



Regione Umbria

Proposta di

DAP

2014-2016

Documento Annuale di Programmazione



Indice

Capitolo 1

Lo scenario di riferimento	pag. 5
1.1 Il contesto socio-economico internazionale e nazionale.....»	5
1.2 Gli effetti di medio termini della crisi sul sistema economico regionale	8

Capitolo 2

Gli indirizzi e gli obiettivi della programmazione regionale	» 19
2.1 La Riforma della Pubblica Amministrazione e la semplificazione amministrativa e normativa.....»	21
2.2 Politiche per la competitività e la sostenibilità ambientale del sistema economico regionale e per l'inclusione sociale	24
2.2.1 Politiche per la ripresa economica, la specializzazione intelligente e l'innovazione del sistema produttivo regionale	24
2.2.2 Politiche per il rafforzamento del capitale umano regionale	41
2.2.3 Politiche per una crescita più sostenibile.....	47
2.2.4 Il welfare regionale per una crescita più inclusiva	54
2.3 L'attuazione della riforma per l'universalità del sistema sanitario regionale	» 60

Capitolo 3

Gli indirizzi di programmazione finanziaria»	69
3.1 Il quadro tendenziale di riferimento Della finanza regionale	» 72
3.2 Indirizzi per la manovra economico-finanziaria regionale	» 75

1. Lo scenario di riferimento

1.1. Il contesto socioeconomico internazionale e nazionale

Il quadro macroeconomico internazionale nel corso del 2013 evidenzia una sovrapposizione di andamenti positivi e negativi nelle varie economie dai quali non è agevole individuare una consolidata tendenza generale; **lo scenario economico è certamente migliorato**, soprattutto a causa delle politiche monetarie espansive adottate dalle maggiori banche centrali a partire dall'estate del 2012.

La trasmissione della politica monetaria è avvenuta principalmente attraverso la ripresa dei mercati finanziari, il recupero dei mercati azionari e la discesa dell'inflazione che hanno migliorato le condizioni a livello macro, contagiando positivamente il clima di fiducia delle famiglie e dei consumi in diverse aree del mondo. L'intensità della ripresa è direttamente proporzionale all'entità dello sforzo profuso dalle politiche monetarie. Il ciclo si sta rafforzando quindi soprattutto negli Stati Uniti e in Giappone.

Nell'area euro, al più **debole profilo congiunturale**, corrisponde una fase di apprezzamento del tasso di cambio: un fenomeno che tende ad azzerare l'effetto della ripresa internazionale sull'export europeo. Uno dei punti alla base della previsione di superamento della crisi è rappresentato dall'allentamento della stretta fiscale; in parte questo è dovuto ai progressi che i paesi dell'area euro hanno già realizzato negli anni scorsi, in parte al fatto che i tempi per il conseguimento dei target di azzeramento del deficit sono stati prolungati. All'interno dell'area le situazioni sono piuttosto diversificate; nei paesi della "periferia" il quadro è grave per l'economia reale e per le implicazioni "sociali", anche se in recupero sotto il profilo finanziario. L'economia tornerà probabilmente a crescere dal 2014, anche se gravata da un ampio stock di disoccupati, concentrati nei paesi della periferia.

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

	2012	2013	2014	2015	2016
Indebitamento netto	-3,0	-3,1	-2,3	-1,8	-1,2
Avanzo (Saldo) primario	2,5	2,3	3,0	3,5	4,1
Interessi	5,5	5,4	5,4	5,3	5,3
Indebitamento netto "strutturale" (al netto delle misure una tantum e della componente ciclica)	-1,3	-0,5	-0,1	-0,2	-0,5
Debito pubblico (al netto dei sostegni Grecia, EFSF, ESM)	124,3	129,5	129,4	126,8	123,5

Fonte: Nota di aggiornamento del DEF, Ministero dell'Economia, settembre 2013 - **quadro di finanza pubblica a legislazione vigente**

L'Italia è fra i paesi che **devono recuperare terreno**; le prospettive per il 2013 e il 2014 non sono confortanti: il 2013 mostra ancora una nuova contrazione del Pil e i segnali di inversione di tendenza appaiono per ora appena accennati dagli indicatori congiunturali. Una nota positiva deriva dall'inflazione, in discesa dopo il rias-

La situazione italiana

sorbimento degli effetti degli incrementi della fiscalità e grazie alla stabilizzazione dei prezzi delle materie prime. I salari reali stanno lentamente interrompendo la discesa, aiutando la stabilizzazione del potere d'acquisto delle famiglie.

Il calo dell'inflazione a sua volta riaccende i timori di spinte deflazionistiche, di diminuzione cioè dei prezzi, che comporterebbero pesanti conseguenze per il sistema produttivo. Per avviare la ripresa occorrerà attendere il 2014, quando la politica di bilancio dovrebbe assumere un'intonazione più neutrale.

Non si tratterà peraltro di una ripresa particolarmente intensa e, soprattutto, si tratterà di **una ripresa selettiva, con due caratteristiche che ne marcheranno anche in parte la dimensione territoriale:**

- non si avvertono al momento le condizioni per un rimbalzo della domanda interna mentre, anche grazie al miglioramento delle ragioni di scambio, il saldo commerciale italiano dovrebbe continuare la fase di rapido miglioramento; la domanda interna di molti Paesi in cui l'export italiano è tradizionalmente più presente sta riprendendo: saranno dunque **le imprese esportatrici a trainare la ripresa;**
- la cospicua perdita di base produttiva innescata dalla crisi non verrà riassorbita nel breve periodo: la capacità produttiva è ancora ampiamente sottoutilizzata, gli investimenti sono notevolmente diminuiti; il percorso di ristrutturazione del sistema economico italiano non è compiuto, a partire dalla questione occupazionale e, anche se la ripresa si dimostrasse più forte del previsto, non se ne avverteranno nel medio termine i benefici in materia di occupazione: sarà dunque **una ripresa senza lavoro, una jobless recovery.**

Tabella 2 – Quadro macroeconomico nazionale (tendenziale) - Variazione % rispetto anno precedente a prezzi costanti 2005, salvo diversa indicazione.

	2012	2013	2014	2015	2016
Prodotto interno lordo	-2,4	-1,7	-1,0	1,7	1,8
Spesa per consumi finali delle famiglie residenti	-4,3	-2,5	0,5	1,1	1,5
Investimenti fissi lordi	-8,0	-5,3	2,0	3,6	3,8
Esportazioni	2,3	0,2	4,2	4,5	4,4
<i>Produttività (misurata sul Pil)</i>	-1,3	0,1	1,0	0,8	0,9
<i>CLUP (Misurato sul Pil)</i>	2,3	1,3	-0,1	0,5	0,4
Tasso di disoccupazione	10,7	12,2	12,4	12,1	11,8
Tasso di occupazione (15-64 anni)	56,7	55,9	55,8	56,3	56,8

Fonte: Nota di aggiornamento del DEF, Ministero dell'Economia, settembre 2013

Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 12 settembre 2013. PIL e componenti in volume (prezzi concatenati anno base 2005), dati non corretti per i giorni lavorativi.

Sullo sfondo ci sono alcune incertezze, positive e negative, a partire da un quadro politico tutt'altro che stabile, sia in materia di conti pubblici che in materia di prospettive di crescita:

- i progressi della finanza pubblica **non sono ancora riusciti a consolidare la stabilità dei conti pubblici:** numerose stime indicano che nel 2013 si dovrebbe confermare un deficit intorno al 3% del Pil ed il rischio di nuovi interventi correttivi è tutt'altro che scongiurato;

- la selezione del tessuto produttivo ha lasciato sul **terreno imprese complessivamente più robuste e resistenti** in tutti i settori produttivi (nell'agricoltura, nel manifatturiero e nei servizi tradizionali ed avanzati), che **potrebbero sorprendere positivamente con performance migliori dei trend passati**, in presenza di scenari congiunturali meno sfavorevoli e con una ripresa del mercato creditizio.

In questo quadro non particolarmente incoraggiante si muove **l'economia dell'Umbria**. Dopo un 2012 molto difficile, più che per altre aree del paese, il 2013 - come mostrano i dati congiunturali disponibili - presenta ancora per il **quinto anno consecutivo** una situazione di grande incertezza, **ma con dei primi timidi segnali di ripresa**: si attenua lentamente il trend negativo dell'economia regionale che dura da almeno quattro anni e che sembra aver toccato la sua fase più critica nel quarto trimestre 2012.

L'Umbria e le
dinamiche
congiunturali...

La faticosa ripresa dell'Umbria si coglie da più di un indicatore: in termini di produzione e fatturato, anche se nel manifatturiero non si è ancora riusciti a rientrare in territorio positivo, si registrano delle importanti **inversioni di tendenza**. Vanno meglio le imprese di grandi dimensioni nelle quali, per la prima volta le indicazioni per un aumento della produzione superano quelle relative ad una diminuzione, mentre le imprese più piccole - la grande maggioranza di quelle che compongono il tessuto produttivo dell'Umbria - pagano ancora un prezzo alla lunga crisi economica.

Per quanto riguarda il commercio, si evidenziano tendenze contrapposte: diminuiscono le vendite degli esercizi al dettaglio a specializzazione alimentare mentre, in controtendenza rispetto alla prima parte dell'anno e alla fine del 2012, migliorano lievemente i risultati degli altri esercizi commerciali. Purtroppo non cresce la fiducia: la maggior parte delle imprese commerciali dell'Umbria in un prossimo futuro si aspetta una ulteriore diminuzione delle vendite e degli ordinativi ai fornitori.

La **nati-mortalità delle imprese**, dopo un 2012 molto negativo, caratterizzato da un record di fallimenti (+16%, la terza regione d'Italia), mostra nel 2013 un trend decisamente migliore; ma se i fallimenti diminuiscono sensibilmente, i dati della **nati-mortalità delle imprese**, in analogia con il resto d'Italia, mostrano una riduzione dello stock delle imprese attive (e ancora di più delle imprese artigiane), effetto sia di un calo di nuove iscrizioni che di un aumento delle cessazioni.

La riduzione della base produttiva - che non può non avere effetti sull'occupazione - non ha impedito però una **buona performance dell'Export** che, al netto del settore siderurgico (che, com'è noto, presenta le caratteristiche di una variabile "esogena"), sembrano confermare un timido segnale positivo per il grosso delle PMI umbre esportatrici. Infatti, se è vero che nel primo semestre 2013 l'Umbria fa registrare una diminuzione delle esportazioni (-7,4%) superiore alla media nazionale (-0,4%), analizzando i dati in dettaglio, la flessione è interamente legata ai forti decrementi dell'export di metalli di base e prodotti in metallo (-32,5% in Umbria). Al netto di questo settore, infatti, la variazione dell'export è invece positiva (+7,3%), in controtendenza con l'andamento nazionale. Una variazione che riguarda non solo la Provincia di Perugia ma anche quella di Terni.

La crisi nel 2013, ancor più che in passato, sta mostrando chiaramente i suoi effetti sul **mercato del lavoro** nazionale e regionale. Dopo le flessioni occupazionali del-

la seconda metà del 2012, nel primo trimestre del 2013, grazie al terziario, l'occupazione regionale sembrava aver incontrato un punto di svolta, sebbene tale inversione di tendenza non era stata sufficiente ad evitare un **nuovo incremento della disoccupazione**. Il secondo trimestre, invece, ha purtroppo mostrato che più che un punto di svolta il dato del primo trimestre era un outlier in un trend divenuto ancor più negativo, che delinea un'ulteriore contrazione occupazionale che si origina soprattutto dal manifatturiero e dalle costruzioni, con una ulteriore crescita della disoccupazione, in particolare per gli uomini.

La flessione nel 2012 ha riguardato esclusivamente **l'occupazione alle dipendenze** (pari a 256 mila unità, con una riduzione di 18 mila) che solo parzialmente è stata compensata dalla crescita registrata dalla componente autonoma (101.000, +6.000). Il tasso di occupazione resta superiore alla media nazionale e a quello del Centro, ma tende ad aumentare la distanza con quello del Nord Italia; il tasso di disoccupazione aumenta, pur restando su valori inferiori alla media nazionale e a quella del Centro.

Problemi per le imprese con qualche timido segnale di ripresa, **problemi per l'occupazione** ancora in calo, **stretta sui consumi**; una sequenza su cui al momento l'Italia – e anche l'Umbria – sembra avvitarci irreparabilmente e che impatta fortemente anche su un settore come il turismo che per l'economia regionale rappresenta una grande potenzialità ancora, per certi versi, inespresa.

La fatica delle imprese chiama in causa anche il determinante settore del credito. Il **credito al settore produttivo umbro è diminuito**, con cali particolarmente intensi per le imprese della metallurgia, dell'edilizia, del legno e arredamento. La novità è che ora il calo dipende anche dalla debolezza della domanda delle imprese (per le non incoraggianti prospettive economiche e la diminuita accumulazione di capitale); **domanda sempre più orientata alla ristrutturazione del debito e del capitale circolante anziché a nuovi investimenti produttivi**. Persistono però anche condizioni di offerta di credito sempre tese, pur non mostrando ulteriori segni di irrigidimento; la stretta è più forte soprattutto – in controtendenza con il resto d'Italia – per le **aziende con meno di 20 addetti**, quelle più piccole e più bisognose di "ossigeno".

L'analisi di contesto congiunturale dell'Umbria segnala – pur con qualche timido cenno di ripartenza, ancora limitato ad alcuni "nuclei" produttivi, comunque da consolidare - il rischio di **un avvitamento della crisi in misura superiore alla media nazionale**; un'economia regionale "impantanata" che, almeno nella sua componente più numerosa delle micro e piccolissime imprese, al momento non sembra riuscire in un contesto nazionale negativo a trovare percorsi per una "ripartenza" robusta e sostenibile.

1.2 Gli effetti di medio termine della crisi sul sistema economico regionale

La difficile situazione congiunturale dell'Umbria non trae però origine soltanto dai contraccolpi, piuttosto pesanti, dell'evoluzione congiunturale dei principali indicatori disponibili ma deriva anche da **alcune caratteristiche strutturali**, che determinano sia l'andamento della produttività (e quindi della competitività) sia le difficoltà nell'assorbimento della forza lavoro dopo una lunga fase positiva.

L'analisi dei dati dei principali indicatori macroeconomici e la loro evoluzione tra il 2008 e il 2012 (o all'ultimo dato disponibile) mostra un **quadro di complessivo allontanamento** delle performance dell'Umbria dalle realtà del Centro nord.

Tabella 3 – Principali grandezze macroeconomiche in Italia e in Umbria nel periodo 2008-2011

Umbria - Numero indice (Italia = 100)	2008	2009	2010	2011
Pil pro capite	95,3	92,6	92,6	92,3
Produttività lavoro	91,2	89,5	89,4	89,4
Consumi per abitante	98,2	97,2	95,5	n.d.
Redditi per unità di lavoro	91,8	91,1	91,3	91,2

Umbria - Numero indice (Centro Nord = 100)	2008	2009	2010	2011
Pil pro capite	81,6	79,5	79,3	79,2
Produttività lavoro	87,5	86,0	85,8	85,9
Consumi per abitante	90,5	89,7	87,9	n.d.
Redditi per unità di lavoro	88,5	87,8	87,9	87,8

Fonte: Elaborazioni su Conti economici territoriali, Istat, dicembre 2012

Il Pil per abitante, la produttività del lavoro e i consumi per abitante nel periodo 2008/2011 subiscono una contrazione sia rispetto al dato medio nazionale che a quello della ripartizione territoriale di riferimento; tiene meglio soltanto la componente dei redditi per unità di lavoro, pur confermando una sottoperformance del dato umbro rispetto alle regioni del Centro Nord.

Sul dato del Pil e dei consumi per abitante pesa in parte la dinamica lievemente migliore dell'andamento della popolazione residente, che in Umbria continua ad aumentare a dei tassi più alti rispetto all'Italia e a quelli del Centro nord.

Ma la diminuzione del Pil in Umbria (-2,1% medio annuo nel periodo 2008-2011) **risulta più consistente di quella media nazionale** (-1,1%) e del centro Nord (-0,9%); i consumi delle famiglie calano nel quadriennio del -1,6% medio annuo, di fronte ad un quadro di stabilità sostanziale per l'Italia ed un leggero incremento del Centro nord.

Tabella 4 – Principali aggregati economici in Italia e in Umbria - Var. % media annua 2008-2011

	Umbria	Italia	Centro Nord
Pil	-2,1	-1,1	-0,9
Consumi delle famiglie	-1,6	-0,1	0,2
Investimenti fissi lordi (*)	2,3	-4,6	0,7
Popolazione (**)	0,7	0,4	0,6

(*) Per gli investimenti fissi lordi l'ultimo dato disponibile è il 2010, la variazione è calcolata per periodo 2007-2010

(**) Il calcolo si basa sulla ricostruzione intercensuaria 2002-2011 effettuato dall'Istat dopo il censimento 2011

Fonte: Elaborazioni su Conti economici territoriali, Istat, dicembre 2012

Un quadro che trova conferma anche dalle stime anticipate dell'Istat per il 2012; per l'Umbria, in particolare, è stimato un calo del Pil del 3,1% un dato pari a quello

delle vicine Marche e superiore a quello medio nazionale (-2,5%) e di gran parte delle regioni italiane, molte delle quali subiscono cali oscillanti tra il 2,5 e il 3%. Sono stimati cali meno sensibili solo per Bolzano, Lombardia, Toscana, Friuli e Campania.

La contrazione del PIL sembra dipendere principalmente da due fenomeni:

- una più forte variazione negativa dell'industria in senso stretto, molto più marcata per l'Umbria (-6,7% tra 2008 e 2011) che per il Centro nord (-2,5%) e per l'Italia (-2,8%);
- una variazione positiva nella composizione del valore aggiunto in favore dei servizi, spiegata però soprattutto da un aumento del già consistente peso del cosiddetto "terziario non di mercato".

Tabella n. 5 - Valore aggiunto in Italia e in Umbria - Var. % media annua 2008-2011

	Umbria	Italia	Centro Nord
Valore aggiunto totale	-1,5	-1,0	-0,9
Agricoltura	0,1	-1,1	-0,4
Industria in senso stretto	-6,7	-2,8	-2,5
Costruzioni	-3,7	-4,8	-4,2
Commercio, trasporti, alberghi e ristoranti, servizi di informazione e comunicazione	-1,2	-0,9	-0,2
Attività finanziarie, assicurative, immobiliari, professionali, ecc	1,1	0,0	-1,0
Amministrazione pubblica, istruzione, sanità e assistenza sociale, attività artistiche e altri servizi	0,2	0,4	-0,1

Fonte: Elaborazioni su Conti economici territoriali, Istat, dicembre 2012

Nel corso del 2012, secondo le stime anticipate dell'Istat, l'Umbria registrerebbe, come gran parte del Centro nord (ma con l'eccezione delle Marche) una significativa ripresa dell'Industria che s'accompagnerebbe ad un calo più sensibile che altrove nei Servizi; la stima della ripresa dell'industria va peraltro contestualizzata tenendo conto della forte caduta registrata in Umbria del biennio 2008-2009. Le costruzioni e l'agricoltura mostrerebbero invece andamenti analoghi al resto del Centro nord, e negativi sia per quanto riguarda le Ula (Unità Laborative-Anno) che il Pil.

Se a questi andamenti aggiungiamo il **dato di composizione** del valore aggiunto, va considerato che **l'industria in senso stretto** pesa in Umbria nel 2011 solo il 17% contro il 20,6% del Centro-Nord (e il 23% delle Marche), mentre il **solo manifatturiero** si riduce nel 2010 al 15% in Umbria contro il 18,4% del Centro-Nord; in sé **non sarebbe necessariamente negativa** una riduzione della quota di valore aggiunto derivante dal manifatturiero, se ciò fosse conseguenza di un processo virtuoso di terziarizzazione, trainato dall'espansione di servizi di mercato legati alla produzione e quindi alle imprese. E' infatti ormai risaputo che nell'ambito **delle catene del valore** la manifattura (la line) rappresenta sovente il **segmento meno redditizio**, il che porta le economie più avanzate (e ricche) a delocalizzare tali attività per tenersi invece quelle più pregiate in gran parte legate ai servizi interni al ciclo produttivo (ricerca, marketing, design, finanza, etc).

Resta invece qualche preoccupazione il fatto che a fronte del contrarsi dell'industria si abbia un'espansione di **servizi non di mercato**, tipicamente servizi che non distribuiscono redditi elevati.

Considerando inoltre altre variabili, emerge una possibile chiave interpretativa più precisa di cosa è avvenuto e sta avvenendo nel tessuto produttivo regionale.

Un primo elemento riguarda gli **investimenti fissi lordi** che nel periodo preso in considerazione (che in questo caso va dal 2007 al 2010, ultimi dati disponibili) mostrano per l'Umbria un dato decisamente migliore (+2,3% medio annuo) dell'Italia, che perde il 4,6% e del Centro nord dove si registra un incremento degli investimenti fissi lordi limitato ad una variazione media annua del +0,7%.

Questa "dicotomia" tra la traiettoria degli investimenti e quelle dell'andamento del Pil e del Valore aggiunto in Umbria – che invece risulta inferiore sia di quello italiano che del Centro Nord - sembrerebbe evidenziare che in Umbria sia necessario un **maggior volume di investimenti per "produrre" la stessa quantità di valore aggiunto** che si riscontra altrove; in altri termini, gli investimenti fissi lordi in Umbria potrebbero "creare" quantità minori di Valore aggiunto.

Tabella n. 6 - Andamento intensità accumulazione del capitale –
Numeri indice

	2007	2008	2010
Umbria	98,93	129,203	124,593
Centro nord	97,43	98,14	97,65
Italia	100	100	100

Fonte: Elaborazioni su Conti economici territoriali, Istat, dicembre 2012

Una riflessione che sembrerebbe essere confermata dall'analisi dell'andamento dell'**intensità di accumulazione del capitale** (ovvero il rapporto tra valore aggiunto ed investimenti fissi lordi). In Umbria, dove questo indicatore presenta un valore tendenzialmente superiore alla media nazionale, si registra un'impennata dell'intensità di accumulazione del capitale rispetto alle regioni del Centro nord proprio a partire dal 2008.

È un fenomeno che da un lato sottolinea la **buona "resistenza" degli imprenditori umbri** che – rispetto ai loro omologhi del Centro nord – continuano ad investire; ma che dall'altro dimostra come in Umbria occorrono "più unità di capitale" (sottoforma di investimento) per ottenere lo stesso Valore aggiunto (o, se si preferisce, plusvalore).

Questo **minor "rendimento" del capitale investito** può avere molte cause ed è probabilmente influenzato da alcune ben note caratteristiche del sistema economico produttivo umbro in termini di dimensione media d'impresa, di posizionamento nella catena del valore e di frammentazione della base produttiva.

La crescente e persistente difficoltà nell'alimentare un po' dovunque i processi d'accumulazione del capitale è un fenomeno che in Umbria si mostra in tutta la sua evidenza proprio nel momento di grave crisi economica.

A livello globale, la caduta del saggio di profitto (che è poi la remunerazione del capitale) dell'attività economico-produttiva e l'abbassamento dei livelli di domanda globale hanno portato ad una riduzione dei livelli di produzione e ad una maggiore finanziarizzazione dell'economia.

Con la crisi, dunque il "costo" del riaggiustamento dei sistemi economici ha dunque finito per scaricarsi sui livelli occupazionali e sui sistemi di welfare, in particolare verso **le cosiddette "aree periferiche"**, che pagano il prezzo più alto, e sulle

“imprese marginali”, che già prima della crisi faticavano a tenere il passo; molto spesso le imprese più piccole, meno strutturate, meno internazionalizzate.

Un processo che sembrerebbe aver investito anche la nostra regione, che è in un certo senso “area periferica” del Centro nord. Per tale motivo, anche in Umbria, l’assottigliarsi del rendimento del capitale potrebbe aver finito per **scaricarsi sul versante occupazionale ben oltre quanto ci si sarebbe aspettato in base al calo della domanda**, proprio mentre in Umbria **la base produttiva si ristrutturava**.

Sul versante occupazionale, l’Umbria - che prima della crisi era una delle regioni che registrava le crescite più significative, in particolar modo per le donne - a partire dal 2008 e fino al 2012 è la regione che ha vissuto **la maggior contrazione del tasso di occupazione** e quella che, dopo Calabria e Campania, ha visto maggiormente **crescere la presenza della disoccupazione**. Anche se grazie alle positive performance precedenti l’Umbria continua a mantenere nei principali indicatori del mercato del lavoro una posizione che rispecchia la sua collocazione geografica, essa - soprattutto nel 2012 - vede aumentare il gap che la separa dalla realtà media del Nord e delle regioni limitrofe del Centro.

Tabella n. 7 – Occupazione e disoccupazione in Umbria e in Italia 2008-2012
Valori in migliaia

Umbria	2008	2010	2012	Variazione % 2008-2012
Occupati	375,852	365,977	362,451	-3,6
Disoccupati	19,04	26,024	39,316	106,5
Forze di lavoro	394,892	392,002	401,767	1,7
Italia				
Occupati	23.404,69	22.872,33	22.898,73	-2,2
Disoccupati	1.691,913	2.102,389	2.743,627	62,2
Forze di lavoro	25.096,6	24.974,72	25.642,35	2,2
Centro - nord				
Occupati	16.923,09	16.671,15	16.718,39	-1,2
Disoccupati	805,446	1.144,125	1.462,861	81,6
Forze di lavoro	17.728,53	17.815,28	18.181,25	2,6

Fonte: Elaborazioni su Conti economici territoriali, Istat, dicembre 2012

Le criticità dell’Umbria accentuano e amplificano quelle che affliggono l’intero paese: la diffusione del precariato, l’elevata disoccupazione giovanile e la disoccupazione dei più scolarizzati; tuttavia fenomeni quali la disoccupazione degli over 40 e la disoccupazione meno scolarizzata, legata in particolare alla popolazione straniera, stanno assumendo più che altrove dimensioni assai rilevanti.

L’Umbria occupa ora il nono posto per minor presenza di inattività (prima di Lazio e Lombardia e al pari del Friuli) e l’undicesimo per minor diffusione di disoccupazione e maggior presenza di occupazione (precedendo tra le regioni del Centro Nord il solo Lazio) quando invece nel 2008 faceva registrare il sesto miglior tasso di occupazione.

Al contrario, come si è accennato in precedenza **la base produttiva si è ristrutturata**; da un lato, infatti, durante la crisi essa si è ridotta in Umbria in modo estremamente limitato, inferiore sia alla media nazionale che del Centro nord.

Ma il mantenimento della base produttiva si è accompagnato ad una sua ricomposizione interna; in particolare, sono aumentate le società di capitali e di persone mentre sono **diminuite le ditte individuali**, in misura decisamente superiore alla media nazionale e a quella del Centro nord, riducendo quindi la distanza esistente con le aree più dinamiche e ricche del Paese: la quota di società sul totale di imprese attive passa dal 34,1% al 35,8%, mentre nel Centro nord resta attorno al 39%. Si riduce inoltre più che altrove il peso delle imprese artigiane sul totale, che passa dal 29,7% al 28,1%, mentre nel Centro nord cala dal 31,2% al 30,4%.

Tabella n. 8 - Imprese attive in Italia e in Umbria 2008-2012

2008	Imprese attive	di cui artigiane	di cui società
Umbria	83.315	24.737	28.413
Italia	5.316.104	1.496.645	1.807.050
Centro nord	3.577.123	1.115.167	1.393.204
2012			
Umbria	83.115	23.372	29.779
Italia	5.239.924	1.438.601	1.854.189
Centro nord	3.534.751	1.074.923	1.405.598
Variazione %			
Umbria	-0,2	-5,5	4,8
Italia	-1,4	-3,9	2,6
Centro nord	-1,2	-3,6	0,9

Fonte: Elaborazioni su Conti economici territoriali, Istat, dicembre 2012

A questa parziale ristrutturazione della base produttiva, oltre ai pesanti effetti sul versante dell'occupazione, si è accompagnata una performance abbastanza positiva nel periodo della crisi sul versante dell'export.

Un primo dato significativo è dato dal costante incremento in Umbria del **rapporto export su Pil**, una approssimazione grezza ma comunque significativa del grado di internazionalizzazione della regione.

Tabella n. 9 – Andamento capacità di esportare in Italia e in Umbria -
Valore delle esportazioni di merci sul PIL (percentuale)

	2008	2009	2010	2011
Umbria	15,2	12,6	14,6	16,4
Italia	23,4	19,2	21,7	23,8
Centro-Nord	26,6	22,1	24,8	27,2

Fonte: Elaborazioni su Conti economici territoriali, Istat, dicembre 2012

A fronte di un andamento analogo in Umbria, in Italia e nel Centro nord, ovvero una decrescita nel biennio 2008-2009 (in particolare nel 2009 primo anno di crisi) ed una continua risalita a partire dal 2010 e, pur mantenendo l'Umbria un gap abbastanza importante rispetto al dato italiano e alle altre regioni del Centro nord, **si registra una convergenza** – piccola, ma significativa – del dato regionale **con quello delle regioni più dinamiche del Paese**.

Un dato che non sembra dipendere solo da fattori esogeni, ma da un lieve miglioramento – superiore al dato nazionale – della **capacità del sistema umbro di aggredire i mercati esteri**. Infatti, dall'analisi delle variazioni in termini di valore, l'Umbria nel periodo 2008-2012 fa registrare una variazione media annua positiva del 3,3% contro lo 0,5% italiano e l'1,5% del Centro Nord. Un dato positivo che, anche se parzialmente influenzato dalla dinamica del settore siderurgico (+7,5%), si mantiene tale anche al netto di tale settore. Quindi, pur se la quota di export regionale sul totale nazionale si mantiene prossima all'1%, le imprese umbre esportatrici si sono rafforzate in questi anni di crisi; non hanno forse fatto grossi investimenti ma hanno comunque cambiato la propria pelle, provando ad adattarsi alle nuove regole di mercato.

L'impressione del allargarsi di una dicotomia tra le imprese che faticano a tenere il passo e quelle più strutturate sembra emerge anche dall'analisi del credito. I dati generali relativi agli impieghi al totale della clientela e delle sofferenze rettifiche, resi note da Banca d'Italia, mostrano che i prestiti al totale della clientela crescono in Umbria meno che nelle regioni del Centro nord e meno del dato medio nazionale; i prestiti caduti in sofferenza nello stesso quadriennio risultano maggiori sia rispetto alla ripartizione territoriale del centro Nord che del dato nazionale e, a fine 2012, il rapporto sofferenze rettifiche/impieghi totali risulta **nettamente più alto** sia rispetto al Centro nord che rispetto alla media nazionale.

