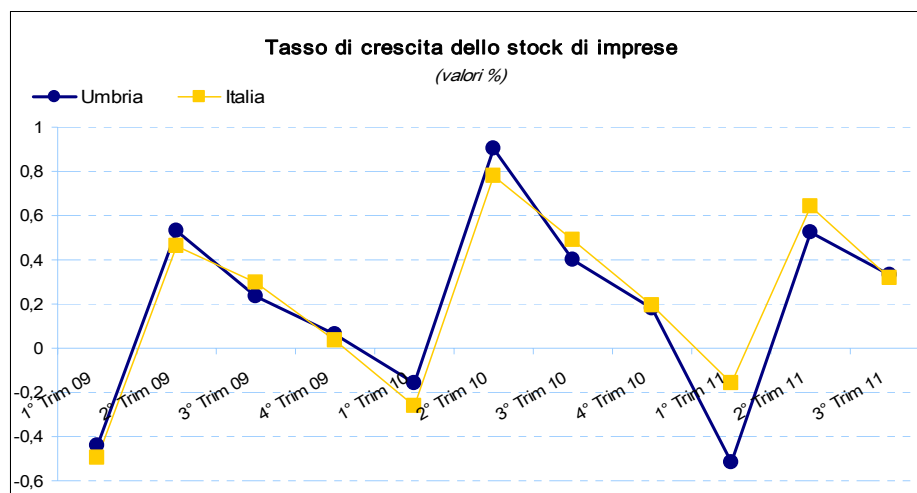
In questo quadro molto complesso si muove, dentro la crisi strutturale del sistema Paese Italia, l'Umbria. Purtroppo, anche in questo caso, le ombre tendono a prevalere sulle luci.

Peggiorano gli indicatori congiunturali

La struttura dell'Umbria, sia della propria base produttiva – dove molto rilevante è il ruolo della microimpresa che lavora spesso in subfornitura per aziende esterne alla regione - che della sua base occupazionale, nel quale un peso superiore alla media nazionale è occupato da contratti a tempo determinato e a forme di lavoro “precario”, ha pagato un **prezzo elevato** alla negativa fase congiunturale: nella fase acuta della crisi l'Umbria ha registrato una perdita di prodotto superiore a quella del Paese.

Dopo la timida ripresa del 2010, i principali indicatori disponibili sono nuovamente tornati a peggiorare, a volte in misura anche superiore alla media italiana.

Dal mondo della **produzione** non arrivano segnali incoraggianti. Infatti, il tasso di crescita dello stock di imprese, mostra per i primi nove mesi del 2011 una crescita delle cessazioni, circa 579 unità in più rispetto allo stesso periodo del 2010, e una lieve flessione delle nuove iscrizioni.

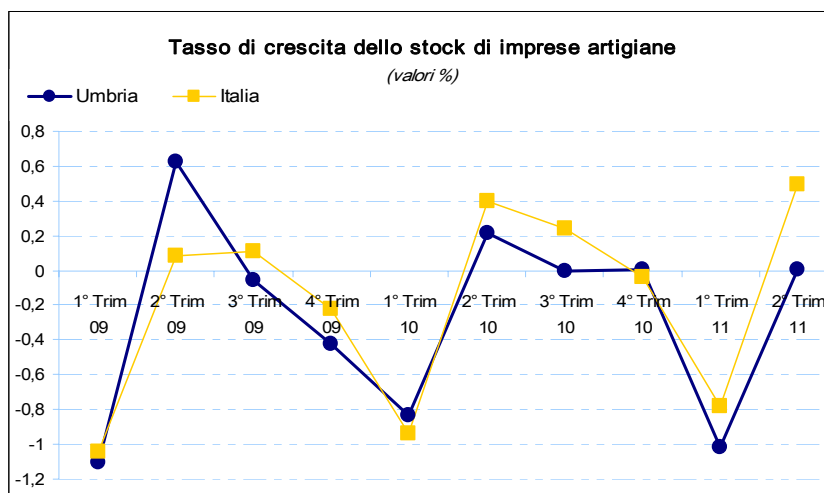


Fonte: Elaborazione Servizio Programmazione strategica generale su dati Movimprese

Pur restando positivo, il saldo tra nuove iscrizioni e cessazioni si riduce significativamente (-70%) passando, a settembre 2011, da 1090 a 323 unità, un andamento che si rileva, anche se in misura meno significativa, a livello nazionale: il saldo positivo si è ridotto infatti di circa il 19%. Se si analizza l'andamento trimestrale del tasso di crescita dello stock, si rileva che nel periodo giugno-settembre 2011, il valore

rilevato è tornato a scendere sia in Umbria sia a livello nazionale attestandosi, rispettivamente, a +0,33% e +0,32%.

Il mondo delle imprese artigiane sembra permanere in una fase di stagnazione, con un tasso di variazione dello stock che in questo ultimo trimestre si attesta in Umbria a +0,13% contro un +0,10% dell'Italia. Dall'inizio dell'anno il saldo tra iscrizioni e cessazioni si è attestato a -215 unità, un valore frutto soprattutto di una significativa riduzione delle nuove iscrizioni. Un lieve peggioramento (anche se l'Umbria si mantiene con dati migliori della media nazionale) si registra anche per i dati relativi all'insolvency ratio, così come emerge una tendenza sempre più diffusa tra molti fornitori ad applicare termini di pagamento più "stringenti" alle imprese, acuendone le difficoltà sul versante della liquidità.



Fonte: Elaborazione Servizio Programmazione strategica generale su dati Movimprese

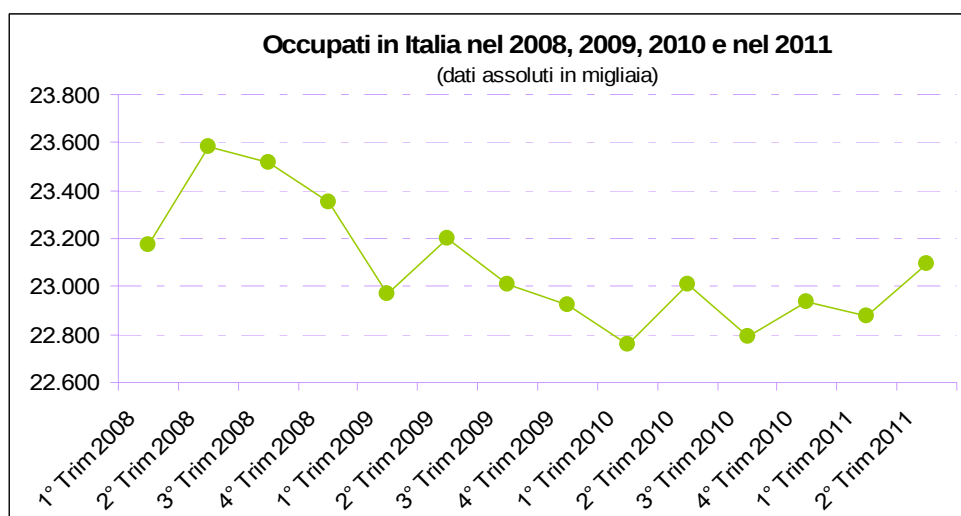
Per quanto riguarda l'**export**, dopo un 2010 caratterizzato da una buona ripresa del dato regionale (che però, al netto del settore siderurgico, risultava inferiore al dato nazionale), i primi nove mesi del 2011 mostrano un deciso rafforzamento della dinamica dell'Umbria con un incremento annuo pari al +14,9%, superiore al dato nazionale fermo a +13,5%. Considerando il dato al netto del settore metalli, la variazione annua dell'export umbro scende a +12,8%, inferiore alla media nazionale, ma comunque migliore rispetto al dato complessivo di regioni come il Veneto (+12,4%), il Friuli Venezia Giulia (+10,1%) e le Marche (+10,4%), regioni decisamente *export oriented*.

A livello di consumi, l'indicatore delle prime immatricolazioni di autovetture mostra nel periodo gennaio/ottobre 2011 andamenti

dell'Umbria negativi (-17,9% rispetto al corrispondente periodo del 2010) in misura superiore al -13,1% medio nazionale. Negli ultimi mesi considerati, in realtà, l'Umbria ha fatto comunque registrare performance migliori rispetto a quelle di inizio 2011. Nel confronto con le regioni contermini, nei primi dieci mesi del 2011 le prime iscrizioni auto si sono ridotte del -30,5% nelle Marche, del -10,2% in Emilia Romagna, che mediamente è la regione con andamenti più vicini a quelli dell'Umbria, e solo del -3,6% in Toscana.

Stagnazione dell'occupazione

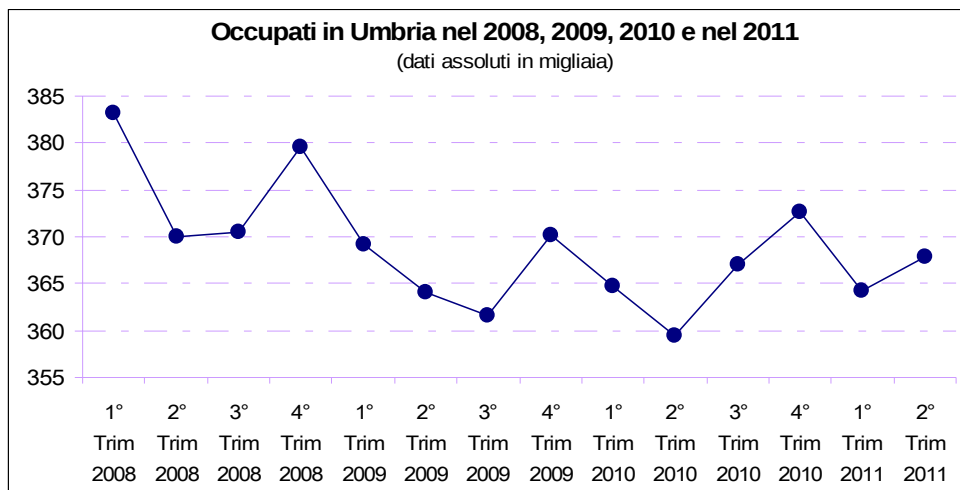
Per quanto riguarda il versante **occupazione**, i dati relativi alle Forze di lavoro mostrano, a livello nazionale, una sostanziale stagnazione dell'**occupazione** che ha caratterizzato il 2010 e che sembra confermarsi anche nei primi sei mesi del 2011, pur se con qualche segno di ripresa nel secondo trimestre dell'anno. In questo periodo gli occupati sono cresciuti di circa 219 mila unità rispetto al primo trimestre del 2011, un incremento che dipende sia dalla componente "occupati indipendenti" che dagli occupati dipendenti e che ha riguardato in misura maggiore l'occupazione degli uomini. Va inoltre messo in evidenza che nel complesso il numero degli occupati del primo semestre del 2011 ha superato, anche se di poco, i valori registrati sia nel primo che nel secondo semestre del 2010.



Fonte: Elaborazione Servizio Programmazione strategica generale su dati RCFL Istat

Anche in Umbria il secondo trimestre del 2011 fa registrare un incremento degli occupati rispetto al periodo precedente: +3.600 unità, frutto di un forte incremento degli occupati dipendenti, soprattutto uomini, e di una riduzione di circa 4 mila unità degli occupati indipendenti, soprattutto donne (-5.139 unità). Un valore, quest'ultimo, che l'aumento di circa 2 mila occupate dipendenti non riesce a compensare e che fa ridurre per il secondo trimestre consecutivo

l'occupazione femminile in Umbria. Se si considerano i dati su base semestrale, rispetto al secondo semestre del 2010 gli occupati in Umbria si riducono di circa 3.800 unità, una performance del tutto ascrivibile alla componente femminile. Rispetto al primo semestre del 2010, invece, il 2011 sembra iniziare con dati migliori: gli occupati crescono di circa 4 mila unità.



Fonte: Elaborazione Servizio Programmazione strategica generale su dati RCFL Istat

Si tratta di un fenomeno che ha interessato fortemente la componente femminile dell'occupazione, scesa di oltre 9000 unità, dato frutto dell'aumento di 972 occupate indipendenti e della riduzione di oltre 10.000 occupate dipendenti. Anche tra gli uomini, i 600 occupati in più dell'inizio del 2011 dipendono dall'aumento dei lavoratori indipendenti: +2.633 occupati.

Per quanto riguarda la cassa integrazione il periodo gennaio agosto 2011, rispetto ai dati record del 2009 e del 2010, mostra una riduzione che è pari per l'Italia al 21,5%; in Umbria la riduzione è modesta, pari all'1,6% rispetto al dato record del 2010 (14,6 milioni di ore autorizzate). Va però rilevato che la percentuale di utilizzo della cassa integrazione – già di per sé non elevato – si è ulteriormente ridotto, segnalando un atteggiamento molto prudentiale da parte delle imprese.

Dal lato del **credito**, dopo la ripresa del 2010 e del primo trimestre del 2011, si registra in generale un deciso rallentamento del sistema creditizio. Risultano in difficoltà sia le famiglie che le imprese: si riduce fortemente la raccolta delle famiglie (con l'Umbria che a giugno 2011 fa registrare la peggior performance su base annua, -5,7% contro il -1,8% nazionale) e la possibilità di risparmio delle imprese che ne influenza negativamente le disponibilità liquide. La riduzione della liquidità in

**Le incerte
prospettive
dell'economia
regionale**

Umbria sta pericolosamente scivolando verso casi di insolvibilità. A tal proposito i prestiti alle imprese umbre “caduti in sofferenza”, sono aumentati più della media nazionale (43,1% contro il 42,4%).

Se si restringe il campo all'analisi degli ultimi tre mesi disponibili (giugno-agosto 2011) emerge che il processo di credito dell'Umbria – così come in Italia – continua ad essere fragile e che il portafoglio crediti, anche in prospettiva, rappresenta un elemento di debolezza caratterizzandosi per la **bassa crescita** dei finanziamenti alle imprese, il forte **aumento degli spread** (costi) che taglia la raccolta delle famiglie, ed un flusso dei **nuovi crediti deteriorati** consistente a causa del protrarsi della crisi, ma anche della debolezza del processo di rilevazione e ristrutturazione dei rischi da parte delle strutture bancarie.

Una situazione quindi **molto incerta**, con un Umbria che tende a galleggiare nella stagnazione in cui è precipitato il Paese, “scivolando” in alcuni indicatori anche al di sotto della media nazionale. Con interrogativi che permangono sul fronte delle **prospettive dell'economia regionale**, alla luce della crisi italiana, dei problemi sempre più consistenti sul versante della spesa pubblica, dove si riducono fino ad annullarsi i gradi di libertà dei governi regionali e delle autonomie locali, in quanto la scure dei tagli non solo mette a repentaglio la (comunque modesta) capacità di “dare una mano” al sistema economico in chiave anticiclica, ma soprattutto rende difficile impostare un'azione di stimolo dei “driver” di crescita e di sviluppo di medio lungo periodo.

La presenza di aree di crisi industriale rilevanti e tuttora irrisolte, tra Nocera e Terni, lo scorporo dell'inox da parte di TK, unitamente al restringersi della spesa pubblica per trasferimenti sociali (che tanto conta nella formazione del reddito disponibile degli umbri), rappresentano fattori di preoccupazione particolare.

In questo quadro le prospettive per i prossimi anni – al netto delle pesanti incertezze di scenario già evidenziate nel precedente paragrafo – non sembrano particolarmente incoraggianti.

Lo scenario tendenziale, quindi in assenza di interventi sia a livello nazionale che regionale, sconta anche in Umbria il **brusco raffreddamento congiunturale** registratosi a partire dalla seconda metà del 2011, a cui seguirebbe un 2012 molto probabilmente in territorio negativo. Come per l'Italia, anche lo scenario dell'Umbria potrebbe subire ulteriori rallentamenti, specie se non si intensificheranno a livello nazionali le azioni volte a rilanciare lo sviluppo economico.

Pur se è abbastanza probabile che in alcuni casi si registrino andamenti lievemente migliori – da un punto di vista meramente congiunturale – rispetto ai valori nazionali e nonostante la situazione occupazionale non rilevi cadute macroscopiche nelle performance regionali, sono i trend di

alcune variabili “strutturali”, da tempo segnalate come criticità del sistema economico-produttivo regionale, a non mostrare segnali troppo tranquillizzanti.

Tab. n. 7 - Scenario di previsione 2010-2014 – Umbria

Variazione % rispetto anno precedente a prezzi costanti 2000, salvo diversa indicazione

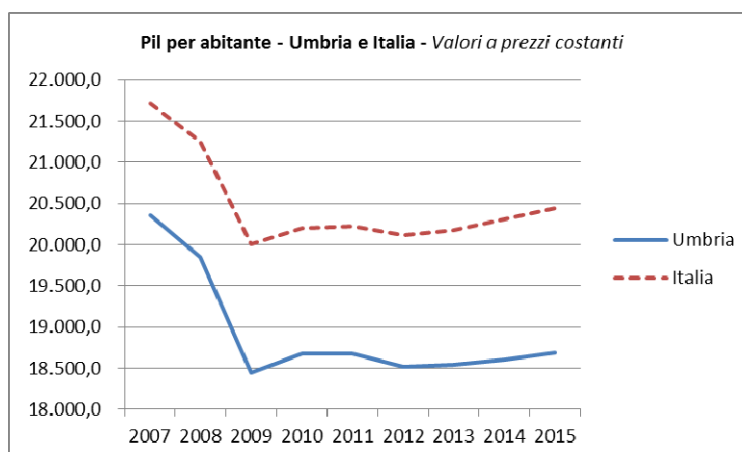
	2010	2011	2012	2013	2014
Prodotto interno lordo	1,3	0,6	-0,3	0,6	0,9
Spesa per consumi finali delle famiglie	1,4	0,9	0,0	0,7	0,9
Investimenti fissi lordi	3,4	3,8	-0,1	1,1	1,5
Valore aggiunto ai prezzi base	1,4	0,8	-0,3	0,6	0,9
- Agricoltura, Silvicoltura e Pesca	-5,4	2,4	0,3	1,1	1,1
- Industria in senso stretto	5,1	1,3	-0,4	1,3	1,4
- Costruzioni	-3,7	0,3	-0,9	0,4	1,3
- Servizi	1,0	0,6	-0,3	0,5	0,7
Reddito disponibile (*)	1,6	2,8	1,1	2,1	3,4
Export (*)	19,0	10,8	4,7	6,6	7,4
Tasso di disoccupazione	6,6	5,9	6,3	6,3	5,9
Tasso di occupazione (**)	40,9	41,0	40,8	40,7	40,7
Tasso di attività (**)	43,9	43,6	43,5	43,4	43,3

(*) *Variazione % a prezzi correnti*

(**) *Calcolati sul totale della popolazione presente totale*

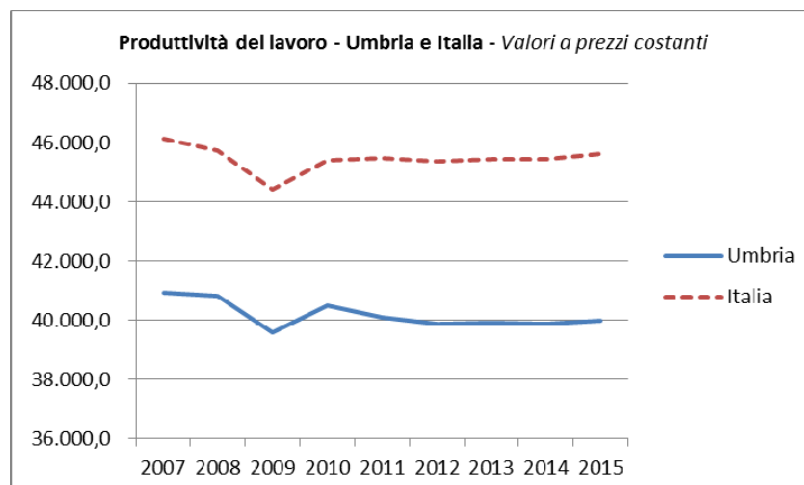
Fonte: Scenario di previsione della Regione Umbria su modello Prometeia, dicembre 2011

Un primo segnalatore è che il livello complessivo del Pil regionale, misurato a prezzi costanti – dunque depurato della componente “nominale” – non tornerebbe, secondo le stime dello scenario tendenziale, al di sopra del massimo storico del 2007 prima del 2016, con un anno di ritardo rispetto al dato nazionale e di quello delle regioni limitrofe. Prendendo poi a riferimento il tradizionale indicatore dello stato di salute di un'economia, ovvero il **Pil pro capite**, misurandolo anche in questo caso a valori costanti, in confronto con il dato italiano, lo scenario tendenziale (rappresentato dalla figura sottostante) mostra



Fonte: Scenario di previsione della Regione Umbria su modello Prometeia, dicembre 2011

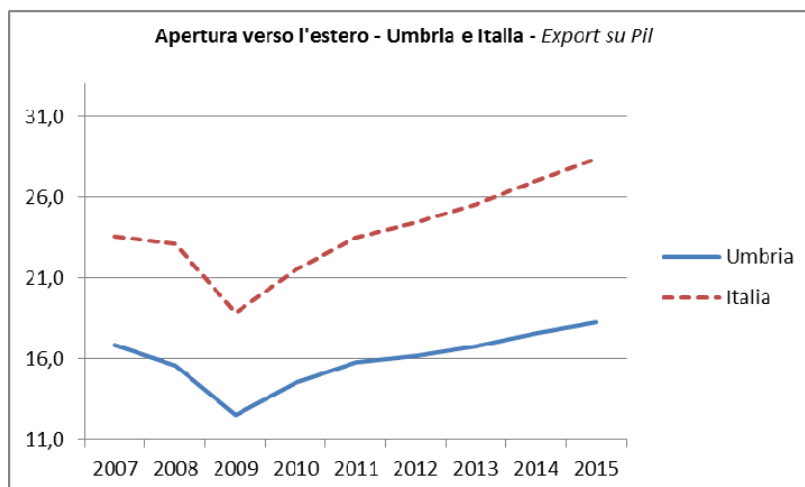
che tale indicatore - dopo la pesante caduta del periodo 2008-2009, del tutto analoga a quella nazionale – tornerebbe a crescere dopo il 2012, ma in modo molto lento, ad un ritmo lievemente meno intenso del già non esaltante dato nazionale, allontanandosi ancora, anche se molto lentamente, dalla media italiana e mantenendosi ancora piuttosto distante (sia per l'Italia che per l'Umbria) dal valore massimo del 2007.



Fonte: Scenario di previsione della Regione Umbria su modello Prometeia, dicembre 2011

Un andamento simile si registrerebbe anche per la produttività del lavoro, che si manterrebbe costantemente ad un valore inferiore a quello nazionale, senza mostrare segni di convergenza in tutto il periodo e – anche in questo caso – senza superare il massimo storico del 2007.

Altrettanto significativo risulterebbe l'andamento nello “scenario tendenziale” di un altro importante indicatore “strutturale”, il grado di apertura verso l'estero, misurato dal rapporto tra esportazioni e Prodotto interno lordo.



Fonte: Scenario di previsione della Regione Umbria su modello Prometeia, dicembre 2011

Tale indicatore mostrerebbe un aumento abbastanza sostenuto a livello italiano (che sarebbe però da ascrivere soprattutto alla bassa dinamica della domanda interna più che ad un aumento del grado di penetrazione sul mercato mondiale dell'export italiano) ed un aumento, ad un ritmo però meno elevato, anche per l'Umbria.

L'incremento positivo che supererebbe nel 2014 farebbe superare il massimo storico del grado di apertura verso l'estero dell'economia regionale, va valutato anche in questo caso tenendo presente da un lato il peso del settore metalli e dall'altro l'effetto provocato da una maggiore dinamicità della domanda estera rispetto a quella interna, anche per l'Umbria.

Lo scenario tendenziale mostra quindi una situazione piuttosto complessa, densa di **incertezze e di rischi**. Una situazione certamente straordinaria, che difficilmente può essere catturata con previsioni macroeconomiche tendenziali, ma che mostra la necessità di un **deciso cambio di rotta**, per il quale – alla luce di quelle che saranno le modifiche di scenario a livello nazionale e la capacità di risposta del sistema Italia – serve una forte presa di coscienza da parte della comunità regionale.

Anche perché, come si è già accennato in precedenza, i gradi di libertà per i governi locali e regionali sono stati quasi totalmente annullati dai provvedimenti finanziari del governo nazionale.

In questo quadro, quindi, diviene ancor più indispensabile quanto era stato già espresso con chiarezza nel programma di legislatura, ovvero la necessità di una **forte spinta riformatrice**, senza alcun tabù, che alimenti – per quanto di competenza dell'amministrazione regionale – una ripartenza del sentiero di sviluppo.

**La necessità di
una forte spinta
riformatrice**

La “ristrutturazione” globale delle specializzazioni settoriali e geografiche rende sempre più evidente per l'Italia e per l'Umbria la necessità di conseguire più **elevati livelli di produttività** sia migliorando le performance nei settori “tradizionali” di specializzazione dell'economia nazionale, sia cercando una non semplice ma indispensabile riconversione “qualitativa” del sistema produttivo e del modello di consumo, investendo così il tema della remunerazione dei fattori produttivi, condizione imprescindibile per far ripartire i consumi (attraverso la leva di un incremento del reddito disponibile) e gli investimenti (attraverso un recupero dei margini e delle aspettative di ripresa).

Quello della riconversione del modello economico è una sfida dell'intero sistema Paese, che si presenta con le sue peculiarità anche in Umbria, e sul quale l'intera società regionale è chiamata a misurarsi ed impegnarsi in profondità, nel solco degli indirizzi di programmazione condivisi e degli strumenti disponibili a livello regionale.

Capitolo 2 Gli indirizzi e gli obiettivi della programmazione regionale

Lo scenario macroeconomico tendenziale dei prossimi anni si presenta – oltre che molto incerto – piuttosto complesso, con numerose variabili che mostrano un’alta probabilità di non presentare consistenti miglioramenti rispetto alle tendenze dell’ultimo biennio. La crisi che investe il nostro Paese è **molto profonda** e richiederà tempo e sforzi notevoli per produrre sostanziali modifiche nel sentiero di crescita con un innalzamento del potenziale di sviluppo. L’Italia affronta questa difficile situazione con in più la necessità di coniugare il rientro del debito in un sentiero di sostenibilità di lungo periodo e con le conseguenti scelte sul versante della difesa dei conti pubblici.

Il ripetersi di manovre di correzione a distanza così ravvicinata (luglio, agosto, ora quella natalizia), necessarie per “rincorrere” l’obiettivo di pareggio di bilancio a fronte del peggioramento delle previsioni di crescita, mostrano un serio rischio di “avvitamento” della situazione.

Lo scenario nel quale si colloca l’Umbria è dunque difficile, probabilmente molto più difficile di quello – comunque già piuttosto consapevole della situazione economica e sociale del Paese – descritto nel programma di legislatura e rafforzato nell’ultimo Documento annuale di programmazione. Siamo davvero di fronte ad un **passaggio di grande portata**, molto complesso per gli intrecci e le varianti economico-sociali di cui tenere conto per indicare una strada di sviluppo e di rinnovamento alla società regionale.

Uno scenario che richiama più che mai la necessità di **una risposta politico-amministrativa** all’altezza delle sfide che ci attendono. Una risposta che l’Umbria intende dare da subito, attraverso **una stagione di riforme**, in parte già avviata e da sviluppare ulteriormente, in cui la scelta fondamentale è quella di non subire la crisi economica e sociale, ma di costruire – nei limiti e nelle possibilità dell’amministrazione regionale – le condizioni per superarla.

