



Regione Umbria

Schema di

DAP

2013-2015

Documento Annuale di Programmazione



Indice

<i>Premessa</i>	pag. 3
-----------------------	--------

Capitolo 1

Lo scenario di riferimento	pag. 5
1.1 Il contesto socio-economico internazionale e nazionale	» 5
1.2 Lo stato dell'economia dell'Umbria, tra andamenti di lungo periodo ed effetti della crisi	» 7
1.3 Gli effetti delle manovre del governo sulla finanza regionale	» 17

Capitolo 2

Gli indirizzi e gli obiettivi della programmazione regionale	» 25
2.1 Riforma della Pubblica Amministrazione e semplificazione amministrativa	» 31
2.2 Politiche per la competitività e la sostenibilità ambientale del sistema economico regionale e per l'inclusione sociale	» 37
2.2.1 .. Politiche per la ripresa economica verso una crescita più intelligente	38
2.2.2 .. Politiche per una crescita più sostenibile	52
2.2.3 .. Il welfare regionale per una crescita più inclusiva	61
2.3 La riforma del sistema sanitario regionale	» 64

Capitolo 3

Gli indirizzi di programmazione finanziaria	» 71
3.1 Il quadro tendenziale di riferimento della finanza regionale.....	» 72
3.2 Indirizzi per la manovra economico-finanziaria regionale..	» 76

Premessa

Come ampiamente illustrato nel Cap. 1 di questo documento, il 2013 sarà ancora un anno di recessione, con un'ulteriore perdita di prodotto rispetto ad un 2012 che chiuderà probabilmente con un calo del Pil prossimo al 3 per cento. Tale calo, come evidenziato anche dalle analisi di Banca d'Italia, è dipeso per gran parte dalle manovre di consolidamento di bilancio messe in atto dal Governo (segnatamente dall'eccessivo livello del prelievo fiscale e contributivo), le quali, a loro volta – seppur discutibili per alcuni aspetti – si sono rese necessarie per rispettare gli impegni assunti in sede europea e per calmierare le tensioni sui mercati finanziari, tensioni che portavano alle stelle il costo per il servizio del nostro enorme debito pubblico.

Più che non nel 2008-2009, la debolezza del ciclo economico si è tradotta in perdite di occupazione ed in un ulteriore calo del reddito reale delle famiglie. Le alte percentuali di disoccupazione raggiunte non paiono potersi abbassare per effetto della ripresa economica, sia perché questa non è prevista prima del 2014, sia per la debolezza stimata della stessa, sia infine perché essa si annuncia come una tipica *jobless recovery*, una ripresa, cioè, non accompagnata da un significativo recupero dell'occupazione.

Il ritorno ad un sentiero stabile e virtuoso di crescita, non drogato da politiche di deficit spending né da effimeri effetti di traino da svalutazioni competitive (ambidue ormai da tempo impraticabili, peraltro), rappresenta la sfida cruciale per l'Umbria come pure per l'intero Paese. Una sfida che, senza nulla togliere alle responsabilità in capo al governo regionale, chiama fortemente in causa comportamenti coerenti a livello nazionale ed europeo.

Si tratta di proseguire o adottare politiche tese al miglior funzionamento dei mercati come pure ad un progressivo riposizionamento verso l'alto delle produzioni italiane, in primo luogo tramite un aumento della capacità innovativa delle imprese. Si tratta anche di favorire una ripresa dei consumi interni, ripresa che non può realizzarsi in presenza di una pressione fiscale che, avendo superato ormai il 45 per cento (che diviene il 50 ed oltre se si tiene conto dell'evasione e dell'economia sommersa), deprime eccessivamente il potere d'acquisto delle famiglie.

Un corretto riorientamento alla crescita deve anche riconsiderare il ruolo delle politiche del welfare che, ferma restando l'esigenza di ulteriori recuperi di efficienza, vanno considerate come elemento irrinunciabile di una complessiva politica di sviluppo. Difficile pensare ad un aumento della produttività del lavoro e ad un recupero dei consumi, se i cittadini non vengono mantenuti in buona salute fisica e mentale e se su di essi grava l'incertezza per il futuro e la mancanza di essenziali servizi sociali ed educativi.

La Regione Umbria, pur subendo duramente gli effetti delle continue riduzioni di risorse derivanti dalle varie manovre di rientro, si è sforzata e si sforza di mantenere i servizi alla comunità regionale senza accrescere la pressione fiscale da essa dipendente.

La complessa opera di riordino istituzionale e delle strutture pubbliche – ad iniziare dalla riforma del Sistema sanitario regionale – si pone nell’ottica di un adeguamento della Pubblica amministrazione regionale che la ponga sempre più come un fattore di sviluppo economico sociale, nonché di facilitazione della vita dei cittadini e del loro operare.

Il lavoro di elaborazione dei programmi regionali per la prossima programmazione europea 2014-2020 dovrà rappresentare una preziosa occasione – assolutamente da utilizzare al meglio – per contribuire a costruire l’Umbria del futuro, nella consapevolezza e volontà che esso possa dipendere un po’ meno da quanto deciso a Bruxelles o a Francoforte ed un po’ più da quanto saremo in grado, tutti insieme, di costruire nel nostro territorio, mettendo a sistema le idee, i progetti, le competenze e le risorse.

1. Lo scenario di riferimento

1.1. Il contesto socioeconomico internazionale e nazionale

Lo scenario globale, europeo ed italiano, è denso di incertezze e di criticità; il rischio di **avvitamento dell'economia europea e internazionale** - stretta tra problemi strutturali rimasti irrisolti (la governance dei mercati finanziari in primis) e l'insistenza nordeuropea su politiche restrittive in un momento di caduta del ciclo economico - è evidente: tra la fine del 2011 e metà 2012, la crescita delle esportazioni mondiali è scesa dal 7,5 al 2,8% e per i paesi avanzati si registrano incrementi inferiori al 2%. Il tasso di incremento della produzione industriale si è dimezzato, un rallentamento che si sta progressivamente espandendo dai paesi mediterranei all'intera Europa e, da qui, al resto del mondo. La crisi dell'Euro è tutt'altro che risolta, anche se alcune misure daranno un po' di respiro per rivedere la governance dell'Unione Europea.

Siamo di fronte ad un peggioramento a livello mondiale dei livelli di occupazione, ad un ISM (Indice manifatturiero globale) inferiore a 50 punti - valore che indica una recessione - a vendite al dettaglio in rallentamento anche per i prodotti primari e ad ordini di beni durevoli in caduta insieme alla produzione industriale. Un complesso articolato di criticità a cui si sta rispondendo con iniezioni di liquidità da parte delle banche centrali che, però, non sembrano centrare l'obiettivo perseguito: far ripartire il ciclo economico. L'azione degli investitori sembra infatti concentrarsi sul comparto finanziario, ancora molto redditizio e con ridotti livelli di costo, mentre restano marginali gli investimenti in equities e commodities: orientamenti che non determinano un impulso strutturale alla ripresa del ciclo *virtuoso dello sviluppo: Risparmio, Investimento, Reddito/occupazione, Risparmio*.

Le prospettive per il futuro dell'economia mondiale ed europea non sono incoraggianti: a segnali di ripartenza di alcune economie, che lasciano prevedere un 2013-2014 più dinamico, si accompagnano le criticità non risolte di una "crisi da domanda" mondiale che non accennano a mitigarsi. In particolare, sul fronte europeo, il "rigorismo" tedesco rischia di vanificare la possibilità di agganciare il "treno" di una eventuale ripresa per gran parte dei paesi dell'Unione. Del resto, coloro che accusano la Germania di autoleSIONISMO, sottovalutano i vantaggi che tale Paese trae dall'attuale situazione, vantaggi derivanti dal poter finanziare il proprio debito pubblico a tassi prossimi allo zero se non negativi e dal godere dei vantaggi di un euro debole. Tali vantaggi sono controbilanciati, **ma non del tutto**, dalla riduzione del commercio infraeuropeo determinato dalla recessione.

Un quadro generale pieno di difficoltà a cui l'Italia non si sottrae e che anzi risulta complicato dalla necessità di mettere in sicurezza le finanze del paese. L'ultima parte della legislatura ha visto infatti il Governo impegnato soprattutto nel percorso di **consolidamento della finanza pubblica** che, già a partire dal 2012 e per il triennio successivo, dovrà dare luogo al progressivo miglioramento degli indicatori dello stato di salute dei conti pubblici nazionali: indebitamento netto, avanzo primario, debito pubblico.

Tabella 1 – Quadro programmatico di finanza pubblica nei documenti del Governo (valori in percentuale del Pil)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Indebitamento netto	-4,6	-3,9	-2,6	-1,8	-1,5	-1,3
Avanzo (Saldo) primario	0,0	1,0	2,9	3,8	4,4	4,8
Interessi	4,6	4,9	5,5	5,6	5,9	6,1
Indebitamento netto “strutturale”	-3,6	-3,6	-0,9	0,0	-0,2	-0,4
Debito pubblico (al netto dei sostegni Grecia, EFSF, ESM)	118,9	119,9	123,3	122,3	119,3	116,1

Fonte: Nota di aggiornamento del DEF, Ministero dell'Economia, settembre 2012

Secondo le proiezioni del Governo, il 2013 sarà ancora un anno difficile per l'economia del paese: il Pil dell'Italia tornerà a crescere solo dal 2014, insieme alla spesa delle famiglie e, molto lentamente, tornerà a ridursi la disoccupazione che comunque resterà fino al 2015 di oltre 2 punti percentuali superiore ai valori del 2011.

Tabella 2 – Quadro macroeconomico nazionale - Variazione % rispetto anno precedente a prezzi costanti 2000, salvo diversa indicazione.

	2011	2012	2013	2014	2015
Prodotto interno lordo	0,4	-2,4	-0,2	1,1	1,3
Spesa per consumi finali delle famiglie	0,2	-3,3	-0,5	0,6	0,8
Investimenti fissi lordi	-1,9	-8,3	0,1	2,6	2,8
Esportazioni	5,6	1,2	2,4	3,9	4,2
Produttività (misurata sul Pil)	0,3	-1,2	0,1	0,6	0,7
CLUP (Misurato sul Pil)	1,0	2,3	0,8	0,5	0,5
Tasso di disoccupazione	8,4	10,8	11,4	11,3	10,9
Tasso di occupazione (15-64 anni)	56,9	57,0	57,0	57,3	57,7

Fonte: Nota di aggiornamento del DEF, Ministero dell'Economia, settembre 2012

Come nel 2012, anche per buona parte del 2013 aumenterà la pressione fiscale, si assisterà ad un'ulteriore caduta della domanda interna, la disoccupazione continuerà ad aumentare - specie quella giovanile - e contestualmente si assisterà alla decrescita dei salari reali con l'ulteriore aumento dei prezzi (effetti degli incrementi IVA e carburanti) e l'inevitabile riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il cui **reddito reale disponibile è in**

calo continuo da ormai 5 anni, fenomeno mai registrato nel dopoguerra.

La grave perdita di posti di lavoro, unitamente agli aumenti dei prezzi di molti beni di consumo, determinano un effetto di impoverimento sulle famiglie (misurato dal cosiddetto *miseria index*) **superiore a quello avutosi nel 2009**, quando pure la perdita di prodotto fu ben superiore, ma venne in gran parte compensata dalla forte riduzione dei prezzi.

I fattori alla base della recessione sono essenzialmente la **stretta fiscale** e il **deterioramento delle condizioni di accesso al credito**: entrambi concorrono a ridimensionare la domanda interna determinando una contrazione dei livelli produttivi mitigata soltanto dall'effetto compensativo dell'andamento degli scambi con l'estero; la caduta della domanda interna frena le importazioni e dunque le esportazioni nette, come già avvenuto nel 2011, potrebbero fornire un contributo positivo alla crescita nel 2012, sebbene il miglioramento del saldo commerciale sia contrastato dalla *perdita delle ragioni di scambio* legata all'aumento dei prezzi delle commodities. Anche la progressiva riduzione dei consumi energetici, in particolar modo di quelli petroliferi, è il segno della scarsa attività dei siti industriali, un dato che trova conferma negli indicatori relativi al livello della produzione industriale, sistematicamente in calo.

L'Italia resta quindi aggrappata agli **incerti sviluppi della domanda internazionale**, anche se va sottolineato come l'entità della caduta dell'attività produttiva, per quanto grave, sia stata del tutto in linea con il quadro di criticità sopra illustrate. Questo, in altri termini, significa che sinora la struttura produttiva ha rivelato una certa capacità di resistenza rispetto ad uno shock di vasta portata: si tratta di capire però **per quanto tempo si protrarrà la recessione** e quale sia la residua capacità di resistenza da parte delle imprese.

Non va peraltro sottovalutato come il Governo – dopo i numerosi provvedimenti di correzione dei saldi di finanza pubblica varati nei primi mesi della sua vita – abbia accusato maggiori difficoltà proprio sul versante dell'impostazione di una strategia di stimolo alla crescita economica e alla ripartenza dello sviluppo, condizionato sia dai "vincoli" imposti in sede europea sia dall'incertezza politica, che cresce con l'ormai imminente scadenza elettorale.

1.2. Lo stato dell'economia dell'Umbria, tra evoluzione di lungo periodo ed effetti della crisi

Questo contesto di bassa crescita e di stagnazione ha investito – e non poteva essere diversamente – anche l'**Umbria**, che si è presentata

Le dinamiche
congiunturali
del 2012...

all'appuntamento con la crisi del 2009 portandosi dietro alcune criticità di medio lungo periodo, più volte messe in evidenza da vari studi e ricerche.

L'impatto "congiunturale" è stato molto forte; gli indicatori disponibili, riferiti alla prima metà del 2012, mostrano un deterioramento della situazione economica regionale, con un trend di sostanziale "allineamento" dell'Umbria al dato medio nazionale: nel corso del 2012 l'Umbria sembra infatti migliorare laddove era più distante dal resto del paese, ma peggiora dove il posizionamento era migliore.

Dal mondo della **produzione**, in Umbria, i segnali di preoccupazione si confermano estesi anche alle imprese non artigiane, con i dati relativi alla *nati-mortalità* che, pur collocandosi sulla media nazionale, presentano tassi di crescita dello stock in progressivo assottigliamento e con andamenti divergenti nelle due province. Si deteriorano anche i dati relativi all'*Insolvency ratio* e alla puntualità nei pagamenti, un fenomeno però che presenta forti connessioni anche con la tendenza sempre più diffusa tra i fornitori ad applicare termini di pagamento più stringenti e con le difficoltà di accesso al credito che, contrariamente al passato, sembrano coinvolgere con maggior evidenza le imprese di più piccola dimensione. Gli indicatori che si riferiscono all'**andamento dei consumi**, pur limitati al mercato dell'auto e dunque non sufficienti per una valutazione esaustiva di questo ambito, continuano ad essere per l'Umbria piuttosto negativi.

Anche i dati sull'**occupazione**, sostanzialmente positivi per buona parte del 2011, hanno mostrato una battuta d'arresto significativa nell'ultimo trimestre del 2011 e nel primo del 2012 e poi una certa ripresa nel secondo trimestre dell'anno. I dati dell'Umbria si pongono lievemente al di sotto della media nazionale e si caratterizzano per la forte caduta dell'occupazione femminile e per dati particolarmente negativi nei settori delle costruzioni e dell'agricoltura. In particolare la riduzione più marcata si è osservata con riferimento al rapporto tra *ULA* (unità-lavorative-anno) e *popolazione* che, a differenza del tasso di occupazione, tiene conto anche del ricorso alla cassa integrazione, molto consistente in Umbria. Più in generale si assiste all'inasprimento delle **dualità all'interno del mondo del lavoro tra soggetti "forti" e "deboli"**, in particolare giovani, lavoratori "temporanei" e donne e si accentua il fenomeno del "**sottoutilizzo**" delle risorse umane più qualificate, con l'aumento del numero di laureati impiegati in lavori di basso profilo professionale.

Resta buona la dinamica del lavoro interinale, mentre ha ripreso ad aumentare il **ritmo di crescita delle richieste di ricorso alla Cassa integrazione**. Più che nella media nazionale crescono infatti le ore di Cassa in deroga e di Cassa integrazione ordinaria autorizzate. Fenomeni – ricorso all'interinale, alla Cassa integrazione, aumento delle forme di occupazione indipendente (in controtendenza rispetto al dato nazionale) – che segnala-

no un atteggiamento molto prudente da parte delle imprese che continuano a richiedere una forte flessibilità nell'utilizzo dei lavoratori.

Il dato delle **esportazioni**, ancora positivo e sostanzialmente in linea con la media nazionale, se depurato dalla componente metalli continuerebbe anche nella prima parte del 2012 a collocare l'Umbria al di sotto della media nazionale. I segnali positivi giunti alla fine del 2011 dal settore **turismo** sembrano essere confermati anche nei primi mesi del 2012, anche se, dal confronto con le altre realtà regionali, resta la percezione di una certa debolezza di questo ambito e di una certa fatica, per l'Umbria, nel far valere le proprie attrattive. Per quanto riguarda il **credito**, infine, i segnali di maggior criticità fanno riferimento agli impieghi a favore delle imprese, una situazione che sembra peggiorare nel tempo e per la quale – nel breve periodo – non sembrano intravedersi spiragli per un'inversione di tendenza.

In questo quadro, si inserisce la preoccupante situazione che investe alcuni **rilevanti settori strategici** del sistema produttivo regionale, in particolare l'industria del bianco, il polo chimico e il settore siderurgico.

Ma l'analisi di dati **strettamente congiunturali**, più che per la valutazione dello stato di salute dell'economia regionale, è utile nell'individuare segnali, criticità, tendenze da cui si possono trarre indicazioni per mettere in campo interventi e progetti "di breve periodo", coerenti con il quadro di riferimento, ma con la consapevolezza che le competenze regionali in materia sono molto limitate.

Perché, come già accennato, la crisi ha trovato l'Umbria alle prese con **problemi strutturali** in gran parte già noti, ma che tendono ad acuirsi e soprattutto suggeriscono, in una chiave di lettura delle prospettive di medio termine, ulteriori elementi di preoccupazione. È un deterioramento che emerge chiaramente nelle **tendenze degli ultimi anni** che vedono l'Umbria faticare sempre di più rispetto alle economie più dinamiche del centro-nord del Paese.

Molto importanti, al fine di tale analisi, risultano i dati e le stime dell'ultima rilevazione Istat sui conti economici regionali del periodo 1995-2011. Essi certificano che la difficile situazione economica ha impattato sull'Umbria **in misura superiore alla media nazionale**.

Al di là del **dato relativo al Pil del 2011** (che è stimato decrescere dello 0,1%), dai dati e dalle stime Istat emerge che il Pil regionale a prezzi costanti (valori dunque reali, depurati dall'inflazione) in volume nel 2011 sarebbe tornato su valori prossimi a quelli pre-crisi (2006-2008) solo in Lombardia, Trentino e Valle d'Aosta, su valori prossimi al dato 2003-2005 nel resto del centro-nord, mentre l'Umbria tra le regioni che **presentano un livello di Pil nel 2011 prossimo ai valori del periodo 1995-1999**.

Specularmente, dall'andamento del Pil pro-capite a prezzi correnti - in un quadro che vede le regioni del mezzogiorno convergere verso la media italiana e le aree più ricche del Paese andare invece un po' più piano - emer-

...l'analisi di
medio e lungo
periodo...

ge come la **variazione più modesta si registrerebbe proprio in Umbria, assieme alla Valle d'Aosta.**

Sono dati che meritano un approfondimento, con lo scopo di comprendere le **determinanti di questo preoccupante fenomeno** le quali costituiscono anche – in quell'approccio che lega l'analisi delle evidenze statistiche e la loro interpretazione alla formulazione di possibili indicazioni di policy – la base per suggerire possibili strade per affrontare e risolvere la complessa situazione economica in cui si trova l'Umbria.

La più marcata deindustrializzazione compensata più che altrove dal terziario non di mercato

Il primo elemento di valutazione è dato **dall'evoluzione nella composizione del valore aggiunto** tra il 1995 e il 2011: in Umbria si registrerebbe una **caduta molto più sensibile del peso dell'industria in senso stretto**, sostanzialmente la manifattura, (-7,8 punti percentuali) rispetto al dato medio nazionale (-5,7) e a quello del centro-nord (-6,3), un peso che nel 2011 risulterebbe in Umbria più basso di quello delle regioni limitrofe e della ripartizione di riferimento. Di converso, sarebbe cresciuto in misura maggiore della media italiana il peso dei servizi (che calerebbe addirittura in Toscana), in misura analoga a quanto avvenuto nelle Marche. In questo ampio e variegato settore conta anche la composizione "interna": in Umbria sarebbe **umentato di più il complesso dei "Servizi non di mercato"** (PA e servizi alla persona), di meno quello del "terziario di mercato tradizionale", e in misura analoga alla media nazionale e del centro-nord il settore dei "servizi finanziari, assicurativi e professionali".

Sempre nel periodo 1995-2011, in Umbria si sarebbe registrata una variazione analoga del *valore aggiunto* e delle *unità di lavoro* (+0,7% medio annuo), mentre in Italia, nel centro-nord e nelle due regioni limitrofe la dinamica del *valore aggiunto* sarebbe superiore a quella delle unità di lavoro (+1% rispetto a +0,5-0,6% medio annuo). Ne risulterebbe quindi molto più marcato il fenomeno della cosiddetta "**occupazione senza crescita**" che ha caratterizzato l'Italia dalla seconda metà degli anni '90. Dal punto di vista della composizione dell'occupazione, per l'Umbria emerge nell'industria una riduzione della quota percentuale meno evidente della perdita di peso del valore aggiunto per lo stesso settore.

La produttività cresce meno della media in quasi tutti i settori

Questi andamenti si traducono, ovviamente, nell'andamento della **produttività del lavoro** che registrerebbe tra il 1995 e il 2011 una "**perdita di competitività**" nei settori "**industria in senso stretto**" (-20 punti percentuali rispetto al dato nazionale nel periodo) e **terziario di mercato** (commercio e turismo, ma soprattutto "attività finanziarie, assicurative, professionali") rispetto alla media nazionale e anche alle regioni limitrofe. Si tratta di una situazione complessivamente piuttosto complicata dove il modello umbro, caratterizzato da una **più marcata difesa dell'occupazione rispetto al resto d'Italia, avrebbe però pagato un prezzo elevato in termini di competitività un po' ovunque** (agricoltura e costruzioni escluse), indipendentemente dall'evoluzione della composizione strutturale.

Una difesa dove sembra “neutrale” l’effetto dell’occupazione parziale e temporanea, nel senso che i dati non mostrano significative differenze tra Umbria e resto d’Italia riguardo l’evoluzione e il volume di occupati comparata con quella delle unità di lavoro.

La dinamica delle regioni più vicine sarebbe stata migliore: in Toscana, perché tengono meglio sia l’industria che i servizi, nelle Marche – che pure pagano un prezzo salato alla crisi – perché fanno premio il peso ancora molto più elevato della componente “industria in senso stretto” e una dinamica della produttività e del valore aggiunto dei servizi di mercato migliore dell’Umbria e più in linea con i dati medi nazionali.

Nel periodo 1995-2001, l’economia regionale tenderebbe quindi ad allontanarsi nei principali fondamentali dai livelli del centro-nord e anche da quelli medi nazionali. È un periodo all’interno del quale cade la drammatica crisi che ha colpito l’economia mondiale, quella europea e l’Italia e che si è variamente articolata anche tra le diverse aree del Paese. È interessante comprendere, all’interno del quadro tratteggiato e delle determinanti della divergenza dell’Umbria dal sentiero di sviluppo nazionale, **quale sia stato l’effetto più “diretto” della crisi e anche quale sia l’andamento che caratterizza il periodo successivo allo shock del 2009.**

Dall’analisi degli andamenti delle principali variabili macroeconomiche emerge che per *Pil*, *Consumi delle famiglie* e *Valore aggiunto* totale:

- nel periodo 1995-2008 (pre-crisi) si registrano andamenti medi annui sostanzialmente analoghi tra Umbria, Italia e centro-nord (ma lievemente inferiori a quello delle vicine Toscana e Marche);
- “l’annus horribilis” della crisi è particolarmente severo per l’economia umbra che registra cali significativamente superiori a quelli nazionali e del centro-nord (ed anche di quelli di Toscana e Marche);
- la dinamica post 2009 è più lenta in Umbria rispetto alle altre realtà del centro-nord (ma migliore di quella di Toscana e Marche) così come della media nazionale.

Analizzando le variazioni settoriali del *Valore aggiunto*, l’impressione generale è dunque di un sistema economico regionale che **fatica nel periodo pre-crisi**, soprattutto per la dinamica poco espansiva dei servizi di mercato meno “tradizionali” (attività professionali, scientifiche, finanziarie e immobiliari) che in Umbria sono forse orientati più che altrove ad attività immobiliari e professionali, ma anche nell’industria e nei servizi di mercato più “tradizionali”.

Un sistema che nel 2009 **paga invece un prezzo notevolmente superiore al resto d’Italia** nel commercio e turismo e - in modo particolarmente severo - nell’industria in senso stretto, mentre gli altri servizi di mercato “hanno tenuto”, confermando l’impressione di una composizione più orientata ad attività “protette”. Un’Umbria che poi **riparte nel post-crisi**

L’andamento dell’Umbria è molto influenzato dal crollo del 2009...

...in particolare nell’industria...

abbastanza bene nel terziario di mercato e tiene meglio nelle costruzioni, ma non riesce a reggere il ritmo del resto del centro nord nell'industria in senso stretto e nell'agricoltura (che fino al 2009 era invece il settore regionale con le migliori performance).

Tab. n. 3 - Evoluzione delle principali grandezze macroeconomiche prima, durante e dopo la crisi del 2009. Var % a prezzi costanti

	Umbria				Italia				Centro nord			
	1995-2011	1995-2008	2008-2009	2009-2011	1995-2011	1995-2008	2008-2009	2009-2011	1995-2011	1995-2008	2008-2009	2009-2011
Prodotto interno lordo	0,6	1,3	-7,7	0,9	0,9	1,3	-5,5	1,1	0,9	1,3	-5,6	1,5
Consumi delle famiglie	0,9	1,5	-3,0	-0,8	1,0	1,3	-1,8	0,7	1,2	1,5	-1,2	1,0

Valore aggiunto ai prezzi base	0,7	1,2	-7,4	1,6	0,9	1,3	-5,6	1,3	0,9	1,3	-5,9	1,7
Agricoltura, silvicoltura e pesca	1,0	1,2	2,8	-1,2	0,3	0,6	-2,5	-0,3	0,5	0,7	-1,2	0,0
Industria	-0,6	0,7	-19,5	1,7	0,0	0,7	-13,5	2,3	0,1	0,7	-13,6	3,0
<i>Industria in senso stretto</i>	-0,9	0,5	-23,7	3,2	-0,1	0,5	-15,1	4,0	0,0	0,5	-15,1	4,5
Costruzioni	0,3	1,3	-7,5	-1,8	0,3	1,5	-8,4	-3,0	0,7	1,8	-8,3	-2,0
Servizi	1,2	1,4	-3,0	1,7	1,2	1,6	-2,7	1,1	1,3	1,6	-2,9	1,3
<i>Commercio, riparazione auto; trasporti e magazzinaggio; alloggio e ristorazione; informazione e comunicazione</i>	1,3	1,8	-8,7	2,8	1,2	1,7	-6,3	1,9	1,2	1,7	-6,7	2,0
<i>Attività finanziarie e assicurative; immobiliari; professionali, scientifiche e tecniche; servizi di supporto</i>	1,3	1,3	-0,1	1,8	1,4	1,7	-1,6	0,8	1,4	1,8	-2,0	0,9
<i>Amministrazione pubblica, istruzione, sanità e assistenza sociale; attività artistiche, di intrattenimento</i>	1,0	1,2	0,0	0,3	1,0	1,1	0,3	0,4	1,2	1,3	1,1	0,7

Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica generale su dati Istat

La questione è che, nei cosiddetti "motori autonomi", il sistema delle imprese regionali è stato tenuto in piedi **soprattutto dalle imprese di dimensioni più grandi**, con una organizzazione migliore, con una maggior facilità di accesso al credito e con una capacità di innovazione e di risposta alle sfide della globalizzazione più spiccata e un maggior orientamento all'export.

