

# Per un nuovo sviluppo dell'Umbria

Documento programmatico a base della candidatura di

**Mauro Agostini**

**alle elezioni primarie del Partito Democratico  
per l'individuazione del candidato Presidente della Regione**

Questo documento espone i principali **lineamenti progettuali per l'Umbria dei prossimi anni** che sono alla base della candidatura di Mauro Agostini alle elezioni primarie del Partito Democratico per l'individuazione del candidato Presidente della Regione. Il documento verrà ulteriormente sviluppato e arricchito attraverso il confronto aperto con gli elettori, le forze politiche, le organizzazioni imprenditoriali, sindacali, culturali, dell'associazionismo.

Quello che qui viene proposto è prima di tutto **“un modo di guardare” ai problemi dello sviluppo dell'Umbria**, dentro e oltre la crisi economica che ha scosso fin dalle fondamenta i vecchi assetti consolidati, negli Stati Uniti come in Europa.

Il punto centrale dell'iniziativa del PD e della coalizione in questa fase della vita della nostra regione deve essere quello di **aprire una nuova stagione del riformismo umbro**. Una stagione che deve misurarsi in primo luogo con le straordinarie conseguenze della più grave crisi dell'economia globale dopo quella del 1929 e con l'avvio del federalismo fiscale. Il primo decennio di questo millennio si chiude su uno scenario completamente nuovo in un passaggio di fase

che ridisegnerà gli assetti della società, dell'economia e del sistema politico-istituzionale dell'Umbria.

**La crisi non è un fatto quantitativo e congiunturale** poiché determinerà un vero e proprio cambio di paradigma. Si tratta insomma di lavorare, non semplicisticamente ad una nuova fase dello sviluppo dell'Umbria (come pure giustamente si è fatto in passato in un'ottica lineare e continuativa), ma alla definizione dei **caratteri nuovi dello sviluppo** stesso. Per questo non si può non partire, nel predisporre le linee progettuali per il futuro, dall'economia.

1. Per l'economia umbra - ancor più che per quella nazionale - le politiche necessarie per lo sviluppo futuro devono oggi rispondere a due questioni nuove, che si pongono su piani diversi, ma strettamente intrecciati tra loro: come **uscire dalla più grave recessione del dopoguerra** e come creare, contestualmente, le condizioni per una prospettiva di **sviluppo su basi molto diverse dal passato**.

Non sappiamo quanti anni ci vorranno per far recuperare all'economia umbra i livelli di produzione, reddito e occupazione che aveva prima dell'inizio della crisi. E' certo che non saranno pochi, e che servirà un forte impegno, di politiche e di risorse finanziarie, sia nazionali - finora del tutto inadeguate, se non completamente inesistenti - sia regionali.

**In Umbria la crisi sta producendo effetti particolarmente pesanti**, e che saranno persistenti, sul sistema produttivo e sul mercato del lavoro. La disoccupazione è cresciuta più che altrove e colpisce soprattutto i giovani, spesso già sottoccupati e quasi sempre con lavoro precario, che sono anche i meno tutelati dagli ammortizzatori sociali. L'obiettivo immediato che si pone alle politiche, soprattutto nazionali, ma anche regionali, per contrastare la recessione è dunque

**limitare il più possibile gli effetti distruttivi della crisi.** Effetti che coinvolgono il patrimonio imprenditoriale e le professionalità lavorative indispensabili per il futuro, oltre che i posti di lavoro necessari a sostenere, oggi, i redditi delle famiglie fortemente minacciati dai rischi della disoccupazione. In questo **un contributo importante è richiesto anche al sistema bancario nazionale e regionale,** in modo particolare al fine di garantire una adeguata disponibilità di credito al sistema produttivo con attenzione al mondo della piccola impresa e dell'artigianato. La prima richiesta da avanzare con forza al governo nazionale è in ogni caso garantire a tutti protezione contro il rischio di perdere il lavoro, **riformando gli ammortizzatori sociali in modo da estendere la copertura anche ai lavoratori precari.**

La sfida dei prossimi anni non è però solo contrastare gli effetti economici e sociali della recessione, né semplicemente recuperare la "quantità" di sviluppo perduto. Non lo è per il Paese, lo è ancora di meno per l'Umbria. In particolare per la nostra regione è soprattutto **cambiare la qualità dello sviluppo,** a partire da una molto maggiore **apertura alla competizione internazionale** e ad una più estesa presenza delle nostre imprese nei **nuovi mercati dei grandi paesi emergenti,** perché sarà da lì che dopo la crisi verrà, per l'economia italiana e per quella umbra, una parte consistente delle future opportunità di crescita.