Tabella n. 10 – Rapporto sofferenze rettifiche/Impieghi totali

	2008	2012
Umbria	3,7	10,1
Italia	2,7	6,7
Centro-Nord	2,3	5,9

Fonte: Base informativa pubblica Banca d'Italia

Ma se si analizzano separatamente i dati per classe dimensionale, colpisce che, mentre l'andamento dei prestiti vivi alle imprese con meno di 20 addetti è calato in Italia (-3,5% nel periodo 2008-2012) meno che in Umbria (-5,2%), per le imprese con oltre 20 addetti si registra un risultato diverso: a livello nazionale i prestiti vivi nel periodo 2008-2012 sono calati del -6,8%, mentre in Umbria la variazione percentuale negativa è stata di appena -0,8%.

Più che nel resto del paese, in Umbria la caduta in termini di impieghi è dunque pagata dalle micro e dalle piccole imprese - l'ossatura fondamentale dei sistemi economico e produttivo regionale - le più esposte verso il sistema creditizio, ma non da quelle un po' più grandi. Ovviamente, occorre riflettere se la "preferenza" del sistema bancario e creditizio umbro derivi da una loro maggiore domanda di credito, da una valutazione sulla loro solvibilità, sulle prospettive economiche, sui progetti di investimento migliore di quella delle imprese di dimensioni minori.

Le modifiche strutturali in atto

La valutazione complessiva che emerge dal confronto tra Umbria, Italia e Centro nord nel periodo 2008-2012, o comunque nel periodo che va dall'esplosione della crisi in poi, conferma alcune considerazioni già compiute ma ne fa emergere delle ulteriori.

L'impatto "congiunturale" è stato molto forte; gli indicatori disponibili, riferiti alla prima metà del 2012, mostrano un deterioramento della situazione economica re-

gionale, con un trend di sostanziale "allineamento" dell'Umbria al dato medio nazionale: nel corso del 2012 l'Umbria sembra infatti migliorare laddove era più distante dal resto del paese, ma peggiora dove il posizionamento era migliore.

Ma è in termini strutturali che emergono alcune modifiche ed alcune criticità – vecchie e nuove – su cui occorre riflettere.

Al generale peggioramento degli indicatori macroeconomici (Pil, produttività, Valora aggiunto), che viene pagato in modo fortissimo dai livelli occupazionali - e, di conseguenza, dai consumi delle famiglie - si accompagnano progressi nell'export e buona tenuta degli investimenti.

La spiegazione sembra risiedere nel **divaricarsi della situazione economica delle imprese, che si spezza in due tronconi**: un "nucleo" poco numeroso - ma comunque non marginale - di **imprese più "robuste"** che tengono e in qualche caso si sviluppano, producendo anche qualche risultato "visibile" negli aggregati macro, laddove la loro incidenza è più avvertibile (vedi export); un gruppo molto consistente di **micro e piccole imprese frammentate, che "arrancano"**, messe in crisi dal venir meno dei fattori di competitività che consentivano loro di reggere nell'era pre-crisi (flessibilità del lavoro, bassa produttività, bassi salari, bassa specializzazione). Imprese queste che pagano persino il costo della crisi sul versante del credito, che viene "irrigidito" proprio nei loro confronti contribuendo a peggiorare le loro capacità di resistere.

Imprese che si ristrutturano, che si irrobustiscono, che resistono accanto alla gran parte di imprese che non ce la fanno più, nonostante gli sforzi e le capacità dei singoli; con conseguenze drammatiche sull'occupazione.

Non è escluso che, in analogia con quanto avverrà in Italia, **anche l'Umbria conosca nel 2014 una timida ripresa**. Ma è molto probabile che essa sarà **estremamente selettiva**, riguardando solo le cosiddette "punte di freccia": imprese agricole, manifatturiere, commerciali e turistiche che, indipendentemente dai settori di produzione e dal loro incorporare tecnologie avanzate, siano più aperte al mercato, alla capacità creativa e all'innovazione di prodotto (nel senso lato del termine, non trattandosi solo di un "prodotto" manifatturiero) oltre che di processo. Quanto questa ripresa potrà essere duratura e forte dipenderà soprattutto dall'effetto indotto sulle altre, da quante - tra le più numerose ed in difficoltà - le imprese più dinamiche riusciranno a "trascinare" con loro.

E, per le conseguenze che questo comporta in termini di scelte di policy, occorre anche essere consapevoli del tipo di ripresa che verrà: anche in Umbria sarà - a meno di svolte congiunturali e di politiche europee e nazionali al momento non prevedibili - una **jobless recovery**, una **ripresa senza occupazione**, che non riuscirà a riassorbire né i "nuovi ingressi" nel mondo del lavoro, né la disoccupazione creata dal rimodellarsi del sistema produttivo regionale.

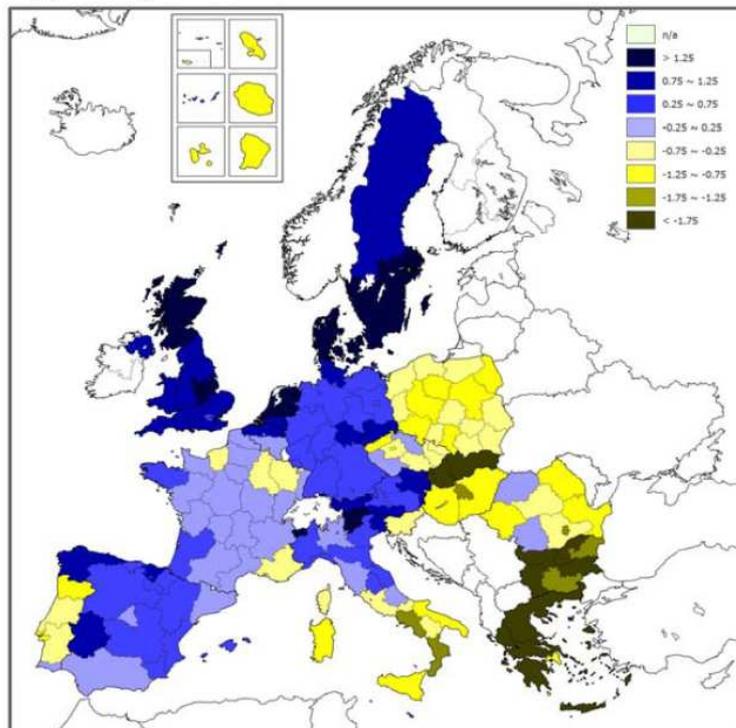
Non ci si deve illudere: **non sarà semplice "invertire la rotta"**; soprattutto perché - ed è bene ricordarlo sempre - molti di questi andamenti non sono modificabili nel breve termine, perché strettamente connessi a modifiche strutturali dei sistemi economici che avvengono gradualmente, con difficoltà e sotto la spinta d'urto di politiche di grosso respiro, che in questa fase storica possono essere sovranazionali piuttosto che nazionali, ma che molto difficilmente possono avvenire in pochi mesi con la semplice azione delle comunità locali.

Ma la comunità umbra deve porsi comunque, e non è più possibile rinviarlo, la questione della sostenibilità e della **"buona" qualità complessiva dello sviluppo dell'Umbria.**

Non si tratta di una riflessione nuova: da qualche anno l'Umbria si interroga sulla propria capacità di "reggere", di trovare un equilibrio duraturo tra le performance del sistema economico-produttivo (ricchezza prodotta, consumi, produttività del lavoro, sviluppo delle imprese, ecc.) ed i fattori ambientali e sociali, e di governo. Perché in Umbria i servizi sociali e sanitari riescono comunque a soddisfare in modo adeguato tutti i cittadini, la partecipazione alla vita sociale è discreta, il capitale umano e la social capability sono su livelli migliori sia della media nazionale che delle regioni del Centro nord, la coesione sociale e la sicurezza sono tutelati.

Anche la capacità di governo delle istituzioni locali, secondo i risultati del recente Regional Competitiveness Index della Commissione europea, è di buon livello. Tra le aree d'indagine è infatti ricompreso un "indice di buon governo" (**QoG** - Quality of Government), che considera diversi indicatori di governance anche a livello locale. Esaminando solo gli indicatori regionali (perché se si includono anche i dati "nazionali" la situazione rispetto al resto d'Europa peggiora notevolmente), emerge per l'Umbria un dato significativamente positivo che la pone non solo ai vertici del dato nazionale, ma sullo stesso piano di molte regioni europee.

The Regional QoG index



Il punto è che, fino a prima della crisi, la maggior fatica nella capacità di competere del sistema economico umbro non metteva in discussione gli **standard di benessere dell'Umbria, complessivamente migliori rispetto ai dati medi del Paese e di molte aree dello stesso Centro nord.** Adesso questo rischio è più

tangibile, anche tenendo conto delle politiche di forte contrazione delle capacità di intervento del pubblico nelle aree del welfare (prestazioni sociali, ma anche cassa integrazione) e nelle aree di un possibile stimolo alla domanda.

Il rischio che la frammentazione si trasformi in frantumazione va scongiurato, per quanto possibile, anche dall'azione della comunità regionale e delle comunità locali: istituzioni, stakeholders, cittadini.

Ed occorre ribadire con forza che solo **una forte discontinuità delle politiche finora messe in campo** potrà consentire all'Umbria di uscire da questo stallo, a partire dalla prossima fase di programmazione comunitaria che è la principale opportunità a disposizione da qui ai prossimi anni.

Ma un dato di fondo, sul quale l'intero sistema Paese e le sue articolazioni territoriali devono riflettere per elaborare soluzioni ormai non più rinviabili, riguarda la capacità competitiva: la selettività della ripresa e la sua fragilità rendono ancora **più urgente una strategia complessiva di rilancio della competitività**, nelle sue articolazioni complessive che per il nostro Paese sono ormai note.

Sono questioni nazionali, ma che chiamano in causa anche l'Umbria: la presenza di un sistema manifatturiero vivace ma dimensionalmente fragile, strutture di mercato poco concorrenziali in materia di servizi di trasporto, frammentazione della distribuzione commerciale, della logistica, dei servizi professionali, una pubblica amministrazione che deve essere fattore di sviluppo e non di ostacolo al dispiegarsi della crescita economica.

Ma, su tutto, la riflessione da compiere è che **la crescita dipende dalla capacità d'innovazione**. Su quest'argomento è necessario fare chiarezza: la capacità d'innovazione non è solo scienza e tecnologia (che ne costituiscono comunque due ingredienti fondamentali), ma è soprattutto la **disponibilità ad accettare il cambiamento**, nelle forme in cui esso si presenta. Nuove modalità di lavoro, di fare impresa, di realizzare prodotti e processi, di aggredire nuovi mercati che creano nuove opportunità di crescita e di progresso, ma anche di nuovi modelli di welfare, nuovi modelli di relazioni sociali e nuovi orizzonti per un nuovo modello di vita.

Una riflessione che chiama in causa l'intera classe dirigente, con riferimento soprattutto al rischio – presente in tutte le economie avanzate, ma particolarmente sensibile nel nostro Paese e dunque che deve far riflettere anche l'Umbria – di **un'eccessiva corporativizzazione** che, irrigidendo il sistema politico economico e sociale, persegue principalmente obiettivi redistributivi e di acquisizione di rendite anziché di crescita della produzione e della produttività.

Il cambiamento si alimenta invece con le **"social capabilities"**, l'insieme delle condizioni socio-economiche ed istituzionali che governano azioni, comportamenti e relazioni tra gli attori del sistema produttivo locale a cui si aggiungono, gli insiemi di pratiche e di comportamenti radicati nella storia, nel clima sociale, nelle istituzioni politiche e sociali; in altri termini, la conoscenza tacita delle società, una sorta di "intelligenza collettiva" che si determina e determina a sua volta le interazioni tra qualità del capitale umano, istituzioni che regolano il funzionamento del mercato e, *last but not least*, la tecnologia.

Senza una **decisa discontinuità** istituzionale, sociale, politica che inneschi un sentiero virtuoso di rilancio dell'innovazione e della competitività, l'Italia potrà anche agganciare il treno della ripresa, ma non sarà in grado di costruire un robusto percorso per una consistente e duratura crescita economica. A coloro che pensano che con qualche decimale di punto di sgravi fiscali si possa innescare una ripresa dei consumi e degli investimenti, va ricordato che quella che stiamo vivendo si colloca **tra le 3 più gravi recessioni dal 1861** e che, in termini di flessione cumulata del prodotto, dell'occupazione e degli investimenti, essa supera ormai le altre del 1866-71 e del 1929-3.

Occorre un **progetto-Paese** da perseguire con tenacia e costanza, finalizzato sostanzialmente sulla promozione di una **nuova stagione di imprenditorialità innovativa** che sappia riavviare il meccanismo di generazione del valore, invece che limitarsi a discutere di come ripartire le fette di una torta che si va via via sempre più restringendo.

Quanto sopra vale, ovviamente e con le dovute specificazioni, anche per la **nostra regione**.

2. Gli indirizzi e gli obiettivi della programmazione regionale

L'Umbria nel 2014 si troverà di fronte a scelte fondamentali per il proprio futuro, partendo da una situazione difficile. E' necessario dunque uno sforzo particolare di miglioramento, utilizzando la crisi economica come un'occasione, un forte **stimolo al cambiamento**. Non è ragionevole sottolineare la gravità della crisi (a volte anche con toni eccessivamente drammatici), riproponendo "ricette" conservatrici in continuità con il passato, come ha ricordato opportunamente il presidente nazionale di una importante associazione di categoria, secondo il quale "restare aggrappati ad un **precario presente in attesa del passato** è un suicidio".

Lo sforzo a cui l'Umbria è chiamata presuppone dunque delle discontinuità che incrocino in modo intelligente le strategie generali, le politiche settoriali, l'attuazione degli interventi e che deve tradursi anche in una **revisione degli strumenti sin qui utilizzati** per attuare le strategie di sviluppo. Un cambio di passo nelle politiche per la crescita "intelligente, sostenibile, inclusiva" richiede infatti un cambio di passo anche nel modo in cui le risorse vengono impiegate e distribuite. Non si tratta soltanto di individuare con più chiarezza gli obiettivi su cui puntare e concentrare risorse, mezzi ed energie; servono anche nuove modalità di intervento, nuove forme di indirizzo, nuove politiche di spesa.

La discontinuità intelligente

Il primo banco di prova di questa "**discontinuità intelligente**" (intelligente nel senso di sintesi virtuosa di continuità ed innovazione), peraltro imposta anche da scelte europee e nazionali, sarà 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**" dell'intera società regionale.

Va chiarito che non esiste alcuna contraddizione tra un approccio più concentrato sull'emergenza-crisi (e quindi su interventi di contrasto/mitigazione) ed un altro più rivolto ad interventi strutturali per il rilancio e la sostenibilità del processo di sviluppo. Si tratta di questioni che s'incrociano e che – sempre tenendo conto delle possibilità e capacità di intervento regionali – andranno di pari passo.

Fino alla fine della legislatura, quindi, da un lato saranno realizzate adeguate e rapide **azioni di natura anticiclica**, soprattutto utilizzando la "chiusura" della programmazione europea e nazionale 2007-2013 e le risorse non ancora utilizzate provenienti da trasferimenti nazionali e settoriali, velocizzando per quanto possibile le procedure di attuazione, mentre dall'altro verranno definite, impostate, programmate ed avviate **misure a carattere più strutturale**, utilizzando in gran parte le risorse della futura programmazione europea 2014-2020 e del Fondo di Sviluppo e Coesione, che dovranno integrarsi in maniera sistematica.

Per la programmazione comunitaria, la Regione **elaborerà i nuovi Programmi operativi regionali (POR)** relativi alla **Politica di Coesione** (sostenuta da **FESR e FSE**) e a quella di **Sviluppo Rurale** (sostenuta dal **FEASR**) in coerenza con quanto emergerà dal confronto, ancora in corso, con il governo nazionale e quindi in base all'Accordo di partenariato che verrà definito con l'Unione europea. La ripartizione delle risorse finanziarie tra livello nazionale (Programmi Operativi nazionali, alcuni dei quali verranno estesi anche alle regioni in Competitività, come l'Umbria) e livello regionale (in base alle quote di accesso che emergeranno dal negoziato in corso) e le **priorità operative che saranno definite** nell'ambito del

**Le sfide
dell'Umbria
per il 2014**

Quadro Strategico Regionale saranno gli altri elementi sui cui fondare la stesura dei POR regionali. Di tale percorso si tiene conto in questo Documento annuale di programmazione, e le priorità di azione individuate nell'ambito di questo capitolo sono dunque coerenti con gli obiettivi del prossimo settennio di programmazione.

Pur se queste azioni rappresentano una parte considerevole della strategia regionale, le attività da sviluppare ed attuare sono anche altre; quindi la Regione fino alla fine della legislatura agirà per portare a compimento le azioni già intraprese - da consolidare, rafforzare e accelerare - sia in materia di riforme istituzionali e di semplificazione amministrativa, sia riguardo alla riforma del Sistema sanitario regionale, ovviamente nel quadro dei gradi di libertà regionali e delle modifiche in atto a livello nazionale.

Alla luce di quanto detto, dunque, le sfide dell'Umbria per il 2014 possono essere così sintetizzate:

- **completare 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 per un'Umbria più intelligente, sostenibile ed inclusiva, in base al documento "**Verso il Quadro Strategico regionale 2014-2020**" e alle risorse che saranno disponibili per la programmazione operativa regionale:
 - impostare le politiche per la ripresa economica 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;
 - **rafforzare il capitale umano regionale**, aumentando le condizioni per l'accesso alle opportunità di istruzione e formazione durante l'arco della vita attiva, sostenendo il passaggio da una politica della formazione ad una dell'apprendimento, finalizzando le risorse sui fronti maggiormente rilevanti nel contesto regionale, in particolare migliorando le competenze chiave delle persone, propedeutiche all'effettiva qualificazione e produttività dell'intero sistema;
 - **tutelare attivamente le risorse territoriali regionali** con un'economia 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;
 - **promuovere politiche inclusive per chi vive in Umbria**, anche nel territorio rurale, incrementando l'occupazione delle componenti attive della società, nonché costruendo un welfare attento alla centralità della persona, al supporto ed al sostegno alle famiglie, alla qualità e alla flessibilità dei servizi, alla valorizzazione e alla messa in rete delle risorse del territorio;
- **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.

Sulla base di tali sfide verranno implementati i diversi interventi ed azioni la cui declinazione operativa per il 2014 è descritta nel prosieguo del Capitolo.

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

Riformare la Pubblica amministrazione significa contribuire a quel cambio di passo di cui l'intero Paese e, dunque, anche la nostra regione hanno bisogno. Per l'Umbria è chiaro sin dalla definizione del programma di legislatura che non si tratta di intervenire per ridurre ambiti di intervento e livelli di servizi erogati ai soli fini di "tagliare" linearmente risorse al sistema pubblico, ma che piuttosto occorre **ridisegnare e semplificare gli assetti istituzionali, le prassi e le procedure dell'azione amministrativa**, per migliorare il rapporto tra amministrazioni pubbliche e società. È questo il principio ispiratore che ha guidato il processo riformatore che ha caratterizzato la prima fase di questa legislatura con la riprogettazione degli assetti organizzativi interni regionali, l'approvazione di alcuni importanti provvedimenti normativi e la costruzione di una nuova architettura istituzionale formata da enti ridotti nel numero, semplificati negli organi di governo, chiari nella propria mission, più efficienti e meno costosi.

A questo processo si è sovrapposta la **concomitante azione dei vari governi nazionali** che si sono succeduti tra il 2010 e il 2013, non sempre organica nello stabilire il ruolo e la "mission" del settore pubblico nell'Italia del futuro, i conseguenti assetti istituzionali, il rapporto tra i diversi livelli di governo e il relativo equilibrio tra autonomia e responsabilità, i livelli di dimensione ottimali. Questi elementi di incertezza vanno tenuti in conto nel proseguire il lavoro di attuazione dei principi strategici della riforma istituzionale regionale non ancora portati a compimento.

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

Per rispondere meglio alle esigenze dei cittadini e delle imprese e snellire la macchina burocratica, la Regione è intanto intervenuta con **azioni di razionalizzazione delle proprie strutture e Agenzie**, sopprimendo l'A.R.U.S.I.A. (Agenzia Regionale Umbra per lo Sviluppo e l'Innovazione in Agricoltura) e l'APT (Agenzia di Promozione Turistica) e recuperandone le funzioni e gli organici. Questa è stata anche l'occasione per ridefinire la struttura organizzativa regionale puntando sul miglioramento della gestione, l'utilizzo funzionale delle risorse a disposizione, la valorizzazione delle competenze acquisite dal personale regionale, ottenendo anche un importante contenimento dei costi della struttura. Gli effetti ottenuti in termini finanziari e le azioni che verranno attuate nel corso del 2014 in questo ambito sono meglio dettagliate nel Capitolo 3.

Per quanto riguarda l'architettura istituzionale, con la LR n.18/11 sono state soppresse le Comunità montane, istituite le Unioni speciali di Comuni e l'Agenzia forestale regionale al fine di favorire il processo di razionalizzazione dei servizi e di riduzione dei costi riportando le funzioni in ambiti gestionali più "adeguati". La stessa legge ha previsto inoltre la soppressione degli Ambiti Territoriali Integrati (A.T.I.) ovvero delle forme associative dei Comuni che attualmente esercitano le funzioni in materia di servizio idrico e rifiuti, oltre che in materia di politiche sociali, sanità e turismo.

In questo quadro l'azione della Regione deve ora concentrarsi su:

- attuazione della riorganizzazione del servizio idrico e del servizio di gestione dei rifiuti;
- definizione delle modalità di gestione in forma associata di funzioni comunali mediante le Unioni speciali di Comuni.

Riguardo al primo aspetto, la LR n.11/13 ha riorganizzato le funzioni comunali in materia di servizio idrico integrato e della gestione integrata dei rifiuti; in continuità con il principio di individuare i Comuni come principali autorità di regolazione, la riforma ha risposto alla necessità di **individuare ambiti territoriali che consentano economie di scala idonee a massimizzare l'efficienza dei servizi**, sopprimendo i quattro organismi associativi dei Comuni operanti in diversi territori della Regione (A.T.I.) e sostituendoli con un'unica forma associativa dei Comuni che opera su tutto il territorio regionale (A.U.R.I.- Autorità Umbra per i Rifiuti e le Risorse idriche) in linea con i principi della Legge 138/11.

L'istituzione dell'A.U.R.I. e la concreta attuazione della riforma deve però essere opportunamente allineata con le disposizioni della LR n. 18/11 in **materia di Unioni speciali dei comuni**, perché le funzioni degli A.T.I., che saranno soppressi ai sensi della L.R. n. 11/13, vengono trasferite in parte all'A.U.R.I. (servizio idrico e rifiuti), in parte alle Unioni speciali di comuni (politiche sociali e turismo).

**...e le criticità
sul cammino
delle riforme**

A tale riguardo, il quadro normativo nazionale in materia di **esercizio delle funzioni fondamentali** dei Comuni e delle funzioni e servizi dei piccoli Comuni risulta in continua evoluzione: sono stati approvati vari interventi normativi, e ulteriori norme che ridisegnano la struttura e le funzioni delle Unioni di comuni sono attualmente in discussione nel Parlamento nazionale. Anche se le Unioni speciali di cui alla LR n.18/11 non sono riconducibili alle Unioni di comuni previste dalla legislazione statale, la disciplina nazionale delle funzioni associate presenta notevoli criticità anche interpretative, soprattutto per i piccoli Comuni.

Il processo di attuazione della L.R. 18/2011 presenta quindi dei **punti di criticità derivanti dalla continua evoluzione della normativa statale** in materia di Unione dei Comuni, aggravata dal percorso di riforma in corso nel Parlamento nazionale in materia di riorganizzazione ed abolizione delle Province, per l'impatto che esso avrebbe riguardo all'eventuale processo di riorganizzazione delle aree vaste in Umbria; in questo contesto, l'obiettivo della Regione nel corso del 2014 sarà, da un lato, dare attuazione ai principi ispiratori della legge 18/11 verificandone la coerenza con l'evoluzione del quadro nazionale, dall'altro uniformare la materia all'evoluzione dei processi normativi soprarichiamati.

In particolare – come previsto dalla bozza di Protocollo d'intesa tra Amministrazione regionale, Anci, Agenzia forestale regionale e rappresentanze sindacali - le Unioni Speciali, attraverso un ulteriore processo di aggregazione coerente con l'organizzazione dei distretti prevista dalla riforma sanitaria regionale, diverrebbero lo strumento per lo svolgimento delle funzioni oggi in capo alle Province stesse.

La Giunta regionale ha approvato il Piano di Riordino territoriale individuando 8 Unioni speciali di comuni sulla base della dimensione territoriale omogenea delle zone sociali previste dalla L.R. n. 26/09; sono in corso di elaborazione gli **atti costitutivi e gli statuti delle Unioni speciali** che entreranno effettivamente in funzione dalla data di efficacia di ciascun atto costitutivo.

Nell'ambito di questo complessivo processo di ridefinizione degli assetti, accanto agli interventi nella sfera istituzionale sono in corso anche azioni di riordino in specifici ambiti di attività di interesse pubblico. Nel corso del 2014, in particolare, sarà attuato il **riordino dell'insieme di società ed organismi che operano nella filiera ICT in Umbria**, ovvero in materia di innovazione, informatica e telematica in ambito pubblico, con l'obiettivo di:

- ridurre i soggetti operanti nel settore, semplificare l'operatività e separare i ruoli sulla base delle nuove priorità fissate dall'Agenda digitale dell'Umbria;

- favorire lo sviluppo del mercato locale del software e dei servizi ICT, nonché lo sviluppo di un ecosistema di servizi applicativi/telematici anche in una logica pubblico-privato ed in collaborazione con le Università ed altri centri di ricerca e di alta formazione del territorio;
- valorizzare professionalità e competenze specialistiche esistenti;
- risparmiare in termini di spesa di sistema, implementando modelli di organizzazione snella e favorendo efficientamento ed economie di scala sui servizi del complesso del sistema pubblico;
- concentrare le attività nelle nuove mission: gestione delle infrastrutture tecnologiche digitali (reti, data center, sicurezza); erogazione dei servizi infrastrutturali (piattaforme abilitanti trasversali); servizi di diffusione della conoscenza nell'ecosistema umbro dei servizi applicativi/telematici.

Accanto alla ridefinizione degli assetti, sarà anche necessario un intervento normativo per il riordino dei soggetti e l'approvazione di una legge quadro complessiva per lo sviluppo della società dell'informazione in Umbria.

Come è stato più volte sottolineato negli atti di programmazione regionale, la riforma istituzionale, da sola, non consente appieno quello "scatto" verso una maggiore produttività, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa pubblica che da più parti viene richiesto. Occorrono anche significativi interventi di **semplificazione amministrativa** che – nei confronti di cittadini ed imprese - producono un impatto positivo altrettanto consistente e, per certi aspetti, anche maggiore.

L'azione intrapresa dalla Regione nel corso della prima fase della legislatura va proseguita, accentuata e portata a compimento, nella logica di ridurre maggiormente i costi regolatori e gli oneri amministrativi in capo ad imprese e cittadini, derivanti da procedimenti complessi e gravosi, spesso percepiti dalle stesse imprese come il principale ostacolo alla crescita, restituendo alla pubblica amministrazione il ruolo di servizio che le è proprio.

Si procederà, quindi, al **completamento dell'attuazione del Piano triennale per la semplificazione 2012-2014**, lo strumento di coordinamento trasversale degli interventi per la programmazione delle misure, la selezione degli ambiti di intervento, l'individuazione degli strumenti per armonizzare i diversi livelli di governo (comunitario, nazionale, regionale, locale), la corresponsabilità di tutto il personale, la semplificazione preventiva e la valutazione dei risultati.

Nel 2014 particolare attenzione sarà inoltre rivolta alla produzione di ulteriori **testi unici (Agricoltura, Urbanistica, Sanità e Servizi sociali)** che, semplificando ed armonizzando i relativi quadri normativi, diverranno – non solo per gli addetti ai lavori - strumenti più agevoli per conoscere le specifiche disposizioni. L'introduzione dei testi unici sarà anche un'occasione per la **riduzione di oneri amministrativi**, sia alla luce della sperimentazione già effettuata in alcuni settori (artigianato, commercio, turismo) sia in attuazione dello small business act.

In particolare, con il **T.U. sull'Urbanistica** si intende contribuire al rilancio dell'edilizia, attraverso l'introduzione di specifiche misure di sburocrazia e snellimento che si coniugheranno con l'interesse generale di salvaguardia attiva del patrimonio ambientale ed edilizio dell'Umbria.

Sarà anche verificata l'opportunità di applicare *best practices* per la sperimentazione di **"aree a burocrazia zero o a burocrazia free"**, utilizzando anche strumenti normativi finalizzati alla valorizzazione dei centri storici e proponendo un disegno

L'azione
regionale per la
semplificazione...

...e per la
trasparenza

di legge regionale sullo snellimento della burocrazia per l'apertura di esercizi nei centri storici.

Per quanto riguarda il **commercio**, inoltre, la banca dati regionale delle relative imprese sarà completata e inserita in quella del SUAPE anche per promuovere convenzioni operative con il sistema camerale, con le sedi regionali di INPS e INAIL, con le direzioni delle amministrazioni statali presenti sul territorio regionale. Ciò consentirà la razionalizzazione delle procedure amministrative per il rilascio delle autorizzazioni e abilitazioni all'esercizio delle attività commerciali, riducendo adempimenti ed oneri amministrativi. La Regione sarà inoltre promotrice di sinergie e cooperazione con ANCI Umbria e con le associazioni delle imprese del settore commercio maggiormente presenti sul territorio regionale, favorendo il coinvolgimento delle associazioni sindacali e delle associazioni dei consumatori.

Inoltre, con riferimento all'intera operatività regionale, nel 2014 verranno rese più efficaci le **azioni per la trasparenza dell'azione amministrativa**, strettamente connesse alla semplificazione, rafforzando le modalità di monitoraggio e pubblicizzazione delle attività regionali. Tali azioni verranno evidenziate nel **documento programmatico** per la trasparenza e l'integrità redatto come sezione del **primo piano triennale regionale di contrasto alla corruzione**, in attuazione della disciplina nazionale. Con tali documenti la Regione intende contribuire alla diffusione della cultura della trasparenza e dell'anticorruzione ed instaurare azioni congiunte con il livello nazionale, il sistema amministrativo pubblico regionale, le istituzioni scolastiche ed universitarie per favorire l'implementazione della normativa in materia di trasparenza e l'efficacia e coerenza delle rispettive attività di prevenzione e contrasto alla corruzione.

Le azioni in favore della qualità, l'efficacia e l'efficienza dell'azione della pubblica amministrazione troveranno un ulteriore impulso nella prossima fase di programmazione comunitaria che prevede specifici finanziamenti per la cosiddetta **capacity building** e cioè per rafforzare la capacità istituzionale della pubblica amministrazione.

