



Regione Umbria

Proposta di

DAP 2015

Documento Annuale di Programmazione



Indice

1. Lo scenario di riferimento	5
1.1 IL quadro macroeconomico nazionale	5
Tabella 1 – Quadro macroeconomico nazionale (tendenziale)	5
Tabella 2 – Quadro tendenziale di finanza pubblica nei documenti del Governo <i>(valori in percentuale del PIL - eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti)</i>	6
1.2 La situazione dell'economia regionale	8
Tabella 3 – Variazione percentuale annua dell'export in Italia e in Umbria	10
Tabella 4 – Impieghi al totale della clientela al netto delle IFM	11
Tabella 5 – Sofferenze rettifiche totali della clientela	12
Tabella 6 – Depositi e risparmio postale al totale della clientela	12
2. Gli indirizzi e gli obiettivi della programmazione regionale	16
2.1 La Riforma della Pubblica Amministrazione e la semplificazione amministrativa e normativa	17
2.2 Politiche per la competitività e la sostenibilità ambientale del sistema economico regionale e per l'inclusione sociale	21
2.2.1 Politiche per la ripresa economica, la specializzazione intelligente e l'innovazione del sistema produttivo regionale	21
2.2.2 Politiche per il rafforzamento del capitale umano regionale	35
2.2.3 Politiche verso una crescita più sostenibile	40
2.2.4 Il welfare regionale per una crescita più inclusiva	47
2.3 L'attuazione della Riforma per un sistema sanitario universale, equo e sostenibile	53
3. Gli indirizzi di programmazione finanziaria	63
Tabella 7 – Concorso delle Regioni a statuto ordinario alle manovre di rientro	64
3.1 Il quadro tendenziale di riferimento della finanza regionale	65
Tabella 8 – Quadro riepilogativo delle entrate e delle spese 2014-2015 tendenziale	66
3.2 Indirizzi per la manovra economico-finanziaria regionale	68

1. Lo scenario di riferimento

1.1 Il quadro macroeconomico nazionale

L'espansione dell'economia mondiale nel corso del 2014 si sta rivelando più modesta delle attese, in particolare tra i cosiddetti paesi emergenti. In tutta l'area dell'euro la ripresa ha perso vigore: al minor traino del commercio mondiale non ha corrisposto un rafforzamento della domanda interna e l'inflazione è in continua discesa, settembre 0,3%.

Per contrastare i rischi di un periodo prolungato di inflazione troppo bassa, il Consiglio direttivo della BCE ha introdotto numerose misure espansive, dimostrando una grande determinazione nel ricorrere a tutti gli strumenti non convenzionali a sua disposizione.

Ad oggi gli interventi si sono riflessi in una diminuzione dei rendimenti e in un significativo deprezzamento del cambio, che avranno effetti favorevoli sull'attività economica.

perdita
di ricchezza

In base ai dati pubblicati nel World Economic Outlook UPDATE del Fondo monetario di gennaio 2015, l'economia mondiale frena, eccezion fatta per gli Stati Uniti, che vedono la crisi come un ricordo.

L'attività dell'area euro dovrebbe essere sostenuta dai bassi prezzi del petrolio, da un ulteriore allentamento monetario, una politica di bilancio più neutra e il recente apprezzamento dell'euro. La Bce, secondo il capo economista dell'Fmi, Olivier Blanchard, farà quello che gli investitori hanno anticipato. «**Sotto un certo punto di vista, il quantitative easing, l'allentamento monetario deciso dalla BCE, è già avvenuto.** I mercati lo hanno anticipato, i tassi di interesse sono scesi, l'euro si è deprezzato. Vogliamo assicurarci che quando ci sarà un annuncio, sarà dell'entità che i mercati si aspettano».

Tabella 1 – Quadro macroeconomico nazionale (tendenziale)

Variazione % rispetto anno precedente a prezzi costanti 2010, salvo diversa indicazione.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Prodotto interno lordo	-1,9	-0,3	0,5	0,8	1,1	1,2
Consumi famiglie	-2,8	0,1	0,5	0,9	1,2	1,2
Investimenti	-5,4	-2,1	0,5	1,6	2,0	2,3
Esportazioni	0,6	1,9	2,8	3,0	3,1	3,2
Produttività (misurata sul Pil)	-0,2	0,5	0,5	0,4	0,6	0,6
CLUP (Misurato sul Pil)	1,4	0,3	0,3	0,8	0,7	0,8
Tasso di disoccupazione	12,2	12,6	12,6	12,4	12,1	11,8
Tasso di occupazione (15-64 anni)	55,6	55,6	55,7	55,9	56,2	56,6

Fonte: Nota di aggiornamento del DEF, Ministero dell'Economia, settembre 2014

Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 22 settembre 2014. PIL e componenti in volume (prezzi concatenati anno base 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

L'economia italiana, e non poteva essere diversamente, com'è noto si è indebolita. Per comprendere meglio la situazione dell'Italia dal 2007 ad oggi, le stime di diversi istituti mostrano che, ipotizzando una crescita costante a valori inferiori all'unità percentuale del Pil italiano (in modo da stimare dove esso si sarebbe posizionato in assenza della crisi) si sarebbe verificato un brusco calo di oltre 10 punti di Pil, **ovvero una perdita di ricchezza quantificabile in oltre 230 miliardi di euro.**

Il deterioramento dell'attività produttiva nella prima metà del 2014 - contrariamente a quanto prefigurato da tutti gli osservatori all'inizio dell'anno - è dovuto sia al venire meno del contributo della domanda estera, sia al nuovo calo dell'accumulazione di capitale.

Quest'ultimo risente di giudizi meno favorevoli delle imprese sulle condizioni per investire; solo i consumi delle famiglie, fortemente compressi nel corso della crisi, hanno mostrato primi timidi segnali di ripresa. La protratta debolezza dell'attività economica si è riflessa sull'andamento dei prezzi: l'inflazione, lievemente negativa in agosto e settembre, è molto bassa anche al netto delle componenti energetica e alimentare (0,3%). La flessione dei prestiti alle imprese si è attenuata nell'anno, ma non interrotta. Secondo le rilevazioni presso le imprese, le condizioni dell'offerta di finanziamenti sono migliorate per quelle più grandi mentre restano difficili per le aziende di minore dimensione.

L'Italia continua a procedere al rallentatore: ritrova nel 2015 la crescita, ma è più debole delle attese. Il Pil italiano dovrebbe crescere dello 0,4%, ovvero 0,5 punti percentuali in meno rispetto a ottobre, per poi accelerare nel 2016 a +0,8% (-0,5 punti). L'Italia è fanalino di coda del G7 per il Pil sia nel 2015 che nel 2016. Una frenata in un contesto di debolezza dell'area euro che, con la sua stagnazione, è un rischio per l'economia mondiale.

la situazione dei conti pubblici

Tabella 2 – Quadro tendenziale di finanza pubblica nei documenti del Governo
(valori in percentuale del PIL - eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Indebitamento netto	-2,8	-3,0	-2,2	-1,8	-1,2	-0,8
Avanzo (Saldo) primario	2,0	1,7	2,3	2,7	3,1	3,4
Interessi	4,8	4,7	4,5	4,5	4,3	4,2
Indebitamento netto "strutturale" (al netto delle misure una tantum e della componente ciclica)	-0,9	-1,2	-0,5	-0,6	-0,5	-0,6
Debito pubblico (lordo sostegni e debiti PA) ⁽¹⁾	127,9	131,7	133,7	133,7	132,1	129,9
Debito pubblico (netto sostegni e debiti PA) ⁽¹⁾	123,2	125,0	127,2	127,3	126,0	124,0

Fonte: Nota di aggiornamento del DEF, Ministero dell'Economia, settembre 2014
quadro di finanza pubblica a legislazione vigente

(1) Al lordo ovvero al netto della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti EFSF diretti alla Grecia e del programma ESM

In questo quadro congiunturale in ulteriore peggioramento, il Governo Italiano ha presentato la Legge di Stabilità che è stata oggetto di fitta contrattazione con la Commissione Europea.

Una manovra di grande impatto quantitativo – oltre 36 miliardi di euro – e di segno tendenzialmente espansivo che esprime l'intento di cambiare le aspettative degli

operatori economici e sostenerne la fiducia, con interventi strutturali di modifica del mercato del lavoro e del sistema fiscale, accompagnando interventi sul lato della domanda interna (bonus fiscale, intervento famiglie numerose, anche Tfr volontario in busta paga), con interventi strutturali sul lato dell'offerta (taglio dell'Irap, decontribuzione, nuovi contratti di lavoro).

Una "scossa" di cui probabilmente il Paese ha bisogno, ma che presenta diversi rischi e alcune criticità; i rischi – oltre alla "dipendenza" del livello di deficit dall'andamento dei tassi d'interesse sui titoli del debito pubblico nei mercati internazionali – derivano, da un lato, alle incertezze legate alla "risposta" del sistema economico agli interventi previsti e, dall'altro, dal volume molto elevato dei tagli previsti che, oltre a essere definiti secondo la "solita" logica dei tagli lineari, sono particolarmente pesanti (e in buona misura di fatto irrealistici) per il sistema degli enti locali ed in particolare delle regioni.

Il **Consiglio dei ministri straordinario** del 28 ottobre 2014, dopo i chiarimenti richiesti dai funzionari della Commissione Europea ha dunque approvato la variazione del quadro programmatico di finanza pubblica; grazie alle quali il deficit 2015 scenderà dal 2,9% al 2,6%.

Secondo il governo nazionale *"questo sforzo ulteriore non altera sostanzialmente le previsioni programmatiche previste dalla nota di aggiornamento al Def"* e non comporta cambiamenti nella struttura del disegno di legge di Stabilità. Le misure *"aggiuntive sono pienamente coerenti con il piano di riforme strutturali in corso di attuazione, a fronte del quale il governo ha chiesto l'applicazione della **clausola prevista dal patto stabilità e crescita**".* I 4,5 miliardi di euro necessari per ridurre il deficit arriveranno per 3,3 miliardi dal **fondo per la riduzione delle tasse**, per 500 milioni dai **fondi per i cofinanziamenti Ue** e per 730 milioni da un'estensione del regime del reverse charge Iva.

**legge di stabilità:
misure
e modifiche...**

Dopo l'intesa sul pacchetto di misure che porterà l'Italia a ridurre il deficit di 4,5 miliardi in più rispetto al previsto (lo 0,3% del Pil), la Commissione europea ha concesso il via libera alla **legge di Stabilità** italiana.

A tale riguardo, l'**Istat** nelle "Prospettive per l'economia italiana nel 2014-2016" ha segnalato che i provvedimenti contenuti nella Legge di Stabilità avranno "un impatto netto marginalmente positivo nel 2014" e "un effetto cumulativo netto nullo nel biennio successivo per la compensazione degli stimoli legati ad aumenti di spesa pubblica e alla riduzione della pressione fiscale e contributiva con l'inasprimento dell'imposizione indiretta previsto dalla clausola di salvaguardia".

Sulla controversa misura dell'introduzione in busta paga del TFR presentata all'interno della Legge di Stabilità, la **Banca d'Italia** ha segnalato che, se da un lato, essa potrà forse dare una spinta ai consumi, nel breve periodo, rischia di creare una generazione di pensionati poveri, in quanto *"lo smobilizzo del tfr maturando inciderebbe negativamente sulla capacità della previdenza complementare (o del tfr se percepito alla fine della carriera) di integrare il sistema pensionistico pubblico, che in prospettiva presenta bassi tassi di sostituzione, soprattutto per i giovani, mediamente più soggetti a vincoli di liquidità"*. In parole ancora più chiare, *"l'adesione dei lavoratori a basso reddito all'iniziativa aggrava il rischio che questi abbiano in futuro pensioni non adeguate"*.

La Banca d'Italia ha inoltre messo in guardia l'esecutivo dall'impatto dei **tagli alle risorse destinate agli enti locali**. "Nel 2010-13 i trasferimenti agli enti locali sono stati ridotti di 30,3 miliardi di euro", osservando che gli "enti decentrati hanno reagito anche aumentando significativamente le entrate e nell'ambito delle spese riducendo soprattutto quelle in conto capitale".

In ogni caso, l'impatto del ddl Stabilità dipenderà anche "dalle modalità con cui verranno effettuati i risparmi di spesa".

Su questo punto anche la **Corte dei Conti** ha chiarito che *"le coperture individuate, specie quelle dal lato della spesa delle amministrazioni territoriali, mantengono margini di incertezza per il timore sia che da esse derivino peggioramenti nella qualità dei servizi, sia che esse inducano ad aumenti delle imposte"*.

I magistrati contabili hanno inoltre segnalato che *"la mobilitazione di risorse consistenti, specie se poste in rapporto con i vincoli di finanza pubblica, richiede un attento monitoraggio degli interventi per assicurarne, in fase di attuazione, l'efficacia e, soprattutto, l'effettivo carattere aggiuntivo"*. Il tema riguarda soprattutto l'opportunità di modificare parte delle norme in materia di sgravi contributivi **per i nuovi assunti**. Come ha infatti evidenziato l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, la decontribuzione dei nuovi contratti a tempo indeterminato di per sé non comporta affatto un aumento dell'occupazione. Mentre, viste le risorse richieste per finanziarla, sarebbe opportuno prevedere accorgimenti che garantiscano che siano soldi ben spesi.

Infine, rispetto alle **clausole di salvaguardia** - quelle che impongono un aumento di **accise** e **Iva** nel caso il governo non ottenga i risparmi di spesa (o le maggiori entrate) preventivati - se nel 2018 questi interventi dovessero essere attuati, si avrà un'imposizione indiretta molto elevata che probabilmente impatterà sulla situazione economica e sull'incentivo all'occultamento di transazioni.

1.2 La situazione dell'economia regionale

In questa difficile situazione congiunturale - con il perdurare della recessione, la dinamica negativa degli investimenti fissi lordi e la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie - le difficoltà a superare il punto di minimo derivano dai numerosi ostacoli che condizionano la ripresa della domanda; alcuni riflettono l'evoluzione del quadro economico internazionale e le prospettive delle esportazioni; altri le politiche economiche, sia quella monetaria che quella fiscale; altri ancora riguardano in maniera più specifica i comportamenti delle imprese e delle famiglie.

Le condizioni attuali dell'economia si traducono in situazioni di difficoltà per un ampio numero di famiglie: le ingenti perdite di occupazione, la perdita di potere d'acquisto delle retribuzioni, la pressione fiscale elevata sono le eredità ricevute da una crisi che ha avuto inizio dal 2007 e che ancora appare non risolta. Infine il divario Nord-Sud del Paese, già ampio prima della crisi, si è ulteriormente aggravato: i costi della crisi al Sud superano quelli pagati dalle regioni del Nord.

In questo quadro piuttosto difficile si muove anche l'economia dell'Umbria, dopo un periodo (2009-2012) molto difficile caratterizzato da riduzioni della base produttiva, da una caduta del valore aggiunto abbastanza generalizzata e da riduzioni consistenti dell'occupazione, più consistenti rispetto ad altre aree del paese.

Anche il 2014, al pari del 2013 - come mostrano i dati congiunturali disponibili - presenta ancora, per il **sesto anno consecutivo**, una situazione di grande incertezza. Come segnala anche la Banca d'Italia regionale nel suo rapporto sull'economia dell'Umbria di novembre 2014, *"nei primi nove mesi del 2014 è proseguita la flessione dell'attività economica in regione. Le aspettative favorevoli espresse dagli operatori all'inizio dell'anno non si sono tradotte in un miglioramento del quadro congiunturale. Alla persistente debolezza della domanda interna si è accompagnata una crescita delle vendite all'estero meno sostenuta rispetto al 2013."*

Dopo la battuta d'arresto accusata nei primi mesi del 2014, il sistema manifatturiero sembra registrare un ulteriore inasprimento della fase recessiva, attestato da una contrazione (-1,7%) dei volumi produttivi rispetto allo stesso periodo del 2013. Un risultato determinato da un andamento negativo che - secondo le recenti indagini di Unioncamere Umbria - ha investito tutti i settori produttivi e tutte le classi dimensionali delle imprese. Nel settore del commercio, il perdurare delle condizioni di difficoltà delle famiglie ha comportato un'ulteriore riduzione delle attività delle imprese con una flessione di circa il 3,3% delle vendite rispetto allo stesso periodo del 2013, dato comunque migliore rispetto a quello nazionale (-3,9%) e dell'Italia centrale (-4,3%).

Dati che impattano anche sulla consistenza della base produttiva regionale: sulla base dei dati di Infocamere-Movimprese, nel primo semestre 2014 l'indice di natalità netta delle aziende continua a scendere (-0,9%), anche se in misura meno consistente rispetto al 2013 (-2,2%).

Nel primo semestre del 2014 è proseguita anche la contrazione dell'attività nell'edilizia. Secondo il sondaggio della Banca d'Italia, riportato nella relazione dell'ufficio studi regionale di novembre 2014, *"le imprese che hanno registrato una riduzione del valore della produzione prevalgono nettamente su quelle che hanno riscontrato un aumento. Per il 2015 non emergono segnali di ripresa dei livelli di attività economica"*. In base ai dati di InfoCamere-Movimprese, il saldo tra iscrizioni e cancellazioni nel primo semestre dell'anno in rapporto al totale delle aziende attive in edilizia all'inizio del periodo è rimasto negativo (-1,3%, rispetto al -2,7% nel 2013).

La riduzione dei consumi interni si è riflessa in una ulteriore contrazione delle vendite degli esercizi commerciali, concentrata nelle aziende di piccola e media dimensione. In particolare, secondo l'indagine trimestrale di Unioncamere Umbria, nel primo semestre del 2014 le vendite al dettaglio a prezzi correnti sono diminuite complessivamente del 2,6% rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente; il calo ha interessato esclusivamente gli esercizi di minori dimensioni, mentre si è intensificata la crescita delle vendite per le strutture della media e grande distribuzione. Il saldo tra iscrizioni e cessazioni presso il Registro delle imprese nei primi sei mesi del 2014 è rimasto negativo (-1,3%).

Il movimento turistico è tornato a crescere, per effetto di una ripresa delle presenze nazionali; in particolare, secondo i dati del Servizio Turismo della regione Umbria, nei primi otto mesi del 2014 le presenze turistiche sono aumentate dell'1,1% rispetto allo stesso periodo del 2013, grazie all'aumento delle presenze italiane (2,9%) che compensano la flessione della componente straniera (-1,8%). La crescita ha interessato esclusivamente le strutture alberghiere (3,4%; -1,1% gli esercizi complementari). La permanenza media è scesa a 2,7 giornate.

l'export

Parlando delle imprese e pensando alle eccellenze, **l'export continua ad essere in questo contesto di stagnazione della domanda interna l'unico volano di sviluppo**, in particolare di alcuni specifici territori.

Nei primi sei mesi del 2014, l'**Umbria** ha fatto registrare una buona performance con un valore delle esportazioni che ha superato 1 miliardo e 790 milioni di euro (Tabella 1), confermando un timido segnale positivo per le PMI umbre esportatrici. Mentre a livello nazionale si registra un risultato positivo dell'1,3%, l'Umbria - al netto del settore siderurgico, che pesa il 20% sulle esportazioni totali della regione e che, in questa fase, è influenzato dalla situazione molto tesa dell'AST - *ha registrato un +2,9% rispetto allo stesso periodo del 2013* (-2% considerando invece anche la siderurgia).

Analizzando il dato dal punto di vista dei settori, le performance migliori in Umbria sono riferite ai **macchinari** (+8,5%), dato particolarmente rilevante visto che il settore vale da solo nel primo semestre dell'anno 318,5 milioni di euro esportati. Il **tessile e abbigliamento** ha raggiunto nel primo semestre 2014 esportazioni per 299 milioni di euro, registrando un +5,2% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Per quanto riguarda l'**agroalimentare**, l'aumento è pari all'1,2%, che in valore assoluto significa 2,3 milioni di euro esportati in più rispetto al primo semestre 2013. Va ricordato che il settore vale nel complesso 190,7 milioni di euro di esportazione.

Tabella 3 – Variazione percentuale annua dell'export in Italia e in Umbria

Territorio	1° Sem. 2013	1° Sem. 2014	Var. %
Umbria	1.825.861.616	1.790.112.084	-2,0
Italia	194.418.751.526	196.920.277.927	1,3

Fonte: Elaborazione da <http://dati.istat.it/>

Prendendo come riferimento la sola **provincia di Perugia**, la crescita nel primo semestre 2014 è del +5,1% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, performance superiore alla media italiana.

Questi buoni risultati - sempre al netto del settore siderurgico - non devono far dimenticare **due peculiarità**: la prima è che l'Umbria continua a presentare un grado di internazionalizzazione (misurato dall'export su Pil) complessivamente inferiore alla media nazionale, il secondo - ad esso collegato - è che si tratta di performance concentrate ancora **in poche "eccellenze"**, ovvero imprese esportatrici che riescono ad avere significativa proiezione internazionale sui mercati.

l'andamento
del mercato
del lavoro

Le difficoltà della parte più consistente del sistema economico umbro si confermano analizzando i dati recenti sull'occupazione. Considerando infatti i dati medi relativi agli ultimi 12 mesi (dal quarto trimestre 2013 al terzo trimestre 2014) il bilancio risulta negativo per l'Umbria.

L'occupazione umbra si è attestata in media a 355.000 unità, **circa 3.000 unità in meno rispetto ai dodici mesi precedenti**; tale flessione ha riguardato unicamente la componente alle dipendenze (260.000, -2.000) ed è stata prodotta dalle costruzioni (25.000, -3.000) e terziario (243.000, -2.000). *In crescita il livello occupazionale del settore agricolo (14.000, +1.000) e dell'industria manifatturiera (74.000, +2.000)*. Essendo rimasta invariata la numerosità delle forze di lavoro (400.000) la flessione dell'occupazione ha comportato **una pari crescita della disoccupazione (44.000, +2.000)**.

A seguito di tali dinamiche il tasso di occupazione umbro è rimasto invariato al 60,8% e continua a superare il dato medio della ripartizione di appartenenza (60,4%) e quello nazionale (55,6%) accusando un gap di 3 punti e mezzo da quello del Nord (64,3%).

Il **tasso di disoccupazione è invece salito dal 10,6% all'11,1%**, un valore in linea con quello del Centro (11,2%) e più vicino alla media nazionale (12,6%) che a quella del Nord (8,6%). Il **tasso di inattività**, infine, è ora pari al 31,5% (-0,3 punti) ed è inferiore al dato nazionale (36,2%) e del Centro (31,8%), ponendosi a 2 punti da quello del Nord (29,5%).

La flessione ha riguardato solo l'occupazione femminile (156.000, -2.000). L'occupazione maschile è rimasta stabile a 200.000 unità, *A seguito di ciò il tasso di occupazione maschile è salito al 68,8% (+0,6 punti) e quello femminile è sceso al 53% (-0,6 punti).* Entrambi superano il dato medio del Centro ma assumono valori piuttosto distanti dalla media del Nord.

La crescita della disoccupazione ha riguardato solo le donne (23.000, +2.000) mentre gli uomini sono scesi di 1.000 (21.000). Il tasso di disoccupazione femminile si attesta al 12,9% (+1,4 punti), un dato in linea con la media del Centro; quello maschile è sceso al 9,7% (-0,2 punti), un valore inferiore a quello del Centro (10,3%) ma distante di quasi 2 punti da quello del Nord (7,8%)

Tra le non forze in età da lavoro si registrano variazioni sia per le donne (113.000, -2.000) che per gli uomini (67.000, -2.000). I relativi tassi assumono rispettivamente i valori del 39,1% e del 23,7% che risultano più contenuti delle rispettive medie della ripartizione d'appartenenza, in particolare per le donne.

Il lungo periodo di crisi ha anche modificato in maniera sostanziale il rapporto **tra mondo delle imprese e sistema creditizio**: mai come ora infatti il credito è selettivo e il *mismatch* tra domanda ed offerta di credito si fa sempre più marcato.

In sostanza, la domanda che le banche auspicano e sono pronte ad accogliere non è la domanda attuale delle imprese, soprattutto quelle piccole, che continua ad essere forte, sotterranea, disperata e purtroppo spesso non bene "accolta" e giustificabile agli occhi dei funzionari delle banche.

Tecnicamente la domanda di credito registrata dalle banche mostra una timida ripresa nella componente 'investimenti fissi', ma continua a farla da padrone la domanda per il capitale circolante e, da ben 4 anni, soprattutto per ristrutturare l'eccesso di debito.

il sistema
del credito

Tabella 4 – Impieghi al totale della clientela al netto delle IFM

	Impieghi al 30 giugno 2011	Impieghi al 30 giugno 2014	Variazione %	Variazione assoluta
Umbria	22.152.000.000	21.170.000.000	-4,6	- 982.000.000
Italia Centrale	569.141.053.000	553.430.000.000	-2,8	- 15.711.053.000
Italia	1.944.743.369.000	1.836.437.000.000	-5,9	- 108.306.369.000

Fonte: Elaborazione della tab.10232 del Bollettino Statistico n.3 della Banca d'Italia del 10 ottobre 2014

Considerando l'andamento del credito in Italia, nell'Italia centrale ed in Umbria, negli ultimi due anni e mezzo nonostante le operazioni di cartolarizzazione e modificazioni nei criteri di contabilità attuate dalla Banca d'Italia, continua **l'azione del credit crunch** (Tabella 4). Come già detto, si tratta di selezione della clientela da parte delle banche secondo parametri rigidi.

In Umbria si registra circa 1 miliardo in meno di crediti erogati in meno al mondo delle imprese e delle famiglie nel triennio giugno 2011-giugno 2014; in Italia mancano all'appello circa 108 miliardi al sistema produttivo, un importo che sarà molto improbabile recuperare nel breve-medio termine.

Questa progressiva erosione della concessione di finanziamenti è strettamente correlata ai crediti caduti in sofferenza; in **Italia** le sofferenze rettificate a giugno 2014 hanno toccato quota 174 miliardi circa, con un incremento percentuale del 47,3% rispetto a giugno 2011 e un incremento in termini assoluti di oltre 82 miliardi (Tabella 5).

Tabella 5 – Sofferenze rettificate totale della clientela

	Sofferenze rettificate al 30 giugno 2011	Sofferenze rettificate al 30 giugno 2014	Variazione %	Variazione assoluta
Umbria	1.377.000.000	3.071.000.000	55,2	1.694.000.000
Italia Centrale	22.702.000.000	46.936.000.000	51,6	24.234.000.000
Italia	91.528.000.000	173.758.000.000	47,3	82.230.000.000

Fonte: Elaborazione della tab.10232 del Bollettino Statistico n.3 della Banca d'Italia del 10 ottobre 2014

In **Umbria** le sofferenze aumentano in termini assoluti di 1,7 miliardi nell'ultimo triennio, con una variazione percentuale del 55,2%, attestandosi a quota 3,071 miliardi di euro.

Vale la pena sottolineare che questa cifra vale oltre il 10% del Pil regionale.

La situazione per quanto riguarda gli impieghi verso la totalità della clientela, soprattutto nel breve termine e diretta verso le PMI, sembra destinata a peggiorare in questi ultimi mesi del 2014 ed anche nelle previsioni per il 2015.

Si è più volte espressa l'esigenza improrogabile di costituire una **bad bank** nella quale far confluire il magma delle partite incagliate ed in sofferenza dei crediti ormai non esigibili.

L'altro lato della medaglia è costituito dall'incremento della raccolta, che va a rinforzare i bilanci delle banche visti i rendimenti per la clientela molto vicini allo zero.

Tabella 6 – Depositi e risparmio postale al totale della clientela

	Depositi al 30 giugno 2011	Depositi al 30 giugno 2014	Variazione %	Variazione assoluta
Umbria	14.211.000.000	15.746.000.000	9,7	1.535.000.000
Italia Centrale	277.419.000.000	301.414.000.000	8,0	23.995.000.000
Italia	1.182.121.000.000	1.317.150.000.000	10,3	135.029.000.000

Fonte: Elaborazione della tab.10232 del Bollettino Statistico n.3 della Banca d'Italia del 10 ottobre 2014

Non si tratta di nuova ricchezza delle famiglie e delle imprese che viene "depositata" in attesa di tempi migliori ma, secondo i dati del bollettino statistico della Banca d'Italia n. 3 del 10 ottobre 2014, della **sostituzione degli investimenti in obbligazioni soprattutto estere**, che attualmente presentano rendimenti negativi.

