

DOCUMENTO STRATEGICO PRELIMINARE DELLA REGIONE UMBRIA

DGR n. 164 del 8 febbraio 2006

Presentazione

Il Documento strategico preliminare (Dsr) della Regione Umbria relativamente alla politica di coesione 2007-2013 è elaborato sulla base degli obiettivi di sviluppo regionale definiti nell'ambito del Patto per lo sviluppo dell'Umbria, e ribaditi nelle Dichiarazioni programmatiche della presente legislatura, nonché degli Orientamenti strategici comunitari 2007-2013 e degli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione.

Il documento, anche in coerenza con le Linee Guida di cui alla intesa ex Conferenza unificata del 3 febbraio 2005, illustra:

- il contesto socio economico della regione, descritto mediante l'analisi della struttura della popolazione e del territorio, delle risorse umane e del mercato del lavoro, del sistema produttivo, del sistema infrastrutturale, del sistema delle istituzioni e della *governance*, nonché mediante analisi specifiche concernenti gli aspetti dell'innovazione, dell'ambiente, dell'accessibilità, della formazione e occupabilità e sulle specificità territoriali delle aree urbane e rurali;
- i punti di forza e di debolezza del sistema regionale, individuati sulla base del quadro delle problematiche e potenzialità del sistema socio economico della regione;
- le scelte programmatiche in atto, attraverso l'analisi degli attuali strumenti della programmazione comunitaria, nazionale e regionale, al fine di individuare gli elementi di continuità con gli obiettivi del futuro ciclo di programmazione;
- la formulazione di ipotetici scenari di sviluppo regionale con riferimento alle priorità dell'obiettivo "competitività regionale e occupazione";
- l'indicazione degli obiettivi della strategia regionale da assumere per l'utilizzo delle risorse comunitarie della politica di coesione economica e sociale, con riferimento agli obiettivi della "competitività regionale e occupazione" e della "cooperazione territoriale e europea";
- una indicazione dei criteri guida per l'individuazione delle priorità di intervento, seguiti dalla definizione delle stesse priorità, mediante cui conseguire gli obiettivi della coesione economica e sociale;

- le linee relative alla realizzazione della necessaria integrazione finanziaria e programmatica al fine di ottimizzare l'utilizzo degli strumenti finanziari e programmatici regionali, nazionali e comunitari;
- l'indicazione delle misure adottate e da adottare per rafforzare i processi di *governance* e partenariato da realizzarsi nelle fasi di programmazione e implementazione dei programmi finanziati con risorse comunitarie, nazionali e regionali.

Successivamente, la Regione provvederà alla definizione dei relativi programmi operativi FESR e FSE, nonché degli interventi da sviluppare nell'ambito dell'obiettivo della cooperazione territoriale europea.

Indice

1. IL SISTEMA REGIONE	1
1.1. L'analisi del contesto	1
1.1.1. Il contesto generale	1
1.1.2. Analisi di contesto specifiche.....	15
1.1.3. I punti di forza e di debolezza del sistema regionale	29
1.2. Le scelte programmatiche in atto	30
1.2.1. Il contesto programmatico	30
1.2.2. Gli attuali strumenti operativi	31
1.2.3. Un quadro sinottico della programmazione in atto e delle relative risorse programmate	82
1.2.4. La strategia regionale e le scelte in atto per gli ambiti specifici della programmazione post 2006.....	32
1.2.5. Le lezioni apprese dall'esperienza attuativa di programmi/misure/azioni del periodo 2000-2006	33
1.3. Ipotesi di scenari programmatici (prospettive al 2013).....	34
2. OBIETTIVI DELLA STRATEGIA REGIONALE PER LA PROGRAMMAZIONE 2007-2013	42
2.1. Gli obiettivi generali della Regione Umbria	42
2.2. Gli obiettivi specifici e prioritari per la "competitività regionale e l'occupazione" nel rispetto della strategia di Lisbona e Göteborg (FESR).....	48
2.3. Gli obiettivi per l'occupazione (FSE)	56
2.4. Gli obiettivi e le priorità per la cooperazione territoriale europea.....	58
3. PRIORITÀ DI INTERVENTO	61
3.1. Criteri per la determinazione delle priorità di intervento	61
3.2. Le priorità di intervento in termini di misure da attivare a livello generale	64
4. INTEGRAZIONE FINANZIARIA E PROGRAMMATICA.....	68
4.1. Integrazione e sinergie in generale.....	68

4.2.	Coerenza tra la programmazione dei fondi comunitari, le politiche di sviluppo rurale e pesca e le risorse nazionali derivanti dal sistema “intese-apq”	70
5.	GOVERNANCE E PARTENARIATO.....	72
5.1.	Generalità.....	72
5.2.	il partenariato	74
5.3.	Il governo delle politiche di coesione	75

1. IL SISTEMA REGIONE

1.1. L'ANALISI DEL CONTESTO

1.1.1. Il contesto generale

In questa sezione viene descritto il contesto socio-economico regionale, mediante: l'analisi della struttura della popolazione e del territorio, delle risorse umane e del mercato del lavoro, del sistema produttivo, del sistema infrastrutturale, delle istituzioni e della *governance*. In tal modo si perviene alla individuazione dei punti di forza e di debolezza del sistema regionale, al fine di individuare gli obiettivi da assumere alla base del quadro programmatico regionale per il periodo 2007-2013 e per la definizione delle relative scelte prioritarie.

A. *Popolazione e territorio*

A.1 *Il quadro demografico*

La popolazione residente in Umbria ammonta a 850.000 abitanti circa. L'entità della popolazione è il risultato di una crescita modesta, ma costante dal 1981. I dati relativi agli ultimi anni (si veda successiva tabella 1) evidenziano che tale andamento è frutto di due dinamiche differenti: da un lato, va registrato un tasso naturale negativo (eccedenze delle morti sulle nascite) che caratterizza sia il contesto italiano che molte altre aree europee, dall'altro, va sottolineato un saldo migratorio positivo che ha più che compensato la tendenza naturale alla diminuzione della popolazione.

L'Umbria si configura, pertanto, come un'area ad elevata attrattività, cioè capace di offrire condizioni economiche e sociali favorevoli e in grado di attrarre i flussi migratori.

Tabella 1 – Dinamica demografica

Popolazione residente			
Ambiti geografici	2002	2003	2004
Umbria	834.210	848.022	858.938
Centro	10.980.912	11.124.059	11.245.959
Italia	57.321.070	57.888.245	58.462.375
Saldo naturale			
Ambiti geografici	2002	2003	2004
Umbria	-2.130	-2.400	-1.475
Centro	-15.304	-19.799	-8.106
Italia	-19.195	-42.405	15.941
Saldo migratorio			
Ambiti geografici	2002	2003	2004
Umbria	10.144	16.212	12.391
Centro	84.780	162.946	130.006
Italia	346.523	609.580	558.189

Fonte: Dati DEMO ISTAT

La bassa natalità ha determinato, nel tempo, un invecchiamento della popolazione: dal 1981 ad oggi si registra infatti una forte concentrazione della popolazione nelle classi di età superiore ai 65 anni, con un'accentuazione di tale tendenza negli ultimi anni (si veda tabella 2). L'indice di dipendenza totale (il rapporto tra la popolazione con età inferiore ai 14 anni e superiore ai 65, e la popolazione in età "lavorativa" – tra i 14 e i 65) è aumentato rispetto al 1991, generando un maggiore bisogno di strutture e servizi socio-assistenziali.

Tabella 2- Distribuzione percentuale della popolazione per classi di età

Ambiti territoriali	Composizione percentuale								
	2002			2003			2004		
	0-14 anni	15-64 anni	65 anni e oltre	0-14 anni	15-64 anni	65 anni e oltre	0-14 anni	15-64 anni	65 anni e oltre
Umbria	12,3	65,1	22,6	12,3	64,9	22,8	12,4	64,5	23,1
Centro	13,1	66,8	20,1	13,1	66,5	20,4	13,1	66,1	20,8
Italia	14,3	67,1	18,6	14,3	66,9	18,9	14,2	66,6	19,2

Fonte: Dati DEMO ISTAT

A.2 *Ambiente e territorio*

Il territorio umbro è esclusivamente collinare e montano, senza zone di pianura. La superficie regionale si compone infatti per il 71% circa di aree collinari e per il restante 29% di aree montane. Secondo le statistiche ISTAT, nel 2002 la percentuale di

popolazione abitante in aree montane è pari al 64% circa di quella totale; tale valore è all'incirca il triplo di quello medio registrato nelle regioni del centro e dell'intera Italia.

Più del 31% della superficie regionale risulta essere forestale (costantemente negli ultimi 4 anni) mentre una quota di superficie superiore al 7% è occupata da aree naturali protette che includono parchi e riserve naturali nazionali e regionali.

Tabella 3 – Superficie territoriale (in valori percentuali)

Ambiti territoriali	Superficie forestale	Superficie aree protette
Umbria	31,30	7,49
Centro	29,10	9,01
Italia	22,80	9,66

Fonte: ISTAT, Annuario statistico Italiano 2004

In relazione alle questioni più strettamente ambientali, e in particolare alla produzione di rifiuti, nell'anno 2003 si registra un incremento di prodotto di oltre 7 chilogrammi pro capite rispetto al 2002 (dati da “*Conoscere l’Umbria, 2005*”), nel 2003 l’Umbria raggiunge infatti una produzione regionale di rifiuti pro capite di 570,7 chilogrammi. Contemporaneamente cresce la percentuale di rifiuti interessati dalla raccolta differenziata: il 21,0% della produzione totale dei rifiuti solidi urbani sono infatti rifiuti differenziati, con un incremento di oltre 5 punti percentuali rispetto all’anno precedente.

Per quanto riguarda l’acqua, il numero delle licenze di attingimento idrico attive nel 2003 è diminuito del 2,4% rispetto all’anno precedente, così come il quantitativo di acqua prelevata (i dati fanno riferimento all’acqua utilizzata per uso irriguo); si registra pertanto una diminuzione del 2,7% rispetto all’anno precedente (dati da “*Conoscere l’Umbria, 2005*”).

A.3 *Il modello insediativo.*

L’Umbria è una regione a scarsa densità di popolazione. Il numero di abitanti per Km² risulta essere notevolmente inferiore rispetto a quello registrato per il centro e per l’intero territorio nazionale. Tra le due province umbre, quella più densamente popolata risulta essere Terni (con una differenza di circa 7 abitanti per km² da Perugia), nonostante oltre il 70% della popolazione sia residente nella provincia di Perugia.

Nel corso del tempo la situazione sembra però migliorare (vedi tabella 4), la densità di popolazione assume infatti un andamento crescente, coerente con l’analisi sull’andamento demografico riportata nel precedente paragrafo.

Tabella 4 – Densità di popolazione

Ambiti territoriali	2000	2001	2002
Umbria	97,47	97,70	98,65
Centro	186,78	187,01	188,20
Italia	190,79	189,14	190,23

Fonte: ISTAT, Sistema di indicatori territoriali

Secondo i dati dell'ultimo censimento, la regione risulta caratterizzata (come per il resto delle regioni del centro) dalla presenza di piccoli comuni, il 50% dei quali ha una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti. Circa il 37% della popolazione umbra risiede nei 3 comuni con più di 50.000 abitanti, mentre nei 62 comuni più piccoli (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) risiede poco più del 15% della popolazione regionale (dati ISTAT, *Bilanci demografici regionali 2004*).

L'Umbria si caratterizza pertanto per un modello insediativo fortemente "diffuso" sul territorio; tale struttura comporta certamente maggiori difficoltà nell'organizzazione del sistema dei servizi per la popolazione, e in particolare del sistema dei trasporti al fine di garantire un'adeguata accessibilità alla popolazione dei piccoli comuni.

B. Le risorse umane e il mercato del lavoro

B.1 Le risorse umane e la qualificazione

Come si evince dalla tabella sottostante, recante i dati dell'ultimo censimento sul livello di istruzione della popolazione che costituisce la forza lavoro, l'Umbria sembra avere una discreta capacità di formare risorse umane qualificate. La regione mostra, infatti, *performance* migliori rispetto alla media italiana sia per quanto riguarda la popolazione con istruzione *post* secondaria, sia per quanto riguarda il tasso di conseguimento del diploma di scuola media superiore. Tuttavia, confrontando la situazione dell'Umbria con quella media delle regioni centrali, la regione registra un numero inferiore di laureati costituenti la forza lavoro.

Tabella 5 – Popolazione residente appartenente alla FL per grado di istruzione (valori percentuali)

Ambiti territoriali	Laurea	Diploma universitario o terziario di tipo non universitario	Diploma di scuola secondaria superiore	Licenza di scuola media inferiore o di avviamento professionale	Licenza di scuola elementare	Alfabeti privi di titolo di studio	Analfabeti
Umbria	11,8	2,2	45,3	31,0	9,0	0,7	0,1
Centro	12,5	2,0	41,9	32,7	10,0	0,8	0,1
Italia	10,8	1,8	39,1	36,1	10,9	1,0	0,2

Fonte: ISTAT, 14° Censimento della popolazione e delle abitazioni

Il giudizio positivo sulle *performance* dell'Umbria circa la capacità di dotarsi di risorse umane qualificate rispetto alla media nazionale, viene confermato anche dall'analisi realizzata nel RUICS 2004¹. Tutti e tre gli indicatori presi in esame (percentuale di laureati in discipline tecnico scientifiche; percentuale di popolazione con istruzione post-secondaria; percentuale di popolazione che partecipa alla formazione permanente) mostrano, infatti, valori maggiori di quelli registrati per l'intera Italia. La capacità dell'Umbria di formare risorse umane qualificate, sebbene più elevata rispetto alla media italiana, presenta comunque un ritardo rispetto alla media europea. Tenendo conto degli indicatori prima elencati, i valori registrati dall'Umbria rispetto alla media europea, sono rispettivamente: 5,85 contro 11,30 (percentuale di laureati in discipline tecnico scientifiche); 11,46 contro 21,50 (percentuale di popolazione con istruzione post-secondaria); 6,19 contro 8,40 (percentuale di popolazione che partecipa alla formazione permanente).

B.2 Il mercato del lavoro

Sulla base dell'indagine sulle forze lavoro svolta dall'ISTAT (effettuata con i "vecchi metodi"), nel periodo considerato, il mercato del lavoro umbro è caratterizzato da un livello di partecipazione (tasso di attività) costantemente inferiore al livello medio delle regioni italiane e di quelle del centro Italia. Il tasso di attività della componente femminile risulta invece superiore rispetto a quello degli altri ambiti territoriali, almeno fino al 2001. Dal 2002, però, tale tasso cresce in misura più modesta rispetto a quello delle regioni del centro Italia, mantenendosi comunque costantemente al di sopra di quello medio nazionale (vedi tabella 6).

Tabella 6 - Tasso di attività (in valore percentuale)

Ambiti territoriali	2000			2001			2002			2003		
	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale
Umbria	58,1	37,7	47,5	57,7	38,3	47,6	57,3	38,1	47,3	57,3	38,4	47,5
Centro	60,5	37,3	48,4	60,4	38,1	48,7	60,6	38,4	49	61,3	39,1	49,7
Italia	61,6	35,8	48,2	61,5	36,4	48,5	61,7	36,8	48,8	62	37,1	49,1

Fonte: ISTAT, Indagine Forze Lavoro.

Il mercato del lavoro regionale ha vissuto a partire dalla seconda metà degli anni '90, una forte fase espansiva: il livello di occupazione è passato dalle 295.000 unità del 1995

¹ RUICS; Regione Umbria Innovation & Competitiveness Scorebord.

alle 330.000 del 2003, con una lieve flessione del numero di occupati (vedi tabella 7) registrata nel 2002.