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

Mai come in questo momento è necessario per l'Italia trovare una "chiave" capace di aprire nuove prospettive, nuove visioni, nuove opportunità. Se qualcosa è mancato, in questi anni, è sicuramente una visione unitaria e condivisa del futuro e del nuovo modello di sviluppo verso cui far transitare il paese e, con esso, l'Umbria. Per uscire dalla recessione e ricominciare a crescere, si è molto parlato della **necessità di un cambio di paradigma**, senza che però fosse chiaro verso quale cambiamento muoversi. Alcune traiettorie sono state individuate: green economy, innovazione, ricerca, qualità, ma sono state percorse in maniera un po' incerta e forse con uno spirito troppo conservativo, con un occhio rivolto al passato, nella speranza che bastassero un po' più di green, un po' più di ricerca, un po' di spinta all'innovazione per salvare l'esistente.

Dopo cinque anni di crisi è ormai chiaro a tutti che cambiare è necessario e che continuare a guardare indietro è inutile, forse dannoso. Ed è altrettanto chiaro che 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 che nasce dall'incrocio, unico in Italia come in Umbria, tra storia e bellezza, appeal del made in Italy, comunità e qualità territoriali, un **mix di risorse** che potremmo sintetizzare nel termine "**cultura**" che nasce e si rafforza a partire dai talenti dei territori e che rappresenta una risorsa non replicabile da altri.

La scommessa su **green economy, ricerca, innovazione** si colloca in questo quadro e si traduce concretamente nella definizione di strategie di trasformazione economica integrate e basate sul territorio. Questa idea di "**cultura**" può essere una **chiave** per l'Italia e anche per l'Umbria, terra con una storia millenaria, terra di saperi, di abilità, terra di università e di imprese che partendo da questa idea hanno saputo costruire il proprio successo. Un vero e proprio **fil-rouge** che unisca le politiche per l'innovazione, la green economy, la specializzazione intelligente, l'agenda digitale: settori che se presi in considerazione singolarmente, sulla scia della "voga" del momento, fanno fatica a produrre risultati concreti. Una cornice dentro cui definire un quadro strategico coerente con le vocazioni dell'Umbria in cui ricomporre questi temi per costruire un progetto unitario e in cui i fattori di vantaggio competitivo del nostro territorio – espressi e ancora in potenziale – siano miscelati in maniera unica e creativa.

E la nuova stagione di programmi comunitari 2014-2020 può costituire "l'infrastruttura finanziaria" ed il quadro programmatico su cui poggiare questa nuova fase delle complessive politiche di sviluppo dell'Umbria che ne rappresenteranno l'asse portante; una programmazione ancora più importante dal momento che il succedersi di manovre di consolidamento della finanza pubblica ha di molto impoverito le finanze regionali e quindi le possibilità di intervento con risorse proprie di bilancio.

Non a caso questa stagione chiede di individuare prima i percorsi di specializzazione intelligente del proprio modello di sviluppo, chiede di collegare in forme nuove l'innovazione e lo sviluppo economico, di definire un **numero limitato di priorità** (principio di concentrazione) sulla base dell'identificazione delle risorse e degli asset di ogni territorio.

Al tempo stesso il fatto di agire in un quadro programmatico, procedurale e finanziario di derivazione comunitario pone **precisi paletti all'azione regionale** che, pur potendo comunque disporre di notevoli gradi di libertà nel definire indirizzi e scelte, non può d'altra parte ignorare quanto previsto nei Regolamenti europei e nei conseguenti atti di indirizzo.

Gli indirizzi di fondo per la nuova programmazione sono stati delineati nel documento "Verso Il QSR". A seguire, una volta che siano meglio chiariti alcuni aspetti di contesto generale (sia a livello comunitario che nazionale) verrà presentato al Consiglio il QSR definitivo, mentre si procederà ad elaborare le bozze di Programmi operativi, che dovranno essere proposti e negoziati con la Commissione europea.

L'incremento della propensione e della capacità di innovare, unitamente ad un maggior grado di internazionalizzazione, rappresentano i **due obiettivi strategici di medio periodo** da perseguire per il futuro del sistema produttivo regionale.

Nel breve periodo, la sfida per il 2014 è costruire una politica di **specializzazione intelligente dell'Umbria**, nell'ambito della quale individuare interventi selettivi e

strategici che aggrediscano le criticità strutturali dell'Umbria con un'ulteriore concentrazione sui temi dell'innovazione tecnologica ed organizzativa, della ricerca e dell'internazionalizzazione, della creazione d'impresa e della reindustrializzazione delle aree di crisi e dell'accesso al credito, al mercato dei capitali ed al rafforzamento della struttura finanziaria delle imprese anche alla luce delle innovazioni introdotte con la legge 130/2013 in tema di accesso diretto delle PMI al mercato dei capitali al di fuori dei tradizionali circuiti bancari.

Temi che hanno caratterizzato anche le azioni degli anni passati e per i quali la vera sfida è quella di dare vita ad una **discontinuità "intelligente"** in termini di strumentazione e di approccio, in una rinnovata consapevolezza di ciò che effettivamente può essere realizzato con politiche industriali di scala regionale. Occorre una nuova articolazione delle azioni che, tenendo conto del rapporto tra area del mercato, intervento pubblico e dimensione territoriale delle politiche, sappia integrarne al meglio le rispettive funzionalità.

Proprio dalla dimensione territoriale occorre ripartire, nella consapevolezza che la crisi ha sradicato il paradigma distrettuale quale modello di riferimento; è quindi necessario "leggere" il territorio non più nella dimensione di una divisione data dai confini amministrativi che separano le politiche e le specializzazioni, quanto piuttosto quale elemento essenziale nella lettura di opportunità e nella costruzione di elementi abilitanti l'attività d'impresa, ferme restando le specificità ed i ritardi dello sviluppo che possono caratterizzare alcune delle aree della regione su cui è necessario intervenire anche in modo non convenzionale.

Il rapporto tra mercato e stato vede la necessità di individuare in termini più stringenti rispetto a quanto avvenuto in passato le traiettorie su cui concentrare parte non marginale di politiche strumenti e risorse con l'obiettivo di colmare fallimenti di mercato, asimmetrie informative e problemi di coordinamento che ne ostacolano lo sviluppo. Sarà in questo senso evidente un'articolazione delle politiche industriali e di sviluppo fortemente orientata a supportare in modo selettivo e verticale specifiche aree di competenze distintive del sistema produttivo ed economico regionale con una rinnovata attenzione verso la ricerca e l'innovazione.

A questo riguardo, gli indirizzi di fondo delle politiche di sviluppo regionale per il 2014-2020, verranno in gran parte definiti nella **strategia di Smart Specialization (RIS3)**, obbligatoriamente prevista nei Regolamenti come condizionalità ex ante per le politiche di ricerca ed innovazione ed in corso di elaborazione anche tramite appositi incontri con il partenariato socio-economico, oltre che mediante sessioni di confronto incrociato con altre regioni europee.

Il focus di questa strategia sarà centrato in particolare sulla promozione della nascita e il consolidamento di **reti di alleanze strategiche** tra le eccellenze del territorio, sostenendo le aggregazioni spontanee di competenze eccellenti e diversificate per la realizzazione di progetti di ricerca e di innovazione, preservando l'aggregazione di competenze provenienti da centri di ricerca, università, imprese e costruendo reti/accordi organizzati e strutturati tra grandi imprese e PMI, per le *"nicchie di qualità"*, secondo gli orientamenti che saranno espressi nella Ris3. Potranno altresì essere assunti come riferimenti modalità di incentivazione basate su **strumenti diretti di tipo negoziale** che si rivolgano direttamente a imprese-chiave o a specifiche reti territoriali di imprese o filiere tecnologiche, laddove sia dimostrabile l'effetto diffusivo di rafforzamento dei sistemi territoriali ed il beneficio verso le PMI esistenti.

Un altro obiettivo strategico della programmazione 2014-2020 resta il consolidamento ed il riposizionamento su segmenti più pregiati di mercato delle **piccole**

imprese industriali ed artigiane, anche in coerenza con gli indirizzi comunitari in materia (Small Business Act), anche tramite lo stimolo per favorirne la messa in rete e l'aggregazione, sostenerne l'accesso ai mercati esteri e la provvista finanziaria: obiettivi che tendono soprattutto alla **modernizzazione organizzativa**, fattore determinante per l'**incremento della competitività delle imprese umbre**. La crescita delle "dimensioni" e della competitività d'impresa è l'obiettivo finale di ogni politica di sviluppo che necessariamente ha come riferimento la parte largamente preponderante del sistema produttivo cui sono indirizzate in ultima analisi le politiche orizzontali della regione.

La declinazione della strumentazione operativa sarà orientata a supportare anche attraverso incentivi e procedure di tipo innovativo che al tempo stesso possano coniugare una dimensione finanziaria importante e flessibilità operativa quei programmi ed iniziative più orientate alla ricerca ed all'innovazione su specifiche tematiche di interesse regionale.

Rispetto alle politiche orizzontali nell'ambito della strumentazione operativa saranno confermate innovazioni come quella rappresentata dall'istituzione del fondo rotativo oltre che il costante adeguamento di procedure amministrative e meccanismi già introdotti nell'ultimo anno che hanno avuto il merito di ridurre i tempi di procedura connessi alla concessione di incentivi alle imprese.

Uno degli elementi che caratterizzeranno l'attività regionale per il 2014 è la partecipazione ai progetti già approvati nell'ambito del programma "**Cluster Tecnologici Nazionali**". Il cluster della **Chimica Verde** rappresenta un'opportunità concreta per fare del ternano un centro di riferimento nazionale per la chimica verde dei materiali. A partire dal 2014, verrà attivato l'utilizzo delle risorse disponibili da destinare soprattutto a ricerca, formazione e sviluppo sperimentale, con importanti ricadute nel nostro territorio. Il cluster **AgriFood** nasce per potenziare la competitività della filiera agroalimentare investendo sull'innovazione, l'accesso e la valorizzazione dei risultati delle attività di ricerca, la collaborazione tra enti di ricerca, imprese, istituzioni ed amministrazione pubblica. Anche in questo caso, il 2014 sarà l'anno di attivazione dei primi interventi. La Regione sarà parte attiva di questi processi, anche valutando le possibili collaborazioni ed integrazioni con le tematiche dall'Aerospazio, Scienza della Vita ed Energia.

Come già accennato in altre parti di questo documento, il 2014 si caratterizzerà da un lato per l'avvio della nuova programmazione 2014-2020, dall'altro come il **penultimo anno di attuazione** di quella 2007-2013 (che ha una "coda" di ulteriori due anni, fino quindi al 2015), attuazione che **va accelerata** per quanto possibile, sia per continuare a rispettare i target di spesa, mancando i quali scatterebbe il disimpegno automatico delle risorse non utilizzate (regola cosiddetta n+2) sia per potenziare le finalità antirecessive e di mitigazione dei danni che l'erogazione delle restanti risorse comunitarie possono avere. Si tratta sostanzialmente di risorse che fanno capo ai programmi finanziati dall'Unione europea in chiusura (programmazione 2007-2013) e dal governo nazionale (PAR FSC), nonché di finanziamenti statali residui ancora disponibili nel bilancio regionale.

Gran parte di tali risorse vengono orientate nell'ambito del Piano triennale per le politiche di sviluppo e del lavoro e nei suoi piani attuativi annuali, con i quali si provvede a velocizzare i tempi di programmazione, istruttoria ed erogazione, puntando su misure e strumenti già operativi ed **attivando un pacchetto di finanziamenti pari a circa 35 milioni di euro**.

...e attuazione
del piano
per la crescita
l'innovazione
e la competitività

Verranno completate le istruttorie del bando per gli aiuti alle imprese industriali, artigiane, di servizi, commerciali e turistiche colpite dagli **eventi alluvionali novembre 2012**, finanziato per 8,7 milioni di euro, e proseguirà l'attuazione degli interventi orientati a promuovere e supportare l'incremento della competitività del sistema economico umbro; in particolare, saranno privilegiate le azioni di **ricerca e innovazione**, (utilizzando economie su bandi precedenti e destinando ulteriori 3,5 milioni di euro), il "**pacchetto verde**" (nuovo Bando per investimenti di contenimento dei consumi energetici e miglioramento dell'efficienza energetica delle produzioni, con possibilità di attivazione di interventi a sostegno della produzione di energia da fonti rinnovabili, per circa 2 milioni di euro) e per la **creazione d'impresa**, accanto alle azioni già operative nell'ambito della L.R. 12/95 e L.R. 17/13, verranno rifinanziati gli strumenti del microcredito e saranno assegnate ulteriori risorse ai programmi di investimento di start-up tecnologiche derivanti da spin-off da ricerca ed industriali, per un totale di 3,3 milioni di euro.

Si lavorerà per massimizzare l'integrazione delle **attività del Centro estero** in un'ottica di partenariato pubblico-privato, individuando politiche di coordinamento e di rete per le imprese di piccola e piccolissima dimensione e per le imprese dell'artigianato con l'obiettivo di favorire percorsi di aggregazione funzionale. Reti e cluster di impresa saranno i destinatari di interventi per l'internazionalizzazione finanziati per 2,25 milioni di euro nell'ambito del PAR FSC.

In coerenza con le strategie nazionali (Desk Italia), Sviluppumbria darà attuazione ad un programma di Marketing Territoriale per l'**attrazione di investimenti**, mirato in particolare alle aree di intervento dei Poli di innovazione.

Rientrano nell'approccio "congiunturale" gli interventi per **contrastare le difficoltà di accesso al credito delle imprese** poiché questo tema è una delle chiavi per la tenuta dell'apparato produttivo regionale, stretto tra il deteriorarsi del quadro economico e l'inasprirsi delle difficoltà delle banche. Su questo delicato e cruciale ambito, si ricorda come il Dap 2103 poneva il tema fondamentale di un **incremento del grado di effettivo utilizzo** dei fondi trasferiti all'ATI Prisma2, sia per le garanzie che per il capitale di rischio, considerata il permanere da anni di un livello di operatività eccessivamente basso, prevedendo - con apposito atto di Giunta - una tabella con target annuali di utilizzo delle risorse per giungere, alla fine del periodo di programmazione, ad un loro completo utilizzo ed evitarne il disimpegno. Il tasso di utilizzo è in effetti aumentato, seppur non ancora a livelli soddisfacenti; andranno quindi intensificati gli sforzi per aumentare la capacità di utilizzo di tali fondi, anche valutando, se del caso, **modifiche nell'allocazione delle risorse** tra i diversi soggetti operativi all'interno dell'ATI. In una logica di differenziazione, si valuterà l'implementazione di ulteriori strumenti di ingegneria finanziaria anche attraverso la creazione di un fondo di riassicurazione.

Si procederà, inoltre, ad ulteriori interventi sui seguenti due fronti: l'attivazione di nuovi **strumenti di finanziamento diretto alle imprese** e il **rafforzamento della struttura finanziaria** delle cooperative artigiane di garanzia e dei consorzi fidi.

Per quanto riguarda il primo aspetto, una volta operativa la modifica del POR Fesr 2007-2013 richiesta alla Commissione europea, la Regione istituirà un **fondo rotativo** di 12 milioni di euro che permetterà di erogare mutui agevolati rivolti a PMI per il finanziamento di programmi di sviluppo realizzati nell'ambito di settori e filiere chiave dell'economia regionale delle imprese; start up caratterizzate da impatti positivi sulla base produttiva della regione, anche in termini di creazione di occupazione; imprese interessate alla acquisizione e riavvio, anche mediante contratti di affitto di azienda, di attività produttive oggetto di chiusura, liquidazione o procedu-

re concorsuali. Si tratta di un'azione che prevede anche il **coinvolgimento degli istituti bancari** che, applicando il principio del pari-passu tra finanziamento pubblico tramite il fondo di garanzia e finanziamento bancario, potranno intervenire in misura diversa in relazione alla tipologia degli investimenti. L'attivazione del fondo rotativo mutui in questa fase finale dell'attuale periodo di programmazione va anche intesa **come una sperimentazione** di tale modalità di intervento in vista di una sua più ampia applicazione nel prossimo periodo.

Per il secondo aspetto, relativo alle cooperative artigiane di garanzia e ai consorzi fidi, proseguiranno gli interventi di rafforzamento della struttura finanziaria attraverso risorse pari a circa 1 milione di euro da erogare a titolo di apporto ai fondi rischi, in base al Regolamento unico approvato d'intesa con le Camere di Commercio e con i rappresentanti dei Confidi e delle cooperative artigiane di garanzia.

Un'attenzione particolare verrà infine specificatamente dedicata all'**artigianato**, in coerenza con quanto previsto dal *Testo Unico dell'artigianato* (L.R. 4/2013). Nel corso del 2014, l'intervento regionale si concentrerà su:

- supporti tecnici ad attività innovazione proposte da aggregazioni di imprese artigiane costruiti sulle esigenze specifiche delle micro e piccole imprese sul modello di quanto già sperimentato con il programma I-Start;
- agevolazione di progetti di internazionalizzazione delle imprese artigiane basati sulle aggregazioni in rete;
- definizione di un sistema di azioni promozionali per la valorizzazione dell'artigianato e attuazione di uno specifico programma promozionale rivolto alle imprese dell'artigianato artistico e ai soggetti riconosciuti come "Maestro Artigiano" e "Bottega Scuola";
- attivazione di un bando per la valorizzazione delle botteghe artigiane riconosciute, attraverso il finanziamento di stage e azioni formative;
- facilitazioni per l'accesso al credito, valutando la fattibilità di interventi nelle forme di contributo in c/interessi a fronte di operazioni di investimento.

Nel 2014 sarà altresì necessario continuare a seguire le **numerose crisi di impresa** che hanno investito il territorio regionale (Merloni, Polo Chimico di Terni, Sangemini S.p.A., Trafomec Spa; IMS ed Isotta Fraschini, SGL Carbon, ...), tenuto conto anche del ruolo proattivo e diversificato dei tavoli regionali che, come nel caso delle aziende del Gruppo Novelli, ha contribuito ad una positiva soluzione della vicenda.

Si tratta di crisi in settori diversi, generate da fattori diversi che rischiano di destrutturare una parte importante dell'apparato produttivo regionale per le quali la Regione, nei limiti delle proprie possibilità, sta cercando di individuare possibili soluzioni, con modalità innovative utili anche alla tenuta e al consolidamento di settori di base dell'industria italiana.

Per l'area di crisi della **Antonio Merloni**, il 2014 sarà un anno cruciale: nonostante la rivisitazione dell'Accordo di programma nel 2012, la sostanziale incoerenza tra l'applicazione della legge 181/89 e la recente sentenza che ha annullato la cessione dei complessi aziendali effettuata nel 2011, rischia di rendere inefficace qualsiasi programma per lo sviluppo dell'area. La Regione, nel sollecitare una revisione degli strumenti nazionali previsti dall'accordo di programma, intende per quanto di propria competenza utilizzare gli strumenti che potranno essere resi disponibili con la nuova stagione di programmazione comunitaria per promuovere un programma di sviluppo complessivo di sviluppo dell'area di crisi.

Le crisi d'impresa

Nel 2014 si ritiene possa essere definito l'accordo per la cessione ed utilizzazione delle aree di proprietà della multinazionale Basell nell'ambito del **polo chimico di Terni**, per il quale saranno rese disponibili le risorse specificamente destinate derivanti dai proventi delle alienazioni patrimoniali di cui alla legge regionale 14/97. Chiusa tale delicata fase negoziale, si avvieranno i progetti già individuati per il rilancio industriale dell'area che potrà costituire il laboratorio per concretizzare in termini industriali progetti innovativi sulla green economy - chimica e recupero/riutilizzo dei materiali plastici e non - coerente con il programma di ricerca previsto dal cluster nazionale sulla chimica verde. Il programma si propone, altresì di stabilizzare la presenza delle altre due importanti realtà produttive presenti nell'area, Meraklon e Treofan, ricercando tutte le sinergie possibili, in un quadro di rilancio produttivo e di incremento dei livelli occupazionali esistenti.

Per quanto riguarda la **Sangemini**, ammessa alla procedura di concordato in continuità nel marzo 2013, il tavolo regionale continuerà a monitorare l'evoluzione della procedura al fine di supportare la continuità industriale e produttiva sia con riferimento alle attività caratteristiche legate all'utilizzazione delle acque minerali sia considerando i rilevanti impatti della crisi aziendale sulla imprese dell'indotto che rappresentano parte importante dell'economia dell'area.

Sebbene non si configuri come crisi d'impresa, la **questione di AST** sarà anche nel 2014 oggetto di grande attenzione da parte della Regione. L'inaspettato accordo tra Outokumpu e Thyssenkrupp per il trasferimento a quest'ultima della proprietà dell'intero perimetro industriale di AST - comprensivo di tutte le società partecipate oltre che di altri assets industriali europei e centri servizi - comunicato al mercato, nei suoi caratteri conosciuti sembra infatti assumere una connotazione prevalentemente finanziaria. La Regione, con istituzioni locali e rappresentanze dei lavoratori, sarà parte attiva per quanto di sua competenza rispetto a Thyssen Krupp, al governo nazionale ed alla Commissione Europea affinché vi sia chiarezza sul piano industriale, sulla garanzia delle prospettive occupazionali, di consolidamento e di crescita del sito ternano, quale centro strategico della struttura produttiva dell'Umbria e del sistema industriale italiano.

A Sviluppumbria, Gepafin e Centro Estero Umbria, nella transizione verso la nuova fase di programmazione dei fondi strutturali è affidata la delicata funzione di rappresentare in termini di progettazione ed attuazione, ciascuna per le competenze ad esse affidate, gli snodi di parte essenziale delle politiche di sviluppo della regione. Un ruolo che dovrà quindi vedere **Sviluppumbria**, rinnovata la governance anche in base alla LR n.10/12, integrare a servizio delle imprese i temi dello sviluppo d'impresa e del territorio, della promozione integrata, del turismo e dell'attrazione di investimenti, a supporto alle politiche regionali con una forte attivazione di strumenti, competenze e capacità operativa d'intervento, rafforzata con l'affidamento di specifiche funzioni e strumenti specialistici, come nel caso della gestione di fondo rotativo per il supporto allo sviluppo d'impresa, da parte della Regione.

Anche alla luce del rafforzamento dei mezzi propri grazie all'aumento di capitale del 2013, **Gepafin** dovrà consolidare, in relazione con il sistema regionale di garanzia, un ruolo di interfaccia con il sistema delle banche per facilitare l'accesso al credito e l'attivazione di forme di finanziamento sui canali extra-bancari a favore delle PMI. Il peggioramento dei dati relativi agli impieghi del sistema bancario in Umbria richiederà diversificazione della strumentazione operativa nel settore delle garanzie (es. operazioni tranced cover, garanzie a prima richiesta, integrazione con operatività Fondo Centrale di Garanzia) oltre il completo dispiegamento degli interventi

sul capitale di rischio anche attraverso accordi e partenariati con operatori specializzati.

Il **Centro Estero**, proseguendo nella positiva cooperazione con le Camere di Commercio di Perugia e Terni, rafforzerà l'operatività sui temi dell'internazionalizzazione delle imprese agendo su funzioni specialistiche di supporto su mercati e paesi target (USA, Cina, Brasile, Russia) in particolare a favore di cluster e aggregazioni di impresa.

Come spiegato all'inizio del paragrafo, senza 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.

Il salto tecnologico e culturale verso gli scambi digitali è, tanto per cominciare, un'occasione unica **per superare l'isolamento storico dell'Umbria**; perché, per cogliere nuove opportunità, oggi serve far viaggiare le idee più che le merci e le persone. È con questa consapevolezza che la Regione sta lavorando per il superamento del divario digitale – fisico e culturale – dell'Umbria: un'azione che ha il proprio fondamento nell'idea di **internet come occasione di crescita ma anche come diritto**, e che ha come obiettivo quello di assicurare alla comunità regionale – pubblica amministrazione, imprese e cittadini – una rete efficiente su cui far transitare servizi, informazioni, idee, opportunità.

L'Agenda digitale dell'Umbria ha individuato cinque missioni fondamentali: 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. In coerenza con questi principi, è stato redatto il **Piano digitale 2013-2015** in relazione al quale, nel corso del 2014, accanto a progetti specifici relativi a singoli settori di intervento (cultura, turismo,...) verranno ulteriormente sviluppati i progetti cosiddetti "trasversali" che, ponendo le fondamenta per il resto del Piano digitale, hanno la finalità di imprimere una decisa accelerazione al processo d'innovazione dell'Umbria. Questi progetti, che cominceranno a produrre i loro risultati nel corso del 2014 si riferiscono a:

1. **Programma di consolidamento datacenter/cloud** – razionalizzazione delle infrastrutture digitali (server e rete) di tutto il sistema pubblico umbro (Giunta regionale, Agenzie regionali, Servizio Sanitario, Enti Locali), ed implementazione del piano di razionalizzazione dei data center di tutta la PA umbra;
2. **Progetto identità digitale e diffusione servizi infrastrutturali** – evoluzione dell'identità digitale regionale e sostegno per la diffusione dei servizi di identità, interoperabilità e cooperazione applicativa tra banche dati in tutta la PA umbra;
3. **Programma di digitalizzazione dei comuni** – processo di digitalizzazione del SUAPE (Sportello Unico delle Attività Produttive e dell'Edilizia) e di servizi associati nei Comuni, finanziando progetti di trasformazione organizzativa, strettamente collegata anche al piano di riforma di cui alla l.r. n.18/2011;
4. **Programma di digitalizzazione dell'Amministrazione regionale** – attivazione della "scrivania digitale" e dei relativi strumenti operativi per gli uffici in logica smart ("*dai documenti ai dati*") ed in ottica di sistema informativo integrato;
5. **Progetto Umbria Open Data** – progetto strutturato per diffondere i dati aperti e dare vita ad un modello democratico e sostenibile di produzione e

L'Agenda digitale
chiave
per superare
l'"isolamento"
dell'Umbria

pubblicazione dei dati aperti nelle PA umbre, anche in relazione all'attivazione di iniziative progettuali del partenariato economico-sociale per lo sviluppo di servizi a partire dai dati pubblicati dalle PA.

Il potenziamento delle infrastrutture digitali è, come detto, una delle priorità dell'Agenda digitale dell'Umbria e la programmazione dei relativi interventi e delle azioni correlate è demandata al Piano telematico regionale. Dal punto di vista infrastrutturale, nel corso del 2014 saranno completati i lavori per la realizzazione del cosiddetto **anello est**, la rete a banda ultra larga che parte da Umbertide e, passando per Gubbio, Gualdo Tadino, Nocera Umbra, Foligno e Spoleto, arriva fino ad Acquasparta. Verrà inoltre avviata la progettazione dell'**anello ovest** che – con le risorse della nuova programmazione comunitaria – consentirà il cablaggio fra Perugia e Terni, passando per il Trasimeno, Orvieto e Narni.

Nel corso del 2014, verrà redatto il nuovo **Piano Telematico 2014-2016** che troverà nella nuova programmazione comunitaria 2014-2020 il principale riferimento programmatico e finanziario.

Per ridefinire i servizi digitali, della PA e del sistema privato, è necessario lavorare preventivamente alla correlazione delle dotazioni di rete (banda larga ed ultralarga) con un **insieme integrato di tecnologie informatiche** che garantisca adeguate risorse hardware/software. A questo obiettivo si lavora con il già citato Programma di consolidamento datacenter/cloud, anche con l'accentramento dei server in un **unico data-center regionale** che avrà sede a Terni - che presenta i requisiti di affidabilità e sicurezza previsti dagli standard internazionali - gestito dal nuovo soggetto in house "Consorzio Umbria Digitale".

Dal punto di vista normativo, infine, il 2014 si caratterizzerà per la definizione dei regolamenti e delle linee guida che consentiranno l'**attuazione** della recente **legge regionale in materia di infrastrutture tecnologiche**. 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'obbligo di prevedere canalizzazioni per reti in fibra ottica nelle nuove opere stradali e civili e negli edifici pubblici di nuova costruzione; 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.

Come detto in premessa, con la nuova fase di programmi comunitari la Regione metterà in campo gli strumenti per dare concretezza e costruire un nuovo percorso di crescita per l'Umbria. In questo percorso va certamente inclusa un'idea nuova del rapporto tra sviluppo e cultura e del contributo della cultura allo sviluppo. Un'idea che vede nella cultura, nei beni culturali, negli spettacoli dal vivo elementi fondanti della filiera del settore culturale, che comprende anche le **industrie culturali e creative** - cinema, musica, editoria, videogiochi, architettura, design, moda, comunicazione – e che trova una relazione nuova con il settore turistico.

In quest'ottica il progetto **Perugia 2019 con i luoghi di Francesco d'Assisi e dell'Umbria** può rappresentare la prima azione di ampio respiro sui cui sperimentare questa nuova visione, questo nuovo modo di mettere in campo programmi di intervento. Si tratta di un'idea che – a partire da Perugia – coinvolge in un circuito virtuoso l'intero territorio regionale sperimentando, attraverso l'investimento in cultura, conoscenza e creatività, un percorso di ridefinizione delle componenti del valore del territorio e delle loro relazioni. Le priorità si concentrano sull'innovazione

delle politiche urbane, sociali, turistiche, economiche e culturali e sul potenziamento dell'offerta culturale di Perugia e della regione, sia puntando sulla produzione di progetti innovativi sia realizzando finalmente una migliore integrazione dell'esistente.

Un'integrazione che va messa in campo anche per il sistema culturale regionale: l'Umbria si caratterizza infatti per una fittissima rete di **musei e biblioteche**, un patrimonio di opportunità per la collettività regionale che non può essere dissipato. Occorre però prendere atto che, così com'è, questo sistema non può più essere mantenuto e che è necessario ripensare il nostro modello eccessivamente frammentato e dunque troppo costoso. Nel corso del 2014 verrà definito un **progetto di valorizzazione** del sistema culturale che, come avviene in molte realtà europee, dovrà basarsi su un **numero limitato di sub-sistemi** regionali che attraverso la messa in rete degli istituti – e quindi delle risorse finanziarie e professionali – rendano un servizio pubblico efficiente ed economico, omogeneo sotto il profilo dell'offerta e improntato alla flessibilità, in funzione delle esigenze degli utenti e, più in generale, del territorio di riferimento.

Un aiuto in questa direzione può venire dalle **applicazioni digitali** su cui la Regione sta investendo ormai da anni per rendere fruibile on-line gran parte del patrimonio culturale regionale. Il sistema a cui si sta lavorando, **Sistema MAB** (Musei, Archivi, Beni culturali), è uno di quei progetti in cui il tema della cultura si intreccia con quello dell'agenda digitale, del turismo, della scuola, dell'università e della ricerca e, perché no, con quello della vera e propria fruizione culturale. Il MAB, infatti, renderà disponibili in forma integrata, attraverso sistemi di catalogazione e digitalizzazione, i musei – inclusi una serie di importanti beni culturali – le biblioteche e gli archivi storici dell'Umbria. Entro la fine del 2014, tutto questo confluirà nel **Portale della Cultura** e consentirà, a chi voglia fare una ricerca su un qualunque tema, di conoscere come esso è rappresentato nei musei dell'Umbria, quali pubblicazioni su questo argomento sono disponibili nelle biblioteche della regione e in quali documenti posseduti dagli archivi storici esso è oggetto di trattazione. Per potenziare l'impatto informativo del MAB, nel corso del 2014 verranno tradotte in inglese alcune delle **principali App** che a questo sistema fanno riferimento.