Per questo alle politiche per contrastare la recessione si pone, contestualmente, un **secondo obiettivo:** sostenere lo sforzo di **riqualificazione delle imprese che agiscono sulla sempre più difficile frontiera della competizione internazionale,** comprese quelle a carattere artigianale, per ampliarne il numero – oggi in Umbria ancora troppo esiguo – e la forza trainante sul resto dell'economia regionale, perché da esse e dalle imprese locali, industriali, artigiane e di servizi, ad esse in varie forme collegate dipenderà la rapidità della ripresa dopo la crisi e una parte

rilevante dello sviluppo futuro della regione. Su questo obiettivo determinante per lo sviluppo futuro vanno indirizzati nuovi strumenti e concentrate maggiormente le risorse disponibili.

2. Per assicurare un maggiore sviluppo economico all'Umbria del futuro serve, però, **uno sguardo più lungo**, che parta da una più chiara consapevolezza dei **limiti della modalità di sviluppo che ci ha portato fin qui**. Perché nel suo complesso **l'economia regionale di oggi non appare adeguata ad affrontare le sfide del futuro**.

Non sono mancati, in questi anni, cambiamenti positivi. **L'industria manifatturiera umbra**, non meno di quella italiana in generale, spesso **ha saputo fare la sua parte** per adeguarsi alle nuove condizioni della competizione internazionale imposte dalle novità epocali del quindicennio a cavallo del nuovo secolo (la rivoluzione nelle tecnologie della informazione e della comunicazione, il ruolo di "fabbriche del mondo" assunto dai grandi paesi di recente industrializzazione, l'introduzione dell'euro come moneta comune europea e il suo successivo continuo rafforzamento rispetto al dollaro e alle altre principali valute).

Dalla dura selezione di questi anni **sono emerse, anche in Umbria, diverse imprese di qualità**, capaci di stare sulla frontiera dell'innovazione, di internazionalizzarsi e di cogliere le opportunità della globalizzazione. La ristrutturazione avvenuta e in corso ha comportato la perdita di molte piccole imprese e molta occupazione - e altre perdite purtroppo comporterà in conseguenza della attuale crisi - ma ha fatto anche recuperare, sia pure lentamente e parzialmente, produttività al sistema industriale regionale, creando nuove potenzialità di sviluppo futuro.

E tuttavia **il sistema umbro nel suo complesso continua a perdere competitività**. Il prodotto per abitante resta da un quarto di secolo, unico caso tra le regioni del Centro Nord, al di sotto della media italiana e nel corso di questo decennio il divario negativo è ancora aumentato proprio per effetto di un ulteriore **deterioramento dei livelli relativi di produttività**, con tutte le conseguenze che ciò comporta in termini di più bassi redditi da lavoro, oltre che di ridotti margini per le imprese.

Bisogna richiamare l'attenzione delle forze economiche e sociali sul fatto, ormai evidente, che **non basta più il consolidamento del modello regionale di sviluppo** che si è andato determinando nel tempo.

Accanto ad una industria manifatturiera che resta poco estesa – e che anzi si va ulteriormente ridimensionando, nonostante i cambiamenti positivi – è venuto crescendo, soprattutto in questi ultimi anni, un terziario privato tradizionale, a bassa produttività e a basso reddito, che ha mantenuto alti i livelli di occupazione, rivelandosi però **più adatto alla domanda di lavoro degli immigrati che alla occupazione di qualità di cui hanno bisogno i giovani laureati e diplomati umbri** (quasi tutti i giovani della regione) per realizzare i loro progetti di vita.

Questa è una modalità di sviluppo che non potrà proseguire a lungo. **Non esistono più le condizioni per una crescita meramente quantitativa**, né per l'industria, né per i servizi, né per le città. Una maggiore capacità di generare reddito, occupazione qualificata e qualità sociale, non potrà venire dalla ulteriore estensione delle periferie e delle diverse forme di rendita urbana, né dalla moltiplicazione delle già sovradimensionate attività commerciali.