Tabella 7 – Numero di occupati (valori assoluti in migliaia)

Ambiti territoriali	2000			2001			2002			2003		
	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale
Umbria	195	128	323	196	133	330	195	132	327	197	133	330
Centro	2.607	1.648	4.255	2.631	1.714	4.345	2.671	1.754	4.424	2.708	1.787	4.494
Italia	13.316	7.764	21.080	13.455	8.060	21.514	13.593	8.236	21.829	13.690	8.365	22.054

Fonte: Dati Indagine Forze Lavoro

Il tasso di occupazione permane pressoché costante nel periodo in esame e si può considerare in linea con quello nazionale e dell'Italia centrale (tabella 8).

Tabella 8 - Tasso di occupazione (in valore percentuale)

Ambiti territoriali	2000			2001			2002			2003		
	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale
Umbria	55,8	33,8	44,4	55,7	35,2	45,1	55,3	34,7	44,6	55,8	35	45
Centro	56,8	33	44,4	57,1	31,7	45,1	57,7	34,8	45,8	58,5	35,4	46,5
Italia	56,6	30,6	43,1	56,9	34,1	43,8	57,4	32,3	44,4	57,8	32,8	44,8

Fonte: Nostre elaborazioni Dati Indagine Forze Lavoro

Il tasso di disoccupazione della regione (tabella 9) è invece costantemente inferiore a quello nazionale e dell'Italia centrale, in particolare nel 2003 esso scende nettamente al di sotto della media nazionale e delle aree del centro, attestandosi sul 5,2%.

Tabella 9 - Tasso di disoccupazione (in valore percentuale)

Ambiti territoriali	2000			2001			2002			2003		
	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale
Umbria	3,9	9,9	6,4	3,4	8,3	5,5	3,5	9,0	5,8	2,5	8,9	5,2
Centro	6,1	11,6	8,3	5,4	10,3	7,4	4,7	9,4	6,6	4,5	9,3	6,5
Italia	8,1	14,5	10,6	7,3	13,0	9,5	7,0	12,2	9,0	6,8	11,6	8,7

Fonte: Nostre elaborazioni Dati Indagine Forze Lavoro

Nel corso del periodo considerato, si registra una tendenza all'aumento della quota di occupati di età più avanzata (55-64 anni) e una diminuzione della quota di occupati con età compresa tra 15-19 e 20-24 anni. Tale tendenza si presenta in linea con quanto accade nel territorio nazionale e nell'area dell'Italia centrale. La disoccupazione sembra colpire maggiormente le persone con un più alto titolo di studio; tale fenomeno, in Umbria, sembra avere maggior dimensioni che nel centro Italia e nell'intero territorio nazionale.

C. Il sistema produttivo

C.1 L'apporto settoriale alla formazione del prodotto regionale

Sulla base dell'analisi della composizione del Valore Aggiunto per settori produttivi, l'Umbria evidenzia un apporto al comparto industriale in linea col dato nazionale, ma costantemente superiore a quello proprio delle regioni dell'Italia centrale, evidenzia altresì una specializzazione agricola più marcata di quella nazionale e delle regioni del centro Italia. Risulta invece relativamente sottodimensionato il comparto dei servizi (si veda successiva tabella 10).

Tabella 10 - Composizione del valore aggiunto (valori a prezzi 1995 - milioni di euro lire)

Settori produttivi	2000			2001			2002			2003		
	Umbria	Centro	Italia	Umbria	Centro	Italia	Umbria	Centro	Italia	Umbria	Centro	Italia
Agricoltura, silvicoltura e pesca	4,14	2,13	3,15	3,68	1,97	3,07	3,69	2,01	2,94	3,32	1,75	2,77
Industria in senso stretto	23,60	20,16	23,92	23,22	20,18	23,39	23,89	20,02	23,18	23,48	19,58	22,92
Costruzioni	5,14	4,41	4,96	5,50	4,34	5,02	5,40	4,34	5,11	5,65	4,41	5,23
Servizi	67,12	73,30	67,96	67,59	73,51	68,52	67,01	73,63	68,77	67,56	74,26	69,08

Fonte: Nostre elaborazioni dati ISTAT, Conti Economici Territoriali

Per quanto riguarda la dinamica della crescita dell'economia umbra, lo scenario del secondo millennio si apre, eccezion fatta per il primo anno (in cui il PIL del 2001 cresce rispetto al PIL 2000 dell'1,4% anche se in maniera più contenuta che a livello medio nazionale e dell'Italia centrale), con un rallentamento della dinamica dello sviluppo regionale (si veda tabella 11)².

Tabella 11 - Prodotto interno lordo (valori a prezzi 1995 - milioni di euro lire)

Ambiti territoriali	2000	2001	2002	2003	Variazione (%)		
					2000-01	2001-02	2002-03
Umbria	14.405,3	14.607,1	14.537,2	14.476,1	1,40	-0,48	-0,42
Centro	209.706,1	213.970,9	215.192,8	216.684,6	2,03	0,57	0,69
Italia	1.015.077,0	1.032.985,3	1.036.700,5	1.039.366,8	1,76	0,36	0,26

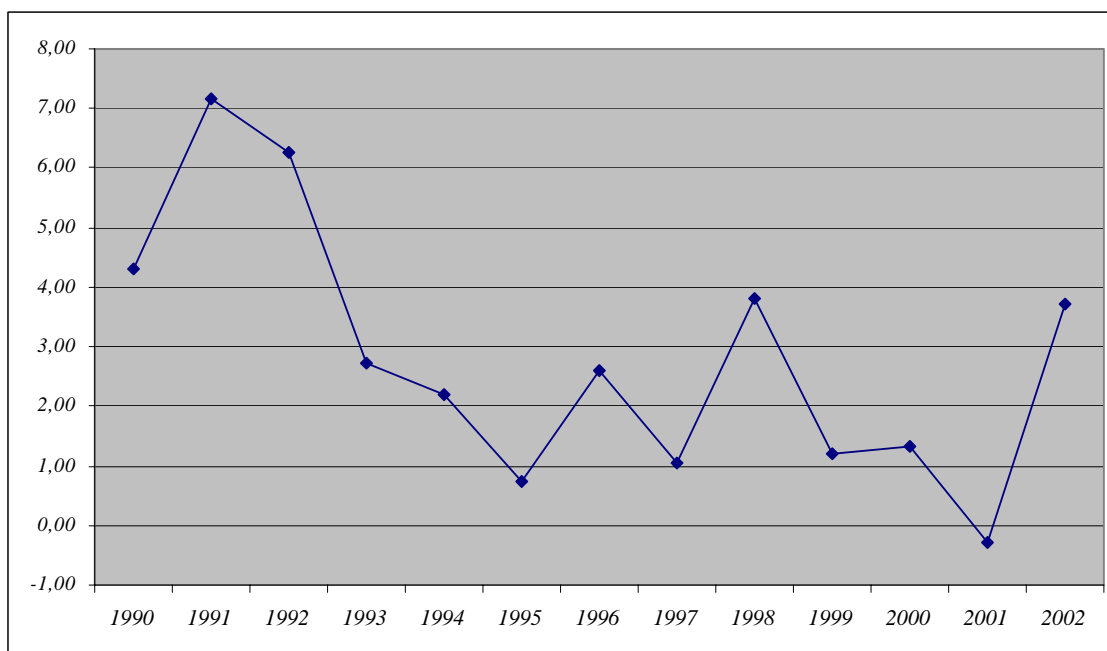
Fonte: Nostre elaborazioni dati ISTAT, Conti Economici Territoriali

All'andamento del PIL sopra descritto, hanno contribuito principalmente il settore dei servizi (che negli anni considerati evidenzia una variazione negativa dello 0,54% a fronte di un andamento nazionale positivo pari a 0,78%) e il settore agricolo (che mostra una variazione negativa di un punto superiore a quella registrata a livello medio nazionale). In questo panorama si distingue il *trend* del settore industriale in senso stretto, che nel periodo in esame mantiene una certa stabilità (tasso medio annuo di crescita 2001-2003 del valore aggiunto pari a 0,05%) a fronte di un andamento negativo sia a livello nazionale che dell'Italia centrale (rispettivamente pari a - 0,65% e - 0,87%).

Occorre altresì ricordare che i più recenti dati territoriali Istat migliorano le performance umbre, dando un valore definitivo per il 2003 leggermente positivo (0,2%) e fornendo una stima per il 2004 che vede un "balzo" di + 2,8%, che pone l'Umbria al secondo posto in Italia dopo il Lazio.

Dal 1990 al 2002 le importazioni della regione, eccezion fatta per il 2001, hanno costantemente superato le esportazioni. Nel periodo considerato, il tasso di dipendenza netta dall'estero (differenza tra importazioni ed esportazioni), si è pertanto mantenuto positivo, sebbene con un andamento caratterizzato da alti e bassi; alla forte dipendenza dall'estero che ha caratterizzato i primi anni 90 è seguita una fase di dipendenza meno marcata che ha raggiunto il suo picco nel 1995, anno a partire dal quale tale tasso è salito e sceso oscillando tra lo 0,75% (dato del 1995) e il 3,80% (dato del 1998) per poi raggiungere il picco di minimo relativo nel 2001, anno in cui si è registrato appunto un negativo tasso di dipendenza dall'estero (le esportazioni hanno superato le importazioni), nel 2001 il tasso è però risalito ai livelli del 1998.

Grafico 1 – Tasso di dipendenza dell’Umbria dall’estero (periodo 1990-2002)



C.2 *Il sistema imprenditoriale*

Attualmente, in Umbria operano 80.000 imprese circa, il 30% delle quali sono imprese artigiane (tale valore è comunque superiore al dato medio nazionale, in Italia le imprese artigiane rappresentano poco più del 28% delle imprese operanti). Le imprese attive si concentrano principalmente in 3 settori: agricolo, manifatturiero e commercio.

Osservando la dinamica delle imprese negli ultimi 4 anni si rileva un *trend* crescente, il numero delle imprese attive è, infatti, complessivamente aumentato nel tempo.

Come mostrano le tabelle sottostanti, tale andamento non è stato uguale per tutti i settori: è cresciuto il numero di imprese attive nel settore delle costruzioni e dei servizi, intesi come attività immobiliari, attività informatiche etc; mentre è diminuito (coerentemente con quanto emerge dall’analisi sulla dinamica settoriale in termini di valore aggiunto) il numero di imprese operanti nei settori dell’agricoltura e dell’industria in senso stretto. Una lieve flessione, infine, si registra nel settore dei servizi tradizionali (commercio) che perde all’incirca 0,1 punti percentuali ogni anno.

Tabella 12 – Imprese per settore (composizione percentuale)

SETTORE		2000	2001	2002	2003	2004
A	Agricoltura, caccia e silvicoltura	26,7	25,8	25,3	24,8	24,4
B	Pesca, piscicoltura e servizi connessi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
C	Estrazione di minerali	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
D	Attività manifatturiere	13,3	13,3	13,1	13,0	12,7
E	Prod.e distrib.energ.elettr.,gas e acqua	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
F	Costruzioni	12,5	12,7	13,0	13,3	13,8
G	Comm.ingr.e dett.,rip.beni pers.e per la casa	25,7	25,6	25,6	25,5	25,4
H	Alberghi e ristoranti	4,5	4,6	4,6	4,7	4,8
I	Trasporti,magazzinaggio e comunicaz.	3,7	3,6	3,7	3,7	3,7
J	Intermediaz.monetaria e finanziaria	2,2	2,4	2,3	2,3	2,2
K	Attiv.immob.,noleggio,informat.,ricerca	6,1	6,6	7,0	7,2	7,5
M	Istruzione	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
N	Sanita' e altri servizi sociali	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
O	Altri servizi pubblici,sociali e personali	4,1	4,1	4,1	4,1	4,3
P	Serv.domestici presso famiglie e conv.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
NC	Imprese non classificate	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4
Totale imprese attive		78.683	79.436	79.932	80.325	81.073

Fonte: Infocamere

Per quanto riguarda la forma giuridica delle imprese umbre, la maggior parte di esse (più del 65%) è costituita da ditte individuali e di conseguenza, principalmente, da imprese di piccolissime dimensioni. Nel corso del tempo, tuttavia, questa componente è andata riducendosi, mentre sono aumentate le società di capitali (dal 8,1% del 2000 al 10,5% del 2004).

Tabella 13 – Imprese per forma giuridica (composizione percentuale)

FORMA GIURIDICA	2000	2001	2002	2003	2004
Società di capitali	8,1	8,7	9,5	9,9	10,5
Società di persone	20,5	20,7	20,8	20,9	20,8
Ditte individuali	69,7	68,9	67,9	67,4	66,9
Altre forme	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
TOTALE Imprese attive	100	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Infocamere

A conferma di questo quadro i dati censuari, mostrano che tra il 1991 e il 2001 le piccole imprese con meno di 10 addetti sono lievemente diminuite. Aumentano invece quelle con 10-49 addetti e quelle con più di 200 addetti.

C.3 I conti economici territoriali

La fase di rallentamento che inizia nel 2002 si riflette, ovviamente, anche nella evoluzione del PIL pro capite (si veda tabella 14) che, contrariamente alla dinamica nazionale e delle regioni dell'Italia centrale, mostra variazioni di segno negativo.

Tabella 14 - Pil pro-capite (valori a prezzi 1995 - migliaia di euro)

Ambiti territoriali	2000	2001	2002	2003	Variazione 2000-01	Variazione 2001-02	Variazione 2002-03
Umbria	17.514	17.723	17.617	17.521	1,19	-0,60	-0,54
Centro	19.251	19.631	19.737	19.863	1,97	0,54	0,64
Italia	17.826	18.135	18.195	18.236	1,73	0,33	0,23

Fonte: Nostre elaborazioni dati ISTAT, Conti Economici Territoriali

Stesse considerazioni si traggono quando si osserva la dinamica di altri aggregati. In particolare, dall'andamento della domanda interna e dei consumi delle famiglie, si nota che prima del 2002 la loro crescita è superiore al dato medio italiano, mentre dopo tale anno la situazione è invertita. L'Umbria registra pertanto *performance* positive (i consumi continuano a crescere) ma comunque inferiori al dato medio nazionale.

Tabella 15 – Conti economici regionali

Impieghi	Variazioni 2000-2001		Variazioni 2001-2002		Variazioni 2002-2003*	
	Umbria	Italia	Umbria	Italia	Umbria	Italia
Consumi finali interni	2,0	1,4	0,3	0,5	0,8	1,1
Consumi finali delle famiglie	2,0	0,7	0,0	0,1	0,5	1,0
Investimenti fissi lordi	-7,7	1,9	13,2	1,2	-0,6	-2,1

* *Stime*

Fonte: ISTAT, Conti economici regionali; DAP Umbria 2005

Passando ad esaminare la dinamica degli investimenti, si osserva che a partire dal 2002 la situazione dell'Umbria migliora rispetto a quella italiana. I tassi di crescita dell'Umbria sono, infatti, superiori a quelli nazionali. Questo risultato, segnalato come un'incongruenza anche nel Documento annuale di programmazione della Regione (Dap) è in apparente contraddizione con quanto rilevato sull'andamento del PIL regionale, che in questi anni registra non solo una variazione negativa, ma anche una variazione peggiore del dato nazionale.

Il persistere di elementi critici che interessano l' Umbria risulta confermato anche dalle prime evidenze che emergono da uno studio, ancora in corso di svolgimento, affidato dalla Commissione Europea DG Regional Policy ad un gruppo di esperti dei diversi Stati Membri relativo alle "Linee Guida sulle politiche per le Regioni che rientrano nell'ambito del nuovo Obiettivo Competitività e Occupazione per il periodo 2007-2013

nei campi dell'economia della conoscenza e dell'ambiente in linea con gli obiettivi di Göteborg e Lisbona". I primi risultati inerenti la valutazione del benessere e la crescita economica della regione in relazione al panorama europeo, inducono a maturare preoccupazioni sia per i divari regionali rispetto all'Italia e all'Europa in termini di PIL pro capite e del relativo tasso di crescita, che per il tasso di crescita del PIL per occupato (produttività del lavoro).