In Italia, in termini assoluti, c'è stato un incremento di oltre 135 miliardi nella raccolta, pari ad un+10,3%; nell'Italia centrale di circa 24 miliardi che corrisponde ad un incremento percentuale dell'8%; in Umbria l'incremento dei depositi è stato pari al 9,7% con un aumento di risorse pari ad oltre un miliardo e mezzo.

L'analisi svolta da Banca d'Italia regionale nel suo rapporto sull'economia dell'Umbria di novembre 2014 evidenzia sostanzialmente lo stesso trend sopra descritto; in particolare, nel primo semestre dell'anno è proseguito il calo dei finanziamenti all'economia, soprattutto nel settore delle imprese. Il prolungarsi della recessione si è riflesso sulla domanda di prestiti la cui debolezza si è accentuata. A tale situazione si è associato un orientamento dell'offerta ancora improntato alla cautela per l'elevato rischio di credito. La qualità dei finanziamenti è ulteriormente peggiorata, soprattutto per le imprese delle costruzioni e dei servizi. I depositi detenuti dalla clientela residente sono ancora cresciuti, seppure a un ritmo inferiore rispetto agli anni precedenti.

La situazione economica umbra si presenta dunque piuttosto difficile; gli elementi di analisi sono complessi e contraddittori, specchio dell'incertezza che frena ancora la nostra regione così come l'intero paese. Se da un lato si è quasi del tutto bruciata la fiducia accumulata in questi ultimi mesi, dall'altro si registrano **fragili e timidi segnali di "tenuta" su consumi e occupazione**, che comunque non ci riportano sui livelli minimi del 2013.

In Umbria, come in Italia, non ci sono stati né lo shock sui consumi necessario per far ripartire l'economia, né un cambiamento di atteggiamento, in senso più positivo, delle imprese e dei consumatori.

Alla difficoltà complessiva che il nostro sistema economico incontra nel cercare di superare la crisi si affianca una discreta tenuta delle imprese "eccellenti", spesso - ma non sempre - coincidenti con quelle "più robuste", che però non compensano del tutto il progressivo indebolimento delle altre unità produttive.

Questa situazione alimenta la diffusa tendenza al ribasso delle aspettative, ma anche un certo "dualismo" che incrocia trasversalmente i settori e che è determinato soprattutto dalla dimensione produttiva, dall'orientamento all'export, dal collocamento sulla catena del valore delle diverse imprese.

Siamo dunque un'intera nazione **in convalida** e "per evitare che la convalida diventi la normalità bisogna somministrare la medicina della crescita", crescita che inizi dalle famiglie, dai cittadini che così facendo torneranno **ad investire, a credere e fare eccellenze**.

Statisticamente è senza dubbio diffuso anche in Umbria il cosiddetto modello del "vivere al limite", ovvero la propensione a spendere per intero le entrate correnti. Sono migliaia le famiglie che dichiarano di essere andate in pari tra entrate e spese correnti negli ultimi 2 anni, **mentre si abbassa la percentuale di quelle che riescono ancora a risparmiare**. Sta aumentando pericolosamente anche in Umbria la quota di chi intacca i depositi bancari e di chi posticipa i pagamenti di bollette ed altre scadenze: a fine 2014 ritardare il pagamento di bollette è diventata anche in Umbria un'abitudine diffusa.

È anche vero però che - alla luce della situazione - è facile ed anche doveroso immaginare che prima o poi si possa avviare un processo di ripresa e crescita. Per questo però più di un sussulto di domanda aggregata - che peraltro viene governato caso mai ad un livello "macro" e che è difficilmente catturabile nell'orizzonte dell'agire regionale e locale - è necessario che riprendano gli investimenti nelle imprese manifatturiere come nelle costruzioni, nella riapertura di cantieri come nella "ripresa" del commercio.

Al momento in Italia come in Umbria, prevale l'attenzione a comprimere le componenti di rischio che sono legate alle aspettative difficili, all'occupazione che non riprende, alla domanda che langue; e se questo non favorisce certo l'attitudine ad investire, favorisce ancor meno una ristrutturazione delle modalità di finanziamento dell'investimento e dunque delle scelte tra utilizzo del capitale proprio o capitale derivante da forme di credito.

Questo, anche considerando la struttura del sistema produttivo ed economico dell'Umbria, dove non mancano le eccellenze ma dove ci sono anche noti fattori limitanti, dalla microdimensione alla minor capacità di "fare rete", ed anche un po' meno inclinazione al "rischio" in quanto ancora caratterizzato da molte imprese terziste (sub-fornitrici).

Riprendere sarà dunque processo lungo, oltremodo impegnativo e tormentato. Ma non impossibile se si formulano obiettivi chiari e si predispongono politiche adatte, anche battendo nuovi sentieri.

Sfiducia, malumore diffuso, la prospettiva di un mercato del lavoro sempre più incerto rendono probabilmente vana qualunque politica finalizzata a incentivare i consumi.

È però ancor più vero, in questo contesto, il detto del **"chi si ferma è perduto"**: noi, come regione, ci dobbiamo ancor di più impegnare per raccogliere le sollecitazioni che ci vengono dal mondo imprenditoriale e dalla cittadinanza tutta per non mollare la presa, continuando ad essere presenti.

Non conta più ormai sapere se e quando la crisi finirà, conta essere consci che continueranno ad esserci problemi per le imprese, per l'occupazione, per la tenuta del sistema di welfare. Ma anche che nulla è scontato e già determinato e che c'è anche un mondo di imprese che "ce la fanno", che crescono, che eccellono.

In questo contesto, tutti gli enti devono metterci la faccia assumendosi le proprie responsabilità, **riconoscendo anche i propri sbagli** e, soprattutto, metterci il coraggio, non limitarsi a "fare l'ordinario", magari anche a farlo bene, ma - se necessario - rompere gli schemi e lottare insieme tutti.

La politica regionale un tentativo cerca di farlo, ad esempio, con la nuova stagione di Fondi europei che è in fase di negoziazione con l'Unione europea. Si tratterà di circa 1,5 miliardi di euro per i prossimi 7 anni da utilizzare sulla base del principio che per cambiare bisogna partire dai propri punti di forza, dalle proprie capacità, **specializzando in maniera intelligente** il proprio sistema economico, produttivo, di ricerca, di formazione. Nella consapevolezza che c'è un quadro più ampio in cui inserire questa scelta e che nasce dall'incrocio, unico in Italia ed in particolare nelle sue terre di mezzo - in Umbria come nelle Marche - tra storia e bellezza, appeal del made in Italy, comunità e qualità territoriali; un **mix di risorse** che nasce e si rafforza a partire dai talenti dei territori e che rappresenta una risorsa non replicabile da altri.

Il primo banco di prova di questa **"discontinuità intelligente"** (intelligente appunto nel senso di sintesi virtuosa tra continuità ed innovazione) - peraltro imposta anche da scelte europee e nazionali - sarà proprio la futura programmazione 2014-2020. Ma il processo deve essere più ampio, perché sarebbe illusorio ritenere che le pur importanti risorse della futura programmazione bastino da sole ad innescare il necessario **"salto per lo sviluppo"** dei nostri territori.

L'Umbria è consapevole che occorre progettare un futuro chiedendo a tutti lo sforzo di dare risposte nuove alla domanda di opportunità, di lavoro, di crescita che proviene dalla società, in particolare dai giovani e dalle imprese.

La sfida dell'eccellenza coinvolge tutti: chi sta ogni giorno sul mercato globale e chi deve creare tutte le condizioni per permettergli di farlo in base al proprio talento e alle proprie aspirazioni. Una sfida difficile a cui la Regione è pronta e intorno alla quale chiama a raccolta le energie migliori del territorio.

2. Gli indirizzi e gli obiettivi della programmazione regionale

Le scelte programmatiche per il 2015 sono chiaramente molto influenzate dal fatto che si tratta di un anno di cesura, caratterizzato dalla fine della legislatura.

In linea generale, pertanto, l'orizzonte programmatico di riferimento è orientato soprattutto a mettere in evidenza quelle attività che – essendo già in itinere – nel corso dell'anno troveranno compimento. L'orientamento è quello di non "impegnare" il prossimo Consiglio regionale con scelte di fondo che ne condizionerebbero l'azione proprio nel primo periodo di attività.

Si è derogato a questo principio di "correttezza istituzionale" solo per quei provvedimenti di ampio respiro programmatico che, prevedibilmente, saranno approvati entro la legislatura proprio a compimento del programma di legislatura.

Dal punto di vista delle azioni in programma, il 2015 si caratterizzerà per la chiusura degli interventi relativi alla programmazione 2007-2013 e per l'avvio della fase attuativa della programmazione comunitaria 2014-2020. Per quanto riguarda il primo aspetto, nel corso del 2015 dovranno essere certificate spese pari a circa 80 milioni di euro, un impegno notevole che richiederà nel corso dell'anno un grande sforzo di natura amministrativo-contabile.

Per quanto riguarda invece la nuova programmazione 2014-2020, conclusa ormai la redazione dei Programmi operativi regionali e avviato da qualche mese il negoziato con la Commissione Europea, con i primissimi mesi del 2015 la Regione avrà approvati tutti i programmi operativi – Por FESR, Por FSE, Por FEASR - e quindi nel corso dell'anno ne potrà essere avviata l'attuazione.

Questi programmi rappresentano, insieme alle risorse nazionali del Fondo di sviluppo e Coesione, il principale strumento di intervento per il 2015 e probabilmente, data la grave carenza di risorse finanziarie pubbliche da destinare agli investimenti, per i prossimi sette anni.

I programmi operativi regionali sono stati redatti in coerenza con i contenuti dell'Accordo di partenariato sottoscritto tra il Governo nazionale e la Commissione Europea, con il Quadro Strategico Regionale della Regione Umbria e con la Smart Specialization Strategy (RIS3) i documenti che definiscono la strategia, le priorità, le direttrici di riferimento e, nel definire la programmazione del Fondo di sviluppo e Coesione, si sta lavorando in una logica di integrazione in maniera da intervenire con le risorse nazionali in quegli ambiti dove le risorse comunitarie non possono operare.

Accanto a queste azioni che, come detto, rappresentano una parte considerevole della strategia regionale, la Regione continuerà a lavorare per portare a compimento le azioni già intraprese in materia di riforme istituzionali e semplificazione amministrativa - ambiti di attività fortemente condizionati dall'evoluzione normativa registrata a livello nazionale - e in materia di sanità, con la attuazione della riforma del Sistema sanitario regionale.

Alla luce di quanto detto, dunque, le priorità dell'azione regionale per il 2015 possono essere così sintetizzate:

- **le riforme istituzionali e il processo di semplificazione amministrativa e normativa** disegnati dalle Leggi regionali di riforma, nel quadro delle scelte nazionali in materia;

- in coerenza con la strategia Europa 2020 e con il **"Quadro Strategico regionale 2014-2020"** - il documento strategico di riferimento per la prossima fase di programmazione comunitaria 2014-2020 - le azioni da mettere in campo per il 2015 sono articolate secondo la logica della crescita più intelligente, sostenibile ed inclusiva e mettono in evidenza:
 - le politiche per la ripresa economica basate sulla **specializzazione e innovazione dell'intero sistema produttivo regionale** (agricoltura, manifatturiero e terziario di mercato), attraverso strategie multisettoriali e integrate fondate sulle specializzazioni territoriali e sulla valorizzazione delle competenze, attivando la cooperazione tra i sistemi della ricerca e dell'impresa;
 - le politiche per **rafforzare il capitale umano regionale**, investendo su istruzione e formazione durante l'arco della vita attiva, sostenendo il passaggio da azioni per la formazione ad azioni per l'apprendimento, migliorando le competenze chiave essenziali per l'effettiva qualificazione e produttività dell'intero sistema;
 - le politiche per **tutelare attivamente le risorse territoriali regionali** promuovendo un modello di sviluppo a minori emissioni di CO₂, capace di sfruttare le risorse – in particolare quelle energetiche – in modo efficiente, garantire la tutela dell'ambiente e della biodiversità e promuovere lo sviluppo rurale, anche mediante nuove tecnologie e metodi di produzione verdi;
 - le politiche per **promuovere politiche inclusive per chi vive in Umbria**, costruendo un welfare attento alla centralità della persona, al supporto ed al sostegno alle famiglie, alla qualità e flessibilità dei servizi, alla valorizzazione e alla messa in rete delle risorse del territorio;
 - le politiche per **mantenere l'universalità del Sistema sanitario regionale** completando l'attuazione della Legge regionale di riforma, con attenzione alla qualità dell'assistenza, sia territoriale che ospedaliera, secondo il principio dell'appropriatezza e con le risorse finanziarie disponibili.

2.1 La Riforma della Pubblica Amministrazione e la semplificazione amministrativa e normativa

Riforma della Pubblica amministrazione e semplificazione di norme e procedure rappresentano prima di tutto un elemento fondamentale per "ricucire" un rapporto con il cittadino che nel tempo si è andato deteriorando. Non sempre a ragione, l'azione della pubblica amministrazione viene percepita come inutile, eccessivamente onerosa e complicata, non solo per procedure e "linguaggi" complessi e spesso di difficile comprensione, ma anche per il proliferare di enti, soggetti che in qualche modo "chiedono" adempimenti a cittadini e imprese.

Nel corso della legislatura la Regione ha lavorato – pur tra molte difficoltà per la sovrapposizione di interventi normativi nazionali non sempre chiari e coerenti nel tempo – ad un processo di riforma dell'architettura istituzionale sul territorio puntando a ridurre il numero degli enti, a semplificarne gli organi di governo, a renderne più chiara la mission, recuperando efficienza e risorse finanziarie. Un processo che – solo se accompagnato da una profonda semplificazione delle norme e dei processi amministrativi – può davvero impattare sulla quotidianità di cittadini e imprese e diventare uno degli elementi virtuosi necessari alla ripresa economica.

la riforma regionale dentro l'azione dei governi nazionali...

Si tratta di un processo complesso che la Regione ha deciso di affrontare in maniera organica, evitando interventi estemporanei - ad esempio volti a modificare un aspetto particolare di una norma particolare - che in concreto risultano troppo spesso addirittura controproducenti.

La Regione - che già dal 2011, con l'approvazione della l.r. 18/2011 *"Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali"*, ha intrapreso un percorso riformatore molto complesso e innovativo - lavorerà, nel corso del 2015, al riallineamento della normativa regionale alle novità introdotte a livello nazionale, nel rispetto della tempistica dettata dalla relativa normativa.

La legge 7 aprile 2014, n. 56 *"Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"* è intervenuta nel processo di riordino istituzionale perseguendo l'obiettivo di rendere gli assetti e le funzioni delle amministrazioni pubbliche rispondenti alle esigenze dei cittadini e ai bisogni attuali della società e dell'economia.

Per regolare la situazione transitoria, in attesa della riforma del Titolo V della Costituzione, sarà approvata una **legge regionale di attuazione della L. 56/2014**, che riordini le funzioni del sistema regionale secondo la seguente logica: attribuire ai **Comuni** e alle **loro forme associative** quelle funzioni che possono essere meglio esercitate dal livello istituzionale più vicino al cittadino e conferire alla **Regione** quelle attualmente esercitate dalle Province che risultino assolutamente incompatibili con la loro nuova natura di associazione di Comuni e che - al contempo - siano più propriamente riconducibili ad un ente di programmazione, indirizzo, legislazione e controllo quale è la Regione.

Con la conclusione del processo di abolizione delle Province si chiuderà questa fase transitoria e sarà possibile, determinando una forte semplificazione dell'architettura istituzionale, procedere alla definitiva attribuzione delle funzioni a Comuni e loro forme associative, Enti di Area Vasta di secondo livello e Regione sulla base di un principio guida che per l'Umbria sarà certamente questo: **un ente, una funzione, una risorsa** con l'obiettivo di dare massima certezza ai cittadini, mettere ogni ente in condizione di svolgere al meglio i propri compiti esplicitando ruoli, ambiti di intervento, risorse umane e finanziarie disponibili.

In questo contesto, inoltre, l'intento della Regione è quello di **incentivare e potenziare**, mediante un nuovo modello di amministrazione, le iniziative che i Comuni promuoveranno sia per l'**esercizio unitario** di funzioni sia per *la creazione di nuove entità territoriali* derivanti da eventuali **fusioni**.

Sul fronte interno, l'Amministrazione regionale proseguirà gli interventi di miglioramento della "macchina regionale" in termini di efficienza nell'utilizzo del capitale umano che, necessariamente, si traduce per i cittadini in una maggiore qualità dei servizi offerti.

In quest'ottica, in considerazione della nuova stagione di programmi comunitari 2014-2020 e del ruolo strategico che alla Regione è richiesto affinché le opportunità offerte possano essere colte al meglio, verranno poste in essere una serie di **azioni tese al miglioramento della capacità istituzionale** dell'ente, al fine di rafforzare amministrativamente le strutture maggiormente coinvolte e, più in generale, il sistema regionale. Nel 2015 si implementerà, a tal proposito, il disegno già predisposto con gli interventi organizzativi del 2014 affinché questa fase di nuova programmazione rappresenti una più consistente occasione di crescita e sviluppo per l'Umbria.

l'amministrazione regionale

Per quanto riguarda il **sistema regionale delle Agenzie e delle società pubbliche**, anche nel corso del 2015 si continueranno a perseguire obiettivi di razionalizzazione e semplificazione, obiettivi che in buona misura sono già stati conseguiti con la soppressione, nel corso della legislatura, di importanti agenzie regionali come l'ARUSIA (Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione in agricoltura), l'APT (Agenzia di promozione turistica) e l'AUS (Agenzia Umbria sanità) e con il riordino delle società pubbliche operanti nell'ICT (informatica e telematica).

Per l'ICT, a partire dal 1° gennaio 2015 sarà operativa un'unica società in house partecipata dalla Regione - la società consortile **Umbria Digitale** - nata dal riordino di Centralcom Spa, Webred Spa, Webred Servizi Scarl, Hiweb Srl, Umbria Servizi Innovativi Spa e dallo scioglimento del consorzio pubblico S.I.R. Umbria. Questo processo, oltre a garantire efficientamento e risparmi economici, permetterà di avere un "*centro servizi territoriale*" che curi gli aspetti di infrastruttura ICT per tutto il sistema pubblico umbro, con importanti economie di scala e miglioramenti nelle prestazioni e nella sicurezza del patrimonio informativo pubblico. Il percorso di riordino del settore ICT pubblico in Umbria ha portato anche alla nascita della società consortile **Umbria Salute** - di cui saranno socie le sole aziende sanitarie - che svolgerà l'importante ruolo di Centrale regionale di acquisto per la sanità (CRAS) e avrà il compito di erogare servizi per la salute a supporto delle aziende sanitarie.

Per quanto riguarda i **soggetti o società partecipati dalle Province**, nel corso del 2015 prenderà avvio un percorso di **soppressione e riordino** che, di fatto, sarà in mano ai Comuni i quali, sulla base di un'attenta mappatura e valutazione dei compiti e delle funzioni attribuiti a tali società, dovranno stabilire quali soggetti partecipati mantenere e quali sopprimere, anche con l'obiettivo di cogliere le specifiche **misure premiali** previste dalla Legge 56/2014 in favore degli enti che risulteranno più virtuosi.

Si tratta, come è evidente, di un percorso complesso e articolato che vedrà nel corso di tutto il 2015 la Regione fortemente impegnata nell'implementazione della legge regionale, con una attenta verifica delle scelte sull'allocazioni delle deleghe in termini di efficacia nell'**esercizio delle funzioni**, soddisfazione delle **esigenze della collettività, sostenibilità complessiva** (organizzativa, finanziaria e strutturale). Uno dei principali nodi legati all'effettiva attuazione della riforma riguarderà l'adeguatezza delle **risorse umane, finanziarie e strumentali** e la corretta allocazione delle stesse; nel corso del 2015, verranno attivate forme di integrazione e collaborazione fra enti anche attraverso mobilità di personale, collaborazioni e convenzioni interistituzionali nella logica delle cosiddette **amministrazioni integrate**.

Obiettivi prioritari nell'attuazione della riforma saranno il contenimento della spesa e la razionalizzazione delle risorse, da raggiungere anche attraverso l'utilizzo di indicatori - ad esempio valutazioni e parametrizzazioni ai costi standard - relativi all'ottimale svolgimento delle funzioni in termini di operatività, funzionalità e rispondenza alle esigenze del cittadino.

Anche a tal fine, per favorire l'intero processo di riforma, nel corso del 2015 sarà pienamente operativo un **Laboratorio** istituito tra Regione e Ministero per gli Affari regionali e le Autonomie, in cui confrontarsi, definire forme di sperimentazione ed elaborare modelli innovativi utilizzabili dalle pubbliche amministrazioni nell'ambito del processo di riordino e di efficientamento istituzionale in atto.

la semplificazione amministrativa

Perché le riforme istituzionali impattino concretamente sulla “quotidianità” di cittadini e imprese, è necessario attuare significativi interventi di **semplificazione amministrativa** che - agendo su procedimenti, provvedimenti e processi, sugli oneri amministrativi e regolatori, sui costi amministrativi - cambino il modo di operare delle pubbliche amministrazioni restituendo loro il ruolo di servizio che gli è proprio.

Si tratta di un percorso che la Regione ha avviato da tempo e che, con il termine della legislatura, si concentrerà su due fronti: da un lato il completamento delle attività previste con il **Piano di semplificazione 2012-2014** – integrate da azioni ulteriori, necessarie per le novità normative introdotte dallo Stato in materia di trasparenza ed anticorruzione – e, dall’altro, la elaborazione del nuovo **Piano di semplificazione per il triennio 2015-2017**.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l’elemento essenziale su cui si concentrerà l’azione regionale sarà il passaggio dall’attuale fase di sperimentazione, che ha consentito il consolidamento di metodologie e strumenti operativi di semplificazione peraltro riconosciuti come buone pratiche anche a livello nazionale, ad una fase in cui tali strumenti saranno “strutturalmente” parte di processi e modalità amministrative dell’amministrazione regionale.

Il nuovo **Piano di semplificazione 2015-2017**, ancorché da elaborare in coerenza con il quadro normativo regionale definito dalla già citata l.r.8/2011, troverà riferimento nei più generali documenti sulla semplificazioni prodotti a livello nazionale (*Agenda per la semplificazione 2015-2017*, *Programma per la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi, degli oneri regolatori e dei tempi*) e comunitario (*COM(2012)746 sulla smart regulation*). Il documento - che verrà concepito come strumento dinamico la cui declinazione in azioni e le cui ulteriori specificazioni saranno contenute in eventuali aggiornamenti annuali, in relazione al grado e valutazione dell’attuazione – dovrà in primo luogo tradurre in interventi concreti la nuova visione di semplificazione che non si limita più ad un’accezione puramente normativa, ma passa ad una idea più ampia che include i temi della riduzione degli oneri burocratici e della comunicazione trasparente degli interventi attuati dalla pubblica amministrazione e dei risultati conseguiti.

Proprio in termini di interventi, il Piano riserverà un ruolo prioritario alle azioni - attivate già nel 2014 che nel corso del 2015 saranno consolidate – riferite a servizi per il cittadino e per le imprese. In particolare si tratta, rispettivamente, dei progetti “Come fare per...” e “Riconoscimento dei procedimenti da liberalizzare” presentati dalla Regione al Dipartimento per la Funzione Pubblica ed individuati come esempio di buona pratica prototipale per le amministrazioni interessate. Proprio in virtù di queste esperienze, nel corso del 2015 la Regione parteciperà al Comitato Interistituzionale per l’attuazione dell’Agenda di Semplificazione 2015-2017 per definire le linee guida nazionali per l’attuazione dell’intervento “Come fare per...” e per la predisposizione della base dati dei procedimenti amministrativi per le imprese.

Al raggiungimento dell’obiettivo di integrazione tra semplificazione, comunicazione e trasparenza concorrerà in misura molto significativa il sito web istituzionale che, a partire dal 1° gennaio 2015, completata l’attività di implementazione del progetto di ridefinizione basata su un concept grafico e comunicativo in grado di supportare la finalità di sito “di servizio” e di principale “front office” dell’Ente, vedrà un’attività costante di arricchimento e miglioramento, idonea a garantire la fruibilità e la certezza istituzionale delle informazioni.

Allo sviluppo e consolidamento dell'attività di riduzione degli oneri amministrativi, invece, concorrerà l'indagine per la verifica della percezione e della soddisfazione degli stakeholders rispetto all'attività condotta nell'ambito del primo Piano triennale di semplificazione, da completare nei primi mesi del 2015. Peraltro, proprio la misurazione degli oneri amministrativi - sia ex-post, inclusi i procedimenti di interesse di enti locali, sia ex-ante, ovvero preliminare alla definizione di nuovi provvedimenti - sarà inserita come azione nel Programma di rafforzamento amministrativo (PRA) previsto come strumento essenziale per assicurare una "buona" attuazione della programmazione comunitaria 2014-2020.

Avranno infatti, un ruolo strategico sia le misure di semplificazione reale in favore di imprese, cittadini e terzo settore, sia l'eliminazione e la riduzione degli oneri amministrativi e dei costi regolatori. In questa ottica, nel corso del 2015, verrà promossa la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa per la semplificazione tra Regione, Enti locali e stakeholders volto alla costruzione di un partenariato multilivello, utile anche alla individuazione e condivisione delle aree prioritarie di intervento. L'esperienza ha infatti dimostrato che nella elaborazione di iniziative di semplificazione realmente efficaci, così come nella loro concreta attuazione, è fondamentale la partecipazione attiva dei diversi portatori di interesse. L'individuazione delle aree di regolazione e delle procedure da sottoporre al processo di misurazione e riduzione deve quindi poggiare sulla consultazione continua degli stakeholders, oltre che sul pieno coinvolgimento delle amministrazioni responsabili della regolazione e gestione delle procedure.

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

2.2.1 Politiche per la ripresa economica, la specializzazione intelligente e l'innovazione del sistema produttivo regionale

Se c'è una cosa che la crisi ha reso chiara a tutti è la necessità di cambiare. Il cambiamento è il *leit motiv* di questi ultimi anni, cambiamento di paradigma, cambiamento del modello economico, cambiamento del sistema delle imprese. Anche la direzione verso cui orientare questo cambiamento si è andata via via chiarendo individuando nelle tematiche della green economy, dell'innovazione, della ricerca e più in generale della smart economy le chiavi di volta su cui puntare. Ora serve passare dalle parole ai fatti, individuando percorsi e modalità che possano calare queste indicazioni nella realtà del sistema economico regionale.

Si tratta di un processo lungo - come ogni cambiamento strutturale - e di certo non facile, anche per la naturale resistenza al cambiamento che caratterizza i momenti in cui prevale l'incertezza sul futuro e la tentazione di rifugiarsi su rendite di posizione e sui "successi passati". E anche per l'innegabile difficoltà di un'economia piccola e per lo più composta da piccole e piccolissime imprese come quella dell'Umbria ad innescare e percorrere strade nuove e così impegnative.

La crisi ci ha fornito l'innescò, la politica e il mondo economico regionale possono fare il resto, approfittando della grande occasione rappresentata dalla nuova stagione di programmi comunitari 2014-2020: **sette anni in cui investire le risorse dell'Unione europea per favorire il passaggio dell'economia dell'Umbria**

verso un nuovo modello più competitivo sui mercati internazionali, più orientato a rispondere alla crescente domanda di servizi e prodotti *green* e *smart*, ripartendo dalle competenze storiche nella manifattura, tornando ad investire ma **con una forte discontinuità rispetto al passato**. Più attenzione alla qualità dell'investimento, alle priorità e alla concentrazione su progetti significativi, più investimento per il potenziamento della capacità di innovazione e della capacità di penetrazione dei nuovi mercati, più attenzione al capitale umano.

In questa logica, come avvenuto negli anni scorsi, le azioni in favore delle imprese da mettere in campo nel corso del 2015 dovranno concentrarsi su due fronti: continuare a fronteggiare nell'immediato l'impatto della crisi sostenendo le imprese in questa congiuntura molto difficile, ma soprattutto – nel guardare "più lontano" – sostenere il cambiamento del sistema economico regionale investendo sui driver ormai chiaramente individuati. Due modi di intervenire che forse, in questi anni, si sono mossi su binari paralleli e che sempre più dovranno agire in sinergia, perché solo programmando con una logica di forte integrazione gli interventi in favore delle imprese si può ottimizzare l'impatto delle risorse pubbliche investite. Un impatto la cui consistenza dipende anche dalla massima trasparenza e semplificazione delle procedure, da una seria analisi e valutazione dei risultati, da una chiara e conseguente identificazione degli obiettivi realisticamente perseguibili. A partire da due elementi di riflessione: una nuova consapevolezza sul ruolo del pubblico nel sostegno alle imprese che non può limitarsi al "sussidio", ma che ha forse più possibilità di impattare se agisce sul contesto; un nuovo modo di valutare l'efficacia delle azioni messe in campo che vada al di là della velocità della spesa e della capacità di "tiraggio" dei singoli bandi.