Scommettere sulla cultura significa scommettere sui giovani, creare nuove opportunità di lavoro e di crescita professionale. In questo senso va letto l'impegno della Regione per assicurare già dal 2014, in stretta collaborazione con il MiBAC, la ripresa dell'attività didattica della Scuola di Alta Formazione nel settore del restauro con sede a Spoleto.

Con l'obiettivo di arricchire l'immagine dell'Umbria e di scoprire nuove attrattive artistico-culturali, nel corso del 2014 prenderà avvio un'importante azione di recupero e valorizzazione **dell'arte e dell'architettura contemporanea**. In particolare verrà avviato, in accordo e collaborazione con il MiBAC, un primo censimento dell'architettura contemporanea di pregio, con particolare riferimento alle opere risalenti al secondo dopoguerra; l'obiettivo è, intanto, quello di diffondere i risultati di questo censimento attraverso specifiche aree di portali e guide dedicati alla cultura e al turismo in Umbria. Allo stesso tempo si darà avvio al progetto per la costituzione del Centro di documentazione dell'arte contemporanea a Città di Castello. In coerenza con questa politica di valorizzazione di "un'altra Umbria" – non solo quella medievale – nel corso del 2014 verrà organizzata a Terni un'importante **mostra su Arnaldo Pomodoro**.

**Turismo
fattore di sviluppo**

Proprio il modo di vedere l'Umbria di un grande artista – Steve McCurry – sarà anche nel corso del 2014 lo strumento privilegiato di **promozione** della regione. Una promozione che, proprio perché ha origine da un approccio culturale – l'arte di un grande fotografo - e non di marketing, si profila come un intervento di grande spessore, di grande originalità e di grande impatto. Una mostra del reportage fotografico **Sensational Umbria** sarà organizzata dalla Regione in collaborazione con il Comune di Perugia e avrà luogo dalla primavera all'autunno 2014.

Il racconto dell'Umbria che scaturisce dagli scatti di McCurry sarà al centro del **Piano di comunicazione regionale** che, anche attraverso l'utilizzo di strumenti più tradizionali come il rapporto con la stampa, sarà rivolto sia al mercato turistico italiano che al mercato turistico estero.

L'attività di **promozione del turismo** in Umbria vedrà nella realizzazione del **nuovo portale turistico** regionale un ulteriore strumento che sarà on-line dal 2014. Sarà strutturato per prodotti e destinazioni e progettato per consentire al visitatore l'acquisto di servizi – pernottamenti, pacchetti, ingressi – sebbene il cuore vero del nuovo portale sarà la forte integrazione ed interazione con i social media, un'attività per la quale verrà costituita una specifica redazione.

In sintesi, il 2014 si caratterizzerà per un'attività di promozione dell'Umbria più spinta sul web e per la riduzione della partecipazione diretta a fiere turistiche, privilegiando le più rilevanti e quelle più coerenti con il prodotto turistico Umbria. Se queste sono le linee principali in termini di strumenti, per la promozione, in termini di target - nel corso del 2014 - si punterà a concentrare le azioni su pochi selezionati mercati esteri, con particolare riferimento ai mercati più "lontani": Cina, Brasile, Argentina, Russia.

Nel complesso, anche nel 2014 la **promozione turistica** dell'Umbria sarà progettata e realizzata **in un'ottica integrata**, facendo confluire risorse e azioni per presentare l'Umbria non solo come un luogo da visitare per i suoi paesaggi e le sue ricchezze culturali, ma anche puntando sulla qualità e l'eccellenza delle sue produzioni, a partire dall'enogastronomia, dall'artigianato artistico e, più in generale, dai prodotti di eccellenza. Si tratta dunque di presentare la **"risorsa Umbria"** nel suo complesso, valorizzando – come detto in premessa al paragrafo – l'incrocio tra storia e bellezza, l'appeal delle produzioni, la comunità e le qualità territoriali, che tutte insieme rappresentano una risorsa unica e non replicabile da altri.

Se da un lato è ormai noto che il turismo può rappresentare un importante fattore dello sviluppo dell'economia regionale, dall'altro è del tutto evidente che, almeno nel breve periodo, più che i turisti italiani, saranno i turisti stranieri ad alimentare questo potenziale. Per questo è indispensabile cogliere le occasioni che potranno venire da **Expo2015**, un evento che attrarrà un pubblico molto vasto e che può essere per l'Umbria un'occasione importantissima di promozione e di attrazione di flussi. Da questo punto di vista nel 2014 occorrerà lavorare alla preparazione della partecipazione dell'Umbria, tenendo presente che molta dell'efficacia delle azioni è strettamente collegata all'efficienza dei collegamenti su Milano, visto che l'impatto previsto in termini di presenze turistiche sarà significativo solo per territori raggiungibili in meno di 4 ore. Ma il tema di Expo 2015 "Nutrire il pianeta, energia per la vita" apre prospettive importanti anche per altri settori economici, a partire dall'agricoltura e dall'agro-industria, di cui si parla più approfonditamente nelle parti dedicate a questi settori.

Il tema dell'integrazione delle politiche per il turismo con altre politiche - culturali, servizi, trasporti, città, formazione - sarà oggetto di grande attenzione nel prossimo triennio di programmazione turistica regionale.

Nel corso del 2014, infatti, verrà avviata l'attuazione del nuovo **Piano triennale per il Turismo** che dovrà prevedere azioni per aumentare la conoscenza del fenomeno turistico in Umbria, azioni per il potenziamento del sistema di accoglienza regionale, azioni per la riqualificazione delle strutture di accoglienza e che dovrà individuare e finanziare alcuni progetti di eccellenza. Se per il primo punto si tratta di meglio indirizzare e potenziare l'attività dell'Osservatorio turistico regionale, l'aspetto più delicato e sfidante è certamente quello relativo al **sistema di accoglienza regionale**. Si tratta di un'azione di sistema relativa **all'insieme di servizi** - pubblici e privati - di cui il turista fruisce con l'obiettivo di rendere più semplice e sicura l'esperienza di viaggio in Umbria. L'obiettivo di ogni intervento dovrà essere quello del **miglioramento dei servizi e della loro messa a sistema**: serve dunque una rivoluzione culturale che metta al centro il turista, le sue esigenze, il modo più semplice di soddisfarle. Oggi un sistema di servizi efficiente è un vantaggio competitivo determinante, soprattutto per il target dei turisti stranieri. È un'azione in cui serve l'investimento "culturale" di tutti e che, dal punto di vista delle politiche pubbliche, vede convergere le politiche per la formazione - utilizzando le risorse del nuovo Fondo Sociale Europeo per il 2014-2020 - le politiche per l'innovazione e le smart cities, le politiche di trasporto e, soprattutto, le politiche per l'agenda digitale.

Per quanto riguarda infine i **progetti di eccellenza**, nel corso del 2014 verrà concluso il percorso di internazionalizzazione della Via di San Francesco con l'apertura della Via Lauretana, il percorso da Assisi a Siena che consente il collegamento con la Via Francigena. Si tratta di un progetto coerente con quelli finanziati nell'ambito dei Bandi Tac, la cui attuazione proseguirà nel corso del 2014.

Le **politiche per lo spettacolo** sono parte integrante sia delle politiche per la cultura che di quelle per il turismo. Se da un lato, infatti, la vasta offerta di eventi che caratterizza l'Umbria è una componente importante dell'offerta turistica regionale, dall'altro essa rappresenta uno degli elementi che a cui si deve la ricchezza culturale dell'Umbria. La scarsità di risorse finanziarie mette però in discussione le politiche che in questo settore possono essere messe in campo con il rischio concreto che la maggior parte delle disponibilità vengano assorbite dalla crisi in cui versano molti dei grandi centri di produzione di eventi della regione (Lirico sperimentale di Spoleto, Teatro Stabile dell'Umbria, Fonte Maggiore, Grandi Festival ...). Nel 2014 si intende proseguire l'esperienza "Teatri del tempo presente", percorso di produzione e circuitazione nazionale rivolto principalmente ai giovani e al nuovo pubblico cofinanziato dal MIBAC, sviluppando una forte sinergia con le attività regionali che operano nella medesima direzione per favorire una proficua collaborazione tra esperienze già sedimentate e nuovi progetti in via di sperimentazione.

Politiche
per lo Spettacolo

Anche le politiche per la **promozione della pratica sportiva**, oltre al ritorno indiscutibile sul benessere e la salute dei cittadini - specialmente dei giovani - costituiscono parte di quel complesso di azioni ed interventi "culturali", che aumentano la soddisfazione dei cittadini e possono essere anche occasione per valorizzare il territorio regionale. Per il 2014 la Regione darà attuazione alla LR 19/09 attraverso l'approvazione del **Piano triennale per la promozione sportiva, motorio-ricreativa, per le manifestazioni e per l'impiantistica sportiva**, che prevederà anche attività in coordinamento con il mondo della scuola. In particolare, in collaborazione con il CONI regionale, verranno attivati il progetto "Attività Motoria

**Le azioni
specifiche per il
commercio**

nelle scuole” intesa come educazione alla salute e sana e corretta alimentazione e il progetto “Borse di studio per studenti sportivi e talenti sportivi dello sport umbro”. Per l’impiantistica sportiva, oltre al sostegno di quella “strategica” per l’ospitalità di grandi eventi sportivi/agonistici che producono anche ritorni economici per il territorio (quali Centro Olimpico Federale di canottaggio a Piediluco e l’impianto sportivo di BMX di Perugia), la Regione si adopererà con l’Istituto per il Credito Sportivo (ICS) per l’abbattimento del tasso d’interesse dei mutui erogati per l’impiantistica sportiva in Umbria. Infine, verranno sostenute iniziative di “Urban Training”, nonché le grandi manifestazioni sportive con priorità per quelle di carattere internazionale e nazionale.

Al di là del proprio valore intrinseco, e del suo essere a pieno titolo una componente fondamentale del sistema economico e produttivo regionale, anche il **settore commerciale** può rappresentare un **attrattore turistico**, soprattutto attraverso la propria capacità di garantire un’offerta di standard elevato in termini di qualità e di caratteristiche dei servizi assicurati oltre che – elemento non certo secondario – nella capacità di mantenere vitali ed attrattivi i centri storici. Nei prossimi due anni, per questo settore, è indispensabile mettere in campo più linee di intervento che definiscano una strategia unitaria utile dal punto di vista congiunturale a far fronte al difficile momento attuale e, da quello strutturale, ad innovare l’offerta sia in termini di prodotti e servizi, sia in termini di modalità di vendita.

L’idea è quella di creare una sempre maggior interconnessione tra le politiche per il commercio e quelle dei centri storici, privilegiando gli interventi coerenti con i Quadri Strategici di Valorizzazione, gli strumenti di programmazione introdotti in Umbria dal legislatore regionale che stanno acquisendo una importanza centrale nelle politiche di pianificazione territoriale.

A tale proposito si prevede di intervenire secondo le seguenti linee:

1. sostegno, attraverso le risorse provenienti dalla L. 266/97, alle imprese commerciali ai fini del mantenimento o del reinsediamento delle attività nei centri storici, attraverso interventi volti all’innovazione e riqualificazione delle attività stesse e alla sperimentazione di forme innovative di commercializzazione;
2. sostegno per la progettazione e realizzazione di centri commerciali naturali nelle principali città dell’Umbria, a partire da Perugia e Terni, sedi di masse critiche di maggior consistenza. Gli interventi saranno legati prevalentemente alla eco-sostenibilità e all’innovazione tecnologica, oltre che all’innovazione dei prodotti, dei servizi e delle forme di commercializzazione;
3. sostegno ai negozi storici, istituiti in Umbria con la L.R. 10/13 e attualmente in corso di disciplina mediante un regolamento regionale;
4. sostegno ai pubblici esercizi e alla ristorazione, mettendo a disposizione risorse per l’innovazione del prodotto, a partire dalla costituzione di menu dedicati alla valorizzazione delle produzioni e alle ricette tipiche del territorio.

Nuove opportunità di rafforzamento del connubio tra settore commerciale e settore turistico potranno derivare anche dalla spinta – in prima battuta in forme sperimentali – all’introduzione ed utilizzo di nuove tecnologie che assicurino ai turisti servizi innovativi coerenti con la logica delle smart cities.

Queste linee di intervento troveranno attuazione nell’ambito del primo Programma triennale commerciale 2014-2016 e del relativo Piano annuale che saranno approvati nel corso del 2014.

Dal punto di vista più strettamente normativo, nel corso del 2014 - a seguito dell’approvazione il **Testo Unico del Commercio** – verranno definiti i **Regolamenti regionali** relativi agli indirizzi e criteri qualitativi della programmazione re-

gionale commerciale, ai negozi storici, alla procedura di verifica della regolarità contributiva degli operatori su aree pubbliche e dei distributori di carburante. Nel corso dell'anno, infine, saranno delineate le caratteristiche dei centri commerciali naturali e le linee di disciplina e funzionamento del commercio elettronico.

Come già messo in evidenza, le politiche regionali per il commercio sono fortemente correlate al tema dei **centri storici** e alle relative politiche di valorizzazione che coinvolgono anche i temi della residenzialità, dei trasporti, del turismo e della cultura. 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. È stata avviata la redazione di 46 QSV e, nel corso del 2014, l'obiettivo è di portarne almeno la metà alla fase conclusiva. La natura integrata delle azioni previste dai QSV richiede anche il concorso di risorse private; per quelle pubbliche sarà la programmazione dei fondi nazionali e comunitari 2014-2020 ad assicurare il necessario sostegno.

Gli interventi sui centri storici e, più in generale, sulla città hanno un ulteriore strumento di intervento nei **Programmi Urbani Complessi (PUC)**, programmi in cui gli interventi di natura "residenziale" si integrano con azioni sul livello infrastrutturale e sul sistema di funzioni e servizi a scala urbana, anche prevedendo l'integrazione tra azione pubblica e azione privata. In questo ambito, il 2014, si caratterizzerà per l'attuazione dei Programmi Integrati di Sviluppo Urbano di ultima generazione, denominati PUC3, destinati a centri urbani con popolazione inferiore a 10.000 abitanti.

Il settore agricolo sta vivendo in Italia e anche in Umbria un momento di svolta: da un lato l'impatto della crisi e dall'altro un progressivo – ma sempre più significativo – cambiamento nell'atteggiamento dei consumatori stanno **ridisegnando le prospettive ed il ruolo di questo settore** che va incontro a trasformazioni profonde e ad una inevitabile ristrutturazione. L'attenzione alla qualità dei prodotti, alla loro provenienza, la riscoperta del valore della tipicità ma anche la sostanziosa crescita del peso del biologico sono una rivoluzione culturale non più marginale ma foriera di ulteriore sviluppo e di miglioramento della qualità della vita.

La **qualità agroalimentare** dei prodotti sta diventando oggetto di **"domanda sul mercato"**, in grado di aprire nuove prospettive e di trasformarsi progressivamente in capacità di evocare bellezze, culture e tradizioni di territori in cui al saper fare si associa il saper innovare.

In questo senso Expo 2015 sarà un'occasione importante essendo dedicata, come detto in precedenza, al tema **"Nutrire il pianeta, energie per la vita"**. La presenza dell'Umbria quindi, oltre che per gli aspetti legati all'incoming turistico, dovrà essere progettata in coerenza con quello che l'Umbria può offrire in termini di **agroalimentare**, a partire da qualità e sostenibilità delle produzioni temi sui quali si registra un potenziale di domanda molto rilevante soprattutto da parte dei Paesi emergenti. Paesi che esprimono un interesse sia per quanto riguarda servizi e soluzioni, sia per quanto riguarda la progettazione e produzione di soluzioni tecnologiche innovative, aprendo in questo senso importanti opportunità anche per il **settore manifatturiero regionale**, e in particolare alle eccellenze nell'ambito della meccanica, che chiaramente sarà parte integrante della partecipazione dell'Umbria ad Expo 2015.

Centri storici
e riqualificazione
urbana

Agricoltura,
agroindustria
e sviluppo rurale

L'agricoltura, dunque, ha nuovi margini per proiettare anche nel **futuro il proprio ruolo di settore importante dell'economia**, uscendo dalla nicchia di attività "cenerentola" relegata alla tutela del territorio, alla tutela del paesaggio, al peculiare valore sociale. Aspetti che restano importanti, ma che vanno inseriti in una visione più ampia di agricoltura come settore economico, in cui investire risorse pubbliche non in una logica di "assistenza", ma per cogliere prospettive economiche di crescita attraverso innovazione, ricerca, un'opportuna diversificazione di attività, accesso a nuovi mercati e a target definiti di consumatori. Un processo che tenga insieme le cosiddette *aziende non-imprese*, che non vanno "abbandonate a se stesse" ma - anche ripensando le attuali forme di sostegno - valorizzate nel loro ruolo economico-sociale, e le *imprese agricole vere e proprie*, meno numerose, che richiedono misure più "sostanziate" orientate ad irrobustirne la capacità competitiva. Un cambiamento che costituisce una sfida per tutti - soggetti pubblici e mondo agricolo - e che vede nella nuova programmazione comunitaria 2014-2020 una grande occasione per dare concretezza a questa visione. Da questo punto di vista la scelta nazionale relativa alla definizione di **"agricoltore attivo"** può consentire di differenziare le politiche tra le diverse categorie di agricoltura.

La valutazione dell'impatto delle politiche di Sviluppo Rurale attuate in Umbria in questi anni rappresenta certamente un importante punto di partenza: l'Umbria si è fortemente caratterizzata per la qualità e l'attrattività dei prodotti e del territorio rurale, con risultati migliori laddove i tanti punti di forza costruiti nel tempo riescono a dare luogo ad una moderna e consistente offerta di prodotti agroalimentari ed enogastronomici e ad un'offerta turistica autentica e professionale. Risultati che mostrano come puntare su innovazione tecnica, organizzativa e promozionale affidandosi ad una molteplicità di approcci e tentativi non sia più sufficiente, e come invece la chiave di volta stia in una **strategia condivisa tra operatori agricoli, agroalimentari, dei servizi e del turismo**.

Le prime ipotesi di lavoro - definite alla luce delle bozze dei nuovi Regolamenti comunitari - insieme ad una prima serie di approfondimenti tematici già oggetto di discussione e confronto rappresentano il sale delle innovazioni da mettere in campo nei prossimi anni che, nell'ambito degli obiettivi tematici e delle priorità europee, si concentrano su tre macro-obiettivi: l'eccellenza delle produzioni agroalimentari, l'eccellenza del territorio rurale dell'Umbria e l'eccellenza della collettività rurale.

Con un obiettivo generale - quello dell'innovazione - da perseguire anche attraverso grandi progetti come il **Progetto Speciale per la vitivinicoltura** e il **Piano Zootecnico regionale** che, adottati recentemente, offrono ampi spunti per delineare progetti e programmi innovativi corredati di tutte le fattibilità. Per entrambi, nel corso del 2014, potranno essere anticipate alcune delle misure innovative più significative, anche se il grado di intervento possibile dipende dall'avanzamento delle misure previste nel Programma relativo all'OCM Vino e dall'effettiva attivazione delle misure agroambientali e di investimento del PSR 2014-2020.

La stessa valutazione, ancora in corso, della **strategia tabacco** consente di immaginare la continuità di un progetto di innovazione complessivo da perseguire nell'ambito del prossimo Programma di Sviluppo Rurale.

Per quanto riguarda l'**olivicoltura**, molte analisi documentano una particolare difficoltà del settore, nonostante i successi conseguiti in termini di qualità delle produzioni, che ne testimoniano le potenzialità di crescita. Vale la pena dunque avvia-

re un approfondimento specifico per definire una strategia di riorganizzazione e rafforzamento del settore.

In sintesi, le nuove linee per lo Sviluppo Rurale dovranno caratterizzarsi per il sostegno alla competitività attraverso una spinta più decisa sui temi della ricerca e dell'innovazione che devono precedere e accompagnare gli investimenti agricoli ed agroalimentari. L'innovazione caratterizzerà anche il tema della **sostenibilità ambientale**, a partire dalle politiche per l'innalzamento dei requisiti di buona pratica agricola che rappresenteranno una condizionalità più stringente e dunque la necessità per le imprese, di assumere ed attuare impegni agro-ambientali superiori. La sostenibilità ambientale, insieme a quella energetica determinante per la riduzione degli effetti clima-alteranti, non saranno solo vincoli di programmazione ma anche piste per sviluppare filiere di comportamenti produttivi nuovi, efficienti e competitivi, così come occasione di nuove attività nell'ambito di un brand regionale dell'Umbria sempre di più caratterizzato dalla connotazione verde.

Una specifica priorità - rafforzata da dimensioni finanziarie significative - sarà la valorizzazione della **biodiversità territoriale e produttiva**, da concretizzare anche attraverso progetti innovativi nell'ambito degli indirizzi regionali per i **parchi** e le **aree naturali di pregio**. Per queste aree, il nuovo Piano di Sviluppo Rurale rappresenta l'occasione per mettere a regime aspetti istituzionali e gestionali, accelerando il processo di adeguamento al disegno regionale in materia di ordinamento degli enti locali e degli organismi endo-regionali. Nello stesso tempo, a partire dal 2014, si lavorerà alla realizzazione di progetti relativi ad una rete di strutture e infrastrutture che ne migliorino la fruizione, come percorsi e punti di informazione di cui possano avvantaggiarsi sia la popolazione residente che i turisti. Perché l'attrattività dei parchi dell'Umbria, in crescita in questi anni, può consolidarsi e crescere solo se si riuscirà a definire e realizzare concretamente azioni indirizzate che coniughino innovazione delle produzioni, realizzazione di infrastrutture accoglienza turistica e promozione dei brand commerciali dell'Umbria agroalimentare.

La gran parte del 2014 sarà dedicata alla **definizione dei documenti generali di programmazione del prossimo settennio**, una procedura complessa che, pur in attesa della definitiva approvazione dei nuovi regolamenti comunitari, è già stata avviata e che - attraverso percorsi di Analisi di contesto, Valutazione ex ante, Valutazione Ambientale Strategica e specifici percorsi di partecipazione della collettività regionale - porterà alla definitiva redazione del nuovo Programma regionale per lo Sviluppo Rurale che, se non ci saranno particolari problemi sul fronte nazionale e su quello comunitario sarà definito dalla Regione nei primi mesi del 2014 e approvato dalla Commissione europea entro i successivi sei mesi.

Si pone pertanto il problema di individuare un **set di misure compatibili** sia con la vecchia che con la nuova programmazione che possano essere avviate o confermate dalla Giunta Regionale, anche nelle more dell'approvazione del nuovo PSR. Si tratta di una scelta indispensabile per alcune misure a superficie, ad esempio quelle agroambientali, ma anche per le misure strutturali in particolare quelle per il sostegno dell'innovazione e degli investimenti aziendali. L'obiettivo è evitare, per quanto possibile, interruzioni nelle misure rivolte al sostegno di investimenti ed attività relative alla sostenibilità ambientale soprattutto in questa fase caratterizzata da andamenti ancora depressivi del ciclo economico. Ma sostenere i progetti di innovazione della filiera agroalimentare dell'Umbria è fondamentale non solo come misura anticiclica, ma soprattutto perché le imprese possano essere pronte quando finalmente ci sarà una significativa ripresa dell'economia.

Per quanto riguarda la chiusura del ciclo di programmazione 2007- 2013, nel corso del 2014 si continuerà a lavorare, anche in relazione ai risultati conseguiti per massimizzare i pagamenti relativi alle misure a superficie, prime fra tutte agroambiente e indennità compensativa, in maniera da ridurre il target di spesa per il 2015 e quindi completare più facilmente l'utilizzazione delle risorse.

Per il conseguimento di tale risultato occorre **accelerare le procedure di spesa**, completare il cofinanziamento regionale del PSR nelle prossime due annualità, adottare una specifica strategia di chiusura del programma anche provvedendo ad aggiustamenti delle allocazioni finanziarie tra le Misure da sottoporre all'approvazione del Comitato di Sorveglianza e della Commissione Europea

L'avvio della nuova fase di programmazione comunitaria influirà anche sulle **politiche regionali in materia di foreste** che peraltro dovranno inserirsi nel quadro della rinnovata Strategia forestale dell'Unione europea, resa nota a settembre 2013, e delle linee di intervento già definite dalla Regione nel Piano Forestale 2008-2017. Un quadro articolato che però definisce con chiarezza le priorità che la Regione perseguirà:

- l'adeguato bilanciamento delle diverse funzioni delle foreste, rispondendo alle richieste di servizi della società e garantendo al contempo l'integrità degli ecosistemi forestali;
- la competitività della pluralità di prodotti ricavabili dai boschi al fine di contribuire positivamente all'ulteriore sviluppo della "green economy";
- l'ottimizzazione del contributo delle foreste e del settore forestale allo sviluppo rurale, alla crescita ed alla creazione di posti di lavoro.

Per le **politiche faunistiche**, nel corso del 2014 occorrerà lavorare in maniera più significativa sui danni causati dalla fauna selvatica. In tal senso è in corso un approfondimento tecnico per definire misure che prevengano questi eventi e ne limitino l'impatto. Nel corso del 2014, verrà anche modificato il Regolamento regionale in materia di prelievo venatorio della specie cinghiale.

Nel 2014 troverà attuazione il Progetto Life Stride Bio/IT/072 recentemente approvato dalla Commissione Europea il cui scopo è individuare strumenti e buone pratiche in grado di contenere il numero degli incidenti stradali tra autoveicoli e fauna selvatica. Sarà realizzato un geodatabase degli incidenti e sarà svolta una campagna specifica di comunicazione volta alla drastica riduzione degli incidenti e o dei danni conseguenti, da integrare con la complessiva attività di "costruzione" del Centro regionale per la sicurezza stradale (Crums), che dovrà rendere sistematica la rilevazione dei dati sulla mobilità regionale.

Dal punto di vista normativo, nel corso del 2014 verrà definita la riforma della L.R. 14/94 - *Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio* e del relativo Regolamento di attuazione intervenendo sulla disciplina degli Ambiti Territoriali di Caccia semplificarne gli organi e contenerne i costi.

Dal punto di vista normativo e istituzionale sono quattro gli obiettivi da perseguire nel 2014: predisporre il Testo Unico in materia di agricoltura – anche in coerenza con le nuove normative comunitarie in materia che saranno disponibili nel corso dell'anno; portare a compimento il processo di riforma della normativa regionale in materia di agriturismo e di biodiversità, accelerare il processo di messa a regime delle attività dell'Agenzia Forestale e definire i processi di liquidazione delle Comunità Montane.

2.2.2 Politiche per il rafforzamento del capitale umano regionale

Non c'è possibilità di costruire un nuovo modello economico basato sulla specializzazione intelligente, sulle nuove tecnologie, sull'innovazione senza un **forte investimento sul capitale umano**. Che le politiche per l'istruzione di base come di quelle per l'alta formazione siano centrali per il futuro di un territorio è ormai un concetto chiaro per chiunque si occupi di recessione, di percorsi per l'uscita dalla crisi economica, di futuri modelli di sviluppo. Quello che ancora manca in Italia è un'idea di **scuola del futuro** - capace di affrontare i profondi mutamenti sociali, culturali, economici di questi anni - da cui discendano coerentemente le politiche e la spesa in istruzione da concentrare su obiettivi, temi e azioni chiari, raggiungibili e condivisi.

Politiche per l'Istruzione

Una sfida per il paese, ma anche per le politiche regionali chiamate, anche in questo campo, a fare delle scelte, a partire dagli **interventi per l'istruzione**, utilizzando le risorse disponibili - per la prima volta nel periodo 2014-2020 l'Umbria potrà impiegare risorse comunitarie in questo settore - scegliendo di **concentrarle su poche priorità** da inquadrare in un progetto di medio termine per la scuola dell'Umbria.

Tenendo conto di alcune peculiarità del sistema di istruzione regionale messe in evidenza anche dal Quadro strategico regionale: l'alta presenza di studenti stranieri, le performance degli studenti delle scuole secondarie umbre, mediamente buone, ma molto differenti a seconda del tipo di istituto frequentato e con risultati inferiori alla media nazionale per gli istituti professionali e per l'istruzione professionale. C'è poi un ulteriore aspetto che i dati mostrano come sempre più rilevante: il costante incremento del numero di alunni diversamente abili, soprattutto nelle scuole primarie e secondarie.

Alla luce di tutto ciò, la Regione ha definito la cornice programmatica in cui incardinare le azioni da mettere in campo nel prossimo futuro attraverso il nuovo **Piano triennale per l'istruzione** per la cui attuazione, nel 2014, verrà approvato il primo Piano annuale. Esso si concentrerà innanzitutto sulla **qualità dell'istruzione**, con particolare attenzione agli interventi che incidano sul percorso scolastico degli alunni stranieri - di prima e di seconda generazione - che, è bene ricordarlo, rappresentano una quota importante degli **umbri di domani**. A questi interventi concorreranno anche le risorse finanziarie e i progetti sviluppati nell'ambito delle politiche più strettamente correlate all'immigrazione.

Un'attenzione particolare verrà inoltre posta all'integrazione degli alunni con disabilità, nonché alle azioni di supporto per gli studenti con disturbi specifici dell'apprendimento (Dsa), in costante aumento.

Nell'ottica della qualità dell'istruzione, gli interventi per l'**integrazione dell'offerta formativa** delle scuole, saranno indirizzati a sostenere **poche ma significative** attività che diano luogo ad un più incisivo arricchimento dell'offerta scolastica curricolare.

Un ruolo significativo in questo "percorso di qualità" sarà riservato all'integrazione tra politiche per l'istruzione e politiche relative all'**agenda digitale**. Nel corso del 2014, infatti, saranno **conclusi gli interventi** previsti dall'Accordo operativo con il

MIUR e l'Ufficio Scolastico Regionale che, nell'ambito del Piano Nazionale Scuola Digitale, ha garantito un finanziamento di 500 mila euro per la realizzazione di opere infrastrutturali utili a superare il *digital divide* degli edifici scolastici.

Ovviamente non c'è strumentazione informatica che, di per sé, possa avere impatto sulla qualità della didattica senza la **cooperazione del mondo della scuola**. Serve, anche in questo caso, un cambio di passo, la disponibilità ad innovare non solo gli strumenti, ma anche l'organizzazione, la metodologia e la didattica. In questo senso, anche nell'ambito delle azioni che potranno essere messe in campo con la prossima programmazione comunitaria 2014-2020, per massimizzare l'efficacia degli interventi di digitalizzazione delle scuole, potrebbe essere opportuno privilegiare quelle realtà che effettivamente si dimostrino disponibili a questo cambiamento, nella consapevolezza che le esperienze significative di pochi possono rappresentare un traino anche per chi fa più fatica ad intraprendere veri percorsi di innovazione.