In questo senso, nel quadro di uno degli obiettivi fondamentali assegnati al Documento annuale di programmazione – ovvero verificare ed aggiornare le determinazioni programmatiche regionali – vengono descritte le strategie e gli indirizzi evidenziandone, in discontinuità rispetto al passato, solo gli aspetti più rilevanti e “strategici” riferiti al 2012, seguendo tre principali linee:

- o la definizione della **complessiva riforma istituzionale**, che recepisca e delinei il disegno “politico” dei diversi provvedimenti in corso di discussione in Consiglio regionale e/o in corso di definizione da parte della Giunta regionale, da presentare al Consiglio per l’approvazione entro il 2012;
- o il **contributo delle politiche regionali alla competitività del sistema** economico regionale nel quale, oltre ai temi relativi alle imprese con le diverse declinazioni “settoriali” (industria, turismo, commercio, agricoltura), all’innovazione e alla green economy, all’istruzione, formazione e politiche per il lavoro, vengono ricompresi anche gli interventi legati a semplificazione amministrativa, sostenibilità dello sviluppo, difesa dell’ambiente, infrastrutture e sistema dei trasporti;
- o la **riforma ed il riassetto del sistema del welfare regionale**, con riferimento alle politiche per la salute – ed in particolare la proposta di riforma del Sistema Sanitario Regionale – e quelle per il sociale, all’interno del quale si inseriscono le politiche per l’abitazione e quelle per l’immigrazione.

Il capitolo si chiude con una prima riflessione sulla **nuova stagione 2013-2020 delle politiche cofinanziate dall’Unione europea**, che dovrà essere elaborata in stretto raccordo con la strategia Europa 2020 e che nel corso del 2012 vedrà l’Umbria impegnata ad avviare la definizione della propria strategia di programmazione.

La strategia regionale per il 2012 - e per gli anni a venire - per la competitività e lo sviluppo dell’Umbria dovrà, come già detto, fare i conti con la limitata disponibilità di risorse finanziarie. In un quadro di finanza regionale già in sofferenza per il susseguirsi di tagli a seguito delle manovre finanziarie del Governo, è molto positivo il lavoro congiunto tra Governo nazionale e Amministrazione regionale che ha portato all’emanazione del decreto di messa a disposizione delle risorse dei programmi regionali finanziati con le risorse del **Fondo Aree Sottoutilizzate** (FAS).

Si tratta, com’è noto, di risorse programmate nell’ambito di uno specifico Programma Attuativo Regionale (PAR), che tiene conto delle scelte stabilite nei programmi FESR e FSE e degli indirizzi della strategia regionale e del Quadro Strategico Nazionale (QSN), e che si concentra prevalentemente, su tipologie di azioni volte:

- o alla predisposizione di strutture per la logistica e il trasporto;
- o alla rivitalizzazione economica dei sistemi urbani;
- o alla tutela/sostenibilità ambientale e realizzazione delle relative infrastrutture, alla prevenzione dei rischi;
- o alla valorizzazione economica delle risorse culturali e naturalistiche;

- o al rafforzamento del sistema di innovazione e ricerca per le imprese e alla loro internazionalizzazione.

Occorre tuttavia ricordare che, a seguito del taglio finanziario operato con il decreto legge n.78/2010 e formalizzato nella delibera CIPE n.1/2011, esso presenta un'assegnazione di risorse FAS pari a **213,7 mln** di euro, quindi con una diminuzione di fondi assegnati pari a 39,7 mln di euro rispetto alla dotazione iniziale. La Giunta regionale, al fine di accelerare l'avvio delle azioni previste, ha espresso l'orientamento di mantenere inalterato il piano finanziario del PAR stesso garantendo la copertura a valere su risorse derivanti da varie altre fonti, comunque con risorse diverse dal FAS.

In ogni caso, il **pesante ritardo nell'emanazione del provvedimento** di messa a disposizione delle risorse stesse ha comportato e comporterà situazioni di forte criticità in merito all'attuazione di diverse azioni, incluse quelle cosiddette "cardine".

Inoltre, tale provvedimento, pur rappresentando sicuramente uno snodo fondamentale nel percorso di avvio del Programma regionale in quanto sblocca la cosiddetta "competenza", non rende però immediatamente disponibile la "cassa". Quest'ultima, infatti, sarà utilizzabile (per singole quote di importo pari all'8% della dotazione FAS) solo **compatibilmente** con le disponibilità finanziarie annuali del Fondo sul Bilancio dello Stato.

È evidente che le disponibilità di cassa dello Stato risentono e risentiranno dell'attuale quadro di finanza pubblica non certo favorevole e pertanto, rispetto ai tempi dei trasferimenti dei fondi alla Regione, rimane una grossa **incertezza**. Conseguentemente, l'Amministrazione regionale potrà attivare interventi e trasferire le relative risorse ai beneficiari soltanto nella misura in cui il bilancio regionale potrà **sostenere l'onere derivante da proprie anticipazioni di cassa**.

Rispetto alla programmazione FAS 2000-2006, con i provvedimenti adottati alla fine del 2011 si è provveduto a riallocare risorse che saranno utilizzate nel corso del 2012 per finanziare interventi immediatamente cantierabili in una pluralità di settori, anche con l'obiettivo di contribuire al sostegno dell'economia regionale.

Questi aspetti vanno dunque attentamente valutati laddove si fa riferimento al FAS nella definizione degli indirizzi di programmazione per l'anno 2012 - ai quali collegare le conseguenti scelte di programmazione finanziaria e di bilancio - che, come previsto dalla Legge regionale 13/2000, vengono presentati nel prosieguo del Capitolo.

2.1 Riforma della Pubblica Amministrazione e semplificazione amministrativa

Una Pubblica amministrazione da ripensare...

La difficile crisi che l'Italia sta attraversando impone una seria riflessione sulle riforme più opportune per rendere lo Stato, sia a livello centrale che di amministrazione periferica, più snello e più efficace, in grado di rispondere alla domanda di innovazione, di semplificazione, di trasparenza e di efficienza che proviene da imprese, lavoratori, famiglie, giovani e anziani. Riformare la Pubblica Amministrazione significa puntare sull'innovazione e l'orientamento al risultato per migliorare l'efficienza della macchina amministrativa, facilitare il rapporto che essa ha con i cittadini e con le imprese, aumentare la trasparenza amministrativa con l'obiettivo di innalzare la produttività del sistema e ridurre la spesa corrente. Un approccio che non significa considerare positivamente una qualunque riduzione dell'ambito di intervento e di regolazione del sistema pubblico e del livello dei servizi, ma al contrario – seguendo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – mettere in campo una riorganizzazione complessiva del sistema amministrativo e burocratico che sappia favorire lo sprigionarsi delle migliori energie, l'utilizzo delle migliori competenze e la valorizzazione delle migliori capacità del Paese.

...ma non solo per risparmiare

Nell'ambito di quanto è nelle proprie disponibilità, la Regione intende dare il proprio contributo a questo processo di innovazione e recupero di efficienza, a questo “scatto”, a questo cambio di paradigma che è ormai irrinunciabile, adattando il sistema amministrativo pubblico regionale alle nuove esigenze e sfide.

La proposta dell'Umbria...

La proposta a cui si sta lavorando si colloca in questo quadro e si incardina su due provvedimenti - la legge 16 settembre 2011 n. 8 *“Norme in materia di semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali”* e la legge *“Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative”* - le cui disposizioni mirano ad una modifica sostanziale del funzionamento dell'intero sistema della pubblica amministrazione regionale e alla definizione di una nuova architettura istituzionale. Questo disegno tiene ovviamente conto delle novità introdotte dalla manovra di dicembre emanata dal Governo nazionale che introduce, tra l'altro, novità sostanziali in materia di competenze e funzioni delle Province.

In particolare la **L.r. 8/2011**, oltre ad una parte di modifica di leggi regionali principalmente in materia di edilizia ed urbanistica - che

avviano il percorso di riordino normativo finalizzato a migliorare il rapporto dei cittadini, dei soggetti economici e di tutti coloro che operano all'interno del sistema amministrativo con l'amministrazione regionale - contiene un nucleo consistente di articoli relativi alle azioni ed agli interventi strategici necessari alla semplificazione amministrativa e normativa. In particolare, le disposizioni del Titolo I della legge intervengono sulla qualità della regolazione, sulla riduzione degli oneri informativi in capo alle aziende e ai cittadini, sui profili di semplificazione processuale, coinvolgendo sia la Regione che gli enti locali territoriali.

per semplificare
le procedure ...

L'attuazione della l.r. 8 dovrà svolgersi avendo sempre ben presente che l'intervento di riordino e di semplificazione normativa hanno come obiettivi di fondo quelli di innalzare la competitività del sistema Umbria assicurando al tempo stesso la tutela degli interessi generali della comunità regionale.

L'attuazione delle norme sulla semplificazione amministrativa è, come già detto, fortemente interrelata con il "pacchetto" normativo di **semplificazione istituzionale**, costituito dalla l.r. 12/2011 *"Scioglimento dell'Agenzia regionale Umbra per lo sviluppo e l'innovazione in agricoltura (Arusia)"* e dalla legge di riforma del sistema amministrativo regionale. Quest'ultima, in particolare, traduce la volontà di riportare le funzioni di governo e di gestione amministrativa nelle **competenze dei livelli istituzionali elettivi**, tenendo conto che gli orientamenti emersi dal quadro normativo nazionale, peraltro ancora in evoluzione e per taluni aspetti ancora in discussione, sembrano delineare un sistema delle autonomie nell'ambito del quale, oltre alle Regioni, giocano un ruolo da protagonisti i Comuni e le loro forme associative. Il principio sancito dalla norma nazionale è, infatti, che "lo Stato e le Regioni secondo le rispettive competenze provvedano a trasferire ai Comuni le funzioni esercitate dalle Province, salvo che – per assicurarne l'esercizio unitario – le stesse siano acquisite dalle regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

...e gli assetti

Viene poi considerata l'efficacia del ruolo che le forme associative delle amministrazioni di prossimità, in relazione alla natura e alla titolarità delle funzioni, possono assumere nella nuova geografia istituzionale che si va prospettando.

In concreto, per dare attuazione a questo nuovo "disegno" istituzionale, la Regione ha avviato il riordino delle funzioni oggi esercitate dai vari livelli istituzionali - tenendo conto dei principi appena espressi - distinguendo quelle di carattere politico e amministrativo - da conferire agli enti locali territoriali e alle loro forme associative - da quelle di carattere tecnico, gestionale ed operativo, affidate ad enti strumentali regionali. Il percorso scelto è quindi quello della non duplicazione delle

funzioni, della semplificazione, della trasparenza e dell'accountability attraverso una forte attenzione al conferimento per materie omogenee e all'unicità del centro di conferimento.

Nel corso del 2012, in base a quanto previsto dalle norme nazionali, dovrà essere approvata una specifica **legge regionale per il trasferimento delle funzioni** esercitate dalle Province a favore dei Comuni o per la loro acquisizione da parte della Regione stessa, in quei casi in cui ciò fosse necessario per assicurarne l'esercizio unitario.

Inoltre, sempre nel 2012, verrà data attuazione al provvedimento legislativo di riforma endoregionale che prevede:

- la soppressione e, quando la soppressione non rientra nella potestà legislativa regionale, il riordino degli enti "intermedi", ovvero:
 - o la cancellazione delle Comunità montane con il trasferimento delle loro competenze a carattere esclusivamente operativo ad un solo soggetto regionale;
 - o la riconfigurazione dei Consorzi di bonifica con il conferimento alle Unioni speciali dei Comuni delle funzioni in materia di bonifica, irrigazione e difesa del suolo attualmente esercitate dalle Comunità montane;
- la costituzione di Unioni speciali di Comuni - forme di cooperazione tra enti locali e territoriali dotate di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia regolamentare, organizzativa e di bilancio – composte da comuni limitrofi appartenenti ad una o più delle attuali zone sociali (individuate dalla l.r. 26/2009) di una medesima azienda sanitaria. Ad esse vengono conferite le funzioni di carattere amministrativo in materia agricola e di difesa idrogeologica oggi esercitate dalle Comunità montane o dai Consorzi di bonifica e quelle in materia socio-sanitaria e turistica oggi esercitate dagli Ambiti territoriali integrati (Ati);
- la semplificazione organizzativa volta ad ottimizzare l'esercizio delle funzioni gestionali e di regolazione in materia di rifiuti e di ciclo idrico integrato, attualmente in capo agli Ati che verranno soppressi.

Più in dettaglio, il processo di **soppressione delle Comunità montane** comporterà:

- o la liquidazione entro 12 mesi di tali Enti, affidata a commissari liquidatori individuati ad hoc anche coincidenti con gli attuali presidenti in carica;
- o l'istituzione dell'**Agenzia forestale regionale** per i compiti di natura tecnico-operativa in materia forestale, ora in gran parte svolti dalle comunità montane, nei confronti della quale la Regione eserciterà, funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo. L'Agenzia sarà soggetto giuridico pubblico, dotato di autonomia

Le Comunità montane

organizzativa e gestionale, con i soli organi dell'amministratore unico e del collegio dei revisori dei conti.

Un altro passaggio cruciale del 2012 sarà la concreta attuazione delle previsioni relative alle **Unioni speciali di comuni**, forma non giuridicamente sovrapposta alle Unioni di comuni sancite dal Testo unico degli Enti locali. In questo ambito, l'intenzione della Regione è quella di lasciare massima libertà e variabilità rispetto all'esercizio delle funzioni fondamentali che, secondo la recente legge 148/2011 di conversione del d. lgs. 138/2011, devono essere obbligatoriamente esercitate in forma associata nel caso di comuni fino a 5.000 abitanti. Tale orientamento è reso ancor più evidente dall'abbassamento, da parte della Regione, del limite demografico minimo per il richiamato esercizio delle funzioni fondamentali: sono possibili aggregazioni che coinvolgano almeno 5.000 abitanti per i Comuni con popolazione tra 1.000 e 5.000 abitanti e almeno 1.000 abitanti per i Comuni con popolazione fino a 1.000.

Le Unioni di Comuni

La Regione intende dunque agire solo come facilitatore di un disegno dell'architettura istituzionale quanto più possibile ottimizzato e quindi, per il caso di esercizio da parte dei Comuni delle funzioni fondamentali attraverso le "unioni speciali di comuni", vengono previste nella legge forme di incentivazione. Il modello istituzionale proposto risponde inoltre all'obiettivo di contenimento della spesa pubblica, vietando espressamente retribuzioni o indennità di qualunque tipo a favore degli amministratori e degli organi delle stesse Unioni, le quali dovranno avvalersi delle risorse umane e strumentali messe a disposizione dai rispettivi Comuni e delle eventuali altre indicate, pena la nullità degli atti e la responsabilità personale del titolare dell'organo che ha diversamente disposto.

Uno step ulteriore sarà quello della effettiva **soppressione degli A.T.I.** - istituiti in attuazione della legge regionale n. 23/2007 – da attuare nel rispetto della specifica legge regionale incardinata nei seguenti principi:

Gli A.T.I.

- o sussidiarietà a livello di governo comunale, efficienza, economicità, semplificazione amministrativa;
- o definizione di un soggetto regolatore sia per il servizio idrico integrato che per il servizio integrato dei rifiuti dimensionato in un unico ambito territoriale regionale;
- o successione dei nuovi organismi nei rapporti giuridici in essere al momento della soppressione degli A.T.I..

Il previsto **riordino dei consorzi di bonifica**, infine, verrà attuato attraverso una specifica legge regionale di modifica della l.r. 30/2004 "Norme in materia di bonifica", tenendo comunque presenti i criteri definiti con la specifica intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni in ordine a:

I Consorzi di bonifica

- o riesame dei comprensori di bonifica, dei perimetri di contribuenza e dei relativi piani di classifica;

- o riordino delle funzioni pubbliche di competenza dei Consorzi e conferimento di quelle regionali finalizzate alla bonifica ed alla difesa del suolo alle Unioni speciali di comuni;
- o sorveglianza sul funzionamento dei Consorzi di bonifica.

L'insieme di questi provvedimenti determinerà degli effetti importanti anche in termini di **gestione delle risorse umane**. Per quanto riguarda in particolare il trasferimento e le nuove assegnazioni del personale in servizio presso le Comunità montane, la normativa in fase di predisposizione garantisce l'attuale livello occupazionale, tiene comunque conto delle effettive esigenze operative dei nuovi enti (Agenzia forestale e Unioni speciali di comuni) e prevede un monitoraggio periodico della situazione finalizzato ad una progressiva riduzione degli organici, anche attraverso il blocco del turn-over.

Inoltre, in virtù della soppressione dell'Agenzia regionale in agricoltura (ARUSIA), sono riportati in capo alla Regione i procedimenti da essa gestiti con la finalità di "recuperarne" l'unitarietà, provvedendo contestualmente all'assegnazione del personale in servizio - peraltro già appartenente al ruolo unico regionale - alle strutture della Giunta regionale.

Le Agenzie regionali

Per quanto riguarda infine il nuovo assetto delle **Agenzie regionali** che si occupano di sviluppo economico, il 2012 sarà l'anno in cui verrà definita la missione e la struttura dell'Agenzia multifunzione che dovrà raccogliere in sé le funzioni svolte da Sviluppo Umbria, dall'Azienda di Promozione Turistica e da altri soggetti che attualmente si occupano di tematiche connesse con il mondo dello sviluppo economico. Si punta quindi alla costituzione di questa Agenzia che si occupi di politiche di promozione – anche turistica - di servizi alle imprese e che ricomprenda in sé anche la gestione di alcuni asset importanti (ad esempio quote societarie) oggi gestiti impropriamente da altri soggetti. Perché questa nuova Agenzia funzioni occorre prevedere un modello organizzativo che – accanto all'unitarietà della mission e della gestione di carattere generale – preveda una forte specializzazione per i vari tematismi e la precisa individuazione dei compiti e delle responsabilità. Questa operazione di ridefinizione di compiti e funzioni dovrà andare di pari passo anche con il ridisegno dell'ambito di operatività di Gepafin.

Semplificare...

Nel corso del 2012, accanto al percorso di approvazione e prima attuazione delle leggi regionali di riordino istituzionale, verrà data attuazione alle disposizioni della Legge regionale 16 settembre 2011, n. 8 *"Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli enti locali"*. Tale legge coniuga gli interventi di **semplificazione normativa ed amministrativa** con il Codice dell'Amministrazione Digitale, proponendo un "nuovo" modello di amministrazione moderna: senza carta, semplificata, in rete, di qualità, trasparente, efficace, in sistematico rapporto con l'utenza. Lo scopo è quello di caratterizzare tutto il sistema amministrativo della

Regione e a tutti i livelli istituzionali come un sistema moderno che opera secondo una logica unitaria ed innovativa. Per raggiungere questi obiettivi, nel corso del 2012 dovranno essere poste in essere diverse azioni - alcune delle quali da avviare in parallelo - e una delicata attività preliminare di conoscenza, analisi e valutazione dell'esistente. Tali azioni, inoltre, hanno quasi sempre, oltre ad una dimensione interna all'organizzazione regionale, una dimensione esterna in termini di integrazione con processi di altre amministrazioni locali e di interfaccia con diversi soggetti (istituzioni, imprese, cittadini). Questo pacchetto di interventi verrà messo in campo attraverso un processo di condivisione e confronto con i diversi stakeholders (imprese, cittadini, associazioni, rappresentanze) con l'obiettivo di individuare processi ed aspetti critici della pubblica amministrazione e definire i miglioramenti necessari sul fronte dei tempi, degli esiti dell'azione amministrativa, degli adempimenti richiesti.

Va inoltre evidenziato come all'attuazione della legge sulla semplificazione amministrativa sia sotteso un processo complesso ed interdisciplinare che interessa un generale ripensamento delle modalità operative della pubblica amministrazione, a partire da quella regionale. Pertanto, nelle diverse fasi di attuazione della legge, dovrà essere assicurato il coinvolgimento - a geometria variabile - delle diverse strutture regionali di volta in volta interessate, nonché il raccordo tra le stesse. L'intero processo dovrà essere infine accompagnato da una costante e specifica azione di formazione, finalizzata alla sensibilizzazione sul processo di semplificazione, rivolta sia ai dipendenti regionali che al più generale sistema amministrativo pubblico e da una altrettanto costante azione di comunicazione rivolta alle imprese ed ai cittadini finalizzata alla comprensione delle attività realizzate.

In particolare, nel 2012, prenderà avvio la realizzazione del **Piano triennale per la semplificazione**, previsto dall'art. 3 della legge ed approvato dalla Giunta regionale quale documento di indirizzo e di metodo per l'attuazione delle azioni di semplificazione, secondo le tre direttrici prevalenti individuate nella semplificazione normativa, nella semplificazione amministrativa, nella diffusione di strumentazione telematica. Il processo inizierà con il censimento delle attività amministrative - procedure e procedimenti amministrativi - la cui conoscenza consentirà di razionalizzare istanze, fasi, durata, modulistica e quindi ridurre i tempi burocratici e gli oneri informativi richiesti alle imprese ed ai cittadini per giungere, entro dicembre 2012, all'obiettivo di **riduzione di tali oneri** per una quota complessiva non inferiore al 25%. Le prime attività amministrative "indagate" saranno quelle riconducibili alla materia *"governo del territorio"* per la quale la legge, e quindi il cronogramma delle azioni da realizzare, prevede la redazione del **Testo unico** delle leggi regionali esistenti entro settembre 2012 e la cui elaborazione deve avvenire sulla base degli esiti della misurazione degli oneri amministrativi. Sempre entro il 2012,

**i procedimenti
amministrativi...**

...le norme

...la
comunicazione
con i cittadini e
le imprese

applicando la stessa metodologia conoscitiva relativa ai procedimenti ed alle leggi vigenti, verrà redatto il **Testo unico in materia di Turismo**. L'intervento di semplificazione normativa - testi unici - e di semplificazione procedimentale e provvedimentale - rimozione e riduzione degli adempimenti a carico dei soggetti-clienti - sarà condotto quindi a fronte di una preliminare e propedeutica conoscenza delle attività che verrà realizzata contestualmente al passaggio, interno ed esterno, alla cosiddetta **Amministrazione Digitale**.

In riferimento ai principi dell'Amministrazione Digitale, nel corso del 2012 sarà definito il regolamento del protocollo informatico e degli archivi digitali della Regione, l'adozione della posta elettronica certificata e dell'utilizzo della firma digitale come unica modalità di invio di istanze e documenti da parte delle imprese, della "standardizzazione delle istanze" per la richiesta di servizi, provvedimenti, indipendentemente dall'oggetto della richiesta e dalla tipologia di soggetto richiedente, secondo un "form" universale ed accessibile sul sito. Proprio il sito istituzionale rappresenta uno snodo essenziale di questo processo: esso deve diventare il sito istituzionale che assume anche la funzione di contenitore per la pubblicità legale degli atti e per la comunicazione verso i cittadini e le imprese. Entro la fine del 2012 sarà necessario un pieno rinnovamento dello stesso così da renderlo totalmente in linea con i principi previsti per i siti web delle pubbliche amministrazioni del Codice per l'amministrazione digitale. La reingegnerizzazione dovrà consentire la pubblicazione degli atti e dei provvedimenti, l'elenco e l'iter dei procedimenti digitalizzati, il collegamento con il portale dello Sportello unico delle attività produttive e dell'edilizia.

2.2 Politiche per la competitività e sostenibilità ambientale del sistema economico regionale

Come ampiamente messo in evidenza nel Capitolo 1, gli effetti della crisi si stanno manifestando con forza e con chiarezza anche in Umbria e le prospettive per i prossimi anni – in assenza di provvedimenti ed interventi specifici – mostrano il possibile deterioramento dei principali indicatori macro-economici.

Una crisi che
sfida tutti

Una situazione non facile da fronteggiare, aggravata dai ritardi e dalle incertezze nell'elaborazione di una strategia nazionale di rilancio della crescita economica, per la quale quindi occorre fare affidamento quasi unicamente su politiche e strumenti di respiro locale, con tutti i limiti che essi inevitabilmente presentano.

Più volte è stato detto che questa crisi sta cambiando i paradigmi dell'economia globale e che la riconversione del sistema economico,

necessaria per uscirne, è una sfida che si presenta anche in Umbria come molto difficile e che, proprio per questo, chiama l'intero sistema economico, sociale ed istituzionale regionale a fare - con gli strumenti a disposizione - la propria parte.

Per quanto riguarda la Regione, il quadro delle azioni da mettere in campo nei prossimi anni è già per la gran parte delineato nella strumentazione triennale recentemente approvata dal Consiglio regionale – Piano triennale per lo sviluppo economico, Piano triennale per il lavoro, Documento Triennale di indirizzo strategico per il turismo 2011/2013 – e nella loro prima declinazione annuale che, nel complesso, definiscono scenari e driver per la crescita, indicano le priorità su cui puntare per il rilancio dell'economia regionale e individuano strumenti e risorse finanziarie. A partire da due novità: una di metodo - gli interventi regionali per il sistema economico sono programmati prevedendo una forte integrazione del tema dello sviluppo con quello del lavoro - e una di contenuto – una forte attenzione all'approccio trasversale della green economy, cui ora si dà concreta attuazione con una programmazione adeguata che “mette risorse” effettive su questo tema. Si tratta in sostanza di valorizzare il sistema produttivo umbro, partendo dalla consapevolezza che alcune tipologie di prodotto e fasi di lavorazione non potranno essere mantenute più di tanto e sostenendo quindi l'inevitabile processo di cambiamento imposto dalla crisi, puntando sull'innovazione, sulla tecnologia, la qualità, lo spostamento su segmenti a più alto valore aggiunto.

**La proposta
dell'Umbria per ...**

I temi dello sviluppo economico si intersecano in maniera spesso conflittuale con quelli della tutela dell'ambiente e del paesaggio, strategici - a loro volta - per sostenere e far crescere settori importanti come ad esempio quello turistico. La sfida che oggi l'Umbria affronta non è più soltanto quella di farli convivere cercando di favorire lo sviluppo economico senza compromettere la qualità ambientale che storicamente caratterizza il nostro territorio, ma sempre più è quella di sostenere il sistema regionale nel compiere un ulteriore passo in avanti: cogliere nelle politiche di tutela dell'ambiente opportunità di sviluppo per le imprese, superare il tradizionale binomio *ambiente/limitazioni per le attività imprenditoriali* e favorire nuovi ambiti di crescita economica su temi importanti connessi alla sostenibilità ambientale quali quelli dei rifiuti, dell'energia, della riqualificazione in campo edilizio, dell'agricoltura.

**... imprese e
ambiente**

Nasce da questa consapevolezza la scelta di individuare nella **green economy** uno dei principali driver per la crescita dell'economia regionale, che vede nel 2012 un primo step, con la piena attuazione del Pacchetto Verde previsto dal *Piano annuale 2011 per la crescita, l'innovazione e la competitività del sistema produttivo regionale*. In particolare, verranno completate le procedure per l'utilizzazione dei 13,5 milioni di euro - previsti nell'ambito dell'Asse III *“Efficienza energetica e sviluppo fonti rinnovabili”*

la green economy

del Por FESR 2007/2013 – attraverso il finanziamento di investimenti per l'ecoinnovazione, per l'efficienza energetica combinata con la produzione di energia da fonti rinnovabili e per gli investimenti delle PMI per la produzione di tecnologie avanzate nel settore delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica. Si tratta di un insieme di interventi in favore delle imprese con cui si intende favorire investimenti per la riduzione dell'impatto ambientale delle produzioni, il contenimento dei consumi energetici e l'industrializzazione di processi di ricerca e sviluppo con l'obiettivo di favorire la nascita di nuove imprese e nuove linee di produzione in settori caratterizzati da alta innovatività e, soprattutto, alto valore aggiunto.