Da questo punto di vista la convivenza, nel 2015, tra la fase finale della programmazione comunitaria 2007-2013 e l'avvio della nuova programmazione 2014-2020 sarà un banco di prova importantissimo. Come detto, spendere non basta, è indispensabile spendere bene e per questo la programmazione 2014-2020, in coerenza con le priorità individuate dalla Strategia RIS 3, si caratterizzerà settori specifici ed ambiti determinati su cui investire prioritariamente per contribuire al rilancio del sistema regionale delle imprese.

In coerenza con le indicazioni della nuova programmazione comunitaria, nel corso del 2015 gli interventi in favore delle imprese si concentreranno sulle seguenti tematiche: innovazione, competitività e consolidamento produttivo delle PMI, rafforzamento della struttura finanziaria delle stesse, sostegno alla creazione d'impresa e – in una logica trasversale e di più ampio respiro – internazionalizzazione del sistema produttivo. Degli oltre 20 milioni di euro che potranno essere messi in campo il prossimo anno per questo ambito di intervento, oltre la metà – 12,3 milioni di euro – verranno utilizzati per le azioni relative all'innovazione delle imprese e alla competitività delle PMI.

Più specificatamente, nell'ambito degli interventi per l'innovazione, una priorità verrà riconosciuta alle **aziende aderenti ai Poli di innovazione** con l'emanazione di uno specifico bando per il finanziamento delle spese per servizi avanzati e qualificati finalizzati alla realizzazione di progetti di trasferimento tecnologico. L'obiettivo generale resta quello di rispondere all'ormai annosa questione delle difficoltà – del sistema produttivo nazionale e, ovviamente, umbro – nel trasferire tecnologie avanzate dai produttori di conoscenza (università ed Enti di ricerca, di natura prevalentemente pubblica) agli utilizzatori (le imprese), superando il mismatch tra i centri di ricerca e la loro ricchissima base di conoscenza e le imprese che continuano a faticare nell'attingervi per fare innovazione.

politiche
per le imprese

Questo tema sarà anche tenuto in considerazione nella programmazione degli interventi per il sostegno alla **ricerca e sviluppo delle imprese**: nell'ambito dei bandi che verranno emanati nel corso del 2015 sarà riconosciuta una premialità specifica a quei progetti presentati in collaborazione con università e per i quali sia dimostrata un'adeguata capacità finanziaria delle imprese capofila.

Nel complesso, comunque, l'ottica è quella di privilegiare specifici aggregati di imprese che rappresentino di per sé "massa critica" per fare innovazione e che si concentrino nei Poli di innovazione o facciano riferimento a specifici cluster. Perché l'innovazione diventi parte del sistema di imprese di un territorio, infatti, è necessario partire da ambiti definiti e significativi che possano, nel tempo, trainare anche gli altri attraverso l'innescare di un circolo virtuoso che a tutt'oggi – non soltanto in Umbria – stenta ad affermarsi.

L'innovazione delle PMI e delle imprese artigiane, verrà comunque sostenuta con azioni specifiche finalizzate a favorire l'accesso ad un livello via via crescente di innovazione tecnologica di processo e di prodotto. Anche in questo caso verranno favoriti gli interventi rivolti a gruppi di imprese.

Il tema della **competitività e del consolidamento produttivo delle PMI** sarà nel corso del 2015 oggetto di intervento soprattutto attraverso al sostegno agli investimenti.

Una misura specifica sarà destinata alle imprese cooperative per favorire l'innovazione e l'aumento degli standard qualitativi del processo produttivo, anche tramite l'utilizzo di nuove tecnologie e riservando particolare attenzione alle azioni che impattino sui temi della conciliazione dei tempi lavoro/famiglia e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Accanto alle misure per l'efficienza energetica che verranno riproposte anche nel 2015, in coerenza con la Strategia Ris3, si procederà all'emanazione di nuovi provvedimenti TIC Basic con procedura valutativa a sportello per sostenere l'introduzione e l'utilizzazione delle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Per quanto riguarda le imprese artigiane, il tema della competitività, nel corso del 2015, verrà declinato attraverso azioni per la realizzazione – da parte di reti di imprese o consorzi - di show room o uffici di rappresentanza all'estero che favoriscano la commercializzazione delle produzioni artigianali.

Per quanto riguarda il **rafforzamento della struttura finanziaria della PMI**, invece, nel corso del 2015 si punterà sulla questione delle contro garanzie e su quella consorzi fidi e cooperative artigiane di garanzia. Per il primo aspetto, verrà attivato il **Fondo di riassicurazione** nell'ambito delle misure di ingegneria finanziaria che, di fatto, sarà operativo nella riassicurazione di garanzie a prima richiesta rilasciate dai Confidi regionali per il finanziamento di investimenti, consolidamento o fabbisogno di capitale circolante. Dall'altro lato, anche in raccordo con le Camere di Commercio di Perugia e Terni, si interverrà il rafforzamento patrimoniale dei Confidi: si tratta di un'operazione necessaria per far fronte al deterioramento delle posizioni fin qui garantite e assicurare l'operatività dei Confidi che rappresentano un elemento essenziale del sistema di garanzia a carattere regionale, soprattutto per quel che riguarda la crescita e lo sviluppo delle imprese di piccola dimensione. Nel contesto della programmazione del POR FESR 2014-2020 saranno inoltre valutate tutte le opportunità di rafforzamento ed innovazione della strumentazione finanziaria a supporto delle imprese.

Anche nel corso del 2015 verrà destinata una specifica linea di intervento al tema della **creazione d'impresa**. Verrà emanato un bando per la creazione di impresa con riserve specifiche in favore di giovani al di sotto dei 35 anni, donne e soggetti che usciti dal mondo del lavoro e - per le imprese avviate da soggetti inoccupati - verrà attivata una misura di microcredito, anche in coordinamento con le azioni

previste nell'ambito del Programma Garanzia Giovani. Si tratta, in questo caso, della concessione di prestiti agevolati di piccolo importo non coperti da alcuna garanzia, finalizzati a supportare la nascita di nuove piccole attività per le quali la disponibilità di un piccolo finanziamento iniziale è spesso decisiva.

Per le start up tecnologiche, infine, verrà attivata una procedura a sportello per gli start up derivanti dall'industrializzazione di attività realizzate in ambito universitario o da spin-off industriali. L'obiettivo è quello di supportare la nascita di imprese altamente innovative, che proprio per questo presentano un elevato grado di rischio e dunque con molta fatica riescono ad accedere a forme di finanziamento attraverso i canali tradizionali.

Come obiettivo trasversale e di sistema, anche nel corso del 2015, l'azione della Regione si concentrerà sul tema dell'internazionalizzazione del sistema Umbria. Un obiettivo su cui lavorare con decisione perché è ormai chiaro che solo dal mercato estero possono venire volumi significativi di domanda e perché è allo stesso modo chiaro che un sistema di imprese piccole e piccolissime fa molta più fatica a posizionarsi efficacemente sul mercato globale. Per questo motivo nelle azioni che verranno attuate nel 2015, una particolare attenzione verrà dedicata ai percorsi di internazionalizzazione di cluster di imprese, con particolare riferimento alla meccanica avanzata, all'agroalimentare/agroindustria, alla nautica, alla chimica green, alla moda, all'arredo casa. Sul tema della internazionalizzazione, in ogni caso, verrà attivata una misura specifica per le piccole imprese artigiane prevedendo il supporto alle iniziative e ai progetti attivati da reti di imprese.

Parlando di internazionalizzazione del sistema regionale delle imprese, non si può non fare riferimento ad **Expo 2015**, un tema che verrà ripreso anche più avanti per le specifiche implicazioni relative al settore agricolo regionale e al comparto del turismo. La forte caratterizzazione di questo evento sui tematismi legati all'alimentazione ed alla sostenibilità aziendale rappresenta per le imprese umbre un'importante occasione che chiama tutti a definire con grande attenzione le modalità di partecipazione dell'Umbria. In questo senso, il partenariato con associazioni di categoria, enti locali, camere di commercio e università sarà essenziale per assicurare sia una presenza coerente all'interno dell'Expo, sia l'opportunità di attivare relazioni commerciali ed istituzionali di interesse per il sistema produttivo regionale.

crisi aziendali

Il quadro economico attuale rende necessario riaffermare il ruolo del pubblico, e dunque della Regione, nella gestione delle crisi aziendali sia nelle situazioni di ristrutturazione aziendale di singole imprese, sia nelle situazioni in cui crisi settoriali o di una grande impresa generano significative ricadute sui sistemi produttivi territoriali. Per quanto riguarda la prima tipologia di intervento, anche per il 2015 troverà continuità la gestione regionale dei tavoli di crisi. Un'attività che nel corso del 2014 ha registrato un'azione significativa in termini di risoluzione di vertenze aziendali come quelle relative a Trafomec, Sangemini Spa, Electrosys, Grifo Latte, F.Ili Biondini, nonché l'avvio a soluzione di situazioni di problematiche come nel caso della SGL Carbon di Narni, della Firema di Spello e della IMS ed Isotta Fraschini. Anche per il 2015 proseguirà l'attività di gestione con particolare riferimento alla situazione del Polo Chimico di Terni e di ISRIM, potendo contare anche su una strumentazione dedicata finalizzata a facilitare i programmi di *turn around* presentati da soggetti non riferibili alle precedenti compagini societarie e nello specifico rappresentata da strumenti per facilitare l'accesso al credito e la capitalizzazione d'impresa, nonché uno specifico strumento finalizzato all'erogazione di incentivi a favore delle imprese che riassumono lavoratori over 30 provenienti da bacini di crisi occupazionale.

Per quanto riguarda i programmi di reindustrializzazione, nel corso del 2015 scadrà l'accordo siglato nel 2010 tra Ministero dello Sviluppo Economico, Regione Marche e Regione Umbria per la gestione degli interventi di reindustrializzazione dell'area di crisi della Antonio Merloni Spa. Obiettivo della Regione è prorogare e rimodulare l'accordo d'intesa con la Regione Marche per assicurare operatività alla legge 181/89, in fase di modifica con apposito decreto ministeriale, che dispone per l'area umbro-marchigiana una dotazione di risorse pari a 35 milioni di euro a tutt'oggi inutilizzate nonostante le numerose sollecitazioni più volte presentate dalle Regioni Umbria e Marche che hanno formulato congiuntamente proposte di modifica delle modalità applicative della legge. Per quest'area, inoltre, la Regione proporrà un programma di reindustrializzazione, da integrare con la strumentazione nazionale, nel contesto della programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali nel cui ambito è stata prevista una specifica azione all'interno dell'Obiettivo Tematico 3 – Promuovere la competitività delle PMI - del POR FESR.

In questo contesto, uno spazio particolare va riservato alla questione **Acciai Speciali Terni**. Dopo la presentazione da parte della Thyssen Krupp, a luglio 2014, di un piano di ridimensionamento del sito siderurgico di Terni e la difficilissima trattativa che si è conclusa con una nuova prospettiva di tenuta dell'acciaieria - sia pure in un contesto ancora complesso segnato dalle oltre 300 uscite incentivate - rispetto alla specificità del mercato dell'acciaio a livello globale ed europeo.

L'orizzonte quadriennale del piano, l'attenzione al mix produttivo, il volume degli investimenti previsti, la conferma della struttura produttiva basata sui due forni fusori, il potenziamento della struttura commerciale dell'azienda nel contesto della divisione materials di Thyssen Krupp sono alcuni tra gli elementi che dovrebbero consentire l'attuazione di un percorso di consolidamento e rilancio delle produzioni di acciai speciali nello stabilimento di Terni. La Regione, nel corso del 2015, sarà impegnata da un lato nelle attività di monitoraggio e verifica dei contenuti e dell'attuazione dell'accordo, dall'altro nell'implementazione delle misure di propria competenza in esso previste. Più in particolare, il sistema di interventi che la Regione ha messo a disposizione prevede: risorse per almeno 5 milioni di euro a sostegno degli investimenti sull'efficienza energetica e sulla sostenibilità ambientale delle produzioni; promozione di investimenti, l'innovazione, la qualificazione delle imprese dell'indotto attraverso le risorse dei fondi strutturali europei. Per i lavoratori di queste ultime, inoltre, sono previsti interventi di rafforzamento e qualificazione delle competenze per favorirne la continuità occupazionale ed il reimpiego presso le aziende subentranti in esito a procedure di appalto. Sempre per i lavoratori sono previste, qualora necessario, modalità concordate di gestione degli ammortizzatori sociali in deroga.

L'evoluzione verso un sistema economico orientato alla green economy e alla smart economy non può prescindere da una politica per l'**Agenda digitale** serrata ed efficace: non è possibile immaginare un territorio "intelligente", che costruisce vere politiche di specializzazione ed innovazione e che è capace di affrontare la sfida del cambiamento senza una politica per il digitale, inteso come "cassetta degli attrezzi" dell'intero sistema regionale, pubblico come privato.

**agenda
digitale**

Per questo, la recente legge regionale n.9/2014 *"Norme in materia di sviluppo della società dell'informazione e riordino della filiera ICT (Information and Communication Technology) regionale"* definisce l'Agenda digitale dell'Umbria come percorso partecipato e collaborativo volto a definire impegni condivisi, anche con specifici accordi di programma, da parte di tutti i soggetti pubblici e privati operanti sul territorio, per l'attuazione delle azioni di sistema legate alle politiche per il digitale.

Il percorso dell'Agenda digitale - portato avanti in Umbria in questi anni e "sintetizzato" nel **Piano digitale triennale regionale 2013-2015** recentemente approvato - ha posto le basi per definire il tema del digitale come trasversale a tutta la nuova programmazione 2014-2020 e ha individuato le **cinque missioni fondamentali** che deve perseguire nei prossimi anni: il potenziamento delle infrastrutture digitali, lo sviluppo della piena cittadinanza e dei diritti esigibili in digitale, la diffusione di competenze digitali e quindi l'inclusione digitale, l'aumento attraverso l'ICT della competitività del sistema delle imprese, la digitalizzazione nei settori della qualità della vita e della salute.

A partire da queste cinque missioni, il Piano digitale 2013-2015 ha definito 55 progetti "verticali" individuati per specifici settori di intervento (paesaggio, turismo, cultura, sanità, ...), e 5 programmi "trasversali" che hanno natura abilitante per tutti i progetti specifici e per il successo dell'intera Agenda digitale dell'Umbria.

Nel primo trimestre 2015, attraverso il progetto **Misurare l'Agenda digitale dell'Umbria**, sarà portato avanti un attento monitoraggio dello stato di attuazione di queste progettualità al fine di porre in essere, laddove necessario, attività di sostegno/rafforzamento degli interventi.

In ogni caso, per quel che riguarda i programmi trasversali l'attività del 2015 si concentrerà su:

1. **Programma #consolidamento** che riguarda la razionalizzazione delle infrastrutture digitali (server e rete) di tutto il sistema pubblico umbro: completato il consolidamento iniziale del Data center regionale unitario (DCRU), si procederà alla razionalizzazione dei data center e della connettività dell'Amministrazione regionale allargata (Giunta, agenzie, ASL/Aziende Ospedaliere).
2. **Programma #piattaforme**, dedicato all'evoluzione dell'identità digitale ed alla diffusione dei servizi infrastrutturali: si darà sostegno alla diffusione in tutta la PA umbra della piattaforma regionale di identità (con evoluzione della stessa in relazione al sistema nazionale di identità "SPID") nonché delle altre piattaforme che erogano servizi infrastrutturali abilitanti l'amministrazione digitale.
3. **Programma #comunidigitali** che riguarda la digitalizzazione dei Comuni e la realizzazione della banca dati regionale SUAPE: si realizzerà a livello regionale la banca dati regionale SUAPE, prevista proprio dalla l.r. n.8/2011, e si punterà al supporto alla **gestione associata della funzione ICT da parte dei Comuni stessi**.
4. **Programma #regione digitale** che si riferisce alle attività per la digitalizzazione dell'Amministrazione regionale allargata attraverso il ridisegno di processi e servizi: in raccordo con le iniziative legate alla semplificazione, saranno mappati i servizi erogati dagli enti coinvolti e avviato il ridisegno in chiave "digitale" dei connessi processi di lavoro. Nel sito istituzionale si realizzerà un **sistema unitario per la ricezione delle istanze digitali** (con modulistica standardizzata e backoffice dematerializzato) e sarà implementato l'**hub regionale per la fatturazione ed i pagamenti**, lavorando ad un vero e proprio "fascicolo del cittadino" multi-ente;
5. **Progetto #opendata**, che intende valorizzare il patrimonio informativo pubblico ed alla diffusione/riutilizzo dei dati aperti: proseguirà la valorizzazione del patrimonio delle banche dati pubbliche, coinvolgendo dopo la Giunta anche tutti gli altri enti pubblici umbri, e la promozione della cultura digitale e dei dati aperti, anche in correlazione alle iniziative progettuali del partenariato economico-sociale dell'Umbria.

Un altro tema che nel contesto dell'Agenda Digitale assume un grande rilievo è quello dell'open source. La l.r. n.9/2014 ha previsto l'istituzione del **Centro di competenza sull'Openness** (CCOS) che dovrà rappresentare lo strumento per lo sviluppo dell'open source, il riuso degli open data e la crescita dell'open gov in tutte le PA, le scuole e nell'Università, in collaborazione con le associazioni e il partenariato economico-sociale. Nel corso del 2015 l'attività sarà rivolta in via prioritaria al mondo della scuola, finanziando con un apposito fondo progetti delle scuole sui temi dell'open source, open data ed open gov nell'ottica delle competenze digitali e in particolare nella direzione del "coding".

Una delle cinque missioni dell'Agenda digitale dell'Umbria fa riferimento al **potenziamento delle infrastrutture digitali**. In questi anni si è lavorato molto per assicurare al territorio regionale una infrastruttura per la connettività adeguata e diffusa sul territorio che tenesse in conto anche le aree più marginali ed isolate della regione. Per il prossimo triennio, le priorità di intervento sono individuate nel **Piano Telematico 2014-2016** che, dal punto di vista dei finanziamenti, farà principalmente riferimento alle risorse della prossima fase di programmazione comunitaria (POR FESR e FEASR) e a quelle del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC).

Nel corso del 2015 l'attività della Regione si concentrerà su due priorità: la **RUN (Regione Umbria Network)**, cioè la rete pubblica a banda larga e ultra larga, l'infrastruttura fisica che si sta costruendo in Umbria, e il progetto relativo al **Data Center regionale unitario (DCRU)**.

La RUN (Regione Umbria Network) è un'infrastruttura di telecomunicazioni pubblica, realizzata secondo criteri di apertura, neutralità ed efficienza, che collega l'Umbria anche alle grandi dorsali nazionali; essa ha il duplice obiettivo di connettere il sistema pubblico (Regione, Province, Comuni, Sistema Sanitario, Protezione Civile, aree industriali, Università, Istituti di ricerca, strutture scolastiche) e di abilitare il mercato degli operatori di telecomunicazioni.

Nel corso del 2015, si completeranno le seguenti tratte della RUN già in corso di esecuzione: dorsale centrale lungo la FCU, dorsale est (da Umbertide ad Acquasparta), dorsale di collegamento Perugia-Foligno, reti MAN cittadine nei centri sopra ai 15.000 abitanti.

In coerenza con le previsioni del **Piano Telematico**, inoltre, si lavorerà per l'attivazione di reti tematiche, quelle cioè destinate a particolari settori di attività, concentrandosi intanto su sanità, scuole, wi-fi pubblico, banca dati regionale per le infrastrutture per le telecomunicazioni. In particolare, nel 2015 si prevede di:

1. collegare i 10 presidi ospedalieri umbri, le sedi della Regione dell'Umbria e delle principali agenzie, altri soggetti già raggiunti dalla RUN che intendano anticipare il programma di consolidamento o che, comunque, si rendano disponibili;
2. risolvere la problematica dei plessi scolastici in digital divide ed abilitare soluzioni di connettività evolute per gli istituti con maggiore propensione all'innovazione;
3. estendere la rete di HotSpot per il wi-fi pubblico ad aree da individuare sulla base di criteri tematici (es. sanità, farmacie, parchi, ...) e premiando eventuali progetti proposti dagli stessi enti locali;
4. realizzare un prototipo di banca dati che dovrà anche essere aperta al contributo ed all'impiego delle amministrazioni locali e degli operatori di telecomunicazioni.

Sempre nel corso del 2015, integrando il percorso di consolidamento dei Data Center previsto dalla l.r. 9/2014, verranno "accese" - o meglio - attivate le tratte di rete necessarie per consentire il collegamento delle sedi per le quali si sta procedendo al trasferimento dei server e, in un secondo momento, di quelle già raggiunte dalla fibra.

Dal punto di vista normativo, infine, il 2015 si caratterizzerà per la completa definizione dei **regolamenti e delle linee guida previsti dalla legge regionale n.31/2013** "Norme in materia di infrastrutture per le telecomunicazioni" e per la costituzione della Consulta regionale per le telecomunicazioni ed il Tavolo permanente di confronto istituzionale per la ricerca e innovazione. Più in dettaglio, verranno disciplinati l'uso del sottosuolo - con particolare riferimento alla realizzazione, manutenzione e condivisione delle infrastrutture per i servizi a rete - l'installazione, la modifica e la funzionalità di impianti radioelettrici (connessioni internet, telefonia, segnale radiotelevisivo); le modalità, i criteri e le procedure per la formazione e l'aggiornamento della banca dati regionale delle infrastrutture per le telecomunicazioni.

il turismo

Il tema del digitale è certamente - nelle sue molteplici declinazioni - trasversale e funzionale a moltissimi ambiti e settori, incluso il settore turistico.

In una regione come l'Umbria, ricca di bellezze ma priva di attrattori forti - mare, montagna, grandi città d'arte - puntare sul turismo significa infatti scommettere su un "sistema complessivo" in cui attrazioni turistiche, sistema dell'accoglienza, qualità dei servizi, accessibilità dei luoghi, facilità di fruizione degli stessi, disponibilità delle informazioni siano pensati e organizzati coerentemente in funzione dell'esperienza turistica.

La scelta di puntare sul turismo non può dunque tradursi - nel contesto attuale - soltanto nella programmazione di azioni di tutela e valorizzazione degli attrattori disseminati sul territorio regionale per potenziarne la capacità attrattiva, e neppure soltanto nel metterli a sistema, costruire una rete, mettere in campo azioni di promozione significative.

La bellezza dei luoghi non è sufficiente, da sola, a far decollare un settore che, come dimostrano i dati sui flussi turistici internazionali, ha comunque grandi potenzialità e che sembra più suscettibile di incrementi significativi: serve una visione nuova - condivisa dal settore pubblico e dagli operatori privati - che metta al centro delle scelte e degli interventi non tanto i luoghi, gli itinerari, i prodotti quanto piuttosto il turista e la sua esperienza di viaggio.

È in questa direzione che la Regione si sta muovendo con la programmazione in materia di turismo per il prossimo triennio che avrà nella programmazione comunitaria 2014-2020 il proprio riferimento principale, non soltanto in termini di definizione delle priorità di intervento, che metteranno sempre più l'accento sulle capacità di organizzare, proporre e gestire offerte turistiche caratterizzate da qualità ed innovatività, ma anche in termini finanziari, integrando le risorse dei POR Fesr e FSE e del nuovo Piano di Sviluppo Rurale.

Proprio nell'ambito della prossima programmazione comunitaria sono stati individuati gli ambiti prioritari, o meglio gli obiettivi tematici, attraverso i quali intervenire nel settore turistico: sviluppo tecnologico e innovazione, agenda digitale, competitività dei sistemi produttivi, valorizzazione delle risorse culturali e ambientali. In raccordo con queste misure che, per certi versi, rappresentano il cuore della strategia per il turismo dei prossimi sette anni, verranno definite azioni trasversali nell'ambito dei tematismi occupazione, istruzione e formazione - per agire su una leva essenziale come quella rappresentata dal capitale umano - e azioni di raccor-

do con gli interventi previsti per la valorizzazione delle aree rurali dal Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014/2020.

In coerenza con questo approccio e, contestualmente, in raccordo con le indicazioni contenute nel **Piano strategico nazionale del turismo – Turismo Italia 2020**, che ovviamente rappresenta un riferimento imprescindibile per la programmazione delle politiche regionali del settore, la Regione ha predisposto il proprio **Documento triennale di indirizzo strategico per il turismo** la cui attuazione concreta caratterizzerà fortemente il 2015.

Esso si articola in otto aree di intervento: governance, qualificazione della ricettività, offerta dei prodotti, qualità dell'accoglienza, trasporti e infrastrutture, formazione e competenze, comunicazione e promozione, commercializzazione.

Per quanto riguarda la **governance**, ambito nel quale una delle principali criticità è rappresentata dall'insufficiente conoscenza del fenomeno turistico, nel corso del 2015 verrà avviato un processo di rivalutazione del sistema territoriale di informazione e accoglienza turistica.

Si tratta di un'azione strettamente connessa a quella relativa alla **qualità dell'accoglienza** che si concentrerà sugli Uffici di Informazioni ed Accoglienza Turistica (IAT) dell'Umbria. Il modello di operatività degli stessi, che punta sull'innovazione e soprattutto sull'utilizzo delle nuove tecnologie, è già stato ridefinito, come è già stata individuata una linea di immagine "fisica" degli IAT ora in fase di implementazione. Nel corso del 2015 tali percorsi verranno portati a termine e verrà definito un progetto di riqualificazione degli IAT che dovrà mettere a punto gli aspetti legati alla titolarità delle competenze, alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e guidare la transizione verso la nascita di un nuovo "sistema" IAT.

La **qualificazione della ricettività** è una tipologia di intervento su cui la Regione punta ormai da tempo. Nel corso del 2015 verrà concluso il monitoraggio sulle strutture ricettive e, in particolare, sulle strutture ricettive extralberghiere e all'aria aperta. Si tratta di un passaggio indispensabile per dare concreto avvio all'attività di definizione di standard di qualità condivisi che dovranno avere come riferimento principale i mercati e i target di riferimento e, naturalmente, i modelli nazionali ed europei. Nel contempo proseguiranno gli interventi per la riqualificazione dell'offerta ricettiva regionale che si caratterizza per una certa criticità, connessa all'invecchiamento delle strutture, concentrata soprattutto nella ricettività collocata nel segmento medio-basso. In particolare si attingerà ulteriormente dalla graduatoria del Bando Alberghi 2009, verranno completati gli interventi previsti dal Bando Tac 2 e verranno emanati nuovi bandi a sostegno della riqualificazione delle strutture ricettive che si concentreranno in misura più significativa sui temi dell'ecosostenibilità, dell'accessibilità e dell'innovazione tecnologica.

Per quanto riguarda l'**offerta di prodotti turistici**, l'azione regionale sarà diretta, nel medio termine, a superare alcune delle criticità dell'offerta turistica dell'Umbria quali, in primo luogo, la necessità di affinare ed arricchire prodotti già individuati, di definirne di nuovi e di allineare l'offerta alle esigenze di specifici target-chiave di turisti. In particolare, nel corso del 2015, **verrà portata a termine** la sistematizzazione del prodotto Vie e Cammini di Fede, raccordando alla Via di san Francesco – l'asse portante di questo prodotto – itinerari già individuati quali il Cammino dei Protomartiri Francescani, la Via Teutonica e la Via Lauretana.

La linea di intervento **comunicazione e promozione** – prioritaria nel prossimo triennio – verrà declinata con l'obiettivo generale di rafforzare il brand Umbria anche concentrando le azioni su specifici mercati e, soprattutto, definendo una vera e propria strategia di promozione e comunicazione digitali. Da questo punto di vista, nel corso 2015 sarà progettato ed implementato il nuovo portale turistico regionale.

Quello attuale, infatti, è ormai obsoleto e deve essere ripensato non solo dal punto di vista del layout e dei contenuti, ma anche dal punto di vista delle funzioni con una attenzione particolare alle possibili modalità di sviluppo del tema della commercializzazione online e, dunque, alla definizione di precise forme di raccordo e sinergia con gli operatori privati.