Le imprese più piccole – la maggior parte delle imprese umbre – e più orientate al soddisfacimento della domanda interna hanno invece pagato e stanno pagando, soprattutto in questa seconda fase di crisi, un prezzo molto caro alla riduzione dei consumi e, più delle altre, scontano i problemi di scarsa liquidità e di difficoltà di accesso al credito. Si tratta di agricoltori, imprenditori, artigiani, operatori del commercio e del turismo che hanno portato avanti progetti d'impresa con fatica, salvaguardando anche la loro manodopera più che altrove, ottenendo anche risultati buoni, **ma senza**

riuscire a “svoltare”, che hanno prosciugato pian piano i loro margini e che, all’arrivo della crisi, si sono trovati più in difficoltà dei colleghi di altre regioni.

La composizione “qualitativa” dell’industria manifatturiera (quota di addetti ai settori produttori o utilizzatori di ICT e ai settori ad elevata qualificazione del lavoro) ha risentito degli effetti della crisi, con un conseguente ulteriore lieve allontanamento in negativo dagli standard nazionali che hanno invece registrato un leggero progresso. Non va sottovalutata la difficoltà di comparti specifici, a partire dall’edilizia e il suo indotto: un settore che ha un peso rilevante nel sistema economico regionale e che probabilmente dovrà essere riconsiderato alla luce della nuova situazione economica, sia riguardo alla domanda “privata” che a quella delle pubbliche amministrazioni.

Anche il secondo motore dell’economia regionale - il turismo - resta molto esposto alle dinamiche della crisi economica e, pur in presenza di una sostanziale tenuta dei flussi turistici rilevati in Umbria, non sembra riuscire a trainare in maniera sufficientemente decisa l’economia regionale. Un leggero progresso si osserva nella quota di presenze in alberghi, che è il segmento turistico a maggiore impatto sulla economia regionale, e in generale, per le imprese di “gamma più alta”, mentre soffrono di più le altre. Resta, dal confronto con le altre realtà regionali, la percezione di una certa fatica, per l’Umbria, nel tradurre la capacità di promuovere e valorizzare le proprie attrattive in “risultati” robusti sul fronte di fatturato e crescita del valore aggiunto.

Va peraltro ricordato come l’Umbria – soprattutto in alcune aree – benefici, ancor più in questa fase di difficoltà, del ruolo del settore pubblico che ha in qualche modo assicurato la tenuta di posti di lavoro, retribuzioni, livelli di spesa e – anche se in misura progressivamente ridotta – di investimenti sul territorio. Un ruolo che anch’esso, inevitabilmente, dovrà essere rivisto.

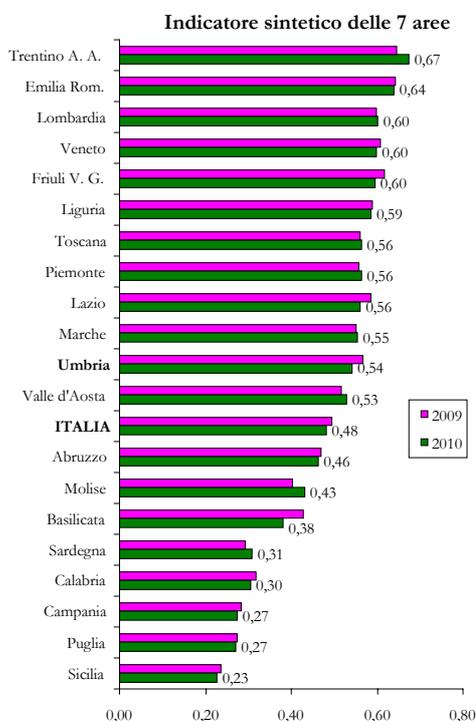
In sintesi, l’Umbria ha risentito più che altrove della crisi economica e ciò soprattutto sul versante delle famiglie, come mostra l’andamento dei loro consumi, negativo anche nel 2011; a causa delle caratteristiche “strutturali” dell’Umbria, la crisi ha investito il mondo delle imprese, che perdono in produttività (nel medio termine) ed in valore aggiunto, nonostante investano in media più di quanto accade nel resto d’Italia. La composizione settoriale dell’economia umbra, che si modifica in favore del settore servizi – soprattutto quelli non di mercato – e la sostenuta dinamica della popolazione (in seguito all’arrivo di molti immigrati, spesso impiegati nei settori che “tengono” come agricoltura e servizi alla persona) è la spiegazione “tecnica” dell’andamento molto meno dinamico che nel resto d’Italia del Pil per abitante.

L’economia
regionale fatica

Dall'analisi del complesso dei dati macroeconomici, sia congiunturali sia strutturali, emerge dunque il rischio di **un avvitamento della crisi in misura superiore alla media nazionale**, con un'economia regionale "impantanata" e che fatica – in un contesto nazionale negativo - a trovare percorsi per una ripresa forte e duratura.

Ciò pone il problema della sostenibilità e della **"buona" qualità complessiva dello sviluppo dell'Umbria**, che non si esprime semplicemente in termini di andamento del Pil regionale ma, più compiutamente, deve tener conto della compatibilità e dell'equilibrio duraturo tra la dimensione "Sistema economico produttivo" (ricchezza prodotta, consumi, produttività del lavoro, sviluppo delle imprese, ecc.) ed i fattori ambientali e sociali, un sistema dove i servizi sociali e sanitari soddisfano in modo adeguato tutti i cittadini, dove è buona la partecipazione al mondo del lavoro, dove la coesione sociale e la sicurezza sono tutelati.

Una misura di tale stato di benessere dell'Umbria – in relazione alle altre regioni italiane – è fornita dall'**Indicatore multidimensionale dell'innovazione, sviluppo e coesione sociale**, allegato al programma di legislatura, che monitora nel corso del tempo lo "stato di salute" del sistema economico e sociale della nostra regione, mettendone in evidenza punti di forza e criticità in comparazione con tutte le altre regioni e l'andamento dei diversi fenomeni nel tempo.



Fonte: Elaborazioni del Servizio Controllo strategico e valutazione politiche della regione Umbria

In termini di posizionamento, l'Umbria nell'ultimo aggiornamento disponibile, relativo al 2010, si posiziona nel blocco delle **"regioni di mezzo"** - non solo dal punto di vista geografico - accanto a Toscana, Lazio, Marche, con un arretramento dell'indice sintetico rispetto all'anno precedente ed una perdita di tre posizioni rispetto al 2009.

Ma a parte questo, la vera questione sta nelle dinamiche che si osservano nelle diverse aree. Diviene sempre più presente una "dualità" tra la tenuta (e in qualche caso, addirittura il consolidamento) nelle aree dove tradizionalmente l'Umbria è in buona posizione rispetto alla media, quali **"coesione sociale"** (dove risulta seconda), **"salute"** (quarta e in progresso), **"lavoro"** e **"istruzione"** - dove però si avvertono delle inversioni di tendenza da non sottovalutare - rispetto a quelle che analizzano la competitività del sistema, quali **"sviluppo economico"** e **"innovazione"**.

Fino alla crisi, non si è materializzato il rischio che gli effetti di una maggior fatica nella capacità di innovare e di competere del sistema economico umbro si trasferissero agli aspetti più legati al benessere della popolazione, al welfare e alla coesione sociale in misura tale da ridimensionare significativamente il vantaggio competitivo di cui l'Umbria gode rispetto la media italiana. Però - e la crisi sembra da questo punto di vista avere dato un contributo negativo - non si tratta di un dato "strutturalmente immutabile".

Anzi, **il rischio di veder ridimensionati gli standard di benessere dell'Umbria rispetto ai dati medi del Paese non è scongiurato**, anche tenendo conto delle politiche di forte contrazione delle capacità di intervento del pubblico nelle aree del welfare (prestazioni sociali, ma anche cassa integrazione) e nelle aree di un possibile stimolo alla domanda. È dunque evidente che solo **una forte discontinuità delle politiche finora messe in campo** potrà consentire all'Umbria di uscire da questo stallo e che la prossima fase di programmazione comunitaria è l'unica opportunità a disposizione.

In questo contesto, fare previsioni sull'evoluzione dell'economia regionale è molto arduo; in ogni caso, più che l'evoluzione di alcune variabili congiunturali (crescita del Pil e dei livelli occupazionali, sui quali è difficile comunque intravedere segnali positivi **prima della seconda metà del 2013**) è importante preoccuparsi dei problemi strutturali.

Si tratta di elementi su cui riflettere, anche considerando in quali aree è possibile un maggiore impegno della Regione e un'azione più efficace in base alle proprie competenze istituzionali e che va calibrata nel prosieguo della legislatura anche considerando i singoli fenomeni espressi degli indicatori di base.

In linea di massima, è comunque evidente la necessità di una **diversa visione della struttura economica tanto a livello nazionale che re-**

gionale, anche sulla scia delle indicazioni che vengono dall'Unione europea sui temi dell'innovazione, della green economy e della smart economy, tenendo anche conto che politiche anticicliche robuste non sono nella possibilità e nella competenza regionale.

Tabella n.4 – Evoluzione del Pil nelle regioni italiane nel 2012-2013 - Variazione % rispetto anno precedente a prezzi costanti.

	2012	2013
Umbria	-2,7	-0,9
Emilia Romagna	-2,5	-0,7
Toscana	-2,5	-0,8
Marche	-2,8	-0,9
Nord ovest	-2,1	-0,8
Nord est	-2,2	-0,7
Centro	-2,4	-0,9
Mezzogiorno	-2,9	-1,7
Italia	-2,4	-1,0

Fonte: Unioncamere-Prometeia, Scenari di sviluppo delle economie locali italiane (dicembre 2012)

Il punto di partenza non possono che essere quei settori che hanno a lungo rappresentato i punti di forza dell'Umbria e nei quali – nonostante i colpi della crisi – continuano ad essere presenti aree di “eccellenza” anche in questo momento di grande difficoltà: il manifatturiero e il turismo, **i cosiddetti “motori autonomi” della crescita**. E, utilizzando la buona presenza di imprese di costruzioni, per puntare su segmenti con importanti potenziali di crescita nel business dell’edilizia “verde”.

Settori che andranno incontro a processi di ristrutturazione che dovrebbero essere sostenuti ed indirizzati verso le direttrici sopra individuate per avere una più forte connessione con il mercato estero, spostando la competizione dal “costo di produzione” – dove siamo inevitabilmente destinati a perdere, come Italia e come Umbria - al “valore della produzione”, dove invece le chance di essere competitivi sono senza dubbio maggiori.

Si tratta di operazioni di ampia portata il cui esito non dipende soltanto dal sistema-regione e che comunque, è bene ricordarlo, non saranno di per sé sufficienti al rilancio dell’economia senza interventi incisivi del livello nazionale ed europeo per la ripresa dei consumi interni.

Ma che possono essere un inizio, anche utilizzando al meglio le opportunità dei programmi delle politiche di coesione, a partire da quelli cofinanziati dall’Unione europea. Sia utilizzando le risorse residue della programmazione 2007-2013, sia guardando in modo lungimirante – come già detto - a quelle che verranno offerte a breve dalla “nuova stagione” 2014-2020, anche all’interno della strategia di Europa 2020.

1.3 Gli effetti delle manovre del Governo sulla finanza regionale

La politica di correzione dei saldi di finanza pubblica operata del Governo dal 2010 ad oggi ha avuto **pesanti effetti negativi sui livelli di governo territoriale** ed in particolare sulle **Regioni**, che hanno concorso alle manovre di rientro in maniera particolarmente pesante e sproporzionata rispetto al loro peso sul totale della spesa pubblica.

Da luglio 2010 ad oggi, infatti, sono state approvate, oltre alla Legge di stabilità 2011, una serie di manovre recanti misure aventi effetti immediati e caratterizzate sia da aumenti di entrate che da tagli lineari alla spesa: il DL 78/10, il DL 98/11, il DL 138/11, il DL 201/11, il DL 95/12 relativo alla "spending review" e da ultima la legge di stabilità 2013 (L n.228/12).

Forte impatto delle manovre sulla finanza regionale

Il complesso di tali manovre ha determinato per le Regioni:

- riduzione delle risorse previste per la sanità regionale;
- inasprimento delle regole del patto di stabilità interno;
- tagli di trasferimenti dal bilancio dello Stato;
- "azzeramento" della capacità di indebitamento delle Regioni.

Tabella 5 - Concorso delle Regioni ordinarie alle manovre di rientro – Valori espressi in milioni di euro

Oggetto	Totale Regioni				
	2011	2012	2013	2014	2015
Fondo sanitario - (DL78+DL98+ DL95+L. 228)	-1.884	-3.932	-8.002	-11.552	- 11.652
Patto di stabilità interno - (DL78+DL98+DL138+DL 95+L. 228)	-4.000	-5.945	-8.100	-8.100	- 8.150
Trasferimenti erariali - DL78 + DL 95	-4.000	-5.200	-5.500	-5.500	-5.550
TOTALE EFFETTI MANOVRE	-9.884	-15.077	-21.602	-25.152	- 25.352

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

Il complesso di tali manovre ha inciso particolarmente sul settore sanitario con **tagli al fondo sanitario nazionale** che, per il periodo 2011–2015, hanno determinato una notevole riduzione delle risorse per il finanziamento del fabbisogno sanitario.

In particolare sono stati disposti:

- riduzione del Fondo Sanitario Nazionale per farmaceutica e personale, DL 78/10 (1.018 milioni nel 2011 e 1.732 milioni dal 2012);
- vacanza contrattuale, legge 191/2009 (466 milioni dal 2011);
- mancato rifinanziamento ticket, DL 98/11 (400 milioni nel 2011 e 834 dal 2012);

- accertamenti medico-legali, dl 98/2011 (70 milioni dal 2013);
- riduzione del Fondo Sanitario Nazionale, DI 98/11, DI 95/12 e Legge di stabilità 2013 (900 milioni nel 2012, 4,9 miliardi per il 2013 e 7,45 miliardi nel 2014 e 7,55 dal 2015).

È stato inoltre ulteriormente inasprito il **patto di stabilità interno** (700 milioni nel 2012, 1 miliardo nel 2013 e 2014 e 1,050 miliardi a partire dal 2015) e sono state tagliate risorse alle Regioni per lo stesso importo.

Per la Regione Umbria tali provvedimenti determinano, complessivamente, **minori risorse** pari a:

- **251** milioni per il 2011
- **364** milioni per il 2012
- **475** milioni per il 2013
- **531** milioni per il 2014 e 2015

Le minori risorse
per le politiche
dell'Umbria

Tabella 6 – Impatto sulla Regione Umbria alle manovre di rientro – Valori espressi in milioni di euro

Oggetto	Regione Umbria			
	2011	2012	2013	2014/5
Fondo sanitario (DL 78+DL98+DL138+DL95)	-32	-64	-125	-181
Patto di stabilità interno (DL78+DL98+DL138+DL95)	-115	-167	-210	-210
Trasferimenti erariali (DL78+DL 95)	-104	-133	-140	-140
TOTALE EFFETTI MANOVRE	-251	-364	-475	-531

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

Per quanto riguarda la sanità, l'impatto sulla Regione Umbria significa minori risorse pari a: **32** milioni di euro nel 2011; **64** milioni nel 2012; **125** milioni nel 2013; **181** milioni dal 2014.

Nel 2012, inoltre, il decreto Salva Italia ha innalzato da 0,9 a 1,23 l'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef per compensare un ulteriore taglio di circa 2,1 miliardi.

Il DI 78/10 ha inoltre **"azzerato" tutte le risorse del bilancio dello Stato** destinate alle funzioni conferite e delegate e a specifici 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). Per l'Umbria questo significa minori risorse per circa **104** milioni di euro nel 2011 e circa **117** a partire dal 2012.

Tabella 7 - Anno 2012 e successivi. Minori risorse alla regione Umbria per effetto riduzione trasferimenti erariali - Valori espressi in milioni di euro

Settore	Importo
Trasporto pubblico locale	32
Imprese e mercato del lavoro	11
Salute umana e veterinaria	1
Agricoltura	5
Viabilità	23
Ambiente e qualità dell'aria	6
Borse di studio e prestiti d'onore	3
Politiche sociali-Famiglia-Giovani	6
Edilizia residenziale agevolata	10
Edilizia sanitaria pubblica	9
Altri	11
Totale	117

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

L'impatto sul Trasporto Pubblico Locale ferroviario è stato in parte attenuato sia dal Decreto Salva Italia e sia dall'Accordo del 21/12/2011 con il Governo nazionale che ha ripristinato, dal 2012, una quota dei trasferimenti aboliti. La questione del finanziamento del TPL è, comunque, in continua evoluzione.

La legge di stabilità 2013, all'articolo 1, comma 301 - nonostante il parere contrario della Conferenza dei Presidenti che sul punto aveva presentato, sia alla Camera che al Senato, una proposta di emendamenti - ha istituito, nel bilancio dello Stato, il **Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario.**

Il Fondo, per complessivi **4,929** miliardi, è alimentato da:

- 1,600 miliardi da fondi statali (L. 228/2012, DL 98/2011 e DL 201/2011);
- 1,990 miliardi dal gettito della compartecipazione regionale all'accisa sul gasolio, ora soppressa;
- 1,339 miliardi dal gettito della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, ora soppressa.

La norma è irrazionale ed illogica perché utilizza risorse non di spettanza dello Stato non tenendo conto di precedenti disposizioni legislative e dell'evoluzione del quadro normativo.

La destinazione di **1,990** miliardi al finanziamento del fondo, mediante utilizzo del gettito della **compartecipazione regionale all'accisa sul gasolio, non è corretta.**

Di tale importo, infatti, vanno destinate al TPL solo **1,392** miliardi. Ai sensi, infatti, dell'articolo 1, comma 58, della legge 311/2004 e dell'articolo 12bis,

della legge 549/1995, la differenza di **598** milioni costituisce un trasferimento compensativo, confluito nelle entrate a libera destinazione delle Regioni, a titolo di **compensazioni delle minori entrate** subite dalle Regioni per effetto della riforma della finanza regionale del 1996/1998

Analogamente, la destinazione di 1,339 miliardi, mediante utilizzo del gettito della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, non è corretta. Ai sensi, infatti, dell'articolo 3, della legge 549/1995, **non tutto l'importo** di cui sopra va destinato al TPL (gomma).

La legge 549 operava una prima riforma della finanza regionale attraverso la soppressione dei seguenti trasferimenti statali, di cui il FNT costituiva solo una parte:

- fondo comune regionale;
- fondo programmi regionali di sviluppo;
- fondo nazionale trasporti;
- fondo agricoltura e foreste e leggi specifiche;
- altri finanziamenti.

I trasferimenti soppressi, per la nostra regione, ammontavano a 124 milioni, di cui solo 37 erano relativi al FNT che, allora, riguardava solo il trasporto su gomma. Il resto si riferiva a settori ed interventi diversi (agricoltura, ambiente, turismo, programmi di sviluppo, ecc).

A fronte, comunque, di un trasferimento statale di 37 milioni per il trasporto su gomma, il bilancio regionale 2013, nonostante il continuo calo di risorse, destina a tale settore la somma di 45,5 milioni (vedi capp. 3128 e 3135).

La norma, infine, introducendo un nuovo trasferimento corrente e vincolato dal bilancio dello Stato appare in **aperto contrasto** con quanto previsto dagli articoli 2 e 7 del Decreto Legislativo n. 68/2011 che, invece, stabilisce, all'articolo 7, comma 1, la soppressione, a decorrere dall'anno 2013, di tutti *"i trasferimenti statali di parte corrente alle regioni a statuto ordinario .."* e la loro sostituzione con una rideterminazione dell'addizionale regionale all'Irpef (articolo 2, comma 1).

Ed in tal senso, perciò, operava l'emendamento proposto dalle Regioni.

L'impatto sui bilanci delle Regioni e sul settore del TPL è estremamente negativo per i seguenti motivi:

- **sottrazione indebita di risorse regionali**, sostanzialmente un ulteriore "taglio mascherato", che va a danno di tutti gli altri settori di intervento regionale e che, invece, fino ad oggi, venivano finanziato con quota del gettito delle compartecipazioni (ora sopprese e destinate per l'intero al TPL).
- **stravolgimento del calcolo della capacità di indebitamento**. Il venir meno delle entrate derivanti dalle compartecipazioni - a tutti gli ef-

fetti considerate, da tutte le Regioni, entrate che rientrano nel computo della dimostrazione della capacità di indebitamento – avrebbe come conseguenza l'impossibilità di rispettare il limite del 20% e, quindi, la mancata copertura dei disavanzi dei bilanci pregressi. Ciò sarebbe causa di **"dissesto finanziario"** di quasi tutte le Regioni italiane.

- il meccanismo di ripartizione/trasferimento delle risorse del nuovo fondo (dallo Stato alle Regioni) - anticipazione del 60% del totale entro giugno e riversamento del saldo del 40% a tempi non certi - potrebbe ingenerare **tensioni sotto il profilo della liquidità delle aziende di trasporto**. Le erogazioni regionali, infatti, saranno condizionate e dipendenti da quelle statali ed i tempi potrebbero non essere conciliabili con le esigenze (ed i pagamenti) del settore che, invece, mensilmente, dovrà far fronte al pagamento di stipendi e forniture. A tal proposito si ricorda che nel passato esercizio il Ministero ha erogato la quota di sua spettanza solo nel mese di dicembre 2012. Le aziende non ne hanno risentito perché la Regione ha anticipato, con proprie risorse, quanto dovuto dallo Stato. Ciò non potrà replicarsi nei prossimi esercizi in quanto la cassa regionale, stante l'aumentata pressione sulla stessa (dovuta al venir meno delle entrate ricorrenti) non sarà più in condizione di sostenere tale impegno finanziario.

Va poi ricordata la ripercussione sui conti regionali del provvedimento sulla *spending review*, che ha operato ai trasferimenti in favore delle Regioni **un ulteriore taglio di 700** milioni nel 2012, di **1.000** nel 2013 e 2014 e di **1.050** a partire dal 2015. Per l'Umbria questo significa ulteriori minori risorse pari a circa **16** milioni nel 2012 e circa **23** a partire dal 2013.

Con **l'articolo 16, comma 2**, del decreto legge 95/2012, infatti, viene operato, a carico delle Regioni, il "taglio" di cui sopra, a valere sulle "risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario, incluse le risorse per le aree sottoutilizzate e con l'esclusione delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio Sanitario Nazionale e del trasporto pubblico locale". Nel caso in cui le risorse che l'Umbria riceve a qualsiasi titolo dallo Stato non siano sufficienti a coprire la quota di risparmio ad essa attribuita, la Regione sarà tenuta a versare allo Stato la differenza.

La metodologia di questo ulteriore taglio è singolare: essendo, infatti, evidente che non esistono più trasferimenti statali da ridurre, le Regioni dovranno comunque accantonare tale importo nei loro bilanci e versarlo al bilancio dello Stato (in pratica, come se la Regione chiedesse un contributo ai Comuni e Province per pareggiare il proprio bilancio).

È stato operato un **forte inasprimento dei limiti e vincoli del Patto di stabilità** per le Regioni restringendo le possibilità di pagamento, oltre che di impegno. Per la Regione Umbria significa minore possibilità di pagamenti per circa 115 milioni nel 2011 rispetto al 2010, di ulteriori 52 nel 2012 rispetto al 2011 e di ulteriori 43 nel 2013 e nel 2014, rispetto al 2012.

Inasprimento
vincoli del Patto
di stabilità

**Tabella 8 - "Tetto" pagamenti Regione Umbria
in base a Patto Stabilità - milioni di euro**

2010	2011	2012	2013	2014
707	592	540	497	497

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

La saturazione
della capacità
di indebitamento

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

Ciò significa l'azzeramento di investimenti futuri e quindi il blocco e l'interruzione di quelli programmati (es.: viabilità, edilizia residenziale, opere pubbliche, manutenzione patrimonio immobiliare).

Il complesso di queste manovre prevede, infine, anche **riduzioni delle dotazioni finanziarie dei Ministeri con probabili effetti negativi**, non ancora quantificabili, sui bilanci delle Regioni e 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 DI 98/11 e art. 1, commi 1 e 2, del DI 138/11);
- 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, DI 98/11);
- revoca finanziamenti assegnati dal Cipe (art. 32, commi da 2 a 4, DI 98/11);

La Regione, senza intervenire sulla pressione fiscale regionale, è riuscita sinora a **"tamponare" in parte** gli effetti dei tagli del Governo, soprattutto attraverso una **diversa impostazione delle decisioni di bilancio** che, **"liberando" risorse** per ricercare una maggiore flessibilità, ha consentito per il 2011 di **riallocare** i vari stanziamenti di bilancio.

Il Bilancio regionale 2012, a fronte della scelta di non agire sulla pressione fiscale e nonostante una ulteriore razionalizzazione e contenimento delle spese, ha risentito degli effetti delle manovre di cui sopra.

Sono state, quindi, attuate diverse azioni di razionalizzazione e contenimento della dinamica delle spese, con particolare riferimento alla spesa per il

personale, alla spesa per missioni, a quella per studi e consulenze, al complesso delle spese generali di funzionamento e di manutenzioni.

Si tratta, è bene sottolinearlo, di un percorso virtuoso che dovrà essere percorso anche nei prossimi anni ma che, oggettivamente, non sarà sufficiente ad evitare **pesanti impatti sociali** e sulle prospettive di crescita e di sviluppo e che soprattutto non sarà in grado di compensare significativamente la notevole **riduzione delle possibilità di intervento dell'amministrazione regionale**.

Occorre quindi prendere coscienza del fatto che – in una prospettiva pluriennale piuttosto lunga, almeno un decennio - le politiche di austerità costituiranno il filo conduttore della politica economica europea e nazionale, mettendo in discussione lo stesso ruolo del settore pubblico nell'economia, almeno così come si è dispiegato dal dopoguerra ai giorni nostri.

Le politiche regionali dovranno in particolare confrontarsi con una situazione nella quale si va verso:

- riduzione di spese;
- riduzione dell'indebitamento (e quindi di investimenti);
- contrazione di risorse disponibili, "libere" o "vincolate" che siano.

Si tratta di un dato oggettivo, al quale, in ogni caso non sarà possibile porre completo rimedio neppure con gli sforzi che l'amministrazione regionale comunque ha già realizzato e realizzerà nel corso del 2012 e dei prossimi anni. Ne sarà quindi influenzata l'attività di programmazione della Regione nei prossimi anni, rendendo di fatto non possibile **mantenere l'attuale livello di attività e di intervento svolto dalle autonomie territoriali**.

Ciò comporterà, oltre che una necessaria revisione (che la Regione Umbria ha comunque già avviato) delle regole e delle modalità di costruzione delle decisioni pubbliche e delle politiche di bilancio, anche una **rivisitazione del ruolo** e dei compiti della pubblica amministrazione, di quello delle Regioni, nonché l'avvio di una riflessione su quali debbano essere i loro gradi di libertà e spazi di autonomia.