Anche il settore pubblico sarà oggetto di azioni di incentivazione per l'efficienza e la produzione energetica: nel 2012, sempre attraverso le risorse dell'Asse III del Por FESR, verranno avviati progetti per oltre 10 milioni di euro destinati alla riqualificazione energetica di reti o sistemi di pubblica illuminazione e alla realizzazione di impianti per la produzione di energia elettrica in edifici di proprietà comunale destinati a servizi di tipo scolastico, sportivo, ricreativo, culturale ed amministrativo.

**la nuova
strategia per
l'energia....**

Il tema dell'**energia** va però affrontato in maniera più ampia tenendo conto delle potenzialità di crescita economica che esso offre, ma anche della forte relazione con le tematiche ambientali, delle implicazioni connesse agli obblighi internazionali in materia di emissioni inquinanti e dei vincoli posti dalla Strategia Europa 20-20-20.

La nuova politica energetica regionale, che verrà compiutamente definita nel corso del 2012 nella **Strategia Energetico-Ambientale Regionale 2020** (SEAR), si concentrerà su tre temi strategici:

- la produzione di energia da fonti rinnovabili, in un'ottica di sostenibilità e rispetto dell'equilibrio tra produzione e capacità di carico del territorio e dell'ambiente;
- l'efficienza energetica e, contestualmente, l'azione sull'intensità energetica e quindi sul "costo", in termini di energia, di ogni punto di Pil prodotto sul territorio regionale;
- la green economy attraverso il consolidamento di filiere industriali ed agricole.

In questo senso, l'Umbria pensa ad un futuro in campo energetico che vede una più equilibrata ripartizione tra fonti, che punta su impianti diffusi e di piccole dimensioni - i quali possono essere installati con un minore impatto sul territorio - e che, anche tenendo conto degli obiettivi del Piano regionale della qualità dell'aria che sarà approvato nel corso del 2012, orienta l'evoluzione dei consumi energetici dei diversi settori: dall'industria all'agricoltura, dal terziario fino all'edilizia e ai trasporti.

Si tratta di un percorso già in parte delineato con la *Strategia regionale per la produzione di energia da fonti rinnovabili 2011-2013* - approvata a luglio

2011 – e con il Regolamento n. 7/2011 che disciplina l'installazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. In particolare, la *Strategia per le rinnovabili* ha posto per l'Umbria un obiettivo molto preciso: realizzare entro il 2013 una crescita delle fonti rinnovabili del +12% (circa +6% su base annuale), analoga a quella che ha caratterizzato il biennio 2010-2011 e pari - in termini assoluti - ad un incremento della produzione di circa 200 GWh. È del tutto evidente che nel definire la nuova **Strategia Energetico-Ambientale Regionale 2020** questi obiettivi saranno tenuti in considerazione come riferimento principale.

Va sottolineato come fondamentale, anche per il raggiungimento dell'obiettivo che lo Stato assegnerà all'Umbria nell'ambito della Strategia Europea 20-20-20, sarà il ruolo giocato dalla declinazione dei temi energetici in ambito urbano, con particolare riferimento alle questioni della mobilità alternativa e dell'efficienza energetica in edilizia. In questo senso, è evidente che la nuova SEAR dovrà fortemente coordinarsi con il nuovo **Piano della qualità dell'aria**, la cui approvazione è prevista entro i primi sei mesi del 2012. La redazione di questo Piano rappresenta l'occasione per riconsiderare le politiche di salvaguardia e risanamento dell'aria, partendo dalla miglior conoscenza della situazione della qualità dell'aria nelle diverse aree della regione e utilizzando simulazioni di scenari di concentrazione delle emissioni da qui al 2020. L'obiettivo strategico di riduzione entro i limiti previsti dagli standard europei dei livelli di concentrazione degli inquinanti - in particolare nelle aree regionali maggiormente critiche e soprattutto per le polveri fini, il biossido di azoto e l'ozono - impone la definizione di misure che impatteranno sul mondo produttivo, sui trasporti, sulla produzione di energia e sul tema dell'efficienza energetica, a partire dalle questioni dell'adeguamento dei sistemi di riscaldamento e della contestuale riqualificazione energetica degli edifici pubblici e privati.

**e per la qualità
dell'aria....**

Proprio in quest'ottica, nel corso del 2012, si dovrà promuovere la diffusione dello strumento – obbligatorio - della *certificazione energetica*, anche intervenendo con specifiche disposizioni regionali da coordinare con la *certificazione di sostenibilità ambientale* prevista - in forma volontaria - dalla l.r. 17/2008. Essa verrà modificata prevedendo che il perseguimento degli obiettivi di qualità e sostenibilità in edilizia potranno essere applicati anche ad altre tipologie di edifici che avranno la possibilità di accedere secondo protocolli specifici alla valutazione ambientale da parte dell'Agenzia regionale per l'ambiente (Arpa).

Tutto ciò si inquadra in un più ampio contesto che fa riferimento ai principi dello sviluppo sostenibile indicati da tempo dall'Unione europea e che troverà esplicito richiamo nel **Documento regionale per lo sviluppo sostenibile** che sarà approvato nel corso del 2012. Esso fornirà una metodologia ed alcuni strumenti di valutazione e monitoraggio che costituiranno un supporto importante per assicurare la piena integrazione

della dimensione ambientale nella definizione delle diverse azioni ed interventi che verranno programmati nei diversi settori.

In questa cornice, si collocano, peraltro, le azioni di stimolo alla **certificazione ambientale** delle organizzazioni e delle imprese attraverso l'introduzione, con la legge regionale 8/2011, di forme di semplificazione amministrativa sia rispetto ai tempi di espletamento delle istanze che di riduzione di controlli, come pure l'ipotesi di realizzare un **marchio di sostenibilità ambientale** pensato per aumentare il valore di prodotti, aziende ed eventi e, al tempo stesso, promuovere il territorio ed accrescere l'immagine dell'Umbria, già *cuore verde* d'Italia, a "luogo dell'eccellenza ambientale". Il marchio, in quanto elemento distintivo sinonimo di sostenibilità ambientale, potrà costituire per le imprese un vantaggio competitivo. Va infatti considerato che sui mercati esteri risultano molto più sviluppate che in Italia le politiche inerenti la valutazione dell'impatto ambientale dei prodotti (Eco-profilo, studi di Life Cycle Assessment, Dichiarazione Ambientale di prodotto) e che l'applicazione della Carbon Footprint di Prodotto (CFP) sta assumendo il ruolo di strumento indispensabile per la valutazione della competitività di un prodotto: per questa ragione il marchio di sostenibilità ambientale potrà rafforzare la competitività dei prodotti umbri, aumentarne la visibilità sul mercato, allargare il target clienti e favorire l'internazionalizzazione delle imprese.

Proprio il tema dell'internazionalizzazione, insieme a quelli della creazione di impresa e ai Poli di innovazione, costituiranno il riferimento principale per individuare progetti ed interventi cui destinare le ulteriori risorse disponibili per il 2012.

l'innovazione...

I quattro **Poli di Innovazione** individuati dalla Regione (materiali speciali, energia rinnovabile, scienze della vita, mecatronica e meccanica avanzata) rappresentano la principale opportunità per promuovere più strutturate attività di ricerca e di innovazione su aree tecnologiche strategiche sulle quali le imprese umbre - per le loro caratteristiche dimensionali, di disponibilità finanziarie e spesso anche per ragioni culturali - faticano a realizzare attività di ricerca e sperimentazione significative. Si tratta quindi di una partita strategica, che va correttamente vista come una fase evolutiva rispetto alle esperienze dell'incentivazione della ricerca presso singole imprese e della promozione di reti di impresa. Lungi dall'essere intesi come una corsia preferenziale per l'acquisizione di risorse pubbliche, i Poli di Innovazione vanno costruiti avendo come obiettivo il favorire le interazioni tra imprese diverse e organismi di ricerca, possibilmente con una dimensione fisica che favorisca le contaminazioni virtuose e gli effetti sinergici derivanti dalla prossimità dei diversi soggetti e dalla fertilizzazione incrociata delle diverse attività di ricerca e sperimentazione.

Il tema delle sinergie guiderà anche le azioni per l'**internazionalizzazione del sistema Umbria**. Nel corso del 2012 verrà infatti messo in campo un approccio più integrato a questo ambito, con l'obiettivo di cogliere con maggior tempestività le opportunità che dai mercati esteri possono venire per l'intero sistema economico regionale. In particolare – dal punto di vista metodologico – si lavorerà per una maggior integrazione delle attività del Centro estero in un'ottica di partenariato pubblico-privato, mentre – dal punto di vista dei contenuti – ferma restando la conferma anche per il 2012 della partecipazione agli eventi espositivi più significativi per il sistema produttivo regionale, andranno messe a punto **ulteriori modalità** di promozione dell'internazionalizzazione delle imprese umbre, che puntino a migliorare il grado di penetrazione in determinati mercati da parte di reti di imprese, valutando anche il possibile coinvolgimento di operatori regionali della distribuzione commerciale.

l'internazionalizzazione...

Il tema della **creazione di impresa** infine, un tema rimasto fin qui troppo defilato, andrà riportato al centro dell'azione regionale nel corso del 2012, con una declinazione nuova che, accanto alle questioni del sostegno e della creazione di opportunità di impiego per specifiche categorie – in genere giovani e donne – trovi una sua maggior connotazione sui temi dell'innovazione e degli start-up tecnologici, in forte connessione – dunque – con le azioni in materia di Poli di innovazione. In un'ottica di semplificazione e velocizzazione dell'azione pubblica, anche con l'obiettivo di rispondere alla domanda di "efficienza" della PA che viene dal mondo delle imprese, il sostegno alla creazione d'impresa nelle sue varie forme verrà attuato attraverso l'attivazione di procedure a sportello.

...la creazione di imprese

Va altresì valutata la fattibilità di **modalità di intervento più "proattive"** tese a mettere a disposizione di iniziative imprenditoriali che partano dalle opportunità di sfruttamento commerciale di attività di ricerca accademica e industriale (spin off) luoghi, strumentazioni e convenienze che facilitino la fase di primo avvio dell'attività.

Inoltre, sempre nel corso del 2012, si lavorerà per un maggior coordinamento tra il Centro estero e l'Agenzia multifunzione per lo sviluppo economico cui si darà luogo nell'ambito del processo di riforma endoregionale di cui si è ampiamente trattato nel paragrafo precedente.

Un tema cruciale per le imprese, non solo per la sopravvivenza, ma anche per l'avvio di significativi processi di investimento e innovazione, è ovviamente quello del **credito** e del **rafforzamento della struttura finanziaria**. Gli scenari non certo positivi in termini di crescita, le fortissime tensioni sui mercati finanziari, la situazione di stress di parte consistente degli attivi bancari ed i prevedibili processi di riduzione degli stessi indicano inequivocabilmente una nuova fase di restrizione nella disponibilità a concedere credito.

il credito...

In Umbria questa situazione è resa ancora più complessa dagli ulteriori processi di **riassetto del sistema delle banche** operanti sul territorio che, oggettivamente, marginalizzano su pochi segmenti specifici la tradizionale struttura locale caratterizzata da un forte radicamento sul territorio. Una questione centrale è pertanto quella dell'attivazione, difficile e complessa, di **forme e sedi di confronto** e collaborazione tra Regione e sistema delle banche a partire delle modalità con cui la presenza dei soggetti più rilevanti si struttura sul territorio e, dunque, si rapporta con il sistema economico regionale.

Dal punto di vista operativo, la Regione continuerà a mettere in atto le azioni di sostegno alle imprese già sperimentate negli anni passati operando per una manutenzione "strategica" degli strumenti esistenti e - sul versante del sistema delle garanzie pubbliche - anche prevedendo il rafforzamento della dotazione finanziaria degli strumenti esistenti.

Nel corso del 2012, tenendo conto dell'entrata in vigore delle norme del nuovo Testo unico bancario, sarà varata operativamente la costituzione di un sistema organico di offerta delle garanzie – tramite il processo di "federazione" tra Gepafin e i Consorzi Fidi - che possa essere visto come *l'infrastruttura a scala regionale* che può dialogare con il livello nazionale - come nel caso del Fondo Centrale di Garanzia – e con il livello europeo. Questa iniziativa, accanto alle misure per il rafforzamento dei Fondi rischi dei confidi già programmate, si inserisce nel più ampio disegno di politiche per il credito che prevede la valorizzazione di tutte le forme di integrazione e sussidiarietà tra soggetti pubblici e privati, anche nell'ottica di una maggiore efficienza di sistema che concorre al rafforzamento e consolidamento dei Consorzi fidi.

le garanzie...

Il 2012 vedrà anche la definitiva messa a regime dell'operatività dei **fondi di garanzia e per il capitale di rischio**, finanziati nell'ambito del Por FESR 2007-2013, superando le problematiche connesse alla materiale disponibilità delle quote di partecipazione al fondo per il capitale di rischio sulle quali si sono impegnate le banche della regione.

Ancor più importante degli incentivi finanziari è, per le imprese, la presenza di un ambiente favorevole in cui esercitare la propria attività e, da questo punto di vista, la capacità della Pubblica amministrazione di rispondere in maniera efficiente, tempestiva, secondo regole chiare e condivise gioca un ruolo essenziale. Partono da questa considerazione gli interventi che la Regione metterà a punto nel corso del 2012 in materia di semplificazione amministrativa: saranno attribuite agli **Sportelli Unici per le Attività Produttive** (SUAP) le funzioni di coordinamento dell'insieme delle attività amministrative degli enti coinvolti nelle procedure di autorizzazione e abilitazione all'esercizio di impresa.

Certo è che tutte queste azioni "positive" e di sostegno alle imprese non saranno sufficienti ad azzerare gli effetti della crisi sul sistema produttivo e

ad evitare situazioni di **crisi di impresa**. Ma il settore pubblico può in parte attutire e “controllare” l’impatto di queste situazioni sul tessuto economico e sociale regionale attraverso la propria azione. In particolare, nel corso del 2012, verrà ulteriormente rafforzato il sistema di iniziative e servizi mirati alla gestione delle crisi di impresa, privilegiando l’approccio proattivo verso cui ci si è già indirizzati nel corso del 2011 con la costituzione della struttura dedicata Sviluppo Umbria-Gepafin. Con essa si intende sempre più agire a monte e a valle delle situazioni di crisi reversibile, mettendo in campo un metodo di gestione dei casi affrontati che metta a sistema informazioni, strumenti e strutture disponibili in stretto raccordo con le parti sociali ed il sistema bancario.

**le crisi di
impresa**

Parlare di crisi non significa parlare solo di industria e di manifatturiero, ma anche il **settore agricolo** vive nel nostro paese un momento di grave difficoltà pagando alla crisi mondiale un prezzo forse ancora più alto perché gli effetti “congiunturali” impattano sulle problematiche strutturali di questo settore che la politica agricola nazionale e comunitaria non hanno saputo affrontare efficacemente nel recente passato. Oggi, in Italia come in Umbria, il mondo agricolo si trova di fronte una sfida inedita e forse ancora più difficile per un settore che per le proprie caratteristiche intrinseche fa fatica ad attivare rapidamente processi di cambiamento: trovare una nuova via di crescita che consenta di sciogliere alcuni nodi cruciali che lo vincolano e lo minano alle basi, a partire dalla possibilità di garantire un’adeguata remunerazione agli agricoltori. Nel contempo occorre affrontare con coraggio temi essenziali come quelli della sostenibilità ambientale, delle energie rinnovabili, del consumo di suolo, dell’innovazione, del rinnovamento generazionale, della sicurezza alimentare.

**La proposta
dell’Umbria per ...**

Sfide complesse ma inevitabili anche in Umbria tenendo conto, ad esempio, che agricoltura ed allevamento generano una forte pressione sull’ambiente, a partire dall’ambito delle risorse idriche, che da anni l’edilizia e, recentemente, anche le produzioni di energie rinnovabili sottraggono proprio all’agricoltura i terreni migliori, che il tessuto imprenditoriale agricolo umbro è ancora troppo polverizzato e fatto di pochissimi giovani imprenditori e che – malgrado la crisi – si va definendo un nuovo profilo di consumatore sempre più interessato alla qualità, alla tracciabilità, alla sostenibilità dei prodotti alimentari che acquista.

**l’agricoltura e i
consumatori...**

Sfide ancor più complesse in vista della nuova stagione di politica agricola comunitaria che avrà avvio nel 2014 per la quale le prime bozze di regolamenti fanno prevedere un forte taglio delle risorse disponibili: per l’Umbria, le prime ipotesi mostrano una riduzione delle risorse per aiuti diretti agli agricoltori pari a circa il 30% rispetto a quelle disponibili per l’attuale settennio di programmazione. In vista non ci sono però soltanto impatti “quantitativi”, ma anche rilevanti modificazioni di carattere qualitativo: dalla ripartizione dei fondi in relazione alle superfici coltivate –

senza considerare quantità e qualità delle produzioni – fino al cosiddetto *greening*, la riserva di risorse da destinare obbligatoriamente alle aziende che mettono in campo investimenti di tipo “ecologico”.

Elementi di criticità che chiamano la Regione a mettere in programma per il 2012 un lavoro molto intenso per elaborare - in accordo con le altre Regioni e in particolare con quelle dell'Italia centrale - una **proposta congiunta** di modificazioni ed integrazioni ai nuovi regolamenti comunitari in materia di politica agricola comunitaria, da mettere in campo nella trattativa che si aprirà con Bruxelles proprio nel corso del prossimo anno.

**in termini di
assetti...**

Come messo in evidenza nel paragrafo precedente, il 2012 sarà anche un anno cruciale per i **nuovi assetti regionali** in materia di gestione delle politiche agricole, con la soppressione dell'Arusia e la ricollocazione del sue funzioni all'interno dell'organizzazione regionale e la necessità di individuare le modalità di interfaccia con la nuova Agenzia di Forestazione: processi molto significativi che richiedono la ridefinizione di funzioni, servizi e struttura dell'assessorato all'agricoltura. Possibili novità in vista anche per quanto riguarda i rapporti con l'Agea (Agenzia per le erogazioni in agricoltura), il soggetto che eroga i fondi comunitari destinati al settore: sarà valutata la possibilità di attivare forme decentrate di gestione, con l'obiettivo di avvicinare al territorio e agli agricoltori umbri il soggetto da cui materialmente dipende la liquidazione dei contributi provenienti dall'Unione Europea.

...ed azioni

Come detto in precedenza, occorre avviare un percorso di rilettura del rapporto tra agricoltura e ambiente partendo dalla consapevolezza che, accanto alla tradizionale e fondamentale funzione di presidio del territorio e di tutela del paesaggio, l'attività agricola determina una significativa pressione sull'ambiente e dunque, come gli altri settori, è chiamata ad uno sforzo di ammodernamento e di innovazione che mitighi questo impatto.

le agroenergie

Anche in agricoltura, però, un **approccio green** - oltre che una necessità - può rappresentare una importante opportunità di crescita e sviluppo del settore, soprattutto in termini di differenziazione dell'attività agricola e di aumento della redditività. Sotto questo ultimo aspetto, nel corso del 2012 verranno messe in campo specifiche misure per le **agroenergie** e verranno prese in considerazione misure per lo sfruttamento energetico sostenibile delle foreste, con priorità ad interventi che integrino la possibilità di attivare progetti di teleriscaldamento.

Il tema della green economy, acquisisce concretezza in campo agricolo anche attraverso una nuova sensibilità verso le questioni della sostenibilità e della sicurezza alimentare che una fetta crescente dei consumatori, anche italiani, sta manifestando anche in questo momento di crisi, come dimostrano i dati relativi alle vendite “bio” dell'ultimo anno. Si tratta di un ambito in cui peraltro trovano spazio nuove forme distributive che continuano a svilupparsi in maniera significativa: le forme di filiera corta - dalla vendita diretta in azienda ai Gasp (Gruppi di acquisto solidale) - i

canali extradomestici – mense, ristorazione e agriturismi – il canale pubblico attraverso azioni di green public procurement – forniture per mense scolastiche e ristorazione ospedaliera.

Questo mondo variegato, ma in continua crescita, rappresenta un'importante opportunità in grado di produrre vantaggi sia per gli agricoltori umbri, aumentando la remunerazione dei loro prodotti e offrendo opportunità di diversificazione dell'attività, sia per i consumatori, in termini di prezzo e qualità; pertanto la Regione metterà in campo nel 2012 specifiche azioni rivolte al sostegno dei Gasp – per i quali si provvederà anche all'emanazione di uno specifico regolamento in attuazione della relativa legge regionale approvata alla fine del 2010 – e alla conclusione di accordi con la Grande distribuzione organizzata (Gdo) per la commercializzazione su più ampia scala di prodotti regionali di qualità.

le filiere corte

Il tema della qualità è stato in questi anni declinato dalle politiche regionali in materia di agricoltura anche attraverso il tema delle **filiera**. In particolare, nel corso del 2012, le azioni in programma si rivolgono principalmente alla filiera del tabacco e alla filiera vitivinicola. Per quanto riguarda la prima si favorirà la conclusione di accordi interni di filiera che assicurino, a fronte di una produzione di qualità, una riduzione dei costi e una migliore capacità di rapporto con le multinazionali del tabacco, con l'obiettivo di stabilizzare la domanda e ottenere prezzi migliori. Per quanto riguarda il settore vitivinicolo, gli obiettivi da perseguire sono sostanzialmente due: mettere a sistema il tema della produzione con quello della distribuzione e con quello della promozione – da integrare con la promozione turistica – e aiutare le imprese vitivinicole umbre, che hanno dimensioni spesso ridotte, a stare sul mercato internazionale in maniera più competitiva.

le filiere produttive

Un ulteriore contributo alla ripresa del settore agricolo verrà dal rinnovato impegno sul tema dell'**innovazione** con l'emanazione, nel corso del 2012, di uno specifico bando nell'ambito del quale gruppi di imprese, assieme ad Università e Parco Tecnologico Agroalimentare, saranno chiamati a sviluppare nuovi prodotti, nuovi processi o approcci di mercato in tutte le componenti più significative dell'offerta agroalimentare di qualità e in tutte le componenti della filiera. Questo provvedimento rappresenta la componente più qualificante della strategia per l'innovazione che la Regione metterà in campo, anche perché anticipa uno degli aspetti caratterizzanti delle proposte per il prossimo periodo di programmazione che saranno fortemente ancorate all'innovazione.

l'innovazione

In sintesi, le priorità individuate per il 2012 troveranno concretamente attuazione nell'ambito delle misure previste nell'ambito del **Piano per lo sviluppo rurale regionale** (PSR), lo strumento da cui sostanzialmente derivano le risorse finanziarie destinate all'agricoltura umbra. Nell'ottica di completare l'utilizzo delle risorse disponibili entro la fine del 2012, nel corso dell'anno verranno anche attivate misure ulteriori quali, ad esempio, quelle

dedicate all'agricoltura sociale, al fine di dare attenzione a micro-imprese o ad attività in capo a giovani imprenditori.

Va peraltro messo in evidenza che l'avanzato grado di attuazione e di programmazione delle misure del PSR rende al momento difficile immaginare una nuova tornata di bandi generalisti a sostegno degli investimenti delle imprese. Per questo tema è dunque in preparazione una modifica del PSR, che verrà concertata al Tavolo verde dell'Alleanza per lo sviluppo, per introdurre tra le misure attivabili con l'approccio Leader anche quelle dell'Asse 1 del PSR finalizzato, appunto, al *Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale*. Questo consentirebbe di utilizzare le risorse della seconda tranche (già previste a piano finanziario vigente e immodificabile) a favore del sostegno agli investimenti, attraverso specifici bandi che potrebbero essere approvati entro la primavera del 2012, attivando circa 15 milioni di euro di spesa pubblica.

le infrastrutture

Per quanto riguarda invece gli **investimenti pubblici di carattere infrastrutturale**, saranno prioritari gli interventi sulle reti irrigue, con particolare riferimento alla messa a regime del sistema che fa capo alla diga di Montedoglio. Proprio in materia di risorse idriche, inoltre, nel corso del 2012 verrà definita la struttura dell'ente pubblico economico interregionale appena costituito che dovrà occuparsi della gestione delle reti irrigue.

I tagli di trasferimenti statali operati anche per il settore agricolo non consentono, per il 2012, di programmare ulteriori significativi investimenti al di fuori del PSR e anzi aprono una questione molto rilevante in materia di finanziamenti da destinare alle APA (Associazioni Provinciali Allevatori). Questi soggetti hanno fin qui svolto, anche attraverso il sostegno finanziario della Regione, funzioni pubbliche come quelle in campo fitosanitario e fitopatologico; per il 2012 tali risorse non saranno disponibili mettendo a rischio l'effettivo svolgimento di tali servizi.

la zootecnia

Il tema della qualità e della sostenibilità ambientale dell'agricoltura diventano cruciali quando si parla di **zootecnia** e, in particolare per l'Umbria, del settore suinicolo. I fenomeni di inquinamento delle falde acquifere che hanno interessato alcune aree della regione nel recente passato impongono nuovi approcci tecnico-produttivi e normativi. La sfida da percorrere da parte del settore è quella di individuare moduli produttivi aziendali e di filiera che garantiscano il massimo di sostenibilità ambientale e di competitività economica. Solo l'introduzione di rilevanti innovazioni, a partire dalla genetica fino alla definizione di nuovi moduli commerciali, possono consentire al settore umbro di continuare a svolgere il proprio ruolo di componente essenziale dello sviluppo agricolo ed economico.

Serve comunque trovare forme innovative di gestione dell'attività di allevamento e, soprattutto, di utilizzo dei reflui zootecnici che rappresentano la principale fonte di inquinamento. Se adeguatamente

trattati, i reflui possono infatti trasformarsi in un'opportunità per il territorio attraverso la valorizzazione energetica o la per produzione di fertilizzanti naturali, meno inquinanti e più vantaggiosi dal punto di vista dei costi. Serve valorizzare le produzioni di qualità umbre inserendole in una filiera che assicuri un più alto valore aggiunto, privilegiando iniziative meno intensive e più sostenibili dal punto di vista ambientale e da quello, non trascurabile, della "accettazione" da parte delle comunità locali. In questa direzione si muoverà sostanzialmente il nuovo **Piano zootecnico regionale** che verrà approvato nel corso del 2012, anche tenendo conto delle linee di indirizzo contenute nel Piano suinicolo nazionale, attualmente in fase di predisposizione.

Attività venatorie e tutela dell'ambiente e della biodiversità devono necessariamente trovare una nuova e migliore sintesi. Il contesto regionale è sempre più segnato dalla invasiva presenza di animali nocivi, a cominciare dai cinghiali, in misura tale da minacciare le attività agricole ma anche le capacità di risarcimento dei danni da parte della Regione. Si impone quindi una drastica e immediata riduzione del carico di animali dannosi, un obiettivo che andrà perseguito nel 2012 attraverso la condivisione di un Piano straordinario da parte di associazioni agricole, venatorie e ambientaliste.