Un dato positivo emerge dal Rapporto annuale 2004 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sugli interventi nelle Aree sottoutilizzate (dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo sui conti pubblici territoriali MEF- DPS), dal 1999 al 2002 le risorse destinate allo sviluppo del settore della P.A. in Umbria sono state fortemente incrementate, sia in termini di spesa connessa allo sviluppo della P.A. in senso stretto, sia in relazione al settore pubblico allargato, sia in termini di spesa in conto capitale.

D. Il sistema infrastrutturale

L'analisi della dotazione infrastrutturale della regione si basa, in primo luogo, sul metodo Tagliacarne che calcola l'indice di dotazione infrastrutturale relativo. La peculiarità di questo indicatore sta nel considerare non solo le reti di trasporto, ma anche ad esempio le infrastrutture sociali (strutture culturali, ricreative etc.). L'esito di questa analisi mostra che l'Umbria ha una dotazione infrastrutturale inferiore alla media nazionale, rispetto alla quale registra quasi 20 punti percentuali in meno.

Secondo alcuni indicatori calcolati dall'ISFORT questa debolezza sarebbe imputabile ad una carenza di tutte le infrastrutture (vedi tabella 16), ovviamente differenziata a seconda delle varie tipologie. L'Umbria, infatti, occupa una posizione inferiore, rispetto alla media nazionale, sia in riferimento alla rete stradale, che alle infrastrutture portuali e aeroportuali, agli impianti e reti energetico-ambientali, alle strutture e reti per la telefonia e la telematica.

In particolare, riguardo alle reti stradali, la situazione umbra sembra penalizzata dalla carenza di autostrade. L'Umbria registra, infatti, (dati ISTAT) il valore minimo tra le regioni italiane in termini di densità autostradale.

Tabella 16 – Il posizionamento infrastrutturale

Rete stradale	2001	N.I.	99,1	102,1	100,0
Rette ferroviaria	2001	N.I.	153,8	126,1	100,0
Porti (e bacini di ut.)	2001	N.I.	17,9	89,5	100,0
Aeroporti (e bacini di ut.)	2001	N.I.	71,6	150,6	100,0
Impianti e reti energetico-ambientali	2001	N.I.	83,9	96,4	100,0
Strutture e reti di telefonia e telematica	2001	N.I.	71,0	117,5	100,0

Fonte: ISFORT, Statistiche regionali sulla mobilità

E. Istituzioni e governance

Il nuovo Statuto Regionale (Legge Regionale n. 21 del 16 aprile 2005) ha recentemente fissato i principi generali e programmatici che guideranno l'attività della Regione e definito l'assetto istituzionale della stessa. I cardini fondamentali sono stabiliti nei principi di integrazione e interazione (art. 10) e sussidiarietà (art. 16). La Regione, nel rispetto di tali principi, delega ai Comuni e alle Province le competenze necessarie per realizzare il migliore e più efficiente livello di governo. Riconosce e sostiene, altresì, la valenza degli attori sociali ed economici che animano la sua vita civile. I principi di integrazione e sussidiarietà trovano come principali strumenti di governo la programmazione (art. 18) e la concertazione (art. 19).

In base ai sopraccitati principi di sussidiarietà e integrazione, lo statuto affida alla Regione il ruolo di programmazione generale, alle Province, ai Comuni, alle Comunità Montane e alle Autonomie funzionali, compiti operativi e di esplicitazione immediata dei compiti di governo del territorio³.

La *governance* della Regione si esprime attraverso un processo di concertazione coerente con l'assetto istituzionale definito dalla legge regionale. Lo strumento primo della *governance* regionale è rappresentato dal Patto per lo Sviluppo dell'Umbria, un accordo tra Giunta regionale e soggetti economici, sociali, culturali ed enti locali

³ Le competenze degli enti locali sono definite dalla Legge Regionale n. 3 del 1999 che riordina le funzioni e i compiti amministrativi regionale. La legge individua i compiti e le funzioni dei diversi livelli di governo regionale in materia di agricoltura, foreste e agricoltura montana, caccia e pesca, industria e artigianato.

stipulato il 27 Giugno 2002⁴. Il Patto per lo sviluppo, di cui si dirà meglio nel proseguo, rappresenta la “cornice strategica e unitaria” nell’ambito della quale fissare, insieme a Camere di Commercio, Università, Sindacati, Associazioni degli imprenditori, dei Commercianti, degli Artigiani, degli Agricoltori e all’associazione delle Cooperative, un “metodo” comune di lavoro per la definizione di strategie condivise per lo sviluppo della Regione, definendo altresì gli impegni di ciascuna parte e gli strumenti e modalità di controllo e valutazione.

La programmazione regionale avente finalità specifiche è implementata nella cornice di concertazione e condivisione del Patto dello Sviluppo. La *governance* attua modelli condivisi e partecipati per i Programmi e le Iniziative Comunitari (PSR, Docup, POR, LEADER) ma anche per i piani e le programmazioni settoriali regionali. La Programmazione Integrata, PIAT e PIT, esprime il livello di *governance* condivisa più avanzata.

Il PIAT – Progetto Integrato di Sviluppo delle Aree maggiormente colpite dal terremoto, rappresenta un modello di programmazione *bottom up* incentrata su 5 linee di intervento (Sistema Integrato turismo-ambiente –cultura, Qualità della Vita, Mobilità e reti di trasporto, consolidamento sistema industriale, Sviluppo integrato ambiente rurale). Ogni linea di intervento si compone di progetti principali, nucleo fondamentale dell’idea di sviluppo, e progetti serventi di supporto ai primi. Il fine del PIAT è quello di animare i soggetti locali affinché costruiscano reti di cooperazione sulla base di idee concrete di sviluppo del territorio. Sulla base dell’esperienza maturata con il PIAT, si stanno attualmente sviluppando i PIT, Programmi Territoriali Integrati che coinvolgono l’intero territorio regionale. I PIT seguono la stessa metodologia dei PIAT, incentrata su Prodotti d’area che rappresentano concrete idee guida di sviluppo. Il fine dei PIT, analogamente a quello dei PIAT, è duplice: da una parte stimolare la costruzione di reti locali tra operatori economici e amministrazioni intorno ad un progetto di valorizzazione e sviluppo; dall’altra, attraverso i prodotti d’area sviluppati a livello locale, contribuire alla costruzione di un’immagine specifica dell’Umbria attraverso *standard* di qualità condivisi a livello regionale.

⁴ L’originario Patto per lo sviluppo dell’Umbria, stipulato nel 2002, ha avuto validità per tutta la passata legislatura. A seguito dell’insediamento della nuova Giunta è stato riconfermato per la successiva (Riunione tavolo Generale 26 luglio 2005), previo aggiornamento e affinamento.

1.1.2. Analisi di contesto specifiche

Vengono di seguito analizzate, sulla base dei dati disponibili, le caratteristiche del sistema umbro in relazione agli aspetti dell'innovazione, dell'ambiente e dell'accessibilità, della formazione e occupabilità nonché delle specificità territoriali delle aree urbane e rurali. Tale analisi è finalizzata a verificare aspetti specifici particolarmente significativi e rilevanti ai fini del processo di programmazione delle risorse provenienti dai Fondi strutturali destinati alla politica di coesione. Si tratta infatti degli assi prioritari che la Commissione europea suggerisce e definisce per la programmazione del periodo 2007-2013.

A. *Il quadro dell'innovazione*

A.1 *Gli indicatori del processo di innovazione*

Prima di analizzare le potenzialità della regione in termini di innovazione, è opportuno fare riferimento al relativo quadro nazionale che traccia, per l'Italia, una posizione di particolare svantaggio rispetto alle altre aree europee.

Un indice sintetico, utile a delineare le caratteristiche del sistema nazionale dell'innovazione, è rappresentato dall'European Innovation Scoreboard (EIS) elaborato dalla Commissione europea, quale strumento di verifica annuale della strategia del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, rivisitata nel febbraio 2005. Esso comprende 22 indicatori principali mirati a sintetizzare i fattori più importanti che influenzano il fenomeno dell'innovazione⁵, adeguatamente elaborati ed aggregati in un indicatore sintetico mirante ad illustrare la strategia di ciascun Paese con riferimento al periodo in oggetto. Il valore di tale indice sintetico elaborato per l'Italia nel 2004 è pari allo 0,31, a fronte di una media europea pari allo 0,44 per l'UE-15 e allo 0,41 per l'UE-25. Gli elementi, che rendono la posizione italiana particolarmente critica, sono

5 Nell'EIS 2004 è stato elaborato un indicatore sintetico denominato Summary Innovation Index (SII) che si basa sulla considerazione dei seguenti indicatori: - Laureati in discipline tecnico scientifiche, - Popolazione con istruzione post secondaria, - Partecipazione alla formazione permanente; - Occupazione nel manifatturiero ad *high tech* e medio *high tech*, - Occupazione nei servizi ad *high tech* e medio *high tech*, - Spesa pubblica in R&S, - Spesa privata in R&S, brevetti presentati all'UEB nei settori *high tech*; - Brevetti concessi dall'USPTO; - PMI innovative manifatturiere; - PMI che innovano in forma cooperativa; - Spesa per l'innovazione nel settore manifatturiero; - PMI che usano il cambiamento non tecnico; - Investimenti di capitale di rischio in *high tech*; - Investimenti in capitale di avviamento; - Vendite per prodotti nuovi; - Vendite per prodotti nuovi per l'impresa ma non per il mercato nel settore manifatturiero; - Utilizzo e accesso ad internet; - la spesa in ITC; - Valore aggiunto delle imprese manifatturiere ad *high tech*.

rappresentati: dal basso ammontare della spesa per Ricerca e Sviluppo da parte dei privati, dal limitato numero di brevetti presentati all'UEB (Ufficio Europeo dei Brevetti) e concessi dall'USPTO (United States Potents & Trademarks Office) nei settori High-tech, dal numero contenuto di PMI che innovano in forma cooperativa, dagli esigui investimenti in capitale di avviamento. In questo quadro di debolezza nazionale in termini di capacità di “produrre innovazione” e di trarre vantaggio dalle sue applicazioni, l'analisi della posizione umbra che viene condotta sia rispetto al dato medio delle regioni italiane eleggibili al nuovo obiettivo 2 (competitività regionale e occupazione), che a quello delle regioni del centro Italia, deve essere ovviamente letta in una ottica fortemente peggiorativa, rispetto al panorama europeo, ogni volta in cui il dato regionale si discosta in negativo rispetto ai dati italiani.

Alcuni semplici indicatori forniscono utili elementi di riflessione circa la diffusione dell'innovazione nell'ambito regionale.

Tabella 17 – Gli indici dell'innovazione

Ambiti territoriali	Spese tot. (pubb. e priv.) di R&S sul val. agg. (Media 1995-2002)	Dom. brevetto presso l'UEB per milione di abitanti (Media 1995-2002)	Occup. nei settori high-tech della manifattura (Media 1995-2003)	Occup. nei settori high-tech e ad alta intensità di conosc. dei servizi (Media 1995-2003)	Pop. (25-64 anni) con diploma di laurea (Media 2001-2002)	Fatturato dovuta a prod. nuovi per l'impresa (Media 1996-1998)
Umbria	0,83	38	0,77	2,17	13,61	15
Centro	1,05	46,5	0,83	2,93	13,94	41,25
Regioni eleggibili al futuro obiettivo competitività e occupazione	0,89	65,13	1,15	2,69	12,68	36,06

Fonti: Eurostat, Community Innovation Survey II (*)

(*) European Trend Chart on Innovation, 2003 European Innovation Scoreboard, Technical Paper No. 3, Regional Innovation performances, November 28, 2003.

Come si può notare dalla tabella sopra riportata, “gli indici di innovazione” calcolati per la regione Umbria, assumono quasi sempre valori inferiori a quelli riscontrabili per le altre regioni eleggibili al futuro obiettivo “competitività e regionale occupazione” e del centro Italia. Nell'ambito di questo panorama non confortante, le principali criticità dell'Umbria riguardano:

- la bassa capacità del sistema regionale di applicare al settore produttivo la ricerca di base (si veda secondo indicatore) che, stando al dato sulla R&S sintetizzato dal

primo indicatore, viene comunque svolta a livelli non lontani da quelli evidenziati dalle altre regioni. Come viene esplicitato di seguito, gran parte della ricerca e sviluppo del sistema regionale umbro proviene dal settore pubblico e non sembra trovare sbocchi applicativi in termini di utilizzo produttivo da parte delle imprese;

- il contenuto peso occupazionale del settore manifatturiero (e in misura più lieve di quello dei servizi) ad alta tecnologia. La questione diventa ancora più cruciale se si considera che il basso tasso di occupati in imprese ad alta tecnologia non dipende, così come testimoniato dall'indagine Excelsior dell'Unioncamere e dalle risultanze evidenziate dal penultimo indicatore (popolazione tra i 25 e i 65 anni con diploma di laurea), da una mancanza di offerta di lavoro qualificata, quanto da una scarsa domanda in tal senso da parte delle imprese. Tale fatto, dipende, ovviamente, oltre che da una scarsa diffusione “della cultura dell'innovazione”, dalle caratteristiche delle imprese umbre che presentano, come evidenziato nell'analisi del sistema produttivo, una forte concentrazione in settori tradizionali e non evidenziano unità di grandi dimensioni;
- la modesta percentuale di fatturato legata ai prodotti nuovi, che risulta significativamente al di sotto della media delle altre regioni; le imprese umbre non sembrano infatti adottare innovazioni di prodotto, probabilmente a causa dell'elevata presenza di imprese conto terzi, per le quali risulta più importante introdurre innovazioni di processo che, come noto, possono consentire un aumento della quantità prodotta o un abbattimento del costo di produzione.

Le problematiche appena sottolineate trovano un ampio riscontro, e ulteriori elementi di approfondimento, nell'ambito dei primi risultati emersi dallo sviluppo di un progetto pilota elaborato dal Servizio Programmazione strategica generale e Controllo strategico della Regione Umbria, i cui primi risultati sono confluiti nel “Ruics 2004 – Il quadro di valutazione regionale della competitività e dell'innovazione in Umbria nel 2004”.

Sinteticamente, lo studio individua in relazione al sistema regionale alcune importanti potenzialità, in tema di innovazione, che si accompagnano però ad alcune criticità.

Il sistema umbro sembra maggiormente capace rispetto alla media italiana di creare risorse umane qualificate (laureati in discipline tecnico scientifiche, popolazione con istruzione post secondaria e partecipazione alla formazione permanente), ma contemporaneamente non sembra in grado di garantire una adeguata occupabilità al capitale umano formato. A questo ultimo riguardo, infatti, come è stato evidenziato

anche nella tabella sopra riportata, va ricordata la minore quota (rispetto alla media nazionale) di occupati umbri in settori High-tech dell'industria manifatturiera, alla quale si accompagna anche una bassa presenza nel settore dei servizi avanzati. Conseguentemente, tali risorse sono costrette a cercare occupazione qualificata altrove o ad accontentarsi di un lavoro meno qualificato.

Un altro elemento di evidenza si evince confrontando il dato regionale con quello medio nazionale relativo alla spesa pubblica in ricerca e sviluppo, dal quale emerge una maggiore propensione del sistema pubblico umbro ad effettuare ricerca di base. Questa però non si traduce in applicazioni innovative del sistema industriale: come testimoniato sopra, infatti, risulta particolarmente al di sotto della media il numero di brevetti presentati/concessi e la percentuale di fatturato derivante da prodotti innovativi.