La strategia di comunicazione regionale, inoltre, già orientata agli aspetti connessi al mobile e al social, verrà da questo punto di vista attuata con maggiore incisività nel corso del 2015 attraverso la progettazione e l'implementazione di applicativi mobile ed il rafforzamento dell'attività social e di blogging già sperimentate nel recente passato.

Il quadro di riferimento nell'ambito del quale verranno disegnati tali interventi è, ovviamente, il Piano di marketing regionale che ha già individuato le principali caratteristiche e le specificità delle azioni di comunicazione da mettere in campo e che ha previsto, in coerenza con l'obiettivo generale di comunicare e promuovere l'Umbria su mercati esteri specifici, l'individuazione e l'attivazione delle cosiddette "antenne". Si tratta di soggetti (uffici stampa, agenzie,...) che mantengano viva nei loro paesi l'attenzione nei confronti dell'Umbria e della sua offerta turistica garantendo una presenza costante e una sorta di attività di lobbying in favore dell'Umbria sia attivando forme di collaborazione con i tour operator, sia assicurando la presenza dell'Umbria sui media e sui social media, sia – ad esempio - promuovendo "educational" per i professionisti del settore turistico. Mercati target per queste attività saranno Germania, Austria e Svizzera, nel secondo semestre dell'anno il Regno Unito e sarà pianificato un intervento nell'East Coast negli Stati Uniti.

Il 2015, infine, sarà l'anno di **Expo**, un evento che rappresenta un'occasione importantissima per far conoscere l'Umbria anche al di là dei target e dei mercati di riferimento tradizionali. La presenza ad Expo, però, non può essere "vissuta" come la classica presenza ad una "fiera", seppur di straordinaria risonanza; essa deve essere progettata in forte sinergia con tutti coloro che sono interessati a che l'Umbria abbia una sua visibilità. Perché è chiaro che l'Umbria, che è molto piccola, può – nel contesto smisurato di Expo – ambire ad essere visibile, ad attivare relazioni, a stabilire contatti non solo funzionali all'ambito turistico solo se si presenta facendo veramente sistema. Si tratta di un obiettivo molto sfidante per il prossimo anno che di certo non riguarda solamente la Regione – che non potrà che avere il coordinamento di questa operazione – ma che impegna tutte le parti sociali e tutti coloro che per il successo dell'operazione Expo sarà inevitabilmente chiamato a mettere da parte un po' del proprio protagonismo.

politiche per la cultura

Il tema del turismo si correla strettamente con quello della **cultura** perché la ricchezza di offerta culturale di un territorio ne rappresenta di certo un importante attrattore. In questo ambito, l'attivazione dei nuovi POR all'inizio del 2015 consentirà di sviluppare una strategia di qualificazione delle infrastrutture ma, soprattutto, di avviare un processo di organizzazione a rete dei servizi capace di ottenere – anche puntando sulle nuove tecnologie – sia maggiore qualità dell'offerta culturale sia una più forte sostenibilità delle gestioni.

Un secondo profilo di intervento in questo settore è quello più strettamente "economico", rappresentato dalle imprese creative e culturali. Si tratta di un settore di attività ricco di prospettive e coerente col profilo storico culturale dell'Umbria, uno spazio giovane e innovativo, in continuo fermento ed evoluzione e, per questo, le imprese di questo settore saranno oggetti di specifiche misure di sostegno finanziate nell'ambito del Por FESR.

La rete dei servizi culturali e la nascita e diffusione delle imprese creative sono elementi indispensabili perché il settore dello spettacolo e dei grandi eventi compia quel salto di qualità e si trasformi in una vera e propria occasione di attività di mercato dei servizi permanenti, uscendo dai ristretti limiti di tempo e di contenuto in cui, ancora oggi, molti di questi eventi sono racchiusi.

Allo stesso tempo i grandi eventi che nel tempo hanno consolidato la propria fama e la propria capacità attrattiva, che spesso si spinge anche oltre i confini nazionali, devono essere utilizzati come veicoli di promozione dell'Umbria e di sue specifiche risorse. In questo senso, il Festival Internazionale del Giornalismo del 2015 sarà oggetto di una sperimentazione in termini di comunicazione che dovrà essere realizzata in forme che promuovano il territorio e le sue bellezze in maniera permanente e non legata all'evento in senso stretto.

A questa finalità si può lavorare anche con una adeguata strategia di attrazione di produzioni cinematografiche e fiction che comunque – accanto alle potenzialità in termini di comunicazione del territorio regionale – possono anche svolgere un ruolo positivo nel consolidamento di nuove attività connesse ai servizi per lo spettacolo.

Nel corso del 2015, inoltre, diverranno operativi i nuovi criteri per la classificazione dello **spettacolo dal vivo**, un'attività di rilievo che determinerà la ridefinizione dell'intero sistema con l'opportunità di avviare residenze teatrali a vocazione plurima, con significativi risvolti di carattere culturale e finanziario. Il sistema dovrà riorganizzarsi sulla base di stimoli competitivi che potranno spingere a migliorare ulteriormente l'offerta culturale regionale. Pertanto la Regione, in relazione col Ministero dei Beni e delle Attività culturali, svolgerà un'operazione di programmazione ed indirizzo volta promuovere un'organizzazione dello spettacolo dal vivo adeguata al nuovo contesto normativo e alle tendenze emergenti ed innovative sia in termini di produzione che di diffusione.

politiche
per lo spettacolo

Cultura e spettacolo rappresentano elementi di attrazione turistica e di vitalità del nostro territorio, funzioni molto importanti che possono essere riscontrate anche per il commercio che comunque – al di là di questi aspetti comunque molto importanti – rappresenta uno dei settori portanti dell'economia regionale. Un settore che negli ultimi anni ha subito una forte ristrutturazione sia per l'impatto della crisi sia per la repentina evoluzione del contesto socio-economico in cui si è trovato ad operare che ha trovato molti operatori – soprattutto i più piccoli – impreparati ed in forte difficoltà nell'adeguarsi a tali profonde mutazioni.

L'azione della Regione nel corso del 2015 si concentrerà sia su aspetti normativi sia sulla definizione di vere e proprie azioni in favore delle imprese del settore. Per il primo aspetto, si darà piena attuazione al relativo Testo Unico approvato nel 2014, con la definizione dei Regolamenti attuativi e dei necessari atti di indirizzo. In particolare si lavorerà al Regolamento che definisce criteri e modalità di applicazione delle disposizioni dettate dal Testo Unico; al Regolamento rivolto alla disciplina della verifica della regolarità contributiva delle imprese su aree pubbliche; al Regolamento sugli impianti di distribuzione di carburanti. Tra gli atti di indirizzo, verrà adottata la disciplina della Banca dati regionale delle attività commerciali e definita la durata e l'articolazione dei corsi di formazione per attività alimentari. Verranno inoltre individuati i criteri qualitativi per l'insediamento delle attività commerciali, la composizione e il funzionamento dell'Osservatorio regionale del commercio e l'approvazione della modulistica.

politiche
per il commercio

Si procederà inoltre alla redazione del primo Piano triennale di indirizzo strategico del Commercio e del relativo Piano annuale di attuazione attraverso cui saranno individuate le diverse aree di intervento a sostegno delle attività commerciali, primo fra tutti l'e-commerce, e a definire - anche dal punto di vista delle risorse finanziarie - le priorità di intervento. A supporto delle scelte programmatiche in materia di commercio, sarà avviata la realizzazione della Banca dati di interesse regionale delle attività commerciali, nell'ambito della banca dati SUAPE.

Riguardo le politiche di tutela dei consumatori si darà attuazione alla l.r. 17/2014 - "Norme per la tutela dei consumatori e degli utenti", a partire dalla nomina della "Consulta regionale dei consumatori e degli utenti" e dalla riorganizzazione degli sportelli dei consumatori gestiti dalle Associazioni dei consumatori iscritte all'Albo regionale.

Per quanto riguarda gli aiuti alle imprese, si procederà all'emanazione di due nuovi bandi, uno relativo alla realizzazione dei Centri Commerciali Naturali nei centri storici di Perugia e di Terni e l'altro per promuovere la ristorazione di qualità, destinato ai pubblici esercizi.

In particolare, il Bando per la realizzazione di Centri Commerciali Naturali nelle due principali città dell'Umbria consentirà di sperimentare una nuova formula di rivitalizzazione del commercio nei centri storici più rilevanti della regione, contribuendo alla vitalità di una parte significativa del tessuto imprenditoriale di queste aree, ma anche alla loro rivitalizzazione sociale e culturale, dando una prima alla difficile fase di ridimensionamento economico, demografico e dei servizi privati che essi stanno attraversando.

politiche per le città

Le politiche regionali per il commercio sono state declinate con una attenzione prioritaria ai **centri storici** e devono essere integrate con azioni sulla residenzialità, i trasporti, il turismo e la cultura perché solo attraverso strategie organiche i centri storici possono essere valorizzati e rivitalizzati con successo.

Proprio in questa logica, l'Umbria ha introdotto per la rivitalizzazione dei centri storici lo strumento del Quadro Strategico di Valorizzazione (QSV), progetti di programmazione locale di natura comunale o intercomunale che definiscano azioni ed interventi coordinati e calibrati sulle singole realtà in relazione a criticità, punti di forza, risorse disponibili. Con il prossimo anno saranno avviati tutti i processi di redazione dei QSV anche per i Comuni che ancora non si erano cimentati in questa esperienza, mentre, con il finanziamento dei progetti inseriti nei **Programmi Urbani Complessi** di ultima generazione i **PUC3**, coerenti con quanto indicato nei Quadri Strategici di Valorizzazione dei centri storici dell'Umbria, si aprirà una fase di concreta applicazione dei contenuti di tali strumenti di programmazione.

In particolare, con i PUC3 sono stati finanziati interventi per circa 25 milioni di euro la cui attuazione prenderà avvio nel corso del 2015. I programmi, che interessano Comuni con una popolazione inferiore ai 10 mila abitanti che in alcuni casi hanno lavorato in una logica "sovracomunale", prevedono un approccio organico ai problemi dei centri storici, per un rilancio che passa non solo attraverso la riqualificazione e la rifunzionalizzazione delle infrastrutture e degli abitati, ma che favorisce anche gli investimenti per attività produttive e servizi per la popolazione, in un'ottica più vicina a quella delle smart cities.

agenda urbana

Un passaggio che è più forte nell'approccio al tema delle città che caratterizzerà gli interventi sulle città nell'ambito della nuova programmazione comunitaria che, all'interno del POR Fesr prevede un asse specifico dedicato alla Sviluppo Urbano Sostenibile, la cosiddetta **Agenda urbana**. Si tratta di interventi attraverso cui affrontare in maniera integrata e innovativa le sfide economiche, ambientali, climati-

che, demografiche e sociali delle principali aree urbane della regione che, in coerenza con i criteri quali-quantitativi definiti dall'Accordo di partenariato, sono state individuate in Perugia, Terni, Foligno, Città di Castello e Spoleto, individuati quali autorità urbane. Si tratta di realtà che, se pur con specificità demografiche, economiche e sociali, presentano la caratteristica di essere nel loro contesto poli di attrazione e traino per lo sviluppo di un'area vasta, potenziali "laboratori di futuro", punti di attacco e fattore necessario per rafforzare competitività e capacità di innovazione dell'intero territorio regionale.

I progetti per lo sviluppo urbano sostenibile di queste aree che saranno elaborati, nell'ottica della co-progettazione, dalle 5 autorità urbane individuate, dovranno essere redatti sulla base del modello delle smart cities con l'obiettivo di favorire la fruibilità, l'attrattività e la sostenibilità dei 5 poli urbani attraverso azioni integrate concentrate sui temi della digitalizzazione di servizi e funzioni pubbliche, della mobilità sostenibile e "intelligente", del risparmio ed efficientamento energetico, della fruizione degli attrattori culturali. Queste azioni si saranno integrate, in una logica di approccio di ampio respiro al tema della vivibilità delle città, con interventi relativi a pratiche e progettazione per l'inclusione sociale destinate a segmenti di popolazione più fragile che saranno finanziate con le risorse del Fondo Sociale Europeo. Nel corso del 2015 saranno approvati i cinque progetti urbani e prenderanno avvio le prime attività in essi inseriti.

Un altro ambito che nei prossimi anni, a partire dal 2015, sarà fortemente influenzato dalla programmazione comunitaria è quello dello **sviluppo rurale**. Il 18 luglio 2014 l'Umbria ha presentato alla Commissione Europea il proprio Programma di Sviluppo Rurale (PSR) per il periodo 2014-2020, ma poiché i tempi per l'istruttoria di tutti i programmi presentati dalle regioni italiane si sono dilatati rispetto alle previsioni iniziali, il negoziato non potrà essere concluso in tempi rapidi e il Programma dell'Umbria potrà essere approvato nella primavera del 2015.

politiche
per lo sviluppo
rurale

Nel corso della prima parte del 2015, si avrà anche la sostanziale conclusione dell'attuazione della programmazione 2007-2013 e dunque, mentre da un lato troveranno realizzazione i progetti avviati nella fase finale del precedente settennio di programmazione, dall'altro sarà auspicabilmente possibile dare una relativa continuità al sostegno agli investimenti e all'innovazione in agricoltura e nei rimanenti campi di applicazione dello Sviluppo Rurale con il PSR 2014-2020.

In entrambe le fasi di programmazione, l'Umbria ha ottenuto dall'Unione Europea un'importante dotazione finanziaria per lo sviluppo rurale ma - per poter utilizzare tali somme - è necessario assicurare un cofinanziamento regionale; per il 2015 è dunque indispensabile reperire queste risorse sia per utilizzare tutti i fondi assegnati nell'ambito del vecchio programma in fase di conclusione e rendicontazione, sia per l'avvio del nuovo PSR 2014-2020.

Il fabbisogno finanziario regionale annuo è aumentato nel periodo 2014-2020 sia per l'incremento delle risorse comunitarie destinate allo sviluppo rurale sia, soprattutto, per il maggiore contributo richiesto alle Regioni in termini di cofinanziamento, oggi obbligatorio anche per le misure a superficie.

La continuità delle politiche e delle azioni è un elemento essenziale delle politiche di Sviluppo Rurale soprattutto in riferimento agli impegni pluriennali degli agricoltori in tema di agroambiente laddove sono usuali durate quinquennali.

Ne consegue che proprio nel 2015 occorre mettere in campo tutte le azioni che garantiscano sia il pieno utilizzo delle risorse 2007-2013 sia la continuità delle azioni pluriennali sia, più in generale, la copertura delle spese in overbooking sul pro-

programma 2007-2013 che andranno a gravare in regime di transizione sulla nuova programmazione, successivamente alla approvazione dei nuovi programmi.

In sintesi questi sono gli obiettivi principali per il 2015: portare a compimento l'insieme dei progetti attivati nell'ambito della vecchia programmazione; concludere il negoziato sul PSR 2014-2020 al più tardi entro febbraio-marzo e conseguentemente attivare le nuove misure, con un effetto di spesa complessiva da rendicontare e pagare entro la fine del 2015 pari a circa 250 milioni di euro.

Si tratta di un importo relevantissimo di risorse che saranno pagate alle imprese agricole ed agroalimentari aderenti alle misure strutturali e a quelle a superficie, ma anche ad imprese di altri settori ed Enti pubblici con un circuito di spesa capace di sostenere l'economia regionale per l'attitudine di questi settori ad attivare in maniera significativa la domanda interna.

All'interno delle azioni cofinanziate dal Piano per lo Sviluppo Rurale, il tema dell'innovazione rappresenta una delle caratterizzazioni forti dell'Umbria sia nella programmazione 2007-2013 sia in quella 2014-2020.

L'intento per i prossimi anni è quello di sviluppare ulteriormente la rete di esperienze avviate nell'ambito della misura 1.2.4. del PSR 2007-2013 e, allo stesso tempo, di allargare le dimensioni e gli obiettivi della strategia regionale per l'innovazione coinvolgendo sempre più imprese con porogetti ambiziosi e di positivo impatto sulla crescita e sull'occupazione giovanile qualificata.

Pertanto, nel nuovo contesto, sarà ricercato un approccio interregionale di collaborazione tra imprese Università e Centri di Ricerca così come promossa e sostenuta la loro partecipazione ai progetti di ricerca cofinanziati dal programma Horizon 2020.

All'inizio del 2015 verrà dunque avviata una fase di coinvolgimento delle imprese, delle Università e dei Centri di ricerca per l'avvio delle attività dei Gruppi Operativi per l'Innovazione cui verrà richiesta, da un lato, la definizione di una strategia di medio termine e, dall'altro, una prima definizione di progetti da realizzare.

politiche forestali

Per quanto riguarda le **politiche forestali**, il programma dell'Agenzia Forestale Regionale sarà sostanzialmente di dimensioni analoghe al passato con un ulteriore sforzo di qualificazione degli interventi in direzione degli obiettivi coerenti con Europa 2020: biodiversità, cambiamenti climatici, innovazione. Più in particolare, in tema di biodiversità gli interventi saranno finalizzati alla diversificazione dei popolamenti forestali (aumento della articolazione strutturale dei boschi di latifoglie e rinaturalizzazione dei boschi di conifere) e alle attività di conservazione di ecotipi locali. Per le problematiche connesse ai cambiamenti climatici, gli interventi saranno indirizzati da un lato a garantire la capacità dei boschi di espletare a pieno le proprie funzioni attraverso l'aumento della resilienza (capacità di resistere ai cambiamenti) dei popolamenti forestali e la prevenzione dei danni da calamità naturali e dagli incendi (si prevede l'aumento del rischio di innesco) e dall'altro a diminuire l'emissione di gas ad effetto serra mediante l'uso efficiente e sostenibile del legno come fonte di energia. In tema di innovazione, infine, si lavorerà all'aumento dell'efficienza della filiera foresta-legno e alla diffusione dell'innovazione tecnologica al fine di migliorare le condizioni di lavoro, con particolare riferimento alle condizioni di sicurezza degli operatori.

Dal punto di vista degli "assetti", inoltre, nel corso del 2015 troverà concreta attuazione la nuova configurazione giuridica dell'Azienda Vivaistica Regionale, quale ente pubblico economico, un passaggio dal quale si intende ottenere una migliore rispondenza dell'Azienda ai requisiti e agli obiettivi di impresa.

Dal punto di vista normativo, all'inizio del 2015 verrà approvato il nuovo Testo Unico dell'Agricoltura e, nel corso dell'anno, verrà adottato il complesso delle norme regolamentari conseguenti alla nuova disciplina dell'agriturismo, delle fattorie didattiche e fattorie sociali.

Per quel che concerne il brand agroalimentare dell'Umbria, la preparazione della partecipazione ad Expò 2015 rappresenta un impegno dei primi mesi dell'anno cui seguirà, con l'avvio dell'evento, la realizzazione di specifiche iniziative a Milano ma anche in Umbria. Si tratta di presentare l'Umbria, le sue eccellenze agroalimentari, il paesaggio rurale e la biodiversità a Milano in alcuni dei siti in cui si svolge la manifestazione (Padiglione Italia, Padiglione del Vino, Biodiversità, Casina Triulza) ma anche lavorare per attirare in Umbria alcune delegazioni economiche, scientifiche ed istituzionali interessate al territorio regionale e alle sue caratteristiche.

La natura di Expo, non una manifestazione fieristica, ma una rappresentazione delle prospettive mondiali a lungo termine nella produzione del cibo, della sua equa distribuzione e della corretta alimentazione in termini di salubrità, sostenibilità ambientale e innovazione spinge a valorizzare e promuovere il patrimonio di conoscenze e di esperienze dell'Umbria che, nell'ambito dei grandi obiettivi declinati da Expo, ha la possibilità di cogliere importanti opportunità per il proprio futuro.

Il 2015 sarà un anno importante anche per il coordinamento in materia di parchi, con la definizione ed aggiornamento dei nuovi Piani di Gestione dei sette Parchi regionali, un percorso già avviato nel 2014 con l'attivazione della procedura di VAS. Si tratta di sistematizzare gli aspetti di pianificazione e di sviluppo socio-economico di queste aree, in coerenza con le norme regionali e nazionali vigenti, puntando alla valorizzazione sostenibile di queste aree. Già con la strategia complessiva di valorizzazione della filiera Turismo Cultura Ambiente si è avviata una fase di inserimento attivo dei Parchi nei percorsi tematici regionali, ora è necessario cogliere le opportunità di sviluppo derivanti soprattutto da una gestione attiva e innovativa di quei territori, cogliendo le opportunità crescenti derivanti da un mercato turistico che in questo settore è in forte evoluzione sia in Italia che in Europa.

Per quanto riguarda infine il settore faunistico-venatorio, la prima parte del 2015 vedrà la Regione impegnata nell'elaborazione del nuovo Piano Faunistico Regionale, e nella gestione delle relative procedure di VAS. In correlazione con questo tema, proseguirà lo sviluppo del progetto LIFE STRADE finalizzato al contenimento dei danni provocati dalla fauna selvatica oltre che alla prevenzione degli incidenti stradali.

2.2.2 Politiche per il rafforzamento del capitale umano regionale

Il rafforzamento del capitale umano è uno dei fattori su cui scommettere per uscire dalla crisi, è scommettere sul futuro del nostro paese ma è, soprattutto, assicurare un futuro alle giovani generazioni.

Alla luce di ciò, gli interventi della Regione in materia di istruzione proseguono nell'ambito della cornice programmatica definita dal **Piano triennale per l'istruzione**.

Nel 2015 verranno avviate sia le azioni previste nel POR FSE 2014-2020 – che è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione 9916 del 12 dicembre

**capitale umano
e istruzione**

2014 - sia quelle contemplate nel PON Istruzione, in un'ottica di stretta complementarità e sinergia, concentrate, come già sottolineato nel precedente DAP 2014-2016, sulla qualità dell'istruzione e sul diritto allo studio quale opportunità concreta per le nuove generazioni. A ciò si affiancheranno tutti gli interventi indirizzati alla qualità ed innovazione dell'ambiente scolastico, con riferimento specifico sia all'agenda digitale che alle politiche nazionali per l'edilizia scolastica, da realizzarsi di concerto con la Regione. In particolare per quest'ultima tipologia di interventi prenderà avvio un Piano triennale volto a migliorare e qualificare le strutture scolastiche sul piano della sicurezza, dell'efficientamento energetico e dell'adeguamento strutturale in generale.

Sempre in tema di istruzione, prenderà avvio nel 2015 il programma di intervento per le Aree interne, con la concentrazione di attività specifiche nelle tre aree individuate dal comitato tecnico nazionale preposto alla gestione del programma stesso (Orvietano, Alto Chiascio e Valnerina). Il programma sarà sostenuto finanziariamente da interventi diretti del Governo e dai Programmi operativi regionali della nuova programmazione comunitaria 2014-2020.

Prosegue l'impegno della Regione finalizzato a sostenere la **qualità** del sistema di istruzione, coniugata con la sua **equità**, cioè con la possibilità di garantire a tutti le stesse opportunità di apprendimento senza trascurare la valorizzazione del merito e delle eccellenze. Contrastare il fenomeno della dispersione scolastica, che in Umbria appare comunque meno rilevante che altrove, ma con segnali significativi di potenziale peggioramento, mediante il sostegno agli interventi formativi per il diritto dovere da una parte, e dall'altra l'implementazione del sistema di Istruzione e formazione professionale, che in Umbria è disciplinato dalla legge 23 dicembre 2013, n. 30.

In questo contesto si inserirà l'avvio della revisione della normativa regionale in materia di accreditamento degli organismi di formazione.

Nel promuovere un rapporto sempre più stretto ed efficace tra scuola e lavoro prosegue e si intensifica l'impegno per la formazione tecnica superiore, con il consolidamento dei percorsi formativi già avviati (sistemi meccanica, casa e agroalimentare) e l'avvio di nuovi, in particolare nell'ambito nuove tecnologie della vita/biotecnologie industriali e ambientali. Ulteriori percorsi formativi potranno essere programmati in esito ad una puntuale definizione dei fabbisogni del sistema delle imprese - anche con riferimento al comparto del terziario e dei servizi - oltre che al necessario monitoraggio degli impatti occupazionali dei percorsi già attivati.

Nel 2015 si avvieranno concretamente le azioni previste nel POR FSE e nel PON Istruzione, strumenti fondamentali per le politiche in materia di istruzione nella programmazione 2014-2020. I tavoli tecnici avviati dal MIUR con le Regioni a partire dal secondo semestre 2014 saranno strumento fondamentale per far sì che i due programmi agiscano in stretta sinergia, per dare la massima efficacia alle azioni che si svilupperanno sui diversi territori, anche in relazione alle priorità regionali. Per quanto riguarda il **diritto allo studio universitario** prosegue lo stato di incertezza a livello nazionale nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e requisiti di eleggibilità e nel relativo confronto con le Regioni. Tale situazione, già evidenziata nel DAP 2014-2016, rende ovviamente difficile la definizione di un quadro di riferimento a livello regionale. Nel 2015 verranno valutate condizioni e presupposti per avviare i lavori per la programmazione triennale del diritto allo studio universitario.

In materia di **apprendistato**, nel corso del 2015, verranno avviati i lavori per integrare l'accordo tra Regione e parti sociali, con l'obiettivo di concertare modalità di promozione e regolazione dell'apprendistato di alta formazione e ricerca, così come previsto nell'accordo stesso.

In materia di **definizione degli standard professionali** nazionali e regionali e di certificazione delle competenze, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno realizzato un piano di lavoro per definire una piattaforma di elementi comuni per la progressiva standardizzazione delle qualificazioni presenti nei diversi repertori regionali, con l'obiettivo di metterle in correlazione e garantire automaticamente la loro riconoscibilità e spendibilità sull'intero territorio nazionale, in coerenza con i principi, le norme generali e gli standard minimi di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13.

La Regione Umbria, pertanto, nel corso del 2015 proseguirà:

- il lavoro di correlazione tra il Repertorio regionale e le Aree di Attività definite a livello nazionale propedeutiche alla definizione del repertorio nazionale;
- il lavoro comune tra Regioni e Ministeri, relativo al versante della certificazione delle competenze, volto all'individuazione degli elementi minimi di processo e relativi indicatori per l'individuazione, validazione e certificazione delle competenze (con riferimento all'art. 5 del Dlgs13) individuata sulla base delle procedure regionali già esistenti.

Anche per le **politiche per il lavoro**, così come per molti altri settori di intervento, il 2015 rappresenta un anno molto particolare: quello in cui, da un lato, chiudere le attività già messe in campo e relative al periodo di programmazione comunitaria 2007-2013 e, dall'altro, avviare l'attuazione degli interventi previsti dal Programma Operativo Regionale (POR) Fse 2014-2020 concentrando l'attività dei primi mesi dell'anno sui necessari adempimenti preliminari di tipo organizzativo e gestionale.

**politiche
per il lavoro**

In termini generali, la programmazione 2014-2020 del Fondo sociale europeo (FSE) si caratterizza per **una significativa discontinuità rispetto al settennio precedente** con importanti novità tra cui, dal punto di vista delle possibili aree di intervento, va certamente segnalata la possibilità di programmare azioni riferite ai temi dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà.

Per quanto riguarda più propriamente le politiche attive per il lavoro - il tradizionale ambito di intervento del FSE - l'utilizzo delle risorse che complessivamente verranno messe in campo, avrà nei prossimi anni una grande rilevanza: sarà decisivo spendere bene, dal punto di vista della qualità degli interventi, e spendere velocemente, non tanto per evitare la perdita delle risorse, quanto piuttosto perché l'emergenza lavoro cresce e nel breve periodo non si vedono segni di una significativa inversione di tendenza.

La programmazione regionale del Fondo Sociale Europea per il 2014-2020 è stata definita secondo le seguenti le direttrici prioritarie:

- forte coordinamento tra le politiche per il capitale umano e le politiche attive per il lavoro, in stretta coerenza con le azioni intraprese per lo sviluppo economico del territorio, con l'obiettivo principale di contrastare le asimmetrie tra domanda e offerta di lavoro e tra formazione erogata ai soggetti e gli effettivi fabbisogni delle imprese,

- concentrazione delle risorse su poche tematiche strategiche per lo sviluppo del sistema regionale: inclusione sociale e lotta alla povertà, politiche per l'inserimento lavorativo di disoccupati e giovani, contrasto all'abbandono scolastico, sviluppo del capitale umano a sostegno dell'innovazione del sistema produttivo umbro.
- innovazione nelle modalità di utilizzo delle risorse favorendo il passaggio da un approccio cosiddetto "della formazione" ad uno più orientato "all'apprendimento".