È coerente con l'idea di "qualità" dell'istruzione l'investimento per la "qualità" degli edifici scolastici, un versante su cui il nostro Paese accusa ritardi e criticità, anche per il venir meno negli ultimi anni di importanti risorse nazionali. A tal fine, con un'apposita linea dedicata nella programmazione delle risorse del Fesr 2014-2020, verranno realizzati **interventi di riqualificazione degli edifici scolastici** volti al miglioramento della sicurezza, all'efficientamento energetico e alla fruibilità degli ambienti scolastici.

La **qualità** del sistema di istruzione va coniugata con la sua **equità**, cioè con la possibilità di offrire a tutti le stesse opportunità di apprendimento senza trascurare il tema della valorizzazione del merito e delle eccellenze. Il sistema scolastico non può permettersi di perdere nessuno, deve saper valorizzare le abilità di tutti a vantaggio dei singoli e dell'intera comunità regionale, lavorando su più fronti, a partire dal fenomeno della dispersione scolastica che in Umbria è meno rilevante che altrove, ma che mostra significativi segnali di potenziale peggioramento. Per questo occorre un intervento significativo sul **sistema di formazione professionale in obbligo**, i percorsi dedicati ai ragazzi che intendono assolvere l'obbligo di istruzione attraverso percorsi triennali che assicurano qualifiche professionali regionali riconosciute. L'obiettivo a cui lavorare è quello di **sistematizzare questi percorsi** e di **innalzarne la qualità**, offrendo una risposta adeguata a chi rischia di abbandonare prematuramente gli studi e assicurando una migliore preparazione per entrare più rapidamente nel mercato del lavoro. Nel corso del 2014 verrà approvata la **nuova legge regionale sul sistema di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP)** che definisce il modello regionale di attuazione del sistema di IeFP, prevedendo:

- un 1° anno di frequenza presso un Istituto Professionale in regime di sussidiarietà, in integrazione con le Agenzie formative, fortemente orientato ad acquisire competenze tecnico-professionali coerenti con la qualifica da conseguire
- un 2° e un 3° anno o nel canale dell'Istruzione - presso gli Istituti Professionali di Stato con la possibilità di conseguire una qualifica al termine del 3° anno in regime di sussidiarietà - o nel canale della formazione professionale - presso le Agenzie formative accreditate per il conseguimento di una qualifica al termine del 3° anno.

Tale sistema entrerà a regime nel 2014 e, una volta definiti a livello nazionale i previsti Accordi Stato-Regioni sulla regolazione dei passaggi tra i sistemi

dell'istruzione e della formazione e sullo svolgimento degli esami di qualifica in sussidiarietà, la Regione adotterà le specifiche modalità attuative che consentiranno la realizzazione di percorsi più strutturati e consolidati. I percorsi triennali verranno finanziati con fondi stanziati annualmente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, del PAR FSC e del Fondo Sociale Europeo.

Se è essenziale lavorare sull'istruzione di base e sulla lotta alla dispersione scolastica, è decisivo – anche per favorire il passaggio tra mondo della scuola e mondo del lavoro – investire sull'alta formazione e in particolare, sulla formazione tecnica superiore: i percorsi di specializzazione post-diploma.

Nel corso del 2014 verrà garantita la continuità dell'Istituto Tecnico Superiore (ITS) già operativo a Perugia, l'ITS **Nuove Tecnologie per il made in Italy** articolato negli ambiti *Sistema meccanica* (3^a e 4^a biennio), *Sistema casa*, *Sistema moda* e *Sistema agro-alimentare*.

È inoltre prevista la costituzione in provincia di Terni di una nuova fondazione ITS **Nuove tecnologie della vita** - Ambito *Biotecnologie industriali e ambientali*, che si occupa di formazione in ricerca e sviluppo nei comparti chimico, alimentare, ambientale e dei biomateriali. La Regione assicurerà il sostegno economico a tali percorsi attraverso le risorse del Par FSC.

Nel corso del 2014 verrà inoltre valutata la possibilità di costituire una ulteriore nuova Fondazione ITS **Area Tecnologie innovative per i beni e le attività culturali-turismo** – Ambito *Turismo*.

La Regione, dunque, sta lavorando ad un progetto complessivo sulla scuola che cerca di tenere insieme l'istruzione di base e l'alta formazione, l'innovazione tecnologica, la qualità e l'equità del sistema nel suo complesso. Si tratta di un progetto di medio periodo su cui pesano le incertezze del quadro normativo-programmatico nazionale, la mancata risoluzione di alcune questioni di fondo, a partire dal ruolo e dalle competenze dei diversi livelli istituzionali. C'è poi la questione delle risorse finanziarie e dei persistenti margini di incertezza sull'effettivo ruolo delle Regioni nella programmazione e nell'utilizzo per gli interventi in istruzione delle risorse della prossima programmazione comunitaria 2014-2020. Se, come sembra, una parte consistente delle risorse del Fondo sociale europeo disponibili per queste politiche saranno concentrate in un Programma Operativo Nazionale (PON Istruzione), l'Umbria – come le altre Regioni - avrà margini di operatività ridotti e i benefici che potrà trarre dalle politiche nazionali appaiono molto incerti perché non necessariamente le priorità definite a livello nazionale saranno coerenti con le peculiarità della scuola umbra e con il programma di interventi e le priorità individuati dall'Umbria.

Rientra nel tema delle politiche per il capitale umano, anche il **diritto allo studio universitario**. Nel corso del 2014 la Regione lavorerà alla redazione di linee guida ed orientamenti che indirizzino la definizione da parte dell'A.Di.S.U. del proprio **Piano operativo** che dovranno avere a riferimento il nuovo quadro normativo nazionale sul diritto allo studio universitario. In realtà al momento non sono state affrontate questioni centrali come la completa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, la definizione degli importi delle borse di studio, i criteri e le modalità di riparto del Fondo integrativo e i requisiti di eleggibilità per l'accesso ai benefici.

Una situazione di incertezza a livello nazionale che, per adesso, rende difficile definire un quadro coerente a livello regionale. In ogni caso, nel corso del 2014, in accordo con la Commissione di controllo degli studenti, verrà valutata la possibilità dell'**introduzione delle fasce di reddito** per la determinazione della **specifica tasa regionale**.

**Politiche attive
per il lavoro:
la nuova
programmazione
2014-2020...**

Se le politiche per il capitale umano e le politiche attive per il lavoro non si coordinano tra di loro e, a loro volta, non risultano coerenti con le azioni intraprese per lo sviluppo economico di un territorio, il si amplifica il **rischio di mismatch - cioè di asimmetrie - tra domanda e offerta di lavoro** e tra formazione che gli studenti ricevono dal sistema di istruzione ed effettivi fabbisogni delle imprese. Il risultato di queste asimmetrie è spesso il sottoutilizzo nelle imprese di capitale umano con alta formazione o la scelta dei giovani più preparati di cercare altrove opportunità più coerenti con la loro formazione. Uno spreco di talenti, ma anche di risorse investite in formazione, che non possiamo più permetterci.

L'impostazione e l'avvio alla **nuova programmazione 2014-2020 del Fondo Sociale Europeo (FSE)** rappresenta in questo senso un importante banco di prova, nel quale si dovrà anche tener conto delle novità regolamentari e degli orientamenti emersi nella definizione dei programmi che risultano in **significativa discontinuità** rispetto al quadro consolidato dell'uso dei Fondi. Oltre al forte orientamento all'**integrazione fra i singoli Fondi** e, all'interno del FSE, fra obiettivi tematici e priorità.

Non si tratta di agire solo in termini di integrazione di risorse finanziarie, ma anche di una reale innovazione delle modalità d'uso del FSE, evitando l'eccessiva frammentazione degli interventi e favorendo lo spostamento dalla tradizionale concentrazione sulle modalità formali di apprendimento ad una **più articolata visione delle forme di apprendimento**. L'obiettivo è puntare su un maggior ricorso alla formazione in alternanza, su *work experiences*, sulla costruzione di riferimenti professionali e formativi certificabili e riconoscibili nel contesto europeo e internazionale. La chiave della nuova programmazione del FSE sarà il passaggio da una **politica "della formazione" ad una "dell'apprendimento"**, allargando il novero delle azioni di politica attiva e scegliendo la via di avviarne un processo evolutivo attraverso l'integrazione tra i classici percorsi formativi d'aula con azioni di apprendimento nel luogo di lavoro.

Gli interventi che verranno messi in campo, anche in rapporto all'evoluzione del quadro normativo nazionale, riguarderanno in particolare:

- la necessità di sviluppare **stretti collegamenti tra politiche per il lavoro e ambito della ricerca e innovazione**, con interventi volti:
 - al rafforzamento della qualificazione delle **risorse umane e delle competenze manageriali**, tramite azioni di sviluppo del capitale umano (interventi e tirocini formativi); incentivi all'assunzione di ricercatori e lavoratori con qualifiche elevate anche mediante il finanziamento di aiuti individuali per la realizzazione di progetti di ricerca; potenziamento dell'istruzione tecnica e professionale; borse e tirocini all'estero, interventi tutti finalizzati alla circolazione di competenze, capacità, ricercatori;
 - al **potenziamento dell'istruzione post-secondaria** (università, inclusi i dottorati, ITS), la mobilità transnazionale di supporto alla R&S ed alla creazione di reti di impresa, l'uso innovativo delle ICT, l'evoluzione professionale degli occupati nei settori/contesti interessati dall'innovazione di prodotto e processo;
- l'esigenza di sviluppare azioni di sostegno specifico all'inserimento/re-inserimento lavorativo di disoccupati e inoccupati con riguardo particolare alle **fasce più deboli e maggiormente colpite dalla crisi** (giovani, donne, lavoratori *over 40*), attraverso strumenti orientati a nuove assunzioni, quali apprendistato, tirocini e strumenti orientati a stabilizzare i lavoratori precari (ad esempio, bonus finalizzati all'assunzione), programmi di mobilità professionale, azioni

per il sostegno ai processi di crisi e alle ristrutturazioni aziendali e azioni volte alla creazione di *spin-off* e *start-up*, ricorso mirato al microcredito;

- l'ulteriore miglioramento, in continuità con l'attuale fase di programmazione, della **conoscenza** e delle **informazioni sul mercato del lavoro regionale**, sia mediante una più puntuale raccolta ed elaborazione dei fabbisogni occupazionali in relazione ai diversi ambiti professionali, sia attraverso un maggiore raccordo e scambio tra sistema delle imprese e sistema formativo, per favorire la coerenza tra domanda e offerta di lavoro;
- la riorganizzazione **dei servizi al lavoro** alla luce di nuovi fabbisogni e di una mutata e più articolata utenza quale conseguenza dell'attuale fase di crisi, rafforzandone **la struttura operativa**, riqualificando le competenze degli operatori e gli strumenti per l'erogazione dei servizi.
- **l'implementazione dei LEP** (Livelli Essenziali delle Prestazioni), anche attraverso lo sviluppo del sistema regionale degli standard professionali, formativi e di certificazione e l'evoluzione dell'attuale catalogo dell'offerta formativa in catalogo dell'offerta di apprendimento, aperto anche all'esercizio della mobilità transnazionale.

La riorganizzazione dei servizi al lavoro è essenziale per l'attuazione a livello regionale del Programma comunitario **Garanzia per i giovani (Youth Guarantee)**. Esso prevede che i giovani con meno di 25 anni - o 30 qualora si tratti di laureati - entro 4 mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale ricevano - da tali servizi - un'offerta per un lavoro qualitativamente valido, il proseguimento degli studi, un contratto di apprendistato o tirocinio, oppure un'altra misura di formazione. Alle Regioni compete la definizione di un Piano attuativo che individui le modalità operative, le politiche da attuare, il modello organizzativo di coordinamento, le eventuali risorse aggiuntive mobilitate.

Accanto a queste azioni di portata temporale più ampia, nel corso del 2014, la Regione - insieme alla linea di intervento relativa agli **ammortizzatori sociali** - porterà a compimento le azioni ed attività che, in continuità con la programmazione già definita nei Programmi annuali a sostegno del lavoro, intendono contribuire ad aumentare **la qualità e la numerosità dei servizi destinati ai lavoratori e alle persone in cerca di lavoro**.

Per quanto riguarda gli **ammortizzatori sociali**, è opportuno sottolineare che nel corso del 2014 è prevista una modificazione della normativa nazionale, a partire dalle regole comuni relative ai limiti massimi e alle caratteristiche dei soggetti fruitori. Questa prospettiva si inserisce in un contesto come quello umbro in cui l'utilizzo attento delle risorse e dei modelli di autorizzazione ha consentito - soprattutto nel corso del 2013 che per l'incertezza sulle risorse finanziarie è stato un anno particolarmente critico - a disponibilità di gestire con cautela le procedure ed al tempo stesso ha assicurato a oggi un adeguato sostegno ai soggetti in posizione di relativa debolezza sul mercato del lavoro.

Per la programmazione già definita - interventi per oltre **37 milioni di euro**, di cui circa 22 destinati alle Province - la Regione concentrerà la propria attività sia su **azioni di sistema** relative ai servizi per lavoratori e persone in cerca di lavoro, sia su **misure specifiche** rivolte ai target che incontrano le maggiori difficoltà nel trovare e nel mantenere una occupazione, sia su **misure per accrescere il capitale umano** e formare quelle competenze richieste dai settori chiave per la ripresa e lo sviluppo dell'Umbria.

...e l'attuazione
della
programmazione
in corso

In parallelo, le Amministrazioni Provinciali assicureranno le agevolazioni per le assunzioni dei disabili e la formazione professionale degli apprendisti (circa 3,4 milioni di euro per il biennio 2013-2014), nonché le nuove misure formative dedicate ai percettori di ammortizzatori sociali in deroga.

Per quanto riguarda le **azioni di sistema**, le novità normative nazionali in materia di mercato del lavoro e di spesa della pubblica amministrazione non hanno consentito di dar corso a tutto quanto programmato nel Piano triennale per il lavoro; sarà necessario attendere la definizione complessiva dei provvedimenti connessi alla riforma del mercato del lavoro e della spending review e procedere ad un attento esame degli stessi al fine di valutarne gli **impatti sulla normativa regionale**, apportando fin da subito le modifiche che hanno un impatto immediato.

Un tema strettamente connesso anche con la **revisione degli standard di servizio dei Servizi per l'impiego**, su cui è iniziata una riflessione a livello nazionale sia per le novità introdotte dalla riforma Fornero che per quanto previsto dal DL 76/2013 – *Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile*. In tale ambito si procederà anche alla revisione delle procedure di iscrizione ai Centri per l'impiego ed al mantenimento dello stato di disoccupazione, così come alla disciplina dell'accreditamento ai fini dell'erogazione di servizi per il lavoro da parte di soggetti titolati. In attuazione del D.Lgs 167/2011, sarà inoltre predisposto un intervento normativo in materia di **apprendistato** che terrà conto dell'accordo siglato da Regione Umbria e Parti Sociali e delle linee guida sull'apprendistato professionalizzante in via di approvazione da parte della Conferenza Stato-Regioni.

Per quanto riguarda invece l'attuazione delle **misure specifiche** rivolte ai target che incontrano le maggiori difficoltà nel trovare e nel mantenere una occupazione e di quelle per accrescere il capitale umano, saranno destinati 4 milioni di euro per favorire l'**assunzione di lavoratori e lavoratrici con oltre 29 anni**, espulsi o a rischio di espulsione dal mercato del lavoro, attraverso contributi per l'assunzione a tempo indeterminato, con priorità a chi assume donne; si proseguirà a finanziare le **work experience** per laureati disoccupati, inoccupati per accrescere le loro possibilità di inserimento nel mondo del lavoro, nonché gli incentivi per chi assume chi ha beneficiato della work experience, anche nel caso in cui non sia stata la struttura ospitante. Inoltre, verranno previsti interventi formativi integrati a disoccupati e inoccupati per il **rafforzamento delle competenze nei settori strategici dell'economia regionale** (2,1 milioni di euro), con particolare rilievo alle azioni di orientamento, anche mediante l'uso guidato di strumenti quali il software "S.or.prendo"; verranno inoltre sostenuti **moduli professionalizzanti, borse di ricerca, master e dottorati**; progetti formativi di breve durata sulle tematiche dei principali festival umbri; esperienze lavorative di cassintegrati e soggetti in mobilità negli uffici giudiziari umbri.

Nell'ottica del sistema integrato Istruzione, Formazione e Lavoro – a metà tra le politiche per l'istruzione e le politiche per il lavoro - nel corso del 2014 proseguirà il percorso delle azioni già avviate nel biennio precedente, in particolare proseguendo l'implementazione del **sistema regionale degli standard professionali**, formativi, di attestazione e di certificazione in stretto collegamento con il percorso normativo nazionale in materia di mercato del lavoro ed arricchendo il **catalogo regionale dell'offerta formativa** con una sezione dedicata alla formazione in apprendistato e un'altra dedicata ai percorsi formativi integrati.

Inoltre, si continuerà a rafforzare i Sistemi informativi del lavoro e della formazione, con la creazione del portale "Lavoro per te", con cui il cittadino potrà avere un filo diretto con i Centri per l'impiego richiedendo attestazioni sul proprio status occupazionale, rendendo la Dichiarazione di immediata disponibilità, controllando le opportunità lavorative offerte dal territorio regionale e - mediante il collegamento con ClicLavoro ed Eures - dall'intero paese e dagli altri paesi comunitari. Anche le imprese potranno beneficiare di servizi che non si limitano al solo incontro tra domanda ed offerta di lavoro;

Infine, proseguirà la **rilevazione dei fabbisogni formativi e professionali** con specifici studi dell'Agenzia Umbria Ricerche - nell'ambito dell'Osservatorio sulla formazione - e dell'Università di Perugia e la messa a sistema di un apposito strumento on-line destinato alle imprese per la rilevazione dei fabbisogni in merito al personale già occupato e a quello che prevedono di assumerne sia per incrementare il loro organico sia per far fronte al turnover generazionale. Tale sistema, collegato agli strumenti elencati ai precedenti punti ed implementato nel portale *Lavoro per te*, fornirà importanti elementi per orientare l'offerta formativa e professionale.

2.2.3 Politiche verso una crescita più sostenibile

Il tema della **sostenibilità dello sviluppo**, troppo spesso affrontato solo in termini di politiche per l'ambiente, deve essere declinato in maniera più ampia nella consapevolezza che la sensibilità ambientalista - che pure è molto cresciuta in questi anni - non basta più. Serve - oggi - un salto in avanti in cui le politiche ambientali siano parte integrante, e per certi versi conseguenza, di una nuova strategia per lo sviluppo che veda nella green economy, nell'agenda digitale, nella specializzazione intelligente occasioni da cogliere per modernizzare finalmente il paese e, nello stesso tempo, per tutelare e valorizzare l'ambiente, naturale e artistico-culturale, che rappresentano una delle principali ricchezze dell'Italia e dell'Umbria. È un'occasione che non si può perdere: forse per la prima volta sviluppo e sostenibilità ambientale vanno di pari passo perché i settori in cui si intravedono maggiori prospettive di crescita, maggiori spazi per aumentare la produttività del lavoro, per occupare giovani altamente qualificati sono anche quelli che generano maggiore sostenibilità ambientale.

Serve dunque, anche in Umbria, superare la logica dell'approccio settoriale ed inquadrare queste politiche in una visione più ampia e allo stesso tempo concreta che superi la logica del "laboratorio" usata troppo spesso in questi anni. Una visione, dunque, non costruita a tavolino ma calata sulla realtà, che nasca dal territorio, ne rispetti le caratteristiche, tenga conto delle criticità e delle potenzialità puntando su azioni concrete come la riqualificazione energetica degli edifici esistenti, le analisi energetiche dei processi produttivi, la mobilità urbana - delle persone e delle merci - più sostenibile, la promozione del traffico su ferro, il riciclo e riuso dei rifiuti. Azioni che impattano sulla qualità dell'ambiente - e dunque sulla salute dei cittadini - migliorando la competitività e l'attrattività di un territorio.

A partire dalle **politiche per la riduzione dei gas serra** che vedono, nella dimensione locale, un fattore determinante visto che circa l'80% delle emissioni sono riconducibili ad attività svolte in ambito urbano.

In questo settore, nel corso del 2014, verrà definito il quadro normativo-programmatico in materia di politiche energetiche regionali. Verranno infatti appro-

Politiche
per l'efficienza
energetica

vate la **Strategia Energetica Regionale (SEAR)** e proposto il **disegno di legge regionale in materia di efficienza energetica**.

Punto di partenza della Strategia è ricondurre l'azione regionale all'attuale impostazione comunitaria in materia di politiche energetiche ormai del tutto spostata dall'iniziale ed esclusivo contesto economico-produttivo a quello più marcatamente ambientale - intercettando sempre di più altri settori quali trasporti, edilizia, agricoltura, terziario - e, in secondo luogo, spingere sui temi dell'efficienza e del risparmio energetico, come pure sui temi della produzione e distribuzione "intelligente" dell'energia.

La Strategia regionale individua, quindi, quattro obiettivi fondamentali: incremento delle fonti energetiche rinnovabili, incremento dell'efficienza energetica, concorso allo sviluppo di una filiera industriale dell'energia, miglioramento della governance. Prioritario è l'obiettivo generale della riduzione dei consumi da conseguire attraverso azioni dirette ai diversi settori energivori con particolare riferimento all'edilizia, che da sola rappresenta il 40% dei consumi, e ad un uso razionale e consapevole dell'energia, con particolare riferimento alle fonti di produzione. Per quanto riguarda l'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili, si farà leva su tutte le fonti possibili con particolare riguardo agli impianti in cogenerazione - anche considerando la necessità di uno sviluppo dell'energia termica rinnovabile - con impianti di piccola taglia e distribuiti.

L'approvazione della Sear sarà accompagnata da un **percorso di partecipazione e coinvolgimento della comunità regionale** finalizzato alla condivisione delle scelte, al miglioramento delle conoscenze tecnico-scientifiche e all'incremento dell'accettabilità sociale dei diversi interventi produttivi nei diversi territori.

Un contributo fondamentale al raggiungimento degli obiettivi individuati dalla Sear verrà dal disegno di legge regionale sul rendimento energetico degli edifici che stabilirà azioni per un avvicinamento progressivo all'obiettivo 2020 di **"edifici a energia quasi zero"**, interventi di semplificazione amministrativa per le certificazioni energetiche - puntando su modalità di compilazione e presentazione on-line già in corso di realizzazione -, ed introdurrà uno specifico regime di controlli e sanzioni.

Dal punto di vista degli interventi, si lavorerà alla attuazione delle misure programmate nell'ambito dell'Asse III del Fesr 2007-2013 - *Efficienza energetica e sviluppo di rinnovabili* - e prenderanno avvio i primi interventi in materia di Energia previsti dal nuovo Fesr 2014-2020. Prioritariamente, in coerenza con le previsioni della Strategia Energetica Regionale, nel corso dell'anno verranno finanziate azioni di efficientamento degli edifici pubblici esistenti (coibentazione dell'involucro, sostituzione di impianti di riscaldamento), micro-reti di teleriscaldamento connesse ad impianti di cogenerazione alimentati da impianti a biomassa o biogas.

L'efficacia delle azioni per la riduzione dell'utilizzo di energia derivante da fonti fossili passa anche per l'**incremento della sensibilità dei cittadini** su questo tema. Molti dei provvedimenti in materia di risparmio energetico, infatti, toccano direttamente i comportamenti ed è necessario spiegarne le motivazioni, illustrarne l'impatto positivo sulla collettività, consolidare una sensibilità per la verità già molto diffusa. Per queste ragioni, anche nel corso del 2014, verrà messa in campo un'**azione di comunicazione** sui temi dell'uso razionale e consapevole per la riduzione dei consumi finali dell'energia. Tale campagna, prosecuzione di quella svolta nel 2013 per la sensibilizzazione sulla produzione da energia da fonte rinnovabile, sarà indirizzata a cittadini-consumatori di ogni età, associazioni ed istituzioni e

avrà l'obiettivo di far comprendere come, adottando comportamenti virtuosi rispetto ai consumi energetici, si possa risparmiare, migliorare la qualità della propria salute, contribuire a contrastare i cambiamenti climatici.

La Strategia Energetica Regionale verrà redatta in coerenza con il nuovo **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. In particolare, nel corso del 2014 verrà approvato il nuovo **Piano regionale per la qualità dell'aria** e verranno attuate le prime misure di intervento con priorità per i **progetti in materia di mobilità**, da individuare in coerenza appunto con le previsioni del Piano regionale dei Trasporti.

Nel corso dell'anno, inoltre, troverà applicazione il Progetto - attuativo del Protocollo di intesa sottoscritto con Enel ed al quale hanno aderito 13 Comuni umbri - per favorire la **diffusione della mobilità elettrica**. In particolare verranno realizzate, secondo un adeguato piano di distribuzione, infrastrutture di ricarica per veicoli elettrici.

Quando si parla di mobilità si parla, inevitabilmente, di **trasporto pubblico locale** che, se ben organizzato, rappresenta uno dei fattori determinanti nelle politiche per la riduzione dell'inquinamento atmosferico. Allo stesso tempo, servizi di trasporto di qualità impattano in maniera significativa sulla qualità della vita dei cittadini, sulla vivibilità e sull'attrattività di un territorio, a partire dalle aree urbane.

Dal punto di vista programmatico, il 2014 sarà un anno molto significativo con l'approvazione del **Piano regionale dei Trasporti**. Contestualmente, le Province - sulla base delle indicazioni programmatiche del Piano regionale, definiranno il **Piano unico di bacino** con l'individuazione concreta dei servizi di trasporto che nei diversi territori verranno assicurati. Questo "pacchetto" sarà oggetto della **gara per l'affidamento dei servizi** a cui si lavorerà nel corso del 2014 e che verrà espletata all'inizio dell'anno successivo. Nel contempo, sarà definito il nuovo assetto della nuova società Umbria TPL e Mobilità Esercizio s.r.l. con la conclusione della procedura di gara per la cessione da parte di Umbria TPL e Mobilità S.p.A. di una partecipazione societaria e la scelta di un partner industriale in vista della procedura di affidamento dei predetti servizi.

È evidente che si tratta di un percorso molto complesso, ma vitale, per il trasporto pubblico regionale che dovrà essere in grado di **affrontare due sfide** molto delicate: superare la fase di grave sofferenza - soprattutto finanziaria - che caratterizza questo settore da più di un anno e riuscire a centrare i target di efficienza ed efficacia fissati a livello nazionale.

A partire dal 2014, infatti, sarà possibile **accedere alla componente variabile** del finanziamento nazionale del sistema di trasporto pubblico locale, solo raggiungendo progressivamente determinati obiettivi in termini di **fattore di carico** - e cioè dell'effettivo utilizzo, in termini di passeggeri, dei servizi di trasporto messi a disposizione - e di **rapporto tra ricavi** generati dai servizi **e costi** sostenuti per la loro erogazione. Una partita molto complicata per l'Umbria che si caratterizza per una domanda di trasporto medio che, in termini assoluti, è piuttosto modesta e per la quale la **definizione di un'offerta di servizi "incentivante" all'uso del mezzo pubblico** diventa determinante.

Il trasporto pubblico locale

La gestione efficiente del sistema rifiuti

Se è vero che le politiche energetiche risultano determinanti tanto per l'abbattimento delle emissioni inquinanti, quanto per la minimizzazione della storica dipendenza energetica dell'Italia, è altrettanto vero che le politiche in materia di **gestione dei rifiuti**, non solo migliorano la qualità ambientale, ma rappresentano anche una risposta innovativa alla scarsità di materie prime che storicamente caratterizza l'economia del nostro paese. L'ottimizzazione delle **filiera per il recupero ed il riuso dei rifiuti** può aprire spazio al mercato delle "materie seconde", quelle cioè derivate dal riciclo dei rifiuti, che l'Italia – unica tra le grandi economie dell'Europa occidentale – continua ad importare.

Lavorare sulla raccolta differenziata e sulle tecnologie e modalità per il recupero ed il riuso dei materiali è dunque un'altra opportunità cui, in un momento come quello attuale, non si può rinunciare. La Regione sta raccogliendo questa sfida che punta con maggior decisione alla riduzione della produzione di rifiuti e all'ottimizzazione della chiusura del ciclo dei rifiuti spingendo in maniera più decisa sul riciclo/riuso.

In Umbria molto è stato fatto in materia di riduzione della produzione dei rifiuti e di incremento della raccolta differenziata, anche grazie ad una disponibilità dei cittadini a cambiare le proprie abitudini che in molti casi ha superato ogni aspettativa. È dunque possibile fare di più.

In coerenza con questa impostazione, nel corso del 2014 verrà approvato il **Programma per la riduzione dei rifiuti** che, attraverso un coinvolgimento pieno e diretto di tutti i soggetti interessati – in particolare no-profit - che già svolgono attività di raccolta e riuso di particolari categorie di rifiuto (apparecchiature elettriche ed elettroniche, arredi, indumenti, tappi,...), prevede l'avvio, anche in via sperimentale, di iniziative volte a creare "centri di preparazione al riutilizzo di rifiuti" o "centri di riparazione di prodotti" finalizzati alla re immissione degli stessi al consumo per una "seconda vita". Particolare attenzione sarà anche rivolta alla riduzione degli sprechi alimentari che generano impatti negativi ambientali ed economici, e sollevano rilevanti questioni etico-sociali. Saranno progettate ed avviate iniziative di riutilizzo, di educazione e sensibilizzazione dei consumatori, ma anche di definizione di accordi tra i diversi soggetti protagonisti della filiera agroalimentare per una programmazione più corretta dell'offerta alimentare.

Verrà inoltre potenziata l'**impiantistica regionale** a valle della raccolta differenziata **per la chiusura del ciclo dei rifiuti** con la realizzazione di tre bio-digestori a Belladanza, Casone e Pietramelina che consentiranno la massimizzazione del recupero energetico e della frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata. È evidente che questa azione deve andare di pari passo con l'incremento della **raccolta differenziata** e, per questa ragione, proseguiranno le azioni messe in campo nell'ultimo triennio con l'obiettivo di raggiungere, entro il 2015, il traguardo del 65%. Proseguiranno le azioni di sensibilizzazione e comunicazione e quelle di incentivazione dei Comuni più popolosi aggiungendo una ulteriore annualità al **Piano triennale straordinario di finanziamento per la riorganizzazione del servizio** la cui attuazione è stata determinante per il raggiungimento della quota 50% di RD, con un aumento medio annuale di sette punti percentuali.

La tutela delle acque

Anche le **politiche in materia di tutela delle acque**, accanto ai consueti temi del progressivo miglioramento della qualità, riserveranno una grande attenzione alle questioni del risparmio e dell'efficienza, in una logica di integrazione e coerenza con quanto già detto per le politiche di efficienza energetica.