Una riflessione che dovrà anche tener conto degli adeguamenti normativi in atto e delle proposte di revisione costituzionale che saranno all'attenzione della prossima legislatura nazionale; non sfugge infatti che, dopo anni in cui, pur tra molte contraddizioni e ambiguità, si è registrata una forte spinta al rafforzamento del ruolo e dei compiti delle istituzioni regionali si moltiplicano segnali (anche con concreti atti amministrativi e con proposte di riforma normativa ed istituzionale) una **decisa inversione di tendenza, che fa parlare taluni di "neocentralismo"**.

Ruolo e compiti
della regione
nei nuovi scenari

Un contesto generale che quindi influenzerà pesantemente il sentiero di sviluppo dell'economia regionale e **l'attività di programmazione della Regione nei prossimi anni** e di cui è necessario tenere conto anche nel disegnare i futuri scenari macroeconomici e le future politiche regionali.

2. *Gli indirizzi e gli obiettivi della programmazione regionale*

La difficile situazione finanziaria che deriva dal percorso di consolidamento dei conti pubblici descritto nel Capitolo 1 riduce significativamente i gradi di libertà dell'amministrazione regionale e per questa ragione il 2013 **sarà un anno oggettivamente difficile**, dove risulterà arduo persino **garantire il mantenimento dell'operatività sin qui svolta**.

È però evidente che nell'attuale situazione economica, nella quale si somma ai pesanti effetti della crisi il profilo di sviluppo complessivamente non brillante che ha caratterizzato il periodo 1995-2011, la Regione **non può permettersi di stare ferma**.

È un crinale stretto che impone delle **scelte coraggiose**. A partire da alcuni dei capisaldi della strategia declinata nel programma di legislatura e sviluppata nei primi due anni dell'azione regionale: la riforma endoregionale e quella della sanità.

Tenendo conto che, in concreto, l'attività della Regione si muove all'interno di vincoli normativi ed istituzionali che – con l'attenuarsi dello slancio federalista – rendono sempre **più ristretti i propri margini di autonomia**.

Questo è particolarmente vero per il tema delle **riforme istituzionali**, dove numerosi e stratificati interventi normativi del Governo nazionale – al di là del merito e della condivisibilità degli stessi – pongono questioni delicate e di non semplice soluzione riguardo anche all'impianto e al percorso di attuazione della Riforma istituzionale già in parte realizzata nel corso della legislatura e di cui si dà conto nel *Paragrafo 2.1.*, declinando le linee di azione per il 2013.

Per la **sanità**, un ambito nel quale la Regione ha varato un'organica ed ambiziosa legge di riforma nel corso del 2012, i gradi di libertà sono maggiori, fermo restando che una serie di nodi piuttosto rilevanti restano ancora irrisolti. Si pensi alle lentezze ed incertezze nell'attuazione del meccanismo di finanziamento del sistema previsto dalle regole sul federalismo fiscale, agli interventi normativi non sempre coerenti con lo stesso impianto, al continuo scaricarsi sul sistema sanitario – attraverso il discutibile sistema dei tagli lineari – dell'onere di risanamento dei conti pubblici nazionali. Senza trascurare, sullo sfondo, il tema posto dal Governo in merito alla sostenibilità di lungo periodo del nostro Sistema sanitario nazionale.

A tale proposito, pur riconoscendo la serietà della questione, si può al tempo stesso osservare che, se si continua a procedere con **le ormai tradizionali sforbiciate** annuali al Fondo sanitario, la sostenibilità della sanità diviene davvero un problema.

Le riforme
istituzionali...

...la nuova sanità
dell'Umbria...

..e le politiche di sviluppo intelligente, sostenibile ed inclusivo di Europa 2020...

L'Umbria, che in questo campo è all'avanguardia, affronta il futuro con la nuova legge regionale, dei cui contenuti e della cui prima attuazione nel corso del 2013 si da ampiamente conto nel *Paragrafo 2.3*.

Il *Paragrafo 2.2* è invece dedicato all'ampia e variegata batteria di politiche relative allo **sviluppo economico** e le declina in coerenza con le direttrici individuate dalla **strategia di Europa 2020**: innovazione e crescita del capitale umano (crescita intelligente), sostenibilità ambientale e inclusività sociale. Si tratta di una serie di interventi che trova un ampio – ma, è bene metterlo in evidenza da subito, non esaustivo - sostegno nelle risorse europee e nazionali della politica di coesione. Risorse che, nel corso del 2013, saranno soprattutto utilizzate per concludere la fase di programmazione 2007-2013.

Infatti il 2013 si caratterizzerà in particolare per il lavoro di avvio della nuova fase di programmazione 2014-2020 che sarà fortemente incentrata sulla **piena attuazione della strategia Europa 2020** che si pone l'obiettivo di condurre l'economia dell'UE fuori dalla crisi e prepararla per il prossimo decennio.

La **nuova programmazione 2014-2020** si caratterizzerà principalmente per una maggior attenzione al risultato, attenzione che dovrà manifestarsi fin nella fase della programmazione con un più forte legame tra obiettivi (definiti in misura non generica, come invece spesso avviene), azioni e, appunto, impatti. A tal fine si prevede una maggior enfasi sull'uso integrato dei fondi (FESR, FSE, Fondo di coesione, FEASR e FEAMP) e, conseguentemente, alla **concentrazione dei programmi su un numero limitato di priorità** per tradurre concretamente gli obiettivi della strategia Europa 2020 in priorità d'investimento; in particolare - al netto della parte destinata al FSE – nelle regioni dell'obiettivo competitività, la dotazione dovrebbe essere destinata ad interventi per l'efficienza energetica, le energie rinnovabili e la competitività e innovazione delle PMI (compresa l'innovazione nel settore ICT).

Rispetto alle precedenti fasi di programmazione, verrà predisposto un **unico quadro strategico comune** per FESR, FSE, Fondo di coesione, FEASR e FEAMP, all'interno di un unico **accordo di partenariato** tra Commissione europea e singoli Stati. Quindi, la politica agricola comune sarà maggiormente integrata all'interno della strategia Europa 2020, garantendo al contempo livelli stabili di reddito per gli agricoltori europei.

Gli accordi di partenariato conterranno gli impegni dei partner a livello nazionale e regionale per l'utilizzo dei fondi stanziati in attuazione alla strategia Europa 2020 e il quadro di riferimento di obiettivi, indicatori e risultati in base al quale valutare i progressi in relazione agli impegni. In tali accordi verrà inoltre inserita la clausola della **condizionalità dei finanziamenti**: Stati membri e beneficiari saranno tenuti a dimostrare che i finanziamenti ricevuti servono ad agevolare il raggiungimento delle priorità strategiche dell'Unione. In particolare, prima di ricevere i fondi, le autorità nazionali di

...progettando il futuro dell'Umbria 2014-2020...

gestione dei fondi dovranno dimostrare di avere già predisposto quadri strategici, normativi e istituzionali soddisfacenti per garantire l'uso efficiente dei finanziamenti (condizionalità ex-ante). Il grado di raggiungimento dei risultati prefissati condiziona inoltre l'erogazione di fondi ulteriori (condizionalità ex-post o di performance).

Come già accennato in precedenza, le proposte di Regolamento dei Fondi mettono al centro i risultati delle azioni programmate: dovranno essere chiari e verificabili, effettivamente capaci di determinare cambiamenti per un gruppo più o meno esteso di beneficiari individuabili. Da qui dovranno discendere le "Azioni" – intese come insieme di interventi – che dovranno essere fattibili in tempi dati e con risorse certe. Ulteriori novità saranno la forte apertura al confronto pubblico - sia in fase di proposta che di controllo -, l'attenzione ai "luoghi" - attraverso la valorizzazione della dimensione urbana e rurale -, il rafforzamento dei presidi di competenza nazionale e l'integrazione della politica regionale, comunitaria e nazionale con la politica di bilancio ordinaria.

La ripartizione delle competenze tra "centro e periferia" – e quindi anche delle quote di risorse – potrà a sua volta costituire un elemento di criticità. Infatti, tanto nel Position Paper della Commissione che nel documento ministeriale su Metodi ed Obiettivi di cui si parla in seguito, si sottolinea tale aspetto, con un'evidente tendenza a ricentralizzare quote significative di risorse.

Ciò pone un problema che dovrà essere oggetto di valutazione politico-istituzionale, anche alla luce delle differenti performance nell'attuale periodo tra Mezzogiorno e Centro-Nord.

Accanto agli strumenti per la coesione è previsto un nuovo Programma Quadro di Ricerca e Innovazione, **Horizon2020**, che prenderà avvio il 1° gennaio 2014 e sarà valido per il settennio 2014-2020 con un budget complessivo di circa 80 miliardi di euro.

Un punto particolarmente delicato è quello relativo alla fase negoziale sul **bilancio europeo dopo il 2013**; è infatti in corso una trattativa che vede diversi paesi intenzionati ad ottenere una riduzione sensibile delle risorse da destinare alla politica di coesione e di sviluppo rurale sostenendone, anche in base ad evidenze statistiche, la limitata efficacia. È un tema che va seguito con attenzione: in primo luogo perché ne verrà influenzato l'ammontare complessivo di risorse che verranno allocate in Italia e, conseguentemente, in Umbria, ma soprattutto perché un'eccessiva riduzione potrebbe di fatto compromettere la reale possibilità di contribuire efficacemente alla strategia di Europa 2020, specie in un paese come l'Italia alle prese con problemi di contenimento della spesa pubblica.

Mettere in campo prima possibile tutte le risorse e gli strumenti disponibili per il rilancio dello sviluppo del Paese è invece essenziale e impone di lavorare molto nel corso del 2013 perché **la prossima fase di programmazione prenda avvio con tempestività**.

A tal fine il Ministro per la politica di coesione ha diffuso un documento riguardante "Quadro strategico comune 2014-2020: proposta di percorso di programmazione", discusso in sede di Conferenza Stato-Regioni, che definisce le principali disposizioni e fasi di avanzamento del percorso che dovrebbe condurre, **entro aprile 2013**, alla presentazione alla Commissione europea dell'Accordo di Partenariato dell'Italia e dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali e all'approvazione di questi documenti **tra agosto e novembre del 2013**. Tale calendario di lavori subirà quasi certamente un qualche slittamento, anche considerando la scadenza elettorale di fine febbraio.

Tra Natale e Capodanno, poi, il Ministro per la Coesione ha presentato un **Documento di discussione su Metodi ed Obiettivi** per la prossima programmazione, documento che contiene significative innovazioni di metodo, in particolare in direzione di una programmazione meno generica, più puntuale e quindi più orientata al risultato. In tale documento si pone altresì il tema – spinoso - della **ripartizione delle risorse comunitarie** tra centro e periferia.

La concentrazione delle risorse comunitarie su pochi temi prioritari rende necessaria una profonda riflessione sulla strategia di sviluppo che la nostra Regione intende attuare con riferimento alle risorse FESR, FSE e FEASR, ragionando secondo una **logica di concentrazione tematica, finanziaria e territoriale**. Si rende pertanto necessaria l'individuazione di specifici settori di intervento ed eventuali fattori di sviluppo radicati in determinate aree geografiche, al fine di concentrare le risorse finanziarie su tali elementi e raggiungere risultati incisivi in termini di promozione della competitività regionale.

Nella futura fase di programmazione, l'Umbria resterà ancora tra il gruppo di regioni più sviluppate, avendo un PIL pro-capite superiore al 90% rispetto alla media comunitaria. Pertanto, secondo quanto previsto dalla proposta di Regolamento Generale del FESR e del FSE, **almeno il 52% delle risorse per Area territoriale** (Competitività, Transizione e Convergenza) **dovrà essere concentrato nel Por-FSE**; nella nostra regione ciò comporterà un certo riequilibrio di risorse tra i due Fondi, considerato che attualmente la proporzione è 60% Fesr e 40% Fse.

La Regione, alla luce di questi principi e del calendario esposto in precedenza, ha già avviato un percorso che porti all'elaborazione dei Lineamenti per un Quadro strategico regionale per la programmazione che verranno sviluppati a partire da:

- ricognizione puntuale sulle condizionalità ex-ante;
- analisi della distanza da Europa 2020;
- concentrazione tematica (già avviato con il FESR e il FSE nell'attuale programmazione);
- impostazione unitaria della strategia, comprendendo in essa i temi e i settori relativi allo sviluppo regionale (FESR) le politiche del lavoro e di inclusione sociale (FSE) e lo sviluppo rurale (FEASR);

- approfondimenti e iniziative su specifiche aree tematiche previste dalla nuova programmazione.

La Regione ha già elaborato **una prima ricognizione delle condizioni ex-ante**, valutando per ogni tipologia d'investimento da attuare (innovazione, infrastrutture, ecc...), la presenza di specifiche strategie a livello territoriale. Occorre ora procedere ad un'autovalutazione che verifichi che tutte le pre-condizioni previste per ogni tema e priorità d'intervento vengano soddisfatte.

Anche la **distanza rispetto al traguardo di Europa 2020** è stata rilevata in un apposito documento (presentato in una specifica iniziativa ad aprile 2012) in cui viene misurata la distanza dell'Umbria dagli obiettivi (target) fissati per l'Italia. Ne emerge un buon posizionamento dell'Umbria, con valori prossimi ai target nazionali, negli indicatori relativi alla povertà ed inclusione sociale, alla dispersione scolastica e – almeno prima della crisi – nei livelli occupazionali; un valore superiore alla media nazionale, anche se non ancora vicino ai target nazionali, su istruzione universitaria e quota di produzione da fonti rinnovabili; una distanza ancora piuttosto considerevole sui target relativi a spesa in ricerca, efficienza energetica (anche a causa delle imprese energivore presenti in Umbria) ed emissioni di gas serra. Quest'analisi può rappresentare un valido contributo alla verifica e all'individuazione delle politiche sulle quali la Regione vorrà investire con la politica di coesione regionale 2014-2020.

Per quanto riguarda **l'impostazione della strategia e la concentrazione tematica**, occorre in primis ricordare che nella nuova fase di programmazione è possibile **ricorrere a programmi regionali plurifondo** (FESR, FSE) – che anzi vengono consigliati nel Documento del Ministero – nell'ottica di una strategia integrata di sviluppo del territorio e della semplificazione delle procedure gestionali con il fine di ridurre gli oneri burocratici e le spese amministrative. Ciò potrebbe garantire un maggior coordinamento dei fondi strutturali (FESR e FSE) con il FEASR alla luce e nel rispetto del rafforzamento della dimensione territoriale della politica di coesione, prevista anche dal Trattato di Lisbona. Quest'ultimo Trattato ha ampliato il campo d'applicazione della coesione economica e sociale, introducendo **una terza dimensione: quella territoriale**.

In particolare, per quanto riguarda il **FESR**, il relativo Programma dovrà realizzare una concentrazione delle risorse (80%) nei settori prioritari dell'efficienza energetica e fonti rinnovabili, dell'innovazione e del miglioramento della competitività delle piccole e medie imprese (PMI) - compresa l'innovazione nel settore ICT – e il almeno il 20% di queste dovranno essere destinate ai temi dell'energia. Ciò si pone del resto in continuità con quanto viene già attuato con il POR FESR 2007-2013 nel quale oltre il 60 % delle risorse sono destinate ai due Assi prioritari dell'Innovazione e dell'Energia.

Anche per il **FSE** i programmi operativi devono concentrare i loro finanziamenti su un numero limitato di "priorità d'investimento" in linea con la stra-

...tenendo conto della distanza dai target di Europa 2020...

...con una maggiore concentrazione tematica e territoriale...

tegia Europa 2020; in particolare la concentrazione dei fondi riguarderà quattro assi prioritari:

- promuovere l'occupazione e la mobilità dei lavoratori;
- investire nell'educazione, le competenze e l'apprendimento per tutto l'arco della vita;
- promuovere l'inclusione sociale e la lotta contro la povertà;
- rafforzare le capacità istituzionali e migliorare l'efficacia dell'amministrazione pubblica.

Per assicurare questa concentrazione, la Commissione propone che **almeno il 20% delle risorse del fondo FSE** sia dedicata alla "promozione dell'inclusione sociale e alla lotta contro la povertà", dando particolare rilievo ai temi della riduzione delle ineguaglianze tra uomini e donne e alla prevenzione delle discriminazioni, dell'innovazione sociale e della cooperazione transnazionale, attraverso tassi di co-finanziamento più alti per gli assi prioritari interessati.

La particolare attenzione alle tematiche di ordine tipicamente sociale – fino a giungere all'obiettivo di "**lotta alla povertà**" – che il nuovo Regolamento riconosce al FSE, richiama l'attenzione sull'esigenza - ben richiamata anche dal Documento ministeriale, da cui si riprende testualmente la frase che segue - di "**...distinguere con chiarezza fra azioni rivolte all'inclusione sociale – ossia all'aumento della quota di persone che accedono a livelli essenziali di servizio nelle principali dimensioni del proprio vivere – risultato indispensabile per un nuovo "patto di cittadinanza" – e azioni rivolte alla crescita, ossia all'innovazione e alla produttività: la confusione fra i due obiettivi ne ha in passato frenato il conseguimento e ha aperto la strada alle classi dirigenti conservatrici.**"

Per il **FEASR** le finalità principali, sulle quali i programmi dovranno concentrarsi, sono la sicurezza alimentare, la gestione sostenibile delle risorse naturali, la lotta ai cambiamenti climatici, la tutela delle campagne, il rafforzamento della competitività e promozione dell'innovazione.

Un lavoro, quello dell'impostazione della prossima fase di programmazione che sarà molto complesso e che impegnerà una larga parte del 2013, anche se, naturalmente non potranno essere trascurate tutte le attività necessarie per **chiudere bene la fase finale di programmazione**, utilizzando per intero e al meglio le risorse disponibili, nonché – compatibilmente con le risorse di bilancio – iniziando a riorientarsi verso un'Umbria più "intelligente", più "sostenibile" e più "inclusiva".

2.1 Riforma della Pubblica Amministrazione e semplificazione amministrativa

Una delle leve più importanti su cui l'attore pubblico può agire, in questo scenario in cui per il Paese è indispensabile "cambiare passo" in un'ottica strutturale, è senza dubbio la riforma della Pubblica amministrazione. Una riforma dei complessivi assetti istituzionali, delle modalità di azione, delle procedure e delle prassi dell'azione amministrativa, del rapporto tra amministrazioni pubbliche e società, con l'obiettivo di innalzare la produttività del sistema oltre che di ridurre la spesa corrente. Una riforma che non significa la semplicistica riduzione dell'ambito di intervento e di regolazione del sistema pubblico e del livello dei servizi, ma che punta invece all'innovazione e all'orientamento al risultato della pubblica amministrazione, in un rapporto "friendly" nei confronti del cittadino.

Semplificare l'amministrazione, renderla più efficiente, rispondere ai bisogni delle comunità locali sono obiettivi che possono essere realizzati solo attraverso una forte collaborazione tra Stato e Regioni, perché solo facendo leva su questa collaborazione istituzionale si possono sciogliere i nodi che sembrano oggi più aggrovigliati.

Purtroppo, questa collaborazione si è realizzata solo a "strappi", nel quadro di spinte legislative nazionali non sempre organiche e che si profilano ancora con un certo grado di turbolenza ed indeterminazione.

L'azione – ancorché apprezzabile per alcune iniziative legislative - è stata impostata in una logica emergenziale, a volte anche sulla spinta dell'emotività legata a fatti di cronaca, senza una riflessione organica mirata a stabilire in primis quali devono essere nell'Italia di domani il ruolo e la "mission" del settore pubblico, quali assetti istituzionali tale disegno richiede, quale tipo di rapporti tra i diversi livelli di governo e con quale equilibrio tra autonomia e relative responsabilità, con che livelli di dimensioni ottimali. Inoltre, il principio guida è sembrato essere, più che quello di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, quello di ridurre le risorse disponibili, con attenzione pressoché esclusiva ad obiettivi di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica.

Limiti di tal genere – seppur in senso più ampio – sono rinvenibili negli stessi esercizi di *spending review*, troppo sbilanciati verso il mero recupero di risorse, mentre tale metodologia nell'esperienza britannica (da cui discende) sta soprattutto a significare che la qualità e l'efficacia dei servizi dipende non soltanto da quanto ma anche **da come si spende**.

Questa situazione di profonda incertezza è testimoniata anche dal congelamento della **riforma delle Province** contenuto nella Legge di stabilità 2013. Un tema, quello del ruolo se non dell'esistenza stessa delle Province, che rappresenta un nodo ancora tutto da sciogliere e per questo aperto a diversi possibili sviluppi che, in ogni caso, sono di estrema rilevanza per il

futuro dell'amministrazione locale. Il rischio è che la complessità delle questioni determini una ulteriore complessa stratificazione di norme, che si succedono nel tempo senza raggiungere mai gli obiettivi condivisi e impegnando le istituzioni in conflitti quasi irrisolvibili.

Le incertezze su assetti, ruoli e funzioni dei livelli istituzionali infra regionali pongono diverse questioni importanti anche per il dispiegarsi delle diverse politiche regionali, dal governo del territorio alla formazione professionale, dall'ambiente ai trasporti pubblici locali. Il nodo può essere risolto positivamente ed efficacemente **solo in una prospettiva di riforma costituzionale**.

Com'è noto, il tema della riforma della Pubblica amministrazione – per quanto nelle competenze regionali ed al netto delle stratificazioni normative nazionali in materia di assetti istituzionali, di federalismo e autonomia regionale e di semplificazione amministrativa che si sono accavallate, specialmente nell'ultimo anno – è al centro del disegno programmatico dell'insieme organico di riforme (alcune già approvate, altre in itinere) di questa legislatura regionale.

La logica nella quale si è mossa sin qui l'amministrazione regionale è proprio quella di provare a recuperare adeguati spazi di efficienza e trasparenza del servizio pubblico e abbattere il pervasivo sentire comune del sistema pubblico avvertito solo come "costo". Com'è noto, i processi di riforma **difficilmente danno risparmi immediati** - a meno che non si incida drasticamente sul funzionamento e sul personale – ma contribuiscono, attraverso il miglioramento, la razionalizzazione e la semplificazione del sistema amministrativo, ad aumentare la competitività dell'intero sistema economico, nonché a conseguire forme significative di risparmio nel medio lungo termine.

In questo contesto la Regione Umbria si è mossa secondo tre direttrici fondamentali:

- proseguire la **riforma del sistema endoregionale**, attraverso l'ulteriore semplificazione degli assetti organizzativi esistenti, concentrando l'esercizio delle funzioni omogenee con conseguente ottimizzazione dei costi e conseguendo così anche l'obiettivo primario di valorizzare al massimo i livelli elettivi di governo e le loro forme associative;
- individuare, in via generale, le azioni dirette alla **semplificazione** dell'ordinamento regionale e dei rapporti della pubblica amministrazione con cittadini e imprese;
- favorire ed incentivare il passaggio, interno ed esterno, alla cosiddetta **Amministrazione Digitale**.

Per quanto riguarda le riforme, sono stati assunti **diversi provvedimenti legislativi**; tra i principali:

- LR n.19/'10 Istituzione dell'Ater regionale
- LR n.8/'11 Semplificazione amministrativa e normativa regionale ordinamento enti locali territoriali
- LR n.12/'11 Scioglimento dell'Arusia – abrogazione LR n.35/'94

Le direttrici
dell'azione regionale

- LR n.18/'11 Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia Forestale regionale. Conseguenti modifiche normative relativa alla soppressione delle Comunità montane, istituzione dell'Agenzia forestale regionale e delle Unioni speciali dei Comuni
 - L.R. n. 18/'10 relativa allo scioglimento dell'APT
 - L.R. n. 18/'12 relativa all'Ordinamento del Servizio Sanitario Regionale.
- Ad esse va aggiunto il disegno di legge per il riordino delle autorità di ambito in materia di rifiuti e di sistema idrico.

Il principio a cui si ispira il processo di riforma di tutte le leggi sopra elencate, è quello di costruire una nuova architettura istituzionale regionale formata da enti, ridotti nel numero, semplificati negli organi di governo, chiari nella propria mission, più efficienti e meno costosi.

L'obiettivo unitario è quello del "miglioramento della performance " del sistema pubblico regionale, performance che si muove su almeno tre dimensioni: capacità di essere utile ai cittadini, qualità dell'azione amministrativa, competitività, e che prevede azioni, strumenti, tempi di attuazione definiti e talvolta stringenti.

Ovviamente, nella consapevolezza che **le riforme istituzionali e normative, da sole, non bastano**. Più volte, in passato, la riforma della burocrazia si è ridotta a semplice burocrazia delle riforme: tante trasformazioni sulla carta e pochi cambiamenti.

La piena applicazione delle riforme istituzionali richiede, invece, **trasformazioni concrete nei modelli di funzionamento e nelle logiche di gestione degli enti**. Un percorso che si annuncia non semplice ma che è una scelta strategica ed ineludibile.

Come accennato in premessa, questo complesso di norme si inserisce in un quadro istituzionale e legislativo nazionale **ancora in corso di ridefinizione** (si pensi al già citato provvedimento sull'accorpamento delle Province, a ulteriori modifiche in corso in materia di unioni di comuni, ecc...) e del quale si dovrà necessariamente tener conto in vista di ulteriori provvedimenti normativi/amministrativi. Anche in base a tali sviluppi – che ne condizioneranno inevitabilmente percorso, tempi e contenuti – la Regione **proseguirà, anche nel corso del 2013, l'attuazione dell'insieme delle norme**, con riferimento a vari punti tra i quali, come emerso anche in occasione del dibattito del Consiglio regionale del 6 giugno 2012, i seguenti:

- piena operatività dell'Agenzia Forestale
- conclusione della fase di liquidazione ARUSIA
- approvazione e prima attuazione della legge regionale sull'Autorità umbra per i rifiuti e l'idrico (AURI)
- definizione degli ambiti territoriali delle Unioni speciali dei comuni e avvio dell'esercizio delle funzioni/servizi degli stessi
- avanzamento dell'attuazione della legge sulla semplificazione: approvazione dei regolamenti su tempi dei procedimenti amministrati-

Le riforme:
punto di partenza,
non di arrivo

vi, per l'accesso atti regionali, per il protocollo informatico; elaborazione testi unici e misurazione oneri amministrativi per il settore artigianato, turismo e commercio; de-materializzazione degli atti amministrativi e del Bollettino ufficiale regionale.

Quello che va prima di tutto messo in evidenza è lo sforzo nel lavorare contemporaneamente all'attuazione della LR 18/11 sulla riforma istituzionale e della LR 8/11 sulla semplificazione. Uno sforzo che qualifica la novità del modello umbro rispetto alle normative ed esperienze delle altre Regioni che ugualmente hanno legiferato in queste materie e che è rappresentata nel cercare di declinare congiuntamente i temi della riduzione del peso della burocrazia e quello della riforma istituzionale.

Dal punto di vista delle **riforme**, nel corso del 2013, si lavorerà sia sul processo che porterà alla piena operatività della nuova Agenzia forestale sia, in parallelo, all'attuazione, dopo l'approvazione da parte della Giunta regionale, dei Piani di Liquidazione delle Comunità montane e alla conclusione delle procedure connesse allo scioglimento dell'Arusia. Il contesto entro cui opererà la nuova Agenzia sarà di grande rigore e di contenimento delle spese, anche in considerazione della diminuzione delle fonti comunitarie e regionali impiegabili. Analoga riduzione della spesa interesserà anche il processo di riorganizzazione operativa dei Consorzi di bonifica, soprattutto attraverso la condivisione delle funzioni operative comuni.