Una scelta, quest'ultima, che in concreto si tradurrà nel favorire, rispetto alla formazione tradizionale, la formazione in alternanza e i tirocini extra-curricolari, strumenti che consentono l'apprendimento nel luogo di lavoro e la cui effettiva attuazione risulta strettamente connessa con l'implementazione di un sistema di riferimenti professionali e formativi certificabili e riconoscibili nel contesto europeo e internazionale.

Dal punto di vista delle azioni che concretamente verranno attuate nel corso del 2015, uno spazio rilevante verrà dedicato al programma **Garanzia per i giovani (Youth Guarantee)**, per il quale sono stanziati risorse pari a 1,5 miliardi a livello nazionale di cui 22,8 milioni per l'Umbria.

Si tratta di un programma destinato ai giovani che non studiano e lavorano a cui lo Stato è tenuto ad offrire delle precise garanzie per il proprio futuro in termini di istruzione e lavoro: in sostanza ogni persona di 15 ai 29 anni deve poter ricevere un'offerta di lavoro, proseguimento degli studi, o tirocinio, entro un periodo di quattro mesi dalla presa in carico da parte dei servizi per l'impiego.

Nel corso del 2014 la Giunta regionale ha definito il Piano esecutivo della Youth guarantee in Umbria che ha definito l'allocazione finanziaria delle risorse stanziati nelle diverse tipologie di azione da attuare tra il 2014 e la fine del 2015: Accoglienza e informazioni sul programma; Accoglienza, presa in carico, orientamento; Orientamento specialistico o di 2 livello; Formazione mirata all'inserimento lavorativo; Reinserimento di giovani 15-18enni in percorsi formativi; Accompagnamento al lavoro; Tirocinio extra curricolare; Servizio civile; Sostegno all'auto-impiego e auto-imprenditorialità; Mobilità professionale transnazionale e territoriale; Bonus occupazionale. Quasi la metà del programma regionale, 10 milioni di euro, sarà concentrata sulle azioni destinate al reinserimento di giovani 15-18enni in **percorsi formativi** e ai **tirocini formativi** di 18-29enni.

Nel corso del 2015, in particolare, verranno erogati 2,5 milioni di euro a titolo di **voucher** per la frequenza di percorsi formativi rivolti all'acquisizione di conoscenze e competenze funzionali all'inserimento lavorativo, sulla base delle esigenze espresse dalle imprese attivati da organismi formativi accreditati interessati ad operare nel catalogo unico regionale dell'offerta formativa individuale. Il singolo voucher verrà erogato al soggetto formatore per intero solo nel caso di successo occupazionale.

Al fine di contrastare l'abbandono scolastico le due Province, sulla scorta di quanto già fatto nel corso del 2014, nel corso del 2015 emaneranno avvisi pubblici diretti all'offerta di percorsi orientativi e formativi rivolti all'acquisizione sia di saperi di base necessari per l'esercizio della cittadinanza attiva sia di competenze per l'inserimento nel mondo del lavoro e finalizzati al successivo reinserimento in percorsi di qualifica professionale. Si tratta di un'azione destinata all'assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione e che finanzia interventi per circa 3 milioni di euro.

La scelta di valorizzare l'istituto del tirocinio quale percorso di orientamento e formazione "on the job" nell'ambito del Programma attuativo regionale Garanzia Gio-

vani, è dovuto alla positiva esperienza riscontrata con interventi di questo tipo sperimentati nell'ambito della programmazione del Fondo Sociale Europeo 2007-2013. Nel corso del 2015, la Regione - con un apposito avviso pubblico - promuoverà l'attivazione di tirocini extracurricolari per 4 milioni di euro. Tale intervento sarà attuato con riferimento alla DGR n. 1354/2013 "Disciplina tirocini extra-curricolari ai sensi dell'art. 1 della L.R. n. 17 del 17 settembre 2013", nell'ambito del Catalogo Unico Regionale dell'Offerta Formativa individuale.

Per favorire l'assunzione dei giovani che hanno aderito al programma e che sono stati presi in carico dai servizi competenti, nell'ambito del Programma attuativo regionale della YEI è stato previsto uno specifico incentivo per l'azienda che dovesse assumere uno di questi ragazzi. Lo stanziamento programmato ammonta complessivamente a 3,7 milioni di euro e competerà all'Inps erogare il singolo incentivo, di importo variabile anche in base al *profiling* del soggetto, riservato a contratti a tempo indeterminato, a tempo determinato o somministrazione superiore o uguale a 6 mesi.

Infine, per quei giovani che nel corso delle azioni preliminari di orientamento abbiano dimostrato una attitudine all'imprenditorialità, verranno attivati specifici corsi di formazione e servizi di consulenza e accompagnamento necessari allo start-up, favorendo l'accesso a incentivi alla creazione di impresa non a fondo perduto (L.R. 4/2011, art. 7 "Fondo per il microcredito"). Tale misura prevede, a cui è stato destinato 1 milione di euro, verrà attuata attraverso enti formativi, Sviluppumbria Spa e Agenzia Umbria Ricerche e sarà potenziata con un ulteriore milione di euro destinato al fondo del microcredito destinato ai giovani neo imprenditori.

In continuità e in complementarità con il Programma Garanzia giovani, **per ampliare l'offerta di politiche attive per il lavoro rivolte ai giovani** e, contestualmente, per dedicare misure anche a soggetti non rientranti nel target della Garanzia giovani, saranno attivate azioni a valere su risorse prevalentemente comunitarie residue della programmazione 2007-2013 e della nuova programmazione 2014-2020.

In particolare, nel corso del 2015 verrà gestita la seconda edizione dell'Avviso W.E.L.L. (Work Experience Laureate e Laureati): si tratta sia di work experience destinate a laureati e laureate disoccupati che hanno compiuto 30 anni di età, sia di incentivi per l'assunzione degli stessi al termine dell'esperienza formativa. Per tale avviso sono state previste risorse pari a 1 milione di euro.

Infine, in attuazione della normativa nazionale in materia di occupazione delle persone disabili e partendo dall'esperienza maturata nella scorsa programmazione, verranno erogati incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori disabili, nonché incentivi volti a compensare i costi aggiuntivi connessi all'occupazione di questi stessi lavoratori. Per tale misura è previsto uno stanziamento di 400 mila euro.

La corretta ed efficace gestione degli interventi specifici fin qui individuati è strettamente connessa all'implementazione di azioni di sistema che rafforzino gli strumenti normativi ed organizzativi delle amministrazioni pubbliche a cui tale gestione è affidata. Da questo punto di vista, dovranno essere attuate ulteriori azioni sull'operatività dei **Servizi per l'impiego**: nel corso del 2014, la Regione ne ha infatti ridefinito gli standard e ha individuato la metodologia di calcolo delle relative unità di costo standard. Nel corso del 2015, verrà monitorata l'implementazione di tali standard e saranno definiti gli strumenti e gli output non ancora presenti nel si-

stema, quali ad esempio uno strumento di profiling dell'utente. Tale attività sarà ovviamente condizionata dal nuovo assetto istituzionale dei centri per l'impiego legato al superamento delle Province e alla concreta attuazione del "Jobs Act".

Per quanto riguarda gli aspetti normativi, nel corso del 2015 si lavorerà all'**adeguamento della normativa regionale** vigente in tema di **tirocini extra-curricolari**: verranno previste procedure di monitoraggio dei tirocini promossi ed attuati sul territorio regionale, con particolare riferimento al riscontro occupazionale che ne è derivato; attraverso uno specifico Nucleo/Commissione, saranno monitorati i tirocini con prevalente finalità di inclusione socio-lavorativa e terapeutica-riabilitativa di persone con disabilità o svantaggio. Inoltre, al fine di prevenire l'abuso e l'uso distorto dell'istituto del tirocinio, come previsto dalla normativa regionale, verranno promosse forme di collaborazione con le autorità del Ministero del Lavoro, competenti in materia ispettiva.

ammortizzatori sociali

Per quanto riguarda infine il tema degli **Ammortizzatori sociali in deroga**, nel corso del 2014 sono state introdotte con uno specifico Decreto Interministeriale (n° 83473 del 1° agosto 2014) nuove regole e criteri più stringenti: per il 2014 la concessione della cassa integrazione in deroga non può superare gli 11 mesi nell'arco di un anno, mentre per il 2015 il periodo di concessione non potrà essere superiore a 5 mesi nell'arco di un anno. Se fino ad oggi la "parsimonia" con cui l'ammortizzatore è stato autorizzato dalla Regione ha consentito a tutte le imprese umbre richiedenti di poterne beneficiare, l'insufficienza delle risorse stanziata dal Ministero per gli ammortizzatori sociali e le modifiche alle procedure apportate dal citato decreto generano profondi timori riguardo al destino di numerosi lavoratori che, nel corso del 2014, sono stati oggetto di sospensione e che, nel 2015, salvo ripresa dell'attività produttiva, rischiano di andare ad incrementare il già ampio bacino della disoccupazione.

2.2.3 Politiche verso una crescita più sostenibile

In analogia a quanto accade per l'economia, tema per il quale lo scenario generale e le risposte da mettere in campo sono fortemente condizionate dalla grave crisi economica, anche per l'ambiente siamo di fronte a scenari nuovi che, a partire dai gravi fenomeni connessi con i cambiamenti climatici, rischiano di aprire un fronte molto preoccupante che potremmo definire di vera e propria crisi ambientale.

L'Umbria è da sempre attenta al tema della sostenibilità, e si caratterizza per buone performance complessive - si pensi al secondo posto tra le regioni italiane nell'Indice di Green Economy (IGE) elaborato da Fondazione Impresa, insieme di 21 indicatori di relativi ai principali settori interessati dalla green economy (energia, imprese e prodotti, agricoltura, turismo, edilizia, mobilità e rifiuti) - ma ancora molto resta da fare. Nel declinare le politiche ambientali in questi anni sarà ancor più necessario pensare "in grande" perché non si tratta più di fare scelte più o meno coerenti con un certo "spirito ambientalista", ma piuttosto di costruire **nuovi stili di vita, di produzione e di consumo** che abbiano come riferimento qualità ambientale, qualità sociale e propensione all'innovazione. Fattori determinanti per una nuova e più elevata qualità della vita, fattori con un grande impatto sulla salute dei cittadini, fattori essenziali di competitività e di rilancio anche economico.

Una priorità, anche in coerenza con l'impostazione della Commissione Europea, è certamente quella delle **politiche per la riduzione dei gas serra**, che hanno un forte impatto sul clima e sulla salute dei cittadini e che vedono nella dimensione locale un "luogo" importante di intervento visto che circa l'80% delle emissioni sono riconducibili ad attività svolte in ambito urbano.

Da questo punto di vista, un primo ambito di intervento è certamente quello energetico, settore determinante anche per i molti aspetti che impattano significativamente sulle politiche regionali indirizzate al rilancio economico.

Entro la fine della legislatura verrà portato a compimento una parte importante del quadro normativo-programmatico di settore attraverso l'approvazione della **Strategia energetico-ambientale regionale 2014-2020 (SEAR)** e del disegno di legge regionale recante *"Disposizioni per il miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici e degli impianti di climatizzazione e per il miglioramento della qualità dell'aria"*.

**politiche
per l'efficienza
energetica**

Con l'approvazione della SEAR si intende contribuire al rafforzamento delle politiche regionali finalizzate agli obiettivi di crescita e di sviluppo sostenibile e, in particolare, alla diffusione di obiettivi e strumenti di miglioramento di efficienza energetica e di incremento di fonti rinnovabili nell'ambito delle diverse politiche settoriali con l'obiettivo prioritario di ridurre i consumi finali, anche promuovendo la diffusione di comportamenti virtuosi di risparmio energetico, e di contrastare in maniera significativa le emissioni di gas serra.

Con un ulteriore sviluppo di fonti rinnovabili - da conseguire nel rispetto dell'ambiente e del territorio - e, soprattutto, con azioni di risparmio energetico sarà possibile raggiungere e superare l'obiettivo assegnato all'Umbria nell'ambito della strategia Europa 2020 dal pacchetto "clima - energia" e realizzare un nuovo modello energetico regionale che si basi su due principi cardine: utilizzo "razionale e consapevole" di energia e "generazione distribuita". In tale ottica, le direttrici di intervento individuate sono azioni in molteplici settori: dalla qualificazione energetica degli edifici esistenti alla realizzazione di nuovi edifici "a energia quasi zero"; alla adozione di sistemi di mobilità alternativi delle persone e delle merci; all'adozione di tecnologie ad alta efficienza; alla diffusione di buone pratiche e di comportamenti di risparmio energetico. Molte delle azioni previste nella SEAR trovano riferimento nelle misure proposte nel programma FESR 2014-2020 che saranno avviate nel corso del 2015. Si tratta, in particolare, di quelle ricomprese negli assi "Energia sostenibile" - rivolto sia alle imprese che ai soggetti pubblici per interventi nelle infrastrutture pubbliche e la realizzazione di sistemi di distribuzione intelligenti - e "Sviluppo urbano sostenibile" per la parte riguardante la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica, l'adozione di sistemi di mobilità intelligente e a basse emissioni nelle aree urbane.

La SEAR, inoltre, riconosce l'efficienza energetica come ambito fondamentale di azione per il conseguimento degli obiettivi di politica energetica comunitaria di riduzione dei consumi ed individua il settore residenziale tra i settori con il più alto potenziale di risparmio per le caratteristiche edilizie possedute. Alle azioni già richiamate ed incentivate nell'ambito del POR FESR per il settore pubblico, si aggiungeranno quelle per il settore privato per le quali si prevede la promozione di azioni di sensibilizzazione e la definizione di regole per le nuove costruzioni ricomprese nella già richiamata proposta di legge regionale. Tale normativa, che colma un vuoto normativo e consente di avere un unico testo inerente l'efficientamento

termico ed elettrico, sia per i consumi di energia termica che elettrica, interviene per la definizione di un quadro programmatico ed attuativo inerente gli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio regionale, prevede l'introduzione di strumenti di accompagnamento alla realizzazione degli interventi, disciplina strumenti operativi quali il catasto regionale degli impianti termici (CURIT) ed il catasto regionale degli Attestati di prestazione Energetica (APE). Anche in tale atto, la Regione sceglie di coniugare il tema energetico con quello ambientale con particolare riferimento alla qualità dell'aria. Oltre, infatti, a perseguire il risultato di una riduzione dei consumi energetici e di miglioramento dell'efficienza energetica, la legge si inserisce nel quadro degli interventi previsti nel Piano della qualità dell'aria prevedendo il rispetto, entro il 2017, di standard di qualità per i nuovi impianti di climatizzazione alimentati a biomassa atti a garantire una maggiore efficienza di combustione e quindi l'abbattimento delle emissioni di PM10 in atmosfera.

La Strategia Energetica Regionale è stata redatta in coerenza con il **Piano regionale della qualità dell'aria** e con il nuovo **Piano Regionale dei trasporti** che, insieme, costituiscono il quadro programmatico per gli interventi sulle emissioni in atmosfera.

Non a caso, l'Unione europea include tra i principali obiettivi della prossima fase di programmazione quello della riduzione delle emissioni di CO2 prevedendo anche azioni specifiche in materia di mobilità, con particolare riferimento al trasporto pubblico, e chiedendo agli Stati membri la definizione di misure che limitino la mobilità privata in maniera da potenziare l'efficacia degli investimenti sul trasporto pubblico locale.

Il potenziamento del **trasporto pubblico locale**, proprio in quanto condizione necessaria per ridurre la mobilità privata, rappresenta infatti uno degli elementi determinanti nelle politiche per la riduzione dell'inquinamento atmosferico, prevalentemente nelle aree urbane. Non di meno, solo un servizio di trasporto pubblico di qualità, cioè ben organizzato e coerente con la domanda di mobilità dei cittadini, può essere competitivo rispetto all'uso del mezzo privato e, concretamente, migliorare la qualità della vita delle persone, incidendo significativamente sulla vivibilità e sulla attrattività di determinati territori, a partire dalle aree urbane.

L'attività della Regione in questo settore si caratterizzerà – tra la fine del 2014 e il 2015 – per un deciso intervento sugli aspetti programmatici con l'approvazione del Piano Regionale dei trasporti e del relativo Piano di Bacino Unico Regionale, il "braccio operativo" della programmazione regionale, che le Province e la Regione adotteranno attraverso la condivisione e sottoscrizione di uno specifico Accordo di Programma.

L'obiettivo è quello di segnare finalmente una svolta sulla gestione dei diversi servizi di trasporto attraverso l'organizzazione di un unico programma di esercizio riferito all'intero territorio regionale e, congiuntamente, alle diverse tipologie di servizio, superando la logica dell'interesse dei singoli territori e delle diverse aziende che offrono i servizi, mettendo al centro dell'intero sistema il cittadino e le sue esigenze di mobilità. Già nei primi mesi del 2015, sulla base delle determinazioni del Piano Unico di Bacino, saranno definiti i contenuti della gara ad evidenza pubblica, che si chiuderà entro la fine del 2015, relativa all'affidamento dei servizi su gomma e lacuali.

Dal punto di vista degli assetti, la Regione continuerà nel 2015 ad impegnarsi per il mantenimento e riequilibrio del sistema regionale di trasporto pubblico. La preesistente società pubblica Umbria TPL e Mobilità S.p.A. è stata scissa in due società: Umbria Mobilità Esercizio s.r.l. che, a seguito della gara ad evidenza pubblica, è diventata completamente di proprietà privata e Umbria TPL e Mobilità s.p.a, la cui

**il trasporto
pubblico locale**

**gli assetti
del Tpl**

proprietà è rimasta completamente pubblica (Provincia di Perugia, Comune di Perugia, Regione Umbria, Comuni della Provincia di Terni e Provincia di Terni - rappresentati dalla Società ATC & Partners S.p.A. – e Comune di Spoleto)

La prima società si occupa quindi solo di servizi di trasporto di persone in ambito urbano, extraurbano e interregionale, nonché dei servizi ferroviari offerti sulla tratta Sansepolcro-Terni e sulla tratta ferroviaria metropolitana che si sviluppa nell'ambito del territorio comunale di Perugia. Nel corso del 2015, verranno messe in campo iniziative che favoriscano ulteriori sinergie tra Umbria Mobilità - settore ferroviario - e Trenitalia, per definire un'offerta maggiormente coordinata ed efficiente di tutti i servizi su ferro, sia all'interno dei confini regionali che verso le città di Roma, Firenze e Ancona: lo strumento attraverso cui concretamente si darà attuazione a questa più spinta integrazione sarà la definizione di un Programma unico di esercizio regionale che consentirà la programmazione unitaria e coerente di orari, coincidenze, collegamenti.

La Società Umbria TPL Mobilità S.p.A. ha invece conservato la gestione di tutte le proprietà necessarie al funzionamento dei servizi di trasporto pubblico, dalla infrastruttura ferroviaria che unisce Sansepolcro a Terni fino alle officine, magazzini ed altri immobili ed impianti. Nel corso del 2015 si lavorerà alla ridefinizione del ruolo e delle funzioni di tale società, valutando in particolare i compiti che essa potrebbe assumere in materia di gestione dei contratti di servizio.

Nella ridefinizione dell'offerta di servizi pubblici di trasporto, alla complessità dovuta alla molteplicità di soggetti coinvolti – aziende pubbliche, private, enti locali, ecc. - si somma la complessità legata alla sostenibilità finanziaria dei servizi stessi, in un contesto in cui i finanziamenti pubblici disponibili sono fortemente ridotti sia a livello centrale, sia a livello locale. La sfida, che impegnerà la Regione - da qui ai prossimi anni - è rispondere ai tagli di risorse con un serio efficientamento dei servizi che, pur non "lasciando a piedi nessuno", dia risposte serie in termini di sostenibilità economico-finanziaria del settore. Ma una sfida ancora più grande è quella di ripensare l'offerta dei servizi di trasporto puntando sulla **capacità di intercettare la domanda**, al di là delle classiche categorie di riferimento: studenti, anziani e gruppi di pendolari. A partire dal 2015, per accedere alla componente variabile del Fondo Trasporti, le Regioni dovranno dimostrare di aver operato in questa direzione conseguendo specifici obiettivi in termini di idoneità dei servizi offerti, con progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata; progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi; definizione di livelli occupazionali appropriati in relazione ai servizi offerti.

Si tratta di un nuovo modo di pensare i trasporti, per certi versi di un cambiamento epocale per il nostro paese e, come tutti i cambiamenti, richiederà tempi lunghi, quelli necessari a "rimuovere" un modo di operare che si è consolidato negli anni e che continua a pensare al fruitore dei trasporti pubblici come a un utente e non come a un cliente.

La sostenibilità ambientale di un territorio e la qualità dei servizi offerti ai cittadini sono temi centrali anche quando si parla di rifiuti, un settore che – da questo punto di vista – presenta molte analogie con quello del trasporto pubblico. La fine della legislatura si caratterizzerà, per quel che riguarda i rifiuti, per la ridefinizione del quadro programmatico regionale con l'approvazione dell'aggiornamento del **Piano regionale di gestione dei rifiuti**. In particolare, sulla base della valutazione dei dati di monitoraggio dell'attuazione del Piano vigente, verranno individuati percorsi di evoluzione e modifica delle previsioni definite ed approvate nel 2009 e saranno

**la gestione
efficiente
del sistema rifiuti**

inseriti elementi derivanti dall'introduzione di nuovi, intervenuti, orientamenti e disposizioni comunitari e nazionali. Più in dettaglio, a fronte degli ottimi risultati conseguiti in termini di contrazione dei livelli di produzione dei rifiuti e di incremento della raccolta differenziata (+ 20% rispetto al 2009), dato molto significativo seppur non uniforme sul territorio regionale, sarà definitivamente superata la prevista realizzazione di un nuovo impianto di trattamento termico che, peraltro, comporterebbe oneri eccessivi sul sistema tariffario. L'adeguamento del Piano è invece fortemente orientato al miglioramento del servizio di gestione integrata dei rifiuti con particolare riferimento al miglioramento e razionalizzazione del sistema impiantistico, sia di trattamento delle frazioni di rifiuto provenienti dalla raccolta differenziata (FOU, verde, rifiuti da spazzamento stradale) che di trattamento dei rifiuti indifferenziati residui, comunque orientati, nel rispetto della gerarchia europea, prioritariamente al recupero di materia (compost, carta, plastica, ferro, inerti) e, per quanto non recuperabile, alla valorizzazione energetica (CSS).

Particolare attenzione sarà dedicata al miglioramento delle prestazioni del sistema impiantistico di trattamento delle matrici organiche. Sarà infatti realizzato un nuovo impianto di compostaggio all'interno dell'area della discarica di Belladanza (Città di Castello) e saranno adeguati e potenziati gli impianti esistenti di Pietramelina (Perugia) e Casone (Foligno). Sono previsti investimenti per complessivi 36 milioni di euro, cofinanziati dalla Regione per 7,7 milioni di euro a valere sui fondi FSC.

Importanti provvedimenti di natura programmatica caratterizzeranno il 2015 anche per ciò che riguarda il tema delle risorse idriche e, in particolare, sia per ciò che concerne la qualità delle acque, che per il rischio alluvioni. Peraltro, eventuali adeguamenti dei canoni su materie riferite a concessioni di natura ambientale potranno essere utilizzati a beneficio dei territori su cui insistono le relative concessioni.

le risorse idriche

Per la qualità delle acque sarà definito l'**aggiornamento del Piano di Tutela delle acque (PTA)** che, occorre ricordare, costituisce l'articolazione e proiezione territoriale dei più generali *Piano di gestione del Distretto dell'Appennino centrale* e *Piano di gestione del Distretto dell'Appennino Settentrionale*, gli strumenti attraverso i quali – per i distretti idrografici di riferimento che, ovviamente, insistono su più territori regionali – saranno pianificate, attuate e monitorate le misure per la protezione, il risanamento e il miglioramento dei corpi idrici superficiali e sotterranei e agevolato un utilizzo sostenibile delle risorse idriche. Nel corso del 2015, la Regione dovrà dunque garantire il concorso al processo di costruzione di tali Piani la cui redazione è di competenza, rispettivamente, dell'Autorità di Bacino del Tevere e dell'Autorità di Bacino dell'Arno, e – nel contempo – assicurare la coerenza dell'aggiornamento del PTA regionale con la pianificazione di distretto. Per la definizione di tale aggiornamento, nel corso 2014 è stata avviata l'attività di analisi del quadro conoscitivo sullo stato dei corpi idrici, attraverso la revisione delle pressioni e degli impatti sulla loro qualità, quantità, morfologia e biologia. Nei primi mesi del 2015, si concluderà anche la verifica e valutazione dello stato delle acque e dell'impatto delle misure previste ed attuate con il Piano di tutela vigente, con particolare riferimento agli interventi nel settore della depurazione delle acque e sul sistema acquedottistico. Sulla base di tale quadro conoscitivo, sarà definito l'aggiornamento del Piano che indicherà le misure e gli interventi necessari al raggiungimento o al mantenimento dell'obiettivo di qualità "buono" per tutti i corpi idrici regionali.

La qualità delle acque è chiaramente collegata anche alla qualità della depurazione delle acque reflue. Nel corso del 2015, in attuazione dell'attività di pianificazione degli ultimi anni, continuerà la realizzazione degli interventi di depurazione delle acque programmati con il completamento degli interventi di collettamento e depu-

razione dell'anello circumlacuale del lago Trasimeno, e di quelli relativi a numerosi agglomerati urbani, tra cui i principali fanno riferimento alle aree di Narni, Maratta Bassa, Foligno-Spello, Assisi-Bastia, per complessivi 20 milioni di euro.

Dal punto di vista programmatico, nel corso del 2015 una grande attenzione sarà rivolta al tema dei rischi e, in particolare, a quelli connessi con gli eventi meteorologici estremi che sempre più di frequente interessano il nostro territorio.

Entro il mese di giugno verrà portata a termine la redazione del **Piano di gestione del rischio alluvioni** e, in particolare, la individuazione delle azioni - strutturali e non - volte ridurre le conseguenze per la salute umana, il territorio, i beni, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche in caso di alluvione. Contemporaneamente, verrà avviata la predisposizione **Strategia di Mitigazione e Adattamento ai cambiamenti climatici** che, in coerenza le relative strategie comunitarie e nazionali, dovrà definire le misure per fronteggiare l'impatto dei cambiamenti climatici sulla frequenza e intensità di eventi estremi (siccità ed alluvioni) e sulle loro ripercussioni di carattere idrogeologico (inondazioni, frane, erosione del suolo).

In coerenza con questo approccio, si continuerà a lavorare alla **messa in sicurezza del territorio** e, nel corso del 2015, proseguiranno gli interventi di prevenzione e riduzione del rischio già previsti nel Piano per l'Assetto idrogeologico (PAI). Nel contempo, sempre in conformità con il PAI, sarà avviata la programmazione di nuovi interventi, sia per il completamento di opere strutturali a difesa degli abitanti, degli insediamenti produttivi e delle infrastrutture che ricadono in aree ad elevato rischio esondazione, sia per l'ordinaria e straordinaria manutenzione del reticolo idraulico superficiale, conservando la funzionalità dei sistemi naturali e artificiali e privilegiando, dove possibile, tecniche di ingegneria naturalistica a tutela del paesaggio. La programmazione di tali interventi è ricompresa nel "Piano di mitigazione del rischio idraulico 2014-2020" da inserire nel più generale Piano nazionale riferito allo stesso periodo e concorrente all'assegnazione di nuove risorse. Il Piano prevede opere, per un importo di oltre 180 milioni di euro, tutte finalizzate a ridurre il livello di rischio molto elevato delle zone abitate, completando in primo luogo quanto già in corso di realizzazione nelle aree colpite a seguito degli eventi calamitosi succedutesi recentemente e quindi indicando una serie di interventi che se attuati permetterebbero di migliorare in maniera notevole le condizioni di sicurezza idraulica di tutto il reticolo idrografico regionale.

Oltre a lavorare per la prevenzione, occorre continuare ad attuare gli interventi di riparazione dei danni causati dagli eventi calamitosi verificatisi negli anni passati e, con particolare riferimento agli eventi di novembre 2012 e febbraio 2014, nel corso del 2015 si proseguirà con l'attuazione degli specifici Piani.