**la fauna
selvatica**

L'Osservatorio faunistico dovrà offrire il necessario supporto scientifico ad un'azione energica di ripristino di una situazione strutturale sostenibile, nonché tutti i supporti di conoscenza necessari per l'elaborazione del prossimo calendario venatorio. L'Umbria ha evitato fino ad oggi le procedure di infrazione comunitaria in cui rischiano seriamente di incorrere i calendari venatori di altre regioni, a cui sono stati richiesti chiarimenti sulle decisioni prese negli ultimi anni. È pertanto fondamentale una scrupolosa conformità alle norme comunitarie ed una puntuale ricognizione delle specificità dell'Umbria da parte dell'Osservatorio faunistico regionale.

Perché l'Umbria torni a crescere, occorre inevitabilmente passare per il rafforzamento della vasta filiera che ruota intorno al **turismo**, ampliando la logica iniziale della filiera turismo-ambiente-cultura in una più articolata visione di turismo-commercio-ambiente-cultura-artigianato-agricoltura di qualità, oggi riconosciuta come il secondo motore dell'economia regionale. Puntare su tale ampio comparto in una visione strategica dello sviluppo locale significa utilizzarne le potenzialità per valorizzare appieno la "risorsa Umbria". Significa mettere a sistema in una logica multidimensionale comparti, attori e professionalità che fino ad oggi hanno lavorato per obiettivi separati. Significa – ancora – collocare al centro di una più ampia strategia di promozione integrata del prodotto Umbria la necessità di preservare, valorizzare, comunicare quel patrimonio ambientale, urbano, artistico e culturale capace di costruire e rafforzare l'immagine dell'Umbria.

**La proposta
dell'Umbria per...**

il turismo...

E significa, in termini di politiche pubbliche, puntare sulla qualità della *governance*, cioè dell'azione dell'ente Regione.

L'Umbria, da questo punto di vista, parte avvantaggiata per una lunga tradizione di qualità della programmazione amministrativa, con politiche culturali efficaci che hanno contribuito a dare alle aree urbane una forte e riconoscibile identità. Oggi occorre compiere quel salto di qualità cui obbligano scarsità di risorse da un lato e crescita delle aspettative della società della conoscenza dall'altro. Oggi soddisfare i bisogni culturali dei cittadini e le aspettative del sistema economico deve significare crescita dei flussi turistici e promozione di un'immagine positiva e nuova dell'Umbria, un'immagine capace di attrarre anche nuovi investimenti.

Questo è l'approccio che sottende al *Documento triennale di indirizzo strategico per il turismo 2011/2013*, in cui sono individuate le priorità di azione per il triennio e che vengono riconfermate anche per il 2012. Le azioni messe in campo nel corso dell'anno si caratterizzeranno per una forte attenzione alla qualificazione dell'immagine dell'Umbria, e si concentreranno su due assi strategici: *Promozione e comunicazione e Qualificazione dell'offerta turistica*.

comunicazione... La **strategia di comunicazione** che la Regione metterà in campo nel 2012 promuoverà dunque il "prodotto Umbria" in maniera integrata e "multicanale", puntando sull'**innovazione tecnologica** a partire dal portale regionale e dall'applicazione del web 2.0. I dettagli di questa operazione sono contenuti in un progetto presentato al Ministero del Turismo, già approvato dal punto di vista tecnico, per il quale dovrebbero essere a breve messe a disposizione le risorse finanziarie.

La strategia di *brand Umbria* sarà la cornice unitaria sotto la quale troveranno coerenza tutte le iniziative di promozione e comunicazione del sistema-regione che la Regione sta costruendo insieme alle Camere di Commercio di Perugia e Terni. Il che presuppone, da un lato, una revisione complessiva delle varie attività in campo a favore di una regia coordinata regionale, dall'altro lato – appunto - investimenti significativi in materia di comunicazione del brand. Il 2011 è stato l'anno di sperimentazione dell'innovativo sistema delle UmbriaApp, che si configura come un contenitore multicanale di contenuti disponibili per Iphone e Ipad, nell'ambito del quale sono state prodotte App per i principali eventi culturali umbri. Nel 2012 tale sistema verrà ulteriormente implementato ed integrato con le piattaforme di Social Network. L'obiettivo è impostare una strategia di *viral marketing* – l'evoluzione del passaparola nell'epoca tecnologica – attraverso una comunicazione organica "dell'Umbria e sull'Umbria" sui Social Network. Una prima esperienza sarà tracciata nel mese di Aprile del 2012, quando arriveranno nella nostra Regione oltre trecento *bloggers* da tutto il mondo per la conferenza annuale del TBU (Travel Bloggers Unite),

che racconteranno la loro personale esperienza dell'Umbria sui rispettivi blog.

In questo frangente, l'attuazione di molti progetti in programma è condizionata alla disponibilità di risorse finanziarie sul bilancio regionale e azioni tradizionalmente poste in essere dalla Regione potrebbero essere a rischio. A tal proposito, una parziale soluzione potrà venire dalla già citata revisione e riorganizzazione in chiave organica delle iniziative di promozione della Regione, delle Camere di Commercio e dei Consorzi privati nati col bando TAC2 e un ulteriore contributo a questa logica verrà dalla semplificazione degli assetti che, nel corso del 2012, riguarderà proprio l'APT e Sviluppumbria che andranno a confluire in un unico soggetto, con il compito di attuare in maniera organica tutta la promozione regionale.

promozione...

Sul versante della **qualità dell'offerta turistica**, l'Umbria ha già fatto tanto negli ultimi anni con la definizione del Piano Triennale della Qualità. In questo ambito, il principale strumento di intervento è rappresentato dal Bando TAC2, che vedrà nel 2012 il primo anno di attuazione dei progetti integrati collettivi inerenti la promo-commercializzazione di dieci offerte tematiche di eccellenza – dal cicloturismo alla via di S. Francesco, dagli itinerari culturali al turismo sportivo – progetti la cui realizzazione è in capo a Consorzi di imprese e che vedranno la Regione impegnata in termini di coordinamento e supporto tecnico-professionale. Con lo sblocco delle risorse FAS, potranno essere riaperti i termini per la presentazione dei progetti di investimento da parte delle imprese ricettive e del commercio. Lo stesso bando ha già destinato 1 milione di euro alla qualificazione dei dodici uffici IAT di area vasta e all'adeguamento degli stessi agli standard del layout unico regionale, e lo sblocco delle risorse Cipe consentirà di scorrere la graduatoria del Bando per il finanziamento di interventi volti all'innalzamento degli standard di qualità, sia delle strutture che dei servizi connessi, nella ricettività alberghiera per 2 milioni di euro.

**qualità e
innovazione
dell'offerta...**

Nel 2010 e 2011 si è proceduto alla verifica degli standard di qualità nelle strutture ricettive alberghiere, sono tuttora in corso quelle delle strutture agrituristiche, e nel 2012 inizierà la verifica delle strutture extralberghiere e all'aria aperta.

In tale contesto, gli aspetti ambientali sono sicuramente una delle linee di sviluppo del turismo nazionale e internazionale, per cui occorre rafforzare la caratterizzazione dell'Umbria come regione del **turismo sostenibile**. Ciò è particolarmente congeniale alla regione, il cui primo e notissimo *claim* è, appunto, "cuore verde d'Italia". Non a caso recentemente la Regione ha promosso un'intesa con il Ministero dell'Ambiente per sperimentare la realizzazione di eventi ad emissione zero. Il progetto strategico, basato sullo sviluppo in Umbria di un modello produttivo fortemente orientato verso la *green economy*, se coerentemente e adeguatamente perseguito, può

riverberarsi positivamente anche sull'appeal turistico della regione, che potrebbe in tal modo presentarsi e promuoversi come il luogo della qualità ambientale e delle relative sperimentazioni.

Uno degli ambiti in cui l'Umbria sta cercando di riposizionare la propria offerta turistica è quello dei **grandi itinerari spirituali e culturali europei**. Nel 2012 verrà dato ulteriore impulso alla definizione di itinerari già percorribili, quali la Via di S. Francesco e la sua connessione con la Via Francigena, o ancora in fase logica, come la Via di Benedetto da agganciare ad un inedito circuito europeo delle Abbazie Benedettine. A questo scopo verrà utilizzata progettualità interregionale ed europea, partnerships e gemellaggi, *in primis* con la regione spagnola della Galizia che ospita Santiago ed il suo cammino.

La proposta dell'Umbria per ... La filiera allargata che fa perno su turismo e **cultura** rappresenta un volano di crescita da consolidare e sul quale continuare ad investire, cercando di puntare sulla qualità delle attività culturali poste in essere, sulla loro diffusione nel territorio e, in particolare per quanto riguarda le manifestazioni e lo spettacolo, su una efficace organizzazione temporale degli eventi che eviti sovrapposizioni e assicuri per tutto l'anno la presenza di iniziative in grado di attrarre turisti nelle nostre città e nei nostri borghi.

la cultura... Tenendo presente che fare e diffondere cultura assume oggi un significato ulteriore rispetto al passato. Oggi fare cultura significa, sempre più, anche fare impresa, con i risvolti economici ed occupazionali cui questo ambito può dar luogo.

Nel 2012 vedrà la luce il **Piano di Comunicazione** della Regione che avrà al centro l'idea dell'Umbria come regione creativa: **UmbriaCreativa**. Creativa perché regione di città creative, luoghi dove la creatività diventa linfa vitale del territorio e una via per ripensare il modello di sviluppo locale e regionale, stimolando l'innovazione, creando posti di lavoro e costruendo nuove capacità professionali. La Commissione Europea, con il Libro verde sulle "imprese creative", ha inserito la dimensione imprenditoriale al centro della riflessione sul ruolo della cultura nello sviluppo, sul rapporto tra cultura e innovazione. È una cultura che ha un ruolo cruciale nella competitività del territorio, nel suo grado complessivo di attrattività verso l'esterno e, per questa ragione, occorre sempre più investire in questa concezione "costruttiva" della cultura. La crisi economica costringe ad accelerare questo ribaltamento di prospettiva: sempre meno soldi pubblici da investire nell'intrattenimento e quindi una più forte esigenza di concentrare risorse in quelle iniziative che creano una dimensione strutturale in termini di competenze, capacità professionali, pratiche economiche innovative.

In quest'ottica la Regione proseguirà nel 2012 l'azione già avviata nel 2011 relativa al progetto **Conservatori umbri-Solisti di Perugia**, grazie al quale i due Conservatori umbri, assieme ai "Solisti", hanno effettuato attraverso

uno specifico bando audizioni - riservate a tirocinanti, diplomandi e neo-diplomati dei due Conservatori - finalizzate alla scelta dei musicisti che parteciperanno alla programmazione annuale dell'orchestra perugina. In un periodo di crisi, la scelta è stata di concentrare le risorse regionali sulla formazione di "eccellenza" e di "eccellenze". Con l'intento di arrivare alla creazione di un *ensemble* umbro che, da una parte, si connoti per un alto tasso di professionalità e, dall'altra, arricchisca la preparazione specifica dei giovani fornendo loro nuove occasioni professionali. Creazione di competenze e nuove professionalità, quindi, come valore aggiunto per la competitività dell'Umbria.

Proseguiranno inoltre le iniziative a sostegno dell'editoria e della produzione libraria regionale. **UmbriaLibri** sarà, anche per il 2012, l'azione settoriale prioritaria, con l'obiettivo di replicarne il modello vincente in più parti del territorio regionale. L'edizione 2011, infatti, ha segnato una svolta con la regionalizzazione dell'evento e la libreria unica degli editori umbri, trasformata in una significativa vetrina per le tante proposte emerse degli editori locali.

l'editoria...

Saranno inoltre promosse azioni di sostegno all'industria del cinema con una apposita legge regionale di settore. Il cinema, infatti, oltre ad essere fondamentale caposaldo della crescita culturale di una comunità, è anche motore formativo di tante professionalità e di nuove economie sul territorio. Le direttrici attorno a cui costruiremo la **legge regionale sul cinema** sono: sostenere le sale cinematografiche e le piccole sale dei centri storici e dei piccoli borghi dell'Umbria e riportare in vita la Umbria Film Commission finalizzandola ad azioni di attrazione di produzioni che intendano localizzare in Umbria, anche attraverso la rivalorizzazione delle strutture esistenti sul territorio come, ad esempio, gli studi di Papigno ed il Centro multimediale di Terni.

il cinema...

Lungo questa direttrice si inseriranno le azioni con le quali la Regione sosterrà – con il coinvolgimento dell'intero territorio regionale in una logica di distretto culturale avanzato – la candidatura di Perugia e Assisi a Capitali europee della cultura per il 2019. Il primo passo sarà l'operatività della **Fondazione Perugiassisi2019**, di cui è già stato approvato lo Statuto, che avrà il compito di promuovere e organizzare le azioni e le iniziative a sostegno della candidatura e di cui la Regione è socio fondatore proprio in virtù della finalità del progetto che prevede la complessiva valorizzazione dell'intero territorio regionale attorno alla candidatura delle due città.

Come più volte ribadito, è indispensabile concentrarsi sulla **qualità**, anche perché la crisi costringe a farlo. Sulla qualità dell'offerta culturale, che spesso contrasta con la dispersione e la moltiplicazione delle microiniziative che, se possono avere un senso su scala locale, poco aggiungono alla capacità attrattiva del sistema Umbria nel suo complesso.

Massa critica e maggiore selezione delle idee. E sviluppo dell'imprenditoria locale, soprattutto nelle industrie creative.

Una semplice azione in tal senso consisterà nella promozione, nel corso del 2012, di iniziative di **residenza creativa**: invitare artisti a progettare e produrre opere d'arte nei nostri borghi soggiornando negli stessi e alimentando, in questo modo, circuiti di promozione dei centri storici legati alla produzione artistica e alla creatività.

**le grandi
manifestazioni...**

La scarsità delle risorse disponibili per il 2012 impone, tuttavia, una priorità: salvaguardare la rete di strutture e iniziative culturali consolidate nel tempo. Per le **manifestazioni** questo significa continuare a sostenere finanziariamente sia le grandi manifestazioni culturali che si svolgono in Umbria – alla cui realizzazione la Regione ha fin qui contribuito, in tutto o in parte, con proprie risorse – sia quelle esperienze di innovazione e di ricerca sui nuovi linguaggi che sono state sostenute negli ultimi anni e che si sono affermate nel panorama culturale regionale e nazionale. Sono pertanto ridotti gli spazi per il finanziamento di nuove iniziative.

Nel contempo è prioritario continuare ad assicurare risorse per salvaguardare la funzione di rete dei **musei locali** e delle **biblioteche**, confermando la scelta della presenza diffusa sul territorio degli istituti culturali. Il tessuto museale umbro è particolarmente ricco e variegato: dai musei archeologici fino ai grandi centri per l'arte contemporanea. Trattandosi del nostro patrimonio culturale e identitario, la Regione non potrà esimersi – nonostante i tagli operati a livello centrale – a perseverare nelle azioni rivolte alla loro valorizzazione operando, in particolare, per promuovere l'organizzazione di servizi e la realizzazione di reti tra centri culturali. Alcune di queste iniziative potranno usufruire di risorse nel quadro dei bandi POR-FESR e FAS per la riqualificazione e la valorizzazione di strutture e siti di particolare interesse storico-artistico e culturale.

**le grandi
mostre...**

La grande mostra del Signorelli completerà, nel 2012, il ciclo dei grandi artisti umbri del Quattrocento e primo Cinquecento; nel corso dell'anno, inoltre, a Spello sarà organizzata una grande mostra su Costantino.

Nel 2012 l'Umbria dedicherà particolare attenzione all'arte contemporanea, arrivando a qualificarsi sempre più come **terra dell'arte contemporanea**; in questo senso si darà avvio alla costruzione di una rete che consentirà di collegare tutti i centri e siti di eccellenza dell'arte contemporanea presenti sul territorio regionale.

**le biblioteche e
la lettura...**

La funzione delle **biblioteche locali** si è evoluta nel tempo: da templi di "alta cultura" a centri di utilità sociale ed economica, il che in altri termini significa **competitività** e **tenuta democratica** delle comunità locali. Pertanto, nonostante i pesanti tagli operati a livello nazionale, la programmazione regionale per il 2012 si concentrerà su alcune priorità: sviluppo omogeneo sul territorio del progetto *Nati per leggere* e avvio della seconda fase del progetto *Leggere fa bene alla salute* che prevede il

coinvolgimento di circa 200 studenti delle Scuole superiori che leggeranno ai bambini in vari luoghi dell'Umbria (ospedali, biblioteche, studi pediatrici); sostegno all'apertura di nuove biblioteche, prevalentemente nei centri minori; sperimentazione di nuove forme associate di gestione dei servizi bibliotecari nell'ottica della creazione di più sub-sistemi regionali per favorire economie di scala; campagne di promozione della lettura: "Il Maggio dei libri" che interessa larga parte delle biblioteche di EE.LL. con l'obiettivo di accrescere gli indici di lettura.

Anche il settore del **Commercio** è stato fortemente colpito dalla crisi economica. La Regione interverrà nel 2012 su tre binari, riconducibili anch'essi alla filiera allargata turismo-commercio-ambiente-cultura, che sarà il centro delle politiche più generali di sviluppo del territorio e delle città.

**La proposta
dell'Umbria per ...**

Primo, attraverso una **revisione normativa**, con una completa ridefinizione e sistematizzazione del quadro normativo vigente. Anche alla luce delle norme sulla semplificazione amministrativa, entro l'anno verrà avviata l'attività per la redazione del Testo unico in materia di commercio, come previsto dal Piano per la semplificazione di cui al paragrafo precedente.

il commercio...

Secondo, con **interventi specifici di sostegno**, continuando a favorire gli ormai consolidati interventi di riqualificazione del sistema, di costruzione di reti di imprese e di formazione degli addetti. Nel corso del 2012, man mano che matureranno le scadenze previste per i Bandi Resta, verrà scorsa la graduatoria del Resta2.

Terzo, definendo scenari innovativi a proposito della **rete della piccola distribuzione**. È opportuno, quindi, dare il definitivo slancio all'organizzazione dei **Centri commerciali naturali** – un tipo di intervento fortemente interrelato con le politiche per la rivitalizzazione dei centri storici e lo sviluppo del turismo – e alla diffusione dell'utilizzo delle nuove tecnologie. Nel 2012, grazie allo sblocco delle risorse FAS per gli investimenti innovativi, verrà aperto un nuovo bando per il commercio destinato a reti d'impresa di nuova concezione che realizzino progetti innovativi, in particolare nei Centri Commerciali naturali.

Verranno implementate, inoltre, le azioni di sostegno a favore del **movimento dei consumatori**. Un movimento che si è modificato profondamente, ampliando la propria missione alla tutela dei cittadini-consumatori non solo rispetto ai prezzi di beni, ma alla vigilanza sulle tariffe e la qualità dei servizi e più in generale al funzionamento di quell'insieme di attività che incidono sulla vita dei cittadini. Il primo obiettivo è la revisione della L.R. 34/87 con uno strumento più adeguato ai tempi e capace di favorire nuove forme di partecipazione e controllo, e poi dare seguito e applicazione ai meccanismi di tutela previsti dall'art. 2, comma 461, della L. 244/2007 (Legge Finanziaria 2008).

e i consumatori

**La proposta
dell'Umbria per ...**

le città...

L'approccio integrato alla filiera turismo-commercio-ambiente-cultura passa per la tutela e la **valorizzazione dei borghi e dei centri storici** dell'Umbria, che costituiscono uno degli elementi caratterizzanti e maggiormente attrattivi del nostro territorio. La loro riqualificazione, oltre ad incidere sulla qualità della vita di chi vi abita, è un volano di sviluppo per il tessuto economico e commerciale. Da anni la Regione, attraverso i **Programmi Urbani Complessi** (PUC 1 e 2) ha messo in campo ingenti risorse per un approccio integrato al problema, focalizzando non solo gli aspetti urbanistici, ma incentivando la dotazione di servizi, il ripristino di funzioni economiche ormai scomparse, la dotazione di infrastrutture tecnologiche. Nei primi mesi del 2012, in relazione all'effettiva disponibilità delle risorse Fas, alcuni piccoli comuni umbri saranno interessati da una nuova fase di interventi e lavori con l'emanazione, di un ulteriore bando per il finanziamento di progetti di **riqualificazione urbana**. Per questa nuova stagione, potranno essere presi in considerazione e premiati i programmi che prevedono l'attivazione di sinergie tra più Comuni attraverso interventi coordinati per la valorizzazione, anche economica e culturale, di territori sovra-comunali. Inoltre, il 2012 si caratterizzerà per l'attuazione degli interventi previsti dai programmi Puc2: sia quelli finanziati con le risorse Fesr relative al periodo 2007-2013, sia quelli di Città di Castello e di Marsciano finanziati con i fondi Fas. La Regione sarà chiamata a continuare l'opera di affiancamento dei Comuni responsabili dell'attuazione di tali programmi, affinché siano rispettate le scadenze poste dalle norme comunitarie. La situazione è infatti particolarmente delicata per i vincoli molto stringenti connessi al Patto di stabilità interno e, per non incorrere nel disimpegno dei fondi da parte della Commissione europea, è necessario che i Comuni diano la priorità alla realizzazione degli interventi finanziati con le risorse comunitarie.

**...e i centri
storici**

Altro strumento innovativo introdotto dalla Regione per la politica di rivitalizzazione dei centri storici è rappresentato dai **Quadri Strategici di Valorizzazione (QSV)**. Anche in questo caso, la logica è quella di dotare i Comuni di uno strumento che superi il tradizionale approccio "edilizio" al tema dei centri storici e consenta di avviare un processo nuovo, basato su progetti di più ampio respiro – condivisi con gli attori economici e sociali locali - che includano aspetti ambientali, economici, sociali e promozionali e che puntino a rendere i centri storici luoghi non solo da visitare, ma anche da abitare e da vivere. Per il 2012 la priorità sarà quella di dare piena attuazione alla scelta operata con l'introduzione dei QSV attivando una **specifica cabina di regia** che avrà il ruolo di raccordare i soggetti coinvolti nell'attuazione dei QSV con la Regione, e di sostenere i Comuni nella redazione e nell'attuazione effettiva dei progetti messi in campo.

Per coniugare tutela e crescita, occorre una forte azione di governo del territorio e, in questo senso, nel corso del 2012 verrà portato a termine l'iter

di approvazione del **Piano Paesaggistico regionale**. Si tratta di un documento essenziale per la programmazione territoriale che supera la tradizionale impostazione che vedeva documenti di questo genere intervenire – solitamente imponendo vincoli – soltanto sulle aree di pregio. Il Piano a cui sta lavorando la Regione ha invece come riferimento l'intero territorio regionale e, accanto alla tutela, affronta temi quali quelli della valorizzazione, della gestione e della riqualificazione. Un approccio molto complesso a cui corrisponde un iter di formazione piuttosto articolato che coinvolge anche il Ministero dell'Ambiente e il Ministero per i Beni e le attività culturali con i quali andrà siglato uno specifico Accordo di programma e che rappresenta il principale motivo di rallentamento nei tempi per la definitiva approvazione del Piano. Dal punto di vista della normativa, il tema del governo del territorio sarà fortemente coinvolto dagli effetti delle norme sulla semplificazione amministrativa a cui si affiancherà, sempre nel 2012, l'attività di redazione del testo unico sulle norme in materia di governo del territorio e l'approvazione della legge regionale sulla perequazione urbanistica.

**La proposta
dell'Umbria per il
paesaggio...**

Un altro aspetto su cui iniziare, nel corso del 2012, a mettere in campo questo nuovo approccio alle tematiche ambientali è certamente quello dei parchi e delle aree protette. A tal fine verrà redatto il **Piano per la valorizzazione delle aree protette** che dovrà mettere insieme sia aspetti di valorizzazione turistica, sia elementi di funzionalità in favore dei cittadini che risiedono in queste zone, con particolare attenzione ai parchi regionali. Va detto che nel tempo si è progressivamente attenuata la diffidenza delle popolazioni residenti nei confronti dell'istituzione dei parchi, una diffidenza connessa principalmente ai vincoli e alle limitazioni a cui queste aree e i cittadini che vi abitano e lavorano sono sottoposti. Si è andata affermando invece una cultura del parco e un sempre più consistente apprezzamento per le opportunità di sviluppo economico che, soprattutto dal punto di vista turistico, da esso derivano. Un parco però non vive di solo turismo, vive anche se è vissuto, se c'è una popolazione residente che lo presidia e se ne prende cura. Per questo occorre lavorare anche in favore delle popolazioni locali, puntando in particolare ad assicurare una migliore fruibilità del territorio attraverso servizi ed interventi per una migliore vivibilità, e - ad esempio - prevedendo alcuni interventi di semplificazione normativa che riducano alcuni vincoli attualmente posti anche nelle aree limitrofe ai parchi.

**e le aree
protette**

La valorizzazione dell'**ambiente** passa, inevitabilmente, anche attraverso la salvaguardia e la tutela delle risorse ambientali. Su questo versante, l'attività regionale per il 2012 si concentrerà su due ambiti prioritari: acqua e rifiuti.

**La proposta
dell'Umbria per
l'ambiente...**

In materia di **risorse idriche**, restano da attuare alcune importanti disposizioni previste dal quadro normativo-programmatico predisposto alla

fine della passata legislatura: nel corso del 2012, in particolare, verrà predisposto il regolamento in materia di scarichi, sarà elaborata la proposta di regolamento sull'utilizzazione agronomica dei reflui zootecnici e verranno messi in campo gli interventi – utili per il completamento delle azioni previste dal Piano di Tutela delle acque - per la definizione del deflusso minimo vitale dei corsi d'acqua, essenziale per la regolamentazione degli attingimenti.

**la gestione delle
risorse idriche...**

Dal punto di vista degli interventi sulle infrastrutture idriche, le priorità su cui continuare a concentrarsi per il 2012 sono rappresentate dalla **depurazione** e dalle **perdite in rete**.

Per il primo aspetto occorre ricordare che, in caso di mancato rispetto della direttiva europea 91/27/CEE in materia di scarichi di acque reflue – che pone tra gli obiettivi la copertura fognaria degli agglomerati pari almeno al 95% del totale di abitanti equivalenti, la conformità dei sistemi di depurazione delle acque reflue a quelli previsti per la dimensione dell'agglomerato, il trattamento depurativo adeguato al corpo idrico recettore - l'Umbria rischia di incorrere in una specifica ed ulteriore procedura di infrazione da parte dell'Unione europea. È dunque indispensabile accelerare le fasi di progettazione ed avvio degli interventi di adeguamento degli impianti di depurazione e della rete fognaria, anche utilizzando la specifica linea di azione del PAR FAS che, sebbene non sufficiente a coprire tutte le esigenze, rappresenta una voce molto significativa. Va peraltro ricordato che il concorso di risorse pubbliche è indispensabile per evitare di far gravare per intero gli oneri degli investimenti sui cittadini attraverso l'incremento delle tariffe.

Per quanto riguarda invece la qualità delle reti acquedottistiche, nel corso del 2012 prenderanno avvio gli interventi finalizzati a conseguire gli obiettivi previsti dal recente regolamento regionale in materia, che ha previsto di raggiungere in 4 anni una quota delle perdite in rete pari al 30% dell'acqua immessa e pari al 20% in 6 anni.