Verranno inoltre messe in campo le azioni necessarie per lo sviluppo ed il completamento dell'attuazione della legge sulle Unioni speciali di comuni che comporterà, come già messo in evidenza, la conclusione del processo di superamento delle Comunità montane, la definizione organizzativa delle Unioni di comuni, il presidio dell'avvio dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali, da parte dei Comuni a ciò obbligati.

Tali attività saranno integrate con quelle di supporto allo sviluppo della amministrazione digitale, previste dalla legge di semplificazione, e con interventi per il miglioramento di procedure amministrative interistituzionale, a partire dalle conferenze di servizi - importante strumento di semplificazione amministrativa - per le quali l'obiettivo è quello di assicurarne un funzionamento omogeneo.

Per l'attuazione della legge di **semplificazione amministrativa**, che va letta nel suo significato di strumento per il rilancio dell'economia regionale e - come detto - di elemento di supporto al più generale riordino istituzionale degli enti locali, **nel corso del 2013** dovrebbero diventare sufficientemente evidenti le direttrici intraprese, soprattutto in termini di effetti sulla vita delle imprese e dei cittadini, di semplificazione normativa, di riduzione dei tempi e delle fasi di risoluzione dei procedimenti amministrativi, di semplificazione provvedimentale, di innovazione nelle modalità di partecipazione da parte di cittadini e imprese. Si proseguirà, infatti, nella elaborazione di ben quattro testi unici (commercio, governo del territorio, sanità, agricoltura) e nella misurazione/riduzione degli oneri amministrativi per gli stessi settori. Oltre alla sistematizzazione normativa, si procederà nel lavoro di

La semplificazione amministrativa

miglioramento della qualità dell'attività pubblica attraverso una ulteriore fase di riduzione dei tempi con la realizzazione della dematerializzazione degli atti amministrativi, la semplificazione di alcuni procedimenti con impatto rilevante sulle imprese/cittadini, individuati congiuntamente con gli stakeholders.

Verrà infine attivata la piena funzionalità del **portale istituzionale regionale**, rinnovato in base ai principi del codice dell'amministrazione digitale per far sì, tra le altre cose, che lo stesso possa essere utilizzato per la presentazione di istanze, anche attivando un sistema di identità digitale per il riconoscimento del soggetto richiedente. Va inoltre richiamato il fatto che sull'attuazione degli interventi di semplificazione amministrativa previsti dalla LR n. 8/11 impattano disposizioni nazionali recentemente emanate quali ad esempio quelle relative all'introduzione dell'autorizzazione unica ambientale e all'applicazione dell'*amministrazione aperta*, che impongono ulteriori e talvolta diverse attività.

Per quanto riguarda **l'amministrazione digitale** e, più in generale, il tema della ICT dell'Umbria, l'intendimento regionale è quello di razionalizzare e centralizzare le politiche e le strategie del sistema informativo regionale, aggregando la domanda pubblica del territorio regionale (infrastrutture tecnologiche, servizi infrastrutturali, diffusione della conoscenza). Per quanto riguarda gli assetti, in base al documento presentato dalla Presidente al Consiglio regionale il 6 giugno 2012 e agli orientamenti della DGR 1319/2012, si prevede la realizzazione del "provider pubblico" che dovrà rendere disponibili i servizi alla comunità regionale costituendo un unico soggetto, prevedendo la partecipazione delle Amministrazioni Pubbliche allo stesso e facendovi confluire tutte le competenze e i servizi attualmente in capo a diverse società.

Nel corso del 2013 sarà inoltre data attuazione al "Programma di interventi per l'attuazione del Capo III della l.r. n.8/2011" per favorire la digitalizzazione delle amministrazioni comunali del territorio, sulla base di quanto previsto dalle linee guida adottate con D.G.R. n.878/2012.

Come stabilito dalla stessa LR n.8/2011, le iniziative portate avanti dai Comuni dovranno riguardare **trasformazioni organizzative** di impatto rilevante e misurabile sulla semplificazione e sulla fruibilità dei servizi con modalità innovative in risposta ai bisogni di cittadini e imprese, prevedendo il riuso delle buone pratiche già in atto e l'impiego dei servizi infrastrutturali regionali.

In prima battuta si lavorerà per **l'attivazione nei Comuni dei servizi del SUAPE** (Sportello Unico Attività Produttive ed Edilizia) in modo da favorire una applicazione completa del processo di digitalizzazione e dematerializzazione, replicabile poi in altri settori. Questa attività sarà di carattere abilitante e, di fatto, una palestra operativa utile sia alla successiva digitalizzazione degli altri servizi sia all'aggregazione necessaria per l'esercizio associato degli stessi.

L'amministrazione digitale

Le Agenzie regionali

Per quanto riguarda il Sistema informativo interno della Giunta, si proseguirà nell'azione di consolidamento delle piattaforme a tutti i vari livelli - come previsto dalla Giunta regionale con deliberazione n.1665/2011 - compresa la strutturazione di policy unificate di erogazione dei servizi e di gestione della sicurezza per le strutture regionali, nonché di riferimento per la Community Network dell'Umbria in un'ottica dell'economia di scala e della razionalizzazione dei costi. Altre importanti realizzazioni per le strutture della Giunta riguarderanno l'avvio delle procedure di continuità operativa/disaster recovery (CAD), come previsto dal d.lgs. n.82/2005, e l'avvio del progetto di migrazione delle postazioni di lavoro verso la "LibreOffice" per la produttività individuale su piattaforma FLOSS.

Oltre agli "assetti istituzionali", nel corso del 2013 la Regione si concentrerà anche sugli assetti relativi alle **agenzie regionali**, per le quali il punto di partenza è la costruzione di una struttura unitaria per la promozione dello sviluppo economico, secondo quanto deliberato dal Consiglio regionale del 2008 e in coerenza con le modifiche normative in corso.

A partire da **Sviluppumbria** che ha già incorporato Centro Agroalimentare, RES, BIC Umbria, mentre è in itinere l'aggregazione di Umbria Innovazione s.c.a r.l.e.. La L.R. 10/2012 ha inoltre soppresso l'Agenzia di promozione turistica, affidando a Sviluppumbria alcuni compiti in materia di promozione turistica.

In questo quadro, il riassetto dell'agenzia necessita di una vera e propria "fusione calda" che determini una reale integrazione attraverso un modello organizzativo e modalità operative che, evitando una inefficiente frammentazione, rendano **riconoscibili le diverse linee di azione** evidenziandone risorse, attività e risultati.

Il 2013 sarà quindi l'anno in cui, completato il percorso di riorganizzazione e definita la nuova governance societaria, Sviluppumbria potrà operare in un contesto di integrazione con la programmazione regionale rispetto alla propria mission.

Allontanandosi dunque da quella configurazione - a volte assunta nel passato - di *service* generico che agisce su impulsi estemporanei ed episodici, l'attività della società dovrà sempre più concentrarsi nella messa in campo di **servizi specializzati** alle imprese che, in coerenza con le linee della strategia regionale di Smart Specialization, rappresentino un concreto contributo a temi quali la promozione e creazione d'impresa (con particolare riferimento agli *spin off* della ricerca ed alle *start up* innovative), l'attrazione di investimenti, anche con riferimento alle aree della regione interessate dalle grandi crisi industriali, il rafforzamento e la qualificazione della domanda di innovazione delle imprese, il recupero delle situazioni di crisi di impresa nei casi reversibili.

Inoltre dovrà essere predisposta, in coerenza con le linee strategiche a livello regionale, una proposta programmatica di **promozione integrata** del territorio regionale, in stretto raccordo con le politiche di promozione turistica e di valorizzazione delle produzioni dell'Umbria.

Per **Gepafin**, dopo la nomina del nuovo consiglio di amministrazione, occorre procedere alla definizione del Piano strategico della società in un quadro che veda confermato in primo luogo l'obiettivo del sostegno all'accesso al credito delle imprese attraverso la qualificazione e la valorizzazione degli strumenti di ingegneria finanziaria, anche derivanti dalla assegnazione di risorse comunitarie. Passaggi fondamentali sono di superare lo stallo nell'utilizzo delle risorse comunitarie trasferite al consorzio ATI Prisma II e l'iscrizione all'albo degli intermediari finanziari vigilati da Banca d'Italia, che potrà avvenire dopo l'emanazione delle normative di attuazione del decreto legislativo 142/10 di modifica del Testo Unico Bancario.

Il Piano dovrà collocare l'operatività della società in un contesto di stretto raccordo con il sistema dei Confidi nel quadro del progetto di sistema regionale di garanzia, rafforzato dalla possibilità di utilizzare l'infrastruttura nazionale della controgaranzia del Fondo Centrale di Garanzia che potrà essere attivata sia a fronte dell'operatività con mezzi propri che con fondi in gestione.

Dovrà inoltre essere completato il percorso, già avviato, di modifica degli schemi convenzionali con le banche finalizzato alla valorizzazione delle garanzie prestate nell'ambito della riunificazione e razionalizzazione dei diversi fondi di garanzia in gestione in un unico strumento.

Fattori ulteriori di rafforzamento dell'operatività di Gepafin sono rappresentati dalle iniziative per la capitalizzazione delle imprese, anche in collaborazione con strumenti ed iniziative nazionali ed interregionali, e dall'incremento della dotazione dei mezzi propri. Infine, tanto sul versante delle garanzie quanto su quello del capitale di rischio, Gepafin dovrà **recuperare "qualità"** specializzandosi su segmenti innovativi in modo da dare "valore aggiunto" in primo luogo alle politiche regionali di promozione dell'innovazione.

2.2 Politiche per la competitività e la sostenibilità ambientale del sistema economico regionale e per l'inclusione sociale

Come già detto in premessa, le priorità di intervento della Regione per il 2013 verranno declinate orientandole, compatibilmente con i vincoli legati a risorse finanziarie, chiusura delle programmazioni esistenti e delle procedure già avviate, a supportare il sistema produttivo regionale nell'individuare una adeguata via d'uscita dalla crisi economica, in base alle priorità della strategia Europa 2020 che individua tre direttrici per lo sviluppo dei paesi dell'Unione: la crescita *intelligente*, la crescita *sostenibile*, la crescita *inclusiva*.

2.2.1 Politiche per la ripresa economica verso una crescita più intelligente

La strategia di Europa 2020 va ovviamente declinata e specificata adattandola alla realtà e prospettive della nostra regione, secondo l'approccio ed il metodo della Smart Specialization Strategy (Ris3), intendendosi per tale la definizione di una traiettoria di sviluppo del territorio attraverso la individuazione delle risorse/competenze e del potenziale innovativo dei propri territori, la selezione di priorità, in termini di settori produttivi e di ambiti tecnologici, su cui concentrare i propri investimenti.

Certamente nel pieno di una crisi profonda e dura come quella che stiamo attraversando, riuscire a guardare avanti per individuare nuove opportunità e nuovi percorsi di crescita è molto faticoso. In maniera più o meno consapevole, in momenti di difficoltà si tende a "giocare in difesa" e a mantenere le posizioni.

Se però è vero che vale il detto "*primum vivere deinde filosofari*", è altrettanto vero che forse mai come ora il "vivere" richiede il saper "filosofare", nel senso che non si vince la sfida della crisi se non si potenzia la propria capacità adattiva in termini evolutivi, in primo luogo tramite l'innovazione. Una sfida su cui si gioca il futuro di tutti e nella quale la Regione può realisticamente interpretare un ruolo significativo, pur nei limiti delle scarse risorse disponibili.

Proprio per questo, anche in vista della prossima fase di programmazione comunitaria, nel corso del 2013 sarà opportuno **aprire un ragionamento** nuovo sulle risorse disponibili per lo sviluppo economico e sul modo in cui impiegarle, perché non si può richiamare la necessità di un cambio di passo nelle politiche per la crescita senza pensare ad un cambio di passo nel modo in cui in questo ambito vengono impiegate e distribuite le risorse. Non si tratta solo di individuare i settori su cui puntare, settori su cui peraltro c'è chiarezza e condivisione ormai da tempo, serve soprattutto trovare nuove modalità di intervento, nuove forme di indirizzo, nuove politiche di spesa. Partendo da una valutazione già al centro del dibattito nazionale e cioè in che misura i beneficiari di aiuti agli investimenti siano effettivamente orientati dagli stessi. Molti studi dicono che la maggior parte delle imprese avrebbero comunque effettuato gli investimenti oggetto di "sostegno".

Un esercizio di valutazione contro fattuale realizzato dalla Regione su alcuni bandi recanti incentivi per la ricerca fornisce a sua volta risultati in chiaroscuro, laddove a fronte di evidenze positive su elementi di input e output (ricercatori assunti, brevetti, innovazioni realizzate) non si riscontrano d'altro canto impatti significativi in termini di guadagni di redditività delle imprese interessate dai sussidi.

Occorre dunque conoscere e quindi **modulare le politiche di sviluppo** – ed in particolare quelle per le piccole e medie imprese - in relazione a ciò che risulta realmente utile ed efficace, incrociando i fallimenti di mercato perché è lì che devono essere indirizzate le risorse pubbliche, dove possano

"compensare" ciò che il mercato, e quindi gli operatori privati, da soli non sono in grado o non vogliono fare. In coerenza con la normativa comunitaria, occorre rimettere al centro il principio del **valore realmente incentivante dei finanziamenti** più che la loro funzione meramente addizionale.

Nel proporre questa riflessione, non si può comunque non tenere in conto che il 2013 si presenta ancora come un anno di grandi incertezze per l'economia nazionale, e dunque regionale, con il perdurare della recessione che rischia di deprimere ulteriormente il mercato del lavoro umbro particolarmente colpito dall'onda lunga delle chiusure aziendali, dei fallimenti e delle riduzioni di organico che in maniera uniforme interessano il sistema economico regionale.

Per questo motivo la **mitigazione dell'impatto della crisi sul sistema economico-produttivo** della regione rappresenta parte importante delle politiche di sviluppo dell'Umbria. A partire dalle **crisi d'impresa reversibili**, per le quali le novità in materia di diritto fallimentare, soprattutto l'introduzione del concordato con continuità aziendale, introducono nuovi spazi di intervento.

Ma a tale proposito è necessario distinguere chiaramente fra azioni rivolte all'**inclusione sociale**, all'equità ed alla solidarietà ed azioni rivolte alla **crescita**, all'**innovazione** ed alla produttività, sapendo che tra i due obiettivi esistono sì sinergie ma anche trade off nel senso che, le frequenti confusioni e sovrapposizioni che vengono fatte, compromettono spesso tanto l'uno che l'altro.

Un'attenzione particolare verrà dedicata anche nel 2013 alle **crisi di grandi imprese e al supporto alla ripresa produttiva ed occupazionale**: la rimodulazione dell'accordo di programma per la reindustrializzazione "dell'area Merloni" permette di disporre di risorse nazionali per l'attuazione del programma cui la Regione parteciperà con risorse proprie finalizzate al cofinanziamento di specifici bonus occupazionali. L'altro punto caldo è il polo chimico di Terni: nel 2013, il progetto di riconversione industriale potrà contare sulle norme nazionali che prevedono l'anticipazione al 2013 dell'obbligo di commercializzazione di bioshopper. Un importante risultato è rappresentato dal finanziamento, a valere sul relativo bando Ministero dell'Istruzione, Università e della ricerca, del **Cluster nazionale della Chimica Verde** (programma del valore di quasi 50 milioni di euro) che vedrà nel sito di Terni uno dei principali luoghi di realizzazione dei progetti di ricerca previsti dal Cluster stesso.

Sempre a Terni, la questione relativa alla cessione della Terni Acciai Speciali (AST) chiamerà anche nel 2013 Regione, istituzioni locali e forze sociali ad operare insieme per assicurare la tenuta della matrice produttiva del sistema manifatturiero regionale e nazionale nel settore degli acciai speciali - strategico per il paese - e a valutare il profilo del soggetto acquirente che dovrà assicurare la tenuta delle produzioni e, di fatto, del tessuto di imprese ed attività che, nel ternano, ruotano attorno all'AST.

Nuove opportunità da innovazione e green economy

Gli ammortizzatori sociali

Il 2013 verrà altresì caratterizzato da un'**ulteriore serie di incentivi** a favore delle imprese umbre – già presentati in un apposito evento divulgativo – che consentiranno di mettere in campo **24,5 milioni** di euro. Si tratta di un bando per il sostegno ai progetti di ricerca per 10 milioni, oltre a bandi per il sostegno agli investimenti innovativi e nella green economy per complessivi 7,5 milioni e un bando per progetti integrati aziendali (PIA) per 4 milioni.

È del tutto evidente che le azioni per **salvare un'impresa** in difficoltà hanno come fine ultimo la **salvaguardia dei posti di lavoro** e la cassa integrazione in deroga è parte integrante della strumentazione di cui la Regione dispone per queste finalità. Va però detto che dal 2013 non sarà più possibile cofinanziare la cassa in deroga attraverso il Fondo Sociale Europeo ed il riferimento finanziario sarà costituito dalle sole risorse di parte nazionale. Ad oggi all'Umbria può contare su risorse finanziarie per circa 11 milioni di euro che, in considerazione delle disposizioni contenute nella Legge di stabilità, dovrebbero crescere fino a 30 milioni di euro. Una somma che **non sembra sufficiente**, se si considera che nel 2012 sono stati spesi circa 50 milioni di euro e che il fabbisogno per il 2013 sarà presumibilmente più alto. Rispetto al 2012, inoltre, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali non interverrà per coprire i maggiori oneri derivanti da autorizzazioni di Cassa in deroga eccedenti i budget assegnati alle singole Regioni. Per queste ragioni, nell'Accordo per la concessione degli ammortizzatori sociali in deroga per l'anno 2013 sottoscritto il 20 dicembre 2012 tra Regione e parti sociali, è stato **modificato il modello di autorizzazione** e sono state definite **regole più stringenti** per accedere ai benefici e per usufruirne. L'obiettivo è assicurare una certa sostenibilità al sistema nel suo complesso anche se, nel corso del 2013, anche valutando l'andamento delle richieste che perverranno, la Regione porrà in essere una azione molto forte nei confronti del Governo, da portare avanti in tutte le sedi possibili e in collaborazione con le forze sociali, finalizzata all'incremento delle risorse disponibili che saranno indispensabili per assicurare la tenuta del sistema economico e sociale regionale.

Le politiche per l'accesso al credito

In continuità con le azioni messe in campo negli anni passati, anche nel 2013 **l'accesso al credito delle piccole e medie imprese** sarà oggetto di specifici interventi nella consapevolezza che questo tema rappresenta una delle chiavi di volta per la tenuta dell'apparato produttivo regionale stretto tra il deteriorarsi del quadro economico e l'inasprirsi delle condizioni bancarie. Sarà dunque riconfermato il **ruolo del sistema di garanzia regionale**, richiamando quanto esposto al precedente *Paragrafo 2.1* sull'esigenza di un rilancio dell'operatività di Gepafin con riferimento alle risorse gestite dal Consorzio ATI Prisma 2, perseguendo la strutturazione di Gepafin in intermediario finanziario vigilato – condizionati dalla emanazione delle specifiche regolamentazioni da parte di Banca d'Italia -, nonché la stipula di una nuova convenzione operativa con le banche che semplifichi e renda più efficace l'utilizzo del Fondo Centrale di Garanzia.

Per quanto riguarda infine la **proiezione internazionale delle imprese regionali**, con particolare riferimento a quelle piccole e medie, nel 2013 verrà riconfermato l'accordo con le Camere di Commercio di Perugia e Terni per il finanziamento triennale delle attività del Centro Estero. Prenderanno inoltre avvio il *Programma sperimentale regionale per il sostegno di iniziative di internazionalizzazione di reti e cluster di imprese*, gestito dal Centro Estero, e il *Programma di marketing territoriale*, a cura di Sviluppo Umbria, finalizzato soprattutto, nel quadro di una più ampia strategia nazionale, all'attrazione di investimenti diretti dall'estero.

In coerenza con l'idea di crescita intelligente proposta dall'Unione Europea, la Regione ha già individuato le direttrici su cui costruire il futuro dell'economia regionale, scommettendo sui temi dell'innovazione e della ricerca, sulla green economy e sulla **smart economy**.

Per innovazione e ricerca, le azioni del 2013, saranno principalmente concentrate sulla progettualità proveniente dai Poli di innovazione sia direttamente, in attuazione dei programmi triennali già approvati, sia attraverso il sostegno ai programmi di R&S delle imprese aderenti.

Il tema della smart economy, che nella sua accezione più ampia coinvolge ambiti molteplici - dai modelli produttivi, ai modelli di consumo, alle comunicazioni - nel corso del 2013 verrà declinato in Umbria nella sua dimensione territoriale attraverso la promozione delle **Smart Communities**, luoghi e territori dove la tecnologia sia "pensata" e "applicata" a servizio dei cittadini e dei loro bisogni e produca livelli di efficienza, di qualità della vita, di sviluppo economico più elevati. In particolare la Regione - nell'ambito dello specifico Avviso emanato dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca - parteciperà nel ruolo di "endorser" al processo di costruzione e negoziazione del progetto per l'Umbria, coinvolgendo nelle forme che verranno concordate le strutture, gli operatori pubblici e privati e i possibili partner dell'iniziativa. L'idea progettuale su cui lavorare è denominata U.m.b.r.i.a.'s (Urban Model based on renewables and ICT for the area sustainability) e, se il progetto verrà finanziato dal MIUR, si propone di sviluppare soluzioni innovative con impatti nella gestione integrata di reti di distribuzione elettrica, termo-energetica, idrica e di network informativi per la fruizione dei beni culturali e lo sviluppo turistico del territorio.

Il tema delle smart communities si correla direttamente con quelli della **economia della conoscenza** e in particolare con lo sviluppo della società dell'informazione, la cosiddetta **agenda digitale**, e dell'amministrazione digitale. Se in Umbria la capacità di utilizzo dell'ICT nel settore pubblico risulta molto elevata, essa resta più debole rispetto alla media nazionale tra le famiglie e le imprese; non a caso non si è ancora consolidato sul territorio regionale un segmento imprenditoriale nel business ICT significativo e la diffusione della cultura ICT per la revisione dei processi produttivi attraverso informatica e telematica risulta in generale debole, anche a fronte di una adeguata disponibilità di infrastrutture ICT. La Regione ha già emanato le

Smart economy

L'agenda digitale

linee guida per l'**Agenda digitale dell'Umbria**, stabilendo le seguenti linee di azione:

1. Infrastrutture, datacenter, continuità operativa e sicurezza;
2. E-government, open data e semplificazione;
3. Alfabetizzazione informatica, scuola digitale ed inclusione sociale;
4. Ricerca, economia della conoscenza ed ICT per le imprese, e-commerce;
5. Sanità elettronica.

Nel corso del 2013, al termine di un processo di condivisione con gli attori pubblici e privati interessati, sarà definito il **Programma di interventi dell'Agenda digitale dell'Umbria** che si concentrerà prioritariamente sullo sviluppo di servizi in rete e sulle interazioni tra comunità e reti cooperative diverse (reti di conoscenza) con l'obiettivo di:

- ampliare l'utilizzo mirato ed efficace dell'ICT;
- stimolare la crescita di fornitori di servizi evoluti;
- creare un contesto di riferimento ed una cultura d'ambiente in grado di accogliere l'innovazione ICT;
- valorizzare gli investimenti in infrastrutture sostenuti dalla PA.

Infrastrutture digitali

In coerenza con questo quadro, è stato predisposto un disegno di legge regionale in materia di *"Infrastrutture per le telecomunicazioni"* che verrà approvato nel corso del 2013 e che, tra le prime leggi in Italia, stabilisce il principio del diritto per tutti all'accesso ad internet inteso, in questo senso, come "bene comune". La legge, inoltre, disciplinerà alcuni ambiti specifici come quello dell'installazione degli impianti radioelettrici, in relazione al quale spetterà ai Comuni emanare specifici regolamenti - in un'ottica di tutela e razionalizzazione-, e degli interventi per il cablaggio. Verrà introdotto l'obbligo di cablare gli immobili di nuova costruzione e di inserire condutture e manufatti che possano ospitare la rete a fibre ottiche negli interventi relativi ad opere stradali e altre infrastrutture civili.

Nel corso del 2013 continuerà inoltre la realizzazione degli interventi già avviati sia per l'abbattimento del *digital divide*, sia per la realizzazione di reti di nuova generazione - in fibra ottica e dunque più "veloci" - anche se la parte più consistente di attività sarà concentrata sulla definizione di priorità, azioni e progetti per la prossima fase di programmazione 2014-2020.

Infrastrutture per la mobilità

Occorre, infatti, intensificare l'azione della Regione in questo settore per raggiungere gli obiettivi fissati dall'Agenda digitale europea, pur considerando che l'Umbria ha investito molto in questi anni per dotare il territorio di una moderna infrastruttura digitale con risultati significativi. Anche perché si tratta di interventi di più facile e veloce realizzazione rispetto alle **infrastrutture per la mobilità**, opere la cui realizzazione richiede impegni finanziari molto più corposi e tecnicamente più complessi. Per le infrastrutture viarie, nel corso del 2013 è prevista la fine dei lavori e l'apertura anticipata al traffico, mediante la realizzazione di una uscita provvisoria sulla S.S. 79 Strada di Moggio, di un lotto funzionale della Terni - Rieti. Entro

l'estate verranno inaugurate la S.S. 219 Gubbio-Mocaiana, il 6° lotto bis della S.S. 3 Flaminia e la variante alla strada SS 220 Pievaiola. È poi prevista la fine lavori per la direttrice Perugia-Ancona, ad eccezione del tratto di unione fra l'intervento Quadrilatero Marche Umbria e l'intervento Anas, rinviato al 2014. Nel corso dell'anno, infine, verranno aperti i cantieri delle piastre logistiche di Città di Castello e Foligno. Dal punto di vista della programmazione di nuovi interventi, il quadro di riferimento delle priorità infrastrutturali ferroviarie e stradali strategiche per l'Umbria resta quello definito dalla Giunta regionale nello schema di "Nuova Intesa Generale Quadro tra Governo e Regione Umbria" approvata nel 2011. Nel corso del 2013 saranno intraprese nuove iniziative nei confronti del Governo affinché maturino le condizioni per l'avvio del percorso istituzionale ed operativo che porti alla sottoscrizione dell'Intesa e alla definizione dei relativi progetti.

Nel corso del 2013, inoltre è indispensabile dare avvio ad un **Programma di interventi di manutenzione straordinaria** sulle strade regionali, da completare in un arco di tempo pluriennale secondo la logica di cicli di manutenzioni programmate. È ormai prioritario, rispetto alla realizzazione di altri interventi di nuova costruzione, garantire lo stato di efficienza e la transitabilità in sicurezza dell'intera rete di proprietà regionale, ma è evidente che anche l'ampiezza di questo programma è fortemente condizionata dalla quantità di risorse che effettivamente potranno essere destinate al settore, tenendo conto dei tagli dei trasferimenti statali e della impossibilità, per la Regione, di contrarre nuovi mutui. Vanno comunque messe le basi per l'avvio di un'azione coordinata tra Regioni, Province e Comuni per le infrastrutture di rispettiva competenza, estesa all'intera rete stradale del territorio, anche in relazione al carattere che assumerà il ruolo delle Province. In prospettiva, la definizione delle priorità sul tema della sicurezza stradale potrà risultare più coerente e sistematica con la approvazione, nel corso del 2013, di una legge regionale in materia. Oltre a dettare principi e fondamenti, nella legge sarà prevista la redazione di Piani annuali sulla sicurezza stradale, l'istituzione di uno specifico fondo per il finanziamento degli interventi e la realizzazione del **Centro Regionale Umbro per la Sicurezza stradale** (CRUMSS). Il Centro, che sarà in capo alla Regione e che sarà completato in quattro anni, permetterà una più approfondita conoscenza dei fenomeni dell'incidentalità anche in relazione all'analisi dei flussi di mobilità pubblica e privata in ambito regionale e sarà dunque essenziale per la programmazione regionale non soltanto in materia di sicurezza stradale, ma anche di infrastrutture, mobilità e trasporti.