In tal senso, nell'ambito della nuova programmazione comunitaria 2014-2020, dovrà essere prevista una linea di finanziamento per **interventi di ammoderna-**

mento dei depuratori esistenti, finalizzata all'introduzione di tecnologie che consentano il riutilizzo delle acque depurate e riducano il consumo energetico degli impianti stessi, particolarmente energivori.

Dal punto di vista infrastrutturale, invece, il 2014 si caratterizzerà per l'avanzamento dei lavori per la realizzazione di opere per l'approvvigionamento idrico e per la raccolta e il trattamento delle acque reflue su agglomerati con più di 2000 abitanti equivalenti, finanziate per oltre 36 milioni di euro con risorse del bilancio regionale e del fondo FSC. I lavori riguardano il sistema acquedottistico Ternano-Amerino e il raddoppio dell'acquedotto Argentina e, per il settore acque reflue, 33 progetti in diversi centri tra cui Spello-Foligno, Marsciano, frazioni di Perugia, S.Giustino, Gubbio, Trevi, Città della Pieve, Deruta-Torgiano-Bettona, Norcia, Amelia, Piediluco, Castel Viscardo.

Nel corso del 2014, inoltre, verranno programmati interventi in agglomerati con meno di **2.000 abitanti equivalenti**, da finanziare con le risorse del prossimo periodo di programmazione.

Per quanto riguarda gli aspetti più strettamente programmatici, nel corso del 2014 la Regione dovrà lavorare all'aggiornamento del **Piano di Tutela delle acque**. Si tratta di un'attività necessaria ai fini della revisione dei Piani di gestione dei distretti idrografici dell'Appennino centrale da concludere, in conformità con la Direttiva Quadro sulle Acque 2000/60/CE, entro la fine del 2015. Alla base di tale aggiornamento vi è l'analisi sullo stato delle acque e sulle specifiche pressioni ambientali e la conseguente valutazione dell'efficacia delle misure fin qui messe in atto per il raggiungimento dell'obiettivo comunitario di stato qualitativo "buono", sia per quanto riguarda le acque superficiali che le sotterranee. È da questa attività di valutazione che deriva l'eventuale definizione di nuove misure o la modifica di quelle già contenute nel Piano di tutela delle acque.

Nel 2014, inoltre, proseguirà l'attività di adeguamento del piano di bacino alla Direttiva 2007/60/CE, la cosiddetta **Direttiva "Alluvioni"**, sia per rispettarne tempi obiettivi, sia – soprattutto – per rispondere all'esigenza di una mappatura del territorio per la conoscenza delle criticità del territorio regionale. Entro il 2015, infatti, dovranno essere definite le aree a pericolosità e a rischio di alluvione per la determinazione dei **Piani di gestione del rischio alluvione** che tengano conto delle misure strutturali e non strutturali finalizzate alle azioni di prevenzione, protezione e preparazione del territorio compreso nei diversi bacini idrografici e soggetto a rischio idraulico. Più in generale, le caratteristiche del territorio regionale e gli effetti dei cambiamenti climatici che con frequenza sempre maggiore producono anche in Umbria fenomeni atmosferici particolarmente intensi rendono le politiche per la **prevenzione dei rischi** sempre più rilevanti.

Dal punto di vista degli interventi, nel corso del 2014 proseguirà la **messa in sicurezza del territorio** nelle aree già individuate a maggior rischio e in quelle colpite dagli eventi alluvionali del novembre 2012. Nel complesso si tratta di interventi su frane, infrastrutture e reticolo idraulico per un totale di 34,8 milioni di euro. Per la **mitigazione del rischio idraulico**, verranno avviati interventi relativi al reticolo idraulico del Paglia, Chiani, Tevere e Nestore e, per la **mitigazione del rischio idrogeologico da frana**, verranno avviati i lavori di consolidamento nei Comuni di Alviano, Baschi, Fabro e Terni.

Prevenzione rischi
e sicurezza

Dal punto di vista normativo, nel corso del 2014 si interverrà sulla L.R. 65/78 - *Norme per l'esecuzione di opere di consolidamento abitati. Trasferimenti abitati e pronti interventi in caso di calamità pubbliche*, in modo da allinearla alla normativa nazionale in materia di difesa del suolo e mitigazione del rischio idrogeologico che in questi anni è molto cambiata, a partire dall'introduzione dei Piani di assetto Idrogeologico (PAI), del concetto di "bacino idrogeologico" e, dal punto di vista degli assetti organizzativi, da nuovi soggetti come le Autorità di bacino.

Le recenti novità normative sui **sistemi di allertamento idrogeologico ed idraulico**, ma anche gli effetti dei cambiamenti climatici in atto, richiedono specifiche iniziative per potenziare la capacità del "sistema regione" nel far fronte alle sfide connesse alla previsione, prevenzione e gestione dei rischi naturali. Nel corso del 2014 si lavorerà a:

- a) integrazione dei sistemi di monitoraggio disponibili per un controllo più efficace degli eventi calamitosi, potenziando la capacità di allertamento, monitoraggio strumentale, supporto alle attività di presidio territoriale;
- b) attivazione di sistemi e modalità di connessione e comunicazione tra i livelli "verticali" del sistema di allertamento e di Protezione Civile, con particolare riferimento al livello dei Comuni;
- c) predisposizione di un portale web unico per la Protezione Civile regionale dove integrare e rendere di semplice consultazione le allerte connesse ad ogni tipo di rischio, unificando l'informazione necessaria al cittadino e alle altre istituzioni, anche prevedendo l'utilizzo dei social network;

Per quanto riguarda infine il rischio sismico, la Regione sta attuando un'azione triennale utilizzando le risorse stanziare in attuazione della L. 77/08 relativa agli interventi per la **prevenzione del rischio sismico**: circa 25 milioni di euro per il triennio 2013-2015, di cui 9 per il 2014.

Si tratta di interventi di piccola e media dimensione che, insieme a quelli che verranno inseriti nel nuovo **Piano per le Opere pubbliche** avranno anche una funzione anticiclica nel settore delle costruzioni. Il nuovo Piano che, anche a questo fine si caratterizzerà per privilegiare piccole opere facilmente cantierabili, sarà destinato ai piccoli Comuni e privilegerà gli interventi di manutenzione straordinaria degli edifici pubblici esistenti, perseguendo due ulteriori finalità ad elevato impatto sull'ambiente: efficientamento energetico e, attraverso azioni che ne favoriscano il cambio di destinazione d'uso, non incrementare il volume del costruito e l'ulteriore consumo di suolo. Le risorse stanziare ammonteranno a 3 milioni di euro.

Anche nel settore dell'**edilizia scolastica** il 2014 sarà un anno importante, con l'attuazione, da parte degli Enti locali, degli interventi per la riduzione del rischio sismico nelle scuole finanziati per 3,9 milioni di euro con le Risorse del POR FESR 2007-2013. La Giunta regionale ha inoltre individuato ulteriori interventi - finanziati per 2,5 milioni di euro con le risorse stanziare dal D.L. 69/2013 *Decreto del Fare* - che verranno realizzati nel corso del 2014 e che si concentreranno sulla riqualificazione e messa in sicurezza delle istituzioni scolastiche statali.

Anche gli interventi previsti per il settore dei **beni culturali** avranno un impatto sull'economia regionale attraverso l'allestimento di cantieri edili e di restauro. Nel corso del 2014 verranno adottati, infatti, specifici programmi regionali - in raccordo con gli enti locali - per interventi di tutela e valorizzazione di beni strategici per la cultura e per l'economia del territorio.

Il tema dei lavori pubblici riconduce a quello della **sicurezza nei luoghi di lavoro**, ed in particolare dei cantieri. Nel corso del 2014, con riferimento al tema delle **cadute dall'alto**, verranno emanati tre importanti regolamenti attuativi che saranno riferiti all'edilizia, ma anche al settore agricolo e all'industria.

In una logica molto simile a quella scelta per gli altri settori di intervento, si lavorerà, nel corso del 2014, anche sulle infrastrutture stradali con l'emanazione di un **Piano straordinario per le manutenzioni**, da finanziarie con il recupero di somme del bilancio regionale anticipate per la realizzazione di grandi opere, di un nuovo **bando in favore dei Comuni** da finanziarie con le risorse e secondo le procedure stabilite dalla L.R. n. 46/97 - *Norme per la riqualificazione della rete di trasporto e viaria e nel territorio regionale*. Anche in questo caso verranno favoriti interventi di modeste dimensioni, che consentano miglioramenti diffusi della mobilità a livello locale e della sicurezza stradale.

Proprio in termini di politiche per la sicurezza stradale, nel corso del 2014 si avrà una prima sistematizzazione delle azioni messe in campo negli anni passati con l'implementazione operativa del **Centro regionale per la sicurezza stradale (Crums)**. In effetti, conclusa nel 2013 l'attività di aggiornamento del modello di trasporto regionale - con la rilevazione dei dati di traffico, della rete di trasporto regionale, dell'offerta di servizi di trasporto, dell'incidentalità - si passerà alla vera e propria "costruzione" del Crums che dovrà rendere sistematica la rilevazione dei dati sulla mobilità regionale - anche in integrazione con progetti specifici quali ad esempio quello relativo al geodatabase degli incidenti tra autoveicoli e fauna selvatica di cui si è detto in precedenza - che consentiranno una migliore pianificazione degli interventi sulle infrastrutture e i servizi per la mobilità, con una particolare attenzione al tema della sicurezza stradale.

Proprio da una più forte integrazione tra le politiche di trasporto e quelle relative alle infrastrutture può nascere un modello di mobilità delle persone e delle merci più efficiente e, soprattutto, più coerente con le caratteristiche del territorio regionale, con la struttura demografica e con quella degli insediamenti abitativi e produttivi. Oggi, più che nuove infrastrutture serve una **maggior attenzione ai nodi del sistema di mobilità regionale** che, a tutt'oggi, risultano spesso funzionalmente inadeguati. Invece, è nell'efficienza nei nodi, nella loro capacità di interconnettere reti diverse e diverse realtà territoriali che si gioca oggi la qualità della rete infrastrutturale.

In questa logica assumono un particolare rilievo i lavori per la realizzazione delle **tre piastre logistiche regionali** che costituiranno nodi fondamentali del trasporto merci in Umbria. Nel corso del 2014 saranno operativi i cantieri delle tre piastre logistiche programmate per l'Umbria: Terni - con la conclusione dei lavori del primo stralcio - Città di Castello e Foligno. Nel corso dell'anno, inoltre, sulla base del modello che verrà messo a punto in collaborazione con Sviluppumbria, verranno definite le modalità e le forme di gestione delle tre strutture, con particolare riferimento a quelle di Terni e Foligno che, per l'interconnessione con la rete ferroviaria nazionale, presentano - proprio dal punto di vista delle possibili forme e opportunità di gestione - una maggiore complessità.

Ancora nella logica del potenziamento dei nodi del trasporto regionale, nel corso del 2014 proseguiranno i lavori relativi al **Progetti Integrati Territoriali (PIT)** delle stazioni ferroviarie di Terni (6 milioni di euro) e di Perugia-Ponte San Giovanni (11 milioni di euro) Gli interventi in programma consentiranno l'ammodernamento strutturale e tecnologico di queste infrastrutture potenziandone la funzionalità, mi-

**Le infrastrutture
per la mobilità**

gliorandone l'accessibilità – collegamenti stradali, pedonali e parcheggi di interscambio - e favorendone una nuova centralità urbana.

Dal punto di vista delle grandi infrastrutture, il quadro definitivo relativo ai prossimi anni verrà individuato nell'ambito dell'**Aggiornamento dell'Intesa Quadro**, già in gran parte definita, che la Regione è in attesa di sottoscrivere con il Ministero delle Infrastrutture. Tra gli interventi principali vanno menzionati il **Nodo di Perugia** e la **E78**, da realizzare con la Regione Marche e la Regione Toscana attraverso la formula del contratto di disponibilità. Per quanto riguarda il Nodo di Perugia, la recente approvazione da parte del CIPE del progetto di riqualificazione della E45, è un'occasione per vedere l'accoglimento della richiesta della Regione di ricomprendere nell'intervento complessivo anche il tratto del Nodo di Perugia non ancora approvato – sostanzialmente il tratto da Madonna del Piano a Corciano – prevedendo anche la realizzazione di stralci funzionali o soluzioni anche parzialmente diverse dal progetto preliminare.

Il 2014 sarà un anno determinante anche per l'itinerario **Perugia – Ancona**, con il **completamento degli interventi** nei tratti Casacastalda-Valfabbrica, di competenza Anas, e Valfabbrica-Pianello di competenza di Quadrilatero SpA e la conclusione dei lavori sulla **SS 77 Val di Chienti** Foligno-Civitanova Marche.

Va detto che la funzionalità del tratto Casacastalda-Valfabbrica è condizionata dalla conclusione dei lavori sulla Valfabbrica-Pianello la cui realizzazione è in capo al contraente Generale Dirpa e all'affidatario Impresa spa, oggi in gestione commissariale. Sarà cura della Regione vigilare sull'andamento dei lavori, con l'obiettivo di garantire la possibilità di fruire quanto prima di questo importante collegamento.

Nel corso del 2014 la Regione avrà inoltre la diretta responsabilità della realizzazione di alcuni interventi di rilievo sulle **reti stradali e ferroviarie regionali**. Per la rete stradale verranno avviati i lavori di adeguamento della SP451 - tratto Spoleto-Bastardo, compresa la variante di Bastardo e verrà completata la progettazione esecutiva per l'adeguamento dell'ultimo tratto della Pievaiola con la sistemazione del tratto tra Fontignano e Capanne e di quello che da Capanne va verso Perugia. Per quanto riguarda le infrastrutture ferroviarie, nel corso del 2014 si lavorerà sulla rete regionale per completare il potenziamento delle tratte Terni-Cesi e Perugia Ponte San Giovanni-Perugia Sant'Anna. In entrambi i casi sarà Umbria Mobilità, concessionaria dell'infrastruttura, a gestire direttamente gli interventi con l'inizio dei lavori sulla Terni-Cesi e l'espletamento della gara d'appalto per il tratto Perugia Ponte San Giovanni-Perugia Sant'Anna.

2.2.4 Il welfare regionale per una crescita più inclusiva

La crisi economica impatta in maniera sempre più significativa sulla quotidianità delle persone e dopo sei anni di crisi gli indicatori macroeconomici della crisi – Pil, Pil pro-capite, produttività, export,... - hanno assunto una dimensione concreta, trasformandosi in fatica a trovare e a mantenere un lavoro, fatica a sostenere spese impreviste o anche a far fronte all'ordinario, fatica ad avere una casa.

Problemi che, come mostrano i più recenti dati sulla povertà, riguardano anche l'Umbria e che, dal punto di vista dei soggetti in difficoltà, ampliano la platea dei bisogni a cui il sistema di welfare è chiamato a rispondere. Perché alle tradizionali categorie "svantaggiate" degli anziani e delle persone non autosufficienti, si stanno progressivamente aggiungendo le famiglie, i giovani, i minori, gli immigrati.

Dunque cresce e si differenzia la domanda di welfare, mentre si riducono drasticamente le risorse disponibili e dunque si fa fatica a trovare risposte nuove.

Sono ormai indispensabili una rivisitazione del modello di welfare del nostro paese, eccessivamente sbilanciato sulle prestazioni monetarie e troppo penalizzante per le giovani generazioni, una definizione chiara delle competenze di ciascun livello istituzionale, l'introduzione anche nelle politiche di welfare dell'idea di innovazione – dei servizi, delle forme di erogazione degli stessi, delle modalità di organizzazione, fruizione e scelta nei diversi ambiti d'intervento dal sociale al sanitario, fino a scuola, casa e lavoro. Andrà potenziata la capacità di rispondere alla domanda complessa del disagio sociale, puntando sul consolidamento di una rete unitaria solidale, sulla flessibilità dell'intervento che privilegi la domiciliarità, sulla valutazione sistematica delle prestazioni in termini di efficienza ed efficacia sociale con il coinvolgimento del cittadino-utente.

La nuova
programmazione
per un nuovo
welfare

La nuova fase di programmazione comunitaria, che per la prima volta destina risorse all'inclusione sociale, è un'occasione importante per l'implementazione dei contenuti del Piano Sociale regionale, tenuto conto degli obiettivi tematici individuati dall'Unione Europea: combattere la povertà, rafforzare la capacità istituzionale, promuovere l'efficienza della pubblica amministrazione e l'inclusione sociale.

Nel complesso, nel corso del 2014, la Regione dovrà quindi **lavorare su due fronti**: quello di carattere normativo-programmatico e della definizione degli assetti, e quello relativo agli interventi diretti di welfare, per far fronte a vecchi bisogni e per trovare soluzioni innovative nel rispondere ai bisogni emergenti.

Per quanto riguarda il primo aspetto, nel corso del 2014 verrà definita la proposta per il **Nuovo Piano Sociale regionale**. Si tratta di un documento che dovrà, più che in passato, integrarsi con la programmazione sanitaria e per il quale sarà necessario un lavoro in parallelo che troverà nel **punto unico di accesso sanitario e sociale** (Unità di Valutazione Multidisciplinare - UMV) il necessario coordinamento della presa in carico dell'individuo, privilegiando lo spostamento degli interventi dalla residenzialità alla domiciliarità.

In coerenza con questo approccio, il nuovo Piano porrà dei punti fermi rispetto alle prestazioni sociali a cui ogni cittadino ha diritto attraverso la **definizione dei LEP** (livelli essenziali delle prestazioni), individuando – dunque - l'insieme dei servizi di natura sociale indispensabili e da offrire in maniera unitaria ed omogenea sul territorio. I livelli essenziali delle prestazioni saranno definiti ed assunti secondo una logica ed un percorso progressivo, con risorse finanziarie dedicate e vincolate, prevedendo soglie successive da conseguire in tempi certi e differenziate per aree con situazioni di partenza diverse.

Perché questo modello funzioni, è indispensabile un sistema capillare per il **monitoraggio della spesa e delle prestazioni erogate** che consenta di verificare l'efficacia della programmazione, l'equità del sistema, la natura e l'appropriatezza delle prestazioni erogate, il sistema dei costi. A queste finalità risponderà il S.I.So. (Sistema Informativo Sociale) che nel corso del 2014 diverrà operativo fornendo i primi flussi informativi che saranno anche uno strumento utile alla pianificazione degli enti locali.

Tra le azioni "di sistema" va certamente ricompresa la questione dell'**accreditamento**. Nel corso del 2014 verrà messo a regime il percorso sperimentale di accreditamento delle **strutture socio-educative per la prima infanzia**, delle **strutture per minori** e del **servizio di Assistenza Domiciliare In-**

tegrata (ADI). In particolare, nel corso dell'anno, sarà esecutivo il quadro regolamentare in materia di accreditamento ed erogazione dei servizi socio-sanitari che definirà in maniera dettagliata le tipologie di accreditamento, il relativo procedimento – con particolare riferimento alle verifiche di pre-audit, audit e post-audit, la composizione e le funzioni del nucleo di valutazione, le azioni di vigilanza, controllo e monitoraggio.

Si tratta di operazioni complesse e di impatto fortemente culturale che richiedono una forte collaborazione di tutti i soggetti coinvolti, a partire dai Comuni; in questo senso le operazioni di riordino istituzionale con la **piena operatività delle Unioni Speciali dei Comuni** e la riconferma delle Zone Sociali e dei Distretti Sanitari sono un passaggio essenziale che dovrà fortemente caratterizzare il 2014. Il mantenimento della coincidenza tra zona sociale e distretto sanitario garantirà, infatti, la funzione integrativa socio-sanitaria con la relativa presa in carico del cittadino-utente, attraverso progetti specifici e l'utilizzo della cartella sociale informatizzata.

Il **Piano sociale di zona**, che rappresenta il livello di pianificazione locale, assicurerà l'integrazione delle politiche di intervento attraverso la messa in rete dei soggetti istituzionali e sociali per consolidare il capitale sociale della comunità, l'analisi delle priorità per le diverse macroaree definite dal sistema regionale di programmazione sociale, la valutazione dell'intero percorso di programmazione al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi e l'utilizzo ottimale delle risorse disponibili.

In termini di assetti, infine, nel corso del 2014 verrà portato a termine il percorso legislativo di **riordino delle IPAB** (Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza) con l'avvio del processo di trasformazione di queste Istituzioni in soggetti (Aziende Pubbliche di Servizi alla persona - ASP o Fondazioni) che rappresentino una componente fondamentale della rete territoriale dei servizi sociali, socio-sanitari ed educativi.

La normativa, che riguarderà le 40 IPAB regionali, ne riconoscerà il ruolo nella costruzione di un welfare solidale e responsabile, puntando – anche in coerenza con il principio costituzionale della sussidiarietà – a mantenere, facendole evolvere, le esperienze che hanno saputo meglio interagire con i servizi della rete territoriale.

Dal punto di vista degli **interventi**, è evidente che molto di quello che si farà nel 2014 dipenderà dall'effettiva disponibilità di risorse finanziarie; in ogni caso le priorità di intervento per l'anno si incardineranno nelle linee di indirizzo definite dal nuovo Piano sociale concentrandosi sia su ambiti più "tradizionali" – infanzia, **famiglia** e non-autosufficienza– sia su temi relativamente "nuovi" come la **povertà** e l'invecchiamento attivo.

Nel corso del 2014 verrà approvato il primo **Piano regionale sulla povertà** per il quale sarà determinante lavorare sul coordinamento dei vari settori del welfare sia puntando sulla co-progettazione degli interventi, sia potenziando - nell'ambito dei Piani di zona le forme di integrazione e di confronto tra soggetti pubblici e terzo settore.

Per quanto riguarda le **famiglie**, nel corso del 2014 una attenzione particolare verrà riservata alle famiglie giovani, alle famiglie con bambini piccoli, alle famiglie con componenti non autosufficienti programmando **misure ed interventi specifici**.

In coerenza con la L.R. 13/10 – *Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia* - verrà definito un **Piano** che integri aspetti sociali, sanitari, aspetti connessi all'istruzione, lavoro, formazione, casa, infrastrutture e cultura e che soprattutto metta a sistema l'azione della Regione e quella degli Enti locali per individuare interventi concreti, coordinati e coerenti tra di loro che, ottimizzando le risorse

**Interventi
per le famiglie...**

se disponibili, intervengano su diversi aspetti della quotidianità delle famiglie umbre. L'obiettivo è quello di garantire interventi e servizi ispirati ai principi di solidarietà, sussidiarietà e reciprocità, valorizzando le reti presenti nella comunità locale e il coinvolgimento delle forze produttive.

Per quanto riguarda gli **interventi in favore dei minori** si ravvisa la necessità di consolidare la rete dei servizi territoriali esistenti - assistenza domiciliare, socio-educativa e servizi di cura - e di rafforzare gli interventi di tutela e protezione nei loro confronti attraverso il consolidamento della rete dei servizi integrati - territoriali, sanitari e giudiziari - di contrasto all'esclusione sociale. Nel corso del 2014, andranno consolidate le azioni avviate con il **progetto PIUMA** (Progetto Integrato Unità Multidisciplinare Abuso) attraverso l'adozione di specifici indirizzi regionali per l'attuazione di percorsi di contrasto all'abuso e al maltrattamento dei minori. Per attuare modelli innovativi in materia di allontanamento dei minori (ad esempio affidamento del nucleo familiare e mediazione educativa), secondo le linee di indirizzo sull'affido familiare e l'adozione recentemente adottata dalla Regione, verranno avviati i tavoli tecnici di coordinamento. Particolare attenzione sarà dedicata al supporto alla natalità e alla genitorialità anche attraverso la riqualificazione dei servizi socio-educativi territoriali.

Per quanto attiene la **non-autosufficienza**, un tema a cui la Regione dedicherà un'attenzione particolare anche nel corso del 2014, con il secondo **Piano regionale per la non autosufficienza** si tenderà al consolidamento degli assetti organizzativi e gestionali. Il progetto personalizzato e la valutazione multidisciplinare della persona non autosufficiente saranno gli strumenti utili a rafforzare gli interventi rivolti alla domiciliarità (assistenza domiciliare, servizi di prossimità) mentre il conforto alla famiglia o, più in generale, al caregiver potrà essere assicurato anche con i ricoveri di sollievo.

Per i minori non autosufficienti gli interventi prioritari saranno riferiti all'inclusione scolastica, socio-lavorativa ed ai servizi diurni.

Proprio la grande diffusione di situazioni di non-autosufficienza determina la forte presenza di **lavoratori immigrati**, sostanzialmente donne impiegate in lavori di cura e di assistenza. Situazioni molto diffuse che richiedono - in un'ottica di integrazione tra le politiche per il welfare e le politiche per l'immigrazione - il rafforzamento degli strumenti e degli interventi di formazione per la qualificazione delle persone impiegate in tali attività. Nel corso del 2014, verranno ulteriormente potenziati gli interventi finalizzati alla **formazione linguistica e all'orientamento civico**, essenziali per l'inclusione dei nuovi cittadini nella società, anche considerato che recenti modifiche legislative enfatizzano la necessità di tali abilità ai fini del regolare soggiorno nel nostro Paese. In questo contesto l'utilizzo delle risorse del **Fondo Europeo per l'Integrazione** può dare stabilità alle azioni e agli obiettivi già avviati in questi anni, nell'ambito del binomio legalità - integrazione che ha caratterizzato, in misura crescente, l'attività di raccordo Ministero dell'Interno/Regioni. La continuità dei finanziamenti europei rappresenta un elemento centrale di sostenibilità delle politiche migratorie regionali.

Per sostenere la partecipazione e l'autonomia delle persone immigrate che vivono e lavorano in Umbria, nel corso del 2014 si darà continuità ai progetti e programmi già avviati per promuovere l'integrazione lavorativa e la partecipazione alla vita del territorio attraverso la conoscenza delle istituzioni, dei servizi, delle realtà associative. Obiettivi per i quali sarà necessario il coinvolgimento della Consulta regionale

...per
l'immigrazione

umbra dell'immigrazione, organismo di partecipazione che esprime pareri, formula proposte e assumere iniziative sulle materie relative ad immigrazione e multiculturalismo.

Spesso parlando di non-autosufficienza, si fa riferimento alla popolazione anziana. Quello dell'**invecchiamento della popolazione** e del conseguente aumento delle fragilità è un tema forte per l'Umbria che va affrontato su più fronti integrando politiche di welfare, dell'abitare, della salute, dei servizi, ma anche promuovendo politiche per l'invecchiamento attivo che valorizzino il ruolo attivo dell'anziano nella società e – laddove possibile – ne facciano una risorsa per la collettività, in linea con gli indirizzi della programmazione regionale ed evitando i rischi di autoreferenzialità.

Il **tema dei giovani**, in Umbria, è stato più volte ripreso, sia in termini di riflessione politica che di strategie d'intervento operativo. A livello regionale ci sono molte esperienze positive nei diversi settori (politiche sociali, sanità, formazione, istruzione, politiche abitative, credito, politiche del lavoro, sport, servizio civile, cultura, ecc.) che vanno maggiormente consolidate ed integrate.

Per questo salto di qualità è necessario arrivare ad una specifica legge regionale e ad un Piano d'intervento di carattere regionale, che sarà realizzato anche in sinergia con l'attuazione a livello regionale del **Programma comunitario Garanzia per i giovani** (Youth Guarantee) di cui si è già trattato nel paragrafo dedicato al Capitale Umano.

Molto del lavoro di cura, in Umbria come in Italia, è ancora oggi in carico alle donne e questo – se da un lato si accentua con la crisi economica – dall'altro è anche frutto di una mentalità che fa fatica a cambiare e della difficoltà di un modello di welfare più concentrato sulle "dazioni" di denaro che sull'organizzazione dei servizi a rispondere in maniera efficace alle esigenze di una famiglia in cui anche la donna lavora. La Regione si interessa al tema delle **politiche di genere** a cui ha dato nuova centralità con l'elaborazione di uno specifico disegno di legge che ha visto l'attivazione di una lunga fase di confronto e partecipazione con tutti gli stakeholders.

Con l'approvazione di questo provvedimento, nel 2014, sarà possibile sviluppare e definire azioni di sostegno, che vedranno negli Enti locali e nelle associazioni partner naturali della Regione per l'attivazione a livello locale di progetti, servizi ed iniziative che favoriscano la valorizzazione delle donne ed il loro inserimento e ruolo nella vita economica e sociale. Nel corso del 2014 inoltre verrà avviata l'attività dei due centri antiviolenza.

...per il diritto
all'abitazione...

La profonda crisi economica impatta fortemente anche in termini di **diritto all'abitazione**, coinvolgendo particolarmente - da questo punto di vista - le famiglie. Ad agosto 2013, degli oltre 1.200 sfratti esecutivi rilevati in Umbria, circa 1.000 fanno riferimento a morosità incolpevole, cioè a situazioni in cui licenziamenti, cassa integrazione o eventi similari hanno determinato l'impossibilità di corrispondere il canone di locazione. Il tema del diritto alla casa, dunque, sta diventando anche in Umbria un'emergenza con forti risvolti sociali e il continuo taglio di risorse operato dal Governo in questi anni riduce di molto le possibilità di rispondere a questa esigenza.

Proprio la scarsità di risorse pubbliche disponibili, impone nel 2014 la scelta di concentrare gli interventi sulle situazioni di maggior povertà, a partire dalle azioni per la salvaguardia del diritto all'abitazione a **canone sociale**. Per quanto riguarda invece le abitazioni a **canone concordato**, l'esperienza degli ultimi anni mostra una

certa fatica del modello attualmente in vigore a rispondere alle finalità per cui lo stesso era stato definito: i canoni praticati nel regime concordato sono infatti molto vicini ai canoni di mercato.

Nel corso del 2014, pertanto, verrà avviato un percorso per riformare il modello attuale verificando le opzioni possibili e agendo sulle norme e procedure attuali. Questi interventi andranno definiti in parallelo ad una più forte azione sugli affitti in nero sui quali si dovrà intervenire in maniera coordinata, sistematica e dunque più efficace.

Nel corso del 2014, inoltre, si prevede di proseguire le politiche per **il sostegno agli affitti**, utilizzando oltre alle risorse già disponibili anche quelle che potranno essere utilizzate con la nuova programmazione di coesione 2014-2020.

Il recente Ddl Stabilità ha in qualche modo raccolto le forti istanze del paese su questo tema e ha stanziato risorse che consentiranno alle Regioni di finanziare anche per il 2014 **interventi abitativi in favore dei giovani**. Per quanto riguarda l'Umbria proseguirà l'attuazione dell'accordo con Gepafin con l'obiettivo di potenziare gli **interventi di garanzia per la stipula di mutui per l'acquisto della prima casa**, anche in coerenza con il Sistema di garanzia nazionale attivato appunto con il Ddl Stabilità 2014.

Il diritto all'abitare è anche diritto ad un'abitazione rispondente alle proprie necessità. In questo senso gli interventi sulle **barriere architettoniche** anche nelle abitazioni private è, prima di tutto, una questione di civiltà. Le richieste sono moltissime: occorre per il 2014, nonostante i tagli operati da parte dei governi nazionali, mettere in campo un Piano di interventi che, anche se con poche risorse, definendo priorità e criteri di selezione dei progetti molto stringenti, dia un segnale alla collettività regionale.