Per quanto riguarda invece la **mitigazione del rischio idrogeologico**, nel corso del 2015, grazie alle risorse recentemente rese disponibili dal Ministero dell'Ambiente saranno avviati tre interventi molto rilevanti: mitigazione del rischio da frana in località Ivancich nel Comune di Assisi per l'importo di 2,3 milioni di euro, mitigazione del rischio idraulico per Foligno e San Giustino, rispettivamente 9 e 1,9 milioni di euro, oltre la prosecuzione di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sul reticolo idraulico regionale.

Se per le tematiche connesse all'emergenza e alla prevenzione sono ancora disponibili risorse per intervenire, seppur in misura non adeguata all'effettivo fabbisogno, l'azione in materia di opere pubbliche e infrastrutture per la mobilità è fortemente condizionata dai tagli operati negli anni scorsi sui trasferimenti a favore delle Regioni. Una situazione peraltro analoga a quella relativa alle **infrastrutture**

prevenzione rischi
e sicurezza

**infrastrutture
per la mobilità**

strategiche, di competenza quasi esclusiva delle Autorità centrali (Ministeri, ANAS, FS-RFI, ENAC) per le quali l'incertezza sulle risorse influisce sul continuo rinvio della sottoscrizione della nuova Intesa generale Quadro fra Governo e Regione per la realizzazione delle opere strategiche ricadenti nel territorio regionale, attesa ormai da più anni.

In tale contesto, pur tra molte difficoltà, la Regione ha intrapreso molte iniziative per integrare piani e programmi, avanzare proposte di intervento, individuare nuovi finanziamenti, sbloccare interventi avviati e da completare, come accaduto per la parziale ripresa dei lavori sulla **Perugia-Ancona**, il completamento della **Foligno-Civitanova** e della **Foligno-Pontecentesimo** previsti per la metà del 2015, **l'inserimento della E78 nella rete principale delle reti TEN-T** che ha portato alla costituzione di una Società di progetto con ANAS e le Regioni limitrofe, il via libera definitivo del Cipe al progetto preliminare di project financing per l'ammodernamento e la trasformazione della **Orte-Mestre (E45)**, l'approvazione del progetto di un ulteriore tratto del potenziamento della **SS219 Pian d'Assino** (tratto **Mocaiana-Umbertide**) che ANAS ha inserito nel proprio piano di investimenti e per la quale nel 2015 si dovrà procedere all'appalto e all'avvio dei lavori.

Il **nuovo Piano Regionale dei Trasporti**, che come detto sarà approvato entro la fine della legislatura, tiene conto di queste situazioni reali e propone azioni concretamente realizzabili da porre in atto in maniera integrata e coordinata sul settore delle infrastrutture e dei servizi, a partire dalla proposta realizzazione di una stazione - denominata **Medio Etruria** - lungo la linea AV/AC Firenze-Roma a servizio di estese aree dell'Umbria e della Toscana che dovrà portare, nel corso del 2015, ad una proposta di fattibilità e alla richiesta di inserimento nel piano delle infrastrutture strategiche.

Per quanto riguarda le **opere di livello regionale** gli interventi stanno proseguendo e per il 2015 si prevede:

- la conclusione dei lavori di adeguamento della SP 451 nel tratto tra Spoleto e Bastardo, compresa la variante di Bastardo;
- l'affidamento dei lavori di adeguamento del tratto della Pievaiola da Fontignano (fine della variante di Tavernelle) a Perugia;
- aggiudicazione dei lavori per il potenziamento delle tratte Terni-Cesi e Ponte San Giovanni-S. Anna sull'infrastruttura ferroviaria regionale (ex FCU);
- la conclusione, fra il 2015 e il 2016, dei lavori relativi al Progetti Integrati Territoriali (PIT) delle stazioni ferroviarie di Terni e di Perugia-Ponte San Giovanni tesi a migliorare l'accessibilità e dare una nuova centralità urbana a questi nodi.

Nel 2015, verrà inoltre predisposto un **nuovo piano di interventi per le manutenzioni sulle strade regionali** nell'ambito del quale verranno finanziati progetti secondo le priorità segnalate dalle Province, quali enti gestori delle strade stesse; saranno anche avviati i lavori relativi al **bando emanato nel 2014** per piccoli interventi di miglioramento diffuso della mobilità a livello locale, anche con una attenzione particolare al tema della sicurezza stradale che, proprio per la dimensione limitata, potranno rappresentare un'occasione di lavoro per le imprese locali.

Con la fine della legislatura verranno a compimento una serie di relativi alle **infrastrutture per la mobilità ecologica**: entro l'estate del 2015 saranno aperti al transito ciclopedonale ulteriori tratti (Piedipaterno-Borgo Cerreto del percorso realizzato sul tracciato della vecchia ferrovia Spoleto-Norcia; sempre nel 2015 sarà pienamente funzionale il percorso ciclabile che collega Spoleto ad Assisi lungo i corsi d'acqua del Marroggia, Teverone e Clitunno che, peraltro, sarà connesso alla

**la mobilità
ecologica**

Spoletto-Norcia con percorsi su viabilità ordinaria all'interno del centro urbano di Spoleto. Infine, in attuazione del Protocollo d'Intesa sottoscritto nel 2014 fra Umbria e Toscana, saranno realizzate opere per collegare e valorizzare a fini turistici i tratti già esistenti delle due reti regionali (Arezzo-Chiusi-Orvieto e Chiusi-Trasimeno-Perugia-Tevere), inclusi in itinerari di livello nazionale (Bicitalia) ed europeo (Eurovelo). Resta da affrontare il tema della mobilità sostenibile nelle aree urbane, al di là dunque delle mere finalità di valorizzazione turistica. È una sfida tutta da affrontare in Umbria dove la cultura della mobilità ciclo-pedonale in città – nelle amministrazioni pubbliche che programmano le infrastrutture e nei cittadini – **è ancora molto lontana dagli standard europei.**

Il tema della mobilità sostenibile è strettamente connesso con quello della sicurezza stradale, un tema su cui in questi ultimi anni l'Umbria ha investito molto anche prevedendo come obiettivo essenziale di **tutti gli investimenti regionali sulle infrastrutture** - e non solo di quelli specifici - la componente della sicurezza. In attuazione della l.r. n. 8/2014 *"Disposizioni per la sicurezza stradale"*, che ha dato organicità alla materia e ha definito priorità ed aree di intervento, nel corso del 2015 dare corso ai provvedimenti di sviluppo e attuazione della legge e ai primi interventi.

Dal punto di vista normativo, in tema di lavori pubblici nel corso del 2015 saranno portati a compimento alcuni interventi di adeguamento e completamento delle norme vigenti: sarà modificata la legge regionale n. 3/2010 relativa alla disciplina per l'esecuzione di lavori e opere pubbliche, prevedendo che nell'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria sia valutato separatamente, oltre al costo della sicurezza, anche quello **presunto del personale** per tutelare valori fondamentali e sottrarre al ribasso d'asta oneri assolutamente incompressibili. Per la **sicurezza nei luoghi di lavoro**, saranno approvati i regolamenti attuativi previsti dalla legge regionale sulle **cadute dall'alto** con particolare riferimento ai settori agricoltura e industria.

**sicurezza nei luoghi
di lavoro**

2.2.4 Il welfare regionale per una crescita più inclusiva

Se da un lato la crisi economica non accenna ad attenuarsi, dall'altro, con il passare del tempo, l'impatto delle difficoltà economiche sulle persone si inasprisce. Aumenta la disoccupazione, non solo quella dei giovani, si riduce il reddito disponibile delle persone e delle famiglie, si riduce per i giovani la possibilità di progettare e costruire il proprio futuro, si amplifica la dipendenza intergenerazionale e, soprattutto, la dipendenza dei più giovani dagli anziani, con un forte aumento delle situazioni di disagio, marginalizzazione ed esclusione.

A queste criticità, fortemente legate a fattori congiunturali, si aggiungono cambiamenti più strutturali della società regionale, legati soprattutto alle profonde **trasformazioni demografiche** di questi anni che contribuiscono ad aumentare la complessità sociale e accentuano i fattori di insicurezza e di precarietà determinati dalla crisi economica. Sono soprattutto **l'aumento della componente anziana** (con i connessi rischi di aumento della non autosufficienza) e il **consolidarsi dell'immigrazione** come fenomeno strutturale e stabile, ad incidere sulla configurazione della società dell'Umbria e sulle politiche di welfare. Una società che, peraltro, richiede **politiche di genere** più attente perché sempre più spesso la famiglia, la scuola, il mercato del lavoro sono per le donne luoghi di discriminazione in cui si consumano nuove forme di esclusione sociale.

Questo nuovo contesto – già molto sfidante per il sistema – ha peraltro incrociato politiche di riduzione della spesa pubblica che hanno inciso in modo non sostenibile sulla quantità di risorse necessaria a soddisfare bisogni crescenti e le conseguenti nuove richieste al sistema di welfare regionale, che viene posto davanti all'esigenza di ampliare l'offerta dei servizi e, contemporaneamente, alla necessità di gestire risorse sempre più scarse. È il tempo di un profondo ripensamento del welfare regionale non solo in termini di tipologie di intervento da mettere in atto, ma anche in termini di ricerca di nuove forme di sussidiarietà tra pubblico e privato e di nuove e più stringenti forme di controllo e monitoraggio della spesa sociale. Perché solo con un sistema rigoroso di controllo delle risorse – in analogia a quanto già da anni messo in campo per la spesa sanitaria – si può tentare di rispondere all'esigenza di ampliare l'offerta dei servizi con risorse sempre più scarse.

il nuovo welfare diventa operativo

Anche in questo ambito, la nuova programmazione comunitaria per il periodo 2014-2020 sarà un'occasione importantissima con il **Fondo Sociale Europeo** (FSE) che per la prima volta interverrà in maniera significativa sulle tematiche del welfare. La Programmazione regionale del FSE ha individuato come **obiettivi strategici per il prossimo settennio** il tema della riduzione della povertà e dell'esclusione sociale, prevedendo un ampio spazio alla promozione dell'innovazione sociale attraverso lo sviluppo di modalità sperimentali di azione - nella logica del welfare di comunità - della produzione collettiva di beni comuni, dell'empowerment della rete dei servizi che sempre più si orienti verso un "welfare attivo".

Nel corso del 2015, dunque le azioni in materia di welfare verranno attuate sulla base delle indicazioni contenute nel Programma Operativo regionale (POR) del FSE e nel **Nuovo Piano Sociale regionale, il quale sarà definitivamente approvato nel corso del 2015**. Concretamente, a partire dal 2015, avrà luogo il progressivo passaggio ad un **nuovo modello di erogazione dei servizi** che prevederà una maggiore integrazione tra soggetti pubblici e soggetti del privato sociale, valorizzerà il ruolo di governo della Regione nella promozione di autonome strategie di intervento locale che concorrano al raggiungimento degli obiettivi prioritari preliminarmente concordati, sperimenterà modelli innovativi di servizi rivolti alle persone che vivono in condizioni di particolare fragilità. A tale riguardo, sarà tra l'altro importante agire sugli elementi di regolazione, anche al fine di evitare disomogeneità nel territorio regionale, percorso iniziato con l'adeguamento, che sarà perfezionato nel 2015, del tariffario regionale per la cooperazione sociale.

Parallelamente, nel corso dell'anno, diventerà pienamente operativo, fornendo i primi flussi di dati, il **S.I.SO.** (Sistema Informativo Sociale) cioè il sistema del **monitoraggio della spesa e delle prestazioni erogate** che consentirà di verificare la natura e l'appropriatezza delle prestazioni sociali erogate, il relativo sistema dei costi e, dunque, l'efficacia della programmazione e l'equità del sistema. Informazioni che diventeranno essenziali per la programmazione delle politiche sociali regionali e della relativa pianificazione degli enti locali.

le azioni di sistema

La necessaria attenzione all'efficienza della spesa non dovrà far abbassare la guardia sul tema delicatissimo – soprattutto in questo settore - della qualità dei servizi offerti. In quest'ottica, nel corso del 2015 si proseguirà nella messa a regime del percorso di **accreditamento dei servizi sociali e socio-sanitari**, con la definizione del quadro regolamentare generale e, soprattutto, con la definizione degli standard di qualità delle **strutture residenziali e semiresidenziali per minori**,

l'avvio del percorso per la standardizzazione delle modalità di classificazione sui costi dei servizi oggetto di accreditamento, la validazione degli standard del **servizio di Assistenza Domiciliare Integrata (ADI)**.

La piena attuazione di tali operazioni complesse ha subito un rallentamento con l'approvazione della Legge 56/2014 (c.d. Delrio), che ha ridefinito assetti e funzioni di province, comuni e regioni e dettato nuove norme sulla unione e fusione dei comuni. Resta in ogni caso confermata, e per certi versi risulta accresciuta, la centralità degli Enti locali nella realizzazione degli interventi integrati socio-sanitari attraverso lo strumento del **Piano sociale di zona**. La zona sociale continua infatti ad essere il livello di pianificazione locale ottimale capace, con una buona pianificazione, di assicurare l'integrazione degli interventi, la messa in rete dei soggetti istituzionali e sociali del territorio – o meglio - della comunità, l'analisi delle priorità per le diverse macroaree definite dal sistema regionale di programmazione sociale, la valutazione delle scelte attuate.

Dal punto di vista degli **interventi**, le priorità di intervento per il 2015 avranno a riferimento il quadro programmatico e finanziario individuato dal POR Fse 2014/2020 e si incardineranno nelle linee di indirizzo definite dal nuovo Piano sociale concentrandosi sia su ambiti più "tradizionali" – infanzia, immigrazione, famiglia e non-autosufficienza – sia su temi relativamente "nuovi" come la povertà, l'invecchiamento attivo e l'innovazione sociale.

Per quanto riguarda le **famiglie**, in coerenza con la L.R. 13/10 – *Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia*, una attenzione particolare verrà riservata alle famiglie giovani, alle famiglie con bambini piccoli, alle famiglie con componenti non autosufficienti attuando misure ed interventi specifici mediante l'utilizzo delle risorse del FSE, che saranno concentrate sulle famiglie multiproblematiche con minori in favore delle quali verranno attuate azioni specifiche quali ad esempio quelle relative all'adozione, alla mediazione familiare e culturale, alla prevenzione delle situazioni di abuso e maltrattamento, al sostegno allo sviluppo della capacità educativa familiare. Queste azioni si integrano fortemente con quelle in favore dei **minori** che si concretizzeranno nel garantire l'attuale standard di servizi, migliorandolo ove necessario, per quanto riguarda l'assistenza domiciliare, socio-educativa e i servizi di cura, con particolare riferimento ad asili nido e servizi integrativi al nido. Anche per i minori, sulla base della sperimentazione attuata nell'ambito del **progetto pilota PIUMA** (Progetto Integrato Unità Multidisciplinare Abuso), saranno attuati specifici percorsi di contrasto all'abuso e al maltrattamento.

**interventi
per le famiglie**

In materia di interventi di **contrasto della violenza sulle donne**, il 2014 è stato un anno molto rilevante per l'azione regionale, caratterizzato dall'avvio dell'operatività di due Centri antiviolenza quali soggetti titolati all'erogazione dei servizi di supporto specializzati alle donne – e ai loro bambini – vittime di violenza e ai soggetti vittime di violenza domestica. Nel corso del 2015, oltre che garantire il funzionamento dei due centri attraverso un adeguato supporto finanziario, si lavorerà per ottimizzarne il funzionamento promuovendo l'attivazione, a livello regionale, di una rete stabile dei servizi che abbiano proprio nei Centri antiviolenza il riferimento principale e che operi con univoche procedure e metodologie standard di intervento. L'obiettivo finale è quello di riuscire come "sistema" a dare risposte integrate e complete alle utenti dei servizi e, a tal fine, nel corso del 2015 verrà definito con il coinvolgimento dei soggetti pubblici a diverso titolo interessati un protocollo unico regionale che costituisca il riferimento convenzionale per l'operatività della rete. Inoltre, sempre nel corso del 2015, si procederà alla costituzione dell'**Osservatorio del fenomeno della violenza di genere** che - alimentato at-

**interventi
di contrasto
alla violenza
sulle donne**

traverso la rete dei servizi - costituirà esso stesso una modalità di interazione tra soggetti e servizi, supportando l'erogazione dei servizi specialistici medesimi, costituendo uno strumento per gli operatori, consentendo il monitoraggio dell'attività in essere e di quella svolta in modo assicurare alle donne che hanno subito violenza una risposta sempre più efficace.

non autosufficienza

Per quanto attiene la non-autosufficienza, nel corso del 2015 si darà attuazione al nuovo **Piano Regionale Integrato per la Non Autosufficienza (PRINA)** che è già stato approvato dalla Giunta regionale e che avvierà a breve il proprio iter in Consiglio regionale. Il documento si orienterà su due obiettivi prioritari: garantire l'attuale standard di servizi- assistenza domiciliare, servizi di prossimità, ricoveri di sollievo - migliorandolo dove necessario; promozione di nuovi interventi e sperimentazione di progetti innovativi.

Per i minori non autosufficienti verranno sperimentate progettualità mirate e laboratori abilitativi rivolti a target definiti - con attenzione specifica per i disturbi del linguaggio, dell'apprendimento ed il ritardo mentale - finalizzati all'empowerment delle autonomie possibili e a facilitare l'accesso e la frequenza delle attività scolastiche e formative.

Da questo punto di vista verrà avviata la sperimentazione del **Progetto di vita indipendente**: con le risorse trasferite le Zone sociali potranno sostenere la predisposizione di progetti personalizzati presentati dalla persona con disabilità, fisica o sensoriale, certificata. L'obiettivo è quello di supportare la permanenza nel proprio domicilio delle **persone non autosufficienti** per garantire loro una migliore qualità della vita, riducendone il più possibile l'inserimento in strutture residenziali. In ogni caso - sia per le attività già in essere, sia per le azioni innovative che verranno sperimentate - nell'affrontare le questioni relative alla non-autosufficienza si dovrà favorire l'integrazione tra la componente sociale e la componente sanitaria con l'obiettivo di recuperare efficienza e aumentare del 20% nel prossimo triennio gli utenti assistiti a domicilio.

Invecchiamento attivo

Il tema della non autosufficienza viene spesso, seppur in maniera non del tutto propria, collegato a quello della **popolazione anziana**. Di certo, l'incremento di questa fascia di cittadini rappresenta una sfida per il sistema di inclusione sociale, soprattutto in Umbria dove questo fenomeno è molto consistente, grazie anche ad un sistema di protezione delle reti familiari e sociali ancora di grande qualità. Occorre, pertanto, rafforzare l'investimento sociale su questa preziosa risorsa della comunità regionale, anche con l'obiettivo di prevenire la non autosufficienza, promuovendo progetti di organismi privati e pubblici nelle aree prevenzione e benessere, formazione permanente, cultura e tempo libero, impegno civile e nuove tecnologie (ad esempio lo sviluppo del portale regionale "Argento Vivo Umbria" dedicato alle persone over 60).

osservatorio disabilità

Nel 2015, inoltre, la Regione continuerà a sostenere le attività **dell'Osservatorio Regionale sulle persone con disabilità** e dei tavoli tematici da esso attivati con compiti di analisi e proposta su temi di grande interesse per la definizione concreta di azioni e progetti - non solo connessi all'ambito "welfare" - in materia di disabilità che riguardano ad esempio diritto alla vita e alla salute; valutazione, progettazione personalizzata e presa in carico; autonomia; vita indipendente ed empowerment; processi formativi e inclusione scolastica; accessibilità - informazione, mobilità, servizi - nella prospettiva dell'Universal design.

Altro tema su cui concentrare le azioni di welfare a partire dal 2015 è quello della **lotta alla povertà**. Le risorse derivanti dalla nuova programmazione comunitaria consentiranno la realizzazione di azioni volte a rispondere a questa emergenza che,

per l'Umbria, è relativamente nuova. Nel corso del 2015 verrà approvato, contestualmente al Piano sociale, il **Piano regionale di Contrasto alle Povertà e all'Esclusione sociale** con cui rispondere alle situazioni di bisogno della popolazione a rischio. Il Piano sarà articolato su due macro aree d'intervento: la prima vedrà come protagonisti gli Enti locali che potranno prevedere contributi economici ad integrazione del reddito familiare, contributi per utenze domestiche e per le morosità incolpevoli, buoni spesa e buoni pasto, contributi economici per servizi scolastici e per l'acquisto di servizi alla persona, attivazione di servizi specifici alle famiglie con figli minori in condizione di povertà).

**contrasto
alle povertà
e all'esclusione
sociale**

La seconda macro area sarà incentrata, attraverso risorse messe a bando, sul ruolo dei soggetti del Terzo settore e dell'associazionismo per rispondere ai bisogni di gruppi di popolazione particolarmente esposta a fenomeni di esclusione sociale. L'obiettivo è l'attivazione di interventi strutturati e di sistema che favoriscano percorsi di assistenza, presa in carico e inserimento/reinserimento sociale e lavorativo con particolare attenzione all'innovazione sociale, puntando sullo sviluppo di nuove relazioni e collaborazioni, ad esempio empori alimentari, banco alimentare, recupero di cibi freschi e redistribuzione a mense e comunità.

L'Umbria è ormai "strutturalmente" una società multietnica e la Regione ormai da anni lavora ad un modello che favorisca l'integrazione degli **immigrati** nel tessuto socioeconomico delle comunità locali. Nel corso del 2015, si darà attuazione al **Protocollo d'intesa regionale per la prevenzione e il contrasto alle discriminazioni**, sottoscritto nel 2014 da numerosi organismi pubblici e privati, per la costituzione di un sistema di rete che rilevi e si faccia carico di specifici fenomeni di discriminazione. Inoltre, in continuità con le esperienze degli anni scorsi, la Regione sosterrà la realizzazione da parte di Enti Locali e soggetti del Terzo Settore di **azioni positive per l'integrazione** sia attraverso uno specifico **Programma regionale** finanziato con le risorse del D.lgs. 286/98 e rivolto prioritariamente all'attivazione di sportelli immigrazione, ad azioni di mediazione culturale, al sostegno associazionismo, sia attraverso le risorse della l.r. 18/90 rivolta a progetti educativi e scolastici, al supporto all'associazionismo migrante, alle iniziative culturali e sportive. Utilizzando anche le risorse del Fondo Europeo per l'Integrazione, saranno infine realizzati interventi formativi volti ad incrementare le competenze linguistiche, civiche e professionali dei cittadini immigrati.

immigrazione

Alla qualità sociale di un territorio e di una società contribuisce anche l'attenzione alle persone in carcere perché – al di là del dovere morale di uno Stato di assicurare dignità ad un cittadino, anche quando abbia commesso degli errori - è ormai chiaro che, il miglioramento delle condizioni del sistema carcerario e la promozione di azioni per il reinserimento del detenuto nella società sono fattori determinanti nel ridurre le recidive.

In questa logica, nel corso del 2015 si darà attuazione al **Protocollo Operativo** tra Ministero della Giustizia, Regione Umbria, Tribunale Di Sorveglianza di Perugia ed Anci per favorire l'occupabilità e a partecipazione al mercato del lavoro dei detenuti ad esempio attraverso tirocini formativi, lavori di pubblica utilità, promozione di attività di lavoro in carcere.

**inclusione sociale
e lavorativa delle
persone sottoposte
a esecuzione
penale**

In una regione che "invecchia" cresce l'attenzione per le **nuove generazioni** al fine di progettare politiche giovanili mirate nei settori dell'educazione, del lavoro e del sociale con l'obiettivo di favorire la realizzazione di autonomi progetti di vita e la partecipazione alla vita politica e sociale regionale. Nel corso del 2015 giungerà

**diritto
all'abitazione**

a compimento il percorso di confronto, maturato anche grazie ad esperienze come quella di "Let's Gov", per una definizione condivisa con le organizzazioni giovanili di una specifica proposta di legge regionale sui giovani.

Con l'aggravarsi della crisi economica si è manifestato in maniera ancora più evidente in Umbria il problema relativo al diritto. Aumenta il numero delle famiglie che non riesce ad accedere al mercato privato, che peraltro presenta la forte contraddizione di un elevato numero di abitazioni private non utilizzate, cresce il numero degli sfratti - soprattutto della cosiddetta "morosità incolpevole", cioè una morosità dovuta ad una improvvisa e drastica diminuzione della capacità reddituale - ma si contrae sistematicamente la capacità delle politiche pubbliche di rispondere a questa domanda, in relazione ai tagli fortissimi operati per questo settore a livello nazionale. La Regione ha sempre investito sul tema della casa, destinando molte risorse proprie a questo settore e nel corso del 2015 gran parte delle iniziative avviate potranno essere portate a compimento. Per il sostegno all'affitto, che rappresenta una delle modalità di risposta al problema della morosità incolpevole, sarà conclusa l'erogazione dei contributi - circa 700 mila euro - programmati nel 2014 che sono stati indirizzati ai 12 Comuni dichiarati ad "alta tensione abitativa".

Inoltre saranno realizzati interventi di manutenzione straordinaria del patrimonio pubblico per circa 12 milioni di euro, attingendo sia a residue risorse regionali, sia a risorse che dovranno essere ripartite dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti sulla base di quanto disposto dalla legge 80/2014 che contiene misure urgenti per l'emergenza abitativa.

**politiche
per la sicurezza**

I temi dell'inclusione, delle politiche per l'abitare si correlano strettamente con quelli della **sicurezza** perché, tutti insieme, influiscono concretamente sulla vivibilità - soprattutto delle aree urbane - e sulla qualità della vita dei cittadini. La Regione e il sistema degli Enti locali operano nelle cosiddette "politiche integrate di sicurezza", cioè nell'attuazione di quelle strategie di supporto per integrare le politiche sociali e territoriali di propria competenza con le politiche di contrasto della criminalità di competenza dello Stato. Nel corso del 2015 l'azione regionale in questo ambito si concentrerà su **due assi strategici**.

Il primo riguarda la **collaborazione intra ed interistituzionale**, con l'istituzione di un tavolo tecnico che veda la partecipazione delle direzioni regionali che a vario titolo possono qualificare l'azione dell'Ente anche in termini di sicurezza dei cittadini, della società civile, delle forze dell'ordine e della polizia locale, al fine di costituire una rete stabile di collaborazioni sul territorio in grado di rispondere con politiche coerenti alle mutate esigenze del territorio.

Il tavolo avrà tra l'altro il compito di individuare le linee di intervento per la programmazione di azioni coordinate con i vari soggetti da validare nel documento di programmazione in materia di sicurezza urbana, e di definire, promuovere, attivare progetti ed interventi.

Il secondo asse strategico riguarda la **formazione**, in quanto affrontare i temi della sicurezza richiede una competenza professionale approfondita e specialistica. Saranno promosse occasioni di formazione congiunta tra operatori del territorio e delle forze dell'ordine, anche in collaborazione anche con il mondo universitario. Verrà in questo senso rinnovata la convenzione con l'Università degli studi di Perugia, che prevederà anche la realizzazione di specifiche analisi dei dati relativi alla criminalità in Umbria e di relativi approfondimenti tematici. Inoltre, nel 2015, sarà aggiornato e sostenuto in base agli impegni presi il *Patto per Perugia sicura* e sarà attuato il *Patto per Terni sicura*.

2.3 L'attuazione della Riforma per un sistema sanitario universale, equo e sostenibile

Il Servizio Sanitario Nazionale – malgrado continui a posizionarsi ai vertici delle classifiche internazionali perché ancora capace di assicurare universalità dell'accesso, elevata qualità delle prestazioni, efficienza complessiva della spesa in termini di rapporto tra spesa sanitaria nazionale e Pil – è di fronte a sfide e a pressioni che rischiano di comprometterne le fondamenta.

Come messo già in evidenza negli anni scorsi, lo scenario attuale si caratterizza, da un lato, per una forte crescita sia di "domanda di sanità" – causata soprattutto dall'aumento delle patologie cronico-degenerative dovuto all'invecchiamento della popolazione – sia del "costo delle prestazioni" – per via dei progressi della ricerca che determinano l'utilizzo di nuove tecnologie, l'incremento della complessità dei setting assistenziali e l'utilizzo di farmaci ad alto costo – mentre, dall'altro lato, si continua da anni ad **operare tagli significativi all'ammontare di risorse finanziarie** destinate al finanziamento del Sistema Sanitario.