Il tema delle infrastrutture richiama quello della **sicurezza nei cantieri**: nel corso del 2013 verrà approvata la legge regionale *"Norme in materia di prevenzione delle cadute dall'alto"*. Trattandosi di una legge quadro, la sua attuazione richiederà l'emanazione di una serie di regolamenti attuativi: nel corso del 2013 verrà predisposto il regolamento principale, quello relativo all'edilizia che includerà indicazioni specifiche per la sicurezza nelle attività connesse alla tematica della green economy, a partire – ad esempio - dalla installazione di pannelli fotovoltaici.

Sicurezza stradale...

...e nei cantieri

Le politiche per il
turismo....

Nel costruire nuovi sentieri di crescita dell'economia regionale, non possono essere tralasciati i settori che rientrano in quello che viene tradizionalmente definito il **secondo motore dell'economia regionale**, a cui bisogna guardare in un'ottica nuova, programmando interventi ed azioni più in linea con la visione di forte innovazione e modernizzazione che l'attuale contesto socio-economico richiede.

A partire dal **turismo**, che può effettivamente rappresentare una delle chiavi di volta del futuro modello di sviluppo dell'Umbria, purché tutti insieme – la politica, gli operatori del settore, il sistema degli Enti locali – siano capaci di mettere in piedi una nuova visione del settore, l'individuazione di prospettive, di attrattori, di nicchie di mercato e di guardare al di là della congiuntura attuale che si presenta molto difficile anche per il 2013, con previsioni che lasciano intravedere un'ulteriore fase nazionale di rallentamento dei flussi turistici. La sostanziale tenuta dell'Umbria, pur nel pieno della crisi economia, va attribuita anche agli investimenti in processi di qualificazione, innovazione ed organizzazione di una moderna politica di filiera per il turismo e la cultura che hanno caratterizzato gli ultimi anni.

Sulla scorta di questa esperienza, nel corso del 2013 prenderanno avvio **due progetti** approvati dal Ministero del Turismo in materia di innovazione e di valorizzazione del **turismo verde e attivo**. Progetti che saranno coordinati con le offerte tematiche già definite nell'ambito del bando TAC 2, consolidando e qualificando quelle esperienze.

Sul fronte della **promozione** e della **comunicazione**, accanto alle tradizionali attività su specifici paesi da attuare sperimentando una specifica collaborazione con Enit, nel corso del 2013 verranno realizzate nuove forme di promozione integrata sul mercato statunitense cogliendo l'occasione dell'anno della cultura italiana a New York. La sperimentazione di un modulo di promozione integrata all'estero o nelle principali città italiane (Roma e Milano) sarà affiancata da una iniziativa interna nell'ambito di almeno uno dei grandi eventi che si realizzano in Umbria. Nel complesso verranno mobilitate risorse per circa 500 mila euro in quanto, trattandosi di promozione integrata, verranno fatte confluire su questo tipo di iniziative risorse provenienti anche da altri settori, in particolare da ambiente, agricoltura e cultura.

Il **web** e i nuovi mezzi di comunicazione saranno nel 2013 parte prioritaria della promozione dell'Umbria attraverso lo sviluppo dei progetti relativi al social networking, prima di tutti la scuola per blogger da svolgersi in primavera, e la riconfigurazione dei sistemi di portali regionali dedicati al turismo. Nel corso dell'anno verranno inoltre verificate le possibili interrelazioni di questo ambito di attività con il progetto Smart cities, tenendo conto delle potenzialità che in ambito turistico possono avere i sistemi di informazione diffusa e le nuove forme di accessibilità delle città.

È del tutto evidente che nel corso del 2013 dovrà essere aperto un confronto con il nuovo Governo sulla definizione dei contenuti di un Programma nazionale per il turismo - sul quale aveva iniziato a lavorare nel corso del 2012 il Governo in carica - che dovrebbe costituire una sorta di "infrastruttura" sui cui incardinare nei prossimi anni l'operatività regionale.

Dal punto di vista del quadro normativo, nel corso del 2013 verrà approvato e troverà applicazione il nuovo **Testo unico del Turismo** con cui la Regione intende offrire al sistema delle imprese e degli Enti locali un quadro di riferimento, compatto e aggiornato rispetto alle più recenti modifiche istituzionali di carattere nazionale e regionale.

Nella definizione di questa strategia di integrazione tra le politiche del turismo e quelle relative ad altri settori, finalizzata alla costruzione di un più moderno sistema di offerta e di promozione, le **politiche culturali** rivestono un ruolo centrale. La cultura, messa a dura prova dalla drastica riduzione del sostegno finanziario pubblico, è un ambito in cui nel corso del 2013 dovrà essere definita una significativa revisione della legislazione regionale. Per assicurare la sopravvivenza di questo settore – essenziale per la qualità del vivere sociale, per il turismo e anche in grado di generare impresa – attraverso le nuove norme bisognerà puntare con più decisione sulla qualità dei sistemi di gestione a rete dei servizi culturali, sulla qualificazione delle iniziative, e sull'innovatività delle produzioni culturali.

...e per la cultura

Al di là degli aspetti legislativi, l'idea di cultura come fonte e matrice di sviluppo richiede un progetto regionale di ampio respiro che, anche in coerenza con la candidatura di **Perugia-Assisi a capitale europea della cultura nel 2019**, sappia stimolare nuove iniziative imprenditoriali nel settore che tenga conto del progressivo affermarsi di una "economia della cultura". Un'economia che veda lo sviluppo di piccole imprese, magari in mano a giovani talenti, nel campo dei servizi, del restauro, nella produzione di spettacoli e di eventi, nella formazione, nella lettura, nello svago e nell'intrattenimento. Proprio in coerenza con questo obiettivo, nel corso del 2013 si può avviare una valutazione di fattibilità complessiva che metta a fuoco le condizioni e le risorse disponibili, anche tenendo in considerazione le opportunità che in tal senso potrà offrire la prossima fase di programmazione comunitaria. In tal senso, verrà messa in campo una primissima sperimentazione delle modalità di promozione di nuove iniziative in tale settore, non solo per sostenere iniziative "creative" in corso, ma soprattutto per mettere a punto una **metodologia** e delle **esperienze** da sistematizzare per gli anni successivi. Con uno specifico avviso pubblico per la valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali, verranno finanziati progetti i cui contenuti saranno ritenuti utili ad arricchire in maniera significativa il quadro delle iniziative culturali umbre, privilegiando quelli con una maggior valenza turistico-culturale.

Le politiche per il commercio

Al di là delle profonde sinergie con l'ambito turistico, quello della **distribuzione commerciale** rappresenta un settore con una propria valenza specifica che rappresenta circa l'11% del prodotto interno regionale. È un settore che dunque può trovare nella sinergia con le politiche turistiche un fattore di forza e di competitività, ma che inevitabilmente va tenuto in conto nella definizione delle politiche urbanistiche, in quelle infrastrutturali, negli interventi per l'accessibilità, e così via.

Si tratta di un settore che, in relazione alla forte riduzione dei consumi, sta pagando un prezzo molto caro alla crisi e che, negli ultimi anni è stato investito da numerosissimi interventi legislativi, per lo più statali, intesi a liberalizzarlo. Proprio in relazione a quest'ultimo aspetto, nel corso del 2013 la Regione lavorerà per la ridefinizione del quadro normativo regionale attraverso la approvazione di un **Testo unico** che dia ordine e semplicità di gestione al settore. In tale contesto, si colloca anche la modifica normativa proposta alla fine del 2012 di armonizzazione dei pacchetti normativi nazionali compresi nel "Salva Italia", "liberalizzazioni" e "semplificazione" con la quale si intende favorire lo sviluppo del settore, con riferimento alla dimensione delle strutture e la loro classificazione, con la semplificazione delle procedure autorizzatorie, e con l'introduzione nell'ordinamento regionale di uno strumento di programmazione "dedicato" al settore.

Dal punto di vista degli interventi in favore del settore, anche nel 2013 si continuerà a sostenere **processi di innovazione** che consentano di affrontare in chiave più moderna le questioni legate al nuovo contesto fortemente competitivo. In questo senso, dopo il Think tank del 2011, sarà progettata con le Associazioni del settore una iniziativa anche formativa volta a favorire una più ampia diffusione di moduli innovativi anche originali.

L'innovazione è l'unica possibile chiave di successo nel contesto attuale, un'innovazione di servizio che la rete commerciale dell'Umbria deve saper realizzare per andare incontro ad una clientela sempre più esigente, si tratti di cittadini o di turisti. In questa logica, anche con l'obiettivo di velocizzare la spesa e semplificare le procedure, nel corso del 2013 tutte le risorse disponibili, anche provenienti da economie, saranno impiegate a sostegno dei **progetti di investimento in rete** già istruiti scorrendo le graduatorie già predisposte.

Le politiche per il settore agricolo

Una logica, quella della continuità, che per alcuni aspetti riguarderà anche il **settore agricolo**, sostanzialmente per la parte relativa al Piano per lo Sviluppo Rurale la cui attuazione si chiude proprio nel 2013. Un anno in ogni caso essenziale per la definizione del prossimo futuro delle politiche agricole perché proprio nel corso del 2013 verranno definite le priorità, le azioni, le dotazioni finanziarie della nuova fase di programmazione comunitaria.

Proprio quest'ultimo aspetto dovrà essere oggetto di particolare attenzione da parte della Regione che dovrà **presidiare il negoziato comunitario e**

nazionale con l'obiettivo di limitare, rispetto al periodo di programmazione 2007/2013, il taglio che l'Unione Europea intende apportare alle risorse finanziarie destinate alle politiche agricole. Dal'analisi del quadro finanziario attuale e delle prospettive per i prossimi anni emerge come le risorse comunitarie saranno, per consistenza, le uniche che la Regione potrà effettivamente mettere in campo per il settore agricolo: è dunque indispensabile cogliere al meglio tutte le possibilità che dalla programmazione comunitaria possono venire. Non solo lavorando per orientare il negoziato, ma anche cominciando già dal 2013 a delineare una programmazione regionale pienamente in linea con gli orientamenti UE che, dalla lettura dei primi documenti, si concentreranno più che nel periodo 2007/2013 sui temi della **competitività** attraverso ricerca ed innovazione, sulla **sicurezza alimentare**, sulla **qualità e sostenibilità ambientale**. Per le stesse ragioni dovrà essere ripensato anche il quadro delle azioni relative al territorio rurale secondo un approccio più orientato al **miglioramento dell'accessibilità e della vivibilità** attraverso azioni sulle reti delle infrastrutture e dei servizi.

In vista della conclusione della programmazione 2007-2013, nel corso del 2013 l'Umbria dovrà mantenere elevato il ritmo di attuazione degli interventi finanziati nell'ambito del PSR sia in termini di completamento della programmazione che di avanzamento della spesa. Per il primo aspetto, nel corso dell'anno i GAL attiveranno il bando relativo alla Misura 4.1.1., destinando circa 16 milioni di euro agli **investimenti agricoli ed agroindustriali, con priorità per le aree tabacchicole**. Tale somma potrà promuovere la realizzazione di circa 400 progetti di investimento. Verrà inoltre approvata la graduatoria relativa alla Misura 1.2.4. che finanzierà almeno **25 progetti di innovazione** proposti da reti di imprese, Parco Tecnologico Agroalimentare, Università e Centri di ricerca. Nell'ambito delle Misure a superficie, potranno essere soddisfatte nuove domande relative all'agroambiente. All'interno dell'Asse 3 troverà completa attuazione la Misura 3.1.1., con l'attivazione delle componenti relative ad **agricoltura sociale, fattorie didattiche ed agro-energie**. Verranno infine finanziati i progetti presentati sul bando relativo alla **promozione di microimprese**.

In termini di velocità della spesa, nel 2013 farà un ulteriore passo in avanti il processo di riallineamento dei pagamenti relativi alle misure a superficie anche in relazione ai miglioramenti procedurali concordati con AGEA. Una parte essenziale del processo di accelerazione dei pagamenti e degli adempimenti connessi al Piano di Sviluppo Rurale sarà realizzata con lo sviluppo del Sistema Informativo Agricolo Regionale e connesso SIGPA.

Alcune opportunità di intervento in aree non finanziate nell'ambito delle misure del PSR verranno nel 2013 dall'avvio di un progetto LIFE riferito a misure innovative di contenimento delle specie animali selvatiche e nocive e dall'attuazione di un progetto di cooperazione transnazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici attraverso azioni innovative nel settore della prevenzione e lotta agli incendi boschivi.

Le politiche per il lavoro...

Dal punto di vista del quadro normativo-programmatico, il 2013 si caratterizzerà per la definizione del nuovo Piano Zootechico Regionale e del Progetto speciale per la vitivinicoltura offriranno la base per le prime revisioni di indirizzi e per le prime realizzazioni anche sperimentali o dimostrative conseguenti in termini di innovazioni.

Il rilancio dell'economia regionale attraverso la definizione di un modello di crescita "intelligente" ha come fine ultimo quello di un ritorno alla crescita dell'**occupazione** e, soprattutto, di un'occupazione di qualità. Una sfida di sistema che richiede la costruzione, nel tempo, di una sorta di "infrastruttura" di collegamento tra le politiche nei diversi settori economici, le politiche del lavoro e le politiche di istruzione. Un collegamento troppo spesso, in Italia come in Umbria, occasionale e legato a specifici progetti, a finanziamenti ad hoc, all'intuizione di singoli territori, settori imprenditoriali o della pubblica amministrazione. Il passo in avanti da compiere è quello della sistematicità di tale nuova visione: un passo difficile perché chiede a tutti – settore pubblico, mondo delle imprese, mondo della scuola e dell'università – di "lasciare il proprio feudo" per un progetto comune che mette in discussione le pratiche e le scelte che sono state fatte fino ad oggi.

Proprio in questa ottica, il 2013 si caratterizzerà per l'attivazione di interventi di **politica attiva del lavoro** in cui avrà un ruolo primario il coordinamento con azioni e politiche messe in campo in altri settori, puntando in maniera prioritaria sui temi della ricerca e del rapporto con l'Università. In tal senso verranno destinati dal Fondo Sociale Europeo circa 4 milioni di euro per aiuti individuali rivolti a giovani laureati, finalizzati alla realizzazione di **progetti di ricerca e di trasferimento tecnologico**, favorendo l'inserimento lavorativo e la valorizzazione di capitale umano qualificato e del relativo know-how. Prioritariamente verranno sostenuti progetti di ricerca coerenti con i tematismi dei poli d'innovazione. Un ulteriore ambito di intervento sarà, come detto, relativo al rapporto con le università. In particolare verranno destinate risorse al finanziamento di **moduli professionalizzanti, master universitari, dottorati e borse di ricerca**: si tratta di attività ordinarie degli atenei, di norma finanziate dalle università con risorse provenienti dal Fondo di Finanziamento Ordinario di derivazione statale. In questo ambito, la Regione finanzia con le risorse del Fondo Sociale Europeo esclusivamente azioni che abbiano carattere innovativo o sperimentale e contenuti connessi con lo sviluppo economico e sociale del territorio regionale.

Nel corso del 2013, inoltre, la Regione dovrà impegnarsi sul fronte della riorganizzazione dei **servizi al lavoro** attraverso una serie di azioni di sistema finalizzate alla individuazione di una diversa scala degli stessi. Si tratta di una linea di intervento essenziale in questa fase particolarmente critica per il lavoro che richiede un sistema efficiente che sappia assicurare e mettere a sistema opportunità, in coerenza con il quadro delle funzioni attribuite al pubblico, e che sia preparato a rispondere ai mutati fabbisogni.

Cambia infatti la platea degli utenti di questi servizi che non solo cresce numericamente, ma che – a differenza di quanto avvenuto fino ad oggi in Umbria – si sta caratterizzando per una crescente presenza di lavoratori maschi, non più giovanissimi, stranieri, con qualifiche medio-basse, con un basso livello di scolarizzazione. Un target non facile da ricollocare e per i cui fabbisogni è necessario “attrezzarsi”. In questa situazione, resa ancor più difficile dall’incertezza sul futuro ruolo delle Province, la Regione intende rafforzare la struttura operativa dei servizi al lavoro, anche in relazione alle indicazioni che vengono dall’Unione Europea che definiscono il ruolo dell’attore pubblico non tanto come semplice erogatore di servizi, ma piuttosto come **coordinatore di una rete** che coinvolga privati e parti sociali. Questo passaggio avverrà con una forte regia regionale orientata ad una razionalizzazione dei compiti, ancora in prevalenza di natura burocratica, dando priorità alle azioni di promozione attiva dell’impiego e introducendo, attraverso innovazioni informatiche, procedure semplificate agli adempimenti per imprese e lavoratori.

Tra le modalità di accesso al mercato del lavoro, l’**apprendistato** rappresenta in questo momento quella più efficace: per questo, nel corso del 2013, si darà attuazione all’accordo con le parti sociali stipulato ai sensi del D.Lgs 167/2011 attraverso la predisposizione di un’**offerta formativa coerente** con le previsioni di legge e con i contenuti dell’accordo stesso.

Il raccordo tra le **politiche della formazione e dell’istruzione** e quelle del lavoro sarà oggetto di una particolare attenzione da parte della Regione che si concentrerà su una strategia di medio periodo nella quale, al di là delle mere dichiarazioni di principio, si sviluppino concretamente un “dialogo” tra queste linee di intervento. Una scelta che peraltro risulta coerente con l’impostazione che molto probabilmente caratterizzerà la prossima fase di programmazione comunitaria 2014-2020 nell’ambito della quale le azioni in materia di formazione, istruzione e lavoro avranno un rilievo, anche finanziario, particolare, e il principio del coordinamento degli interventi sarà ulteriormente rafforzato.

...e per
l’istruzione

Questa idea di fondo caratterizzerà il **Piano triennale del diritto allo studio 2013-2015** che verrà approvato nel corso del 2013 e che, in relazione alla contrazione delle risorse finanziarie disponibili, sarà improntato ad una maggior concentrazione degli interventi su specifici obiettivi ritenuti prioritari, favorendo e privilegiando azioni progettuali che provengano non solo da singole scuole o Comuni, ma da sistemi di rete e che assicurino una maggior concentrazione dei finanziamenti. L’obiettivo è la eliminazione di quelle “diseconomie” tipiche della eccessiva frammentazione degli interventi che inevitabilmente, se troppo “dispersi” sul territorio - ma anche sulle tematiche - risultano meno efficaci. Un sistema complessivo di interventi e strategie in cui la Regione intende porsi come nodo di una rete diffusa, espressione tanto dell’autonomia quanto dell’integrazione degli attori.

Elementi essenziali saranno il sostegno ai Comuni verso i “**servizi di base**” - parte della più generale strategia sull’abbandono scolastico - gli interventi finalizzati all’innalzamento della **qualità del sistema di istruzione** e le iniziative volte a sviluppare una maggiore **sinergia tra il mondo della scuola, della formazione e del lavoro**. Saranno in tal senso favorite le attività di innovazione nei contenuti e nella definizione dei programmi e gli interventi per la promozione di standard elevati della qualità nell’insegnamento.

Un supporto all’attività delle scuole verrà anche dall’attuazione dell’Accordo di Programma sottoscritto tra Regione, Ministero dell’Istruzione e Ufficio scolastico regionale per accelerare lo sviluppo del Piano Nazionale Scuola Digitale. Nel corso del 2013 verranno realizzati una serie di **interventi infrastrutturali** per dotare di connessione internet alcuni istituti scolastici, prioritariamente collocati nella fascia appenninica, nell’ottica del superamento del *digital divide*.

Nel corso del 2013, verrà inoltre approvato il **Programma attuativo annuale del Diritto allo Studio** nell’ambito del quale saranno prioritariamente sostenuti i servizi e gli interventi finalizzati alla **riduzione dell’insuccesso e dell’abbandono scolastico** degli studenti umbri, nonché a favorire processi di **integrazione degli allievi stranieri**. Andrà inoltre potenziato il processo di piena integrazione scolastica, formativa e sociale degli **alunni con disabilità**, cui si fa riferimento in maniera più approfondita nel paragrafo dedicato alla crescita inclusiva.

Per quanto riguarda il mondo della scuola, infine, il 2013 si caratterizzerà per ulteriori passi in avanti sul tema del **dimensionamento scolastico**. È infatti in corso la definizione di un’Intesa tra il MIUR e le Regioni per l’individuazione dei criteri per la determinazione del numero di dirigenti scolastici da assegnare a ciascuna regione. Il principio alla base di tale accordo è che il numero dei dirigenti scolastici sia corrispondente al numero delle autonomie scolastiche, con la conseguente eliminazione della figura del dirigente reggente. Una volta individuato il numero dei dirigenti assegnati in Umbria, la Regione dovrà operare un dimensionamento della rete scolastica che si basi su questo parametro e non vincolato al rispetto di un numero minimo di iscritti. I criteri che ispireranno le scelte della Regione sono quelli già individuati con D.C.R. n. 169 del 31.07.2012 e fanno riferimento alla necessità di tenere in conto le esigenze dei diversi territori in termini di opportunità formative nell’interesse degli studenti e delle loro famiglie.

In linea generale, nell’ambito delle politiche di istruzione, nel corso del 2013 si continuerà ad investire sull’**orientamento** con particolare riferimento ai soggetti deboli o con particolari necessità. Il campo di azione non sarà limitato all’ambito scolastico, ma si estenderà all’università, alla formazione, al lavoro e si concretizzerà essenzialmente nella valorizzazione di reti integrate di servizi che tengano insieme le istituzioni formative, scolastiche, il mondo del lavoro e dell’Università. A tal fine verrà costituito un **Tavolo**

regionale sull'orientamento che veda il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati sopra richiamati per produrre iniziative unitarie e coordinate di orientamento.

Il tema dell'orientamento si correla strettamente con quello dell'abbandono scolastico: aiutare un ragazzo nella scelta del percorso formativo giusto, significa aumentare le sue possibilità di successo. Uno degli strumenti di cui la Regione dispone per rispondere al fenomeno dell'abbandono è quello dei **percorsi di istruzione e formazione professionale**. Nel corso del 2013 verrà definito un disegno di Legge regionale sul sistema di Istruzione e Formazione Professionale che, nel rispetto degli indirizzi e della normativa nazionale ed in coerenza con la L. R. n. 7/2009 sul Sistema Formativo Integrato Regionale, definisca i caratteri dell'offerta di tali percorsi nella nostra regione, ne individui l'ordinamento e, soprattutto, le forme di finanziamento in una logica di stabilità e continuità.

Per quanto riguarda il **Diritto allo studio universitario**, a partire dall'anno accademico 2013-2014 la Regione concorderà con la Commissione di controllo degli studenti l'introduzione di fasce di reddito per la determinazione della **specifica tassa regionale**. Si terrà conto dell'effettiva capacità economica delle famiglie in rapporto al numero dei suoi componenti, un principio essenziale per dare concretezza al valore di equità sociale al quale la Regione non intende abdicare.

Il decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68 prevede infatti, in attesa della completa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, un diverso sistema di finanziamento di strumenti e servizi per garantire il pieno successo formativo degli studenti capaci e meritevoli anche se privi di mezzi. Questo sistema prevede l'intervento congiunto del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, del gettito derivante dalla specifica tassa regionale e dell'ulteriore impegno delle Regioni a rendere disponibili nei propri bilanci risorse pari al 40% del fondo statale, a partire dall'esercizio 2013.

Tra le principali "rivoluzioni silenziose" che la società italiana deve fare per aumentare la sua competitività in confronto agli altri Paesi europei, vi è il tema della parità reale tra donne e uomini: quella dell'istruzione - in Italia quasi compiuta - quella del lavoro femminile - ancora ampiamente irrealizzata - quella dei carichi familiari - "tradita", malgrado tante parole - e quella della presenza nella politica, timidamente incominciata. Una politica che permetta di colmare questi gap non può, naturalmente, essere declinata solo dall'azione regionale. Tuttavia anche l'Umbria può fare di più e meglio su questo versante.

Nei primi mesi dell'anno 2013 è prevista l'approvazione della legge regionale "Norme per le politiche di genere e per una nuova civiltà di relazioni tra donne e uomini", cui seguirà l'avvio della sua attuazione ed al cui finanziamento concorrono risorse comunitarie, nazionali e regionali.

Le politiche di genere

Lo spirito della legge è quello di introdurre la **dimensione di genere** capace di determinare condizioni per la realizzazione della parità tra i sessi, prediligendo la diffusione di una cultura di genere quale elemento prodromico per un miglioramento complessivo della qualità della vita capace di rimuovere stereotipi e contrastare in modo preventivo anche i fenomeni patologici quali la violenza di genere.

La legge in oggetto ha natura di normativa quadro in materia di politiche di genere secondo un'impostazione che colloca tali politiche come substrato per l'elaborazione di quelle regionali di settore (istruzione, lavoro, formazione, salute) piuttosto che come attività separata ed esterna a queste.

Secondo questa logica di trasversalità non vengono introdotti nuovi ed ulteriori strumenti di politica regionale, ma vengono dettati indirizzi puntuali di riferimento che devono trovare attuazione nell'ambito degli strumenti e documenti utilizzati dalla programmazione regionale.

Novità della legge è, oltre alle misure regionali per la conciliazione vita-lavoro, alla diffusione della cultura di genere e alla valorizzazione delle competenze delle donne, la costituzione di reti che mettano a sistema istituzioni e associazioni delle donne, come pure azioni, esperienze e buone prassi per concretizzare il percorso dettato dalla legge.

Nel 2013 prenderà avvio il potenziamento della rete dei servizi territoriali e la costituzione dei centri antiviolenza ed avrà luogo la prima convocazione degli Stati generali delle politiche di genere.

2.2.2 Politiche per una crescita più sostenibile

La crescita sostenibile verso cui si indirizza la strategia Europa 2020, si basa sull'idea di una economia più efficiente sotto il profilo delle risorse e del loro utilizzo, più "verde" da costruire limitando le emissioni di CO₂, tutelando l'ambiente e la biodiversità, puntando sulle reti di scala europea, su reti elettriche intelligenti ed efficienti, su consumatori informati.

Le politiche per l'energia

In questo contesto, soprattutto per l'impatto sulle emissioni di CO₂, le **politiche energetiche** sono parte essenziale di Europa 2020, politiche su cui la Regione sta già lavorando e proprio nella direzione che l'Europa sta indicando. Basta pensare ai progetti di incentivazione delle azioni di riqualificazione energetica attivate nell'ambito del POR FESR 2007-2013 che verranno completate nel corso del 2013. L'anno in cui – soprattutto – verrà elaborata la **nuova Strategia Energetica Ambientale** che terrà conto del contesto regionale e degli obiettivi fissati dalla proposta di Strategia energetica nazionale: riduzione dei costi dell'energia, qualità ambientale della produzione, maggiore sicurezza di approvvigionamento, sviluppo del settore energetico. La Strategia regionale, tenendo conto delle effettive possibilità di azione della Regione, si concentrerà su **tre priorità**: riduzione dei consumi, valorizzazione delle risorse rinnovabili disponibili locali, incremento del grado di sicurezza intrinseca del sistema energetico umbro. Elementi di cui anche le altre politiche regionali – industriali, agricole, ambientali – dovranno tenere conto.