A.2 *La competitività e il livello delle esportazioni regionali*

Oltre al grado di diffusione dell'innovazione, di cui si è detto al paragrafo precedente, un elemento che influisce sulle potenzialità competitive di una regione è il suo grado di apertura verso l'esterno, che misura l'abilità della stessa a partecipare agli scambi internazionali.

Dall'analisi dinamica del grado di apertura verso mercati esteri (si veda tabella 18) la regione Umbria evidenzia, in tutto l'arco di tempo considerato, *performance* nettamente peggiori di quelle medie italiane e di quelle dell'Italia centrale. Il *trend* appena evidenziato rimane grosso modo costante dal 1995 al 2003, nell'anno 2001 si registra però una chiara diminuzione dell'indice considerato.

Tabella 18 – Grado di apertura sui mercati esteri

GRADO DI APERTURA SUI MERCATI ESTERI (*)									
	1995	1996	1 997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ITALIA NORD OCCIDENTALE	116,7	115,0	112,0	108,9	109,1	107,0	109,0	107,9	110,8
Piemonte	127,0	123,8	118,3	113,8	111,9	108,6	109,6	111,1	117,0
Valle d'Aceta	124,4	92,4	76,1	89,7	89,7	108,1	95,0	83,3	97,3
Lombardia	115,1	114,2	111,8	109,9	111,2	109,5	111,8	109,9	111,6
Liguria	80,9	79,5	83,0	69,3	66,9	65,7	72,0	67,6	70,5
ITALIA NORD ORIENTALE	115,8	116,3	116,9	120,5	121,6	118,4	119,7	122,4	120,3
Trentino-Alto Adige	115,7	101,9	102,9	103,1	105,2	101,4	97,9	99,2	109,6
Veneto	120,6	122,2	119,4	122,2	126,8	125,2	126,5	132,6	126,1
Friuli-Venezia Giulia	137,8	137,6	140,3	161,9	152,1	152,4	152,9	148,4	136,3
Emilia-Romagna	105,3	107,3	111,0	112,4	111,9	106,8	107,0	110,0	112,5
ITALIA CENTRALE	90,0	93,4	97,1	94,7	94,8	97,2	92,9	94,1	92,4
Toscana	118,2	121,2	123,8	117,1	117,2	119,8	117,5	116,3	114,4
Umbria	63,1	64,1	63,9	64,7	62,7	62,1	60,0	62,3	63,3
Marche	99,5	100,5	106,1	108,5	98,2	101,7	105,4	108,4	115,3
Lazio	58,2	63,5	68,7	68,8	74,6	77,3	66,4	70,3	64,4
MEZZOGIORNO	51,4	50,9	53,3	57,0	55,6	61,2	59,8	58,0	57,1
ITALIA MERIDIONALE	55,1	54,7	56,1	62,0	59,3	60,9	61,2	59,3	57,8
Abruzzo	92,2	91,1	96,8	101,6	89,5	93,9	96,1	98,0	103,4
Molise	53,7	55,8	56,4	55,9	54,4	48,0	48,6	51,7	51,0
Campania	54,4	55,6	57,5	64,6	63,2	64,0	64,5	58,9	51,4
Puglia	57,4	54,4	56,1	57,0	56,3	58,6	59,9	55,7	57,1
Basilicata	31,4	31,1	26,5	58,8	65,1	55,7	57,0	78,7	80,8
Calabria	7,3	9,1	7,6	9,1	8,0	9,3	7,8	7,5	8,5
ITALIA INSULARE	42,0	41,4	46,6	44,5	45,8	62,0	55,9	54,2	55,3
Sicilia	39,6	39,0	43,9	44,1	44,5	60,5	56,7	55,4	53,5
Sardegna	47,6	47,2	53,1	45,4	49,1	65,7	54,3	51,5	59,5
ITALIA	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(*) Rapporto tra esportazioni di merci e valore aggiunto ai prezzi base dell'agricoltura e dell'industria in senso stretto; Italia=100.
Fonte: Commercio estero e attività delle imprese 2003 – ISTAT, 2005; Elaborazioni ICE su dati SVIMEZ.

Le difficoltà a muoversi sui mercati globali emerge da uno studio elaborato dal Servizio Programmazione generale e Controllo Strategico della regione, dedicato a valutare il posizionamento dell'Umbria nel commercio internazionale. Applicando metodologie di analisi del tipo shift share – in particolare la CMSA (Constant Market Share Analysis) – ne risulta una dinamica dell'export umbro positivamente influenzata dalla sola dinamica del commercio mondiale, mentre un contributo negativo proviene dalla struttura settoriale, dai mercati di destinazione e dall'effetto residuo (che stima la competitività propria del sistema produttivo in esame).

Anche dal già citato studio denominato “Ruics 2004 – Il quadro di valutazione regionale della competitività e dell'innovazione in Umbria nel 2004”, si evincono difficoltà nella capacità di penetrazione commerciale all'estero.

Tabella 19 – Indici di apertura all'esterno

Ambiti territoriali	Umbria 5.1	Umbria 5.2	Umbria 5.3	Umbria 5.4	Umbria 5.5
	% export su PIL	% delle esportazioni di prodotti high tech sul tot. esporto	Tasso di copertura del commercio di prodotti high tech	% degli Incassi della Bilancia dei Pagamenti Tecnologica sul PIL	Investimenti netti diretti della regione all'estero in % del PIL
Toscana	23,5	5,5	0,8	0,18	0,2
Umbria	13,5	4,3	2,4	0,04	0,0
Marche	26,4	5,7	2,3	0,09	0,4
ITALIA	20,3	10,3	0,7	0,21	2,4

Fonte: RUICS 2004; Elaborazioni del Servizio Programmazione strategica generale e Controllo strategico delle Regione Umbria da dati : ISTAT, UIC, ICE 2002 e 2003

Come si può notare dalla tabella sopra riportata, la situazione della regione Umbria è di netto svantaggio rispetto a quella media italiana e a quella delle regioni limitrofe (che presentano un sistema imprenditoriale grosso modo simile a quello umbro) per quasi tutti gli indici considerati.

In particolare, va segnalata la minore apertura dell'economia regionale rispetto agli scambi con l'estero (quota delle esportazioni in rapporto al PIL) e la modesta specializzazione umbra verso settori ad alto valore aggiunto del commercio estero (Percentuale delle esportazioni di prodotti *high tech* sul totale delle esportazioni). Questo ultimo elemento, che d'altra parte è in linea con le caratteristiche del tessuto produttivo umbro precedentemente sottolineate (modesta dimensione delle imprese, loro concentrazione in settori tradizionali, ecc), desta particolari preoccupazioni soprattutto in termini di potenzialità di crescita dell'*export* nel lungo periodo (che come noto, secondo le moderne teorie del commercio internazionale, è correlata positivamente con una struttura del commercio estero specializzata in prodotti ad alto contenuto tecnologico).

L'unico indicatore che evidenzia valori superiori a quelli medi nazionali è rappresentato dal tasso di copertura del commercio di prodotti *high tech*, che misura la capacità di produrre autonomamente e di esportare prodotti *high tech* senza ricorrere ad importazioni. Tale risultato è, solo in parte, contraddittorio rispetto alle osservazioni precedentemente formulate. Il valore dell'indicatore che dipende dal basso volume dell'interscambio commerciale regionale e dal saldo del volume dell'esportazioni e dell'importazioni, testimonia comunque una buona capacità endogena dell'Umbria a produrre beni ad alto contenuto tecnologico senza ricorrere ad alti livelli di importazioni.

B. Il contesto ambientale

L'analisi del contesto ambientale umbro viene, in questa sede, analizzato in riferimento alle tematiche contemplate dalla proposta di Regolamento FESR per il nuovo periodo di programmazione che, come noto, considera come interventi eleggibili quelli riguardanti i siti contaminati, la gestione del patrimonio naturale in termini di biodiversità e la Rete Natura 2000, l'efficienza energetica e la produzione di energia da fonti rinnovabili, i trasporti pubblici urbani puliti e, infine, i rischi naturali e tecnologici.

I dati ufficiali disponibili (si veda successiva tabella 20) consentono di affermare che la situazione umbra è complessivamente più soddisfacente rispetto ad altre realtà del centro-nord. Infatti, dall'analisi del primo indicatore, che sta ad indicare la quota di energia elettrica prodotta in regione da fonti rinnovabili (rappresentati per una larga quota dall'idroelettrica) emerge una maggiore capacità dell'Umbria, rispetto alle regioni dell'Italia centrale e a quelle eleggibili al nuovo obiettivo "competitività regionale e occupazione", di produrre energia da fonti poco inquinanti. Inoltre, come testimoniato dal secondo indicatore, in Umbria risulta superiore rispetto alle altre regioni del centro la porzione di territorio che ricopre funzioni di tutela dell'ambiente (ovvero comprese nel progetto natura 2000).

Tabella 20 - Indici del contesto ambientale (in valore percentuale)

Ambiti territoriali	Elettricità da fonti rinnovabili (%)	% del territorio protetto
Umbria	43,3	11,7
Centro	30,09	10,4
Regioni eleggibili al futuro Obiettivo Competitività e Occupazione	36,4	15,9

Fonte: Eurostat -2000

Accanto alle evidenze sopra riportate, è utile sottolineare che, dallo studio promosso dalla Commissione già richiamato in precedenza, sembrano emergere, da un lato ampie conferme di quanto sopra sostenuto e, dall'altro, alcune criticità. Rispetto a queste ultime, va segnalato il maggior rischio idrogeologico a cui la regione è sottoposta e la presenza di siti inquinati, che si mantiene comunque in linea con le altre aree del centro Italia.

Le recenti analisi ambientali condotte, in particolare dall'ARPA, sul contesto umbro confermano e dettagliano ulteriormente gli elementi sopra ricordati. Infatti:

- il numero di siti contaminati censiti dai piani di settore umbri, quali il "Piano regionale di bonifica dei siti contaminati", rimane tuttora elevato. In particolare, è

poco soddisfacente lo stato di avanzamento degli studi di caratterizzazione del rischio e le attività di bonifica dei siti considerati inquinati;

- il rischio idrogeologico e quello sismico rimangono fortemente presenti sul territorio; per quanto riguarda, in particolare, il rischio frane: la Nuova Carta Inventario indica nella misura dell'8,9% la quota di territorio regionale a rischio di frana; in riferimento al rischio sismico, vanno in particolare ricordati gli eventi sismici del 1997-98 che hanno causato ingenti danni ai beni e alle persone;
- sono 18 i siti industriali umbri ricadenti nella Direttiva Seveso II, localizzati per una quota rilevante (61%) in provincia di Perugia. Tale situazione costituisce un reale rischio tecnologico (in termini di potenzialità di incidenti industriali) sul territorio, anche se è più contenuta rispetto ad altre realtà territoriali del centro Italia;
- va infine sottolineata la quota ancora bassa di energia prodotta dal fotovoltaico, dal solare, dal termico, dall'eolico e dal biogas.

C. *L'accessibilità*

C.1 *Le reti di trasporto*

L'analisi sull'accessibilità è stata condotta con metodo innovativo, lo studio di contesto, a differenza delle analisi tradizionali volte ad individuare la sola disponibilità infrastrutturale dei vari territori, mette in relazione questo elemento con la distribuzione della popolazione e fornisce indicazioni circa l'utilizzazione potenziale delle reti infrastrutturali di trasporto da parte della popolazione.

In relazione a questo aspetto, e sulla base delle analisi illustrate nel recente Documento Regionale Annuale di programmazione (Dap 2005), la Regione mostra un grado di accessibilità molto limitato, rispetto alla media europea, in termini di potenzialità di utilizzo delle reti stradali, ferroviarie ed aeree (si veda successiva tabella 21).

Tabella 21 - L'accessibilità della Regione Umbria nello spazio europeo – anno 2000

Ambiti territoriali	Accessibilità stradale	Accessibilità ferroviaria	Accessibilità aerea
Umbria	90	60	70
Italia	90	80	92
UE	116	113	100
CEC (*)	60	68	73

(*) I dieci paesi dell'Europa Centro orientale recentemente annessi all'Unione Europea
Fonte: elaborazioni Prometeia su dati Eurostat 2000

Il divario negativo è però differenziato in relazione alle tre tipologie di trasporto.

L'accessibilità stradale, infatti, è in linea con la media nazionale anche se inferiore a quella europea, mentre per l'accessibilità ferroviaria ed aerea la situazione dell'Umbria evidenzia un maggior grado di decentramento anche rispetto alla media nazionale, mentre presenta valori più simili a quelli registrati per i nuovi Paesi entranti.

In particolare, l'accessibilità ferroviaria è influenzata dalla situazione particolarmente critica di Perugia mentre il basso grado di accessibilità aerea è dovuto alla mancanza di uno scalo aeroportuale di rilevanza internazionale in regione.

Il limitato grado di accessibilità dell'Umbria viene confermato dalle prime evidenze che emergono dal citato studio della Commissione europea. Infatti, in questo ambito, i primi risultati relativi all'accessibilità in termini di trasporti evidenziano che la regione Umbria ha un grado di connettività – definito in ragione di un indice basato sul tempo necessario per raggiungere, con la macchina, i differenti nodi di trasporto partendo dal centroide delle regioni NUTS 3 - più basso delle altre regioni italiane.

C2. *Le reti immateriali*

Dall'indagine sulla Banda Larga⁶ effettuata, nel dicembre 2003, dall'Osservatorio "Between" risulta che la disponibilità di dorsali in fibra ottica in rapporto alla superficie umbra è pari a 9 km/km², rispetto ad una media nazionale di 12 km/km².

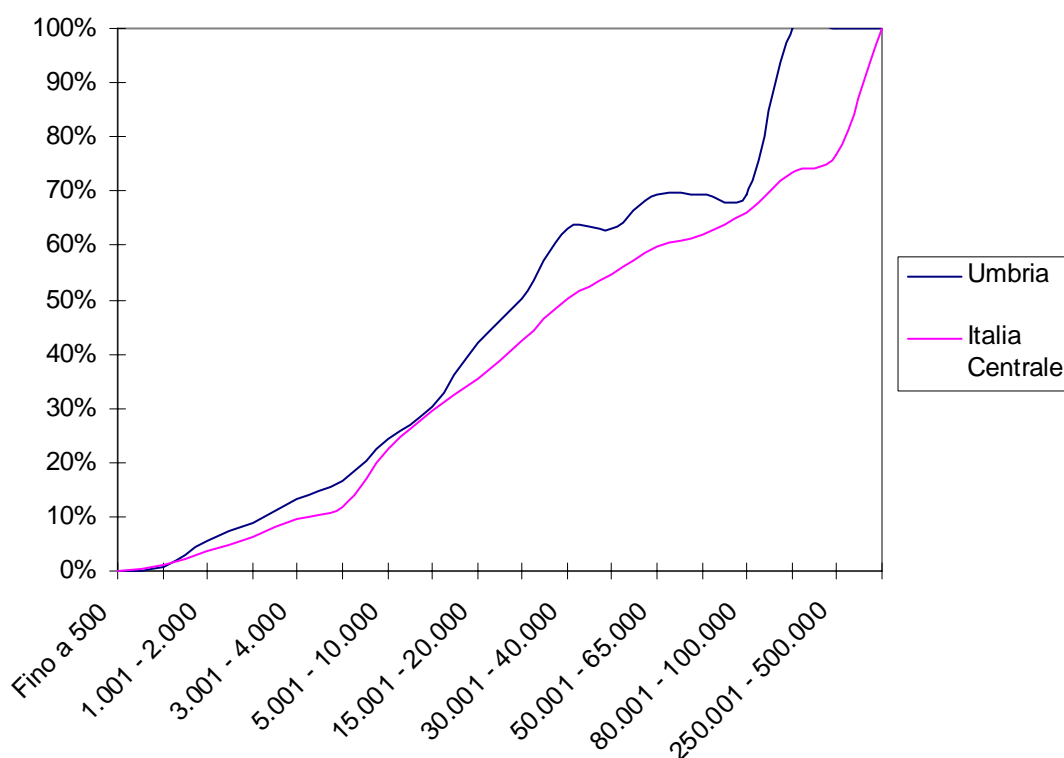
Al fine di agevolare una lettura di tale dato nel contesto territoriale, viene riportato l'andamento della distribuzione cumulativa della popolazione residente, per classe di ampiezza dei comuni (grafico 2): tale distribuzione mostra il carattere marcatamente rurale della regione rispetto alla media del centro Italia. La ruralità del territorio accentua l'inadeguatezza dell'infrastruttura fisica di accesso alle reti di telecomunicazioni. La limitata disponibilità di connettività a banda larga, associata alle caratteristiche del territorio, determina infatti un contesto a rischio per fenomeni di "*digital divide*" (divario digitale).