Il quadro di complessità economica, politica e sociale nel settore sanitario risulta inoltre caratterizzato dal progressivo cambiamento dell'assetto di riparto delle competenze tra Stato e Regioni; in tale cornice, l'introduzione della metodologia per la determinazione dei **costi e dei fabbisogni standard** unitamente all'avvio del processo di **armonizzazione contabile** rappresentano i due elementi principali, fortemente interconnessi, che identificano la governance economico-finanziaria.

In questo quadro l'Umbria, grazie alla propria capacità di programmazione, è riuscita a **rafforzare la propria capacità di risposta ai bisogni di salute mantenendo l'equilibrio economico-finanziario del sistema** dimostrando che, pur in presenza di sfavorevoli economie di scala, è possibile avere un Sistema Sanitario pubblico sostenibile e di qualità. Lo dimostra, ad esempio, la posizione di vertice dell'Umbria nella graduatoria delle regioni 2011 e 2012 per quel che riguarda costi e fabbisogni standard di cui al Dlgs. 68/11 (Regione benchmark) e anche l'Agenzia di rating Standard&Poor's ha recentemente evidenziato come i buoni risultati del settore sanitario – determinanti per la solidità e la solvibilità della Regione – siano principalmente ascrivibili alla solidità della governance regionale.

Tali risultati sono il frutto di **alcune importanti azioni di governo**, in particolare la copertura integrale delle perdite pregresse ante 2008, la riorganizzazione del sistema di finanziamento delle Aziende Sanitarie e del riordino del sistema tariffario regionale, la politica di contenimento dei costi del personale; azioni che hanno **garantito la messa in sicurezza del sistema** e che sono state accompagnate anche dalla riduzione dei tempi di pagamento dei debiti verso i fornitori nell'ottica della progressiva convergenza verso i 60 giorni previsti.

Tali provvedimenti, che sono analizzati in dettaglio nel *successivo capitolo 3*, e che sono anche il presupposto per gli indirizzi di programmazione finanziaria per il settore della sanità, costituiscono anche il presupposto di un **nuovo modello e di un nuovo rapporto Regione - Aziende** basato su una logica più marcatamente di gruppo (modello *'corporate'*), sostenuto già da anni a livello regionale e supportato, a livello nazionale, dalla recente normativa.

verso il nuovo piano sanitario regionale

Per rispondere alle nuove sfide e mantenere la performance del Sistema sanitario su livelli di eccellenza nazionale, la Regione Umbria adotterà un **nuovo Piano Sanitario Regionale** che riprogetti i servizi sanitari alla luce dei cambiamenti sociali e demografici e dell'evoluzione scientifica e tecnologica della scienza medica appena esposti.

Questo processo programmatico che dovrà essere condotto in coerenza con gli strumenti di programmazione settoriale nazionali - nuovo Piano Sanitario Nazionale, Patto per la Salute, Regolamento sulla definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera e Piano Nazionale della Prevenzione 2014-2018 in primis - non potrà non coordinarsi con le scelte che verranno operate nel **nuovo Piano Sociale regionale**, attualmente in corso di definizione.

A tal fine - in coerenza con i provvedimenti adottati con la D.G.R. n. 970/'12, relativa alle "misure di riordino e razionalizzazione dei servizi del S.S.R." e con la LR n.18/12 relativa al "ridisegno dell'assetto istituzionale ed organizzativo del S.S.R." - è necessario ridefinire le linee strategiche della sanità regionale guidando le decisioni del breve e medio termine, senza perdere di vista un orizzonte temporale più ampio, riconfigurando la funzione del sistema regionale che dovrà passare dal "semplice" erogatore di servizi/prestazioni ad un vero e proprio **erogatore** di salute: ciò significa promuovere la salute puntando molto sulla prevenzione delle malattie e delle disabilità, favorire il miglioramento degli stili di vita dei singoli e della collettività attraverso interventi che superino i confini del settore sanitario fino a coinvolgere trasversalmente tutte le politiche e mettendo a sistema competenze diverse, spesso reperibili solo al di fuori del SSR.

L'impianto strategico del nuovo Piano Sanitario regionale si articolerà - in coerenza con i campi di applicazione dei LEA - sulle tre macroaree della prevenzione, dell'assistenza distrettuale e dell'assistenza ospedaliera.

le politiche di prevenzione

Per quanto concerne l'area della **Prevenzione** la parola chiave sarà **"intersectorialità"**, cioè lo sforzo di mettere in campo azioni trasversali utilizzando competenze diverse, spesso reperibili al di fuori del sistema sanitario, per affrontare problemi complessi quale per esempio la modifica degli stili di vita scorretti dei cittadini umbri, che sono alla base delle principali patologie cronico-degenerative, come gli eventi cardiovascolari e le patologie tumorali, di grande impatto sul sistema sanitario. Contestualmente dovrà essere presidiato il rafforzamento delle aree più "fragili" della struttura, completando il consolidamento delle reti per la promozione della salute e dei centri screening in seno alle aziende sanitarie.

Gli obiettivi da raggiungere nel triennio riguardano tutte le aree della prevenzione e quindi:

- la prevenzione delle patologie cronico-degenerative, **attraverso azioni di promozione della salute e la evoluzione dei programmi di sanità pubblica, quali gli screening per la prevenzione oncologica**, laddove l'obiettivo prioritario è quello di mantenere le reti aziendali della promozione della salute così come previsto dalla DGR n. 805/2014 quale unico strumento per una programmazione partecipata dei programmi finalizzati alla promozione di stili di vita salutari.
- la prevenzione delle patologie infettive, **attraverso le vaccinazioni**, con l'obiettivo di aumentare la copertura vaccinale e l'adesione consapevole nella popolazione generale e in specifici gruppi a rischio (operatori sanitari, popolazione migrante, gruppi a rischio per patologie), sia grazie all'incremento della frequenza di identificazione e caratterizzazione del-

l'agente patogeno per le malattie infettive prioritarie, quali il morbillo, le malattie invasive batteriche e le malattie da vettori.

- la promozione della salute e della sicurezza nei **luoghi di lavoro**, sia per quanto riguarda la **prevenzione degli infortuni**, migliorando la qualità e la vigilanza, attraverso la condivisione su scala regionale di metodologie di controllo orientate alle priorità e all'efficacia preventiva sostanziale, assicurando nello stesso tempo certezza e trasparenza dell'azione pubblica, sia rispetto alle **malattie professionali** con l'obiettivo prioritario di favorire l'emersione delle patologie di origine professionale, con particolare attenzione all'area delle patologie tumorali attraverso un'azione costante di sensibilizzazione e di raccordo con i professionisti sanitari.
- la **sicurezza alimentare e la sanità pubblica veterinaria**, da un lato attraverso la messa a punto di piani di monitoraggio straordinari, accanto al controllo ordinario, come quello che verrà attuato nella area della conca ternana per il controllo di varie matrici alimentari rispetto a inquinamento da sostanze chimiche quali le diossine e i PCB diossinosimili, dall'altra l'avvio del processo che dovrà portare tutti i Servizi Veterinari e Medici che rappresentano l'Autorità di Controllo locale in tema di sicurezza alimentare e di sanità pubblica veterinaria a raggiungere gli standard previsti dall'accordo in conferenza Stato- regioni del febbraio 2013
- **l'area della salute - ambiente**, per potenziare le attività di sorveglianza epidemiologica dell'impatto sulla salute dell'inquinamento ambientale in aree critiche della Regione, attraverso la costruzione di progetti integrati tra SSR, ARPA, IZS e Registro Tumori Umbro di popolazione.

Tali obiettivi sono coerenti con il Piano Nazionale della Prevenzione 2014-2018, già approvato in Conferenza Stato Regioni con specifica intesa del 13 novembre. Sulla scorta dello stesso, entro **maggio 2015 la Regione dovrà predisporre il Piano Regionale della Prevenzione 2014-2018**.

Per quanto concerne l'area della **Assistenza distrettuale** la necessità di fornire risposte appropriate alla domanda di salute - espressa soprattutto dagli anziani - implica l'attivazione di **nuove forme assistenziali**, rispetto a quelle offerte tradizionalmente dagli ospedali per acuti. Occorrerà quindi **riprogrammare l'offerta dei servizi territoriali** con modifiche organizzative e culturali impostate sulla centralità della persona e non della patologia, basate sull'integrazione dell'assistenza primaria e intermedia e di queste con quella ospedaliera, con la creazione di percorsi incentrati sulla continuità assistenziale e che prevedono un maggiore coinvolgimento di figure professionali e delle istituzioni che sono più vicine al paziente, in termini di accesso territoriale, sociale e culturale.

Si procederà quindi a strutturare un sistema coordinato su base regionale, che valorizzi l'organizzazione dipartimentale quale strumento di integrazione degli interventi di livello locale e preveda la razionalizzazione e innovazione delle articolazioni organizzative, con un ruolo rinnovato del privato sociale accreditato e del quarto settore.

Il punto di partenza di tale strategia sarà la **riconferma della centralità del Distretto e sue articolazioni** (Centri di salute) come dimensione autonoma di governo di specifici e ben identificati ambiti territoriali, in stretta sinergia con le zone sociali e i distretti scolastici; la riorganizzazione dell'offerta avverrà attraverso la riqualificazione dei Punti di Erogazione Servizi (PES) e l'evoluzione del sistema verso il **modello della Casa della Salute**, di cui esistono esperienze ormai avviate a

**l'assistenza
distrettuale**

Marsciano e Trevi e che viene assunta a modello anche nel nuovo Patto per la Salute.

La **medicina generalista**, rappresentata dai medici di medicina generale (MMG), dai pediatri di libera scelta (PLS) e dalla Continuità Assistenziale (guardia medica), è la grande risorsa su cui può contare l'Umbria per sostenere e rendere credibili le misure di riordino nel campo delle cure primarie e dovrà essere sempre più parte attiva del sistema salute nella presa in carico degli assistiti e delle loro necessità, attraverso la piena integrazione dei programmi di salute distrettuali, aziendali e regionali. Il modello di associazionismo, già previsto dal Decreto Balduzzi e riconfermato nel Patto per la Salute, prevede l'istituzione di forme associative dell'assistenza primaria, quali le Aggregazioni Funzionali Territoriali monoprofessionali (AFT) e quelle multi professionali, le Unità Complesse delle Cure Primarie (UCCP), che raggrupperanno, oltre i MMG ed i PLS, altre figure professionali quali infermieri, specialisti ambulatoriali e personale socio-sanitario e sociale.

Nel corso del 2015 occorrerà garantire il consolidamento dell'assistenza primaria attraverso lo sviluppo di un modello regionale che realizzi tali forme associative, la promozione della sanità di iniziativa, anche attraverso l'impiego della sanità elettronica e la **riorganizzazione del servizio di Continuità Assistenziale** (CA), armonizzato e coordinato con il sistema delle Cure Intermedie attuate in strutture - con un definito turnover di ricoveri, ad alta intensità assistenziale infermieristica ed a bassa intensità riabilitativa ed assistenziale medica - destinate ad accogliere le acuzie non domiciliabili, né ospedalizzabili e la cronicità in fase di riacutizzazione.

Per acuzie non domiciliabili si intende fare riferimento a quelle patologie non così gravi da richiedere l'intensità assistenziale ospedaliera, ma tuttavia non adeguatamente trattabili presso il domicilio del paziente.

Nel confermare le strategie programmatiche già definite in tema di non autosufficienza (Residenze Protette, strutture intermedie a degenza breve – RSA e le residenze socio-sanitaria per pazienti terminali di una malattia ad andamento irreversibile, non più suscettibile di trattamenti finalizzati alla guarigione o al contenimento della progressione della malattia (non solo oncologica) – Hospice), particolare attenzione andrà dedicata alla **riprogrammazione dell'offerta residenziale e semiresidenziale per la disabilità e le dipendenze** (con un allargamento alle nuove tipologie di dipendenza quali le ludopatie).

In concreto si procederà alla riqualificazione dell'offerta, non solo extraospedaliera, ma anche quella dedicata alle terapie post-acuzie, svolte di norma in regime ospedaliero o in strutture specializzate per la riabilitazione, riprogrammando l'offerta con il potenziamento dei servizi delle USL per favorire un processo di **de-istituzionalizzazione** dei soggetti lungodegenti e sviluppare interventi tesi al reinserimento dei pazienti.

Si dovrà inoltre procedere alla definizione di una regolamentazione del settore in particolare definendo un sistema di standard riabilitativi, terapeutici, assistenziali, profili di cura e tariffe differenziate per tipologia di utenza (case-mix); un sistema di standard organizzativi con indicatori di offerta e di qualità; categorie di strutture codificate in modo omogeneo e finalizzato alla raccolta dati relativa ai flussi assistenziali.

l'assistenza ospedaliera

Per quanto riguarda l'area dell'**Assistenza ospedaliera**, le strategie operative di questi ultimi anni hanno contribuito al miglioramento dell'efficacia, sicurezza e qualità delle prestazioni, al mantenimento di equità e accessibilità dei servizi sanitari, al recupero di efficienza delle singole strutture e dunque alla generale sostenibilità del sistema ospedaliero regionale e, non ultimo, alla partecipazione attiva del paziente

nel proprio percorso di cura (empowerment). Elemento chiave nel riordino e razionalizzazione del sistema ospedaliero è stato il **rafforzamento della governance regionale** che ha definito alcuni indirizzi strategici di sistema per favorire la crescita, l'innovazione e l'integrazione tra le varie strutture ospedaliere, limitando la duplicazione e ridondanza nell'offerta. In questo quadro di coordinamento regionale anche il privato accreditato è stato chiamato a svolgere un ruolo quale parte attiva in un meccanismo di "competizione collaborativa".

Gli indirizzi di programmazione per il futuro sistema sanitario regionale su cui si baserà il nuovo PSR prevederanno una **"rivisitazione" del ruolo e della mission degli Ospedali** in un'ottica di governance clinica ed accountability, secondo il modello **"Hub&Spoke"** in base al principio di integrazione e specializzazione delle varie strutture ospedaliere in linea con quanto stabilito dal Patto della Salute 2014-2016 e dal "Regolamento sulla definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera". Partendo dall'offerta attuale di posti letto verranno dunque ridisegnate la **rete dell'offerta ospedaliera pubblica e privata**, mantenendo elevati standard di qualità in ogni punto della rete con profili di cura omogenei e scientificamente validati; la **mission dei singoli ospedali**, ottimizzando l'attività dei professionisti, favorendo sinergie ed integrazioni ed evitando duplicazioni di strutture e funzioni, assicurando il decentramento di alcune attività assistenziali, con particolare riferimento a quelle dell'area delle chirurgie specialistiche, al fine di contenere il fenomeno della mobilità passiva per ricoveri ospedalieri; l'**integrazione fra ospedali attraverso le reti cliniche**, già presenti in Umbria che consentono di lavorare sulla diffusione delle buone pratiche di tipo organizzativo e professionale e di produrre, migliori risultati in termini di efficienza e riduzione dei costi.

In particolare, il nuovo PSR dovrà prevedere che gli **ospedali per acuti** debbano essere inseriti in **reti verticali e orizzontali** in stretta integrazione con i servizi socio-sanitari territoriali; la frontiera dei "nuovi ospedali" dovrà essere orientata alle nuove tecnologie, quali la telemedicina e le tecnologie di refertazione che imporranno un ripensamento dell'ospedale, che da luogo fisico tende a divenire una piattaforma sempre più "virtuale" e "diffusa".

Nella rete ospedaliera umbra, pertanto, vi sarà sempre più l'esigenza di:

- far muovere lo staff e le tecnologie piuttosto che i pazienti;
- ottimizzare la gestione delle strutture ospedaliere più piccole, riconvertendo, in parte o totalmente, i posti letto in posti di degenza breve (day/week hospital);
- ottimizzare l'utilizzo dei posti letto ordinari intra ed inter-ospedale, utilizzando una maggiore flessibilità nell'assegnazione degli stessi e mettendo a rete le disponibilità di posti letto (specie per le aree a maggiore criticità, ad es. medicine generali);
- potenziare le "alternative" all'ospedale ovvero le strutture intermedie sul territorio al fine di de-ospedalizzare e evitare ricoveri inappropriati.

Tra gli obiettivi prioritari, si prevede:

- la realizzazione dell'Ospedale unico di Narni-Amelia, da destinare prevalentemente alla riabilitazione, sia di base, che di media ed alta specializzazione, per soddisfare il fabbisogno della provincia di Terni e concorrere al raggiungimento dello standard nazionale di posti letto (0,7 per mille abitanti);
- la rimodulazione degli Ospedali del Lago Trasimeno, che- in un contesto di forte spinta alla razionalizzazione, considerata l'esiguità delle risorse statali

assegnate - vedrà la riorganizzazione complessiva dell'assistenza ospedaliera per acuti presso Castiglione del Lago e la prosecuzione della riconversione dell'Ospedale di Città della Pieve connotandolo prevalentemente come presidio territoriale con posti letto per la risposta a post-acuzie, riabilitazione e cronicità.

Nell'ottica descritta gli interventi previsti riguarderanno inoltre la rete emergenza urgenza, le medicine generali e specialistiche, le chirurgie generali e specialistiche, l'alta specialità, i punti nascita e la riabilitazione ospedaliera.

In coerenza con gli obiettivi delineati, nel corso del 2015 verranno messi in atto:

- il **completamento della costituzione delle aziende ospedaliere universitarie**, in attuazione del Protocollo generale d'intesa tra la Regione Umbria e l'Università degli Studi di Perugia, avvenuta in data 14 maggio 2013, perfezionando i protocolli attuativi da parte dei Direttori Generali delle Aziende Ospedaliere e dal Rettore secondo quanto contemplato dall'art. 9, comma III della LR 18/2012;
- la **riorganizzazione della rete dell'emergenza-urgenza**, che opera attraverso la Centrale Operativa 118, la rete territoriale di soccorso e la rete ospedaliera, in particolare:
 - creando un'unica cabina di regia nella Centrale Unica Operativa del 118 che assicuri gestione e coordinamento con il servizio di Continuità Assistenziale e di interazione di questi con i Servizi delle Cure Primarie, attraverso la centralizzazione delle chiamate della CA al numero unico europeo 116117 – che sostituirà gli attuali 40 numeri attivi - per Servizio di Guardia Medica per cure non urgenti, ottimizzando il ricorso a percorsi differenziati coerenti per l'assistenza in emergenza urgenza e per la gestione dei codici di minore gravità;
 - individuando le postazioni territoriali per la rete territoriale di soccorso;
 - organizzando la rete ospedaliera dell'emergenza secondo il modello Hub&Spoke, in cui i DEA di II livello (Perugia e Terni) sono gli Hub, i DEA di I livello (Città di Castello, Gubbio-Gualdo Tadino, Foligno, Spoleto e Orvieto) sono gli Spoke e gli altri presidi ospedalieri costituiscono le sedi di Primo soccorso-Pronto soccorso.
 - Il sistema sarà inoltre completato grazie al servizio di Elisoccorso attivato in virtù del Protocollo d'intesa siglato con la Regione Marche (DGR 390/2014) per l'assistenza sanitaria ad alto livello di intensività con tempi di intervento molto rapidi, specie in località isolate o remote per la veloce ospedalizzazione del paziente alla struttura ospedaliera idonea;
- la piena **applicazione al principio di integrazione** tra ospedali (sviluppo interaziendale) nelle **patologie tempo dipendenti** (infarto, stroke e politrauma) in base ai protocolli approvati con DGR nn. 978/2013, 158/2014 e 159/2014 ed in particolare:
 - *Infarto miocardico acuto* attraverso un sistema in rete per l'emergenza tra ospedali (a diversa complessità assistenziale) e territorio, connessi da un adeguato sistema di trasporto, in cui la distanza massima dalla periferia del bacino di utenza ad un centro Spoke deve essere contenuta entro i 30 minuti con trasporto protetto; ciò avverrà con il consolidamento dell'attività delle Cardiologie Interventistiche H24 di Perugia e Terni nel rispetto degli standard, integrato con le attività di emodinamica dell'Ospedale di Foligno e di quello di Branca.

- *Ictus* attraverso il coinvolgimento integrato e partecipato di tutte le strutture altamente specializzate in grado di dare risposte qualificate sia da un punto di vista diagnostico che terapeutico, mediante ricovero presso un Centro Ictus (Stroke Unit) che gestisce il paziente dalla fase acuta fino a tutto il periodo delle complicanze precoci (10-15 gg) e garantisce la continuità in un setting riabilitativo dedicato. La gestione della fase acuta e post acuta dell'ictus richiederà, quale centro di coordinamento dei presidi ospedalieri, la Centrale Operativa Unica del 118 e le sue postazioni territoriali, mentre la rete regionale per il trattamento dell'ictus prevederà quali centri di primo livello i presidi ospedalieri sede di DEA di primo livello e quali centri di secondo livello le aziende Ospedaliere di Perugia e Terni.
- *Trauma Maggiore*, attraverso l'identificazione delle strutture in cui inquadrare il Sistema Integrato per l'Assistenza al Trauma (SIAT) in base alle loro caratteristiche strutturali, organizzative e geografiche in modo da pianificare il percorso extra ed intraospedaliero secondo una logica funzionale ed assistenziale integrata dal momento del trauma maggiore a quello della dimissione dalla riabilitazione, in cui i Centro Traumi ad alta Specializzazione (CTS) di riferimento regionale sono rappresentati dagli ospedali Perugia e Terni, i **Centro Traumi di Zona (CTZ)** sono rappresentati dagli ospedali Città di Castello e Foligno, le **Unità Riabilitative ad Alta Specializzazione** (in cui rientrano le Unità Spinali e le Unità per Gravi Cerebrolesioni Acquisite) sono collocate nelle Aziende Ospedaliere di Perugia e Terni e nell'Ospedale di Foligno, mentre le **Unità di Medicina Riabilitativa** destinate alla Riabilitazione motoria e respiratoria sono collocate nell'Azienda Ospedaliera di Terni, nell'Ospedale di Umbertide, nel Presidio CORI di Passignano e nel Presidio Riabilitativo di Trevi (in prospettiva il Centro di Riabilitazione del realizzando Ospedale unico di Narni- Amelia). Tutti i pazienti che rientrano nei criteri di appropriatezza per il Trauma Maggiore devono essere "centralizzati" presso i CTS o i CTZ di riferimento disposti dalla CO 118. E' prevista, infine, per il **Trauma Pediatrico Maggiore** l'afferenza presso CTS/CTZ;
- la **razionalizzazione e riorganizzazione della rete materno infantile** necessari per fornire cure appropriate nelle strutture più idonee, utilizzando correttamente le risorse, con l'obiettivo di ridurre la mortalità materna, la natimortalità, la mortalità perinatale, quella neonatale e gli esiti a distanza. In base alle DGR n. 1344/'13 e n.1040/'14, essa è strutturata in:
 - n. 2 Punti Nascita "Hub" nelle due Aziende Ospedaliere sede di DEA di 2° livello con Unità Ostetriche ed Unità Neonatologiche di II° livello con TIN, all'interno delle quali si strutturano le 2 AFOI (area funzionale omogenea interaziendale) materno-infantile che prevedono l'integrazione e la rotazione del personale con i PN attivi negli ospedali territoriali (Castiglione del Lago e Media Valle del Tevere, Narni);
 - n. 5 Punti Nascita "Spoke" negli Ospedali sede di DEA di 1° livello di Città di Castello, Gubbio-Gualdo Tadino, Foligno, Spoleto, Orvieto con Unità Ostetriche e Unità Neonatologiche di I° livello.

L'evoluzione del sistema così strutturato prevederà nel 2015 il completamento della razionalizzazione dei punti di nascita e la possibilità di realizzare il progetto sperimentale della **Casa della Maternità**, inserito all'interno di una struttura ospedaliera e volto alla demedicalizzazione del parto, nel rispetto dei requisiti di privacy, comfort e sicurezza, requisito quest'ultimo che solo l'immediata contiguità con una struttura sanitaria propriamente detta (che presenti alti livelli di

efficacia operativa, in caso di possibili situazioni critiche per la madre e il bambino, non preventivabili in precedenza) è in grado di garantire;

- il conseguente **completamento della rete urgenza emergenza nell'area materno infantile** che nel 2015 dovrà prevedere la:
 - riqualificazione dello STAM (servizi unici di trasporto in utero), per cui è essenziale la definizione delle patologie che necessitano di tale tipo di trasporto e la definizione di un protocollo operativo, e per cui il fattore tempo è determinante per la migliore conduzione di una situazione di emergenza. Alla luce delle dimensioni e condizioni oro-geografiche e di viabilità della Regione è proponibile uno STAM che preveda esclusivamente il trasporto dai PN di I livello verso uno dei due PN di II livello (HUB regionali), facendosi poi carico questi ultimi di un eventuale ulteriore attivazione di STAM o STEN verso un altro PN di II livello extraregionale, se necessario.
 - attivazione del sistema regionale di trasporto neonatale d'urgenza (STEN) - attivazione di un unico servizio regionale, caratterizzato da due Unità Operative (ambulanze ed équipes dedicate), allocate nelle due Aziende Ospedaliere, dedicate allo STEN con disponibilità in turno diurno e reperibilità notturna del personale interessato.

gli investimenti sanitari

La Regione Umbria è inoltre impegnata a garantire, nel proprio ambito territoriale, la **programmabilità degli investimenti sanitari**, elemento chiave per gestire al meglio le sfide del futuro. Nel corso del triennio 2015-2017 si prevede di orientare la programmazione degli investimenti in sanità prevalentemente verso la **messa in sicurezza delle strutture sanitarie**. In coerenza con quanto previsto dal nuovo Patto per la Salute 2014-2016, all'art. 1 comma 7, un possibile ulteriore canale risiede nell'utilizzo di contributi in conto esercizio, visto anche la possibilità prevista dall'art. 29, comma 1, lettera b del DLgs. n. 118/2011. Tale forma di finanziamento degli investimenti, per l'impiego della quale sono stati analizzati tutti gli aspetti formali e procedurali, rimane peraltro subordinata ad una attenta valutazione economica costi/benefici, nonché alla verifica della sostenibilità finanziaria e patrimoniale dell'investimento.

Tra gli indirizzi vincolanti per la predisposizione del Bilancio di previsione delle aziende sanitarie per l'**esercizio 2015**, sono state individuate, per la predisposizione dei Piani Investimenti aziendali, le seguenti priorità:

- prosieguo dell'opera di messa a norma delle strutture ospedaliere e territoriali, in particolare interventi di adeguamento alla normativa antincendio e di riduzione della vulnerabilità sismica;
- completamento delle opere iniziate o in corso di realizzazione (comprese nei Piani Investimenti degli anni precedenti).

Nel corso del triennio 2015/2017, si prevede di dare attuazione all'Accordo di Programma per il settore degli investimenti sanitari ai sensi dell'art. 20 della L. 67/88, sottoscritto il 5 marzo 2013 con il Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che prevede la realizzazione di 28 interventi relativi alla realizzazione del Nuovo Ospedale Narni-Amelia, alla riqualificazione degli Ospedali dell'area del Trasimeno, di cui si è già detto trattando dell'assistenza ospedaliera, alla messa a norma delle strutture sanitarie ed al potenziamento tecnologico, per i quali le aziende sanitarie hanno già provveduto ad aggiudicare i lavori relativi a 2 interventi e provvederanno, **entro il 2015**, ad aggiudicare quelli relativi agli interventi per i quali è stato già emesso il Decreto di ammissione a finanziamento dal Ministero della Salute. Gli interventi più rilevanti sono relativi alla messa in sicurezza, all'adeguamento agli standard qualitativi e alla riqualificazione

funzionale dei servizi sanitari del complesso ospedaliero dell'Azienda Ospedaliera di Terni; all'adeguamento antisismico del complesso ospedaliero dell'Azienda Ospedaliera di Perugia e all'adeguamento impianti della struttura Residenza sanitaria assistenziale Santa Margherita.