3. Per dare una prospettiva diversa alle giovani generazioni bisogna porsi l'obiettivo di un **aumento rilevante della capacità di generare reddito** da parte

della economia regionale. E ciò potrà avvenire solo **rafforzando decisamente le componenti di qualità del sistema umbro** – che sono nell'industria, ma anche in alcuni servizi privati e pubblici, a partire dalla sanità – e avviando, accanto a queste, percorsi nuovi capaci di **spostare decisamente l'asse dello sviluppo regionale verso le attività e le professioni aperte alla competizione nella economia globale**, dall'industria di qualità al turismo, ai servizi moderni. A questo fine resta, per altro verso, cruciale il ruolo delle multinazionali presenti in Umbria, delle quali si auspica il rafforzamento degli investimenti per un'integrazione sempre maggiore con la realtà produttiva regionale.

Per raggiungere questo obiettivo bisogna anche investire di più sulla **qualità delle nostre città e del territorio regionale**, con più adeguate politiche urbanistiche e infrastrutturali – a partire da quelle telematiche e dalle infrastrutture urbane e dell'accessibilità – per attrarre imprese innovative, talenti, flussi turistici di qualità, studenti nelle nostre università.

Avviare percorsi nuovi vuol dire però anche contribuire a **dare una identità meno contraddittoria all'economia regionale**. Non solo perché l'Umbria verde non deve produrre problematiche ambientali che ne danneggiano l'immagine. Soprattutto perché l'epoca nuova che abbiamo davanti, che per i paesi sviluppati sarà anche contrassegnata dalla cosiddetta "economia verde" (e che la attuale recessione contribuisce ad avviare più celermente) per l'Umbria **"cuore verde d'Italia"** deve essere l'occasione per trasformare un vecchio e fortunato slogan a valenza prevalentemente turistica in **un marchio capace di dare una identità riconoscibile al suo modello di sviluppo**.

La ricchezza di beni culturali, che sono diffusi sull'intero territorio regionale e sono incardinati nelle città e nel paesaggio, può sviluppare tutte le potenzialità di

valorizzazione solo se la cura per la conservazione e la cura ambientale costituiscono un continuum storico e culturale.

Una identità fondata sulla **qualità e sostenibilità ambientale** e su un **ruolo pervasivo della conoscenza**, su una nuova centralità dell'Università, della ricerca e dell'alta formazione. A partire da un forte sviluppo di tutta la **filiere delle energie rinnovabili**, già positivamente avviata, ma estesa a molte altre componenti del sistema economico regionale: dall'agricoltura di qualità ad una parte dell'industria manifatturiera; dal turismo ambientale e culturale al recupero della qualità delle città; dalle infrastrutture urbane e della accessibilità a una nuova identità dell'industria regionale delle costruzioni; dalle moderne tecnologie della comunicazione ad una parte delle libere professioni, ad un artigianato sempre più moderno e qualificato.

Anche e soprattutto da qui, dalla costruzione di queste **nuove opportunità di sviluppo economico** – che la politica e la comunità regionale devono identificare come obiettivo condiviso e le politiche pubbliche regionali e locali devono coerentemente sostenere – passa la possibilità di **risolvere la storica contraddizione** tra la ricchezza di risorse culturali e capitale umano qualificato di cui la regione è dotata e la domanda, oggi ancora largamente insufficiente, che di tali risorse fa il modello produttivo.

Di questa identità nuova dello sviluppo umbro una componente essenziale è anche un **nuovo modello di mobilità nelle città e tra città della regione**, che passa per la riduzione della densità record di automobili e per la realizzazione, nel lungo periodo, di un **progetto organico di diversa mobilità**, sia a scala urbana che a scala regionale, in parte rilevante realizzabile mettendo a sistema e riqualificando le infrastrutture ferroviarie esistenti.

Su questi terreni si giocherà il **futuro sviluppo economico dell'Umbria**, la possibilità di preservare la **sostenibilità ambientale e la qualità della vita** dei cittadini e garantire la **sostenibilità e la qualità del sistema regionale di welfare**.