Le politiche di **sicurezza urbana**, investendo temi come la vivibilità delle città e la qualità della vita dei cittadini, concorrono a realizzare una società più inclusiva. Basta pensare alle azioni di controllo e contrasto allo spaccio e all'uso delle sostanze stupefacenti che, affiancate da politiche locali innovative, si raccordano con investimenti nel welfare, interventi di riduzione del danno e politiche di mediazione sociale, ma anche con le politiche per l'urbanistica e la gestione del territorio, l'animazione dei centri storici. Sono azioni in cui alle competenze regionali e locali si aggiungono le azioni di prevenzione e repressione, di pertinenza di altri livelli di governo. Una condivisione delle linee d'azione e delle priorità è dunque indispensabile per la loro efficacia. La Regione spingerà anche nel 2014 per un governo maggiormente unitario, avviando una nuova stagione di **concertazione** con gli enti locali e con le autorità preposte, **definendo priorità e strategie** sulle quali convogliare risorse finanziarie, tecnologiche ed umane, attraverso l'estensione dei Patti per la Sicurezza, dei Patti Locali per la Sicurezza Integrata e di un Accordo Regionale con il Ministero dell'Interno.

Nel 2014, in particolare, sarà aggiornato e sostenuto in base agli impegni presi il *Patto per Perugia sicura* e verrà definito il *Patto per Terni Sicura*. Rispetto al rapporto in corso con l'Università degli Studi di Perugia, si procederà all'aggiornamento della **Relazione sulla criminalità in Umbria**. Infine, sempre nel 2014, saranno rivisti e coordinati i testi delle leggi regionali in materia di sicurezza urbana (L.R. 13/08) e in materia di contrasto e prevenzione del crimine organizzato (L.R. 16/12).

...e per la
sicurezza urbana

2.3 L'attuazione della Riforma per l'universalità del sistema sanitario regionale

Le incertezze del quadro di riferimento...

Il Sistema Sanitario regionale affronta la sfida del mantenimento del modello assistenziale universalistico in un contesto di riferimento caratterizzato da incertezze e criticità legate alla prolungata **assenza di indirizzi certi di politica della salute a livello nazionale e del conseguente livello di risorse finanziarie**. I ritardi nella definizione del *nuovo "Patto per la Salute"* pongono problemi rispetto a temi cruciali quali la programmazione del fabbisogno standard del Servizio Sanitario Nazionale (e dei conseguenti fabbisogni standard regionali) e l'aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza. Questioni strettamente connesse al tema dei **costi standard**, la cui applicazione è prevista dal D.Lgs. n. 68/11. La Conferenza delle Regioni ne ha recentemente ribadito l'importanza e ha raggiunto un accordo sulla loro applicazione che sarà di tipo sperimentale per l'anno 2013 ed entrerà a regime a partire dal 2014. Nel percorso già avviato ai fini della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, sono stati definiti i criteri di qualità dei servizi erogati, di appropriatezza e di efficienza su cui confrontarsi e l'Umbria è stata scelta quale prima regione di riferimento che dovrebbe quindi entrare di diritto nel gruppo delle tre regioni 'benchmark'.

Una serie di tematiche che vedono proprio nel Patto la sede di confronto naturale, e che è necessario definire per avere chiarezza sui "paletti" entro cui calare l'azione regionale e le conseguenti scelte in termini di organizzazione della risposta alla domanda di salute e benessere della comunità regionale.

Una risposta che deve considerare i cambiamenti sociali e demografici, l'evoluzione scientifica e tecnologica della scienza medica, l'invecchiamento della popolazione e il conseguente aumento delle patologie croniche; sfide assistenziali che evolvono, in un quadro di **continui tagli operati all'ammontare di risorse finanziarie** destinate al finanziamento del Sistema Sanitario: il 2014 – in difformità dalla programmazione finanziaria nazionale del 2011 - continuerà a registrare infatti un livello di risorse **inferiore in valore assoluto a quelle previste per il 2012**.

Tabella n. 11 – Finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e del Servizio Sanitario Regionale (SSR) – valori in milioni di euro

Italia	2012	2013	Differenze rispetto al 2012	2014	Differenze rispetto al 2012
Finanziamento corrente SSN					
L111/2011 - <i>Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria</i>	108.780	109.224	444	110.715	1.935
Legge n. 135/2012 – <i>Art. 15, c. 22</i>	- 900	- 1.800		- 2.000	
Legge Stabilità 2013 – <i>Art. 1, c. 132</i>		- 600		- 1.000	
Finanziamento corrente SSN	107.961	106.824	-1.137	107.715	-246
- di cui stima quota destinata al fabbisogno di parte corrente (*)	105.332	104.222	-1.110	105.092	-240
Umbria	2012	2013	Differenze rispetto al 2012	2014	Differenze rispetto al 2012
Stima quota fabbisogno di parte corrente	1.609	1.592	-17	1.605	-4

(*) Il fabbisogno di parte corrente rappresenta la parte di Finanziamento del SSN destinata ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA).

Per quanto riguarda l'Umbria, questo significa un taglio stimato pari a circa 4 milioni di euro. Un importo che su un totale di 1,605 miliardi può apparire esiguo, ma che invece farà sentire i suoi effetti: basta pensare all'impatto dell'aumento dell'IVA sui costi delle forniture sanitarie o alla impossibilità – a parità di costi sostenuti – di coprire con risorse calanti in valore assoluto gli effetti del tasso di inflazione.

Va in ogni caso sottolineato che l'importo stimato per il 2014, pari a 1,605 miliardi di euro, è frutto di una valutazione prudenziale che tiene conto delle previsioni di taglio operate della L. n.135/12 in relazione alla questione ticket. Si tratta di una partita non ancora chiusa sulla quale è ancora in corso, a livello nazionale, una discussione che ha l'obiettivo di reperire nuove forme di copertura finanziaria per evitare il taglio previsto di 2 miliardi di euro.

È dunque possibile che il finanziamento stimato per l'Umbria sia di importo superiore se, a livello nazionale, verranno approvati ulteriori atti normativi che compenseranno gli effetti della L. n.135/2012.

Aspetti che investono anche il tema del modello di finanziamento delle aziende del Servizio Sanitario Regionale, attraverso l'introduzione del criterio dei **fabbisogni e costi standard**. Il percorso avviato ha visto la definizione dei criteri di qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza che ha visto la scelta dell'Umbria quale prima regione riferimento, ma non ha ancora trovato compiuta definizione. Pur nell'incertezza di tale contesto di riferimento, la Regione Umbria intende nel corso del 2014 consolidare l'obiettivo del rafforzamento dei sistemi di programmazione e controllo ed avviare il percorso attuativo della certificabilità finalizzato al raggiungimento degli standard organizzativi, contabili e procedurali, necessari a garantire la certificabilità dei dati e dei bilanci delle Aziende Sanitarie, della Gestione Sanitaria Accentrata (G.S.A.) e del consolidato regionale.

La questione dell'entità del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale e la sua evoluzione fino al 2018 sarà dunque una delle principali tematiche da affrontare nel prossimo Patto per la Salute fra Governo e Regioni. Un momento che dovrà rappresentare, secondo la Regione Umbria, anche l'occasione di riflettere sull'approccio alla questione della **sostenibilità** del Servizio Sanitario Nazionale, che - in discontinuità rispetto al passato - va declinata in ottica multidimensionale, non limitandosi strettamente alla questione economico-finanziaria ma ricomprendendo al suo interno la tutela della salute, l'universalità e l'equità di accesso ai servizi sanitari; in altri termini, la **qualità del servizio e della risposta in termini di efficacia e di tempestività**.

Aspetti che – nel quadro delle sempre auspicabili misure di razionalizzazione – riguardano lo sviluppo, la cultura, la professionalità e l'innovazione del sistema, e impongono un aggiornamento del modello organizzativo e strutturale per renderlo più vicino **alle persone e ai bisogni di salute che essi esprimono**.

In questo senso la Regione Umbria si è già mossa con la riforma approvata nel 2012, disegnando un **nuovo modello assistenziale**, e che sarà la linea guida dell'azione regionale fino alla fine della legislatura, in cui si **completerà** – sempre con i limiti sopra richiamati – **l'attuazione della stessa**.

Il modello assistenziale dell'Umbria resterà **universalistico**, garantendo prestazioni a tutti; ma nell'ottica dell'appropriatezza, dunque non in misura incondizionata, rivolgendo le prestazioni a coloro che ne hanno effettivamente bisogno, in tempi adeguati a garantire la migliore risposta assistenziale e con una distribuzione più

...dalla
sostenibilità alla
qualità

Portare
a compimento
la riforma sanitaria
regionale

razionale dei servizi decentrati nel territorio, evitando un'eccessiva "polverizzazione" dell'offerta.

È in questo senso che va qualificata la scelta regionale di puntare ad **un ruolo più forte del territorio**, accelerando il processo di razionalizzazione della rete di assistenza territoriale. Una scelta che consente di affrontare più efficacemente anche i temi dell'invecchiamento e delle cronicità, riorganizzando le reti assistenziali (con particolare riferimento alle cure primarie) e razionalizzando e specializzando la rete degli ospedali regionali. Un modo per garantire più qualità e, al tempo stesso, la sostenibilità futura del sistema sanitario.

Seguendo questi principi ispiratori, la riforma regionale ha individuato misure di razionalizzazione e sviluppo organizzativo che – al netto delle incertezze e dei ritardi del livello nazionale - garantiscono stabilità dei conti, evitano forme di "razionamento" delle prestazioni e di ridimensionamento dei livelli di assistenza; essa, com'è noto, si articola su tre cardini:

- il riassetto istituzionale;
- il riordino e la razionalizzazione organizzativa dei servizi;
- i provvedimenti di "spending review", che evolvono anche in base agli indirizzi che emergono dalla numerosa e non sempre razionale produzione di norme nazionali, dal Dlgs 68/11 alla Legge n.135/12.

Per quanto riguarda il completamento del percorso di riorganizzazione istituzionale delle Aziende sanitarie regionali, dopo l'accorpamento delle Asl il 2014 sarà l'anno della **costituzione delle Aziende ospedaliero-universitarie**: dopo il protocollo d'intesa Regione-Università di maggio 2013 per l'istituzione delle Aziende, verranno sottoscritti i protocolli attuativi stipulati dai Direttori generali delle Aziende ospedaliere di Perugia e di Terni e dal Rettore dell'Università degli Studi di Perugia che disciplineranno l'atto aziendale, il regolamento di organizzazione e funzionamento delle aziende e la ripartizione paritetica dei risultati economici della gestione.

Si procederà inoltre alla definizione della disciplina delle modalità e dei criteri per la **valutazione annuale dell'attività del Direttore generale**, tenendo conto di quanto emergerà in sede di Conferenza delle Regioni e Province Autonome per una posizione condivisa delle Regioni in merito agli Organismi Indipendenti di Valutazione del Sistema sanitario regionale.

Inoltre, nel corso del 2014, a seguito dell'approvazione della legge da parte delle due Regioni interessate dopo l'accordo sottoscritto nel luglio 2013, sarà possibile completare il **riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Umbria e delle Marche**, riducendo i componenti del Consiglio di amministrazione (da 5 a 3), la durata della carica (da 5 a 3 anni) e le indennità di spettanza dei componenti.

Il completamento della riorganizzazione istituzionale passa anche per una maggior compenetrazione tra l'assistenza e la ricerca; una questione che implica un sempre più **stretto legame tra lo stesso, l'attività di ricerca e la formazione** e che impatta anche sull'innovazione e la qualità del sistema sanitario regionale. Si tratta di un processo che impone un ripensamento sia del modello organizzativo che delle modalità degli interventi formativi, in un contesto di risorse economiche limitate.

Il sistema formativo umbro in ambito sanitario va indirizzato verso **modelli di strutture interaziendali**, con scambi di esperienze e professionalità tra operatori qualificati che garantiscano formazione e aggiornamento continuo, superando

l'attuale parcellizzazione mediante la ridefinizione del ruolo ed organizzazione dei centri di formazione e dei vari soggetti istituzionali, Regione, Università, Aziende e Consorzio SUAP.

Altro elemento essenziale è garantire agli studenti universitari dell'area sanitaria e per la formazione post-laurea dei medici una preparazione pedagogicamente professionalizzante, **attivando una rete formativa integrata** di tutte le strutture del Servizio Sanitario Regionale ed Universitario, comprensive anche delle strutture assistenziali del territorio, degli studi di medicina generale, delle strutture tecnologiche e di ricerca.

Si tratta di rafforzare nel 2014 il processo già in parte avviato sia con l'attivazione dei Protocolli tra Regione e Università che hanno permesso agli specializzandi e ai corsisti di formarsi anche all'interno delle strutture sanitarie regionali, sia coinvolgendo le Aziende Sanitarie nei processi programmatici ed organizzativi degli interventi formativi rivolti al personale del SSR proposti dal Consorzio SUAP.

Un aspetto cruciale del riassetto istituzionale è costituito dalla **riorganizzazione della centrale acquisti**, in coerenza con la Riforma sanitaria regionale e con le disposizioni nazionali.

A tale riguardo, la Regione ha ritenuto di dover avviare un percorso di superamento delle precedenti previsioni organizzative (la struttura "Outsourcing del servizio Sanitario regionale" collocata all'interno dell'amministrazione regionale) istituendo una struttura alla quale attribuire le funzioni di Centrale di committenza, ai sensi dell'articolo 33 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, in posizione **di autonomia organizzativa, gestionale e funzionale rispetto all'Amministrazione regionale**. Il 2014 vedrà il completamento degli atti d'organizzazione necessari ad evitare duplicazioni organizzative all'interno del Sistema Sanitario Regionale e delle strutture regionali e a dare piena operatività alla Centrale di committenza all'interno del percorso di riordino della rete dell'ICT, con particolare riferimento all'istituzione del Consorzio Umbria Salute.

Oltre agli aspetti di natura "istituzionale", l'attuazione del "cuore" della riforma risiede nel percorso di **riordino e la razionalizzazione organizzativa dei servizi**, con riferimento sia ai servizi territoriali (prevenzione e distretti), superando l'eccessiva frammentarietà e capillarizzazione degli interventi, sia alla rete ospedaliera verso obiettivi di appropriatezza ed integrazione.

Per quanto riguarda il **riordino dei dipartimenti di prevenzione** in quattro macroaree (Sanità pubblica, Prevenzione nei luoghi di lavoro, Sanità pubblica veterinaria e Sicurezza Alimentare), nel corso del 2014 verrà completato il processo e, contestualmente, sarà avviato l'adeguamento dei Servizi che operano in tema di sicurezza alimentare agli standard individuati per l'Autorità di Controllo Ufficiale con le linee di indirizzo approvate in Conferenza Stato-Regioni e già adottate dalla Regione Umbria con DGR n. 505/13.

Inoltre, verranno introdotte alcune **novità organizzative**, a partire dalla centralizzazione presso il **Laboratorio Unico di Screening** situato nell'Azienda USL Umbria 1, per tutte le attività di patologia clinica ad essi connesse. In particolare, nel corso del 2014 e comunque entro la fine della legislatura si provvederà a:

- completare l'introduzione del test HPV-DNA per tutte le donne tra 35 e i 64 anni residenti in Umbria, con prolungamento dell'intervallo di screening da 3 a 5 anni;

L'evoluzione
della Centrale
di committenza

La riorganizzazione
dei servizi
di prevenzione
e assistenziali...

- estendere la chiamata per lo screening mammario alle donne tra i 70 e i 74, costruendo inoltre il percorso per la prevenzione del carcinoma mammario su base eredo-familiare;
- definire la non-prescrivibilità della mammografia per le donne in fascia da screening, riducendo la quota di inappropriata e incrementando l'adesione allo screening, pur continuando a garantire l'accesso alla diagnostica senologica in caso di urgenza;
- costruire il percorso diagnostico di secondo livello (colonscopia diagnostica e operativa) nelle aziende territoriali per lo screening per la prevenzione del carcinoma colorettole, costruendo inoltre il percorso per la prevenzione su base eredo-familiare.

Queste innovazioni saranno accompagnate da un processo di informazione e formazione degli operatori, compresi i Medici di medicina generale, e da un'adeguata campagna di comunicazione.

Per quanto riguarda invece **l'assistenza distrettuale**, confermando il tema della centralità del distretto e della sua articolazione in Centri di salute nell'assicurare continuità assistenziale, la Regione Umbria intende nel 2014 razionalizzare i Punti di Erogazione, in base ad uno schema che distingue allocazione prossimale e centralizzata, con le prestazioni che **vanno concentrate nei Centri di Salute** con aperture 6 giorni/settimana con orari anche pomeridiani e con ridimensionamento degli orari di apertura dei punti di erogazione rimanenti.

L'evoluzione in Casa della Salute dei Centri di salute (punti di riferimento territoriali per l'offerta sanitaria, socio-sanitaria e sociale) è in atto nelle due ASL e va consolidata – sviluppando anche ulteriori sperimentazioni - con la acquisizione di modelli organizzativi e funzionali condivisi, anche e soprattutto con la Medicina Generalista che deve implementare l'organizzazione dell'offerta in aggregazioni funzionali-territoriali.

Nel corso del 2014 verrà inoltre attuata una riorganizzazione e razionalizzazione delle attività consultoriali, basata sulla centralizzazione delle attività, a cui si accompagnerà una revisione degli orari di accesso e dal potenziamento delle attività di prevenzione e di integrazione con il livello ospedaliero.

Per quanto riguarda infine le **cure intermedie**, ambito più adeguato a gestire appropriatamente ed a costi sostenibili i problemi connessi alla cronicità, vanno realizzate nuove strutture sia a livello ospedaliero che territoriale; vanno potenziate quelle esistenti, in particolare le RSA attraverso la riconversione di posti letto di medicina per acuti negli ospedali regionali; vanno previste azioni anche per il regolamento per l'inserimento e la gestione, nonché per la revisione del protocollo interaziendale per le dimissioni protette, in coerenza con quanto previsto dalla DGR 970/2012.

...e la riorganizzazione della rete ospedaliera

Un'organizzazione migliore e più efficace dei servizi territoriali, oltre a garantire una maggiore appropriatezza clinica e quindi un risparmio di risorse senza pregiudicare la qualità del servizio, rende possibile **la riorganizzazione della rete ospedaliera** verso quegli obiettivi di appropriatezza ed integrazione che la Regione Umbria si è posta individuando 5 direttrici fondamentali: sistema emergenza-urgenza, alte specialità, chirurgie generali e specialistiche, medicine e punti nascita.

La riorganizzazione del sistema urgenza-emergenza consentirà un adeguato ed uniforme livello di assistenza su tutto il territorio regionale, che nel 2014 vedrà:

- la rimodulazione delle postazioni mobili del 118 in relazione sia alla mission dei vari Presidi ospedalieri regionali, sia della riorganizzazione dei DEA di I livello all'interno delle nuove due ASL territoriali derivanti dalla aggregazione delle rispettive Aziende preesistenti;
- la riorganizzazione e razionalizzazione della rete ospedaliera mettendo a sistema l'appropriatezza delle "centralizzazioni" ed il ritorno a sedi Spoke dei pazienti stabilizzati per mantenere la ricettività operativa delle sedi Hub previsti dai protocolli che prevedano l'attivazione dei percorsi strutturati per patologie tempo-dipendenti (infarto, ictus e politrauma), attraverso una cabina di regia regionale per posti letto per l'alta specialità e area critica, per patologie tempo dipendenti, posti letto per acuti, consentendo al paziente l'accesso all'ospedale più idoneo per intensità di cura;
- l'attivazione della Centrale Operativa denominata "Disaster Recovery" con funzione di vicariato in caso di impedimento operativo della CO unica di Perugia presso la Protezione Civile di Foligno;
- l'attivazione dell'Elisoccorso in convenzione con la Regione Marche, utilizzando la postazione di Fabriano.

Al tema dell'emergenza è strettamente connessa anche la ridefinizione delle regole del **trasporto sanitario primario e secondario**, che verranno individuate nel corso del 2014, regolamentando in particolare i requisiti minimi per l'autorizzazione all'esercizio, i requisiti ulteriori per l'accreditamento del servizio ed i criteri per le procedure di affidamento.

Il riordino del "**sistema alta specialità**", integrato e collegato con la rete sanitaria regionale, deve essere sostenuto e garantito dalla costituzione di Dipartimenti unici interaziendali tra i Presidi Ospedalieri di Perugia e Terni; un obiettivo che andrà conseguito nel 2014 sia per la neurochirurgia che per la cardiocirurgia fra le due Aziende Ospedaliere, mentre devono essere incrementati i risultati già ottenuti nell'ambito della chirurgia toracica.

Nell'ambito della **trapiantologia** si registra una criticità rappresentata dalla bassa percentuale nelle U.O. di rianimazione regionali di soggetti avviati alle procedure di monitoraggio e successiva diagnosi di morte cerebrale per eventuale donazione degli organi. L'obiettivo prioritario rimane quello di monitorare il numero di morti cerebrali rispetto al totale dei decessi per ciascuna rianimazione e l'applicazione di tutte le azioni efficaci ad incrementare tale rapporto.

Per quanto riguarda il **riordino dei punti nascita**, che va attivato sulla base delle indicazioni dell'Accordo Stato-Regioni del 16 dicembre 2010, resta confermato l'intento di mantenere le strutture operative nell'ambito degli ospedali inclusi nella rete di emergenza/urgenza. Per i punti nascita allocati nei presidi ospedalieri territoriali, nel corso del 2014 verrà definito il Piano operativo per la loro riorganizzazione in forma integrata con le Aziende Ospedaliere di Perugia e di Terni. Contestualmente, nell'ambito della riorganizzazione della rete emergenza-urgenza e del trasporto sanitario, la razionalizzazione dei punti nascita potrà consentire l'attivazione del Trasporto assistito materno (STAM) e neonatale d'urgenza (STEN).

**Il programma
di interventi
ex art. 20
Legge 67/'88...**

La razionalizzazione della rete ospedaliera passa anche per un **potenziamento del programma di investimenti strutturali** e con la **riorganizzazione dei presidi ospedalieri**, nell'ottica della già citata riqualificazione e razionalizzazione della rete dei servizi sanitari regionali, in una logica di gradualità della cura, sollievo alla cronicità e conseguimento di maggiori livelli di sicurezza.

Nel corso del triennio 2014-2016 verrà data attuazione all'Accordo di programma con il Governo del 5 marzo 2013 per il settore degli investimenti sanitari ex art. 20 L. 67/1988, per 106 milioni di euro (53,2 a carico dello Stato, 3,8 della Regione e 49,9 delle ASL) che prevede 22 interventi relativi da un lato a ristrutturazioni volte a **diversificare l'offerta sanitaria** in base ai bisogni di salute ed aumentare l'appropriatezza nell'offerta, nonché all'adeguamento normativo e messa in sicurezza, dall'altro all'**ammodernamento tecnologico** per accrescere efficienza ed efficacia delle prestazioni sanitarie, anche al fine di ridurre le liste di attesa. Nell'Accordo sono stati individuati in particolare quali obiettivi prioritari la realizzazione dell'Ospedale unico di Narni-Amelia e la rimodulazione degli Ospedali del Lago Trasimeno:

- la struttura del **Nuovo Ospedale di Narni-Amelia** (la cui istruttoria del CIPE si concluderà a settembre 2014 e la gara presumibilmente si svolgerà nel 2015) sarà destinata 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**, in un contesto di forte spinta alla razionalizzazione, vedrà la riorganizzazione complessiva dell'assistenza ospedaliera per acuti e l'attivazione di nuove riposte alla post-acuzie e riabilitazione attraverso un adeguamento dei presidi di Castiglione del Lago e Città della Pieve e il potenziamento del C.O.R.I. (Centro Ospedaliero Riabilitazione Intensiva) di Passignano sul Trasimeno.

**Centro genomica
e Centro cellule
staminali**

Verranno inoltre previsti interventi per due eccellenze che, sebbene nate da iniziative autonome e che operano in settori distinti, presentano aree comuni che permettono di attivare sinergie e collaborazioni: il **Centro di Genomica funzionale** presso l'Azienda Ospedaliera di Perugia e il **Centro di ricerca per le cellule staminali** presso l'Azienda Ospedaliera di Terni. Nel corso del triennio 2014-2016 verranno utilizzati 3 milioni di euro (1,5 per ciascuna Azienda) derivanti dalla Convenzione Regione-Ministero della Salute, per l'acquisto di apparecchiature e strumenti per il *"Progetto di cooperazione per l'integrazione ed il potenziamento dell'attività di ricerca nel campo delle cellule staminali"*.

Esso permetterà di acquisire nuove conoscenze in campo clinico e diagnostico e validare saggi diagnostici, protocolli di produzione e caratterizzazione di differenti tipi di cellule staminali, con particolare attenzione all'uso in specifiche patologie, ottimizzando qualità e tempi di diagnosi e dunque trattamenti più efficaci e tempestivi, con riduzione tempi di degenza e conseguenti economie sui costi.

Ulteriori azioni per aumentare la qualità e l'efficienza del sistema sanitario regionale verranno garantite anche con riferimento ai regolamenti per gli accreditamenti dell'area socio-sanitaria, alla revisione del tariffario regionale delle prestazioni del Sistema Sanitario e al regolamento per l'esercizio della libera professione intramuraria.

In particolare nel 2014:

- per le **autorizzazioni sanitarie**, saranno adottati - secondo le previsioni dell'art. 48 della legge di Riforma - i regolamenti che, nel rispetto dei requisiti

minimi previsti dal DPR 14 gennaio 1997, determineranno i requisiti aggiuntivi finalizzati a garantire la sicurezza delle strutture nelle quali vengono erogate le prestazioni;

- per l'**accreditamento istituzionale**, sarà data attuazione all'art. 49 che ne prevede il rilascio in base – tra l'altro - alla domanda di salute della popolazione di riferimento e al livello di offerta esistente, adeguatezza qualitativa e quantitativa delle dotazioni strumentali tecnologiche ed organizzative, congruità delle professionalità presenti con la tipologia delle prestazioni erogabili, presenza di un idoneo sistema per il controllo ed il miglioramento continuo della qualità, verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti;
- per la **revisione del tariffario regionale** delle prestazioni del Sistema Sanitario regionale, verrà verificata la corretta applicazione del nuovo sistema tariffario regionale introdotto nel 2013 per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti, assistenza ospedaliera di riabilitazione e di lungodegenza post acuzie, nonché gli effetti sull'appropriatezza delle prestazioni e i relativi risultati, per procedere poi – sempre nel 2014 - all'adozione di ulteriori provvedimenti atti a regolamentare il sistema tariffario nel suo complesso;
- per la **libera professione intramuraria**, andrà adottato l'atto di indirizzo con le linee guida regionali. L'attività dovrà esser svolta all'interno delle strutture dell'azienda, chiaramente separata in termini di orario, non concorrenziale con quella istituzionale garantendo la priorità a quest'ultima sia in termini di orario che di volumi delle prestazioni, utilizzando spazi e attrezzature dell'attività istituzionale per quella libero-professionale esclusivamente per l'attività clinica e di diagnostica. Dovrà inoltre esser previsto che il tariffario assicuri integralmente la copertura di tutti i costi diretti e indiretti correlati alla gestione della attività libero professionale, con specifiche modalità tecniche per prenotazioni e riscossioni per assicurare la tracciabilità delle operazioni. In base all'atto di indirizzo, sempre nel 2014, saranno predisposti ed emanati i regolamenti aziendali che disciplineranno l'attività.

In una regione dall'insediamento abitativo diffuso e che dunque necessita di una rete policentrica di presidi assistenziali, alla sfida dell'universalità del sistema sanitario e alla qualità della vita e alla salute dei cittadini può contribuire significativamente l'**e-health**, tema al centro sia dell'agenda digitale italiana che dell'**agenda digitale della Regione Umbria**, che prevede in particolare la realizzazione di servizi digitali collegati al ciclo diagnostico-terapeutico per rimodellare processi e sistemi anche in termini organizzativi, nonché la messa a sistema delle informazioni socio-sanitarie per aumentare il livello dei servizi senza aggravio di costi, favorendo la messa a disposizione delle stesse per il percorso assistenziale, garantendo ai pazienti equità d'accesso alle prestazioni e contenimento delle spese di ospedalizzazione.

E-health e
l'agenda digitale
dell'Umbria

In dettaglio la Regione Umbria intende:

- concentrare le risorse per dare piena attuazione, secondo il calendario previsto dalle norme nazionali e dunque entro il 2015, al **Fascicolo sanitario elettronico** (su cui l'Umbria è partita in anticipo con il Progetto SAR per la messa in rete di tutti i medici, pediatri e specialisti) quale repository unico di prescrizione, referti, di informazioni sintetiche del paziente quale il patient summary, indispensabili per erogare assistenza in regime di emergenza nonché di ulteriori documenti sanitari per scopi di prevenzione diagnosi e cura del paziente;

- realizzare **servizi di telemedicina** (quali il teleconsulto radiologico e cardiologico in emergenza-urgenza), per la condivisione di esami e procedure mediche, consultazioni a distanza, controlli extraospedalieri, monitoraggio degli assistiti cronici, volti alla riduzione dei tempi della diagnosi e per evitare il trasporto dei pazienti. Successivamente le azioni saranno affiancate da quelle di teleassistenza per il monitoraggio ed il controllo a distanza dei malati cronici;
- realizzare servizi per il **ritiro dei referti e il pagamento di prestazioni sanitarie on line** e distribuirli su tutto il territorio in modo uniforme, che permette intanto di favorire l'accesso al servizio sanitario regionale sotto il profilo amministrativo in modo semplificato per il cittadino, con risparmio di tempi e di costi, nonché – in un'ottica più a lungo termine – di ottimizzare l'assistenza anche con l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione con la realizzazione di servizi di telemedicina e FSE.

3. Gli indirizzi di programmazione finanziaria

Il quadro di riferimento per la manovra finanziaria regionale relativa al 2014 si presenta ancora più **preoccupante e complesso** dell'ultimo anno, 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** a causa delle misure restrittive che hanno riguardato le Regioni; dal 2010 al 2013 le manovre finanziarie statali per il risanamento dei conti pubblici ed il rispetto degli impegni assunti in ambito europeo sono state incentrate in gran parte su azioni di contenimento della spesa delle Amministrazioni Pubbliche, con "tagli lineari" dei trasferimenti statali agli Enti territoriali che hanno colpito in misura particolarmente sensibile le Regioni. Come ha segnalato anche la Corte dei Conti, a fronte "di una spesa regionale corrispondente a circa il 22% di quella delle Amministrazioni pubbliche, le Regioni si sono fatte carico di una quota di concorso al contenimento della spesa pubblica pari al 34% del complesso delle manovre di spesa per l'intero settore pubblico".

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.