⁶ L'Osservatorio "Between" sulla Banda Larga si occupa, su mandato del Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, del monitoraggio nel triennio 2002-2005 della disponibilità di infrastrutture e servizi a banda larga nelle varie regioni italiane.

Per quanto riguarda la condivisione di *standard* logici per la definizione delle informazioni, in assenza di indicatori quantitativi, è comunque possibile evidenziare come sistemi differenti per la memorizzazione di informazioni si siano diffusi, nel corso degli anni, tra gli EELL, analogamente a quanto accaduto in altre regioni italiane. Questo costituisce un ostacolo alla costituzione di una rete immateriale efficacemente operativa. Tale situazione richiede uno sforzo consistente per abilitare una comunicazione significativa dal punto di vista semantico tra vari “nodi” (in senso non informatico, ma concettuale) della rete, condizione necessaria per l’accessibilità.

In merito all’accessibilità a livello applicativo alle reti immateriali, attualmente non si evidenzia una diffusione di linguaggi comuni per la gestione dei flussi informativi, né tra gli EELL, né tra le imprese di una stessa filiera produttiva, risultando pertanto ostacolati gli scambi immateriali tra i vari attori della Società dell’Informazione.

Grafico 2 – Distribuzione cumulativa della popolazione residente per classe di ampiezza demografica dei comuni



Fonti: ISTAT (2002), 14° Censimento Generale della Popolazione.

Un segnale di tale situazione può essere colto analizzando la spinta verso l’accesso alle reti immateriali da parte delle imprese umbre, evidenziato dai dati su accesso ad Internet

e presenza sul Web; dai dati a disposizione, aggiornati al 2003, la regione risulta in posizione arretrata rispetto alla media delle regioni del centro Italia e delle regioni Ob.2 in termini di numero di imprese con sito Web (si veda tabella 22), coerentemente con il quadro complessivo illustrato.

Tabella 22– Accesso alle tecnologie delle telecomunicazioni e dell’informazione da parte delle imprese

Ambiti territoriali	Imprese con accesso Internet (anno 2003)	Imprese con sito Web (anno 2003)
Umbria	83,4	47,5
Centro	83,9	48,2
Regioni ob 2	84,0	48,3

Fonti: ESPON (2004), Telecommunication Services and Networks: Territorial Trends and Basic Supply of Infrastructure for Territorial Cohesion, pp. 102-8.

D. Formazione e occupabilità

Come già evidenziato nel paragrafo sull’analisi del mercato del lavoro, dal 2002 il tasso di occupazione della regione scende al di sotto della media ripartizionale, sia in riferimento alla componente femminile che maschile, raggiungendo nel 2003 valori rispettivamente del 35% e del 55,8 %. Va inoltre sottolineata una tendenza, comune alle altre aree del Paese, all’aumento dell’occupazione degli ultra 55-enni, a fronte di una diminuzione della quota dei giovanissimi.

Da una recente analisi sulle caratteristiche del mondo del lavoro umbro (*Il mercato del lavoro in Umbria nel 2003*, AUL 2004), emergono i seguenti elementi:

- nel 2003, è aumentata significativamente la quota degli occupati in possesso di una qualifica senza accesso e dei possessori della sola licenza media (in entrambi i casi circa un punto percentuale in più rispetto al 2002). Questo fenomeno è spiegato dall’incremento del peso occupazionale delle classi d’età “più anziane”;
- le assunzioni sono diminuite rispetto al 2002. La riduzione ha colpito maggiormente le donne (- 4,8% donne contro - 3,7% uomini) e i più giovani (- 7% tra coloro di età inferiore ai 25 anni). Le cause di questa flessione sembrerebbero in gran parte imputabili al settore agricolo;
- è aumentata la richiesta di manodopera esterna. Rispetto al 2002 le assunzioni di soggetti provenienti da aree esterne alla regione sono cresciute del 5,6%, quelle di cittadini extracomunitari del 28%. In entrambi i casi l’incremento maggiore ha riguardato la componente femminile;

- nel 2003 è cresciuto, rispetto all'anno precedente, il peso della disoccupazione femminile: il 70,9% dei disoccupati è donna e il tasso di disoccupazione femminile è inferiore alla media ripartizionale di mezzo punto percentuale. La causa principale di questo incremento può essere ricondotta al rallentamento della crescita occupazionale del terziario.
- nel 2003 è aumentato il numero di disoccupati di lunga durata, con un'incidenza sulla disoccupazione totale pari al 58,3% (un valore superiore alla media delle regioni del centro).
- sempre facendo riferimento ai dati relativi al 2003, una quota rilevante di persone in cerca di occupazione è costituita dagli individui di età compresa tra i 25 e i 34 anni che rappresentano circa il 44% dei disoccupati totali. Tale fenomeno è in linea con l'andamento dell'intero paese; la situazione umbra appare però più grave in considerazione del fatto che i livelli di disoccupazione raggiunti sono superiori sia alla media del centro Italia che a quella nazionale. La forte presenza di disoccupati appartenenti a tale fascia d'età (25-34 anni), potrebbe essere, in parte, spiegata dall'elevato livello di scolarizzazione che caratterizza i disoccupati umbri, ma è soprattutto da ricondurre ad una domanda di lavoro per soddisfare la quale sono sufficienti la scuola dell'obbligo o al massimo la qualifica professionale.
- la percentuale dei laureati, tra i disoccupati, è di 7 punti più elevata rispetto alla corrispondente quota rilevata nelle regioni centrali; il tasso di disoccupazione dei laureati è superiore di 1,7 punti percentuali rispetto alle regioni del centro.

E. Specificità territoriali

E.1 Il sistema delle aree urbane

Il sistema insediativo regionale in Umbria ha un carattere policentrico, ricco di criticità, date dalla sua estrema diffusione sul territorio, ma anche di peculiarità positive, quali la vitalità e la capacità imprenditoriale del tessuto produttivo e la qualità delle città, concretizzata dall'alto valore storico-architettonico in esse riscontrabile e dal buon livello dei servizi offerti alla popolazione.

Dall'analisi del grado di urbanizzazione della regione Umbria (si veda successiva tabella 23), nel 2000 si rileva una situazione regionale in linea con quella media italiana ed europea.

La provincia di Terni, come detto in precedenza, presenta un grado di concentrazione urbana nettamente superiore a quello medio italiano e un forte divario con la provincia di Perugia che si invece colloca in posizione arretrata rispetto alla media italiana ed europea.

Tabella 23 - L'urbanizzazione delle province umbre nello spazio europeo - Anno 2000

Ambiti territoriali	1990	2000
Perugia	26,4	25,6
Terni	48,6	48,5
Umbria	31,2	31,7
Italia	31,9	29,9
UE	33,6	32,5
CEC*	35,8	31,5

* I 10 paesi dell'Europa Centro-Orientale recentemente annessi all'Unione Europea.

Fonte: Documento annuale di programmazione della Regione Umbria 2005
Elaborazioni Prometeia su dati Eurostat 2000.

Passando ad esaminare altri fattori che influenzano il livello di urbanizzazione (si veda tabella 24) va sottolineato che:

- l'Umbria, come era già stato indicato nella sezione A3, presenta una densità demografica nettamente inferiore alla media italiana ma vicina a quella europea;
- coerentemente a quanto affermato sopra, tra le due province, è la provincia di Terni a presentare il valore più elevato.

Tabella 24 - La demografia delle province umbre nello spazio europeo - Anno 2000

Ambiti territoriali	Popolazione (000)	Densità	Var. % pop.
Perugia	617	97,5	0,6
Terni	223	105,1	-0,1
Umbria	841	99,4	0,4
Italia	57.844	192,0	0,2
UE	379.860	119,0	0,4
CEC*	104.385	97,0	-0,2

* I 10 paesi dell'Europa Centro-Orientale recentemente annessi all'Unione Europea.

Fonte: Documento annuale di programmazione della Regione Umbria 2005
Elaborazioni Prometeia su dati Eurostat 2000.

E.2 L'ambiente rurale

Nei precedenti paragrafi sono state analizzate alcune caratteristiche che favoriscono la diffusione del carattere rurale nella regione Umbria e in particolare:

- il territorio esclusivamente collinare e montano;
- la scarsa densità demografica della regione;

- il più elevato peso del settore agricolo umbro rispetto a quello nazionale e dell'Italia centrale;
- la distribuzione cumulativa della popolazione residente per classe di ampiezza demografica dei comuni evidenzia una concentrazione della popolazione (circa il 70%) in comuni di piccole e medie dimensioni (inferiori ai 70.000 abitanti).

Inoltre, sulla base dell'analisi condotta in relazione alla programmazione del Piano di Sviluppo Rurale della Regione Umbria - che analizza gli aspetti rurali in riferimento alle unità territoriali rappresentate dai mercati locali del lavoro (MLL) mediante l'utilizzo di un indice complesso di ruralità (IR)⁷ - emergono i seguenti principali elementi:

- rispetto ai 16 mercati del lavoro considerati, ben 7 presentano caratteri di elevata ruralità;
- 3 mercati locali del lavoro si distinguono per una certa varietà che li fa definire quali prevalentemente rurali.

In sintesi si può quindi affermare che la regione Umbria si caratterizza per una coesistenza di aree urbane e rurali. Le prime si localizzano nei mercati locali del lavoro di Perugia, Città di Castello, Foligno, Assisi, Spoleto e Terni, mentre le seconde riguardano, in ordine decrescente, le aree di Norcia, Cascia, Marciano, Fabbro, Castiglione del Lago, Todi, Gualdo Tadino, Umbertide, Gubbio, Orvieto.

Passando ad analizzare le caratteristiche qualitative che contraddistinguono gli aspetti rurali umbri va sottolineato che:

- risulta ancora prevalente il carattere agricolo della ruralità evidenziato dagli elevati tassi degli attivi nel primario sul totale della popolazione attiva a scapito di quelli impiegati nell'industria e nei servizi;
- tra le aree rurali, quelle più vicine agli agglomerati urbani, sembrano maggiormente in grado di attivare forze intrinseche per avviare meccanismi di sviluppo. Nelle aree marginali, infatti, il più elevato tasso di invecchiamento, il più basso livello di

⁷ Secondo quanto riportato nell'analisi del contesto socio-economico contenuta nel PSR, l'IR tiene conto: - del numero di residenti, - della densità demografica della popolazione residente accentrata (abitanti/KMQ), - quota parte della popolazione residente insediata in modo "sparso", quota parte della abitazioni occupate a titolo di proprietà; - frequenza degli attivi nel settore primario sulla popolazione residente totale.

istruzione e il persistere del fenomeno dello spopolamento rappresentano fattori ostativi all'instaurarsi di una dinamica positiva in termini di sviluppo rurale.

1.1.3. I punti di forza e di debolezza del sistema regionale

Di seguito vengono sintetizzati i principali punti di forza e di debolezza del sistema regionale emersi dalla analisi condotta.

Tabella 25 – Analisi SWOT

Punti di forza	Punti di debolezza
<i>Il contesto generale</i>	
Elevata capacità di attrarre flussi migratori	Elevata incidenza della popolazione con più di 65 anni
Tasso di disoccupazione inferiore a quello medio nazionale	Maggiore disoccupazione delle persone con titolo di studio più elevato
	Basso livello del valore aggiunto per addetto
	Bassa dotazione infrastrutturale, in particolare per le infrastrutture economico-produttive
<i>Il quadro dell'innovazione e della competitività</i>	
Elevata spesa pubblica in R&S	Bassa capacità brevettuale
Capitale umano altamente qualificato	Bassa quota di fatturato derivante da prodotti nuovi
Elevato tasso di accumulazione del capitale	Bassa specializzazione del tessuto produttivo nei comparti <i>high tech</i>
	Bassa propensione all'innovazione <i>science-based</i>
	Forte prevalenza di imprese di piccole dimensioni
	Concentrazione delle imprese in settori maturi
	Basso grado di apertura negli scambi internazionali
<i>Il contesto ambientale</i>	
Elevato utilizzo di energia derivante da fonti rinnovabili	Presenza di rischi idrogeologici
Buona presenza di aree naturali protette	
Elevata presenza di risorse ambientali, culturali, urbane	
<i>L'Accessibilità</i>	
	Basso grado di accessibilità in termini di trasporti (in particolare ferroviari ed aerei)
Media diffusione dell'accesso ad internet	Carente infrastrutturazione telematica al di fuori dai grandi centri urbani
<i>La formazione e l'occupabilità</i>	
Buona attrattività nei confronti della manodopera esterna	Tendenza alla diminuzione delle assunzioni che colpisce maggiormente le donne e i giovani
Elevato livello di istruzione della forza lavoro	Forte incidenza dei laureati tra i disoccupati
	Aumento dei disoccupati di lunga durata
Opportunità	Minacce
Elevata qualificazione della forza lavoro	Persistere di fragilità e debolezze strutturali nel sistema produttivo
Elevata partecipazione dei vari attori socio-economici alle scelte programmatiche	Difficoltà nel mettere a leva il potenziale innovativo a scopi produttivi
Condizioni favorevoli per l'attrazione di investimenti esteri	"Digitale divide" (divario digitale)

1.2. LE SCELTE PROGRAMMATICHE IN ATTO

1.2.1. Il contesto programmatico

Nel corso degli ultimi cinque anni, la regione Umbria, si è trovata ad affrontare una difficile situazione economica frutto, in parte, della critica fase di congiuntura nazionale; ha inoltre dovuto confrontarsi con le problematiche connesse al processo federalista ed alla progressiva limitazione delle forme tradizionali di approvvigionamento finanziario che hanno lasciato spazio a nuove forme di finanziamento implicanti una sempre maggiore capacità programmatica e gestionale da parte delle Regioni.

Per fronteggiare queste sfide e sostenere uno sviluppo basato su un sistema di rete di città e territori, sulla coesione sociale, sul benessere ambientale, su una qualificazione e valorizzazione di tutte le risorse e le opportunità del territorio, la Regione ha scelto di adottare un approccio integrato. E' nato così il Patto per lo Sviluppo (formalmente perfezionato nel 2002), un modo nuovo di concepire la programmazione regionale intesa come frutto di una condivisione generale da parte di tutta la società regionale (cittadini, loro formazioni sociali, organismi di rappresentanza, Autonomie territoriale e funzionali, ecc.), che comporta modifiche e innovazioni nelle procedure e nei contenuti della programmazione regionale stessa.

Il Patto diventa pertanto la cornice strategica e unitaria di tutti gli atti di programmazione regionale, con particolare riferimento alla programmazione comunitaria e negoziata.