4. L'Umbria ha **nel sistema di welfare un consolidato punto di forza**, ma in un contesto di federalismo fiscale la sua sostenibilità non è scontata, né gli attuali servizi sono del tutto adeguati a rispondere alle necessità di oggi e, soprattutto, del futuro.

La recessione produrrà effetti persistenti sul mercato del lavoro e per questa via **amplierà l'area della povertà**. Se proseguirà, come previsto, anche la **crescita dell'immigrazione**, non è escluso che si possano determinare inedite tensioni nel sistema di welfare regionale, che vanno in ogni modo prevenute rafforzando – oltre alle politiche a sostegno del sistema produttivo – anche quelle per la coesione sociale, contro la povertà e per l'integrazione.

**Il Welfare regionale va tuttavia adeguato e rafforzato anche da un punto di vista più generale**. Da un lato, va adeguato ai nuovi caratteri della società regionale e a quelli che si prefigurano per il futuro: dal progressivo **invecchiamento della popolazione** (e in particolare del numero di persone molto anziane) alla presenza molto rilevante e crescente di **immigrati**, alla crescita (accelerata dalla precarizzazione del lavoro) del numero di famiglie a rischio di povertà ed esclusione sociale. Dall'altro va rafforzato per **sostenere molto di più la possibilità per le donne di entrare e restare nel mercato del lavoro**, che è ridotta anche dai crescenti bisogni di cura espressi dalle famiglie.

Anche in Umbria, per **mantenere qualità e coesione sociale e ampliare gli spazi di protagonismo delle donne nel mercato del lavoro** e nello sviluppo della regione, è necessario un incremento dell'offerta di servizi pubblici o del privato sociale, e di

risorse nazionali ora del tutto insufficienti, in questo fondamentale settore delle politiche di welfare, in particolare per assicurare i servizi di cura agli anziani non autosufficienti. Qui si dovranno aprire anche nuove opportunità per **l'intervento del volontariato e della cooperazione sociale**, che va incoraggiato e sostenuto, ma anche meglio inquadrato in una rigorosa e neutrale regolazione da parte delle istituzioni e della pubblica amministrazione.

I vincoli del federalismo fiscale costringeranno a **scegliere tra allocazioni alternative delle scarse risorse finanziarie** a disposizione della Regione e delle istituzioni locali: deve essere chiaro alla comunità regionale che questi sono servizi non comprimibili, mentre ciò non è sempre vero per altre fonti di spesa pubblica.

5. Per aprire una nuova stagione riformista – alla luce della crisi economica globale e delle trasformazioni che in questi anni sono avvenute in Italia (dalla riforma del Titolo V della Costituzione all'avvio del federalismo fiscale, agli effetti multilivello che avrà il nuovo Trattato europeo di Lisbona nel nostro ordinamento) – **l'area del sistema di governo costituisce parte essenziale e qualificante**. Non soltanto in quanto essa rappresenta la prima misura di un buon rapporto tra politica e società, ma anche perché solo attraverso un suo migliore funzionamento si arriva alla rottura dei conservatorismi che costituiscono la resistenza maggiore ad un **modello realmente competitivo nelle regole**, che è la base – come le esperienze estere migliori ci insegnano – di ogni sistema economico–sociale che vuole crescere e svilupparsi. L'obiettivo deve essere quello di **riqualificare il principio di responsabilità politica** sia tra cittadini ed eletti sia tra cittadini e pubblica amministrazione.

**Gli assetti istituzionali** della nostra regione devono esprimere un reale **modello di regionalismo aperto, plurale e poliarchico** che valorizzi e responsabilizzi il tessuto connettivo delle autonomie umbre, territoriali e funzionali, che ne rispetti le competenze, non le comprima in uno schema gerarchicamente piramidale e non le blandisca in una partecipazione di maniera alle decisioni.

Questa **responsabile sussidiarietà verticale** dal punto di vista istituzionale deve essere tuttavia corroborata da una altrettanto **responsabile sussidiarietà orizzontale** dal punto di vista sociale, ossia da una politica che, sapendosi ritrarre da spazi occupati impropriamente, si dimostra capace di **valorizzare tutti i soggetti sociali e di autonomia funzionale** (associazioni, imprese, università e mondo economico, soggetti del sociale e della Chiesa) che operano nel territorio all'interno dei rispettivi assetti istituzionali e partecipano alla **costruzione del bene comune dell'Umbria**.