Più in dettaglio, la nuova Strategia agirà sulle seguenti direttrici:

- **riduzione del Consumo Finale Lordo**, con azioni per l'incremento dell'efficienza nell'uso finale di energia e la riduzione degli sprechi, con particolare riguardo ai settori edilizia e trasporti. In materia di efficienza energetica del sistema produttivo regionale, essenziale sarà l'introduzione della diagnosi energetica come attività ordinaria di gestione delle imprese, anche delle medio-piccole, e saranno favorite le azioni di promozione e sviluppo di impianti di cogenerazione e di reti di teleriscaldamento, di recupero dei cosiddetti "cascami termici" - anche da impianti industriali esistenti - di miglioramento dell'efficienza energetica di processi e prodotti;
- **incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili** a cui associare l'incremento delle fonti rinnovabili termiche: impianti di cogenerazione alimentati a biogas o biomasse. Sarà riservato uno spazio adeguato anche alla promozione della climatizzazione attraverso soluzioni impiantistiche innovative e ad elevata efficienza energetica;
- **promozione di investimenti nell'innovazione**, ricerca e produzione di tecnologie e servizi per lo sfruttamento/valorizzazione delle risorse energetiche locali e l'individuazione dei bacini di efficienza energetica, per favorire la localizzazione di nuove imprese sul territorio regionale;
- miglioramento delle **procedure autorizzative**;
- **sensibilizzazione e comunicazione** ad imprese e cittadini sui temi dell'efficienza e del risparmio, con particolare riguardo a audit ed autodiagnosi energetica. Si intende, inoltre, diffondere le migliori tecniche di misurazione e contabilizzazione dei consumi per incrementare la consapevolezza degli utenti rispetto ai margini di risparmio economico conseguibile.

Tali elementi saranno declinati in modo da rappresentare il riferimento per azioni di sperimentazione ed adozione di interventi innovativi per la **crescita delle reti intelligenti** (smart-grid), sia elettriche che termiche, come pure per la promozione e qualificazione di filiere produttive locali.

Per concorrere all'obiettivo della **riduzione dei consumi energetici**, nel corso del 2013 sarà adottata una normativa sulla certificazione energetica degli edifici, attraverso la quale definire un "sistema regionale di certificazione" e conseguire, al 2020, il "**sistema edilizio regionale ad energia quasi zero**". Sarà inoltre avviata la costituzione del catasto energetico regionale degli edifici - strumento di analisi del livello di efficienza energetica del patrimonio edilizio regionale - finalizzato alla pianificazione di una nuova edilizia verde.

Per accrescere la consapevolezza dell'importanza delle buone pratiche volte al risparmio energetico e per sviluppare e diffondere le conoscenze scienti-

fiche e tecniche relative all'efficientamento energetico e agli impianti di produzione di tutti i tipi di energie rinnovabili, sarà infine avviato il progetto **"Educazione all'energia sostenibile"**, che sarà realizzato con gli Enti locali, anche valorizzando l'esperienza dei Centri di educazione ambientale.

In una regione come l'Umbria, piccola, con molte aree collinari e montuose, caratterizzata da un elevato livello di rischio idrogeologico, il tema del buon governo del territorio e del corretto utilizzo del suolo hanno sempre avuto un certo rilievo e sono stati negli anni oggetto di politiche per certi versi all'avanguardia in Italia.

È però evidente che c'è da fare un ulteriore passo in avanti. I cambiamenti climatici, il fatto che la tendenza alla dispersione abitativa non è più sostenibile né dal punto di vista economico – per l'eccessivo costo dell'erogazione di servizi ai cittadini e di adeguati livelli di infrastrutturazione – né da quello ambientale, la minaccia al settore agricolo rappresentata dalla conversione dei terreni più produttivi in aree industriali o in aree abitative sono fenomeni che chiedono anche in Umbria l'apertura di una **nuova fase programmatica per il territorio** che metta al centro le tematiche del consumo del suolo, della cementificazione, degli insediamenti in aree pericolose, partendo da una consapevolezza: la prevenzione rischia di non bastare più e costruire meglio, nel caso del rischio idrogeologico, non serve. Serve una nuova consapevolezza del ruolo della programmazione territoriale che superi la logica del "valore estetico" del territorio a favore di quella del "corretto utilizzo". In quest'ottica, nel corso del 2013, verrà dato nuovo impulso alla redazione del Piano Urbanistico Strategico Territoriale (PUST), lo strumento attraverso cui declinare nei territori le politiche di sviluppo. Esso costituirà il quadro sistematico per il governo del territorio regionale in base al quale, tenendo conto delle caratteristiche, delle vocazioni e delle prospettive di ciascuna area, verranno attuate le scelte per lo sviluppo: concentrando strumenti e risorse, definendo vincoli ed opportunità, individuando priorità e percorsi. Verrà inoltre definitivamente adottato il Piano Paesaggistico Regionale che vedrà la Regione particolarmente impegnata nella definizione della parte relativa alle disposizioni attuative.

Le politiche per il governo del territorio

L'esigenza di una più attenta programmazione dell'uso del territorio è resa ancor più evidente dal ricorrere, anche in Umbria, di fenomeni estremi come quelli che hanno determinato gli **eventi alluvionali che hanno coinvolto i bacini del Paglia-Chiani, Tresa, Nestore e medio Tevere** a novembre 2012. Nel corso del 2013 dovranno essere messi in campo interventi specifici sia per la riparazione dei danni, stimati in oltre 220 milioni di euro, sia per le attività di prevenzione. Il programma delle attività verrà definito nel corso dell'anno, in relazione alle risorse che spetteranno all'Umbria sulla base dello stanziamento previsto dalla Legge di stabilità che assegna alle regioni colpite dagli eventi alluvionali di novembre 2012 – Umbria, Toscana e Liguria - risorse pari a 250 milioni di euro da destinare ad interventi in conto capitale.

Verranno inoltre attuati interventi di manutenzione straordinaria dei corsi d'acqua delle aree interessate da questi eventi alluvionali utilizzando circa 3,5 milioni di euro provenienti dall'Accordo di programma sottoscritto tra Regione e Ministero dell'Ambiente nel 2012.

Sul fronte della **prevenzione**, in particolare degli eventi calamitosi di natura alluvionale, verranno utilizzate le risorse regionali del Fondo di Sviluppo e Coesione (ex FAS) e verrà elaborata la prima parte del **Piano di Gestione del Rischio alluvioni**, strumento indispensabile per completare l'individuazione della pericolosità idraulica del reticolo idrografico regionale, delimitare le aree a diverso livello di rischio e definire le opere di prevenzione.

In termini di emergenze, il 2013 sarà un anno importante anche per la **ricostruzione post-sisma nel marscianese**. Nel corso dell'anno, una volta approvata la legge regionale per la ricostruzione, proseguirà la ricostruzione leggera mentre la cosiddetta ricostruzione pesante riguarderà prioritariamente le unità immobiliari oggetto di ordinanza di sgombero totale e destinate, al momento del sisma, ad abitazione principale o ad attività produttive. Il finanziamento di tali interventi verrà in parte sostenuto con la parziale conferma dell'imposta regionale sulla benzina, di cui si dà conto in maniera più dettagliata nel Capitolo 3 relativo agli indirizzi finanziari per il 2013.

Le azioni in materia di **risorse idriche** in programma per il 2013 faranno prioritariamente riferimento agli stringenti **obiettivi qualitativi** fissati dalla Direttiva comunitaria 2000/60/CE che prevede l'obbligo di conseguire entro il 2015 lo stato di "buono" per tutte le acque superficiali e sotterranee del territorio regionale. Si tratta sostanzialmente di interventi - infrastrutturali e normativi - già programmati la cui attuazione avrà come punto di riferimento principale le risultanze del monitoraggio relativo all'impatto e all'efficacia delle azioni già messe in campo.

Per il primo aspetto, attraverso le risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione, verrà attivata la seconda fase del programma per il completamento e l'ammodernamento del **sistema depurativo-fognario regionale**, finanziato in prima battuta con le risorse del POR FESR 2007-2013.

Dal punto di vista delle norme, nel corso del 2013, verrà **completato il quadro degli strumenti previsti dal Piano di Tutela delle acque** con la predisposizione dei seguenti regolamenti le cui disposizioni, in un'ottica fortemente orientata ai principi della semplificazione amministrativa, dovranno tenere conto da un lato delle modifiche normative intervenute a livello nazionale e dall'altro dei dati provenienti dal monitoraggio alla qualità delle acque nel territorio regionale:

- o *Tutela delle aree di salvaguardia delle acque destinate al consumo umano*, per la definizione delle modalità di perimetrazione delle aree di salvaguardia delle risorse idriche potabili, dei vincoli e delle destinazioni d'uso,

Le politiche per
le risorse idriche

- *Scarichi di acque reflue, domestiche, urbane ed industriali sulle acque superficiali, suolo e pubblica fognatura*, per il mantenimento delle caratteristiche qualitative dei corpi idrici ricettori,
- *Utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento e delle acque provenienti dalle aziende di trasformazione agroalimentari*, per regolare tempi, quantità e modalità dello spandimento al suolo delle sostanze nutritive ed ammendanti contenute negli effluenti e/o nelle acque reflue.

Per quanto riguarda gli **interventi infrastrutturali**, nel corso del 2013 continueranno i lavori attualmente in corso per la realizzazione di **impianti di depurazione** e, soprattutto, prenderà avvio una nuova fase di intervento attraverso l'utilizzo delle risorse già destinate a questo settore nell'ambito del Programma Attuativo regionale del Fondo di Sviluppo e Coesione. La Regione individuerà le aree a maggior criticità – quelle per le quali vi sono procedure di infrazione comunitaria o quelle per le quali si rischia l'apertura di una procedura di infrazione – e procederà alla definizione di un elenco di interventi e alla valutazione delle relative proposte progettuali che dovranno essere presentate dagli enti gestori del servizio idrico.

Un'ulteriore priorità è rappresentata dal tema della **gestione quantitativa delle risorse idriche**, con particolare riferimento all'uso idropotabile. Dal punto di vista infrastrutturale è essenziale nel 2013 ripristinare per intero la capacità d'invaso della Diga di Montedoglio, ricostruendo in tempi brevi le opere di sfioro, e proseguire gli interventi di completamento dello schema acquedottistico regionale, con la realizzazione del nuovo acquedotto della Valnerina e dell'acquedotto relativo al sistema Ternano-Orvietano-Amerino.

Anche le politiche per i **rifiuti** vedranno nel 2013 una sostanziale continuità con quanto avvenuto negli anni passati perché occorre ancora lavorare per conseguire l'obiettivo del 65% di raccolta differenziata fissato dal Piano regionale per la gestione dei rifiuti. Va certamente registrato come, rispetto al Piano stesso che, in termini di produzione di rifiuti, basava le proprie previsioni esclusivamente sul trend di crescita della popolazione e sull'invarianza della produzione pro-capite di rifiuti urbani e assimilati, la **produzione totale** annua di rifiuti urbani in Umbria sia stia **progressivamente riducendo sostanzialmente dal 2008** sia per effetto della crisi economica sia per il positivo impatto della nuova organizzazione del sistema di raccolta. Dal lato della **raccolta differenziata**, invece, si registra una crescita: al **30 settembre 2012** si attestava al **44,5%**, con un incremento del 6,4% rispetto al 2011, in coerenza con il trend di consistente miglioramento registrato negli ultimi due anni. È comunque evidente che l'obiettivo del 65% di raccolta differenziata sarà difficilmente centrato entro il 2013.

Occorrerà concentrarsi sui Comuni in ritardo nel passaggio ai sistemi di raccolta domiciliare, ma anche su quelli che - pur avendo già adottato questo modello - non raggiungono gli obiettivi fissati, chiamandoli a spingere sull'informazione ai cittadini, sul controllo della corretta differenziazione e

Le politiche per i rifiuti

sull'applicazione delle relative sanzioni. Inoltre la Regione continuerà a puntare sul **sistema incentivi/sanzioni** nei confronti dei Comuni, anche valutando l'opportunità di modificare il regime sanzionatorio nella direzione indicata dalle recenti disposizioni nazionali: aumentare il tributo speciale per il conferimento in discarica dei propri rifiuti, applicandolo direttamente a quei Comuni che non conseguano l'obiettivo di raccolta differenziata.

Nel corso del 2013 dovrà inoltre essere finanziata l'ultima annualità del **Programma straordinario** per sostenere i Comuni di dimensioni maggiori nel passaggio ai sistemi di raccolta domiciliare, vincolando l'erogazione dei contributi ai parametri di copertura territoriale già individuati (raccolta "ad intensità" sul 70% della popolazione residente al 30.12.2012 e sul 79% al 30.06.2013).

Nei primi mesi del 2013 saranno infine messi a punto i criteri per l'utilizzo delle risorse del Programma Attuativo regionale del Fondo di Sviluppo e Coesione – circa 10 milioni di euro – con particolare riferimento al **trattamento delle frazioni organiche umide** e dei **rifiuti da spazzamento stradale**. La parte più consistente di queste risorse sarà utilizzata per cofinanziare **impianti di digestione anaerobica** della frazione organica dei rifiuti urbani che ciascun ATI ha previsto di realizzare nel proprio territorio. Impianti che, in aggiunta al recupero di materia, contribuiranno a contenere i costi di trattamento di tale frazione di rifiuto, la cui quantità è destinata a crescere con l'incremento della raccolta differenziata. Si contribuirà inoltre alla realizzazione in località Ponte Rio dell'impianto regionale per il recupero dei rifiuti da spazzamento stradale (sabbia e ghiaie) - oggi interamente conferiti in discarica – che sarà in grado di far fronte al fabbisogno dell'intero territorio regionale.

Più in generale, nell'utilizzare le risorse derivanti dal Fondo di Sviluppo e Coesione si darà priorità agli interventi impiantistici per dotare il sistema regionale delle strutture necessarie a **massimizzare il riuso e il riciclo dei materiali**.

Per quanto riguarda **le politiche per la qualità dell'aria**, il 2013 si caratterizzerà per il completamento delle azioni attivate con la sottoscrizione, nel 2012, dell'Accordo di programma tra Ministero dell'Ambiente e Regione Umbria che ha messo a disposizione risorse complessive per 10 milioni di euro. In particolare, oltre al completamento di infrastrutture di trasporto per mobilità alternativa – sostanzialmente piccole scale mobili - e di interventi di riqualificazione energetica di edifici pubblici di alcuni comuni, sarà realizzato il piano di comunicazione e sensibilizzazione per la riduzione delle emissioni in atmosfera. Il 2013, però, sarà soprattutto l'anno di approvazione del nuovo **Piano regionale della qualità dell'aria**, strumento di analisi e programmazione che, con l'obiettivo di garantire il rispetto dei limiti di emissione dei principali inquinanti, definirà misure di mitigazione e di miglioramento. Le emissioni di polveri fini e di ossidi di azoto sono le principali criticità su cui intervenire, criticità che originano dal traffico veicolare urbano e dal diffuso utilizzo di biomasse per il riscaldamento domestico (le-

Le politiche per
la qualità
dell'aria

gna, pellets) e che pertanto si concentrano nella stagione invernale e nei più significativi agglomerati urbani regionali. Le azioni di risanamento individuate dal Piano si concretizzeranno in misure di incentivazione/disincentivazione e in indirizzi e principi a cui dovranno uniformarsi altri strumenti di pianificazione generali e settoriali (energia, agricoltura, trasporti, urbanistica, edilizia).

Proprio in questo senso, le **politiche per i trasporti** rappresentano uno dei pilastri della sostenibilità ambientale, oltre che uno degli elementi che caratterizzano la vivibilità di un territorio.

Il 2013 sarà un anno centrale per il trasporto pubblico in Umbria, che si caratterizzerà per cambiamenti importanti verso un **diverso modo di concepire questo settore**, con l'avvio di un processo che porterà ad affiancare al tradizionale lavoro sull'offerta di servizi, una crescente attenzione alla domanda – anche inespresa - di trasporto, alle esigenze di chi deve spostarsi sul territorio regionale e alla sostenibilità economica del sistema di offerta.

Le politiche per il trasporto pubblico

Un percorso che, dal punto di vista programmatico, ha preso avvio con l'approvazione della nuova legge regionale di settore (L.R. n. 5/12) e proseguirà con l'approvazione, nel 2013, del nuovo Piano Regionale dei Trasporti e, in coerenza con le previsioni contenute nella nuova legge sul trasporto pubblico regionale e locale, del relativo Piano di Bacino, che verrà predisposto in sinergia con Provincia e ANCI.

L'obiettivo è rivisitare i servizi regionali di trasporto pubblico dal punto di vista dell'integrazione modale e tariffaria ai fini di un efficientamento e di una razionalizzazione capaci di creare economie di scala oggi indispensabili per affrontare la grave crisi che investe già da tempo tale settore. Un nuovo disegno del trasporto pubblico che potrebbe andare a regime già dal 2014. L'efficientamento e la razionalizzazione si basano su analisi mirate e puntuali delle frequentazioni per singola tratta, della composizione del materiale rotabile (numero vagoni per convoglio) valutando il "load factor" tendenziale, cioè il rapporto tra le persone che usano quella tratta ferroviaria e che occupano un posto a sedere e i posti offerti.

Nell'ambito di questa riorganizzazione, il modello scelto assegna un **ruolo centrale ai servizi ferroviari** per i quali si individuano i seguenti obiettivi:

- per i **collegamenti ferroviari extraregionali**: la esplicitazione delle criticità e la formulazione di proposte di miglioramento prioritariamente sulle connessioni con i nodi della rete AV e in particolare con Firenze (per i collegamenti con il Nord Italia) e Roma (per i collegamenti con il Sud Italia);
- per la **rete ferroviaria di interesse regionale** (rete ex FCU): la definizione delle criticità e la formulazione di ipotesi di riorganizzazione, a risorse bloccate, del servizio ferroviario nell'ottica di una spinta integrazione modale ferro-gomma del TPRL;

- per l'**integrazione modale ferro-gomma**: l'elaborazione di possibili scenari individuando nodi di interscambio e stima delle percorrenze soggette a rimodulazione.

La definizione di un **unico programma di esercizio** è lo strumento cardine per il conseguimento di questi obiettivi, perché solo attraverso un programma unico possono essere stabilite regole coerenti ed omogenee su tutto il territorio, eliminare i servizi in sovrapposizione, individuare e realizzare hub in cui gli scambi intermodali siano veramente efficienti e capaci di minimizzare i disagi inevitabilmente arrecati agli utenti dalle rotture di carico tra i diversi vettori.

Una volta completato il quadro programmatico, nel 2013 potranno essere avviate le **procedure per espletare le gare pubbliche** per l'affidamento dei servizi che, nell'unico bacino di traffico, dovranno essere resi in coerenza con i principi sopra messi in evidenza, dovranno essere capaci di rispondere alla domanda di mobilità dei cittadini umbri in modo più puntuale ed innovativo e che dovranno cogliere l'obiettivo – in questa fase prioritario - di raggiungere l'equilibrio tra ricavi da traffico e costi dei servizi.

In coerenza con la consapevolezza del valore economico, ambientale e sociale del trasporto pubblico, nel corso del 2013 verranno anche perseguite azioni per la **promozione dei servizi** attraverso una più puntuale informazione a terra e a bordo dei mezzi, l'avvio delle attività per estendere l'esperienza della bigliettazione unica del bacino perugino anche in ambito regionale. Un elemento essenziale per "facilitare" la fruizione del trasporto pubblico in Umbria e che adesso, con la presenza di due soli vettori - Umbria Mobilità e Trenitalia - può essere realizzata più facilmente, anche dal punto di vista tecnico.

Nell'ottica di **dare più spazio e voce ai fruitori del trasporto pubblico**, verrà costituita la Consulta regionale degli utenti della mobilità - prevista dalla nuova legge regionale sul trasporto pubblico locale – che avrà anche il compito di individuare le problematiche e le possibili soluzioni emergenti nel sistema della mobilità e dei trasporti sul territorio regionale e di formulare proposte rispetto all'organizzazione del sistema del trasporto pubblico regionale e locale. Opportunità di coinvolgimento e di partecipazione in favore di tutti i cittadini potranno essere assicurate attraverso gli **spazi di e-democracy** previsti nell'ambito dell'Alleanza per lo sviluppo dell'Umbria.

In attesa della operatività del nuovo modello di trasporto pubblico, nel corso del 2013 verranno comunque messi in campo interventi di **razionalizzazione ed efficientamento dei servizi ferroviari**:

- per **Trenitalia**: velocizzazione delle tratte eliminando fermate con frequentazioni troppo ridotte. I dati rilevati sulle frequentazioni, inoltre, permetteranno di rimodulare la composizione delle vetture dei convogli ferroviari liberando risorse indispensabili per il mantenimento dell'attuale volume di traffico.

- o per **Umbria Mobilità Ferro** (ex FCU), elaborando un nuovo programma di esercizio, che se pure in via sperimentale e da perfezionare con l'attività di omogeneizzazione degli orari ferro-gomma, dovrà tendere all'equilibrio economico tra i ricavi da traffico ed i costi operativi.

Sul fronte del **trasporto su gomma**, il 2013 sarà un anno particolarmente complesso, sia in relazione alle vicende che interessano Umbria TPL e Mobilità s.p.a. sul piano economico-finanziario, sia perché sarà necessario rivisitare tutti i programmi di esercizio per raggiungere gli obiettivi imposti dalla norma nazionale che disciplina l'accesso al Fondo Nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale.

La Legge di stabilità 2012 ha infatti stabilito che tali risorse saranno ripartite secondo **criteri e modalità** da definire nell'ambito di un apposito DPCM entro il 31/01/2013; in ogni caso tali **criteri** terranno conto del rapporto tra ricavi da traffico e costi dei servizi e avranno l'obiettivo di incentivare regioni ed enti locali a razionalizzare e rendere efficiente la programmazione e la gestione dei servizi stessi mediante:

- a) un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico;
- b) il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi;
- c) la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso, in relazione alla domanda, e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata;
- d) la definizione di livelli occupazionali appropriati;
- e) la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica.

Propedeutica alla ripartizione delle risorse sarà la valutazione degli effetti prodotti dal **Piano di riprogrammazione** che le Regioni sono tenute ad adottare entro il 31 maggio 2013. La riprogrammazione dei servizi di TPL regionale consiste in una **rimodulazione dei servizi a domanda debole** e nella sostituzione delle modalità di trasporto da ritenersi diseconomiche - in relazione al mancato raggiungimento del rapporto tra ricavi da traffico e costi del servizio (35%), al netto dei costi dell'infrastruttura - con quelle più idonee a garantire il servizio nel rispetto dello stesso rapporto tra ricavi e costi.

La riprogrammazione di cui sopra, andando ad incrementare i livelli di efficienza e quindi la sostenibilità dei servizi di trasporto con riferimento ad un più corretto equilibrio tra livelli di prestazioni e risorse disponibili, rappresenta anche un importante passaggio nel **processo di risanamento di Umbria Mobilità**. L'Azienda regionale di trasporto risente infatti pesantemente sia, ed in primo luogo, degli eccessivi ritardi negli adempimenti contrattuali relativi alla commessa nel Comune di Roma (nell'ambito della partnership in Roma Tpl), sia del permanere di un disallineamento tra costi e ricavi nella gestione umbra, che, pur esistente dal momento della fusione ed anche all'epoca rilevato, non è stato d'altra parte - al pari delle problematiche romane - adeguatamente focalizzato ed affrontato.

2.2.3 Il welfare regionale per una crescita più inclusiva

Sono in molti a sostenere che la crisi che stiamo attraversando mette profondamente in discussione il sistema socio-economico occidentale e che per l'Europa questo si traduce, tra le altre cose, nell'impossibilità di continuare a sostenere il modello di welfare che, pur con le diverse specificità, tutti gli Stati dell'Unione hanno nel corso del tempo implementato. D'altro canto, il perseverare nelle politiche di taglio della spesa pubblica e la difficoltà a mettere in campo investimenti per la crescita rischiano di condurci molto rapidamente verso lo smantellamento dello stato sociale per mancanza di risorse. Ma proprio l'acuirsi delle disuguaglianze rappresenta un freno alla competitività di un sistema e dunque il welfare-state è uno dei fattori della competitività di un'economia. Non a caso l'idea di un nuovo modello di crescita - sostenibile ma anche solidale - è al centro delle azioni di Europa 20-20-20 che indica come elementi essenziali di questo nuovo sistema proprio la coesione e l'inclusione sociale e dunque le **politiche di welfare** e - coerentemente - nella prossima fase di programmazione comunitaria, il ruolo del Fondo Sociale Europeo (FSE) nell'area dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà sarà rafforzato anche in termini di dotazioni finanziarie: ogni Stato membro dovrà infatti destinare almeno il 20% della dotazione del FSE ad azioni per l'inclusione sociale.

Quella della sostenibilità e dell'inquadramento tra i fattori di competitività di un territorio sono le sfide del welfare per il prossimo futuro, sfide per l'Italia dove le disuguaglianze tra cittadini, ma anche tra territori, crescono, sfide per l'Umbria chiamata a "difendere" il proprio sistema di welfare - tra i migliori in Italia - in un quadro caratterizzato dalla drastica riduzione delle risorse pubbliche disponibili, dal cambiamento radicale della struttura della società e dall'emergere di nuovi bisogni.

Dal punto di vista delle risorse, il 2013 sarà per il welfare regionale un anno molto difficile: rispetto al 2012 le disponibilità finanziarie saranno dimezzate passando da 29 milioni di euro a 14,5 milioni di euro. Si tratta di una flessione che per la quasi totalità dipende dal taglio dei trasferimenti statali - circa 12 milioni di euro - che determineranno il sostanziale azzeramento del concorso dello Stato al finanziamento del Fondo per la non autosufficienza e del Fondo per le politiche sociali.

Un quadro che delinea il 2013 come un **anno di passaggio** per il welfare, un anno in cui concentrarsi su due priorità:

- lavorare per mantenere sostanzialmente inalterato l'attuale livello di offerta dei servizi - grazie soprattutto alla possibilità di utilizzare economie derivanti dagli anni precedenti;
- lavorare per gettare le basi per la sostenibilità del welfare regionale negli anni che verranno, anni in cui non si prevedono inversioni di tendenze nella disponibilità di risorse statali.

Opportunità dalla nuova programmazione comunitaria

Per quest'ultimo aspetto, è evidente che l'attività del 2013 dovrà concentrarsi con grande attenzione sulle **azioni propedeutiche alla prossima fase di programmazione comunitaria** in relazione alla quale sarà strategico cogliere appieno le opportunità e definire con coerenza gli strumenti, programmando misure e priorità che più possibile colmino il "vuoto" di finanziamenti da parte dello Stato che prevedibilmente caratterizzerà il prossimo futuro. È altresì evidente che occorre un nuovo approccio alle politiche di welfare che superi la logica della mera assistenza economica (unicamente con l'erogazione di risorse) in favore della presa in carico delle persone e delle famiglie attraverso la messa a disposizione di servizi.