Tra le altre azioni da intraprendere nel corso del 2015 che riguardano altri aspetti dell'organizzazione regionale della sanità si individuano:

- **contenimento liste di attesa**, per cui nel corso del 2015 si proseguirà nel dare attuazione ai Piani Attuativi Aziendali redatti dai Direttori generali delle Aziende Sanitarie in applicazione del Piano Straordinario per il contenimento, approvato con DGR n. 1009/2014, che ha definito le modalità operative tese a governare la crescente domanda di prestazioni sanitarie che porta all'aumento di liste e tempi di attesa, prevedendo specifiche azioni per domanda e offerta di prestazioni, sistemi di monitoraggio e valutazione informazione e comunicazione ai cittadini e agli operatori del SSR.
- **innovazione ed Health Technology Assessment**: per Health Technology Assessment (HTA) si intende ogni strumento-utilizzato da coloro che lavorano nei servizi sanitari per promuovere la salute, prevenire e trattare una malattia o una specifica condizione clinica, migliorare la riabilitazione e l'assistenza a lungo termine (farmaci, dispositivi medici, attrezzature sanitarie per diagnosi e terapia, procedure mediche e chirurgiche, anche in telemedicina, percorsi assistenziali, modelli organizzativi e manageriali). Negli ultimi anni per governare la continua immissione nei sistemi sanitari di nuove tecnologie è stata elaborata la c.d. metodologia dell'Health Technology Assessment ovvero la valutazione multidimensionale e multidisciplinare per l'analisi delle implicazioni medico-cliniche, economiche, sociali, etiche e legali delle tecnologie sanitarie esistenti e di quelle di nuova introduzione), formalizzato dalla Regione (DGR n.816/'12) con l'adesione alla rete di collaborazione tra le tecno-strutture delle Regioni e Agenas – RIHTA, per cui nel corso del 2015 verrà costituito un Nucleo di valutazione degli Investimenti in Sanità, per l'avvio sperimentale del sistema, in collaborazione con le Direzioni delle Aziende sanitarie regionali. L'obiettivo di medio periodo è quello di ricondurre l'introduzione della componente tecnologica del livello aziendale ad un livello programmatico e organizzativo regionale per evitare politiche di investimento e gestione manutentiva non coordinate, passando ad un sistema fondato sulla rete dei servizi sanitari, capace di assicurare la razionalizzazione dei percorsi diagnostici, terapeutici ed assistenziali.
- **e-HEALTH e sistemi informativi**, dove dopo gli obiettivi già raggiunti in questi anni la pianificazione e la progettualità in ambito ICT della Regione Umbria per il prossimo futuro è basata sulla centralità del cittadino/assistito del SSR ed è orientata da un lato all'innalzamento della qualità dell'assistenza attraverso il miglior uso di dati e documenti che ripercorrono la storia clinica del paziente, e dall'altra alla riduzione del rischio clinico, attraverso strumenti capaci di tracciare tutte le attività svolte per finalità di cura dagli operatori socio-sanitari. I principali interventi per l'evoluzione del sistema informativo sociosanitario riguarderanno:
 - il **fascicolo sanitario del cittadino** con un nucleo minimo di informazioni quali il patient summary, ovvero una sintesi di informazioni sanitarie essenziali relative al paziente utili a fini di cura anche in caso di emergenza urgenza e per la continuità assistenziale;

**le linee
strategiche
trasversali**

- il **sistema informativo sociale (SISO)** per realizzare la cartella sociale del cittadino consultabile dalla rete degli uffici di cittadinanza e dagli uffici di piano che consentirà di evidenziare tutti i benefici fruiti dai cittadini presi in carico;
- la **de-materializzazione della ricetta rossa** (art. 13 della legge 221/12) quale la naturale evoluzione del sistema a rete di medici, pediatri e specialisti che consentirà di avere a disposizione tutte le prescrizioni in formato elettronico, digitalizzando l'intero ciclo prescrittivo-prenotativo-erogativo della ricetta e di semplificare le procedure per il controllo della spesa farmaceutica e della specialistica ambulatoriale;
- più **servizi on line al cittadino**, quali prenotazioni e pagamento delle prestazioni, autocertificazioni esenzioni/fasce di reddito;
- **rilevazione semplificata del consenso al trattamento dati sanitari e sociosanitari** all'interno delle strutture del SSR (con il MMG quale punto di accesso prioritario) nel rispetto della normativa della privacy e della più recente normativa sul fascicolo sanitario, in particolare per i malati cronici;
- le **reti informative di patologia** tra cui, ad esempio, quella delle malattie congenite e potenziare quelle già esistenti quali la rete oncologica e diabetologica, attraverso la realizzazione della cartella clinica dell'assistito.

Particolare attenzione infine andrà posta, anche in considerazione delle peculiarità oro-geografiche dell'Umbria, sulle tecnologie a supporto di **telemedicina, telediagnostica e teleconsulto** con gli obiettivi di assicurare una omogenea e tempestiva risposta diagnostica e assistenziale, anche in situazioni di emergenza, su tutto il territorio regionale.

**la valorizzazione
delle risorse
umane**

Il principio di centralità del bisogno del cittadino che deve presiedere qualsiasi ipotesi organizzativa dei percorsi assistenziali richiede un approccio sempre più multidisciplinare, combinando competenze professionali con le risorse finanziarie e tecnologiche a disposizione. In quest'ottica verrà avviato un percorso per ripensare ruoli e competenze dei profili socio-sanitari, nonché le sfere di responsabilità e di apporto al lavoro complessivamente inteso, superando l'attuale frazionamento nell'organizzazione dell'intervento assistenziale. Verranno assunte iniziative per favorire un impiego appropriato delle risorse professionali, ridefinendo modelli operativi, standard e parametri con cui misurare l'organizzazione del lavoro ed il conseguente fabbisogno di personale. Il sistema dovrà evolvere in base al cosiddetto skill mix, ovvero la combinazione di figure professionali diverse per l'assistenza sanitaria al paziente. Tutti i principi finalizzati alla **valorizzazione delle risorse umane** - quale presupposto di una nuova organizzazione dei servizi sanitari regionali (art. 22 del nuovo Patto della salute) si fondano sull'individuazione di nuove modalità di accesso alle professioni sanitarie, sulla formazione di base e specialistica, lo sviluppo professionale di carriera con l'introduzione di misure volte ad assicurare una maggiore flessibilità nei processi di gestione delle attività professionali e nell'utilizzo del personale nell'ambito dell'organizzazione aziendale.

3. Gli indirizzi di programmazione finanziaria

Il quadro di riferimento per la manovra finanziaria regionale relativa al 2015 si presenta ancora più **preoccupante e complesso**, anche per la gravità del contesto economico e finanziario che l'Umbria sta scontando, in linea con il resto del Paese, a causa del perdurare della crisi.

Esso si caratterizza per una sempre più **elevata incertezza sul fronte delle risorse finanziarie disponibili** per le amministrazioni pubbliche a causa delle misure restrittive che tra il 2010 e il 2014 hanno caratterizzato le manovre finanziarie statali per il risanamento dei conti pubblici ed il rispetto degli impegni assunti in ambito europeo.

Le Regioni hanno contribuito alle manovre statali più di tutti gli altri comparti ed in maniera sproporzionata rispetto al loro peso sulla spesa pubblica (primaria) totale; secondo il rapporto della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), inviata alla Conferenza permanente per la finanza pubblica il 23 gennaio 2014, fino al 2012 le amministrazioni regionali, che incidono sulla spesa primaria per il 4,5%, hanno concorso per il 38,5%, mentre le amministrazioni centrali, che incidono sulla spesa primaria per il 24%, hanno concorso per il 12,2%.

L'impatto finanziario delle politiche governative 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 e quindi di nuovi investimenti.

In tal modo si sono ridotte ai minimi termini, specie per le Regioni di minore dimensione, le funzioni allocativa, di redistribuzione e di stabilizzazione dei bilanci pubblici.

In questo quadro già molto complesso, in continuità con gli interventi finanziari approvati negli ultimi anni, il governo ha varato altri provvedimenti che impattano pesantemente sulla situazione finanziaria regionale.

Il decreto legge n. 66/'14, convertito con **legge n. 89/'14**, contiene, infatti, ulteriori riduzioni al comparto delle regioni (e degli enti locali) che, intervenendo in corso d'anno, hanno messo a dura prova il faticoso processo di mantenimento degli equilibri finanziari intrapreso ormai da tempo.

Il governo ha inoltre previsto, all'interno della manovra complessiva contenuta nella **legge stabilità 2015**, un ennesimo taglio alle risorse regionali di 4 miliardi, di cui 3,452 alle regioni ordinarie, più un effetto (negativo) indiretto di 450 milioni dovuto alla riduzione dell'Irap. Il peso della manovra, inoltre, si aggiunge a quello delle manovre già in vigore e che dispiegheranno per intero i loro effetti nel 2015 (decreto legge 95/2012 e decreto legge n. 66/2014) per ulteriori 1,8 miliardi, portando così il totale dei tagli per il sistema delle Regioni ordinarie a **5,702 miliardi di euro**.

Si ricorda, inoltre, che con la manovra del 2010 (dl n. 78/2010), erano stati azzerati, pur mantenendo la responsabilità e competenza delle funzioni (ex decreti Basanini), tutti i trasferimenti erariali per circa 4,5 miliardi.

La manovra delineata nella legge di stabilità 2015, in aggiunta a quelle precedenti, appare, perciò, **insostenibile**, oltretutto **irragionevole**, per le finanze regionali. Se si escludono, infatti, i settori della sanità e dei trasporti, non esistono più risorse su cui operare riduzioni di spese. Si tratta nella sostanza – non essendoci più trasferimenti da parte dello Stato – di un vero e proprio prelievo sulle Regioni che le stesse sono obbligate a versare al bilancio dello Stato e che la Corte Costituzionale, tra l'altro, ha dichiarato illegittimo con sentenza n. 79/2014.

Anche la Corte dei Conti, nell'audizione del 3/11/2014 alle Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato, nel dare atto che *"la copertura della manovra è assicurata principalmente dalla riduzione delle spese delle amministrazioni territoriali e centrali"*, ha riconosciuto che *"gli importi più consistenti sono attesi dai risparmi di spesa corrente delle amministrazioni territoriali"*. La Corte, poi, precisa che *"il contributo richiesto alle regioni appare molto impegnativo anche tenuto conto che si aggiunge a quello già previsto con il DL 66"*

Il Governo, inoltre, non ha rispettato gli accordi assunti nella Conferenza Stato-Regioni del 29/5/2014, dove si era impegnato a farsi carico del taglio di 560 milioni (per l'Umbria circa 7/8 milioni) previsti dalla legge di legge di stabilità 2014. Il DL 133/2014, infatti, conferma il taglio prevedendone la restituzione entro il 31/10/2014.

Tabella 7 – Concorso delle Regioni a statuto ordinario alle manovre di rientro

Valori espressi in milioni di euro

Oggetto	Totale regioni
DL 95/2012	1.050
DL 66/2014	750
DDL stab 2015	3.452
DDL stab 2015-minore irap	450
TOTALE EFFETTI MANOVRE	5.702

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

**Le minori risorse
per le politiche
in Umbria**

L'impatto delle manovre statali di contenimento sulla nostra regione, per gli anni 2015 e successivi, è stimabile in circa **126 milioni di euro** e dunque di **dimensioni assolutamente "improponibili"** per il bilancio regionale con il rischio, oltre che di minare gli equilibri fino ad oggi faticosamente raggiunti, anche di generare ulteriori squilibri (difficilmente gestibili) in settori socialmente delicati mettendo di fatto in discussione il ruolo e, in certa misura, l'esistenza stessa dell'ente regione.

Sarà, inoltre, estremamente complicato e difficile, se non impossibile, **reperire le risorse per i cofinanziamenti regionali** agli interventi finanziati dall'Unione Europea nell'ambito della programmazione 2014/2020.

In tale contesto, poi, dove i bilanci delle regioni, e quello della Regione Umbria in particolare, soprattutto a seguito delle misure contenute nella già citata Legge di stabilità 2015, sono al limite del collasso e non sono assolutamente in grado di sopportare ulteriori oneri e spese, qualsiasi possibile ipotesi di ricollocazione istituzionale (DL 56/2014) necessita di rigorosi, certi e definiti meccanismi che garantiscano, da parte dello Stato, l'integrale finanziamento dei costi connessi.

3.1 Il quadro tendenziale di riferimento della finanza regionale

Il quadro finanziario **di riferimento tendenziale per il 2015** (quindi, in assenza di interventi correttivi in base agli indirizzi di programmazione economica e finanziaria) illustrato di seguito è costruito tenendo conto della legislazione regionale in vigore, e dunque:

- per le **entrate** non si prevedono variazioni alle aliquote dei tributi propri e la quantificazione dei gettiti è stimata sulla base sia degli andamenti storici ivi compresa la lotta all'evasione;
- per le **spese** si stima una sostanziale stabilizzazione di quelle relative al personale, un contenimento e stabilizzazione delle spese di funzionamento, il finanziamento delle spese di natura obbligatoria e/o inderogabile e indifferibile ed una ulteriore razionalizzazione delle politiche regionali di settore. La spesa sanitaria regionale è stimata secondo la riprogrammazione delle risorse definita dalle manovre governative, al netto però degli effetti del ddl stabilità 2015.

Rispetto a questa proiezione tendenziale, sono **indispensabili interventi forti per preservare l'equilibrio finanziario regionale**, volti ad assorbire le criticità "strutturali" esistenti, gli effetti della Legge di stabilità 2015, quelli delle manovre precedenti (DL 95/'12 e DL 66/'14), nonché per far fronte agli oneri inderogabili derivanti dal cofinanziamento regionale della nuova programmazione europea la cui attuazione si avvierà appunto nel 2015.

Le forti criticità del quadro finanziario tendenziale

Le grandezze finanziarie sono riepilogate e raffrontate con il 2014 nella **Tabella 8** in cui sono riportate al netto dell'avanzo finanziario vincolato presunto, delle partite di giro, delle operazioni a carattere straordinario ed eccezionale, nonché di quelle creditizie.

**Tabella 8 – Quadro riepilogativo delle entrate e delle spese
2014-2015 tendenziale**

Valori espressi in milioni di euro

	2014	2015
Totale generale entrate	2.064,36	2.044,05
Entrate a libera destinazione	227,26	225,76
<i>Tributi propri</i>	215,01	215,01
<i>Compartecipazione tributi erariali</i>	4,25	4,25
<i>Altre entrate</i>	8,00	6,50
Entrate per TPL	100,24	100,24
Ricorso al mercato	0,00	0,00
Entrate a destinazione vincolata	1.736,86	1.718,05
<i>Sanità</i>	1.592,90	1.641,35
<i>Altri settori</i>	143,95	76,70

Totale generale spese	2.064,36	2.044,05
Spese a libera destinazione	227,26	225,76
<i>Spese obbligatorie</i>	102,29	96,90
<i>Spese per rimborso prestiti</i>	44,22	52,79
<i>Spese per interventi</i>	80,75	76,07
Spese per TPL	100,24	100,24
Spese con vincolo	1.736,86	1.718,05
<i>Spesa sanitaria</i>	1.592,90	1.641,35
<i>Altre vincolate</i>	143,95	76,70

Fonte: Elaborazioni Servizio Bilancio e finanza della Direzione regionale
Risorsa Umbria, Federalismo, risorse finanziarie e strumentali.

**L'equilibrio
economico e
finanziario del
Sistema sanitario**

Un approfondimento a parte è necessario riguardo **all'equilibrio economico-finanziario del sistema** sanitario regionale, anche per la rilevanza finanziaria che esso assume rispetto al totale delle poste allocate nel bilancio regionale. L'Umbria, grazie alla propria capacità di programmazione, è riuscita a **mantenere tale equilibrio senza incidere sulla propria capacità di risposta ai bisogni di salute** dimostrando che, pur in presenza di sfavorevoli economie di scala, è possibile avere un Sistema Sanitario pubblico sostenibile e di qualità. Tali risultati, *come accennato nel Capitolo 2*, sono il frutto di alcune importanti azioni di governo, in particolare:

- **l'integrale copertura delle perdite pregresse** (ante 2008) delle Aziende sanitarie, a cui si è proceduto sia con l'anticipazione di liquidità ex D.L. n. 35/13 (euro 29,4 milioni), sia con l'impiego dell'utile di esercizio 2012 del SSR (4,4 milioni), sia con il valore della mobilità internazionale 1995-2012 (5,2 milioni), nonché – per l'ulteriore differenza (circa 33 milioni) - attraverso una procedura pluriennale, ai sensi di quanto previsto dal Tavolo degli Adempimenti del 24 marzo 2011 (copertura in 25 anni), in considerazione del fatto che l'entità dei fondi accantonati dalle Aziende e iscritti nel corrispondente Stato Patrimoniale non faceva emergere la necessità di un fabbisogno finanziario immediato;

- le misure attuative delle disposizioni previste dall'art 51 LR n. 18/12, volte alla **riorganizzazione del sistema di finanziamento delle Aziende Sanitarie e al riordino del tariffario regionale**; il sistema di finanziamento è stato indirizzato verso una ripartizione alle Aziende basata su costi e fabbisogni standard, prevedendo la verifica della rispondenza dei risultati di gestione agli obiettivi programmatici.

Con riferimento ai Debiti verso i Fornitori e con l'obiettivo di ridurre i **tempi medi di pagamento**, nell'ottica della progressiva convergenza verso i 60 giorni previsti, la Regione Umbria è intervenuta sin dall'anno 2013 con apposite erogazioni straordinarie, tenuto conto delle diverse situazioni aziendali, attivando, in aggiunta, l'anticipazione di liquidità ex art. 3 del D.L. n. 35/2013 che ha consentito anche la ricapitalizzazione delle Aziende Sanitarie per la copertura degli ammortamenti non sterilizzati precedenti all'attuazione del Decreto Legislativo n. 118/2011.

Continua inoltre ad essere perseguita la politica di contenimento dei **costi del personale** per la quale la Giunta Regionale, con D.G.R. n. 1383/2014, ha, tra l'altro, ribadito il rigoroso rispetto dei vincoli finanziari previsti per la spesa del personale e per il regime delle assunzioni, confermando anche per l'anno 2015 i limiti contemplati dalla normativa vigente anche con riferimento alla riduzione del numero delle strutture complesse e semplici, delle posizioni organizzative e dei coordinamenti. Con lo scopo di proseguire nella riduzione del ricorso a rapporti di lavoro flessibile, è stata ribadita la necessità della loro riconduzione a forme contrattuali strutturate prevedendo tali forme di lavoro flessibile solo ove la loro attivazione risultasse indispensabile per le esigenze di servizio.

Tali innovazioni – *come ricordato nel capitolo 2* - costituiscono anche il presupposto di un **nuovo modello e di un nuovo rapporto Regione – Aziende** basato su una logica più marcatamente di gruppo (modello *'corporate'*), sostenuto già da anni a livello regionale e supportato, a livello nazionale, dalla recente normativa.

In questo quadro interviene il Patto per la Salute di cui all'Intesa Stato-Regioni del 10 luglio 2014, che ha definito, all'art. 1, il livello del finanziamento per il triennio 2014-2016 che rappresenta una situazione di equilibrio tra l'effettività del diritto alla salute, costituzionalmente garantito dall'art. 32 Cost., e le risorse disponibili per la sua tutela.

Lo stesso articolo ha tuttavia previsto che il fabbisogno è fissato, **salvo eventuali modifiche che si dovessero rendere necessarie in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica** e a variazioni del quadro macroeconomico.

Come già detto, la Legge di Stabilità 2015 prevede un taglio a carico delle Regioni per complessivi 4 miliardi di euro, che non risulterebbe sostenibile per le stesse, a meno di non incidere sulla spesa sanitaria e quindi sull'incremento del finanziamento corrente dell'anno 2015, **con una sensibile riduzione dell'incremento stabilito dal recente Patto per la Salute**.

Il Servizio Sanitario regionale, qualora l'incremento del finanziamento già previsto per l'anno 2015 (+1,9%) dovesse subire una riduzione per effetto della descritta manovra di finanza pubblica, potrebbe – entro certi limiti - **continuare a "tenere"** senza pregiudicare la garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA), grazie alle misure di razionalizzazione introdotte soprattutto negli ultimi anni.

Funzionamento e personale

Anche sul versante del proprio funzionamento, negli ultimi anni l'Amministrazione regionale ha proseguito gli interventi di **miglioramento delle strutture ed attività regionali**, la razionalizzazione e semplificazione della stessa, con azioni dirette alla riduzione degli assetti organizzativi, riducendo del 25% la dotazione organica della dirigenza nel 2014 e del 5,7% delle categorie professionali nel quadriennio 2011-2014. Il ridisegno organizzativo prevede una riduzione delle posizioni organizzative che entro il 31.12.2015 saranno ridotte di 28 unità, pari al 10% del totale.

Per il 2015 alla luce del turn-over previsto saranno meglio definite le politiche occupazionali con riferimento ai vincoli di spesa e al più ampio quadro di riordino istituzionale: in tale contesto la dotazione organica nel suo complesso **sarà interessata da ridimensionamenti**, conseguenti alla revisione e rimodulazione delle funzioni e dei carichi di lavoro.

In questo scenario di razionale utilizzo del capitale umano, la Regione, in considerazione dalla nuova stagione di programmi comunitari 2014-2020 e del ruolo strategico che le è richiesto affinché le opportunità offerte vengano colte e messe a frutto al meglio, porrà in essere tutte le azioni tese al miglioramento della capacità istituzionale dell'ente, al fine di rafforzare amministrativamente le strutture maggiormente coinvolte e, più in generale, il sistema regionale. Nel 2015 si implementerà, a tal proposito, il disegno già predisposto con gli interventi organizzativi del 2014 atti a migliorare la struttura regionale affinché questa fase di nuova programmazione rappresenti una consistente occasione di crescita e sviluppo per l'Umbria.

3.2 Indirizzi per la manovra economico-finanziaria regionale

Come si è già accennato nei paragrafi precedenti, l'ultima manovra delineata dalla Legge di stabilità 2015, risulta particolarmente critica e problematica per le finanze regionali, stante l'assenza, ormai, di trasferimenti erariali. La manovra statale 2015, poi, si aggiunge a quelle precedenti con un effetto "devastante" per il bilancio regionale: la somma dei tagli, infatti, raggiunge livelli "improponibili" per la nostra regione (circa 126 milioni di euro) con il rischio, molto concreto, di mettere in crisi settori strategici e fondamentali dell'azione regionale, inclusi anche il finanziamento del sistema sanitario regionale e i trasporti.

Il **costante aggravamento del grado di rigidità del bilancio regionale** sta infatti restringendo sempre di più i possibili margini di manovra; la necessità di garantire il finanziamento di spese di natura obbligatoria (personale, funzionamento, rimborso prestiti) e di natura inderogabile e/o indifferibile e sta **via via riducendo gli spazi per interventi di natura settoriale** (commercio, turismo, sociale, scuola, ecc).

Particolarmente delicata è la questione del cofinanziamento della nuova programmazione comunitaria 2014-2020 che impone alla nostra regione un impegno annuale di circa **34 milioni**: nel bilancio attuale e nella proiezione a legislazione invariata, come si è descritto nel paragrafo precedente, non esistono spazi per tale finanziamento con il rischio dunque di dover rivedere l'intera programmazione.

Si renderà necessaria, pertanto, una **complessa e difficile manovra di bilancio** che consenta da un lato di compensare i tagli previsti dalle norme nazionali e dall'altro di reperire le risorse sufficienti per far fronte alle situazioni sopra evidenziate.

**Gli indirizzi
per la manovra
di bilancio**

In base al sentiero strettissimo sin qui evidenziato, la manovra di bilancio 2015 dovrà, quindi, se si vogliono recuperare margini di flessibilità, essere impostata attraverso **un profondo riorientamento ed un'ulteriore razionalizzazione della spesa**, che dovrà interessare tutti i settori d'intervento e tutte le linee di attività dell'amministrazione regionale.

Infatti, in **materia di entrate** la Regione ha conservato intatti quasi tutti i margini di manovra fiscale a disposizione (una consistente riserva di fondi) non avendo attivato, a differenza della stragrande maggioranza delle altre regioni, se non in minima parte, la propria tastiera fiscale.

Si è trattato di una **scelta strategica della Regione Umbria**, dettata dalla considerazione della difficile situazione economica e della crisi occupazionale che ha provocato – *come descritto nel Capitolo 1* – la riduzione della base produttiva e dei livelli occupazionali, volta dunque a preservare (per le imposte di propria competenza) il reddito disponibile delle famiglie ed i margini di competitività delle imprese.

Il 2015 potrebbe rappresentare un anno meno negativo dei precedenti sul versante degli andamenti congiunturali; la Regione intende favorire, per quanto di propria competenza, per questo possibile quest'avvio di ripresa, continuando questa politica in materia fiscale. Pertanto, nonostante la difficile situazione finanziaria del bilancio regionale, la Regione Umbria anche **per il 2015, non prevederà variazioni alle aliquote dei tributi propri regionali**, quantificando i gettiti in base degli andamenti storici compresa la lotta all'evasione, e lasciando **dunque invariata la pressione fiscale regionale**.

**Invarianza
della pressione
fiscale regionale**

La manovra dunque sarà impostata tutta sul versante di una **riduzione delle spese**. A tale riguardo, pur continuando l'opera di razionalizzazione e contenimento che ha contraddistinto questa legislatura, si rende necessario un decisivo "cambio di rotta", a partire dalla revisione delle procedure e le regole fino ad oggi seguite. Il bilancio regionale, come già ricordato, è infatti caratterizzato da forti elementi di rigidità, stante la presenza di vincoli sia interni che esterni (es.: sanità, trasporti, Agenzia forestale, liquidazione Comunità Montane, società ed enti strumentali, cofinanziamenti, ecc).

Ciò richiede sforzi ulteriori per ricercare e recuperare tutti i possibili margini di flessibilità, ridisegnando le priorità e migliorando il processo di allocazione delle risorse, ma soprattutto implica **un cambiamento culturale**, da implementare anche "approfittando" delle modifiche imposte dall'adeguamento alla normativa contabile.

Dal 2015 diventerà infatti obbligatorio adottare il nuovo sistema contabile introdotto dal Dlgs n.118/'11, modificato ed integrato dal Dlgs n.126/'14. Vi saranno significativi cambiamenti nei sistemi contabili e negli schemi di bilancio degli Enti territoriali e dei loro organismi con l'obiettivo primario del raggiungimento dell'armonizzazione contabile. Le modifiche al sistema di contabilità sono molto complesse, e debbono essere necessariamente inserite nel quadro di **una profonda revisione del complessivo procedimento integrato di impostazione della programmazione regionale e di costruzione del bilancio**, nella quale le politiche

di allocazione delle risorse e di programmazione degli effettivi fabbisogni di spesa siano inserite in un procedimento che ne preveda l'analisi in termini di efficienza di spesa, efficacia in termini di risultati concreti e misurabili per cittadini ed imprese, economicità nell'utilizzo delle risorse finanziarie, umane e materiali.

È una sfida impegnativa che chiama in causa da subito l'azione della Regione e che già nella predisposizione del bilancio di previsione 2015 dovrà rappresentare l'orientamento delle scelte in materia di spesa, **scelte che dovranno prevedere riduzioni anche significative delle poste di spesa**. Tali riduzioni, anche alla luce delle disponibilità del bilancio in base alla proiezione pluriennale, non potranno che riguardare anche settori strategici dell'attività regionale, inclusi sanità e trasporti, con la consapevolezza dunque che lo sforzo per mantenere i livelli di servizio sin qui erogati sarà particolarmente complesso ed impegnativo, ma comunque indispensabile, perché è la tenuta stessa dei conti regionali ad esser messa pericolosamente a rischio.

Pertanto, oltre a proseguire il processo di razionalizzazione e contenimento avviato sulle spese "generali" e di acquisto di beni e servizi al fine di ricercare ulteriori margini di risparmi, è necessario e imprescindibile definire una diversa modalità di formazione delle decisioni e della politica di bilancio che avrà come obiettivi, per il 2015:

- revisionare la struttura della spesa tagliando la spesa distributiva e riducendo al minimo i contributi nei confronti di enti, associazioni, fondazioni, organizzazioni e manifestazioni varie;
- rafforzare ulteriormente le politiche di razionalizzazione del personale della Regione e degli enti dipendenti, anche valutando il blocco totale del turn over e di nuove assunzioni, fatto salvo quanto previsto dal Piano di Rafforzamento Amministrativo richiesto dalle politiche europee di coesione e le relative risorse vincolate;
- proseguire e rafforzare, anche in base alle nuove norme nazionali, la razionalizzazione e il perseguimento di sinergie ed integrazioni nel sistema delle Agenzie regionali e delle società partecipate, anche al fine delle conseguenti economie di spesa;
- destinare le poche residue risorse settoriali, a titolo di cofinanziamento, su progetti di grande rilevanza, quali la nuova programmazione comunitaria, alla quale andrà assicurato l'adeguato cofinanziamento regionale, in base ai piani finanziari che saranno approvati con i futuri Programmi Operativi.