Per affrontare la sfida del federalismo - ma anche le conseguenze (forse sottovalutate) che deriveranno dalla fine dei fondi comunitari - l'Umbria deve avere più coraggio di **semplificare se stessa e la sua amministrazione**, anche alla luce del processo di forte decentramento territoriale dei servizi. **La riforma della pubblica amministrazione** deve prevedere un processo di reale razionalizzazione e di riorganizzazione interna, anche per missioni e obiettivi, sopprimendo enti e riallocando funzioni dove necessario e ancorando dove possibile le competenze sugli organi elettivi.

In questo quadro, va **ripensato a fondo il ruolo delle agenzie e delle società regionali**, che devono essere anch'esse **ridotte nel numero e rielaborate nelle funzioni** con l'obiettivo di rendere più efficiente ed efficace il loro operato in funzione dell'offerta dei servizi da offrire al cittadino.

Inoltre, di fronte a queste sfide, la **regola della meritocrazia** nella pubblica amministrazione – intesa come responsabilità nella competenza – assume un **rilievo ancor più centrale**, avendo come obiettivo, da un lato, di operare in maniera più trasparente, cioè misurabile e valutabile da parte dei cittadini, e dall’altro, l’incremento di produttività ed efficienza nella gestione degli uffici e nei servizi e il contenimento dei costi, attraverso nuovi strumenti tecnologici, normativi e di management, in una **visione più leggera della pubblica amministrazione**.

Una decisa ristrutturazione, su un modello aperto, flessibile e competitivo, che superi una visione campanilistica e “politica”, è necessaria per i **servizi pubblici locali**. Una ristrutturazione improntata ai principi della **efficienza, imprenditoriale ed economica, nella loro gestione**, della capacità di stare sul mercato in maniera autonoma e competitiva, utilizzando senza timidezze economie di scala e di gamma che ne facciano un **esempio positivo di capacità di fare rete regionale ed interregionale**.

Una **maggiore integrazione**, costruita intorno ai bisogni della persona, è necessaria anche per i servizi sanitari e socio-sanitari e per quelli dell’infanzia e dei soggetti deboli, nella cui gestione va superata la frammentazione delle competenze ed esaltato il ruolo della **cooperazione integrata, verticale ed orizzontale**, per i servizi sanitari più rari anche a **scala interregionale**.

**6. La scala interregionale deve tornare ad essere l’orizzonte di riferimento per una molteplicità di politiche umbre**, così come avviene da alcuni anni in molte realtà del Centro Nord, dove si moltiplicano le strategie di integrazione che superano largamente i confini di grandi regioni, in diversi campi, dalle utilities locali agli aeroporti, dalle università ad alcuni servizi sanitari.

La scala regionale e quella locale dello sviluppo sono molto importanti. Lo sviluppo dell'Umbria è prima di tutto **sviluppo delle sue città e dei suoi diversificati sistemi locali**, che vanno resi sempre più competitivi e dotati di strumenti più efficaci di autogoverno delle proprie risorse e di promozione del proprio sviluppo. **Ma né la pretesa di autosufficienza, né la esasperata propensione localistica aiutano a costruire un futuro di sviluppo.** Bisogna prendere atto che per un numero crescente di servizi gli "ambiti ottimali" superano largamente i confini regionali e che per essere il cuore pulsante del Centro Italia l'Umbria si deve aprire e non restare chiusa nei propri confini.