Esso si articola in 6 azioni strategiche (si veda successivo box 1) che rappresentano le priorità di intervento mediante cui raggiungere gli obiettivi fondamentali e generali del Patto stesso, ovvero: il rafforzamento sistemico del tessuto economico, produttivo, imprenditoriale e sociale; l'innovazione del sistema, la crescita della competitività e del valore aggiunto delle produzioni; il consolidamento della coesione e il miglioramento della qualità sociale; la qualificazione dei lavori; la promozione dei diritti alla cittadinanza.

L'illustrazione degli strumenti di programmazione, di cui la Regione si è dotata, va quindi letta ricordando che essi sono la diretta articolazione del Patto per lo Sviluppo dell'Umbria.

Box 1 - Azioni strategiche del Patto per lo sviluppo dell'Umbria

1. *Potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività*
2. *Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria*
3. *Riqualficazione e sostenibilità del sistema di welfare, tutela del diritto alla salute e promozione dei diritti di cittadinanza*
4. *Politiche attive del lavoro*
5. *Sviluppo del sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca*
6. *Riforma della pubblica amministrazione*

In stretto collegamento con il Patto si pone il Dap, il Documento annuale di programmazione che, in quanto un atto di indirizzo politico amministrativo, rappresenta lo strumento fondamentale di raccordo tra la programmazione generale e la programmazione finanziaria e di bilancio (art. 14, LR13/2000). Il Dap, pertanto, si pone anche come strumento generale attuativo del Patto. Conseguentemente le attività previste dal Dap sono articolate secondo le azioni strategiche del Patto stesso.

Nell'ambito delle azioni di sviluppo locale assume particolare rilievo il PIAT, il Programma integrato per le aree terremotate. Si tratta di un progetto integrato composto da 5 obiettivi specifici e da linee di intervento interdipendenti e complementari (si veda box 2), che mirano allo sviluppo economico e sociale dell'area interessata, ossia esclusivamente l'area colpita dagli eventi sismici.

Box 2 - I progetti-chiave del PIAT

1. Sistema integrato turismo-ambiente-cultura
2. Qualità della vita e servizi di interesse collettivo
3. Mobilità e reti di trasporto
4. Consolidamento sistema industriale
5. Sviluppo integrato ambiente rurale

1.2.2. Gli attuali strumenti operativi

Gli atti della programmazione regionale posti in essere mediante i fondi comunitari si trovano in perfetta coerenza con i contenuti generali del Patto per lo Sviluppo. Gli obiettivi generali assunti alla base dei diversi programmi comunitari rappresentano, infatti, la declinazione settoriale delle più ampie finalità del Patto; le misure/azioni previste dai programmi comunitari diventano pertanto gli strumenti operativi che concorrono all'attuazione degli indirizzi definiti dal Patto stesso.

Il complesso degli atti di programmazione attinenti la politica regionale di derivazione comunitaria e nazionale, nonché della politica di sviluppo ordinaria (nazionale e regionale) della Regione Umbria sono riportati nell'apposito ALLEGATO.

1.2.3. La strategia regionale e le scelte in atto per gli ambiti specifici della programmazione post 2006

A. *La strategia e gli obiettivi impliciti nella programmazione regionale in atto*

Dall'analisi del contesto programmatico della Regione Umbria, condotta nei paragrafi precedenti e nell'Allegato, emerge con chiarezza che l'Amministrazione Regionale già, nell'attuale periodo di programmazione, persegue quelle che saranno le priorità strategiche della futura fase programmatoria. Molte delle azioni strategiche previste dal Patto ricomprendono, infatti, al proprio interno le priorità proprie della regolamentazione comunitaria per il periodo 2007-2013.

In particolare si segnalano:

- le politiche volte alla diffusione dei sistemi di innovazione nell'ambito della programmazione comunitaria (Docup Ob. 2,) nazionale (APQ in materia di sviluppo locale diretto anche al finanziamento della ricerca applicata per le PMI) e regionale (Programma Regionale per lo sviluppo e la diffusione dell'innovazione);
- le scelte programmatiche in materia di ambiente che prevedono linee di intervento in corso di realizzazione nell'ambito dei diversi livelli di programmazione: Docup Ob. 2, PSR e Leader + nell'ambito della programmazione comunitaria, APQ Parchi ed aree naturali protette nella sfera nazionale. Facendo riferimento alla programmazione regionale, vanno invece ricordati il Piano energetico Regionale, il Piano regionale per la bonifica delle aree inquinate e il Piano di assesto idrogeologico;
- le strategie adottate a favore dell'accessibilità. In tema di trasporti si ricordano i numerosi APQ inerenti il settore delle infrastrutture e dei trasporti, conclusi dalla Regione, ai quali si aggiunge l'Intesa generale quadro in attuazione delle Legge Obiettivo 443/2001. La programmazione regionale è intervenuta in questo ambito attraverso l'emanazione del Piano regionale dei Trasporti. Relativamente alla diffusione della società dell'informazione, tali questioni sono state affrontate dal Docup Ob. 2, dal PRAI, dall'APQ per la società dell'Informazione, e dal Piano regionale per lo sviluppo della società dell'informazione;
- le azioni volte a favorire la cooperazione transnazionale implementate sia nell'ambito del programma Interreg, che attraverso la apposita sezione prevista dal Leader +;

- le politiche, volte a favorire l'occupabilità e ad eliminare le disuguaglianze presenti nel mercato del lavoro, attuate mediante gli specifici interventi realizzati nell'ambito del POR Obiettivo 3 e del Programma Equal.

B. *Le scelte specifiche in atto per l'ambito "competitività regionale e occupazione"*

Nell'attuale fase, che potremo chiamare "preparatoria", la definizione delle scelte da adottare nel futuro periodo di programmazione in relazione al POR che sarà finanziato nell'ambito dell'obiettivo "competitività regionale e occupazione", è ancora in corso di svolgimento e coinvolge i diversi livelli del governo della Regione. Tuttavia, pur in un panorama in divenire, si possono individuare alcuni punti chiave sui quali la futura programmazione molto verosimilmente si baserà.

In primo luogo, e considerando le indicazioni politiche recentemente espresse nelle linee programmatiche presentate dalla Giunta Regionale, si può affermare che gli indirizzi che ispireranno la programmazione *post* 2006 riconfermano e rafforzano le finalità definite dal Patto per lo Sviluppo e le modalità programmatiche in esso previste.

Secondariamente, prendendo atto delle risultanze emerse dalla analisi di contesto socio-economico e delle sempre maggiori sfide poste dal sistema competitivo internazionale, va sottolineato che esiste una certa aggregazione del consenso verso l'adozione di scelte strategiche volte a favorire la diffusione dei sistemi dell'innovazione sia nel mondo delle imprese sia negli Enti che, indirettamente, interagiscono con il sistema imprenditoriale.

Inoltre, date le caratteristiche del mercato del lavoro umbro, nell'ambito delle politiche a favore dell'occupazione, una particolare attenzione verrà posta nella promozione di uno stabile livello di occupazione nel mercato del lavoro e nell'aumento dell'occupabilità della forza lavoro più qualificata.

Verranno rafforzate inoltre le azioni volte a valorizzare ed ampliare le esperienze di cooperazione transnazionale già maturate.

1.2.4. Le lezioni apprese dall'esperienza attuativa di programmi/misure/azioni del periodo 2000-2006

I principali elementi che emergono dall'esperienza maturata nel periodo del 2000-2006 sono rappresentati:

- dal rilevante ruolo svolto dalla elaborazione di Piani e Programmi rispetto alle *performance* attuative delle rispettive Misure. Nei casi in cui la realizzazione degli interventi è subordinata alla emanazione di Piani e Programmi settoriali è importante che la fase di definizione programmatica si realizzi in tempi compatibili con le esigenze di avvio e realizzazione dei corrispondenti progetti;
- dal fatto che il successo della programmazione integrata è imprescindibilmente legato alla presenza di una forte capacità di sorveglianza e di pilotaggio regionale in relazione alle tipologie di intervento che comportano il finanziamento di progetti a valere su più Misure;
- dalla considerazione dei tempi necessari al recepimento delle novità istituzionali e progettuali collegate alla realizzazione degli interventi SIC e ZPS;
- dal fatto che il successo delle iniziative volte al trasferimento dell'innovazione tecnologica è fortemente dipendente dal livello di comunicazione che si instaura tra il centro detentore della conoscenza e il soggetto potenzialmente acquirente. Ciò dipende, da un lato dalla disponibilità delle Università e dei Centri di Ricerca a dialogare con i referenti delle imprese e, dall'altro, dalla presenza di soggetti qualificati all'interno dell'impresa in grado di dialogare con i referenti esterni;
- dall'importanza di assegnare priorità alla finalità di favorire l'occupabilità delle figure più altamente qualificate (di cui il mercato del lavoro umbro è altamente dotato) presso le imprese locali sia per perseguire l'obiettivo della qualificazione del lavoro che per garantire un innalzamento della competitività del sistema umbro.

1.3. IPOTESI DI SCENARI PROGRAMMATICI (PROSPETTIVE AL 2013)

Gli scenari di seguito prospettati per lo sviluppo del sistema regionale tengono conto sia degli elementi specifici che hanno caratterizzato lo sviluppo umbro nel passato decennio, che delle sue probabili prospettive di crescita futura.

In particolare, in relazione al primo aspetto, sono stati considerati i vari elementi di dinamicità e di criticità che emergono dalle analisi di contesto effettuate e sintetizzate nei precedenti paragrafi.

In relazione all'immediato futuro, si è fatto riferimento alle previsioni di sviluppo delle principali variabili economiche regionali nei prossimi due anni, che emergono dall'ipotesi base riportata nel Documento Annuale di Programmazione 2005.

Sinteticamente, le scelte di politica economica da adottare dovranno tener conto del fatto che esse andranno ad incidere su un tessuto regionale che negli ultimi anni ha evidenziato alcuni elementi di rallentamento nella crescita (che non hanno però avuto riflessi negativi nel mercato del lavoro) causati da alcune caratteristiche strutturali: la piccola dimensione della regione, la specializzazione produttiva prevalentemente orientata ai settori maturi, il sistema imprenditoriale costituito da piccole imprese scarsamente orientate all'innovazione, una dotazione infrastrutturale sottodimensionata. In futuro la regione potrebbe invece assistere (almeno stando alle previsioni per i prossimi due anni) ad una ripresa dell'economia superiore a quella prevista a livello italiano (determinata dalla crescita della domanda interna sia in termini di consumi delle famiglie che di investimenti). E' chiaro che le prospettive di crescita future del sistema umbro dipenderanno anche, dall'ammontare di risorse pubbliche che verranno destinate allo sviluppo locale e alla loro destinazione verso le differenti priorità programmatiche.

Le scelte strategiche che l'Amministrazione potrebbe adottare possono essere ispirate da **due "filosofie" di base**.

La prima (scenario I) si fonda sulla convinzione che le scelte politiche economiche nazionali e regionali siano orientate a garantire uno sviluppo basato sulla risoluzione delle principali criticità che attualmente vincolano la crescita del sistema economico regionale e sulla valorizzazione di quelle che sono le specificità dell'attuale sistema produttivo. In questo scenario, che potremo definire di continuità, gli obiettivi principali saranno dunque rappresentati:

- dall'aumento della dotazione infrastrutturale con particolare riferimento alle infrastrutture economiche, a quelle dei trasporti e delle reti telematiche. L'analisi condotta a riguardo nei precedenti paragrafi ha dimostrato la sottodotazione infrastrutturale della regione. Nella società moderna, invece, si riconosce come importante fattore di sviluppo di un sistema produttivo, la mobilità rapida di persone, merci ed informazioni. Questo impone che la Regione Umbria superi, in primo luogo, lo storico isolamento dovuto alla carenza di infrastrutture di trasporto come la rete stradale, la rete ferroviaria e quella aeroportuale e, in secondo luogo, sviluppi efficienti servizi di telecomunicazione capaci di garantire accessibilità e mobilità di informazioni in maniera sicura e veloce;
- dal sostegno alla innovazione dei settori maturi più esposti alla concorrenza (settori tessile, meccanica). I dati sulle esportazioni evidenziano, infatti, il bisogno di un

supporto all'attuale modello produttivo che negli ultimi anni ha evidenziato difficoltà a partecipare agli scambi internazionali;

- dalla promozione dei settori tradizionali espressioni di specificità locali (ad esempio ceramica e agroalimentare). È infatti importante, per uno sviluppo 'armonico' di una regione, puntare sulla valorizzazione di quelle produzioni che sono specifiche espressioni dei modelli e delle tradizioni del territorio in cui sono inserite;
- dal contenimento dei rischi idrogeologici e di quelli derivanti dai siti inquinati. Come riportato in precedenza, le più recenti analisi condotte dall'ARPA Umbria mettono in evidenza che il territorio umbro è ancora minacciato dal rischio di frane e dalla presenza di un numero di siti contaminati piuttosto elevata;
- dalla implementazione di politiche di formazione e occupabilità principalmente volte ai giovani, alle donne e ai disoccupati di lunga durata, ovvero a quei soggetti che, come noto, costituiscono le fasce più deboli e svantaggiate del mondo del lavoro. Una ulteriore finalità che va perseguita in questo ambito è rappresentata dalla realizzazione di azioni mirate a favorire l'impiego dei soggetti con più elevati titoli di studio.

Per il conseguimento di tali finalità, andranno promosse azioni che comportano:

- per quanto riguarda le infrastrutture di trasporto, la continuazione e l'ampliamento degli interventi finora programmati e concordati con le amministrazioni statali, al fine di potenziare il collegamento del territorio regionale con le principali direttrici di traffico, sostenendo il miglioramento dei collegamenti della regione con i grandi Corridoi Infrastrutturali europei. Sarà inoltre necessario completare la rete degli insediamenti produttivi e le basi logistiche, volte a favorire e migliorare l'integrazione delle diverse modalità di trasporto;
- la realizzazione di sistemi di telecomunicazione rapidi ed efficienti tramite il completamento e il potenziamento del cablaggio della regione, attraverso l'espansione della rete a banda larga;
- l'implementazione di politiche per migliorare l'accesso al mondo del lavoro di quelle fasce della popolazione che, come ricordato in precedenza, sono più esposte al rischio della disoccupazione, che dovranno prevedere sia interventi per agevolare la ricerca di un'occupazione, che interventi per il miglioramento delle condizioni di lavoro;

- la promozione dell'innovazione da parte delle imprese, favorendo gli investimenti in capitale umano e nella ricerca applicata, oltre all'acquisto di servizi e tecnologie avanzate; interventi per rimediare a determinate *market failure* nel mercato dei capitali, in particolare con riferimento alle esigenze di finanziamento delle iniziative ad alto contenuto di innovazione;
- interventi per favorire l'internazionalizzazione delle imprese, intesa come capacità di aprirsi agli scambi internazionali ed essere più competitive sui mercati globali tramite azioni volte al sostegno alle esportazioni, al miglioramento dell'integrazione con i mercati esteri, al miglioramento dell'accessibilità alle informazioni internazionali;
- la valorizzazione delle specificità territoriali, tramite forme di sostegno alle produzioni caratteristiche locali (volte a migliorare la qualità dei prodotti e delle produzioni) e promozione delle peculiarità umbre attraverso idonee attività di *marketing*;
- politiche di difesa e tutela del patrimonio naturale tramite piani e programmi per rimuovere le situazioni di rischio dovute ai pericoli di esondazione e dissesto idrogeologico e lo sviluppo di un moderno sistema di protezione civile.