**la gestione dei
rifiuti...**

Anche per quanto riguarda il tema dei **rifiuti**, il 2012 si caratterizzerà per l'attuazione delle principali misure previste dalla pianificazione regionale in materia - anch'essa predisposta nel corso della passata legislatura - con particolare riferimento alle azioni individuate per la "messa in sicurezza" della regione rispetto al tema e riconducibili, in aggiunta alla già realizzata fase di ampliamento di alcune discariche, agli interventi per l'incremento della raccolta differenziata. Se da un lato occorre mettere in evidenza come l'obiettivo previsto dal Piano regionale dei rifiuti – raggiungimento del 65% di raccolta differenziata entro il 2012 – non sarà conseguibile nei tempi previsti, dall'altro è opportuno sottolineare come la spinta sulla riorganizzazione dei servizi di raccolta - per il passaggio dalla raccolta stradale al sistema domiciliare, il cosiddetto "porta a porta" - stia portando risultati molto apprezzabili anche in città di grandi dimensioni, consentendo

finalmente all'Umbria di uscire dalla situazione di sostanziale stallo della raccolta differenziata che ha caratterizzato gli anni scorsi e di intraprendere in maniera più decisa, e a questo punto irreversibile, la via verso il raggiungimento di quell'obiettivo del 65% a cui la Regione non rinuncia.

La chiave di volta per l'avvio di questa nuova fase è stata, accanto ad una capillare campagna di comunicazione sulla raccolta differenziata, l'adozione, nel 2011, di un **Piano triennale straordinario** destinato specificamente ai Comuni con popolazione superiore ai 10mila abitanti, in considerazione del fatto che da essi deriva oltre il 70% della produzione regionale di rifiuti. Con questo strumento sono stati messi a disposizione ulteriori significative risorse del bilancio regionale, in aggiunta a quelle già impegnate a favore degli ATI per il triennio 2009-2011, dando certezza ai Comuni che dovranno provvedere, entro il 2013, alla **riorganizzazione in senso domiciliare dei servizi** di raccolta dando priorità alle zone più densamente abitate in maniera da raggiungere quote di raccolta differenziata quanto più prossime agli obiettivi stabiliti dal Piano regionale. Di pari passo, nel corso del 2012, verrà data attuazione alle disposizioni in materia di **premio/sanzione** per i Comuni che raggiungano – o meno – gli obiettivi fissati in termini di raccolta differenziata.

In raccordo con le attività sulla raccolta, attraverso l'utilizzo delle risorse FAS disponibili, verranno inoltre avviati gli interventi per il potenziamento dell'impiantistica per la selezione, il trattamento e riuso dei rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata, che concorreranno in maniera significativa alla più efficace chiusura del ciclo dei rifiuti, così come prevista nel Piano regionale dei rifiuti e rispetto alla quale si confermano gli obiettivi e il percorso già delineati dall'amministrazione regionale.

Infine, sul versante della **produzione dei rifiuti**, una delle principali criticità dell'Umbria, nel corso del 2012 si proseguirà estendendo ad altre aree del territorio regionale le iniziative già sperimentate per la riduzione della produzione di rifiuti – soprattutto da imballaggio – con l'installazione di nuove fontanelle per l'erogazione di acqua frizzante e distributori alla spina di detersivi: un'azione su cui continuare ad investire per i soddisfacenti risultati ottenuti, anche in termini di sensibilizzazione dei cittadini rispetto al tema dei rifiuti.

Come già messo in evidenza nel paragrafo precedente, nel corso 2012 si darà avvio alla **riforma relativa agli Ambiti territoriali integrati (Ati)** ...e gli assetti attualmente esistenti, secondo le linee di principio già contenute nella legge di riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali: costituzione di un unico soggetto regolatore per il sistema idrico integrato e per il sistema dei rifiuti. La nuova forma organizzativa - che mantiene in capo ai Comuni la piena titolarità delle funzioni in materia di acqua e rifiuti ed ha l'obiettivo del progressivo miglioramento e della razionalizzazione dei servizi - non dovrà determinare l'interruzione dell'iter di approvazione dei

Piani di Ambito da parte degli Ati. Tali Piani rappresentano infatti uno strumento cardine per l'attuazione del Piano regionale rifiuti e per le successive operazioni di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti: per questo la Regione garantirà che tale percorso venga in ogni caso portato a compimento. In relazione al nuovo assetto istituzionale, potrebbe essere necessario integrare i diversi piani d'ambito: questa operazione verrà attuata tenendo comunque presenti le previsioni e gli obiettivi indicati dal Piano regionale dei rifiuti vigente.

Un territorio che vuole crescere deve essere governato nell'ottica di sostenibilità, ha bisogno di infrastrutture, di una rete di supporto su cui innestare politiche per lo sviluppo, una base su cui lavorare che è formata da infrastrutture materiali, immateriali e anche da un capitale umano in grado di sostenere concretamente tale percorso.

Il nuovo paradigma economico verso cui il mondo occidentale sembra orientarsi vede proprio nel capitale umano uno dei principali fattori di competitività e per questo l'**investimento in istruzione** rappresenta una priorità assoluta su cui si gioca una parte importante del nostro futuro.

In Italia, invece, la scelta operata in questi ultimi anni è quella di tagliare pesantemente sull'istruzione - l'ultimo rapporto OCSE dice che nel 2008 l'Italia ha speso in istruzione il 4,8% del Pil, posizionandosi al 29° posto su 34 paesi presi in considerazione – e i margini di azione delle Regioni sono piuttosto ridotti sia per la limitatezza delle risorse finanziarie a disposizione, sia per il fatto che anche in materia di istruzione la riforma in senso federalista non è compiuta e le leve essenziali per agire efficacemente in questo ambito – dalla gestione del personale docente, alla definizione e finanziamento dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep), fino alla messa in campo di un efficace strumento per la valutazione del sistema di istruzione – non sono disponibili.

Accanto a questo, per individuare le politiche regionali da mettere in campo, occorre mettere in evidenza alcune peculiarità che caratterizzano la scuola umbra: l'Umbria è la seconda regione in Italia per incidenza di studenti stranieri, con una percentuale in forte crescita di alunni stranieri di seconda generazione (studenti nati in Italia da famiglie immigrate) nella scuola primaria. Questa è una prima criticità da affrontare, anche tenendo conto che alunni stranieri di prima e seconda generazione mostrano bisogni educativi differenti e che la sfida della loro integrazione è essenziale per la competitività complessiva del nostro territorio e per mitigare l'impatto - in termini di costi del sistema di istruzione - dovuto alla maggior incidenza dei ritardi scolastici degli studenti stranieri. Le performance degli studenti umbri sono molto buone, ai primi posti a livello nazionale sia nella scuola primaria che nella secondaria di primo grado, ma gli studenti stranieri mostrano gap, rispetto ai coetanei italiani, superiori alla media nazionale e dell'Italia centrale. Questo richiede che l'azione

**Il Sistema di
istruzione in crisi...**

**...chiamato a
fronteggiare
nuove sfide**

regionale si orienti nel 2012 su due priorità: il sostegno alle scuole per fronteggiare il tema dell'**integrazione** e un'attenzione adeguata all'integrazione tra **istruzione e formazione professionale** in favore degli studenti a rischio di dispersione. Per il primo aspetto anche nel 2012 si utilizzerà lo strumento dei bandi per le scuole - emanati anche negli anni passati e relativi ad *Interventi finalizzati all'integrazione e al potenziamento del sistema dei servizi di istruzione* - opportunamente orientati alle priorità e alle peculiarità definite. La limitatezza delle risorse finanziarie disponibili impone, anche in questo ambito, una più attenta selezione dei progetti che saranno presentati dalle scuole, concentrando i finanziamenti solo sulle situazioni più innovative ed efficaci.

**La proposta
dell'Umbria per...**

Per quanto riguarda gli studenti in obbligo di istruzione e a rischio di dispersione, sarà necessario reperire le risorse per assicurare sul territorio regionale l'offerta di percorsi per l'ottenimento di una qualifica professionale, alternativi ai percorsi ordinari di istruzione superiore.

l'integrazione...

Questo strumento è forse l'unica possibilità per offrire una opportunità di istruzione e di lavoro a tanti ragazzi che avrebbero difficoltà ad inserirsi, appunto, nei percorsi ordinari e rappresenta un tassello importante nella prevenzione dell'esclusione e del disagio sociale, in quell'ottica di integrazione tra politiche di welfare e politiche di istruzione di cui si tratterà più ampiamente nel paragrafo successivo.

**...e gli studenti a
rischio**

Di tutti questi aspetti si terrà conto nella definizione del **Piano triennale per il diritto allo studio** che sarà redatto nel corso del 2012 e che detterà indicazioni anche in materia di borse di studio, trasporti scolastici, gratuità dei libri scolastici, disponibilità di tempo pieno nelle scuole.

Come detto, anche per l'istruzione la disponibilità di risorse finanziarie rappresenta una forte criticità che richiederà delle scelte impegnative sugli appostamenti del bilancio regionale ed è per questo opportuno far convergere sui temi sopra individuati anche le risorse relative all'ambito di intervento dell'**immigrazione**. Si tratta di un'operazione che, ovviamente, verrà attuata nei limiti dei vincoli posti dal fatto che le destinazioni di alcuni dei finanziamenti connessi a questo settore di intervento, su cui l'Umbria è tradizionalmente molto attiva, sono predeterminati dallo Stato e dunque non del tutto nella libera disponibilità della Regione che non può orientarli su attività diverse da quelle per le quali sono state stanziare.

Le **politiche attive per il lavoro** rappresentano, in un certo senso, l'altra faccia delle politiche per l'istruzione ed insieme costituiscono, accanto alle misure per i diversi settori dell'economia, l'altro pilastro della strategia per la crescita economica. Un territorio, infatti, non cresce se non c'è occupazione, se non assicura opportunità di impiego ai giovani, se non offre prospettive di reddito e di realizzazione professionale. La crisi ha colpito duramente anche su questo versante e, in generale, i dati mostrano come a pagare di più siano stati proprio i giovani e le donne, in Umbria - più che altrove - esposti a consistenti fenomeni di precarizzazione. È tornato

**La crisi e
l'occupazione**

La proposta
dell'Umbria per...

progressivamente ad affermarsi un modello di mercato del lavoro che privilegia l'occupazione delle persone, in particolare uomini, nelle fasi centrali della vita, a scapito dunque dei più giovani: proprio l'occupazione giovanile va posta al centro delle politiche per il lavoro perché occorre "salvare" una generazione a cui sembra preclusa ogni possibilità di occupazione stabile e di realizzazione, evitando in tal modo un insensato spreco di talenti e di capacità, nonché prevenendo pericolosi fenomeni di povertà ed esclusione sociale.

Proprio in questa ottica, nel corso del 2012, l'azione regionale si concentrerà su alcuni temi che vedono nei **giovani** i principali destinatari degli interventi messi in campo, a partire dal finanziamento di assegni di ricerca per giovani laureati e laureate, puntando più che in passato – anche in coerenza con le politiche per la crescita del sistema produttivo regionale - agli ambiti correlati all'attività dei Poli di innovazione.

i giovani...

Verranno inoltre favoriti i **percorsi di work-experience** per facilitare l'inserimento lavorativo dei giovani attraverso l'erogazione di borse lavoro mentre, in riferimento al tema della stabilizzazione dei precari, sarà confermata l'azione di sostegno a favore delle imprese che assumono a tempo indeterminato, attraverso la previsione di specifici incentivi finanziari condizionati al mantenimento dell'occupazione creata.

Per quanto riguarda l'apprendistato - uno dei principali canali per accedere al mondo lavoro - va messo in evidenza che la riforma di tale istituto contenuta nel Dlgs n.167/11 – *Testo unico dell'apprendistato* - richiederà, nel corso del 2012, un importante intervento per l'adeguamento del relativo impianto normativo regionale; un percorso che dovrà procedere celermente e che, anche alla luce dei tempi e delle procedure previste dalla nuova normativa nazionale, potrebbe presentare delle criticità in particolare per quanto riguarda la regolamentazione del contratto di apprendistato nel pubblico impiego e, soprattutto, per l'apprendistato per la qualifica.

le donne...

L'altra criticità che le evidenze statistiche mettono in luce, è – come detto – quella dell'**occupazione femminile**. Questo tema e, più in generale, tutto il tema delle politiche di genere va affrontato in un'ottica nuova, uscendo dalla logica della "riserva indiana" e dei "tavoli separati" che storicamente in Italia e, per certi versi anche nella nostra regione, ha contraddistinto l'approccio a questo argomento. Senza dimenticare che implementare politiche di genere significative, oltre che riposizionare il ruolo delle donne nella società e nel mercato del lavoro, costituisce una leva strategica per l'economia complessiva del territorio, in grado di favorire la crescita e lo sviluppo anche in termini di qualità e sostenibilità. Sulla base di queste considerazioni, nel 2012 verrà predisposta una **normativa regionale in materia di cittadinanza di genere** che rappresenterà la cornice generale in cui collocare singoli interventi settoriali in maniera da realizzare una effettiva integrazione tra le politiche di genere e le altre politiche regionali.

Per la verità, la Regione ha già iniziato a muoversi in questo modo e - nella programmazione per le politiche in favore dell'occupazione da mettere in campo nel 2012 - verranno inseriti interventi che tengono in particolare considerazione le esigenze delle donne, a partire dal sostegno alle imprese che mettono in campo interventi di conciliazione vita-lavoro, fino all'incentivazione del part-time femminile e all'erogazione di voucher formativi per giovani laureate.

Ulteriori spazi di azione in termini di politiche attive del lavoro, potranno essere recuperati attraverso un diverso utilizzo delle risorse del POR Fse destinate all'inclusione sociale e in particolare all'integrazione al **lavoro dei soggetti svantaggiati** (detenuti, ex detenuti, tossicodipendenti, diversamente abili, immigrati). Le risorse non ancora programmate, circa 800mila euro, saranno utilizzate nel corso del 2012 anche attraverso tavoli di co-progettazione con le Province - soggetti cui è stata fin qui affidata la gestione di tale Asse del POR Fse - con l'obiettivo di ottimizzare gli interventi messi in campo in questo settore, evitare sovrapposizioni di interventi, "coprire" aree sui cui si interviene con altri strumenti e in questo modo, laddove possibile, liberare risorse da destinare ad altre priorità.

**i soggetti
svantaggiati...**

Un altro ambito in cui le politiche attive del lavoro sono chiamate ad un ruolo determinante sarà, anche per il 2012, quello degli **ammortizzatori sociali in deroga**, lo strumento riservato alle imprese e ai lavoratori che non possono ricorrere agli ammortizzatori "ordinari" per ragioni legate alle dimensioni d'impresa (aziende industriali con meno di 15 dipendenti e di aziende di servizi con meno di 50 dipendenti), oppure perché risulta esaurita la possibilità di fruire degli ammortizzatori sociali ordinari. Gli accordi sottoscritti con il Governo nel febbraio del 2009 e nell'aprile del 2011 prevedono che le Regioni cofinanzino gli ammortizzatori in deroga, assicurando l'erogazione di prestazioni di politiche attive (corsi di formazione, riqualificazione,...) ai percettori di integrazione salariale. Per l'Umbria il complesso degli impegni assunti ammonta a 43,7 milioni di euro finanziati per la gran parte con risorse del Fondo Sociale Europeo dirottate dalle ordinarie politiche attive del lavoro a questa finalità e, in misura inferiore, con altre risorse provenienti dal bilancio regionale, secondo quanto stabilito con specifici atti da parte della Giunta Regionale nel corso del 2011. L'utilizzo effettivo della CIG in deroga nel corso del 2010 e del 2011 si è attestato ben al di sotto delle ore formalmente autorizzate; questo consente di prevedere la possibilità di coprire con le risorse attualmente disponibili anche le richieste di accesso a questo strumento che verranno registrate nel corso del 2012. Va però detto che una qualche criticità per il prossimo anno potrebbe venire dalle nuove regole relative al cofinanziamento degli ammortizzatori in deroga e alle connesse prestazioni sotto forma di politiche attive che, rispetto alle previsioni, potrebbero determinare per la Regione maggiori oneri per circa 6 milioni di euro se si

**...i lavoratori in
cassa
integrazione**

confermassero i trend di richiesta di accesso a questi strumenti fin qui registrati.

Per questa ragione, occorre innalzare l'efficienza delle azioni messe in campo puntando ad incrementare l'effettività della fruizione delle politiche attive da parte dei percettori di ammortizzatori in deroga, sia incrementando l'offerta delle stesse, sia introducendo vincoli più stringenti sulle modalità di fruizione. A tal fine sarà avviato uno specifico confronto con le parti sociali ed istituzionali per la definizione ed attivazione di ulteriori modalità di attuazione delle politiche attive apportando integrazioni al programma regionale anticrisi, adottato con DGR 1560/2009, sia in termini programmatici che finanziari.

**Infrastrutture
fattore di
sviluppo...**

All'infrastrutturazione di un territorio in termini di capitale umano, deve corrispondere un adeguato livello di infrastrutture materiali e, oggi più che mai, immateriali. Il **superamento del digital divide**, cioè del grado di difficoltà di accesso alle tecnologie dell'informazione, rappresenta infatti uno dei principali indicatori del grado di competitività di un territorio in quanto fattore di sviluppo rilevante per le imprese oltre che elemento portante dei processi di semplificazione amministrativa e maggior efficienza dei rapporti tra pubblica amministrazione e imprese e cittadini.

**La proposta
dell'Umbria per...**

La Regione è da anni impegnata su questo versante con la realizzazione di interventi di infrastrutturazione a banda larga del territorio, uno sforzo rilevante sia dal punto di vista finanziario che progettuale, sebbene – sotto certi punti di vista – non pienamente adeguato soprattutto in relazione alla non piena condivisione della rilevanza di questa linea di intervento da parte del sistema degli Enti locali. In primo luogo, per il 2012, occorre dunque un maggior impegno politico su questo tema per rimettere al centro del confronto regionale la questione del ruolo a cui ogni attore del sistema istituzionale è chiamato, tenendo presente che l'accesso alla banda larga e la circolazione di contenuti significativi sull'infrastruttura rappresentano elementi di rilievo nella valutazione dell'attrattività del territorio regionale.

**le infrastrutture
digitali...**

Proprio al tema dell'**utilizzo dell'infrastruttura digitale** va posta per il 2012 maggior attenzione: non basta infatti "posare i cavi", serve piuttosto far transitare sull'infrastruttura contenuti, servizi e informazioni. La pubblica amministrazione deve giocare un ruolo centrale da questo punto di vista ripensando, anche alla luce dei processi di semplificazione amministrativa messi in campo dall'amministrazione regionale con le riforme che verranno varate e attuate nel corso del 2012, i propri procedimenti, le modalità di erogazione dei servizi, di raccolta delle informazioni e dei dati, di circolazione degli stessi in un'ottica di maggior tempestività nella risposta ai cittadini, di maggior trasparenza e con l'obiettivo, non trascurabile in questa fase, di conseguire risparmi nel proprio operato. Questa operazione, non facile perché prima di tutto culturale, richiede anche la semplificazione e la razionalizzazione dei soggetti – di derivazione pubblica - che si occupano della realizzazione dell'infrastruttura della banda larga e

dell'informatizzazione della pubblica amministrazione: Centralcom, Consorzio Sir e Webred.

Far circolare le informazioni, le idee ed i saperi velocemente è essenziale, ma far muovere rapidamente, in maniera economica e possibilmente poco inquinante le **merci** e le **persone** rappresenta un elemento di grande rilevanza per le imprese che operano su un territorio, oltre che per la qualità della vita dei cittadini che lo abitano. Si tratta di un fattore di competitività che tradizionalmente è stato affrontato dalle politiche regionali in chiave di dotazione infrastrutturale, ma che in realtà non può prescindere da un altro elemento ugualmente importante e fin qui lasciato forse in secondo piano: la qualità dei servizi.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il tema non è soltanto quello della "quantità" di infrastrutture disponibili ma, soprattutto, quello della loro efficienza e sicurezza nonché del funzionamento del sistema a rete, delle interconnessioni e dei nodi. Si tratta di un aspetto di forte criticità per l'Umbria a cui la programmazione degli anni passati ha cercato di dare una risposta mettendo in campo una serie di interventi in grado di costruire una rete infrastrutturale più moderna e competitiva, capace di facilitare la circolazione nell'ambito del territorio regionale e la comunicazione con gli ambiti extra-regionali. Si tratta di azioni che investono periodi di tempo piuttosto ampi e per questa ragione il 2012 si caratterizzerà per la sostanziale prosecuzione dei principali interventi già programmati ed avviati con particolare riferimento, per quanto riguarda le **infrastrutture stradali**, ai lavori per la realizzazione della Quadrilatero, della Terni-Rieti e del tratto di Casacastalda della Perugia-Ancona per il quale il rilevante impegno della Regione ha consentito il superamento di difficili problematiche e contribuito all'avvio o, in alcuni casi, alla ripresa dei lavori. Proseguiranno inoltre i lavori sulla Tre Valli, sulla Pievaiola – con ulteriori 5 milioni di euro per l'appalto di un nuovo lotto fino alle porte di Perugia - e sulla SS 219 Pian d'Assino.

**le infrastrutture
stradali...**

Il 2012 può anche essere decisivo per l'**adeguamento e la trasformazione della E45 in autostrada**: il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dovrebbe essere in procinto di approvare il progetto preliminare di completamento dell'asse Orte-Mestre (che comprende l'adeguamento delle E45 nel tratto Orte-Cesena) da realizzarsi col sistema del project financing. Nell'ambito del progetto complessivo potrà trovare spazio anche la questione della realizzazione, anche per stadi successivi, del Nodo di Perugia che costituisce un elemento essenziale per assicurare la funzionalità dell'intervento sulla Orte-Mestre. Ulteriori opportunità per la realizzazione di nuove infrastrutture potrebbero venire anche dalle misure relative alle defiscalizzazioni sul project financing recentemente introdotte nella legge di stabilità nazionale: un incentivo che, per quanto riguarda l'Umbria, potrebbe interessare il **completamento della E78** (Fano-

Grosseto). L'Umbria, dopo aver lavorato con la Regione Toscana ed il Ministero delle Infrastrutture per il raggiungimento dell'intesa sul tracciato, sarà dunque in prima fila per cogliere eventuali opportunità che in questo senso potrebbero manifestarsi.

le infrastrutture per la logistica...

Nel corso del 2012, inoltre, verranno avviati i lavori delle **piastre logistiche** di Città di Castello, Foligno e Terni le infrastrutture che, per il trasporto delle merci, dovranno rappresentare i nodi del sistema regionale di mobilità, anche in termini di interconnessione tra trasporto su strada e trasporto ferroviario. Parallelamente dovranno essere affrontate importanti questioni relative alle successive **fasi di gestione** delle stesse piastre logistiche e ai rapporti con i più vicini interporti presenti nelle regioni limitrofe.

le infrastrutture ferroviarie...

Per quanto riguarda le **infrastrutture ferroviarie**, nel corso del 2012 le azioni di "diretta" competenza regionale si concentreranno, innanzitutto, sulla necessità di avviare un programma di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria della linea ferroviaria della Ferrovia Centrale Umbra di proprietà regionale, ora in gestione a Umbria TPL e Mobilità Spa. Il quadro complessivo prevede interventi per circa 15 milioni di euro destinati al rinnovo del binario e al risanamento della sede ferroviaria di alcuni tratti della linea e alla sistemazione strutturale di alcune gallerie. La definizione del programma e l'avvio di una prima tranche dei lavori dovrà avvenire nel corso del 2012. Anche in questo caso la principale criticità è rappresentata dalle risorse finanziarie, per via della soppressione dei trasferimenti statali destinati a questa tipologia di intervento. Per dare avvio ad una prima tranche di lavori, nel 2012 saranno utilizzate alcune economie previste sui mutui regionali per il 2011 pari a circa 3-4 milioni di euro.

Quello della rete ferroviaria minore è un tema particolarmente sentito dalla Regione che proprio per questo si è fatta promotrice, nel corso del 2011, di una importante **Intesa con le altre regioni dell'Italia centrale** (Abruzzo, Lazio, Marche, Toscana). Essa mette in evidenza, come priorità, la necessità di intervenire per efficientare la rete ferroviaria minore che negli ultimi anni è stata trascurata dagli investimenti statali e che, invece, può e deve svolgere il ruolo di adduzione all'Alta Velocità e Alta Capacità per evitare la marginalizzazione dei territori che non dispongono di nodi di accesso a tali linee.

Un altro intervento di grande rilievo è quello relativo al rifacimento dell'infrastruttura ferroviaria nella stazione di Ponte San Giovanni, nodo cruciale di interscambio della rete statale con quella regionale e di raccordo dei servizi regionali e di area metropolitana con quelli di lunga percorrenza. I lavori, che prevedono anche interventi sulla viabilità in prossimità della stazione stessa, sono finanziati nell'ambito di un Progetto Integrato Territoriale (PIT) con risorse regionali e risorse del Por FESR 2007-2013 e inizieranno nel corso del 2012. Analogamente verranno avviati ulteriori interventi in prossimità delle stazioni ferroviarie di Perugia e Terni,

anch'essi previsti da specifici PIT, si lavorerà per il completamento del tratto Terni-Cesi della ferrovia regionale e riprenderanno i lavori per il raddoppio del tratto Spoleto-Campello sulla linea Orte-Falconara.

Si tratta di interventi importanti anche in termini di impatto sul sistema economico regionale e di opportunità per il rilancio di un settore, quello dell'edilizia, gravemente colpito dagli effetti della crisi economica. In questo senso un ulteriore contributo potrebbe venire dalla predisposizione di un **Piano regionale di piccole opere**, immediatamente cantierabili, da realizzare principalmente nei piccoli comuni, limitatamente alle risorse che saranno disponibili. Si tratta di un intervento più volte richiesto dal mondo delle imprese edili che, dal punto di vista tecnico, risulta di facile realizzazione in quanto nel corso del 2010 e del 2011 la Regione, con le risorse a disposizione, è riuscita a soddisfare solo un terzo degli interventi richiesti dai Comuni. L'approvazione di tale Piano potrebbe essere inoltre l'occasione per affrontare alcune criticità importanti degli edifici pubblici presenti sul territorio regionale, a partire da quelle connesse con la **vulnerabilità sismica** di edifici strategici: scuole, ospedali, sedi comunali. In ogni caso, nel corso del 2012, prenderanno avvio alcune decine di interventi su **infrastrutture per la mobilità** - viabilità, parcheggi, marciapiedi, manutenzioni straordinarie: opere diffuse e di dimensioni contenute finanziate dalla Regione per circa 9,5 milioni di euro cui si sommano altrettante risorse messe a disposizione dagli Enti locali a titolo di cofinanziamento. È del tutto evidente che nel sostenere una politica di realizzazione di piccole opere diffuse sul territorio, dovrà essere posta particolare attenzione al tema della sicurezza nei cantieri.

In tema della mobilità e, più in particolare, di **servizi di trasporto**, occorre mettere in evidenza che nel corso del 2012 l'attività della Regione sarà principalmente volta alla ridefinizione del quadro normativo e programmatico, con l'approvazione della nuova legge regionale sulla mobilità - modifiche alla LR 37/98 - e l'aggiornamento dell'attuale Piano regionale dei Trasporti che scadrà alla fine del 2013. Solo a questo punto si potrà procedere all'affidamento dei servizi di trasporto regionale attraverso una specifica gara, tenendo conto che il territorio regionale costituirà un bacino di riferimento unico e che dunque sarà più facile evitare sovrapposizione di servizi, tratte, orari, e assicurare un controllo più puntuale ed efficace della qualità dei servizi erogati. A questa logica si dovrà accompagnare una nuova politica delle tariffe, con l'introduzione di un unico titolo di viaggio - valido per l'intero territorio regionale - e di una tariffa unica che tenga conto di aree servite e chilometri offerti.