**Le politiche infrastrutturali** sono uno strumento fondamentale di integrazione interregionale. Queste devono **rispondere a fattori di contesto vecchi e nuovi che tendono a marginalizzare l'Umbria nel sistema dell'Italia centrale.** Da un lato, la tendenza naturale delle Marche a privilegiare l'integrazione lungo la dorsale adriatica, in particolare verso l'Emilia Romagna, dall'altra l'Alta velocità ferroviaria che nel versante occidentale ha accorciato drasticamente le distanze, sempre lungo la direttrice Nord-Sud, saltando l'Umbria: queste due tendenze stanno determinando una **condizione di crescente marginalità geografica della nostra regione.**

Per contenere questi effetti negativi e **recuperare all'Umbria un ruolo di centralità e di cerniera nell'Italia mediana** sono determinanti le **infrastrutture di collegamento trasversale**, sia stradali che ferroviarie. Ma particolarmente importante è il **collegamento dell'Umbria all'Alta velocità, e più in generale alla rete ferroviaria nazionale**, il che richiede prima di tutto il **potenziamento dei servizi sulle esistenti infrastrutture** di collegamento con Roma e il Sud, da un lato, e con Firenze e il Nord, dall'altro.

7. Per non mancare questi fondamentali obiettivi della società regionale **bisogna che l'Umbria moderna e aperta al mondo, che è quella a cui guardano le giovani generazioni che investono sulle loro capacità, prevalga su quella chiusa, a vocazione autarchica, alla perenne ricerca di protezioni dalla competizione fondata sul merito.**

Questa **nuova visione dell'Umbria** è qualcosa insieme di materiale e di culturale. Al Partito Democratico e al Centrosinistra alla guida delle istituzioni su questo piano è richiesto oggi di fare scelte nette e senza equivoci. Ma una nuova idea della società regionale non può essere interpretata e svolta solo dalle forze politiche e dalle istituzioni in una concezione sostanzialmente neo-dirigistica. **È l'insieme delle forze sociali ed economiche che vanno chiamate a questa sfida.** Non in una sorta di generico invito a collaborare, ma in una dialettica e in un confronto nuovi, dove ciò che qualifica è **l'autonomia di azione**, delle istituzioni e delle forze sociali, verso un obiettivo condiviso senza concessioni consociative. **Una concertazione competitiva e non consociativa.**

Se il confronto deve svilupparsi a questo livello non c'è dubbio che quello di oggi è il tempo della politica. Di **una politica al tempo stesso forte e sobria. Forte nell'indicazione degli scenari e degli obiettivi. Sobria nella gestione del potere che deve ispirarsi alla cultura del limite.** C'è bisogno nella nostra regione al tempo stesso di più politica e di meno politica. Più politica soprattutto in direzione della qualificazione del dibattito pubblico, meno politica nel senso che deve ritrarsi da ambiti che non le sono propri. In altri termini **un'inversione di tendenza rispetto alla pervasività sociale della politica.**

Ci sono due concetti, potremmo dire due parole d'ordine, che possono esemplificare **l'idea dell'Umbria che si intende interpretare:** 1- qualità, qualità, qualità; 2- dilatazione. La prima richiama alla necessità da parte di tutti i soggetti

in campo di investire in un grande progetto qualitativo in ogni ambito della vita sociale, economica, istituzionale e politica della nostra regione. A partire dalla consapevolezza che **lo sviluppo dell'Umbria comincia dalle sue città**, in particolare dalla loro qualità urbana, e che le sue città ne sono la risorsa più importante e moderna.

La seconda parola d'ordine, la **dilatazione**, allude non solo alla imprescindibile necessità di una **moderna interrelazione con le regioni limitrofe** in molti ambiti istituzionali, delle politiche pubbliche e dei servizi, ma anche ad una **maggiore e più consapevole apertura dell'Umbria sul mondo**. Nei termini soprattutto di un sostegno e di una vicinanza a quelle filiere lunghe d'impresa che nell'epoca della internazionalizzazione caratterizzano la competizione e in direzione di una proiezione dell'immagine della nostra regione a fini di incrementare il turismo di qualità. **L'apertura riguarda al tempo stesso l'interno, nei termini di una forte circolazione d'aria, di idee e di programmi.**

Non è questa la sede per entrare in questioni più di dettaglio, si intende solo rilevare, in conclusione, il diffondersi nella nostra società regionale dell'esigenza di **guardare, dentro e dopo la crisi, in modo nuovo alle contraddizioni e alle potenzialità dell'Umbria**. Una diffusa sensibilità e predisposizione ad avere uno **sguardo nuovo**. Qui si misurerà da un lato il radicamento tradizionale del riformismo umbro, dall'altro la sua capacità di avviarsi verso una proficua ed innovativa stagione.