Il **secondo scenario** (quello che prevede un “cambiamento strutturale”), ipotizza invece una crescita del sistema umbro basata sulla capacità dello stesso di promuovere e realizzare un graduale processo di modifica del proprio modello di specializzazione produttiva così da conseguire più alti livelli di competitività. In questo scenario, definibile di discontinuità, la politica economica regionale dovrà fungere, pertanto, da spinta propulsiva del sistema produttivo e perseguire le prioritariamente i seguenti obiettivi:

- la valorizzazione in termini produttivi della elevata e qualificata attività di ricerca, innovazione e sviluppo presente nella Regione Umbria, al fine di incrementare la produttività e, di conseguenza, la competitività del sistema economico umbro. L'Umbria dovrà sfruttare l'elevato livello di spesa pubblica - realizzata dalle Università e/o da Centri di ricerca specifici come ad esempio il Parco Tecnologico - costruendo le condizioni necessarie per il trasferimento dei risultati, al fine di sviluppare la ricerca privata ed accrescere l'economia della conoscenza. Si tratterà cioè di promuovere un modello di innovazione che non è più solo difensivo, ma di

‘attacco’ (come strategia per innalzare quantitativamente e qualitativamente la competitività delle imprese);

- la promozione della diversificazione produttiva regionale a favore di settori caratterizzati da dinamiche virtuose. Per superare la fase di rallentamento che ha interessato l’economia umbra negli ultimi anni, sarà necessario promuovere un riorientamento del sistema produttivo verso settori più innovativi e competitivi. Si tratta di settori strategici, ad alto contenuto tecnologico come possono essere quelli della farmaceutica, della chimica, delle nanotecnologie, delle biotecnologie e della meccanica strumentale avanzata (microelettronica, mecatronica, robotica, motoristica, ecc), in linea con quanto programmato dal VII programma comunitario e dal Programma nazionale;
- la valorizzazione di piccoli comparti qualificati attualmente presenti in Umbria e già in grado di coprire la produzione di prodotti *high-tech*, testimoniando la capacità della regione di produrre beni e servizi ad alto contenuto tecnologico senza ricorrere ad alti livelli di importazioni;
- l’aumento della dimensione delle imprese. Il sistema produttivo umbro, infatti, come noto, è caratterizzato dalla presenza dominante di imprese di piccole dimensioni che non sempre raggiungono la dimensione minima aziendale efficiente in relazione alle esigenze competitive imposte dalla globalizzazione dei mercati;
- la realizzazione di infrastrutture e reti tecnologiche funzionali allo sviluppo innovativo e sostenibile dal punto di vista ambientale del tessuto imprenditoriale (reti telematiche, trasporti, aree ecologicamente attrezzate). Come noto, infatti, il Consiglio europeo di Göteborg ha definito nuove priorità per le strategie di sviluppo degli stati europei che richiedono una serie di riforme strutturali al fine di garantire, tra le altre, la gestione delle risorse naturali in modo più responsabile e trasporti ecologicamente sostenibili;
- la realizzazione di politiche del lavoro volte ad aumentare l’occupabilità del capitale umano altamente qualificato di cui dispone l’Umbria che attualmente trova difficoltà a trovare una occupazione adeguata, data la scarsa domanda da parte delle imprese umbre di lavoro qualificato dovuta alle caratteristiche strutturali del sistema già ricordate in precedenza.

I principali strumenti da attivare per conseguire tali finalità sono rappresentati da:

- i programmi di innovazione e di trasferimento tecnologico per potenziare e consolidare il sistema di ricerca regionale, puntando sulle istituzioni scientifiche e in particolar modo sulle Università come motori fondamentali per l'innovazione del sistema;
- dalla implementazione di interventi per la realizzazione di imprese *spin-off* al fine di accelerare il connubio tra le attività accademiche di ricerca e sperimentazione e il sistema imprenditoriale e l'attuazione degli interventi del settimo programma quadro sulla ricerca promosso dall'Unione europea;
- gli interventi per favorire il *network*, le aggregazioni tra imprese attorno a progetti di ricerca e sviluppo comuni;
- gli interventi per ampliare e migliorare gli investimenti di capitale umano nelle imprese anche al fine di incrementare l'integrazione nel mondo del lavoro delle persone con più alti titoli di studio;
- gli strumenti di supporto alla nascita e alla crescita delle imprese che comprendano, oltre al sostegno ai programmi di ampliamento aziendale, la previsione di strumenti mirati a facilitare l'accesso al credito da parte delle imprese innovative, migliorando a tal fine i criteri di valutazione del merito di credito e favorendo una parziale presa di rischio in capo ai soggetti prestatori, compatibile ovviamente con le esigenze di una corretta gestione bancaria;
- la promozione dell'utilizzo di fonti di energia rinnovabile, il sostegno ad una mobilità sostenibile investendo sul trasporto pubblico e sulla mobilità alternativa rispetto a quella su gomma, la produzione e la fornitura di energia a prezzi competitivi.

Gli scenari sopra individuati rappresentano **punti estremi** all'interno dei quali è possibile individuare una vasta gamma di combinazioni di *policy*. Nell'ambito delle varie possibilità, le scelte effettive che si deciderà di implementare saranno strettamente dipendenti dall'ammontare dei fondi sui quali potranno essere assunte le diverse decisioni di allocazione delle risorse. In assenza di un quadro finanziario certo di riferimento, è ipotizzabile un **terzo scenario** che potrebbe consentire alla Regione Umbria di percorrere una fase di passaggio tra una tipologia di sviluppo tradizionale (scenario I) ad una maggiormente caratterizzata da aspetti innovati e competitivi (scenario II).

In questo caso, si tratta, cioè, di definire una strategia in grado di qualificare e potenziare l'apparato produttivo esistente e, contemporaneamente, puntare ad avviare una progressiva diversificazione del modello produttivo umbro, orientandosi verso i settori e le attività a maggiore contenuto di innovazione e di ricerca e a più elevata crescita della domanda mondiale.

In questo quadro, le principali azioni da porre in essere potrebbero riguardare:

- il sostegno per la promozione dell'innovazione nei settori maturi maggiormente in grado di creare le pre-condizioni per più elevati livelli di sviluppo futuri. Ad esempio, gli interventi potrebbero essere indirizzati verso le imprese più dinamiche cioè caratterizzate da maggiori investimenti in capitale umano, in innovazione e più abili negli scambi commerciali;
- la diffusione dell'innovazione in tali settori, avvalendosi ad esempio di soggetti 'mediatori' che perseguano, in primo luogo, l'obiettivo di far emergere i fabbisogni di tecnologie delle imprese e, secondariamente, si occupino del soddisfacimento della eventuale domanda espressa individuando i fornitori della tecnologia richiesta;
- il sostegno del risparmio energetico e della riduzione degli impatti ambientali a livello di impresa, favorendo l'introduzione di tecnologie rispettose dell'ambiente;
- il sostegno a quei settori innovativi umbri (ad esempio, della farmaceutica e delle meccanica avanzata) che sono già presenti sul mercato e quindi garantiscono maggiori probabilità di successo futuro;
- azioni mirate a diffondere il modello dei poli di eccellenza (centri di competenza) imperniati sulla presenza di imprese leader che potrebbero rappresentare soggetti in grado di stimolare effetti imitativi e quindi capaci di avviare un circolo virtuoso che dovrebbe prevedere interventi diretti a promuovere la capacità innovativa e competitiva delle imprese più dinamiche anche grazie ad un elevato interscambio con i vari soggetti che svolgono ricerca di base;
- politiche per aumentare la capacità delle strutture di servizio presenti (università, centri di ricerca) di attivare progetti di trasferimento tecnologico e favorire la nascita di nuove iniziative imprenditoriali 'innovative';
- la promozione di politiche per favorire la diffusione dell'impiego di energia proveniente da fonti rinnovabili;

- politiche del lavoro che favoriscano l'inserimento di tutti i soggetti che attualmente risultano più penalizzati dal mercato del lavoro umbro (giovani, donne) e di quelli più qualificati.

Elemento fondamentale dello scenario programmatico – e quindi degli indirizzi strategici di riferimento - è costituito dalla necessità di perseguire, con gli strumenti pertinenti a seconda dei casi, una progressiva riqualificazione e recupero di produttività del **settore terziario**, da intendersi anche come fattore fondamentale per conseguire gli auspicati incrementi di competitività dei settori più esposti alla concorrenza, troppo spesso appesantiti dai costi addizionali derivanti dal persistere di condizioni di scarsa efficienza in diversi comparti della vasta area dei servizi.

Il miglioramento delle condizioni di accesso al **mercato dei capitali**, sia scongiurando eventuali esiti di razionamento del credito per le piccole imprese in seguito alla riforma ex Basilea 2, sia promuovendo l'efficienza allocativa di tale mercato verso una migliore valutazione del merito di credito delle iniziative produttive a forte contenuto di innovazione, rappresenta inoltre un altro obiettivo strategico delle politiche di sviluppo della Regione.

Tra gli interventi che si inquadrano in questo terzo scenario rientrano sicuramente quelli relativi alla società rurale, caratterizzata da un forte *gap* rispetto alle aree urbane della regione, sia in termini di propensione all'innovazione, sia in termini di servizi collettivi offerti. Al fine di valorizzare le realtà rurali, contrastando fenomeni di degrado e spopolamento a favore dei centri urbani, è necessario tener conto delle caratteristiche peculiari e delle vocazioni di dette zone (turistica, residenziale, presenza di aree protette produttiva e in particolare agricola, manifatturiera, agro-alimentare, agro-industriale, artigianale) intervenendo sulle cause di arretratezza che distinguono dette realtà da quelle più avanzate della regione.

2. OBIETTIVI DELLA STRATEGIA REGIONALE PER LA PROGRAMMAZIONE 2007-2013

2.1. GLI OBIETTIVI GENERALI DELLA REGIONE UMBRIA

Il Documento strategico preliminare della Regione Umbria, sebbene destinato a confluire in un più ampio quadro di strategie nazionali, assume per la Regione la valenza di un piano di sviluppo globale con il quale si definiscono le linee strategiche della programmazione regionale per il settennio 2007-2013. In questo senso esso è inscindibilmente connesso al già citato Patto per lo sviluppo dell'Umbria, sottoscritto il 27 giugno 2002 tra la Regione e i soggetti istituzionali, economici e sociali (Autonomie locali, Unioncamere e Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura dell'Umbria, organizzazioni di categoria economico-sociale, Università degli studi di Perugia e Università italiana per stranieri) al fine di concertare gli obiettivi dello sviluppo regionale e condividere gli impegni programmatici prioritari.

Le linee strategiche che guideranno, nel prossimo settennio di programmazione, gli interventi di politica regionale sul territorio umbro, si porranno in coerenza con le sei azioni strategiche del summenzionato Patto, cui fanno riferimento i Documenti annuali di programmazione (Dap), intesi come momenti di specificazione degli interventi, di definizione della tempistica e verifica delle attività e degli impegni assunti nel Patto stesso.

Box 3 - Azioni strategiche del Patto per lo sviluppo dell'Umbria

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. <i>Potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività</i><ol style="list-style-type: none">1.1. Infrastrutture e trasporti1.2. Sviluppo e qualità del sistema delle imprese1.3. Energia2. <i>Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria</i><ol style="list-style-type: none">2.1. Ambiente e territorio2.2. Sviluppo e qualità del sistema rurale2.3. Beni culturali e turismo3. <i>Riqualificazione e sostenibilità del sistema di welfare, tutela del diritto alla salute e promozione dei diritti di cittadinanza</i><ol style="list-style-type: none">3.1. Protezione della salute3.2. La sostenibilità finanziaria del Sistema Sanitario Regionale3.3. Protezione sociale3.4. Immigrazione3.5. Politica per la casa3.6. Le politiche intersettoriali necessarie per produrre salute4. <i>Politiche attive del lavoro</i>5. <i>Sviluppo del sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca</i>6. <i>Riforma della pubblica amministrazione</i> |
|--|

Il Patto rappresenta pertanto la cornice più ampia nell'ambito della quale inquadrare le linee di intervento della politica regionale comunitaria e nazionale, cofinanziabili con risorse comunitarie, nazionali e regionali.

Come evidenziato nelle Dichiarazioni programmatiche del governo regionale per la presente legislatura, la seconda fase di attuazione del Patto, che si svilupperà appunto nel corso della legislatura appena avviata, si prefigge l'obiettivo generale di consolidare il "sistema Umbria" rendendo la regione più forte, e quindi:

- più competitiva (capace di affrontare i grandi cambiamenti internazionali),
- più moderna (capace di stare al passo coi tempi),
- più coesa (grazie al processo partenariale di condivisione delle scelte tra istituzioni, mondo economico e sociale e culturale).

Innovazione, qualità e coesione, sono le parole chiave che dovranno sintetizzare le scelte politiche dei documenti programmatici da formulare per il futuro settennio di programmazione.

Per realizzare i macro-obiettivi sopraindicati, al fine di contrastare i fenomeni di crisi e vincere le sfide lanciate dalla globalizzazione, si pone la necessità di riflettere sull'opportunità di indirizzare le linee strategiche della programmazione regionale, in maniera più diretta, verso alcune priorità cruciali, coerenti e riconducibili ai contenuti delle sei azioni strategiche definite nel documento originario del Patto.

Tali linee andranno altresì specificate in relazione agli obiettivi esposti nelle **Ipotesi di scenario** di cui al punto 1.3.

Tenendo conto dell'analisi dell'attuale contesto socio-economico della regione e di quelli che appaiono come i punti di forza e di debolezza del sistema, l'individuazione di una struttura gerarchizzata degli obiettivi da conseguire porta a riconoscere, quali fini prioritari da condividere, nel processo di attuazione della seconda fase del Patto, i seguenti Assi strategici, già indicati nel programma di legislatura 2005-2010:

1. la promozione dello sviluppo locale e valorizzazione della risorsa Umbria

Il patrimonio ambientale, culturale e artistico della regione rappresenta una risorsa di valore inestimabile per il suo sviluppo. Consolidare l'immagine di qualità che caratterizza il territorio umbro (urbano e rurale), i servizi e le strutture per la

ricettività, le potenzialità insite nello sviluppo delle attività legate alle aree rurali e all'artigianato locale, rappresenta per la regione una tappa obbligata per lo sviluppo della propria economia.

A tal fine è necessario rafforzare la capacità attrattiva dei singoli elementi che costituiscono la "risorsa Umbria" proponendoli in un'unica soluzione secondo il metodo della programmazione integrata territoriale e di filiera e la promozione delle potenziali sinergie e complementarità tra turismo, ambiente e cultura (TAC), mediante il miglioramento dell'offerta turistica (ricettività, risorse, promozione), la valorizzazione e riqualificazione del patrimonio ambientale (urbano e rurale), artistico e culturale della regione.

Gli obiettivi su descritti potranno essere realizzati mediante: la definizione di programmi annuali di utilizzo delle risorse del Fondo Unico Regionale per le Attività Produttive; gli accordi di programma quadro con il Governo centrale; la formulazione di proposte regionali coerenti con l'obiettivo "competitività regionale e occupazione" proprio dei Programmi comunitari 2007-2013; la determinazione di indirizzi regionali; l'adeguamento della legislazione regionale.