**i servizi di
trasporto**

Ma il vero salto di qualità sarà l'introduzione di una nuova visione del trasporto pubblico in cui ferro, gomma, mobilità alternativa ed altri sistemi sono da intendersi come un **sistema unico e sinergico** e, conseguentemente, dove il ferro e la mobilità alternativa - più rigidi rispetto

alla gomma - siano riferimento al sistema orario unico per gli altri vettori. Una scelta da condividere con gli Enti locali che dovranno supportarla con decisioni coerenti sul territorio, nella consapevolezza che il trasporto pubblico locale deve con maggior decisione uniformarsi al principio della sostenibilità ambientale contribuendo in maniera significativa a ridurre i costi connessi, ad esempio, all'inquinamento atmosferico o all'inquinamento acustico.

Nella direzione di questa nuova "architettura" del trasporto pubblico locale dell'Umbria, va chiaramente letta la scelta di istituire l'**Azienda unica regionale**, un'operazione che ha consentito di realizzare un primo step nel processo di efficientamento e razionalizzazione del settore. Un intervento che ha dato luogo a risultati apprezzabili che contribuiscono a ridurre l'impatto sul trasporto regionale dei tagli imposti dalle manovre finanziarie nazionali per il settore dei trasporti: per il 2012 mancheranno, a livello nazionale, circa 300/400 milioni di euro rispetto al fabbisogno.

Per l'Umbria questo si tradurrà in un taglio di circa 9 milioni di euro che imporrà nel 2012 la definizione di ulteriori azioni di razionalizzazione con l'obiettivo di assicurare la costanza dei servizi di trasporto sulla rete ferroviaria di proprietà di RFI, e in particolare i collegamenti interni alla regione e quelli con i servizi dell'Alta velocità e Alta capacità su Roma e Firenze. Inoltre il 2012, si caratterizzerà per la necessità di aprire un confronto sui provvedimenti assunti da Trenitalia in relazione all'offerta dei servizi di carattere regionale che interessano l'Umbria.

Il 2012, infine, sarà un anno decisivo per l'**Aeroporto di Sant'Egidio**. Con la conclusione dei lavori di ampliamento e ammodernamento, nel corso del 2012 dovranno essere poste le basi per l'effettivo sviluppo di questa infrastruttura, sostenendo l'aumento del flusso di passeggeri - che già nel corso del 2011 è stato molto significativo - con l'obiettivo di raggiungere in pochi anni gli standard per cui l'aeroporto è stato costruito e assicurare la sostenibilità finanziaria dell'infrastruttura. A tal proposito sarà determinante l'attività, cui la Regione non si sottrarrà, per favorire l'incremento dei servizi offerti, dei voli attivati, degli accordi con altri aeroporti contermini al fine di evitare sovrapposizioni e fenomeni di cannibalizzazione delle rotte. Ma ciò che più conta, e che rappresenta la principale responsabilità della Regione, è inserire l'aeroporto e le sue potenzialità in un progetto più ampio di promozione e valorizzazione dell'Umbria, facendo di questa infrastruttura uno degli elementi a sostegno dello sviluppo del territorio, uno strumento da tenere fortemente in conto nella definizione dell'attività di programmazione in ambito turistico che nel corso del 2012 verrà messa in campo.

La ricostruzione

Il 2012 infine si caratterizzerà per le scelte importanti che verranno messe in campo per l'**attività di ricostruzione** dell'area colpita dagli eventi sismici del 15 dicembre 2009 che hanno interessato **molte aree del comune di**

Marsciano e porzioni di territorio di undici comuni limitrofi. L'importo dei danni è stato stimato dalla Regione in circa 352 milioni di euro a fronte dei quali sono stati finora messi a disposizione dal Governo nazionale 21 milioni di euro destinati in parte alla gestione della prima emergenza ed in parte - circa 16 milioni - ai primi interventi della "fase di ricostruzione" che include anche il contributo per l'autonoma sistemazione per i nuclei familiari evacuati. Le priorità da mettere in campo nei prossimi mesi sono già state individuate, ma l'erogazione di ulteriori risorse è condizionata, ai sensi della legge n. 10/2011, ad interventi diretti sulla fiscalità regionale. In questo senso la Regione ha già definito un intervento specifico sull'imposta regionale sulla benzina da trazione, che consentirà il reperimento di risorse stimate per circa 8 milioni di euro da destinare ai comuni più colpiti dal sisma: Marsciano, Collazzone, Deruta e Fratta Todina. Già dal 2012, dunque potranno essere programmati alcuni interventi, privilegiando la riparazione delle scuole danneggiate, il completamento degli interventi di "ricostruzione leggera" e l'avvio della prima fase della "ricostruzione pesante", con particolare riferimento ai Pir di Spina e S. Apollinare e agli edifici con almeno una abitazione principale evacuata.

2.3 La riforma del sistema sanitario e il nuovo welfare regionale

L'attrattività di un territorio viene spesso messa in relazione con la sua ricchezza e con il suo grado di sviluppo economico, ma l'esperienza di tutti i giorni dice che nella scelta del luogo in cui vivere hanno un peso determinante anche la qualità della vita, dei servizi, dell'attenzione alla persona e, in questa ottica, la qualità della **sanità** e – più in generale – dei servizi alla persona rappresentano un importante fattore di benessere, coesione sociale e quindi anche competitività di un territorio.

Molti istituti di ricerca che si occupano di sanità hanno messo in evidenza con i loro studi come la sanità umbra si caratterizzi per gli elevati standard delle prestazioni erogate e per l'ottima capacità di controllo della spesa. Proprio in relazione ad entrambi questi aspetti, il rapporto 2011 del CeRM pone l'Umbria ai primi posti tra le regioni italiane e la individua quale modello per la gestione della sanità. Sembrerebbe dunque sufficiente, per la Regione, intervenire in ambito sanitario con azioni di mantenimento e con interventi di "messa a punto" finalizzati all'eliminazione di inefficienze e sprechi che, anche nei sistemi con le performance migliori, possono essere individuati.

In realtà non è così: l'aumento dei costi del servizio sanitario regionale, connesso principalmente al mutamento della situazione demografica - e conseguentemente al tipo di patologie su cui intervenire - e la contestuale progressiva riduzione delle risorse finanziarie disponibili richiedono, anche ad una regione virtuosa come l'Umbria, di avviare un processo di

Un sistema in equilibrio...

ripensamento del sistema sanitario regionale che consenta di rispondere alla sfida della “cronicità” mantenendo il posizionamento d’eccellenza tra le regioni italiane.

Non senza alcune considerazioni di fondo: parlare di sanità sempre e solo in termini “finanziari” rischia di mettere in secondo piano il malato, il diritto alla salute, a prestazioni tempestive e di qualità da offrire a tutti, senza distinzioni; parlare di sanità sempre e solo in termini “finanziari” rischia di offuscare un dato importante e cioè che l’Italia spende in sanità – considerando anche la quota di spesa privata – una percentuale del Pil (9,5% nel 2009 – dati OCSE) inferiore a quella dei principali paesi occidentali (USA, Canada, Germania, Francia, Inghilterra, Svezia, Norvegia), con qualità delle prestazioni assicurate ai cittadini comunque non inferiori.

... ma da
ripensare

A fronte di queste evidenze, il Governo nazionale continua ad operare **tagli molto consistenti** sugli stanziamenti per la sanità già programmati nell’ultimo Patto per la salute per il 2010-2012: un’operazione di revisione iniziata con la manovra correttiva contenuta nella legge 122/2010 e proseguita con la legge 111/2011 (manovra di luglio 2011) che, nel complesso, determineranno per la sanità umbra tagli sugli stanziamenti previsti pari a 28 milioni di euro nel 2012, 40 milioni nel 2013 e 88 milioni nel 2014.

Questi tagli si traducono in un tasso di crescita dello stanziamento del Fondo sanitario regionale molto più basso rispetto a quelli medi registrati negli ultimi anni e non consentono di sostenere oneri “strutturali” della sanità, a partire da quelli connessi all’innovazione e al miglioramento delle cure e delle prestazioni offerte – ad esempio per l’introduzione di nuovi farmaci, per l’acquisto di strumenti e presidi tecnologicamente più moderni – fino ai maggiori oneri connessi “semplicemente” alla crescita del tasso di inflazione. Senza contare gli ulteriori effetti sulla spesa sanitaria determinati dai forti tagli operati in ambito sociale che fanno facilmente prevedere, ad esempio, il moltiplicarsi di ricoveri - inappropriati dal punto di vista clinico - di anziani o malati cronici cui non saranno più forniti adeguati strumenti di supporto socio-sanitario.

Per fronteggiare questi tagli sulla spesa sanitaria tendenziale programmata, il Governo nazionale ha fin qui messo in campo interventi di dubbia efficacia che contribuiscono a disegnare un nuovo scenario per la sanità italiana che progressivamente passa da un modello universalistico – con un servizio sanitario pubblico che assicura a tutti prestazioni omogenee – ad un modello di **universalismo selettivo** che “seleziona” dal punto di vista delle risorse – chiedendo una compartecipazione alle spese sanitarie attraverso i ticket – e dal punto di vista del servizio – ampliando progressivamente le prestazioni a carico dei singoli e non più assicurate dal servizio pubblico.

Questo scenario chiama ad individuare, già dal 2012, un **nuovo modello** della sanità regionale basato - dal punto di vista organizzativo - su una programmazione rafforzata e una governance più robusta e che – dal punto di vista dei contenuti - veda nell'**appropriatezza** il proprio fulcro: appropriatezza clinica – per il miglioramento della qualità dell'assistenza - e appropriatezza organizzativa, per ridurre i costi e rendere massimo il numero di cittadini che accedono a prestazioni efficaci.

La proposta
dell'Umbria per ...

Dal punto di vista organizzativo occorre individuare soluzioni che evitino impropri fenomeni di assorbimento di risorse da parte di un livello assistenziale con conseguente riduzione del livello di copertura di altri livelli assistenziali, procedendo anche attraverso la rimodulazione degli ambiti territoriali delle Aziende Usl - accompagnata da una revisione degli assetti organizzativi - e la ridefinizione della “mission” delle Aziende Ospedaliere, anche con l'obiettivo di realizzare una progettualità omogenea, di scala appropriata non condizionata da interessi di tipo localistico.

gli assetti...

Questo nuovo assetto consentirà di salvaguardare e potenziare l'esperienza delle **reti cliniche** – strumento di governo clinico essenziale per l'appropriatezza delle prestazioni – al fine di garantire loro una maggiore e più incisiva interlocuzione con la governance aziendale e con la governance sanitaria regionale e quindi assicurare pienamente le integrazioni, le sinergie, l'omogeneità delle prestazioni cui questo dovrebbe dare luogo.

Dal punto di vista operativo, l'orientamento è quello di rivedere gli attuali ambiti delle **Aziende Usl**, passando, nel corso del 2012, **da quattro a due** aziende territoriali attraverso l'accorpamento delle attuali Usl1 e Usl2 e delle Usl3 e Usl4, creando due ambiti che in questo modo si attesterebbero sulla dimensione media nazionale dal punto di vista della popolazione di riferimento.

In questo contesto, si interverrà anche sui “bracci operativi” delle nuove aziende: i Distretti sanitari e i Dipartimenti di prevenzione. Nel ripensare la “mission” dei **Distretti sanitari**, si dovranno tenere in considerazione le implicazioni connesse alla prevista realizzazione delle Case della salute e alla individuazione di nuove forme di integrazione con i *medici di medicina generale* e i *pediatri di libera scelta*, in coerenza con la decisione di spingere sulla cosiddetta medicina di iniziativa che punta alla promozione della salute e si basa sulle politiche di prevenzione.

... le funzioni

Proprio in materia di **prevenzione**, nel corso del 2012 verranno potenziati i programmi di screening già messi in campo negli anni scorsi, puntando ad incrementare ulteriormente i livelli di adesione, e verranno sviluppate le attività di sorveglianza e prevenzione per Tbc e Hiv. Per quanto riguarda i **Dipartimenti di prevenzione**, sarà necessario ridefinire gli ambiti di operatività concentrandoli su sanità pubblica, prevenzione nei luoghi di lavoro, sicurezza alimentare e sanità pubblica veterinaria.

... le attività

Nel contempo, sempre nel corso del 2012, si lavorerà per rivedere, anche alla luce delle nuove direttive nazionali, l'organizzazione della **rete assistenziale del percorso nascita** e, in attuazione di quanto deciso dalla Giunta regionale alla fine del 2011, razionalizzare l'assetto organizzativo di **Umbria soccorso 118**, superando il modello delle tre centrali operative sul territorio regionale, attivando una centrale operativa unica su base regionale e ridefinendo la rete delle postazioni di pronto soccorso. L'obiettivo è quello di avere una struttura che si ponga come interlocutore unico e qualificato per i cittadini e per le strutture sia in termini di ricezione e valutazione delle richieste che di gestione dell'intero sistema, assicurando una regia unica per l'intero territorio regionale.

... e le
strutture

Per quanto riguarda la **rete ospedaliera**, nel corso del 2012 verranno attivati processi per assicurare una maggiore interconnessione tra l'Azienda ospedaliera di Perugia e quella di Terni, rivisitando – anche alla luce di rinnovati rapporti tra Università e Servizio sanitario regionale – ambiti di azione e modalità di condivisione di obiettivi, strutture, risorse professionali e aprendo una riflessione sul nuovo modello di azienda ospedaliera integrata. Nel contempo dovranno essere ridisegnate le relazioni tra le **Aziende ospedaliere**, gli **Ospedali sedi di Dea di primo livello** – ovvero ospedali sedi di Dipartimenti di Emergenza-Urgenza e Accettazione, ma che non assicurano le funzioni di più alta specialistica legate all'emergenza – e gli **Ospedali di territorio** del bacino territoriale di riferimento, con l'obiettivo principale di tracciare con maggior chiarezza gli ambiti di operatività di ciascuno – riservando alle Aziende ospedaliere l'alta specialistica ed evitando, come sempre più spesso accade, che le stesse si occupino invece dell'erogazione di prestazioni proprie degli Ospedali di territorio. Con questo nuovo modello, inoltre, si intende garantire una maggior continuità tra il trattamento dei pazienti acuti e la loro presa in carico in fase post-acuzie e raggiungere finalità importanti in termini di efficienza a partire dall'ottimizzazione dell'attività dei professionisti, dalla eliminazione dei non rari casi di duplicazione di strutture e di funzioni, fino al decentramento di alcune attività assistenziali, chirurgia specialistica in testa.

In questo contesto, caratterizzato da profonde innovazioni in termini di assetti e di governance, diventa indispensabile aprire una riflessione sulla necessità di impostare un **nuovo ciclo di programmazione**, anche per lo scadere del Piano sanitario regionale 2009/2011. A tal fine, nel corso del 2012 andrà verificata l'opportunità di rivisitare il vecchio Piano, con l'obiettivo di rilanciare alcune delle azioni in esso previsto individuando poche priorità coerenti con le novità in termini di assetti e, soprattutto, dei vincoli posti dalla situazione finanziaria. In alternativa, l'operazione da mettere in campo sarebbe quella di redigere un Piano sanitario regionale di

impianto totalmente nuovo, con un orizzonte temporale più ampio rispetto all'opzione esposta in precedenza.

Dal punto di vista della sostenibilità finanziaria del sistema sanitario regionale, il complesso degli interventi descritti farà conseguire nel prossimo triennio **risparmi pari a circa 25 milioni di euro**, derivanti in prima battuta dalla riduzione delle spese per il management e gli organi di revisione delle Aziende sanitarie e in maniera più consistente dalla razionalizzazione degli oneri di approvvigionamento, delle utenze, delle spese generali.

Significativo da questo punto di vista sarà, nel corso del 2012, il progressivo superamento dell'Agenzia Umbria Sanità che, per alcune funzioni, verrà sostituita da una **centrale di committenza** la quale, con una struttura più agile ed efficiente, dovrebbe curare gli approvvigionamenti dell'intero sistema sanitario regionale verificando, contestualmente, gli effettivi consumi e fabbisogni.

**Agenzia
Umbria
Sanità**

In coerenza con l'organizzazione a rete dei servizi sanitari regionali, verranno messi in campo ulteriori interventi di razionalizzazione legati all'ottimizzazione della logistica delle Aziende Sanitarie.

Più in generale, accanto a specifiche misure di razionalizzazione e sviluppo organizzativo, occorre nel corso del 2012 avviare un processo che delinei una strategia di spending review per le Aziende Sanitarie che, pur preservando un certo livello di autonomia aziendale nella combinazione dei fattori produttivi, individui un obiettivo di risparmio complessivo in termini di costi della produzione e, al contempo, specifiche aree o voci di bilancio particolarmente rilevanti o fonte di variabilità, per le quali individuare distinti obiettivi e vincoli di spesa.

Agli obiettivi di risparmio, infine, contribuisce in maniera significativa anche la prevista riduzione dei costi del personale sanitario, connessa al blocco del turn-over e, dunque, ai mancati reintegri delle cessazioni, una scelta questa che non potrà non dar luogo a situazioni di criticità che il sistema potrà affrontare solo nel suo complesso e con forme di integrazione nuove e più efficaci.

Una partita molto rilevante, anche per il tema degli equilibri finanziari, è rappresentata dalla valorizzazione del **patrimonio disponibile delle aziende sanitarie**, un tema molto importante che nel corso del 2012 dovrà essere affrontato in accordo con gli Enti locali interessati e in cui la Regione si muoverà con l'obiettivo principale di farne sempre più una risorsa e un'opportunità.

Il tema della sostenibilità è prioritario non solo per la sanità, ma si pone in maniera forse ancor più forte per le **politiche di welfare**, un ambito fortemente integrato con quello sanitario e che sta pagando un prezzo molto alto alle difficoltà finanziarie del paese. Eppure proprio queste

**Un nuovo
welfare e ...**

politiche sono indispensabili per garantire la coesione sociale in un momento di crisi come quello che stiamo attraversando e la stessa Unione Europea ne richiama l'importanza da qui ai prossimi dieci anni.

L'idea di un nuovo modello di crescita - sostenibile ma anche solidale - è infatti al centro delle azioni individuate dalla Commissione europea nell'ambito della strategia Europa 20-20-20 ed elementi essenziali di questo nuovo modello sono proprio la coesione e l'inclusione sociale e dunque le **politiche di welfare**.

... **nuovi
bisogni**

La difficoltà a sostenere livelli elevati di spesa pubblica, il cambiamento radicale della struttura della società e l'emergere di nuovi bisogni impone però una profonda revisione di questo ambito, a partire dalla declinazione di una nuova equità del welfare che punti ad una sostanziale riallocazione delle risorse spostandole dai "trasferimenti monetari" ai "servizi" e che veda nel sistema di accesso e nella omogeneità e qualità delle prestazioni i propri punti di forza. Tenendo presente un assunto: il nostro sistema di welfare che sta contribuendo in maniera sostanziale alla tenuta della società regionale in questa fase di grande difficoltà dovrà essere confermato e, anzi, rafforzato.

È evidente che nel complesso questo processo chiede il ripensamento di temi quali quello della sussidiarietà – orizzontale e verticale - delle modalità di affidamento dei servizi, delle forme di accreditamento dei soggetti che operano in questo settore, ma anche delle priorità, degli assetti, della compartecipazione alle spese da parte di coloro che fruiscono dei servizi e, non ultimo, della maggior integrazione con i temi della salute, della scuola, della qualificazione professionale.

Questo progetto, che necessariamente si muove in un'ottica di medio periodo, si scontra con la difficile situazione attuale caratterizzata dal manifestarsi pieno degli effetti della crisi economica - che aumenta le disuguaglianze e le situazioni di difficoltà - e dal contestuale acuirsi dei tagli alle risorse finanziarie destinate al welfare. Le manovre finanziarie messe in campo in questi due anni dal governo significano per l'Umbria, rispetto al 2011, oltre 17 milioni di euro in meno nel 2012 per le politiche sociali, un taglio che – è bene chiarire - nessuna manovra di razionalizzazione del settore e di ridefinizione degli appostamenti del bilancio regionale può compensare. Il combinarsi di questi due aspetti – l'ampliarsi delle aree di bisogno e la riduzione al minimo dei margini di manovra - fa delle politiche sociali una delle maggiori criticità per il prossimo periodo di programmazione.

**La proposta
dell'Umbria
per...**

Per questo motivo è ancor più importante la qualità delle scelte che si mettono in campo e, per il 2012, queste sono le direttrici su cui definire le attività: **riorganizzare** per recuperare quante più risorse possibile e definire attentamente le **priorità di intervento** sui cui concentrare le risorse disponibili.

Per quanto riguarda il primo aspetto, nel corso del 2012, a partire dai contenuti della riforma endoregionale, verrà avviato un processo di **ridefinizione della governance delle zone sociali**, con particolare riferimento alla struttura organizzativa e funzionale e a partire dalla progressiva e graduale riduzione del sostegno finanziario assicurato ai Comuni per il funzionamento degli Uffici di Piano. Nel complesso, una volta a regime, l'intera operazione di riassetto dovrebbe determinare per la Regione risparmi pari a circa 2,8 milioni di euro, risorse che sarà possibile spostare dal "funzionamento" ai servizi da erogare ai cittadini.

gli assetti...

Nel contempo, verrà attivato il **Sistema informativo relativo alla spesa sociale (SISO)**: attraverso questo sistema sarà possibile monitorare in maniera più accurata e tempestiva il livello, la qualità, la distribuzione della spesa; un'operazione indispensabile per mettere in campo azioni di razionalizzazione e valutazione "puntuali", nella consapevolezza che nella complessiva efficacia della spesa sociale regionale, esistono ambiti e situazioni specifiche sui cui apportare correttivi ottenendo risparmi e, contemporaneamente, risultati migliori in termini di qualità e appropriatezza dei servizi erogati. Proprio la qualità, pur in una fase in cui è necessario agire sul versante del contenimento dei costi, deve comunque restare al centro dell'attenzione: in questa ottica, nel corso del 2012 si lavorerà anche sul versante degli **strumenti di affidamento dei servizi**, avviando un percorso per l'introduzione di strumenti innovativi nell'ambito dei processi autorizzativi e di accreditamento che – in coerenza con quanto accade in ambito sanitario – definisca adeguati parametri ed elementi standard.

l'efficienza...

Dal punto di vista degli **interventi**, per le politiche di welfare le priorità di azione per il 2012 saranno concentrate sulle famiglie, sui giovani e sui temi della disabilità e della non-autosufficienza.

**... e gli
interventi**

Per questi ultimi, in realtà non è opportuno parlare solo di politiche di welfare: la **disabilità** e la **non-autosufficienza** possono essere affrontate efficacemente solo se si realizza una concreta integrazione tra welfare e politiche sanitarie. Proprio secondo questa logica è stato "costruito" il **Piano regionale per la non autosufficienza** a cui, nel corso del 2012, si darà ulteriore attuazione, nei limiti delle risorse disponibili. La limitatezza delle risorse disponibili impone di concentrare l'azione regionale soprattutto su servizi semi-residenziali (centri di assistenza diurna) e sull'assistenza domiciliare: servizi di grande utilità - soprattutto per le famiglie che ospitano malati cronici - e più sostenibili dal punto di vista finanziario.

Nei limiti del possibile e in coerenza con quanto stabilito dalla programmazione regionale vigente, andrà comunque affrontato il tema delle RSA (Residenze Sanitarie Assistite) con l'obiettivo di potenziare l'offerta delle strutture intermedie nell'ambito del processo di integrazione ospedale/territorio. Nel corso del 2012, infine, si procederà all'erogazione degli "assegni di sollievo" per il sostegno alla domiciliarità in tutte le Zone

**La non
autosufficienza
...**

sociali e di quelli in favore dei soggetti affetti da SLA, introdotti recentemente nel quadro normativo regionale.

Gli interventi sui temi della non-autosufficienza potranno integrarsi anche con le azioni relative alle **politiche per l'immigrazione**, tenendo conto che oggi molto del lavoro di cura e di assistenza ad anziani non più autosufficienti è svolto da assistenti familiari straniere, le cosiddette badanti. È dunque opportuno, per il 2012, concentrare le azioni in materia di immigrazione sul sostegno ai processi di inserimento nelle famiglie di tali figure, sia attraverso percorsi di formazione sulle competenze linguistiche che sulle competenze tecniche connesse al lavoro di cura che, in qualità di assistenti familiari, tali soggetti sono chiamati a svolgere.

gli anziani... Ma gli **anziani** rappresentano anche una risorsa importante: il 2012 sarà l'Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni e anche per la nostra regione un'occasione per riflettere sul tema dell'allungamento della vita e delle opportunità che ne derivano. In attuazione della specifica legge regionale, verranno realizzate azioni di promozione di una cultura dell'invecchiamento attivo attraverso protocolli operativi con le scuole per progetti attraverso cui gli anziani possano tramandare ai bambini e ai ragazzi i mestieri, i talenti e le esperienze di cui sono portatori. Nel contempo verrà favorito l'impiego delle persone anziane in attività socialmente utili, incentivando la partecipazione alla vita della comunità locale, anche attraverso l'impegno nel volontariato e in ruoli di cittadinanza attiva responsabile e solidale.

le famiglie... Per quanto riguarda le **famiglie**, che insieme ai giovani sono oggi i soggetti più esposti agli effetti della crisi, verrà data continuità agli interventi per il sostegno al reddito a favore delle famiglie a rischio di impoverimento, utilizzando ancora lo strumento del contratto di sostegno e, laddove necessario per il peggioramento della situazione economica delle famiglie, rivedendo l'area dei soggetti cui destinare tale azione. Per questa tipologia di intervento, la criticità principale è rappresentata dalla disponibilità di risorse finanziarie, alla luce dei tagli di cui si è detto in precedenza.

l'infanzia... Le risorse finanziarie rappresentano una forte criticità anche per il tema degli **asili nido**, un servizio a metà tra le politiche sociali e le politiche di istruzione che rappresenta un'essenziale forma di sostegno alle famiglie in quanto uno dei presupposti necessari per favorire l'occupazione femminile e dunque la ricchezza disponibile delle famiglie. Per questo ambito in cui la Regione ha conseguito risultati eccezionali negli ultimi anni, con un tasso di copertura tra i più alti d'Italia e il pieno conseguimento degli obiettivi posti dall'Unione Europea nell'ambito della Strategia di Lisbona, il previsto taglio di risorse pari al 50% rispetto al 2011 rischia di vanificare gli sforzi fin qui compiuti e fa sì che l'obiettivo da porsi per il 2012 sia semplicemente quello di mantenere gli standard di accoglienza e qualità degli anni precedenti,

concentrando risorse eventualmente disponibili su situazioni di particolare criticità.