A supporto delle priorità individuate, nel corso del 2013 verranno portati a compimento il **Sistema Informativo Sociale (SISO)** - la base dati che consentirà un esame accurato, tempestivo e sistematico del livello, della qualità e della distribuzione della spesa - e il percorso di **accreditamento dei servizi sociali e socio-sanitari**. L'utilizzo coerente e coordinato di questi strumenti consentirà di monitorare l'efficacia della spesa e di definire una cornice chiara nell'ambito della quale valorizzare il contributo del privato sociale nella gestione dei servizi, assicurando livelli di qualità adeguati. Si tratta di supporti indispensabili per una buona programmazione ma, allo stesso tempo, utili anche per interventi di "efficientamento" e di razionalizzazione della spesa già nel 2013, azioni che saranno necessarie per conseguire, nel quadro finanziario già descritto, l'obiettivo del mantenimento dei servizi in essere.

Proprio in quest'ottica, il **Piano operativo per il 2013** delineerà le priorità di intervento anche in una logica più "intersettoriale", coinvolgendo azioni e politiche diverse da quelle strettamente "sociali", convogliando risorse - non solo finanziarie - per definire un quadro di risposte ampie ai bisogni dei cittadini che vadano oltre il classico binomio sociale/sanità e che includano temi come l'istruzione, il lavoro, la formazione, l'abitare, la mobilità.

I minori e i giovani

Per quanto riguarda i **minori**, oltre ad assicurare il mantenimento dell'attuale **sistema di servizi socio-educativi per la prima infanzia** (asili nido e servizi integrativi), dei servizi per i minori fuori famiglia e con famiglie in difficoltà, nel 2013 verrà redatto uno specifico **Piano di tutela e prevenzione sociale** che metta in campo azioni rivolte a bambini e adolescenti vittime di fenomeni di esclusione, maltrattamento e abuso. Allo stesso tempo, attraverso un più forte raccordo con le politiche sanitarie e di istruzione, verrà potenziato il processo di integrazione scolastica, formativa e sociale degli **alunni con disabilità**, attraverso il coordinamento sistematico e funzionale di tutti gli enti interessati (Asl, Comuni, istituzioni scolastiche, Ufficio scolastico regionale,...), con l'obiettivo di spostare l'ottica di intervento dall'erogazione di singole prestazioni a veri e propri percorsi di presa in carico del bambino.

Nel corso del 2013 verrà dedicata particolare attenzione alla sistematizzazione delle **politiche a favore dei giovani**, elaborando uno specifico disegno di legge regionale che preveda l'istituzione di un fondo regionale de-

dicato e predisponendo un **Piano annuale degli interventi** elaborato nell'ambito di un Tavolo interassessorile che integri interventi e risorse in un'ottica di risposta ai bisogni e alle richieste di opportunità che i giovani esprimono.

In quest'ottica può già essere interpretata la pluralità di azioni già previste per il 2013 in favore dei giovani: la valorizzazione dell'esperienza della dimensione del Servizio Civile Volontario, nonostante i drastici tagli al Fondo nazionale, gli interventi per favorire l'inserimento lavorativo dei giovani o la mobilità dei ricercatori - a cui si fa specifico riferimento nel paragrafo precedente - le azioni per "l'abitare".

Questo approccio "intersectoriale" verrà utilizzato anche per la definizione - nel corso del 2013 - del **Piano operativo sull'invecchiamento attivo**. L'obiettivo è sviluppare un sistema unitario di interventi ed azioni, territorialmente equilibrato e per questo sarà costituito un Tavolo interassessorile che integri le diverse politiche e risorse regionali, aprendo il confronto con le Zone sociali e, successivamente con le istituzioni, le forze sociali e il terzo settore.

L'invecchiamento attivo

Un ambito di azione molto rilevante sarà, anche nel 2013, quello relativo alle **famiglie**. Proprio in questo settore, in attuazione di quanto previsto dalla normativa regionale in materia di famiglie, si lavorerà per innovare le modalità di intervento, sostituendo - laddove possibile e più possibile - le erogazioni di denaro con la **possibilità di accedere a prestazioni** derivanti dall'attivazione di protocolli e convenzioni con produttori e distributori di beni e servizi. Verranno inoltre assicurati i servizi a base territoriale, attraverso lo sviluppo di servizi 'di prossimità' per sostenere le famiglie con persone anziane (trasporto, accompagnamento, case accoglienza diurne,...), con persone disabili (centri di accoglienza diurni, vacanze per portatori di handicap, aiuti amministrativi,...), con bambini (scuole estive, aiuto nei compiti scolastici, supporto alle madri dopo il parto,...). Per quanto riguarda invece la possibilità di fruire dei servizi di trasporto pubblico, nel corso del 2013 verrà approvato il regolamento per la definizione di procedure, tempi e modalità di accesso ai contributi per la fruizione delle tessere speciali destinate, prevalentemente, alle persone disabili e alle categorie svantaggiate.

Le famiglie

Il sostegno al **diritto all'abitazione**, che rientra appieno tra le politiche in favore delle famiglie, nel corso del 2013 si concentrerà prioritariamente sul problema degli sfratti, un fenomeno che la crisi sta accentuando in maniera preoccupante anche in Umbria. Nel corso del 2013, in attuazione delle disposizioni della legge 23/2003 - *Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica* - si fisseranno le modalità e criteri affinché l'apposito comitato possa intraprendere le azioni di sostegno delle famiglie che sono oggetto di sfratto per morosità dovuta a cambiamenti repentini della propria situazione economica, quale per esempio la perdita del lavoro.

Le politiche per l'abitare

Allo stesso tempo, per assicurare una maggior equità nelle politiche di sostegno all'abitazione, nel corso del 2013 si lavorerà sui criteri e sulle procedure per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale da locare a canone sociale: introduzione dell'ISEE in luogo del reddito per la verifica dei requisiti soggettivi, riconoscimento dell'anzianità di presenza in posizione utile in graduatoria in occasione di precedenti bandi e nuove procedure amministrative. Per quest'ultimo aspetto, in particolare, verrà introdotta la possibilità di emanazione dei bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale sociale (ERS) a livello di Unioni di Comuni per ottimizzare l'utilizzo del patrimonio e semplificare gli iter.

Verranno inoltre riattivate le convenzioni con GEPAFIN e le Banche aderenti per la concessione di appositi mutui assistiti da garanzia per l'acquisto della prima casa da parte di famiglie che, diversamente, non potrebbero essere supportate dal sistema creditizio.

Per dare una risposta concreta al fabbisogno abitativo, nel corso del 2013, verranno emanati bandi per l'**acquisto della prima casa** per le giovani coppie, per i single e per le famiglie monoparentali con figli. Verranno inoltre attivate iniziative di sostegno all'affitto, della durata di tre anni, a favore di giovani coppie e assicurato sostegno in favore degli operatori proprietari di interi immobili non utilizzati (invenduto) affinché li cedano in locazione a canone concordato, nel tentativo di contribuire a superare il "controsenso" del fenomeno sempre più diffuso di *"case senza inquilini e inquilini senza casa"*.

Il diritto all'abitare va garantito non soltanto "assicurando un tetto", ma anche lavorando per la qualità del vivere, in particolare per i cittadini disabili. Ad oggi le richieste per interventi per l'**abbattimento delle barriere architettoniche in edifici privati** sono circa 1.350, che corrispondono ad un fabbisogno finanziario di 5,9 milioni di euro. Nel corso del 2013 occorrerà lavorare per avviare un processo che consenta di rispondere concretamente, anche se solo parzialmente, a tali richieste.

La non autosufficienza

Gli interventi a favore dell'area della **non autosufficienza** verranno definiti nell'ambito del nuovo Programma regionale (PRINA 2012-2014) in cui, nella logica della piena integrazione socio-sanitaria verrà data priorità di finanziamento alle seguenti azioni:

- assistenza domiciliare socio-riabilitativa per minori con disabilità;
- assistenza tutelare a domicilio della persona non autosufficiente;
- implementazione della semi-residenzialità per le persone anziane malate di Alzheimer e per i minori malati affetti da disturbi dello spettro autistico.

2.3 La Riforma del sistema sanitario regionale

La capacità del Servizio Sanitario Regionale di continuare a fornire ai cittadini risposte eque ed efficienti è sottoposta oggi a nuove e più complesse

sfide, generate dall'evoluzione del quadro demografico ed epidemiologico e dalla progressiva diminuzione delle risorse disponibili. Elementi questi che spingono l'Umbria a ripensare in maniera sostanziale sia il modello organizzativo del Servizio Sanitario Regionale, sia le modalità di erogazione delle prestazioni e degli interventi sanitari e socio-sanitari, cercando di migliorare ulteriormente l'appropriatezza dei servizi e delle prestazioni.

La riforma approvata nel 2012 ha individuato misure di razionalizzazione e sviluppo organizzativo che garantiscano la stabilità dei conti, evitino forme di "razionamento" delle prestazioni, di ridimensionamento dei livelli di assistenza. Un **nuovo modello assistenziale** che la Regione intende mantenere comunque **universalistico**, capace cioè di garantire i livelli essenziali di assistenza e quelli aggiuntivi previsti dalla normativa regionale a tutta la popolazione residente, senza distinzioni di genere, età, reddito, lavoro.

La riforma si compone di due atti, la deliberazione 970 approvata dalla Giunta Regionale il 30 luglio 2012 riguardante le misure di riordino dei servizi del Servizio Sanitario Regionale e la Legge Regionale n. 18 del 12.11.2012, e si sviluppa attorno alle seguenti aree di intervento:

1. forte valorizzazione delle attività di prevenzione, inserite in modo continuativo nella normale programmazione dell'assistenza territoriale;
2. una rete territoriale più forte, nella quale sono potenziate le componenti di base, specialistiche di residenzialità e domiciliarità;
3. una rete ospedaliera orientata alla medio-intensità di cura i cui ospedali sono accorpati in un unico presidio e in cui il sistema di emergenza-urgenza è riorganizzato in presidi ospedalieri autonomi;
4. il rafforzamento della governance regionale attraverso la previsione di:
 - o nucleo tecnico per controllo di gestione e controllo di qualità;
 - o organismo tecnico di valutazione delle performance dei Direttori Generali e del Sistema Sanitario Regionale;
 - o osservatorio epidemiologico regionale;
 - o modifica del modello di finanziamento delle aziende del Servizio Sanitario Regionale attraverso l'introduzione del criterio dei fabbisogni e costi standard e rafforzamento del rapporto tra le Aziende territoriali, le Aziende Ospedaliere e le Aziende Ospedaliere-Universitarie, attraverso il governo unitario da parte della Regione;
5. il rafforzamento del ruolo dei Comuni nelle funzioni di programmazione e valutazione del sistema sanitario regionale;
6. il riconoscimento e la promozione delle più ampie forme di concertazione e partenariato istituzionale e sociale sulle proposte di atti di pianificazione e programmazione regionale e coinvolgimento delle associazioni dei consumatori e utenti e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale - per aumentare il livello di partecipazione - nella prospettiva dell'empowerment del cittadino.

La nuova sanità dell'Umbria...

In estrema sintesi, il disegno di "riforma" definito dalla Regione è articolato su tre cardini: il riassetto istituzionale, il riordino e la razionalizzazione organizzativa dei servizi, i provvedimenti di "spending review", questi ultimi in dettaglio sono illustrati nel *Capitolo 3*.

Si tratta nel complesso di un disegno molto articolato, la cui attuazione prenderà avvio nel corso del 2013 – periodo in cui si lavorerà contemporaneamente su più fronti – e che verrà portato pienamente a compimento in un arco di tempo più ampio, che di certo travalicherà i prossimi dodici mesi.

Nodo fondamentale del **riassetto istituzionale** sono la riorganizzazione delle attuali quattro Aziende territoriali in due USL e la definizione di modalità innovative nel rapporto tra Regione e Università degli Studi di Perugia, con particolare riferimento all'integrazione del servizio sanitario con le funzioni di didattica e ricerca della Facoltà di Medicina, in un quadro coerente con le disposizioni del Dlgs. 517/1999.

Da questo punto di vista, le attività da porre in essere saranno finalizzate a:

1. **istituzione delle nuove Aziende Unità Sanitarie Locali** (art. 60):

Definite le sedi legali e nominati i Direttori Generali delle nuove aziende Unità Sanitarie Locali, a decorrere dall'1 gennaio 2013, le stesse subentrano in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi - compresi quelli inerenti i rapporti di lavoro - con contestuale assunzione dei diritti ed obblighi derivanti e con la prosecuzione di tutti i rapporti preesistenti, compresi quelli di natura processuale. La Legge individua nell'**organizzazione dipartimentale** il modello ordinario di gestione operativa delle attività delle aziende sanitarie regionali, in particolare per le funzioni ospedaliere. Viene inoltre confermato il **ruolo del Distretto** quale articolazione territoriale delle Aziende USL e fulcro per il governo della domanda assistenziale e per l'integrazione socio-sanitaria. La LR 18/2012 conferma l'assetto dei Dipartimenti di Prevenzione quali strutture operative delle USL - funzionalmente collocate nel Distretto - deputate alla erogazione delle prestazioni proprie del livello di assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro. L'assetto organizzativo resta quello già delineato nelle *Linee di indirizzo sul riordino dei Dipartimenti di Prevenzione* approvate dalla Giunta regionale con deliberazione n. 101 del 6 febbraio 2012.

2. **istituzione delle nuove Aziende Ospedaliero-Universitarie** (art. 9).

La costituzione delle nuove Aziende Ospedaliero-Universitarie di Perugia e di Terni, la loro attivazione, l'organizzazione e il funzionamento saranno regolamentate da appositi Protocolli d'Intesa tra la Regione e l'Università degli Studi di Perugia. Specifici protocolli attuativi sottoscritti dai Direttori Generali delle Aziende ed il Rettore dell'Università degli Studi di Perugia disciplineranno l'atto aziendale, il regolamento di organizzazione e funzionamento delle aziende Ospedaliero-Universitarie, nonché la ripartizione paritetica dei risultati economici della gestione, come risultante da bilancio consuntivo annuale.

...in termini di assetti

3. soppressione dell'Agenzia Umbria Sanità (art. 59).

Gli organi dell'AUS continueranno ad esercitare le proprie funzioni fino all'adozione del bilancio di esercizio per l'anno 2012 e comunque non oltre il 30 aprile 2013. Alla decadenza degli organi (Direttore AUS e Comitato di Direzione) subentrerà il Commissario liquidatore nominato con Decreto del Presidente della Giunta Regionale.

Resta confermata la necessità di costituire la **Centrale di committenza regionale** che peraltro, sensi dell'art. 15 della legge 135/2012 (Spending review) costituisce "*adempimento ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo al Servizio Sanitario Nazionale*". Questa struttura dovrà garantire, a partire dal 2013, la centralizzazione degli acquisti di beni, servizi e tecnologie per le aziende del Servizio sanitario regionale, la gestione delle azioni per la valorizzazione e lo sviluppo del patrimonio sanitario, la realizzazione del progetto di ottimizzazione della logistica, che ha preso avvio con Deliberazione della Giunta regionale n. 1584/11, a partire dalla realizzazione del magazzino farmaceutico ed economale unico regionale. L'esperienza di altre Regioni indica che la centralizzazione dell'analisi dei fabbisogni e delle procedure di acquisizione di beni, servizi e tecnologie - se congiunta con una gestione accentrata delle scorte - rappresenta uno strumento per il conseguimento di economie nella fase di aggiudicazione ma anche come una potente modalità di ri-orientamento nell'utilizzo di apparecchiature e prodotti, in una prospettiva di analisi e revisione permanente della spesa. Proprio a questi fini andrà realizzata un'attenta attività di monitoraggio e manutenzione di alcune particolari tipologie di forniture, attraverso la realizzazione di data-base regionali e il ricorso sistematico a metodologie di Technology Assessment, nonché la realizzazione di un'unica anagrafe regionale dei farmaci e dei dispositivi medici.

Le direttive principali delle **misure di riordino e razionalizzazione organizzativa dei servizi** si articoleranno sulle seguenti tematiche:

1. **Medicina di territorio** (prevenzione e assistenza distrettuale):

a fronte dell'aumento delle cronicità, il processo di riordino e razionalizzazione dei servizi della prevenzione e di quelli distrettuali è ispirato all'efficientamento del sistema, con il superamento della eccessiva frammentarietà e capillarizzazione degli interventi, per fornire maggiore continuità e qualità degli stessi (razionalizzazione e non razionamento del sistema).

a) sul **versante della prevenzione** si dovrà procedere alla:

- o riprogettazione dell'offerta vaccinale per raggiungere gli standard previsti dal Piano di prevenzione vaccinale;
- o evoluzione tecnologica degli screening e nuovo modello organizzativo con l'accorpamento dell'attività di patologia clinica e diagnostica istologica (laboratorio unico), che consentirà di avere economie di scala e un miglioramento della qualità delle risposte;
- o accorpamento delle commissioni di invalidità civile ed handicap.

...e di organizzazione di servizi

- b) sul versante dell'**assistenza distrettuale** si procederà alla:
- conferma della centralità del distretto e della sua articolazione in Centri di salute nell'assicurare continuità assistenziale, spingendo sull'integrazione ospedale-territorio per ottimizzare l'utilizzo delle risorse e semplificare i percorsi di accesso alle cure domiciliari, ai percorsi domiciliari terapeutici assistenziali (PDTA) e alle Dimissioni Protette;
 - sperimentazione di nuovi modelli organizzativi: "Casa della Salute";
 - valorizzazione della medicina generalista, riaffermandone la centralità nella governance clinica. Sarà stipulato un nuovo Accordo Integrativo Regionale con obiettivi di salute nell'area della prevenzione, della medicina di iniziativa e dell'appropriatezza degli interventi e che tenga conto dell'evoluzione del modello professionale verso lo sviluppo di forme associative: AFT (Aggregazioni Funzionali Territoriali) o UCCP (Unità Complesse di Cure Primarie). Il servizio di Continuità Assistenziale (ex Guardia Medica) sarà riorganizzato ridefinendo il rapporto tra medici e assistiti – da portare a 1/5.000 e comunque non inferiore a 1/4.000 - e prevedendo la stretta correlazione dei punti di erogazione del servizio con le postazioni del 118 integrare l'assistenza primaria;
 - sviluppo dei presidi territoriali per le cure intermedie procedendo al potenziamento dell'offerta assistenziale (dagli attuali 125 a 400 posti letto) - destinata a pazienti non così gravi da essere ospedalizzati, ma troppo gravi per essere gestiti a domicilio - presso le residenze sanitarie assistite, ovvero strutture con degenza a ciclo continuativo, a prevalente assistenza infermieristica e governance clinica del medico di medicina generale. A tal fine occorrerà provvedere – nel nuovo assetto della rete ospedaliera - alla riconversione delle funzioni di alcuni reparti di area medica;
 - sviluppo del CUP regionale per contenere ulteriormente le liste di attesa. Sarà ampliato il numero di prestazioni specialistiche da sottoporre a prioritizzazione attraverso i cosiddetti RAO (Raggruppamenti Omogenei di Attesa). A tal fine verrà costituita una task-force, di composizione regionale e aziendale, che coordini l'implementazione dell'intero sistema regionale di governo delle liste di attesa.

2. Integrazione della rete ospedaliera

La rivisitazione del sistema di assistenza territoriale rende possibile la riorganizzazione della rete ospedaliera verso obiettivi di appropriatezza ed integrazione. Si procederà su 5 direttrici fondamentali: sistema emergenza-urgenza, alte specialità, chirurgie generali e specialistiche, medicine e punti nascita.

- a) la riorganizzazione del sistema urgenza-emergenza, a partire dalla centrale operativa unica del 118, dovrà assicurare una governance unitaria del sistema attraverso:

- riorganizzazione dei dipartimenti di emergenza-urgenza ed i presidi dell'emergenza in 4 grandi poli: Alta Umbria (*Città di Castello/Gubbio-Gualdo Tadino*), Perugia, Foligno-Spoleto, Terni (*con collegamento anche con l'Ospedale di Orvieto*) per le patologie tempo-dipendenti (infarto, ictus e politrauma);
 - riorganizzazione postazioni del 118: il numero di postazioni sarà definito sulla base degli accordi tra le Aziende e comunità locali, ridesegnando un assetto che coniughi sicurezza e controllo dei costi;
 - ridefinizione delle regole del trasporto sanitario primario e secondario.
- b) la riconfigurazione, su scala regionale, delle alte specialità chirurgiche - Neurochirurgia, Chirurgia toracica e Cardiochirurgia - garantendo la costituzione di dipartimenti unici interaziendali tra i presidi ospedalieri di Perugia e Terni chiamati ad evolvere verso un modello integrato di Azienda ospedaliera, in grado di coniugare le esigenze didattiche e di ricerca con la qualità assistenziale dei servizi ospedalieri.
- la Neurochirurgia è un sistema maturo per la capacità di soddisfacimento della domanda assistenziale, sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo. L'evoluzione del sistema dovrà muoversi sulle seguenti direttrici:
 - consolidamento dei risultati raggiunti prevedendo uno sviluppo differenziato di qualificazione professionale fra le due sedi;
 - elaborazione di protocolli di integrazione funzionale ed organizzativa fra le due strutture con definizione dei modelli di operatività fra le due sedi e possibile interscambio di professionisti;
 - elaborazione di protocolli di integrazione funzionale fra le due strutture ed il sistema regionale dell'emergenza-urgenza;
 - perseguimento di livelli di eccellenza nazionale ed internazionale sul piano assistenziale e su quello della ricerca.
 - la Cardiochirurgia e la Chirurgia toracica dovranno uniformarsi verso una struttura unica interaziendale per rafforzare la capacità attrattiva extraregionale della Cardiochirurgia ternana e realizzare un modello integrato con quella di Perugia, che dovrà contenere i fenomeni di mobilità sanitaria extraregionale dai territori dell'alta Umbria.
- c) L'evoluzione delle UO di medicina generale attraverso la differenziazione dei livelli assistenziali e prevedendo anche l'implementazione di forme alternative al ricovero (conversione dei day hospital diagnostici in day service), nonché riconversione di strutture a degenza per acuti in strutture intermedie. La tendenza, sia pure non come misura immediatamente operativa, dovrà essere quella di convertire parte delle strutture di medicina per l'attivazione di posti letto in residenze sanitarie assistite al fine di ridurre i ricoveri ospedalieri inappropriati.

- d) Le Chirurgie generali e specialistiche dovranno prevedere l'evoluzione, almeno parziale, delle Unità operative di chirurgia generale verso attività di week surgery, mentre le strutture chirurgiche specialistiche dovranno essere riqualificate per aggredire i fenomeni di mobilità sanitaria passiva, attraverso l'introduzione di due concetti fondamentali: "l'interscambio di professionisti" ed "i pool itineranti di professionisti". Uno dei settori in cui è più consistente il fenomeno migratorio dei pazienti verso realtà extraregionali è quello della chirurgia ortopedica su cui si interverrà implementando l'offerta nel territorio del perugino attraverso il potenziamento delle strutture operative.
- e) Il ridisegno della rete dei punti nascita verrà posto in essere in maniera graduale attraverso la riduzione di 2-3 punti nascita secondo i seguenti criteri:
- volumi storici di attività;
 - flussi attuali dell'utenza;
 - localizzazione geografica, tenendo in considerazione le principali direttrici delle vie di comunicazione;
 - requisiti minimi di organizzazione in base agli standard di sicurezza.

3. *Gli indirizzi di programmazione finanziaria*

Alla luce delle numerose e pesanti manovre di contenimento della spesa dei governi nazionali, illustrate nel *Capitolo 1*, il quadro delle risorse finanziarie regionali si presenta preoccupante ed estremamente peggiorativo rispetto al passato; il necessario risanamento della finanza pubblica italiana si è scaricato e si scarica in modo particolarmente pesante sulle disponibilità finanziarie delle Regioni. La necessità di rientro dai disavanzi pubblici comporta quindi manovre di per sé deprimenti le attività produttive che si assommano alla crisi economica.

In questo contesto è sempre più difficile non solo reperire risorse per finanziare investimenti e interventi finalizzati allo sviluppo, ma anche per garantire le “normali” attività e servizi presenti nel territorio. A livello locale e territoriale è dunque sempre più urgente un’azione di recupero di efficienza ed efficacia nella politica di allocazione delle risorse; uno sforzo che l’Umbria ha già intrapreso, e che va ulteriormente rafforzato recuperando, per quanto possibile, ulteriori margini di manovra all’interno della struttura del bilancio regionale, peraltro caratterizzato da forti elementi di rigidità. Tenendo però conto che nessun recupero di efficienza potrà comunque compensare il pesante taglio di risorse a cui la Regione Umbria è chiamata a far fronte e che oltretutto diversi provvedimenti normativi e proposte di riforma istituzionale sembrano prospettare **una riduzione del grado di autonomia dei livelli regionali**.

Come già detto in altre parti del Documento annuale di programmazione, diventa ineludibile aprire una riflessione sul complessivo **ruolo della Regione in termini di servizi offerti alla collettività**; si tratta di una sfida impegnativa e del tutto nuova per le comunità locali, nella quale va riaffermata la necessità di **rilanciare il ruolo della programmazione regionale** in un’ottica integrata, senza separatezze, in cui la **spending review** venga recuperata nella sua accezione più autentica di “analisi” della spesa e dell’operatività regionale e, conseguentemente, di “valutazione” dell’efficienza e dell’efficacia degli interventi posti in atto. Si tratta in tal senso di rafforzare, riorientare e integrare una serie di attività e di funzioni in buona parte già presenti e già esercitate dall’amministrazione regionale, inquadrandole però in un contesto unitario.

Un traguardo di medio periodo, su cui però occorrerà muoversi subito, anche considerando che il 2013 sarà l’anno di elaborazione della programmazione di coesione 2014-2020 e dunque l’anno in cui si giocherà la delicata partita della programmazione di gran parte delle risorse di cui la Regione disporrà per orientare lo sviluppo economico e sociale dell’Umbria.

3.1 Il quadro tendenziale di riferimento della finanza regionale

Il quadro finanziario **pluriennale di riferimento tendenziale** (quindi, in assenza di interventi correttivi in base agli indirizzi di programmazione economica e finanziaria) illustrato di seguito è costruito tenendo conto:

- degli effetti, in termini di minori risorse disponibili per le politiche settoriali regionali, delle manovre del governo nazionale sulla finanza regionale illustrati nel *Paragrafo 1.3*;
- della proiezione delle entrate regionali in base ad andamenti storici, a prevedibili sviluppi della legislazione vigente (inclusa lotta all'evasione) e al proseguimento delle politiche di valorizzazione del patrimonio;
- dell'azzeramento del ricorso al mercato in base al DI 201/11;
- della stabilizzazione delle spese di personale e di funzionamento sui livelli del 2012;
- delle risorse disponibili per il Sistema sanitario regionale in base alla legislazione vigente.

Le grandezze finanziarie sono rappresentate nella Tabella n.8 al netto dell'avanzo finanziario vincolato presunto, delle partite di giro, delle operazioni a carattere straordinario ed eccezionale, nonché di quelle creditizie e senza tenere in conto le disposizioni del DI 95/12 che, come detto, per l'Umbria significa ulteriori tagli di circa **16** milioni già nel 2012 e di **23** a partire dal 2013, risorse per le quali va trovata adeguata copertura finanziaria.