Tabella n. 13 - Concorso cumulato delle Regioni a statuto ordinario alle manovre di rientro - Valori espressi in milioni di euro

Oggetto	Totale Regioni					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fondo sanitario - (DL78+DL98+DL138+DL95+L228+ddl 2014)	4.018	6.466	9.404	12.954	13.594	13.664
Patto di stabilità interno - (DL78+98+138+95+L228+ddl 2014)	6440	8385	10540	11240	11531	11531
Trasferimenti erariali - (DL78+DL95+ddl 2014)	4.000	5.200	5.500	6.060	5.550	5.550
TOTALE EFFETTI MANOVRE	14.458	20.051	25.444	30.254	30.675	30.745

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

Il complesso di tali manovre ha inciso particolarmente sul settore sanitario, con **tagli al fondo sanitario nazionale** che, per il periodo 2011-2015, hanno determinato una notevole riduzione delle risorse per il finanziamento del fabbisogno sanitario, comportando, come già ricordato nel Capitolo 2, notevoli difficoltà per il finanziamento del fabbisogno di parte corrente del Sistema sanitario regionale ed una riduzione in valore assoluto dello stesso rispetto all'ammontare previsto nel 2012.

Il Patto di stabilità "verticale"

Le manovre finanziarie hanno inoltre ridotto gli obiettivi programmatici del **patto di stabilità** per le Regioni, elevando il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di ben 15 miliardi di euro sulla competenza (da 35,7 miliardi nel 2010 a 20 miliardi nel 2013) e di 8 miliardi sulla cassa fino al 2012 (da 27,8 miliardi nel 2010 a 20 nel 2012), mentre dal 2013 è entrato in vigore il tetto di competenza eurocompatibile pari a 20,09 miliardi, poi ridotto - con il ddl stabilità 2014 - a 19,39 nel 2014 e a 19,099 miliardi di euro a partire dal 2015.

Complessivamente, nel periodo 2010-2016 si registrerà una riduzione del 46,6% sul tetto di competenza e del 31,25% sui pagamenti, percentuali con le quali nessun altro comparto della Pubblica Amministrazione ha contribuito agli obiettivi di finanza pubblica.

Un simile taglio sull'obiettivo programmatico del patto di stabilità **pregiudica la possibilità di applicare anche nel 2014 il patto di stabilità "verticale"** a favore degli Enti Locali, meccanismo che ha contribuito a migliorare gli obiettivi di vincoli di finanza pubblica degli enti locali, rendendo disponibili risorse finanziarie destinate agli investimenti e ai pagamenti verso le imprese. Una difficoltà notevole anche per la Regione che ha distribuito agli Enti Locali 30,359 milioni di euro nel 2011, 33,942 milioni (di cui 18,942 in applicazione del patto verticale incentivato) nel 2012 e complessivamente 56,601 milioni di euro (di cui 25,861 con il patto verticale incentivato) nel 2013, anno in cui il patto è stato esteso anche ai Comuni con popolazione compresa tra 1000 e 5000 abitanti.

Tabella n.14 - Concorso al Patto di stabilità Regione Umbria - milioni di euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tetto spese inserite in Patto di stabilità per Regione Umbria	714	593	540	559	548	543	543
<i>Differenza rispetto anno precedente</i>		- 121	-53	19	-11	-5	0
<i>Impatto cumulato su Regione Umbria</i>		-121	-174	-155	-166	-171	-171

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

Come indicato anche nel precedente Dap, la legge di stabilità 2012 (L.183/2011) ha inoltre **ridotto dal 25 al 20% la capacità di indebitamento** delle Regioni; una riduzione che ha comportato per l'Umbria – tenuto conto dei mutui già contratti e di quelli già autorizzati per la copertura dei bilanci pregressi (dal 2006 al 2011) – la totale saturazione della propria capacità di indebitamento e **l'impossibilità**, a partire **dal 2012, di prevedere mutui o prestiti** a pareggio del bilancio. Inoltre il governo, a partire dal DL78/10, ha **azzerato le risorse del bilancio dello Stato** destinate alle funzioni conferite e delegate e a specifici settori (ambiente; trasporto pubblico locale su ferro; viabilità; incentivi alle imprese; demanio idrico; opere pubbliche; agricoltura; politiche sociali; borse di studio; politiche per la famiglia; edilizia residenziale agevolata; non autosufficienza); provvedimenti che il ddl stabilità 2014, come si vedrà, ha ulteriormente aggravato.

Infatti, in questo quadro già molto complesso, il disegno di legge di stabilità 2014 attualmente in discussione al Parlamento, in continuità con gli interventi finanziari approvati dal Governo negli ultimi anni, prevede:

1. cofinanziamento regionale della nuova programmazione europea 2014/2020 pari al 15% della spesa pubblica totale che è così ripartita: 50% dal bilancio dell'UE, 35% dal bilancio dello Stato e, come detto, 15% dal bilancio regionale. Per l'Umbria questo si tradurrà in un onere annuo di circa 15/20 milioni;

2. ulteriori misure di "spending review" e di ottimizzazione dell'uso degli immobili tali da assicurare una riduzione della spesa delle Regioni di 344 milioni per gli anni 2015-2016-2017 (art. 10, commi 32-34);
3. ulteriore riduzione del Fondo Sanitari Nazionale di 540 milioni nel 2015 e di 610 milioni nel 2016 (art. 11, comma 21);
4. ulteriore riduzione del patto di stabilità interno delle Regioni di 1.000 milioni nel 2014 (di cui 700 per le regioni ordinarie) e di 1.344 (di cui 991 milioni per le regioni ordinarie) a partire dal 2015 (art. 13, comma 1-4);
5. ulteriore taglio alle risorse regionali per 800 milioni nel 2014, di cui 560 per le regioni ordinarie (art. 13, commi 12-17);
6. assoggettamento al PSI delle società regionali (art. 15).

In particolare, l'ulteriore "**taglio**" alle risorse delle Regioni a statuto ordinario pari a 560 milioni di euro previsto dal ddl stabilità 2014 (art. 13, commi da 12 a 14) sotto forma di ulteriore concorso alla finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare, che significa per l'Umbria minori risorse per **8,834 milioni**, come evidenziato nella tabella n. 14.

Le minori risorse per le politiche in Umbria

Tabella n. 15 – Impatto sulla Regione Umbria alle manovre di rientro

Valori espressi in milioni di euro

Oggetto	Regione Umbria					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fondo sanitario (DL78+DL98+DL138+DL95+L228+ddl2014)	-30	-62	-101	-144	-155	-163
Patto di stabilità interno (DL78+98+138+95+L228+ddl2014)	-121	-174	-155	-166	-171	-171
Trasferimenti erariali (DL78+DL95+ddl2014)	-104	-133	-140	-149(*)	-140	-140
TOTALE EFFETTI MANOVRE	-255	-369	-396	-459	-466	-474

Fonte: Elaborazioni Regione Umbria, Direzione Risorsa Umbria. Federalismo, Risorse finanziarie, umane e strumentali
(*) di cui 8,83 con ddl stabilità 2014

Si tratta di somme che andranno **versate**, entro il 31 marzo 2014, ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio statale e che, in caso di mancato versamento, saranno portati in riduzione dalle risorse dovute dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario, escluse quelle destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale, entro il termine del 30 aprile 2014. 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. Un contributo che compromette ulteriormente gli equilibri del bilancio regionale, impedisce di svolgere le politiche programmate e crea **notevoli difficoltà anche a reperire le risorse per i cofinanziamenti regionali** agli interventi finanziati dall'Unione Europea nell'ambito della programmazione 2014/2020.

A parziale mitigazione di questo quadro molto negativo, occorre considerare che dalle intenzioni e dagli indirizzi manifestati con alcuni provvedimenti già adottati dal Governo in questi ultimi mesi, nonché dalle raccomandazioni europee – finalizzate, oltre che alla stabilizzazione dei conti pubblici e dell'indebitamento, anche allo sviluppo e alla crescita - dovrebbero derivare effetti positivi sull'economia, visto che alcuni di questi provvedimenti prevedono assegnazioni per interventi di competen-

za regionale. Un ulteriore fattore positivo sarà poi rappresentato, come già ricordato, dalla nuova programmazione di coesione 2014-2020 con la quale la Regione potrà disporre di risorse per orientare lo sviluppo economico e sociale dell'Umbria.

3.1 Il quadro tendenziale di riferimento della finanza regionale

Il quadro finanziario **pluriennale di riferimento tendenziale** 2014-2016 (quindi, in assenza di interventi correttivi in base agli indirizzi di programmazione economica e finanziaria) illustrato di seguito è costruito quindi tenendo conto:

- degli effetti, in termini di minori risorse disponibili per le politiche settoriali regionali, delle manovre del governo nazionale sulla finanza regionale illustrati in precedenza;
- della proiezione delle entrate regionali quantificando i gettiti tributari sulla base dei relativi andamenti storici e dei prevedibili sviluppi della legislazione vigente, compresa la lotta all'evasione;
- dell'azzeramento del ricorso al mercato in base al DI 201/'11, che hanno abbassato dal 25 al 20% la capacità di indebitamento delle Regioni;
- della stabilizzazione delle spese di personale e di funzionamento a livello 2013;
- delle risorse disponibili per il Sistema sanitario regionale in base alla legislazione vigente;
- del finanziamento delle spese di natura obbligatoria e/o inderogabile e indifferibile;
- dell'ulteriore razionalizzazione delle politiche regionali di settore.

Tabella n. 16 - Quadro riepilogativo delle entrate e delle spese 2010-2014 tendenziale - Valori espressi in milioni di euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Totale generale entrate	2.248,31	2.211,75	2.291,36	2.306,69	2.074,20
Entrate a libera destinazione	411,38	378,88	333,30	241,64	231,86
<i>Tributi propri</i>	205,85	204,69	227,49	222,75	214,00
<i>Compartecipazione tributi erariali</i>	69,57	72,12	71,62	4,02	4,02
<i>Altre entrate</i>	135,97	102,07	34,20	14,88	13,85
Entrate per TPL	0,00	0,00	27,01	100,24	100,24
Ricorso al mercato	58,00	53,50	0,00	0,00	0,00
Entrate a destinazione vincolata	1.778,93	1.779,38	1.931,04	1.964,80	1.742,09
<i>Sanità</i>	1.543,29	1.565,08	1.577,45	1.653,90	1.667,19
<i>Altri settori</i>	235,64	214,30	353,59	310,91	74,90
Totale generale spese	2.248,31	2.211,75	2.291,36	2.306,69	2.074,20
Spese a libera destinazione	411,38	378,88	267,86	241,64	231,86
<i>Spese obbligatorie</i>	150,81	140,96	146,00	147,57	156,72
<i>Spese operative (finanziate con entrate proprie)</i>	160,31	135,40	121,86	94,08	75,15
Spese per TPL	100,26	102,52	92,46	100,24	100,24
Spese con indebitamento	58,00	53,50	0,00	0,00	0,00
Spese con vincolo	1.778,93	1.779,38	1.931,04	1.964,80	1.742,09
<i>Spesa sanitaria</i>	1.543,29	1.565,08	1.577,45	1.653,90	1.667,19
<i>Altre vincolate</i>	235,64	214,30	353,59	310,91	74,90

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

Le grandezze finanziarie relative al 2014 sono riepilogate e raffrontate con gli esercizi precedenti nella Tabella n.15 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 e senza tenere in conto le disposizioni del DDL di stabilità 2014 in discussione al Parlamento che, come già detto, per l'Umbria significa ulteriori tagli di circa **8,834** milioni, risorse per le quali va trovata adeguata copertura finanziaria.

L'impatto dei provvedimenti nazionali emerge subito dalla lettura dei dati relativi alle Entrate a libera destinazione: la voce **Altre entrate** passa dai 136 milioni del 2010, ai 34,2 nel 2012, 14,8 nel 2013 e 13,8 2014.

Tra le Entrate, la voce **Ricorso al mercato**, e tra le Spese, la voce **Spese con indebitamento** dal 2012 sono pari a zero perché, come già ricordato, con l'abbassamento della capacità di indebitamento, la Regione – tenuto conto dei mutui già contratti e di quelli già autorizzati per la copertura dei bilanci pregressi (dal 2006 al 2011) – ha raggiunto il limite della propria capacità di indebitamento. È dunque impossibile, a partire dal 2012, di prevedere mutui/prestiti a pareggio del bilancio o per finanziare investimenti relativi, ad esempio, ad interventi di politica patrimoniale (incluso il cofinanziamento per le residenze universitarie), interventi di investimenti in sanità, viabilità e trasporti, investimenti nel settore agricoltura e foreste (sostegno alle Comunità Montane, ora Agenzia forestale).

Le **spese a libera destinazione** sono distinte in:

- spese di natura obbligatoria, che riguardano personale, funzionamento e rimborso prestiti;
- spese operative settoriali, intendendo con ciò gli interventi connessi all'attuazione di leggi di settore (nel turismo, commercio, agricoltura, ambiente, viabilità, ecc);
- spese per TPL, intendendo con ciò quelle connesse ai contratti di servizio relativi al Trasporto pubblico locale, sia su gomma che su ferro.

La Tabella n. 16 che le riepiloga evidenzia i **bassissimi margini di flessibilità del bilancio regionale** che si sono andati sempre più riducendo per la necessità di far fronte a spese obbligatorie e/o inderogabili.

Le **spese a libera destinazione** - al netto cioè della sanità, trasporti e di quelle vincolate - ammontano a circa 232 milioni di euro nel 2014 (erano 242 nel 2013) di cui, però:

- circa 154 si riferiscono a spese di natura obbligatoria (o comunque di difficile contrazione) su cui la Regione ha un margine di discrezionalità quasi nullo, almeno nell'immediato, perché dipendono per lo più da contratti e/o convenzioni; esse nel 2014 aumentano essenzialmente per effetto del maggior onere stimato per mutui e prestiti che entreranno in ammortamento nel corso dell'esercizio;
- circa 65 milioni (55 nel 2013) si riferiscono a: spese operative inderogabili in quanto relative al mantenimento di impegni assunti nei confronti degli organismi istituiti e/o controllati dalla Regione e degli Enti Locali per lo svolgimento di funzioni, materie e servizi conferiti o delegati; cofinanziamento del Piano per lo sviluppo rurale 2007-2013 a fronte del quale residuano circa 25 milioni di euro che, tenuto conto della scadenza dei pagamenti a fine 2015, dovranno essere "spalmati" negli esercizi 2014/2016 nell'ordine di 10 milioni annui; spese per "federalismo fiscale" relative alle somme da restituire allo Stato a fronte delle maggiori entrate derivanti dal 2007 dall'aumento delle tariffe della tassa automobilistica;

Le risorse "libere"
del
bilancio regionale

- appena 14 milioni (46 nel 2013) residuano da destinare in modo discrezionale a spese settoriali (previste cioè dalle varie leggi regionali nei settori relativi a commercio, agricoltura, turismo, sociale, scuola, sport, trasporto pubblico, ecc.).

È quindi evidente l'impatto enorme delle manovre di finanza pubblica sulle possibilità della Regione di promuovere interventi in favore dei diversi settori, al netto delle risorse che provengono dalle politiche di sviluppo e di coesione finanzate con i fondi dell'Unione europea o del FSC e di altri trasferimenti specifici.

Tabella n. 17 - Quadro riepilogativo delle spese a "libera destinazione"
2010-2014 – tendenziale *Valori espressi in milioni di euro*

	2010	2011	2012	2013	2014
Spese di natura obbligatoria	146,59	136,02	142,31	140,96	153,80
<i>Spese personale</i>	71,27	68,00	66,82	66,06	64,46
<i>Spese di funzionamento</i>	15,79	11,98	15,03	12,37	12,61
<i>Spese Consiglio regionale</i>	22,28	21,04	20,50	20,33	20,29
<i>Spese per rimborso prestiti</i>	37,25	35,00	31,97	37,90	56,44
<i>Terremoto</i>	0,00	0,00	8,00	4,30	0,00
Spese di bassa discrezionalità	156,43	163,56	61,81	54,86	64,52
<i>Spese operative (interventi settoriali)</i>	51,95	56,10	58,12	48,26	61,60
<i>Spese per TPL</i>	100,26	102,52			
<i>Altre</i>	4,22	4,94	3,69	6,60	2,92
Spese di media/alta discrezionalità	108,37	79,31	63,74	45,82	13,55
<i>Altre Spese operative (interventi settoriali)</i>	108,37	79,31	63,74	45,82	13,55
Totale	411,39	378,88	267,85	241,64	231,86

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

Per quanto riguarda la **spesa per il rimborso dei prestiti**, in costante diminuzione dal 2007 e al di sotto del 2% delle entrate correnti, l'incremento (Tab. n.15) a partire dal 2013 è dovuto alla previsione, oltre che degli oneri relativi ai mutui e prestiti già in ammortamento, anche di quelli "in programma", ovvero autorizzati con i bilanci degli esercizi del periodo 2006-2011 ma non ancora stipulati - grazie alla buona situazione di liquidità - che ammontano complessivamente a 297,5 milioni di euro; l'incremento è calcolato in base ad ipotesi formulate (ammortamento 30 anni; tasso 5,5%; mutui da contrarre all'1/1/2014), in ogni caso la Regione dovrà procedere alla stipula dei mutui autorizzati entro il 2015, in quanto dal 2016 le disposizioni relative all'indebitamento delle Regioni diverranno molto restrittive. Peraltro, non avendo stipulato mutui dal 2007, **le giacenze di cassa regionali si sono ridotte ampiamente**, soprattutto per aver anticipato con proprie risorse l'esecuzione di investimenti finanziati dai mutui non contratti e anche a seguito dell'attuazione del Titolo II del D.Lgs 118/2011 che impone la separazione dei conti intestati alla gestione sanitaria.

La Regione ha pertanto programmato la contrazione di una parte dei mutui, per un ammontare di circa 139 milioni di euro, nei primi mesi del 2014.

Lo stock del debito, pari attualmente a 301 milioni di euro, aumenterà quindi nel 2014 mantenendosi comunque a livelli contenuti rispetto al totale delle entrate.

3.2 Indirizzi per la manovra economico-finanziaria Regionale

Il **costante aggravamento del grado di rigidità del bilancio regionale** sta 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 sta via via riducendo gli spazi per interventi di natura settoriale (commercio, turismo, sociale, scuola, ecc) e, se nel biennio precedente è stato possibile tamponare alcuni di questi effetti anche con l'utilizzo di entrate una tantum, l'esercizio 2014 si prospetta ancora più incerto. In base al sentiero strettissimo sin qui evidenziato, la manovra di bilancio 2014 dovrà, quindi, se si vogliono recuperare margini di flessibilità, essere impostata soprattutto attraverso **un riorientamento e ulteriore razionalizzazione della spesa**.

Inoltre, per quanto riguarda le entrate, la manovra dovrà tener conto obbligatoriamente delle norme previste dal Dlgs. 68/11 (che ridisegna in maniera incisiva il sistema tributario delle Regioni) che impongono una revisione delle aliquote dell'Addizionale IRPEF regionale. A tale riguardo, la Regione Umbria agirà nell'ottica di garantire la stabilità dei gettiti, correlati alle basi imponibili, **senza dunque aumentare la pressione fiscale regionale** complessiva che, com'è noto, è rimasta **inalterata nell'ultimo decennio** anche grazie all'equilibrio del Sistema sanitario regionale.

In particolare, fino all'anno di imposta 2013, per l'addizionale regionale all'Irpef, la maggiorazione dello 0,2% introdotta dalla Regione ha trovato applicazione sull'intero reddito, ad esclusione dei soli redditi che non superano il primo scaglione Irpef. Il Dlgs. 68/11 (art. 6, comma 4) impone invece alle Regioni, per perseguire la salvaguardia dei criteri di progressività, prevedendo aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale. Un'applicazione "automatica" di questo meccanismo legislativo significherebbe, per la Regione Umbria, un adeguamento delle aliquote che andrebbe a penalizzare proprio gli scaglioni di reddito più bassi.

Al contrario, per l'esercizio finanziario 2014, la Regione - nel rimodulare obbligatoriamente (alla luce del DLgs 68/11) le aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF - anche considerando la difficile situazione economica delle famiglie, si ispirerà ad un **criterio di equità, mantenendo inalterato il gettito fiscale complessivo** e dunque la pressione fiscale, rideterminando le aliquote per scaglioni di reddito e **riducendo il carico per le fasce di reddito più deboli**, spostando lievemente il peso dell'imposta sui redditi che superano i 75 mila euro.

In particolare, le aliquote verranno così determinate:

1° scaglione	(0-15.000)	nessuna maggiorazione
2° scaglione	(15.001-28.000)	maggiorazione dello 0,40 %, sulla parte eccedente i 15 mila euro
3° scaglione	(28.001-55.000)	maggiorazione dello 0,45 %, sulla parte eccedente i 28 mila euro
4° scaglione	(55.001-75.000)	maggiorazione dello 0,50 %, sulla parte eccedente i 55 mila euro
5° scaglione	(oltre 75.000)	maggiorazione dello 0,60 %, sulla parte eccedente i 75 mila euro

Gli indirizzi
per le entrate

Rimodulazione
aliquote
addizionale Irpef

Valorizzazione del Patrimonio regionale

I redditi fino a 25.000 euro beneficiano di un risparmio, mentre l'intervento regionale diventa neutro per basi imponibili pari a 29.450 euro: **per circa l'80% dei contribuenti umbri l'intervento avrà dunque effetti positivi o nulli.**

Per quanto riguarda gli **altri tributi**, la Regione ha già previsto con LR 36/07, a partire dal 2008, riduzioni e variazioni di aliquote, agevolazioni ed esenzioni in materia di IRAP, con L.R. n. 26/12 ha soppresso l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili, e per il 2014 non intende intervenire ulteriormente.

Per quanto riguarda la **valorizzazione del patrimonio regionale**, nel prossimo triennio proseguirà l'opera già avviata, puntando ad operazioni di alienazione che si rivolgano anche al mercato internazionale e che diano luogo ad operazioni di adeguata redditività per la Regione. Tale processo sarà attivato avvalendosi della società in house Sviluppumbria, adottando strategie specifiche per i beni individuati (terreni e fabbricati rurali), realizzando una "vetrina immobiliare" ben visibile e con contenuti di sicuro interesse che attraggano l'attenzione degli operatori del settore e del mercato in genere anche avvalendosi di progetti di promozione integrata. A tal proposito, nel corso del 2014 verrà predisposto uno specifico Piano triennale tra i cui obiettivi sarà ricompreso quello di vendere nel prossimo triennio almeno il 10% del patrimonio regionale.

Altro punto d'intervento sarà costituito dalla valorizzazione dei beni immobili che residueranno dall'attività liquidatoria delle Comunità Montane e da una razionalizzazione e armonizzazione delle concessioni da queste attivate nella gestione del patrimonio immobiliare regionale; ulteriori azioni verranno definite nel programma triennale relativamente all'uso dei beni agroforestali con l'intento di promuovere iniziative di sviluppo locale e sociale nonché di incentivazione delle attività agricole nei confronti dei giovani imprenditori. In questa ottica si rende necessario dotarsi di strumenti che siano in linea con le dinamiche del mercato immobiliare anche mediante la revisione della LR n. 14/97 e la realizzazione di un nuovo modello di organizzazione gestionale del patrimonio mediante la predisposizione di uno specifico regolamento.

Oltre ciò, anche al fine di individuare azioni di contenimento delle spese di funzionamento, occorrerà avviare una riflessione, compatibilmente con la capacità di indebitamento dell'amministrazione regionale, per eventuali azioni di riorganizzazione delle sedi degli uffici regionali sul territorio che vedono ancora la presenza di sedi in locazione piuttosto che in proprietà, un'inversione di tendenza che permetterebbe di dotarsi di un proprio patrimonio strumentale capitalizzando gli oneri sostenuti per i fitti passivi, in particolare per le sedi di Perugia e Terni; nel contempo si è operato per ridurre gli oneri relativi agli affitti passivi attraverso processi di razionalizzazione che determineranno la dismissione e/o accorpamento di alcune sedi.

Le **entrate derivanti da trasferimenti** per materie trasferite e/o delegate rappresentano la maggiore criticità per via dell'azzeramento dei trasferimenti stessi, che devono essere compensati con l'utilizzo di fondi propri regionali, da sottrarre al finanziamento delle politiche regionali a favore di altri interventi settoriali.

E questo chiama in causa la **politica finanziaria e di bilancio per le spese**, in quanto la manovra 2014 dovrà essere finalizzata a reperire le risorse finanziarie necessarie per il finanziamento degli interventi regionali al fine di assicurare e garantire il ruolo fondamentale della Regione.

In particolare, come peraltro già esplicitato nel precedente Documento annuale di programmazione, per recuperare margini di intervento regionale con risorse pro-

prie del bilancio regionale è necessario un diverso modo di **costruzione delle politiche di bilancio**, rivedendo le procedure e le regole fino ad oggi seguite e sviluppando una diversa procedura che, richiamandosi ai principi dello **Zero based budget** (Bilancio a base zero), metta sistematicamente in discussione gli stanziamenti di spesa così come storicamente determinatisi.

A tale riguardo, il DLgs 118/11 sull'armonizzazione dei Bilanci pubblici ha introdotto il nuovo principio di "competenza finanziaria" che prevede, **obbligatoriamente per tutte le regioni a partire dal 2015**, l'assunzione degli impegni di spesa con riferimento alle effettive somme da pagare nell'esercizio finanziario, avvicinando quindi il Bilancio di competenza a quello di cassa ed evitando l'accumulo di residui o di somme vincolate non impegnate da riscrivere negli esercizi successivi.

Di conseguenza, anche gli stanziamenti di bilancio dovranno corrispondere agli effettivi fabbisogni per far fronte alle spese da pagare nell'esercizio e il **Bilancio pluriennale avrà una funzione autorizzatoria** in quanto le spese potranno essere spalmate e quindi impegnate nell'esercizio in cui sorge l'obbligazione e nei successivi in base al cronoprogramma previsto per le attività e i relativi pagamenti.

Le modifiche da apportare al sistema di contabilità sono molto complesse, ma soprattutto implicano un **cambiamento culturale**, sul quale la Regione Umbria intende investire, agganciando alle modifiche "imposte" dall'adeguamento alla normativa una **più 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.

Si tratta di un'attività già avviata nell'attuale esercizio finanziario che **andrà rafforzata operativamente nel corso del 2014**, per andare a regime nel 2015, e che comporterà:

- un'analisi ed una valutazione, in modo sistematico e continuativo, dei principali programmi di spesa, attraverso una revisione della spesa regionale, identificando aree di inefficienza ed inefficacia;
- un riorientamento delle decisioni di spesa sulla base delle priorità politiche;
- una proposta per le possibili "riallocazioni" sul versante della spesa, liberando risorse da destinare ad interventi prioritari;
- il superamento della logica di tipo "emergenziale" caratterizzata da tagli trasversali e non selettivi

È una sfida impegnativa e di medio periodo, che dovrà coinvolgere l'intera struttura regionale – mettendo anche a sistema attività già in corso di svolgimento, sia sul versante della programmazione generale che su quello della programmazione di bilancio - in un **progetto di analisi e revisione complessiva della spesa**, che verrà strutturato per passi successivi nel 2014, ma che chiama in causa da subito l'azione della Regione e che già nella predisposizione del bilancio di previsione 2014 dovrà rappresentare l'orientamento delle scelte in materia di spesa, sulla base dei seguenti indirizzi:

- concentrare le risorse su linee di intervento il cui impatto sia verificabile e verificato;
- destinare risorse regionali verso settori che non possono beneficiare di altre risorse rivenienti da Fondi connessi alla programmazione comunitaria o della politica di coesione nazionale;

Gli indirizzi
per le spese...

La spending review
regionale...

- tagliare la spesa distributiva a causa della quale, spesso, le risorse si disperdono in mille rivoli di scarso o nessun impatto sulle realtà locali;
- ridurre a livelli sostenibili per il bilancio regionale i contributi nei confronti di enti, associazioni, fondazioni, organizzazioni e manifestazioni varie;
- rivedere e rivalutare su livelli compatibili per il bilancio regionale l'impegno della regione nei confronti di società partecipate e se del caso prendere in considerazione anche un eventuale progressivo disimpegno finanziario;
- continuare l'attività di contenimento, razionalizzazione, monitoraggio e controllo delle spese "generaliste" e di acquisto di beni e servizi al fine di ricercare ulteriori margini di risparmio;
- promuovere ulteriormente la confluenza di risorse settoriali su progetti di grande rilevanza strategica, assumendo, inoltre, a regola la compartecipazione finanziaria degli enti locali coinvolti.

Le spese di funzionamento

Per quanto riguarda le **proprie spese per il funzionamento**, l'amministrazione regionale persegue da tempo una continua e attenta politica di contenimento e razionalizzazione che ha consentito di raggiungere significativi risparmi, sia sulle spese per il personale regionale (passato da 72 milioni di euro nel 2010 a 65 milioni nella previsione 2014) che su quelle per il funzionamento (da 15,8 a 12,6 milioni di euro). Anche le spese per il Consiglio Regionale, relative al funzionamento dell'Assemblea legislativa comprese le indennità di carica e le spese del personale del Consiglio, presentano un andamento tendenzialmente in diminuzione (da 22,3 milioni del 2010 a 20,3 previste per il 2014).

In particolare, per la spesa per il personale della Giunta regionale, nel 2014 proseguiranno azioni mirate di risparmio e di contenimento della struttura. Innanzitutto verrà rivista la Direzione "Outsourcing del Servizio Sanitario Regionale" a seguito della riorganizzazione delle funzioni di Centrale di committenza ai sensi dell'articolo 33 del Dlgs. n. 163/06. Proseguirà inoltre l'azione di contenimento e si prevede una ulteriore riduzione della spesa di personale della Giunta regionale per almeno 0,5 milioni di Euro.

In questo scenario di razionale utilizzo del capitale umano, la Regione - seppure nei limiti delle disposizioni normative vigenti - tenterà di dare concrete risposte alla congiuntura occupazionale e al precariato, con l'approvazione del Piano dei fabbisogni di personale. Tra le spese di funzionamento, non va trascurata l'attività di **razionalizzazione delle spese connesse all'autoparco regionale** che proseguirà anche nel 2014 con un'attenzione particolare anche agli aspetti ambientali, privilegiando automobili non inquinanti.

Per quanto riguarda i **Fondi dell'Unione europea** della nuova **programmazione 2014-2020**, per i quali non sono ancora disponibili i Piani finanziari che ne consentono l'iscrizione in bilancio, l'Umbria dovrà assicurare la quota di cofinanziamento con risorse proprie prevista per il prossimo settennio che dovrebbe ammontare a circa 15-20 milioni di euro all'anno.

Per il **Sistema sanitario regionale**, infine, la Regione assicurerà le risorse finanziarie in base alla legislazione vigente, al fine di mantenerne l'universalità secondo le linee di azione individuate nel Capitolo 2.