Come detto questa crisi colpisce più intensamente famiglie e **giovani** nei confronti dei quali l'azione regionale per il 2012 sarà principalmente concentrata sui versanti dell'istruzione, dell'accesso al mondo del lavoro e delle politiche per l'abitare. Con il welfare in senso stretto si interverrà invece con interventi relativi ai temi della comunicazione, dell'aggregazione, delle forme di partecipazione - forse meno rilevanti in questa fase per certi versi drammatica - ma in ogni caso percepiti come sempre importanti dalle nuove generazioni. **i giovani...**

In particolare, si darà attuazione alla nuova programmazione delle risorse del fondo nazionale per le politiche giovanili – anno 2010 – confluita nel nuovo Accordo di programma con il Dipartimento per le politiche giovanili. L'obiettivo è quello di intervenire evitando, come a volte avvenuto in passato, il proliferare di iniziative singole messe in atto – senza una vera regia - da specifici settori dell'amministrazione regionale e dai comuni maggiormente sensibili. Le azioni da realizzare nel 2012 si orienteranno sulle seguenti priorità:

- o coinvolgimento informativo di tipo “digitale” su specifici temi attraverso la realizzazione di un sistema informativo integrato,
- o avvicinamento dei giovani ad arti e mestieri della tradizione culturale locale attraverso progetti di aggiornamento e formazione, di promozione e conoscenza, di creazione di opportunità per acquisire competenze legate a questo settore, di attivazione di specifiche esperienze lavorative, di supporto allo sviluppo di imprese e di attività lavorative autonome,
- o avvicinamento delle giovani generazioni al settore culturale ed artistico attraverso progetti per la valorizzazione della creatività e dei talenti.

Va comunque messo in evidenza che, la mancanza di garanzie sulla disponibilità di risorse da destinare politiche giovanili nei prossimi anni, rende molto difficoltoso mettere in campo una programmazione di più ampio respiro che si collochi su un orizzonte temporale più ampio rispetto al singolo anno. Occorre dunque attivare un confronto di carattere politico e tecnico con i soggetti che si occupano di politiche giovanili, cercando di massimizzare le forme di integrazione e coordinamento per dare alla programmazione in questo settore maggiore compiutezza e organicità.

Ma per sostenere giovani e famiglie, mai come in questa fase, occorrerebbe un'azione incisiva sui temi delle **politiche per l'abitare**. Nei fatti però, al fattore crisi che determina una maggior richiesta di sostegno per rispondere al bisogno della “casa”, si contrappongono gli effetti dirompenti delle manovre finanziarie messe in campo dal Governo che per **...e le politiche per l'abitare**

questo settore hanno determinato, già a partire dal 2011, l'azzeramento dei trasferimenti da parte dello Stato.

In ogni caso, i dati sulle crescenti difficoltà delle famiglie a rispettare le scadenze per il pagamento degli affitti fanno prevedere un forte aumento, già dal 2012, delle procedure di sfratto ed è per questo che non si può non pensare un forte impegno della Regione sul versante del **sostegno agli affitti** - previsto dalla legge n. 431/98 - con un nuovo sforzo per il finanziamento dello specifico Fondo regionale, tenendo anche conto che nel 2011 la Regione ha stanziato risorse proprie pari a 2 milioni di euro.

La drastica riduzione delle risorse già messa in evidenza, inoltre, ha di fatto impedito alla Regione - già dal 2011 - di mettere in campo una nuova programmazione di interventi di **edilizia residenziale pubblica**.

In ogni caso, nel corso del 2012, potranno maturare i propri effetti alcune azioni importanti:

- bando per l'acquisto della prima casa: assegnazione di contributi per 4,5 milioni di euro a favore di circa 150 giovani coppie;
- bando per un concorso di progettazione a favore di operatori privati: realizzazione su aree pubbliche circa 100 alloggi da destinare alla vendita con contributo regionale a favore di nuclei familiari in possesso dei requisiti, soprattutto reddituali, previsti dalla normativa regionale.

Dal punto di vista normativo, nel corso del 2012 la Regione lavorerà per la revisione della legge regionale n. 23/2003, recependo nuove definizioni di alloggio sociale e servizio abitativo e prevedendo l'introduzione di maggiori opportunità per la programmazione regionale con l'obiettivo di renderla più snella e tempestiva, soprattutto in termini di possibilità di reperimento delle risorse finanziarie. Nell'ambito della stessa revisione, inoltre, verranno inseriti nuovi parametri (ISE o ISEE) per la determinazione della capacità economica dei potenziali aventi diritto all'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

È però evidente che, soprattutto per non compromettere il buon lavoro fatto in questo settore dalla Regione che negli anni ha realizzato interventi e programmi molto rilevanti, in grado di rispondere sostanzialmente senza problemi alle esigenze abitative dei cittadini, questa fase di stallo nei programmi di edilizia residenziale non può essere procrastinata ancora.

Per il 2012, dunque, sarebbe opportuno aprire una nuova fase di programmazione, anche di dimensioni limitate, con l'obiettivo di dare un segnale in termini di presidio di questo settore da parte della Regione e per evitare che il tema della casa si trasformi, nel tempo, in una vera e propria emergenza. Come detto, per questo settore di intervento, la criticità principale è rappresentata dalle risorse finanziarie per il 2012 e successivi ed in particolare dall'impossibilità di intervenire con risorse regionali, stante

il “blocco” degli investimenti stabilito dalla legge di stabilità 2012. Andranno pertanto messe in campo soluzioni più innovative.

Una soluzione da prendere in considerazione potrebbe essere quello della costituzione di un **fondo immobiliare regionale**, ipotesi contemplata dalla legge nazionale che prevede espressamente questa possibilità con il concorso finanziario della Cassa depositi e prestiti che può intervenire per un importo pari al 60% del valore del fondo costituito. Si tratta di una opzione già presa in considerazione nell’ambito del Dap 2011/2013 che però, per il 2012, va affrontata in un’ottica diversa. Tramontata la possibilità di costituire un fondo in collaborazione con altre regioni dell’Italia centrale, serve che la Regione assuma in questa operazione un ruolo più attivo facendosi promotrice di questo progetto, coinvolgendo altri attori (Comuni, Fondazioni, imprese) e definendo la struttura, le modalità organizzative e le forme di finanziamento e partecipazione. Per quanto riguarda la Regione, le risorse necessarie per alimentare tale fondo potrebbero essere reperite destinando allo stesso quote significative dei proventi derivanti dalla programmata dismissione del patrimonio regionale. Quest’ultimo aspetto va comunque esaminato con grande attenzione in quanto la *ratio* della norma che riduce la capacità di indebitamento non è solo quella di impedire futuri investimenti, ma anche quella di **ridurre lo stock di debito esistente**: destinando a tale fine, in maniera espressa, il netto ricavo dalla vendita di terreni agricoli, ma in maniera surrettizia, probabilmente, anche la dismissione di beni immobili. In tal caso le dismissioni patrimoniali non potranno essere utilizzate per nuovi investimenti, ma solo per la riduzione del debito esistente.

L’operazione di costituzione del **fondo immobiliare regionale**, che tecnicamente sembra l’unica possibilità di reperimento di risorse consistenti da destinare ad interventi per le politiche abitative, è in ogni caso molto complessa e va attentamente valutata sia per quanto riguarda le implicazioni giuridico-amministrative, sia per gli aspetti economico-finanziari, soprattutto in termini di oneri per il settore pubblico e livello della remunerazione garantita ai finanziatori privati. Potrebbe essere preferibile programmare un intervento di dimensione più limitata da finanziare con forme tradizionali di reperimento delle risorse quali, come detto in precedenza, la contrazione di mutui a carico del bilancio regionale.

La qualità della vita di un territorio, accanto alla presenza di adeguati servizi alla persona, è strettamente connessa al tema della **sicurezza urbana** per il quale si intende sistematizzare l’approccio metodologico alla progettazione delle politiche integrate di sicurezza avviate con la legge regionale 13/2008, che vede protagonisti gli Enti Locali chiamati a promuovere le alleanze necessarie con le altre istituzioni del territorio, ad individuare i campi d’intervento (prevenzione sociale, riqualificazione urbana, controllo del territorio, sviluppo di comunità) e a garantire il coordinamento degli interventi.

**La sicurezza
urbana**

Le priorità per gli anni 2011/2012 sono rappresentate dalle azioni in favore delle vittime dei fatti criminosi, dal sostegno dell'operatività della polizia locale per la tutela della qualità urbana, il miglioramento della convivenza civile e della sicurezza sociale, dalle azioni mirate ad affrontare l'emergenza droga, la tratta di esseri umani e prostituzione ed il reinserimento sociale dei detenuti.

A supporto della **programmazione regionale** nel corso del 2012 si intende strutturare una collaborazione stabile tra Regione Umbria, Università degli Studi di Perugia e Prefettura di Perugia allo scopo di sviluppare le seguenti azioni di raccolta e monitoraggio di dati sui fenomeni criminosi, evidenziando le aree di criticità. In particolare, alla luce della proficua collaborazione avviata con la Prefettura di Perugia circa i dati riferiti ai reati commessi nella regione, verrà rafforzato il rapporto esistente con la sottoscrizione di una convenzione finalizzata alla costituzione di una banca dati sulla criminalità in Umbria. Verrà inoltre acquisita la documentazione prodotta e le informazioni raccolte dalla *Fondazione Umbria contro l'usura*, dalla *Commissione di inchiesta sulle infiltrazioni mafiose in Umbria, prevenzione e lotta alla criminalità organizzata* e dalla *Commissione di inchiesta su Tossicodipendenze, mortalità per overdose e fenomeni correlati*.

Sulla base dei dati acquisiti, e tenuto conto degli approfondimenti operati, sarà predisposto l'aggiornamento della Relazione generale sullo stato della sicurezza in Umbria.

2.4 La nuova stagione di programmazione comunitaria

Le azioni e gli interventi da attuare nel 2012, soprattutto quelli relativi alle politiche di sviluppo e coesione, sono finanziati con il contributo dei Programmi cofinanziati dai fondi dell'Unione Europea (Fesr, FSE, Feasr). Sono programmi che la Regione Umbria utilizza, con risultati soddisfacenti sia in termini di efficienza della spesa che di efficacia degli interventi, da oltre vent'anni. Essi continueranno ad essere, anche nella futura fase di programmazione, uno dei principali strumenti finanziari e di programmazione per l'Umbria, anche alla luce della fase economica che stiamo attraversando. E' dunque essenziale cogliere pienamente le opportunità che vengono dalla programmazione comunitaria che mette in campo risorse certe, sia in termini quantitativi che in termini di orientamenti prioritari. In questo senso, il 2012 rappresenta per la Regione un anno cruciale, in cui iniziare ad individuare strategie, settori di intervento, priorità in vista dell'avvio della futura fase di programmazione 2014-2020, in modo da poter avviare tempestivamente i nuovi programmi e poter arrivare a tale appuntamento con alle spalle una approfondita riflessione su strumenti e

obiettivi, basata anche sulla valutazione di quanto realizzato in questa fase di programmazione e sui risultati ottenuti.

Gli attuali programmi di finanziamento regionali si concluderanno nel 2013, ma la nuova stagione della programmazione cofinanziata dall'Unione europea ha già preso avvio, da una parte con il negoziato sulla proposta del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 - emanata dalla Commissione europea il 29 giugno 2011 - dall'altra con la presentazione delle proposte legislative (regolamenti) per la futura politica di coesione da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio, avvenuta il 6 ottobre 2011. L'obiettivo di fondo è quello di rilanciare la crescita e l'occupazione in Europa, inserendo la nuova politica di coesione nel più ampio contesto della **Strategia Europa 2020**, il percorso individuato dalla Commissione europea per uscire dalla crisi e preparare l'economia dell'Unione per il prossimo decennio. Una strategia che definisce tre priorità chiave e cinque obiettivi di massima per rilanciare il sistema economico e promuovere una crescita "intelligente, sostenibile e solidale" e che, contestualmente, chiama ad una maggior attenzione all'integrazione tra politiche nazionali e politiche europee. I 5 target/obiettivi - che riguardano occupazione, ricerca e innovazione, cambiamenti climatici ed energia, istruzione e lotta alla povertà - sono stati tradotti in obiettivi nazionali che riflettono la situazione e le circostanze specifiche di ogni Paese e, attraverso otto indicatori statistici, saranno monitorati per valutare la crescita complessiva e l'adeguatezza dei programmi messi in campo. Si tratta di una serie di attività che - come verrà illustrato più avanti - la Regione dovrà seguire con grande attenzione per tutto il 2012 perché i contenuti e soprattutto le novità che verranno introdotte dai nuovi regolamenti determineranno le scelte strategiche per la futura politica di coesione regionale.

In estrema sintesi, le principali novità contenute nella proposta avanzata dalla Commissione europea sono le seguenti:

- o **Concentrazione su "Europa 2020"**: contratti di partenariato, concordati tra la Commissione e Stati membri, definiranno le azioni per raggiungere gli obiettivi fissati da Europa 2020. Questo comporterà l'impegno a concentrarsi su un minor numero di priorità di investimento: nelle regioni più sviluppate almeno l'80% e in quelle di transizione almeno il 60% delle risorse FESR a livello nazionale sarà assegnato agli interventi per efficienza energetica e fonti rinnovabili, ricerca, innovazione e miglioramento della competitività delle piccole e medie imprese. Tale quota sarà più bassa, pari al 50%, nelle regioni meno sviluppate che necessitano di esigenze di sviluppo più ampie. Anche gli investimenti del FSE saranno pienamente coerenti con gli obiettivi di Europa 2020 in materia di occupazione, istruzione e riduzione della povertà. Un minimo del 20% della dotazione nazionale del FSE dovrà inoltre essere

assegnata agli investimenti per la lotta contro l'esclusione sociale e la povertà.

- o **Migliore coordinamento delle varie azioni dell'UE:** il quadro strategico comune contiene le priorità dell'UE e si applicherà a tutti i fondi, comprese le zone rurali di sviluppo e la pesca. Gli Stati membri potranno optare per la gestione di programmi "plurifondo" - FESR, FSE e Fondo di coesione - per soddisfare al meglio i propri piani di crescita attraverso interventi per lo sviluppo integrato, con l'obiettivo di massimizzare l'impatto sul territorio di riferimento;
- o **Premio alle prestazioni:** il maggior orientamento al risultato verrà perseguito tramite la verifica del possesso di alcune condizioni "ex-ante" che dovranno essere soddisfatte prima dell'erogazione dei fondi e il rilascio di fondi supplementari (riserva di efficacia ed efficienza) sarà subordinato ai risultati raggiunti e a condizioni "ex-post";
- o **Rafforzare la cooperazione territoriale:** la cooperazione territoriale tra le regioni - transfrontaliera, transnazionale e interregionale - verrà rafforzata, in quanto capace di offrire un elevato "Valore aggiunto europeo";
- o **Coesione territoriale:** ci sarà una chiara focalizzazione sullo sviluppo sostenibile urbano con l'assegnazione da parte di ogni Stato membro di almeno il 5% delle risorse FESR per "azioni integrate" in questo settore, con un investimento che coinvolge diversi programmi;
- o **Semplificazione della strategia europea:** sarà uno dei principi guida della prossima stagione di programmazione comunitaria che verrà attuato attraverso alcuni interventi specifici quali, ad esempio, l'introduzione di regole di rimborso semplificate, l'armonizzazione di norme di ammissibilità e dei sistemi di gestione e di controllo tra diversi fondi comunitari.

Tra questi elementi va posto l'accento sul tema dell'integrazione tra il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (Fesr) e il Fondo sociale europeo (Fse) e sulla conseguente previsione di programmi regionali plurifondo che ha l'obiettivo di ripensare le logiche di intervento settoriali dei due Fondi che ha caratterizzato le programmazioni passate. Dal punto di vista delle **risorse disponibili**, il Quadro finanziario proposto per il prossimo settennio prevede di destinare 376 miliardi di euro agli investimenti negli strumenti della politica di coesione, un importo leggermente inferiore a quello programmato nel periodo 2007/2013. Proprio la scelta di utilizzare quale riferimento per la nuova politica di coesione gli obiettivi della strategia Europa 2020 – che è una strategia di crescita e non una strategia per “avvicinare” alla media europea le regioni più svantaggiate - determinerebbe un nuovo equilibrio nella ripartizione delle risorse tra le diverse regioni.

Per quanto riguarda l'**Italia**, sulla base dei dati statistici disponibili, l'unica differenza rispetto al periodo 2007-2013 riguarda il passaggio di due regioni

(Abruzzo e Molise) dall'obiettivo competitività alle regioni in transizione, aggiungendosi a Sardegna e Basilicata. Per quanto riguarda le risorse complessivamente destinate al nostro Paese, se il quadro finanziario proposto dalla Commissione non dovesse subire eccessive modifiche e se i meccanismi di ripartizione tra Stati non dovessero essere troppo diversi dalla precedente programmazione, si registrerebbe una piccola diminuzione per l'obiettivo competitività (dovuta al fatto che ci sono due regioni in meno che entrano in transizione), un aumento delle risorse per le regioni in transizione e una sostanziale conferma delle risorse per l'obiettivo convergenza. Come già ricordato in premessa, il 2012 rappresenta un anno fondamentale per l'avvio della futura programmazione 2014-2020. La Regione Umbria sarà chiamata a riflettere sull'impostazione generale della sua programmazione a supporto delle politiche per lo sviluppo, sull'utilizzo degli strumenti della programmazione finanziata con gli strumenti ed i fondi dell'Unione Europea, a partire dallo scenario appena delineato.

Confronto programmazione 2007-2013 e 2014-2020- Fondi strutturali

	Programmazione 2007-2013 Prezzi 2005	Proposta 2014-2020 Prezzi 2011	Variazione % rispetto al 2007-2013
Convergenza	251,0	162,6	-35,2
Regioni in Transizione	22,8	38,9	+70,6
Competitività	38,7	53,1	+37,2
Cooperazione Territ.	7,7	11,7	+51,9
Fondo di Coesione	58,0	68,7	+18,4
Risorse totali	308,0	336,0	+9,1

*valori espressi in miliardi di euro

In primo luogo, se la proposta del quadro finanziario non dovesse subire sostanziali modifiche, per l'Umbria non dovrebbero esserci grandi cambiamenti rispetto agli **stanziamenti attuali**. L'Umbria infatti, insieme ad altre 11 regioni del centro-nord, dovrebbe rientrare tra il gruppo di regioni più sviluppate, cioè quelle con un PIL superiore al 90% della media comunitaria. Sul fronte delle scelte, questa probabile sostanziale invarianza delle risorse complessivamente disponibili deve tenere però conto di alcune non marginali modifiche dell'impianto complessivo.

**Cosa
cambierà
per
l'Umbria**

Un primo punto riguarda la possibilità di **prevedere programmi regionali plurifondo**, ripensando le logiche di intervento settoriali dei due fondi Fesr e FSE) che ha caratterizzato le programmazioni passate. Riuscire a cogliere le potenzialità di questa integrazione sarà la sfida che le Regioni e le Amministrazioni centrali si troveranno davanti nei prossimi mesi e che segneranno il successo o l'insuccesso della nuova programmazione. Si tratta di una scelta su cui la **Regione spingerà con forza** perché si tratta di un'esperienza che l'Umbria ha in parte già sperimentato nella attuale fase di programmazione con risultati molto positivi.

Probabilmente, però, ci sarà una **differente ripartizione dei finanziamenti tra i due fondi FESR e FSE**, con una leggera prevalenza del secondo

fondo sul primo. Il Fondo sociale europeo rappresenterà, infatti, almeno il 25% del pacchetto per la coesione per le regioni convergenza, almeno il 40% per le regioni in transizione e il 52% per le regioni delle competitività tra le quali l'Umbria.

Anche questo aspetto avrà delle significative conseguenze sull'impostazione degli interventi, tenendo conto che – secondo la proposta della Commissione – il **Fondo Sociale Europeo** attribuirà una particolare rilevanza alle azioni per la riduzione delle disuguaglianze tra uomini e donne e la prevenzione delle discriminazioni, al rafforzamento dell'innovazione sociale e alla cooperazione transnazionale. Saranno inoltre introdotte disposizioni specifiche per incoraggiare gli Stati membri e le regioni ad aumentare l'effetto leva dei fondi per le azioni volte a favorire l'impiego, l'educazione e l'inclusione sociale. In ultimo, particolare attenzione verrà dedicata al coinvolgimento dei partner sociali e delle organizzazioni non governative.

Un terzo aspetto è dato dalla presenza di contratti di partenariato impostati sulla definizione delle azioni per il conseguimento degli obiettivi fissati dalla **strategia di Europa 2020** a livello regionale. Infatti, come gli altri Stati membri, anche l'Italia dovrà provvedere a declinare su base regionale i target nazionali, fissando quindi gli obiettivi da raggiungere per ciascuna regione. Si tratta di uno step essenziale il cui esito rappresenterà uno dei principali riferimenti per orientare gli interventi e le azioni dei prossimi anni. La Regione Umbria inizierà questo percorso curando un approfondimento che consentirà di valutare il posizionamento della regione rispetto agli obiettivi di Europa 2020, un elaborato che peraltro consentirà di monitorare nel tempo l'efficacia degli interventi messi in campo.

È dunque chiaro che l'impegno della Regione per il prossimo anno sarà molto rilevante, non solo per il lavoro in termini di "preparazione" alla nuova programmazione, ma anche in considerazione del **ruolo da svolgere nell'ambito del Comitato delle Regioni** cui è assegnato un ruolo determinate e vincolante per l'adozione dei nuovi regolamenti attraverso un proprio parere. I lavori del Comitato sono stati già avviati con l'assegnazione, ad alcuni membri di regioni europee, dell'incarico di esprimere pareri sui regolamenti e alla Regione Umbria, che fa parte del Comitato delle Regioni, nella veste della Presidente Marini, è stato affidato il mandato di esprimere un parere sul Regolamento generale, presentando concrete proposte di emendamenti ovvero d'integrazione.

La priorità è arrivare all'avvio della nuova stagione di programmazione avendo effettivamente identificato il policy-mix più adeguato per rispondere, attraverso questa integrazione, alle esigenze del territorio umbro: a tal fine, nel corso del 2012, verranno elaborati specifici documenti di indirizzo e promossi incontri tematici per definire una strategia efficace, condivisa con le forze sociali, capace di coniugare gli obiettivi di Europa 2020 con le finalità della politica di coesione.

Capitolo 3 Gli indirizzi di programmazione finanziaria

Gli scenari di riferimento delle grandezze finanziarie della manovra di bilancio per il triennio 2012-2014 vengono costruiti, come di consueto, a partire dalle previsioni di entrata e spesa contenute nel vigente bilancio pluriennale, "modificate" alla luce delle **specificità** dell'anno di riferimento.

Tab. n. 8 - Quadro riepilogativo delle entrate e delle spese 2010-2012

Tendenziale. Valori espressi in milioni di euro

	2010	2011	2012 iniz
Totale generale entrate	2.248,31	2.131,86	2.060,17
Entrate a libera destinazione	411,38	321,35	305,18
<i>Tributi propri</i>	205,85	204,69	212,39
<i>Compartecipazione tributi erariali</i>	69,57	72,12	71,62
<i>Altre entrate</i>	135,97	44,54	21,18
Ricorso al mercato	58,00	53,50	0,00
Entrate a destinazione vincolata	1.778,93	1.757,01	1.754,98
<i>Vincolo sanità</i>	1.543,29	1.565,08	1.586,36
<i>Altri settori</i>	235,64	191,93	168,62
Totale generale spese	2.248,16	2.131,86	2.060,17
Spese a libera destinazione	411,23	321,35	305,18
<i>Personale</i>	71,27	67,99	66,96
<i>Spese di funzionamento</i>	15,79	12,96	11,64
<i>Spese Consiglio</i>	22,28	21,00	20,28
<i>Spese operative</i>	231,26	179,24	143,35
<i>Spese per rimborso prestiti (*)</i>	37,25	35,30	61,77
<i>Altre</i>	33,37	4,86	1,20
Spese con indebitamento	58,00	53,50	0,00
Spese con vincolo	1.778,93	1.757,01	1.754,98
<i>Spesa sanitaria</i>	1.543,29	1.565,08	1.586,36
<i>Altre vincolate</i>	235,64	191,93	168,62

(*) Nella valutazione occorre tenere conto che mentre gli anni 2010 e 2011 sono valori assestati di bilancio, il 2012 comprende sia le rate di mutui e prestiti in essere, che quelle dei mutui già autorizzati ma non ancora stipulati di cui si prevede la contrazione. In quest'ultimo caso, il valore è una previsione che viene normalmente rivista nel corso degli anni, addivenendo di norma a valori effettivi inferiori.

Fonte: Elaborazioni Servizio Bilancio e finanza della Direzione regionale Risorsa Umbria e federalismo, Regione Umbria

Esse costituiscono gli indirizzi per la successiva definizione degli strumenti di programmazione finanziaria (Legge finanziaria, Bilancio annuale e pluriennale), che vengono determinati con riferimento ai mutamenti di scenario economico e finanziario nel frattempo intervenuti e dalle scelte

politico-amministrative sul versante delle entrate come su quello delle spese.

In particolare, il bilancio regionale per il 2012 risentirà pesantemente degli effetti derivanti dalla complessa situazione economica conseguente alla crisi che sta investendo in particolare l'Europa e il nostro Paese, alle manovre finanziarie del Governo che contengono **pesanti tagli** di risorse ai danni del sistema delle Regioni e delle autonomie locali, aspetti dei quali si è trattato all'interno del Capitolo 1.

In questo quadro, che risulta evidente nei dati finanziari riportati nella tabella riepilogativa precedente, in cui i gradi di libertà per l'amministrazione regionale risultano dunque fortemente limitati, la risposta sotto il profilo politico e programmatico della Regione Umbria è stata descritta nel Capitolo 2, nel quale - per i vari aspetti settoriali - si delineano quali debbano essere le scelte e gli indirizzi di programmazione economica.

Tab. n. 9 - Quadro riepilogativo delle spese a libera destinazione
2010-2012. Valori espressi in milioni di euro

	2010	2011	2012
Spese di natura obbligatoria	146,59	137,24	160,64
<i>Spese personale</i>	71,27	67,99	66,96
<i>Spese di funzionamento</i>	15,79	12,96	11,64
<i>Spese Consiglio regionale</i>	22,28	20,99	20,28
<i>Spese per rimborso prestiti</i>	37,25	35,30	61,76
Spese di bassa discrezionalità	4,21	4,86	1,19
<i>Fondi di riserva</i>	1,69	2,84	1,19
<i>Spese cofinanziamento UE</i>	2,52	2,02	0,00
Spese di media/alta discrezionalità	260,42	179,24	143,35
<i>Interventi di settore</i>	231,26	179,24	143,35
<i>Altri interventi connessi alle funzioni conferite</i>	29,16	0,0	0,00
Totale	411,22	321,34	305,18

Fonte: Elaborazioni Servizio Bilancio e finanza della Direzione regionale Risorsa Umbria e federalismo, Regione Umbria

Alla luce del quadro macroeconomico e della necessità di una rigorosa selezione delle scelte finanziarie, la definizione degli indirizzi per la manovra finanziaria regionale del 2012 non può che riaffermare e rafforzare l'indirizzo generale, già espresso nel programma di legislatura e nel precedente Dap 2011-2013, di **superare** le rigidità e le separatezze interne del bilancio regionale, valutando la velocità di spesa e gli effettivi fabbisogni per l'esercizio finanziario, tendendo ad avvicinare il momento dello stanziamento di bilancio con l'effettiva erogazione delle risorse, con una maggior attenzione quindi alla gestione di cassa.

Evitare **giacenze prolungate** di risorse (poco sostenibili soprattutto tenendo conto che in molti casi esse non provengono più da trasferimenti vincolati), così da ridurre i connessi costi-opportunità in termini di mancato

utilizzo per altri interventi, assicurando al tempo stesso la **capacità di spesa** quando se ne realizzino realmente le condizioni di fattibilità, richiede a sua volta una più alta manovrabilità delle varie poste, con una visione di insieme e conseguente gestione unitaria che presuppone una politica forte di bilancio e tenda a scoraggiare frammentazioni e “aree protette”.