Emerge con chiarezza l'effetto dei **tagli operati** dalle disposizioni statali di contenimento della spesa, a partire dal significativo ridimensionamento delle risorse provenienti dal decreto legge 78/2010 (risorse ex Bassanini) fino alla legge di stabilità 2013 che, come illustrato nel capitolo 1, opera un ulteriore taglio ai bilanci regionali a causa dell'introduzione del nuovo fondo per il trasporto pubblico locale: la voce "**altre entrate**" passa infatti da 136 milioni del 2010 a 27,6 nel 2012 e 11,16 nel 2013 e 2014 (nel 2011 tale effetto è stato in parte compensato mediante utilizzo, in via straordinaria, di reiscrizioni facenti parte dell'avanzo di amministrazione).

A tali riduzioni, nel 2012, si è fatto fronte attraverso:

- razionalizzazione e contenimento delle spese generali per personale, funzionamento, Consiglio regionale e rimborso prestiti;
- razionalizzazione degli interventi settoriali.

Le disposizioni della legge di stabilità 2012 che **riduce** la **capacità di indebitamento** delle Regioni dal 25 al 20% delle proprie entrate hanno invece determinato già a partire dal 2012 l'azzeramento della voce "**ricorso al mercato**". Con l'abbassamento della capacità di indebitamento, infatti, la Regione Umbria non potrà più prevedere, per il prossimo triennio, il ricorso a mutui/prestiti per il finanziamento di nuovi investimenti.

Tabella 8 - Quadro riepilogativo delle entrate e delle spese 2010-2014 – TENDENZIALE (Valori espressi in milioni di euro)

	2010	2011	2012 iniz.	2013 iniz.	2014 iniz.
Totale generale entrate	2.248,31	2.211,75	2.212,12	2.193,01	1.971,70
Entrate a libera destinazione	411,38	378,88	314,50	223,86	219,57
<i>Tributi propri</i>	205,84	204,69	215,28	208,68	204,39
<i>Compartecipazione tributi erariali</i>	69,57	72,12	71,62	4,02	4,02
<i>Altre entrate</i>	135,97	102,07	27,60	11,16	11,16
Entrate per TPL			27,00	100,82	100,82
Ricorso al mercato	58,00	53,50	0,00	0,00	0,00
Entrate a destinazione vincolata	1.778,93	1.779,37	1.870,62	1.868,33	1.651,31
<i>Sanità</i>	1.543,29	1.565,07	1.598,26	1.596,38	1.596,38
<i>Altri settori</i>	235,64	214,30	272,36	271,95	54,93
Totale generale spese	2.248,31	2.211,75	2.212,12	2.193,01	1.971,70
Spese a libera destinazione	311,12	276,37	249,67	223,86	219,57
<i>Personale</i>	71,27	68,00	66,96	66,16	66,06
<i>Spese di funzionamento</i>	15,79	11,98	13,28	12,57	12,57
<i>Spese Consiglio</i>	22,28	21,04	20,50	20,29	20,29
<i>Spese operative (finanziate con entrate proprie)</i>	158,12	125,71	99,74	56,66	58,53
<i>Spese per rimborso prestiti (*)</i>	37,25	35,00	34,75	58,21	56,46
<i>Altre</i>	6,41	14,64	14,44	9,97	5,66
Spese per trasporti pubblici locali	100,26	102,51	91,83	100,82	100,82
Spese con indebitamento	58,00	53,50	0,00	0,00	0,00
Spese con vincolo	1.778,93	1.779,37	1.870,62	1.868,33	1.651,31
<i>Spesa sanitaria</i>	1.543,29	1.565,07	1.598,26	1.596,38	1.596,38
<i>Altre vincolate</i>	235,64	214,30	272,36	271,95	54,93

(*) Nella valutazione occorre tenere conto che mentre gli anni 2010-2012 sono valori assestati di bilancio, dal 2013 il dato 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

La riforma del TPL, però, come illustrato nel *capitolo 1*, rimette in discussione anche le autorizzazioni degli interventi, finanziati con ricorso all'indebitamento, già autorizzati nei passati esercizi, con ripercussioni negative sulla sostenibilità finanziaria degli stessi.

Le **spese per i trasporti pubblici locali** sono quelle connesse al finanziamento dei servizi sia su gomma che su ferro, in linea con le disposizioni della citata legge di stabilità 2013. Si riconfermano le perplessità e le implicazioni negative sul bilancio regionale, più sopra ampiamente illustrate, che "significano" una ulteriore "erosione" di risorse regionali a scapito di tutti gli altri settori regionali.

Nella voce **altre spese** è ricompreso anche il cofinanziamento regionale agli interventi di ricostruzione del Marscianese, finanziati con il gettito dell'imposta regionale sulla benzina istituita per l'anno 2012 e riconfermata, anche se in misura ridotta nel 2013.

Da quadro tendenziale emerge dunque, in estrema sintesi che:

- le entrate relative ai tributi propri regionali sono in una situazione di sostanziale **"stallo"**, stante l'invarianza della pressione fiscale regionale e in alcuni casi (vedi tassa auto) presentano andamenti decrescenti e ciò potrebbe determinare la necessità di una correzione delle stime effettuate;
- le entrate da partecipazioni su tributi erariali (accisa benzina e gasolio), invece, vengono "azzerate" a causa della loro soppressione operata dalla legge di stabilità 2013 determinando così un consistente calo del totale delle entrate a libera destinazione;
- le altre entrate, principalmente derivanti da trasferimenti statali, subiscono, dal 2010 al 2014, una **diminuzione** di circa **120 milioni** di euro (da 135,9 a 11,6) per effetto principalmente della manovra del decreto legge n. 78/2010;
- le disposizioni della *"spending review"* comportano una **ulteriore diminuzione** di risorse, senza considerare la sanità, quantificabili in **16 milioni** per il 2012 e **23** a partire dal 2013, che necessitano di adeguata copertura finanziaria;
- il ricorso al mercato (**indebitamento**) non sarà più possibile a partire dal 2012 (circa **46 milioni**) a causa del blocco determinato dalla legge di stabilità 2012;
- la necessità di ricorrere alla contrazione dei mutui/prestiti autorizzati comporta l'impossibilità di utilizzare, a differenza di come fatto per il passato, gli accantonamenti per il pagamento del debito, aggravando ulteriormente il **grado di rigidità** del bilancio (si tratta di un ammontare di risorse, stimabili in circa 23 milioni di euro che non potranno essere rimesse "in circolo");
- l'assestamento di bilancio 2012 ha "prosciugato" i residui spazi di manovra, stante l'obbligatorio utilizzo, in quella sede, di alcuni accantonamenti e riserve prodotti dai bilanci precedenti.

Le diverse misure approvate dal Governo per la riduzione della spesa pubblica contengono numerosi interventi che hanno un impatto considerevole per **l'equilibrio del settore sanitario**, nonché specifiche misure di governo per la spesa farmaceutica.

Anche se esse non dovrebbero comportare "varianza dei servizi per i cittadini", risultano ispirate da una logica prevalentemente "finanziaria" e sono basate su tagli di risorse di carattere lineare, che rischiano invece di mettere a repentaglio la sostenibilità dello stesso Servizio Sanitario Nazionale e conseguentemente l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza.

La direzione di questi recenti interventi nazionali è in gran parte anche condivisibile, ma impone misure indistinte a tutte le Regioni, penalizzando quelle più avanzate; inoltre non interviene sulla qualità della spesa, rischiando di spostare semplicemente i costi dal bilancio pubblico alle entrate dei cittadini e di influire negativamente su qualità/quantità dei servizi garantiti.

La sostenibilità
del sistema
sanitario
regionale

Il complesso delle manovre produce, nell'anno 2013, **una forte contrazione del finanziamento corrente destinato al Servizio Sanitario Nazionale** la cui riduzione viene stimata in circa 1 miliardo e corrisponde a quasi il -1%. Anche per l'Umbria, che in questi anni ha garantito ai propri cittadini l'erogazione di prestazioni di qualità in una cornice di corretto utilizzo delle risorse, tali manovre hanno determinato e determinano **la necessità di un ripensamento della propria organizzazione e delle modalità di erogazione dei servizi**, a partire dalla riforma del sistema sanitario regionale appena varata, poiché qualunque strategia che voglia garantire, in condizioni di riduzione delle risorse disponibili, il mantenimento dei livelli di assistenza si deve basare su ulteriori azioni di razionalizzazione, su un riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo, su una revisione dei modelli produttivi.

Dall'analisi del quadro tendenziale delle risorse finanziarie regionali, emerge anche l'**alto grado di rigidità** del bilancio regionale, essendo circa l'85% di esse soggetta a "vincolo di destinazione" o comunque non fungibile rispetto ad obiettivi e funzioni alle quali sono destinate. Si tratta della spesa sanitaria, che assorbe buona parte delle risorse del bilancio regionale, e dell'aggregato "altre vincolate" (dove sono ricompresi fino al 2013 i fondi relativi alla realizzazione dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea).

La forte rigidità
del bilancio
regionale

Tabella 9 - Quadro riepilogativo delle spese a "libera destinazione", spese per trasporti e finanziate con mutui 2010-2014 – TENDENZIALE.

Valori espressi in milioni di euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Spese di natura "obbligatoria"	148,79	145,72	148,69	166,03	159,88
<i>Spese personale</i>	71,27	68,00	66,96	66,16	66,06
<i>Spese di funzionamento</i>	15,79	11,98	13,28	12,57	12,57
<i>Spese Consiglio regionale</i>	22,28	21,04	20,50	20,29	20,29
<i>Spese per rimborso prestiti</i>	37,25	35,00	34,75	58,21	56,46
<i>Fiscalità</i>	2,20	9,70	5,20	4,50	4,50
<i>Terremoto</i>	0,00	0,00	8,00	4,30	0,00
Spese di bassa discrezionalità	162,47	160,95	93,07	101,99	101,98
<i>Spese Trasporti</i>	100,26	102,51	91,83	100,82	100,82
<i>Spese finanziate con mutui</i>	58,00	53,50	0,00	0,00	0,00
<i>Altre</i>	4,22	4,94	1,24	1,17	1,16
Spese di media/alta discrezionalità	158,12	125,71	99,74	56,66	58,53
<i>Interventi di settore</i>	158,12	125,71	99,74	56,66	58,53
Totale	469,38	432,38	341,50	324,68	320,39

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

Le risorse da considerarsi "libere" ammontano, per il 2012, a circa 341 milioni di euro (324 per il 2013 e 320 per il 2014), rappresentando, quindi una flessibilità di circa il 15% del totale delle risorse.

I margini in realtà **risultano anche più ristretti** se si tiene conto che, in particolare nel 2012:

- circa 148 si riferiscono a spese di natura "obbligatoria" (o comunque di difficile contrazione) e su cui la Regione ha un margine di discrezionalità quasi nullo - almeno nell'immediato - in quanto dipendenti per lo più da contratti e/o convenzioni. Tali spese nel 2013 e 2014 subiscono un incremento per effetto essenzialmente del maggior onere stimato per mutui e prestiti che entreranno in ammortamento in detti esercizi;
- circa 93 milioni (102 nel 2013 e 2014) si riferiscono a spese dove la discrezionalità è molto bassa, fra cui sono ricomprese le spese per i contratti di servizio del Trasporto Pubblico Locale;
- circa 99,7 milioni (56,66 nel 2013 e 58,53 nel 2014) comprendono quelle risorse dove, invece, i margini di manovra sono leggermente più ampi.

Le risorse "libere"
del bilancio
regionale

Le **spese di bassa discrezionalità** sono suddivise in Fondi di riserva e spese per il trasporto pubblico locale derivanti dai contratti di servizio.

Le spese di **media/alta discrezionalità** riguardano interventi settoriali specifici (previsti cioè dalle varie leggi regionali nei settori relativi a commercio, agricoltura, turismo, sociale, scuola, sport, ecc.) e altri interventi relativi al sostegno del sistema endoregionale, nonché ad enti locali per funzioni associate.

3.2 Indirizzi per la manovra economico-finanziaria regionale

Le risorse a disposizione del bilancio regionale, per effetto principalmente delle manovre statali, **sono diminuite in maniera determinante**; mentre nel 2011 e, per alcuni aspetti, anche nel 2012, è stato possibile tamponare alcuni di questi effetti, anche con l'utilizzo di entrate una tantum non più ripetibili, gli esercizi 2013 e successivi "sconteranno" per intero la precaria situazione finanziaria. Tutti i settori di spesa vengono fortemente colpiti e ciò nonostante una continua e attenta politica di contenimento e razionalizzazione che ha consentito, comunque, di raggiungere significativi risparmi sia sulle spese per il personale regionale che su quelle per il funzionamento.

Ciò anche per l'impatto derivante dalle disposizioni della legge di stabilità 2013 relative alla "riforma" operata sul sistema di finanziamento del trasporto pubblico (gomma e ferro) che, di fatto, sottrae risorse dagli altri settori.

Al di là quindi di un ammontare di risorse residue non ancora programmate provenienti da annualità precedenti, questo scenario rende **impossibile assicurare lo stesso livello di risorse dell'esercizio precedente nei vari settori di competenza regionale.**

Si tratta di una questione generale, che riguarda gran parte dell'operatività regionale che basa la sua azione su risorse proprie o sui trasferimenti statali.

Per quanto riguarda gli interventi per lo sviluppo economico e dei diversi settori produttivi, le politiche per il lavoro e alcuni interventi in materia di ambiente, un sostegno alle politiche di sviluppo regionali viene dalla disponibilità di altre risorse quali, in particolare, quelle dei **fondi dell'Unione europea** (Feadr, Fesr, Fse) e quelle della **politica di coesione nazionale** (FSC, ex FAS), oltre ad altre fonti finanziarie minori.

L'importo complessivo per il periodo 2007-2013, com'è noto, è pari a circa 1.558 milioni di euro; occorre però ricordare che si tratta di risorse programmate in un'ottica pluriennale, in base a programmi concordati con i soggetti finanziatori (Unione Europea e Stato) e dunque anch'esse in una certa misura "vincolate", dovendo comunque essere destinate ad alcune specifiche priorità e settori d'intervento, nonché soggette a regole sull'ammissibilità e sulla tipologia degli interventi finanziabili. Ma soprattutto, essendo il 2013 l'ultimo anno di programmazione dei fondi, esse risultano non "fungibili", **essendo di fatto in gran parte già "vincolate"** su specifici programmi e progetti di investimento, che andranno completati – anche in base a quanto declinato nel Capitolo 2 - entro il 2013 in termini di impegno delle risorse e entro il 2015 in termini di completamento degli interventi.

In base al sentiero strettissimo sin qui evidenziato, la manovra economico-finanziaria e di bilancio del 2013 va costruita con riferimento soprattutto ad un primo **riorientamento della spesa e ad una sua ulteriore razionalizzazione**. Una manovra che, alla luce delle problematiche emerse, assumerà carattere di evidente complessità e dovrà operare **forti e dolorose scelte**; essa dovrà essere in grado, da un lato, di allineare le previsioni di entrata all'andamento effettivo dei relativi gettiti e, dall'altro, di garantire comunque un livello di risorse adeguato per affrontare le problematiche evidenziate per le spese.

Per quanto riguarda **le politiche regionali in materia di entrate**, ed in particolare con riferimento alle imposte regionali, la Regione Umbria ha sin qui utilizzato in misura molto contenuta la propria autonomia impositiva. Per il 2013, anno nel quale alcuni principi del Dlgs 68/11 iniziano ad avere effetto, l'intendimento - anche alla luce della difficile situazione economica regionale - è comunque quello di **contenere la pressione fiscale regio-**

Le risorse delle
politiche di
coesione

Contenimento
della pressione
fiscale

nale, non procedendo ad aumenti di imposta per le tasse di competenza regionale.

In particolare, per **l'addizionale Irpef regionale**, viene **mantenuto l'attuale regime fiscale** e vengono confermate, anche per il 2013, le modalità applicative.

Per quanto riguarda invece **l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione**, istituita nel 2011 per reperire - in base alle norme nazionali - le risorse finanziarie per gli interventi emergenziali conseguenti al sisma verificatosi in Umbria nel dicembre 2009, la Regione Umbria conferma l'applicazione dell'imposta regionale per il 2013, alla luce dell'esigenza di acquisire ulteriori risorse da destinare al finanziamento degli interventi conseguenti al sisma del marscianese, **ma ne ridurrà la misura da 0,04 ad 0,025 euro per ogni litro di benzina**, che dovrebbe comunque consentire di realizzare un gettito complessivo di circa 4,3 milioni di euro.

Infine la Regione, considerata l'esiguità del gettito, l'onerosità amministrativa della gestione e la volontà di potenziare l'aeroporto San Francesco, ha disposto dal 2013 l'eliminazione dell'**imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili** che, dal 2013, diventa in base al già citato Dlgs n. 68/11, tributo proprio regionale.

Una manovra credibile e corretta dal punto di vista politico ed amministrativo deve necessariamente prendere in considerazione un diverso modello di formazione delle decisioni pubbliche e delle politiche di bilancio. In tale contesto - dove accanto alla priorità di mantenere fermo *l'obiettivo dell'equilibrio del bilancio* vi è la necessità di un forte contenimento delle spese - è indispensabile rivedere le procedure e le regole fino ad oggi seguite per la formazione del bilancio, con lo scopo **di migliorare il processo di decisione delle priorità e di allocazione delle risorse**.

Uno spazio importante dell'azione pubblica, oltre al contributo che dovrà venire dalle autonomie regionali e locali nel "ridisegno" più razionale dell'impianto istituzionale, amministrativo e finanziario dello Stato e delle sue articolazioni territoriali, sarà rappresentato anche da una più decisa e continua attività di **spending review** nella direzione, però, dell'accezione originale (revisione della spesa o, meglio, analisi della spesa) che nasce nel Regno Unito, su impulso del governo laburista. Non quindi applicando "tagli" di spesa più o meno lineari ma uno **strumento di programmazione economica e finanziaria**, finalizzato a migliorare la qualità dei servizi resi ai cittadini e a concentrare le risorse sulle priorità del programma di governo.

Ma anche uno strumento essenziale per combattere, nella formazione del bilancio, la logica di comportamenti "inerziali" che portano con sé "diritti" di spesa acquisti e che rendono difficile qualsiasi opera di contenimento e che è di supporto nel ricercare un legame sempre più stretto tra risorse, priorità ed obiettivi avendo a riferimento l'efficienza ed efficacia delle politiche.

Dalla spesa
storica alla
"spending
review"

Il processo di allocazione delle risorse non deve più seguire il criterio del finanziamento basato sulla "spesa storica", ma al contrario deve essere ispirato ad una "rianalisi" della spesa per programmi ed obiettivi, basata su criteri di "utilità" delle risorse, individuando e selezionando le priorità e gli obiettivi.

Questa nuova metodologia - per la cui compiuta applicazione è, comunque, richiesto **un orizzonte temporale non di breve periodo** - dovrebbe consentire all'amministrazione di:

1. analizzare e valutare, in modo sistematico e continuativo, i principali programmi di spesa, attraverso una revisione della spesa regionale, identificando aree di inefficienza ed inefficacia;
2. riorientare le decisioni di spesa sulla base di specifiche priorità;
3. suggerire possibili "riallocazioni" sul versante della spesa, liberando risorse da destinare ad interventi prioritari;
4. superare la riproposizione di una logica di tipo "emergenziale" caratterizzata da tagli trasversali e non selettivi.

È una sfida impegnativa e - come già accentato - di medio periodo, che dovrà coinvolgere l'intera struttura regionale in un progetto di analisi e revisione complessiva che **verrà strutturato nei prossimi mesi**, ma che chiama in causa da subito l'azione della Regione e che in questo anno cruciale può rappresentare - già a partire dall'impostazione dell'azione regionale per il 2013 - il punto di riferimento su cui muoversi ed orientare l'attività di programmazione finanziaria della Regione.

In base a quanto sin qui espresso, gli indirizzi per la formazione degli strumenti di programmazione finanziaria vengono dunque riassunti di seguito.

Per le entrate:

- **contenimento complessivo della pressione fiscale regionale**, disponendo la riduzione per l'anno 2013 della misura dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, confermando l'addizionale regionale all'Irpef attualmente vigente ed esercitando la facoltà di soppressione dell'imposta regionale sugli aeromobili;
- **accelerazione del processo di dismissioni patrimoniali** allo scopo di reperire risorse per ricreare un margine di flessibilità al bilancio regionale.

Per le spese:

- **revisione della struttura della spesa**, sviluppando una diversa procedura di formazione delle previsioni di bilancio che, richiamandosi ai principi dello **"zero based budgeting"** (Bilancio a base zero), metta sistematicamente in discussione gli stanziamenti di spesa così come storicamente determinatisi;
- mantenimento del livello di **monitoraggio e controllo delle spese "generali" e di acquisto di beni e servizi** al fine di ricercare ulterio-

Gli indirizzi per
la manovra
finanziaria
regionale

- ri margini di risparmi e razionalizzazioni, anche mediante una accennata centralizzazione delle procedure e delle modalità di gestione;
- **revisione del sistema delle deleghe e conferimento di funzioni** allo scopo di ricercare maggiore efficienza e razionalizzazione per evitare duplicazioni di costi e sovrapposizioni di compiti;
 - **concentrazione delle risorse disponibili**, compatibilmente con i margini di flessibilità del bilancio regionale, su linee di intervento il cui impatto sia verificabile e verificato, promuovendo la confluenza delle risorse settoriali su progetti di grande rilevanza strategica, assumendo, inoltre, a regola il principio di una compartecipazione finanziaria degli enti locali coinvolti;
 - **finalizzazione**, nei limiti dei vincoli esistenti e delle possibilità regionali, **delle risorse "libere" del bilancio regionale** che ponga la dovuta attenzione alla disponibilità o meno – per ciascun settore – di risorse provenienti dai fondi europei e nazionali delle politiche di sviluppo e di coesione;
 - revisione a livelli sostenibili per il bilancio regionale dei contributi assegnati ad enti, associazioni, fondazioni, organizzazioni e manifestazioni, nonché dell'impegno nei confronti di società partecipate, valutando le opportunità di un eventuale progressivo disimpegno finanziario;
 - **spesa sanitaria** secondo la riprogrammazione delle risorse definita in base alle recenti manovre del governo nazionale.

In particolare, per quanto riguarda il **sistema sanitario**, la Regione ha già da tempo avviato un percorso di "revisione della spesa" emanando una serie di provvedimenti di indirizzo che troveranno piena attuazione nel corso del 2013 e che hanno previsto l'introduzione di misure di razionalizzazione del sistema sanitario, nelle sue varie componenti, attraverso cui coniugare – in un contesto di progressiva riduzione delle risorse disponibili - mantenimento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), qualità delle prestazioni e sostenibilità.

Già nel 2011, con deliberazione n. 1733, la Giunta regionale, anticipando la normativa nazionale, ha delineato una prima strategia di spending review per le Aziende Sanitarie, definendo specifici indirizzi di programmazione economico-finanziaria per garantire la stabilità dei conti.

In particolare, con tale provvedimento, sono stati individuati per il 2012 i seguenti obiettivi specifici:

- riduzione dell'1% rispetto ai dati di consuntivo 2010 della spesa relativa a beni e servizi, con particolare riferimento a prodotti farmaceutici, ossigeno e dispositivi medici;
- ulteriore contenimento della spesa per il personale attraverso la riduzione dello 0,6%, rispetto ai dati di consuntivo 2010, della spesa per il personale dipendente e per le consulenze;
- contenimento della spesa farmaceutica, con particolare riferimento ai farmaci erogati direttamente dai presidi ospedalieri al momento delle dimissioni (o a seguito di visita specialistica) dei pazienti, ai cronici soggetti a piani terapeutici o presi in carico, ai pazienti in assistenza

domiciliare, residenziale o semiresidenziale e da parte delle farmacie convenzionate (pubbliche e private) per conto delle Asl. Il costo di tali farmaci, fino al 2011 totalmente a carico dell'Azienda USL di residenza dei pazienti, dal 2012 viene rimborsato alle aziende ospedaliere solamente fino al raggiungimento del tetto di spesa previsto (global budget). I costi eccedenti restano invece in carico alle Aziende Ospedaliere che in questo modo sono corresponsabilizzate e parte integrante del processo di contenimento della spesa farmaceutica.

Alla fine del 2012, con deliberazione n. 1409 la Giunta Regionale ha dettato le Prime linee di indirizzo per l'applicazione del Decreto Legge 6 luglio 2012 n. 95 relativo alla spending review, in modo da orientare l'attività delle Aziende Sanitarie e degli Enti del Servizio Sanitario Regionale verso un percorso comune e omogeneo tendente all'obiettivo di risparmio atteso dal livello centrale e regionale, salvaguardando l'invarianza della qualità e quantità delle prestazioni previste dai Livelli Essenziali di Assistenza. Gli obiettivi individuati, da perseguire anche nel 2013, riguardano la spesa per acquisto beni e servizi, la spesa farmaceutica e la spesa per acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati.

In particolare si prevede:

- *per l'acquisto di beni e servizi*: gli importi e le connesse prestazioni relative a contratti in essere di appalto di servizi e di fornitura di beni e servizi, con esclusione degli acquisti dei farmaci, devono ridursi del 5%. Il risparmio minimo da conseguire a livello regionale, per concorrere alla realizzazione delle previste economie di spesa, è stimato per il 2012 pari ad euro 7,711 milioni;
- *per la spesa farmaceutica*: incremento dal 1,82% al 2,25% dello sconto che il SSN trattiene sulle quote di spettanza delle farmacie, introdotto dalla Legge 122/2010. Inoltre, a decorrere dal 1° gennaio 2013, è prevista una riduzione del tetto della spesa farmaceutica territoriale dal 13,1% all'11,35% e un incremento di quella ospedaliera dal 2,4% al 3,5%;
- *per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati*: riduzione complessiva, rispetto al 2011, degli acquisti (volumi e corrispettivi) di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e di assistenza ospedaliera pari allo 0,5% nel 2012, all'1% nel 2013 e al 2% nel 2014.

In assenza di un quadro di finanziamento certo per il 2013, legato alle incertezze della prima applicazione del Decreto Legislativo n. 68/11 sui cosiddetti costi e fabbisogni standard del settore sanitario, la Giunta Regionale ha ritenuto prioritario fornire comunque le indicazioni alle Aziende del Servizio Sanitario Regionale per consentire sia un'opportuna programmazione dell'attività per il 2013, sia il rispetto dei tempi previsti dalla vigente normativa in materia di bilanci. Con la D.G.R. n. 1357 del 5.11.2012, infatti, sono stati stabiliti gli "Indirizzi vincolanti alle Aziende Sanitarie Regionali per la predisposizione del bilancio di previsione per l'esercizio 2013".

Nel prevedere vincoli e misure da attuare a supporto degli obiettivi di contenimento e razionalizzazione della spesa, la Giunta Regionale ha programmato, per l'anno 2013, una riduzione di risorse dell'1,14%, rispetto al livello di assegnazioni già disposte per l'anno 2012, individuando e richiamando quali ulteriori strumenti utili sia alla programmazione aziendale che alla predisposizione dei bilanci, alcuni primi indirizzi e vincoli riferiti a tetti per gli accordi di mobilità intra-regionale, tetti di spesa farmaceutica (ospedaliera e territoriale), tetti per il rimborso dei farmaci erogati direttamente da parte delle Aziende Ospedaliere, costi del personale (dipendente e convenzionato), dispositivi medici, beni e servizi, costi della produzione. Tali indirizzi sono stati individuati anche con la finalità di esercitare adeguati livelli di governance economico-finanziaria in una fase di contenimento marcato delle risorse e di attuazione di un complesso processo di riforma istituzionale previsto dalla Legge n. 18/2012 e dalla Deliberazione di Giunta Regionale n. 970/2012.