Come si è accennato nel Capitolo 1, con la legge di stabilità 2012 (legge 183/2011), è stato **ridotta al 20% la capacità di indebitamento** delle Regioni, cosa che comporta per l'Umbria, alla luce dei mutui già contratti e di quelli già autorizzati per la copertura dei bilanci pregressi (dal 2006 al 2011) **la quasi totale saturazione della propria capacità di indebitamento e l'impossibilità, quindi, di prevedere, a partire dal 2012, mutui/prestiti a pareggio del bilancio.**

Si tratta di un provvedimento che non solo azzerà di fatto la possibilità di finanziare investimenti futuri, ma anche il blocco e l'interruzione di quelli già programmati, ripercuotendosi quindi anche per atti e interventi già approvati, con riferimento anche alle politiche patrimoniali.

La saturazione della capacità di indebitamento

Tab n. 10 - Prospetto fabbisogno oneri mutui nel periodo 2010 – 2012 a carico Regione. *Valori espressi in milioni di euro*

OGGETTO	2010	2011	2012
1. Mutui contratti	37,25	35,30	34,52
a) entro il limite	32,40	30,53	29,33
b) fuori limite	4,85	4,77	5,19
2. Mutui da contrarre(*):	0,00	0,00	27,25
a) bilanci 2006/7/8/9/10	0	0	22,65
b) bilancio 2011	0	0	4,60
c) bilancio 2012	0	0	0
d) bilancio 2013	0	0	0
3. Totale (1+2)	37,25	35,30	61,77

(*)Nella valutazione occorre tenere conto che mentre gli anni 2010 e 2011 sono valori assestati di bilancio, il 2012 comprende sia le rate di mutui e prestiti in essere, che quelle dei mutui già autorizzati ma non ancora stipulati di cui si prevede la contrazione. In quest'ultimo caso, il valore è una previsione che viene normalmente rivista nel corso degli anni, addivenendo di norma a valori effettivi inferiori.

Fonte: Elaborazioni Servizio Bilancio e finanza della Direzione regionale Risorsa Umbria e federalismo, Regione Umbria

Questi orientamenti trovano momenti di ulteriore specificazione e di integrazione nei seguenti punti che andranno a qualificare, dal punto di vista politico-amministrativo, la **manovra di bilancio 2012**:

- **Ricorso alla leva fiscale esclusivamente per il finanziamento delle spese relative al terremoto del 15 dicembre 2009.** La legge n.225/1992 (come modificata, dal DL n.225/2010 convertito con legge n.10/2011) **obbliga** le Regioni – in caso di calamità naturali -

Indirizzi per la manovra di bilancio 2012

ad attivare tutte le leve fiscali a disposizione, anche in deroga alla normativa ordinaria, per poter accedere ai cofinanziamenti statali. Per questo motivo è stato necessario azionare un apposito intervento fiscale selettivo temporaneo, con l'istituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione nella misura di quattro centesimi per litro. L'intero gettito, stimato in **circa 8 milioni** viene destinato agli interventi emergenziali, di ripristino e messa in sicurezza delle zone colpite dal sisma;

- ulteriore razionalizzazione degli interventi regionali di settore, con una **più efficiente allocazione** delle risorse disponibili;
- con riferimento alla drastica riduzione della **capacità di indebitamento** di cui si è detto sopra, andranno riviste le autorizzazioni degli anni precedenti per mutui a pareggio non ancora contratti, al fine di verificare eventuali spazi di riduzione dei mutui stessi e/o di ricomposizione dell'insieme degli interventi che a suo tempo si prevedeva di finanziare con essi;
- prosecuzione del percorso di miglioramento dell'efficienza dei processi di accertamento e riscossione delle entrate tributarie di competenza regionale. Continuerà anche nel 2012 l'azione di contrasto all'evasione tributaria che interesserà oltre alla tassa automobilistica, anche l'imposta regionale sulle attività produttive e l'addizionale regionale, in collaborazione con l'Agenzia delle Entrate con la quale sarà sottoscritta apposita convenzione;
- ottimizzazione della gestione delle entrate di natura patrimoniale, proseguendo l'opera di complessivo riordino delle stesse a prescindere dalla natura giuridica;
- accelerazione delle procedure di valorizzazione del patrimonio disponibile regionale;
- ulteriore contenimento del trend e razionalizzazione delle **spese di funzionamento** dell'ente, tenendo però presente che tale voce di spesa ha già subito importanti interventi di contenimento negli ultimi anni;
- consolidamento della **stabilizzazione** delle spese per il personale;
- **spesa sanitaria** secondo la riprogrammazione delle risorse definita dalle recenti manovre governative (legge n. 111/2011 e DL 201/2011) che prevedono tagli al settore per 2,1 miliardi nel 2012, 2,5 nel 2013 e 5,4 nel 2014. Il taglio del 2012 viene compensato attraverso l'innalzamento dello 0,33% dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef.

La grave situazione in cui versa la finanza pubblica del Paese ha condotto, com'è noto, ad un succedersi di manovre correttive dei conti che per la gran parte si sono risolte in **inasprimenti fiscali** a carico dei cittadini. Per via dei tagli ai trasferimenti statali, tali inasprimenti si sono ripercossi anche

a livello regionale e locale. Una tale situazione rischia quindi di comportare un carico tributario insostenibile con le conseguenti negative ripercussioni – che già si profilano – sul livello dei consumi e quindi anche del prodotto interno. Diviene quindi quanto mai necessaria **un'operazione congiunta tra Regione ed Enti Locali** così da concordare i possibili razionalizzazioni e risparmi nella spesa pubblica che aumentino l'efficienza degli apparati salvaguardando livelli e qualità dei servizi, operazione da orientare anche verso l'armonizzazione e il contenimento del prelievo fiscale.

Il 2012 costituirà, inoltre, un anno di “sperimentazione” con riferimento agli effetti finanziari delle disposizioni dell'art. 5 della legge regionale n. 4/2011, che ha previsto **deduzioni** dall'imposta regionale sulle attività produttive (Irap) per le aziende che hanno incrementato nel 2011 il personale **assunto a tempo indeterminato** (va ricordato, a tale proposito, che la norma agevolativa, volta a favorire l'occupazione regionale, è stata impugnata dal Governo ed è attualmente al vaglio della Corte Costituzionale).

Tab. n. 11 - Spese per il personale della regione Umbria, anni 2010-2012 – *Tendenziale. Valori espressi in milioni di euro*

	2010	2011	2012
Spese consolidate	50,42	52,37	51,79
Spese per trattamenti accessori	13,63	13,38	13,38
Altre tipologie di spese	0,44	0,12	0,12
Spese variabili	5,35	0,55	0,10
Spese assistenza organi	1,43	1,57	1,57
Totale generale spese personale	71,27	67,99	66,96

Fonte: Elaborazione del Servizio Bilancio della Direzione regionale Risorsa Umbria e federalismo, Regione Umbria

La spesa per il personale regionale è **diminuita** rispetto al 2010 di circa **4 milioni**, per effetto dei provvedimenti assunti che continueranno ad avere effetti anche nel corso del 2012.:

Andamento della Spesa del personale in milioni di euro

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
71	73	71	72	72	71	68	67

Fonte: Elaborazione del Servizio Bilancio della Direzione regionale Risorsa Umbria e federalismo, Regione Umbria

A sua volta il numero dei dipendenti è in **costante calo** (da 1528 del 2001 a 1185 del 2011):

Oggetto	2001	2005	2008	2009	2010	2011
Dirigenti	130	95	94	87	84	74
Categorie	1398	1287	1187	1170	1126	1104
Giornalisti	0	0	0	0	6	7
Totale	1528	1382	1281	1257	1216	1185

Fonte: Elaborazione del Servizio Bilancio della Direzione regionale Risorsa Umbria e federalismo, Regione Umbria

Le spese della Giunta regionale rappresentano le cosiddette “**spese generali**” dell'ente riguardanti il funzionamento della macchina gestionale. Tali spese, in termini nominali, si mantengono costanti negli anni facendo, pertanto, registrare una **diminuzione in termini reali** se si tiene conto dell'inflazione e/o dei contratti.

Tab. n. 12 - Specifica delle spese di funzionamento dell'ente 2010-2012 (*Valori in milioni di euro*)

Oggetto	Anni		
	2010	2011	2012
<i>Spese funzionamento giunta regionale</i>	<i>15,79</i>	<i>12,96</i>	<i>11,64</i>
Spese per il Consiglio regionale	22,28	20,99	20,28

Fonte: Elaborazione del Servizio Bilancio della Direzione regionale risorse umane finanziarie e strumentali, Regione Umbria

Dal 2011 le misure di razionalizzazione messe in atto dalla Giunta regionale hanno determinato risparmi di circa 3 milioni annui:

Andamento della Spesa di funzionamento in milioni di euro

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
13	13	14	13	14	16	13	12

Fonte: Elaborazione del Servizio Bilancio della Direzione regionale Risorsa Umbria e federalismo, Regione Umbria

3.1. Le risorse per l'assistenza sanitaria e per gli interventi sul sociale

Come si è già accennato nel capitolo 2, il tema della politiche per la salute in Italia è spesso affrontato nella logica distorta dell'attenzione pressoché esclusiva al tema della quantità di risorse finanziarie da mettere a disposizione del sistema e da conseguenti politiche di contenimento. Occorre ricordare che, secondo l'Ocse, l'Italia con 3.020 dollari di spesa pro-capite (in ppa) nel 2009 è superata dai maggiori paesi (Usa 7.598 dollari, Canada 4.139, Germania 4.072, Francia 3.872, Regno Unito 3.311),

ma anche da piccoli paesi come Svizzera, Paesi Bassi, Norvegia, Danimarca, Austria, Belgio e si colloca al di sotto della media dei paesi Ocse.

La classifica cambia poco se si considera la sola spesa sanitaria pubblica. Tra il 2000 e il 2009 il tasso di crescita *reale* (depurato dell'inflazione) della spesa pro-capite è stato in Italia dell'1,6% annuo, contro una media Ocse del 4%, percentuale che ci colloca al terzultimo posto per incremento. L'Italia ha dunque dimostrato di saper controllare la dinamica della spesa più e meglio di altri paesi.

L'Umbria, come è stato già richiamato nel precedente Capitolo 2, si colloca tra le regioni italiane più virtuose, avendo perseguito negli ultimi anni, tra i principali obiettivi, la sostenibilità economico-finanziaria del proprio Sistema Sanitario Regionale. Infatti, la situazione economico-finanziaria evidenzia, come si rileva dalla tabella che segue, il mantenimento nel tempo "di conti in ordine". Le perdite complessive accumulate sono una percentuale molto bassa della spesa complessiva.

Tab. n. 13 – Situazione economico-finanziaria del SSR (*dati espressi in milioni di euro*)

ANNO	Situazione al 31/12/2004*	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totale complessivo
Risultato di esercizio SSR	-81,909	-11,543	-48,078	-2,155	-0,472	0,306	-6,107	0,000	- 149,958
Insussistenze dell'attivo delle Aziende (da coprire)	-6								- 6
Totale da coprire	-87,909	-11,543	-48,078	-2,155	-0,472	0,306	6,107	0,000	- 155,958
DGR 2059 del 10/12/2007 - Ulteriore assegnazione a carico del Bilancio Regionale	13,227		46,773						60,000
Totale da coprire	-74,682	-11,543	-1,305	-2,155	-0,472	0,306	6,107	0,000	- 95,958

Fonte: Direzione sanità e servizi sociali

Per la copertura delle suddette perdite in passato è stata prevista l'utilizzazione delle risorse provenienti dalla valorizzazione del Patrimonio disponibile delle Aziende Sanitarie Regionali; tuttavia, anche alla luce delle novità introdotte in materia dal D.Lgs. 118/2011 in relazione all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, si ritiene di dover affrontare tale complessa tematica contestualmente ai riassetti patrimoniali legati alla costituzione delle nuove Aziende Sanitarie.

Come già evidenziato nel Cap. 2, il quadro sociale è caratterizzato da profonde e rapide trasformazioni, dovute, soprattutto, al continuo invecchiamento della popolazione che ha importanti ripercussioni. A tali

problematiche si aggiungono mutamenti, altrettanto radicali, in ordine alle risorse finanziarie disponibili. Infatti, la manovra estiva disposta dal Governo per la stabilizzazione finanziaria con la Legge n. 111 del 15.7.2011, superando la logica pattizia utilizzata negli ultimi anni, ha previsto un importante contributo al riequilibrio dei conti pubblici **a carico del settore sanitario** (2,5 miliardi per l'anno 2013 e 5,450 miliardi per il 2014).

Tale riduzione si esprime tramite una forte contrazione del tasso di crescita del finanziamento riconosciuto dallo Stato alle Regioni, previsto di solo lo 0,5% nel 2013 e dell'1,4% nel 2014, a fronte di una proiezione tendenziale, in linea con il tasso di crescita del Pil nominale, pari a circa il 3,4 % medio annuo. Nella Tabella che segue viene sintetizzato l'impatto economico della Manovra:

Valutazione dell'impatto economico Legge 111/2001.- Umbria e Italia (milioni di euro)

	2012	2013	2014
ITALIA - Livello del finanziamento del settore sanitario a legislazione vigente	108.780	111.794	116.236
Variazione %		+ 2,8%	+ 4,0%
MANOVRA FINANZIARIA		- 2.500	- 5.450
ITALIA - Livello del finanziamento del settore sanitario dopo la manovra finanziaria	108.780	109.294	110.786
Variazione %		+ 0,5%	+ 1,4%

	2012	2013	2014
SANTA' ITALIA - Impatto economico manovra finanziaria		- 2.500	- 5.450
SANTA' REGIONE UMBRIA Impatto economico manovra finanziaria		- 38	- 83

Fonte: Regione Umbria, Direzione Sanità e servizi sociali

L'Umbria risulta una delle poche Regioni italiane che, anche per il 2010, evidenzia una situazione di sostanziale equilibrio economico-finanziario senza integrazioni con fondi propri e con buoni livelli di qualità del sistema. Si rileva tuttavia che gli effetti della Manovra, rapportati alla nostra quota d'accesso al finanziamento, **si traducono per l'Umbria in 38 Milioni per il 2013 e 83 per il 2014.**

Tabella n. 14 – Dinamica del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale e Regionale, anni 2009-2012

	2009	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%
Finanziamento complessivo previsto	103.484	105.916	2,35	108.355	1,9	110.512	2,4				
Finanziamento Ospedale Bambin Gesù		50,0		50,0							
Finanziamento previsto senza Ospedale B.G.		105.866	2,35	108.305	1,9	110.512	2,4				
<i>Manovra correttiva L. 122/2010: economie di spesa - farmaceutica (ART. 11 - comma 12)</i>		-300		-600		-600					
<i>Manovra correttiva L. 122/2010: economie di spesa - personale dipendente e convenzionato (ART. 9 - comma 16)</i>				-418		-1.132					
<i>Manovra correttiva L. 111/2011: reintroduzione ticket 10 euro su prestazioni assistenza specialistica (ART. 17 - comma 6)</i>				-382							
Finanziamento corrente SSN - dopo manovra correttiva 2011	103.484	105.566	2,35	106.905	1,3	108.780	1,8	109.324	0,5	110.854	1,4
di cui per FABBISOGNO ripartito come finanziamento corrente	101.062	103.125	2,04	104.486	1,3	106.174	1,6	106.704	0,5	108.198	1,4
QUOTA REGIONE UMBRIA SU FINANZIAMENTO INDISTINTO	1.559	1.576	1,08	1.594	1,2	1.620	1,6	1.628	0,5	1.651	1,4

Fonte: Regione Umbria, Direzione Sanità e servizi sociali

Nota: Nella Tabella i valori indicati al finanziamento previsto per gli anni 2013 e 2014 sono stati calcolati sulla base del dispositivo della Legge 111/2011 che prevede un incremento annuo rispettivamente di 0,5% e di 1,4%. Tali valori non coincidono perfettamente con quelli indicati nella valutazione dell'impatto economico della Legge 111/2011 in quanto questi ultimi sono tratti dalla Relazione Tecnica alla Manovra dalla quale emerge un incremento effettivo di 0,473% (per il 2013) e di 1,365% (per il 2014), diverso quindi da quello indicato nella Legge.

A fronte dell'insufficiente e fortemente decrescente finanziamento, la manovra individua una serie di misure che dovrebbero consentire alle Regioni di realizzare la prevista riduzione della spesa: elaborazione di prezzi di riferimento per beni e servizi, attribuzione alle aziende farmaceutiche del 35% del superamento del tetto della spesa farmaceutica ospedaliera, introduzione di un tetto alla spesa per i dispositivi medici e, dal 2014, blocco delle dinamiche retributive del personale (dipendente e convenzionato) nonché istituzione di misure di compartecipazione sull'assistenza farmaceutica e sulle altre prestazioni sanitarie.

Inoltre, la Manovra ha previsto, a partire dall'entrata in vigore della Legge (17 luglio 2011), la reintroduzione della quota fissa per ricetta (ticket) pari a 10 euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, in precedenza sospeso con Legge 133/2008 per il periodo 2009-2011. Tale intervento ha comportato una riduzione del finanziamento complessivo destinato al SSN per l'anno 2011 pari a 381,5 Milioni di euro che per l'Umbria si è tradotto in una diminuzione di 5,8 Milioni.

L'incremento medio del finanziamento prospettato per il 2013-2014 risulta il più basso dell'ultimo decennio: negli anni precedenti era stato riconosciuto un aumento di gran lunga superiore (+5% nel triennio 2004-2006; +4% nel periodo 2007-2009; +1,3% nel periodo 2010-2012). La tabella che segue mostra l'evoluzione più aggiornata del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale e Regionale dal 2010 al 2014, sulla base degli importi definiti con i citati interventi nazionali e, per quanto riguarda il livello regionale, tenendo conto dei criteri di riparto utilizzati nel 2011.

La manovra del governo Monti, pur non intervenendo sulle dinamiche di finanziamento descritte, prevede all'art. 18 la c.d. clausola di salvaguardia che incrementa l'I.V.A. di 2 punti percentuali a decorrere dal 1 ottobre 2012 per le aliquote del 10 e del 21 per cento e, a decorrere dal 2014, programma un ulteriore incremento di 0,5 punti percentuali. Tale disposizione determina un generale incremento del livello dei costi, settore Sanitario compreso, determinando, di fatto, un decremento del finanziamento disponibile per i LEA che per l'Umbria viene stimato, per il triennio 2012-2014, in circa 39 milioni.

In questo contesto, confermando la tendenza degli ultimi anni, appare sempre più critica la sostenibilità economica della spesa del Servizio Sanitario Regionale. Pertanto, per mantenere elevato il grado di copertura e la qualità del Sistema Sanitario Regionale, a fronte di un finanziamento fortemente sottodimensionato, risulta necessario **intervenire con le misure** di cui si è detto nel precedente Capitolo 2, che consentano di

garantire la sostenibilità, evitando forme di razionamento delle prestazioni e ridimensionamento dei livelli di assistenza.

Lo sforzo richiesto risulta particolarmente pesante e le misure individuate dalla Manovra, precedentemente sintetizzate, appaiono sia di complessa attuazione che di dubbia efficacia. Lo scenario nazionale impone perciò la necessità di rendere efficaci altri canali oggi trascurati, tra cui la declinazione verso scelte di universalismo selettivo, raffinando la composizione e la destinazione dei livelli di assistenza garantiti.

L'obiettivo prioritario della Regione Umbria rimane il mantenimento di un sistema sanitario "universalistico", che garantisca i livelli essenziali di assistenza e quelli aggiuntivi previsti dalla normativa regionale a tutta la popolazione residente. In tale quadro è stato individuato un processo di razionalizzazione della spesa sanitaria che dovrebbe garantire sostenibilità all'intero sistema, e, nel contempo, rafforzare l'equità del servizio sanitario regionale, garantendo uniformità nell'accesso e omogeneità nel trattamento, superando disomogeneità assistenziali, duplicazioni di servizi, eterogeneità delle prestazioni.

L'appropriatezza diventa un aspetto fondamentale della qualità assistenziale che garantisce l'effettivo miglioramento della qualità dell'assistenza, l'uso efficiente delle risorse (appropriatezza organizzativa) e riduce i costi.

Tra le altre misure di razionalizzazione dell'organizzazione risulta la **messa in rete dei servizi** che presuppone l'imprescindibile **esigenza di integrazione**, prioritariamente tra **Aziende ospedaliere e corrispondenti aziende territoriali**, a partire dalla unificazione dei laboratori di analisi, dei servizi di diagnostica per immagini, dei servizi farmaceutici. In particolare:

- **per i laboratori analisi**, prosecuzione del processo di integrazione delle infrastrutture tecnologiche e logistiche dei laboratori esistenti e acquisizione di un sistema informatico unico per la realizzazione del laboratorio virtuale regionale.
- **per i servizi di diagnostica per immagini**, attivazione della rete dei servizi di diagnostica per immagini delle aziende sanitarie regionali con integrazione delle infrastrutture tecnologiche e logistiche;
- **per i servizi farmaceutici**, attivazione della rete dei servizi farmaceutici.

Per quanto riguarda l'erogazione di prestazioni di ricovero, ambulatoriali e territoriali, verrà ottimizzata l'utilizzazione delle varie tipologie assistenziali in un quadro di integrazione fra servizi pubblici e privati accreditati, al fine di contenere i volumi, garantire l'erogazione delle prestazioni nei regimi assistenziali più appropriati e, in definitiva, contenere i costi dei servizi assistenziali.

Infine, anche a seguito del recente Decreto Legislativo n. 118/2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, verrà consolidato l'obiettivo, già perseguito nel corso degli anni precedenti, di un **generale rafforzamento dei sistemi di programmazione e controllo** attraverso:

- la prosecuzione del progetto di sviluppo e di potenziamento dei sistemi contabili e di controllo interno delle Aziende Sanitarie che, per l'anno 2012, si tradurrà nelle seguenti azioni:
 - a) adozione di un manuale delle procedure amministrativo-contabili del Sistema Sanitario regionale, aggiornato alle novità introdotte dal D.Lgs. 118/2011;
 - b) adeguamento della normativa e della modulistica regionale alle disposizioni del D.Lgs. 118/2011;
 - c) implementazione di un sistema di contabilità di tipo economico-patrimoniale con riferimento alla Gestione Sanitaria Accentrata
 - d) sviluppo di un sistema di consolidamento dei bilanci del Servizio Sanitario Regionale, secondo le modalità previste dal D. Lgs. 118/2011, finalizzato alla redazione del previsto Bilancio Sanitario Consolidato.
- il potenziamento del modello di valutazione della performance delle aziende e di benchmarking per il confronto tra le aziende sanitarie delle Regioni che hanno concordato un set di indicatori comuni relativamente al perseguimento di strategie regionali, alla salute della popolazione, alla efficienza operativa ed economica-finanziaria e all'assistenza socio-sanitaria cui ancorare anche la valutazione del management aziendale.

Sul fronte delle risorse per le **politiche sociali**, il quadro è purtroppo caratterizzato da una serie di manovre finanziarie del governo che hanno di fatto portato alla quasi cancellazione dei Fondi Nazionali, criticità aggravata dai tagli agli altri trasferimenti regionali e comunali. Il quadro delle risorse nazionali per l'Umbria, per le aree del sociale, registra per il 2011 rispetto al 2010 una diminuzione complessiva di quasi il 20%, mentre per il 2012 si ha un'ulteriore riduzione, rispetto al 2011, del 95%, che in termini assoluti significa un taglio di 12.906 milioni di euro.

Il quadro delle risorse regionali è sostanzialmente diverso ed è caratterizzato da un aumento tra il 2010 ed il 2011, del 1,2%, mentre nella previsione 2012 si ha una riduzione del 28,5%.

Complessivamente, i fondi destinati alla programmazione dei servizi e degli interventi dei Comuni, che costituiscono la quasi totalità delle risorse (la Regione si trattiene risorse inferiori al 5% del Fondo per le necessarie azioni di sistema), subiranno nel 2012, rispetto al 2011, una contrazione complessiva di oltre il 93%, per un valore assoluto pari a 17,316 milioni di euro circa, dove l'incidenza della contrazione delle risorse nazionali pesa per il 69%.

Tabella n. 15 – Quadro dell'evoluzione delle risorse del sociale

Anni	2010	2011	2012	Scostamento 2010/2011	Scostamento 2011/2012
Fondo nazionale politiche sociali	6.235.656,23	2.928.778,34	-	- 3.306.877,89	- 2.928.778,34
Fondo non autosufficienza	7.706.272,00	8.355.201,00	-	648.929,00	- 8.355.201,00
Fondo politiche per la famiglia	1.641.711,00	1.181.000,00	-	- 460.711,00	-1.181.000,00
Fondo servizio civile	44.580,00	22.615,40	22.615,40	- 21.964,60	-
Fondo pari opportunità	601.747,00	441.747,00	-	- 160.000,00	- 441.747,00
Fondo nazionale politiche giovanili	614.355,27	614.355,27	614.355,27	-	-
Totale risorse nazionali	16.846.331,50	13.545.708,01	636.970,67	- 3.300.624,49	- 12.906.726,34
Fondo sociale regionale (LR 26/09)	10.676.043,00	10.511.034,00	7.376.034,00	- 165.009,00	- 3.135.000,00
Fondo non autosufficienza	4.000.000,00	4.000.000,00	3.000.000,00	-	- 1.000.000,00
Risorse regionali oratori (LR 28/04)	50.000,00	100.000,00	25.000,00	50.000,00	- 75.000,00
Fondo regionale vittime lavoro (LR 1/08)	100.000,00	100.000,00	100.000,00	-	-
Fondo regionale prestito d'onore (LR 25/07)	100.000,00	100.000,00	100.000,00	-	-
Risorse regionali sicurezza (LR 13/08)	300.000,00	250.000,00	100.000,00	- 50.000,00	- 150.000,00
Risorse Enti di tutela assistenza invalidi (LR 3/84)	129.114,00	379.114,00	379.114,00	250.000,00	-
Risorse associaz. promozione sociale (LR 22/04)	-	-	-	-	-
Risorse regionali per attrezzature ciechi (L. 113/85)	12.911,00	12.911,00	12.911,00	-	-
Risorse per associazionismo fam. (art 15-16 lr13/2010)	-	50.000,00	25.000,00	50.000,00	- 25.000,00
Risorse per banche del tempo (art. 14 lr 15/2010)	-	50.000,00	25.000,00	50.000,00	- 25.000,00
Totale risorse regionali	15.368.068,00	15.553.059,00	11.143.059,00	184.991,00	- 4.410.000,00
TOTALE	32.214.399,50	29.098.767,01	11.780.029,67	-3.485.615,49	- 17.316.726,34

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

Di fronte a tale quadro si pone la necessità di un **ripensamento complessivo** degli interventi e delle azioni che occorre mettere in campo, a partire dalla necessità di razionalizzare e qualificare la spesa sociale. Tali interventi verranno realizzati in base agli indirizzi espressi nel Capitolo 2, ponendo quindi al centro l'appropriatezza degli stessi e garantendo le stesse condizioni di accesso, presa in carico ed erogazione sulla base del bisogno valutato, razionalizzando il sistema regionale dei servizi sociali, qualificando la rete degli interventi e dei servizi.