2. la promozione dei processi di innovazione e ricerca, la qualificazione e il rafforzamento della competitività dei sistemi produttivi locali e delle imprese

Tali priorità potranno essere realizzate mediante il sostegno alla crescita della spesa privata in ricerca e sviluppo; il rafforzamento delle relazioni tra Università, mondo della ricerca e sistema produttivo; la riorganizzazione delle Agenzie e degli Enti preposti ad attuare le politiche di sviluppo, ridefinendone mansioni e indirizzi; la diffusione dell'innovazione nei settori produttivi tradizionali e il supporto alla creazione di nuove iniziative produttive, sia nei settori meno esposti alla concorrenza nazionale e internazionale (corrispondenti sovente a quelli caratterizzati da un più alto contenuto di ricerca e innovazione) sia in quelli in cui la regione gode di vantaggi comparati. Il rafforzamento della competitività del sistema produttivo passa inoltre attraverso interventi, finalizzati a favorire la crescita quantitativa e dimensionale delle imprese, la diversificazione delle loro attività e il loro rafforzamento patrimoniale, vertenti su fattori quali la capacità delle imprese di "fare sistema" e l'abilità di confrontarsi con il mondo globalizzato, nonché su fattori di natura fiscale e sul sistema del credito. E' pertanto necessaria una razionalizzazione degli interventi di politica industriale da attuarsi mediante una rilettura del sistema degli incentivi che orienti gli stessi verso priorità chiave volte a

favorire: i processi di filiera e la creazione di reti; la ricerca e l'innovazione di prodotto e di processo; la nascita di imprese operanti in settori innovativi; l'acquisizione di certificazioni ambientali e di responsabilità sociale; l'adeguamento dimensionale e patrimoniale; una maggiore e più qualificata internazionalizzazione delle imprese.

La promozione dei processi di innovazione potrà essere realizzata mediante: la definizione di programmi annuali di utilizzo delle risorse del Fondo Unico Regionale per le Attività Produttive; l'adozione di indirizzi regionali con particolare riferimento alla materia dell'internazionalizzazione; gli accordi di programma quadro col Governo centrale; la partecipazione al programma nazionale ricerca 2005-2007; la formulazione di proposte regionali coerenti con l'obiettivo "competitività regionale e occupazione" proprio dei Programmi comunitari 2007-2013 nonché con gli interventi del Settimo Programma Quadro sulla ricerca promosso dall'UE; la costituzione di accordi, intese e reti di competenze con altre Regioni italiane ed europee; la normativa in tema di distretti tecnologici;

3. il miglioramento del sistema di formazione e istruzione, integrato da idonei strumenti di politica attiva del lavoro.

La qualificazione delle risorse umane costituisce un elemento strategico per l'accrescimento della competitività del territorio.

Tale finalità potrà essere perseguita anche mediante il rilancio dell'Università quale soggetto fondamentale per lo sviluppo economico regionale, nonché attraverso la valorizzazione dei centri di alta formazione.

Al fine di migliorare il sistema di formazione e istruzione è necessario inoltre sostenere l'adattabilità dei lavoratori e promuovere la predisposizione al cambiamento mediante strategie di formazione permanente che, attraverso la qualità e la sistematicità delle attività, garantiscano anche ai lavoratori meno qualificati e più anziani un più agevole accesso alla formazione. Il *life long learning* va inteso tanto come elemento a garanzia della flessibilità all'interno del mondo del lavoro quanto come elemento di formazione della persona destinato a durare nel tempo.

In tal senso esso dovrà essere inteso anche come complementare ad altri strumenti di politica del lavoro per ridurre decisamente **l'area della precarietà** nei rapporti di impiego.

Occorre altresì potenziare l'inclusione sociale dei soggetti svantaggiati.

Tali obiettivi potranno essere perseguiti mediante: il Piano regionale per le politiche attive del lavoro; gli strumenti di legge regionale, la formulazione di proposte regionali coerenti con i Programmi comunitari 2007-2013, con gli interventi del Settimo Programma Quadro sulla ricerca promosso dall'UE, nonché con il programma nazionale ricerca 2005-2007 e con l'apposito APQ ricerca.

4. la qualificazione del welfare locale come promozionale ed inclusivo, attraverso la coesione sociale, la lotta alla precarietà e alla povertà e il diritto alla salute.

Il sistema regionale di *welfare* dovrà esser capace di affrontare tempestivamente le nuove forme di fragilità sociale e i mutamenti della società, fronteggiando i problemi connessi all'invecchiamento della popolazione, alla minore natalità, alla crescente immigrazione, all'ingresso delle donne nel mercato del lavoro. Esso dovrà pertanto garantire un'adeguata protezione sociale in relazione ai bisogni dell'individuo e della società;

5. la riforma del sistema istituzionale e della PA, sulla base dei criteri guida della semplificazione, dello snellimento e della prossimità ai cittadini, nonché dell'innovazione e modernizzazione della rete dei servizi amministrativi così da garantire maggiore efficienza del sistema della P.A. Al tal fine la Regione ha preadottato e consegnato al confronto con le autonomie locali il disegno di legge di riforma del sistema amministrativo regionale e locale.

L'obiettivo prefissato è quello di pervenire ad un più elevato livello di *governance*, attraverso la realizzazione di una rete istituzionale non più gerarchica ma collaborativa e al servizio dei cittadini.

Le cinque priorità su descritte, secondo lo spirito della concertazione alla base del Patto, saranno oggetto di discussione tra le parti nelle apposite sedi.

Ulteriori azioni mirate ad accrescere la competitività e l'attrattività della Regione potranno esser rivolte al miglioramento delle condizioni di contesto. Gli interventi a ciò finalizzati riguarderanno il potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività, mediante:

- il rafforzamento dell'accessibilità e della sostenibilità ambientale da realizzarsi attraverso:

- un significativo incremento della dotazione di infrastrutture fondamentali per le attività produttive (viabilità, collegamenti ferroviari e aeroportuali, rete degli insediamenti produttivi e basi logistiche, migliore accesso alle città anche con sistemi di mobilità alternativa, miglioramento dei servizi di trasporto a basso impatto ambientale),
- il rafforzamento delle infrastrutture telematiche (cablaggio, reti e attrezzature delle infrastrutture immateriali);
- la dotazione di strutture di produzione di energia anche da fonti rinnovabili al fine garantire un'offerta energetica a prezzi competitivi (da realizzare secondo il piano energetico regionale di recente approvato), nonché il miglioramento delle forme di utilizzazione a livello urbano ed edilizio.
- la tutela delle risorse idriche, naturali e paesistiche; la riduzione della quantità di rifiuti, la raccolta differenziata degli stessi e adozione di misure per il loro smaltimento; lo sviluppo di una politica di prevenzione dai rischi naturali;

Tali interventi potranno usufruire delle fonti di finanziamento FAS per la realizzazione di infrastrutture di base e FESR per il perseguimento delle priorità tematiche dell'Accessibilità e dell'Ambiente.

- il rafforzamento della governance regionale che nel futuro scenario, caratterizzato da una contrazione delle risorse, rappresenta lo strumento per realizzare un uso ottimale delle stesse fondato: sull'adozione di processi di programmazione comuni, caratterizzati dall'individuazione di obiettivi generali e specifici da perseguire in un arco temporale settennale; sul miglioramento dell'efficienza delle strutture regionali, ottenuto mediante processi che garantiscano la massima trasparenza e concorrenza nell'assegnazione e utilizzo delle risorse; sulla garanzia di servizi collettivi alla popolazione caratterizzati dal massimo livello di efficienza possibile al fine di offrire un'adeguata accessibilità ai cittadini dislocati nei numerosi comuni in cui è ripartita l'Umbria.
- il miglioramento della qualità dei servizi collettivi che rappresenta un tappa obbligata per il rafforzamento della competitività del sistema regionale. Assicurando la disponibilità dei servizi essenziali per cittadini e imprese (energia a prezzi competitivi, risorse idriche adeguate, gestione dei rifiuti, trasporti efficienti, servizi amministrativi per le imprese e ai cittadini) si migliorano le condizioni di

contesto che rendono il sistema produttivo più efficiente e il territorio regionale più attrattivo per capitali, imprese e individui.

2.2. GLI OBIETTIVI SPECIFICI E PRIORITARI PER LA “COMPETITIVITÀ REGIONALE E L'OCCUPAZIONE” NEL RISPETTO DELLA STRATEGIA DI LISBONA E GÖTEBORG (FESR)

Nella definizione delle priorità d'intervento da cofinanziare con le risorse comunitarie, la Regione dovrà sicuramente proseguire sulla via tracciata dai Consigli di Lisbona e Göteborg, già recepita in sede di riprogrammazione di metà periodo dell'attuale ciclo di programmazione (2000-2006), rafforzando le proprie azioni dirette alla società dell'informazione, all'avvio e allo sviluppo di PMI innovative, alla gestione responsabile delle risorse naturali e ad uno sviluppo eco-sostenibile.

La Regione dovrà pertanto provvedere ad indirizzare le proprie azioni verso le priorità definite dagli Orientamenti strategici comunitari 2007-2013⁸, nonché verso quelle identificate dagli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione⁹.

Mediante le risorse FESR la Regione dovrà in particolare rafforzare la competitività e l'attrattività del territorio, tenendo conto delle disparità economiche e sociali esistenti. Per quanto riguarda le priorità d'intervento, con riferimento alle azioni FESR, le scelte che la Regione dovrà adottare riguardano:

- A. Innovazione ed economia della conoscenza, tramite un sostegno alla progettazione e attuazione di strategie regionali innovative che favoriscano lo sviluppo di sistemi regionali di innovazione efficaci;

⁸ “Comunicazione della Commissione - Politica di coesione a sostegno della crescita e l'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013” - COM (2005) 299, Bruxelles 5 luglio 2005.

⁹ Gli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione si inseriscono nel processo di attuazione della nuova strategia di Lisbona, avviato con la Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera “Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione – Il rilancio della strategia di Lisbona”, COM (2005) 24, del 2 febbraio 2005 al fine di procedere ad un riorientamento delle priorità di detta strategia verso la crescita e l'occupazione. Il Consiglio europeo del 22-23 marzo 2005 ha confermato gli obiettivi della rinnovata strategia di Lisbona. In seguito a tale Consiglio la Commissione ha adottato gli “Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008)”, COM (2005) 141 del 12 aprile 2005, nell'intento di aiutare gli stati membri ad elaborare i programmi di riforma nazionali. Tali Orientamenti sono stati approvati dal Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005.

- B. Ambiente e prevenzione dei rischi, mediante la tutela e la salvaguardia dell'ambiente e delle sue risorse, anche rispetto a rischi naturali e tecnologici, e il ripristino delle aree contaminate;
- C. Accessibilità, al di fuori dei grandi centri urbani, ai servizi di trasporto e telecomunicazione di interesse economico generale.

Si tratta di Assi prioritari fortemente concentrati che dovranno essere coniugati in relazione alle specificità del sistema umbro. Con riferimento ai tre Assi sopraindicati, le scelte della Regione potranno fare riferimento ai seguenti tematismi.

A. Innovazione ed economia della conoscenza.

Il sistema socio-economico umbro, anche in conseguenza della presente fase congiunturale nazionale, sta perdendo in termini di competitività e di capacità delle imprese di stare sul mercato.

Le cause sono da ricondurre principalmente a fattori esogeni quali:

- l'ingresso nell'Unione europea di nuovi Stati membri (che rappresentano sicuramente dei nuovi mercati, ma allo stesso tempo dei forti concorrenti che offrono condizioni di localizzazione favorevoli per le PMI e un competitivo costo dei fattori della produzione);
- le modificazioni nella geografia economica a livello mondiale, con l'ingresso sul mercato delle aggressive imprese orientali (abilissime nell'apprendere e riprodurre le tecniche produttive locali, mediante l'utilizzo di manodopera a basso costo, che permette di offrire prodotti analoghi a costi più competitivi);

ma anche endogeni quali:

- la ridotta dimensione delle imprese e la concentrazione delle stesse in settori tradizionali (tessile, siderurgico, ceramica, etc);
- il persistere di un basso livello di produttività nel settore terziario in generale;
- l'insufficiente livello di innovatività delle stesse, legato tanto alla carenza di un'attività di ricerca e sviluppo nel settore privato, quanto alla bassa capacità di applicare la ricerca di base al sistema produttivo;

- la modesta capacità di realizzare nuovi prodotti, connessa alla stessa struttura del settore industriale umbro, costituito in prevalenza da imprese conto terzi, più inclini all'introduzione di innovazioni di processo, piuttosto che di prodotto.

Alla luce di quanto sopra riportato, come già programmato nell'ambito del Docup 2000-2006, e secondo quanto deliberato nel Piano dell'innovazione (Programma per lo sviluppo e la diffusione dell'innovazione), la Regione, con le risorse dei fondi strutturali, dovrà rafforzare l'impegno per una politica della ricerca e dell'innovazione che restituisca competitività al sistema umbro.

In tale contesto, particolare attenzione e priorità dovrà esser data alle azioni che:

- rafforzino le capacità regionali in R&ST e innovazione, valorizzando la rete (pubblico, privato) e i gruppi di progetti [mediante: il sostegno alla collaborazione tra imprese; il sostegno alle politiche congiunte in materia di ricerca e sviluppo tecnologico e innovazione].

Tale obiettivo sarà realizzato mediante: la rifunzionalizzazione e riqualificazione delle agenzie regionali; la creazione di un sistema di relazioni tra operatori (Agenzie regionali, Università, Centri di ricerca, Laboratori nazionali, regionali ed esteri, imprenditori) finalizzato alla costruzione di una rete permanente, flessibile ed adattabile, per il sostegno all'innovazione del sistema economico e produttivo regionale;

- stimolino l'innovazione nelle PMI [mediante: il sostegno di reti e *network* di PMI con particolare riferimento alla creazione di poli di eccellenza; gli incentivi alla creazione di nuove imprese da parte dell'università e delle imprese esistenti; un migliore accesso delle PMI ai servizi avanzati di sostegno alle imprese; il sostegno all'integrazione di tecnologie più pulite e innovative nelle PMI].

Interventi di questo tipo sono mirati a elevare la consapevolezza del ruolo e dell'importanza dell'innovazione, all'interno delle PMI e dell'imprenditoria locale, al fine di ampliare la propensione all'innovazione, di prodotto e di processo, all'interno delle imprese; nonché a diffondere la cultura della rete tra le imprese umbre, spingendo le stesse a "fare sistema" al fine di superare le problematiche connesse alle dimensioni ridotte; ed infine a sensibilizzare le imprese sull'opportunità di misurarsi con più decisione sui temi della

internazionalizzazione nelle sue varie tipologie operative (incremento della penetrazione commerciale, attrazione di investimenti dall'estero e processi di delocalizzazione produttiva e costruzione di alleanze e *joint ventures*) integrandosi in un sistema più ampio di carattere transnazionale così da mantenere ed espandere le attività a maggiore valore aggiunto. Tali finalità verranno perseguite mediante: azioni di informazione, promozione e supporto; attraverso il sostegno dei processi di *spin off*, intesi come strumento di valorizzazione e trasferimento al mondo produttivo di nuove acquisizioni in campo scientifico e tecnologico, finalizzati anche alla creazione di imprese promosse e partecipate dall'università; la sensibilizzazione all'utilizzo di tecnologie e prodotti a minore impatto ambientale, che permettano di tutelare e migliorare la salute, il benessere e la sicurezza all'interno della comunità regionale;

- promuovano l'imprenditorialità [mediante lo sfruttamento economico di nuove idee].

Il modello che sembra caratterizzare l'Umbria è quello della "innovazione senza ricerca" dovuto, in particolare, all'assenza di imprese di grandi dimensioni e alla concentrazione delle imprese umbre in settori maturi, nei quali è sufficiente avvalersi della ricerca condotta da fornitori e concorrenti per ottenere dei risultati. Per essere competitivi è però necessario sviluppare una crescita basata sull'innovazione e sulla ricerca, al fine di presentarsi sul mercato con idee innovative.

B. Ambiente e prevenzione dei rischi.

Per la Regione Umbria la valenza ambientale rappresenta un elemento di forza al fine di potenziare l'attrattività del territorio e perseguire l'innalzamento della qualità della vita delle popolazioni locali. La Regione ha sempre fatto dell'ambiente una potenzialità di crescita, sia con lo sviluppo della filiera turismo-ambiente-cultura (TAC), che con gli interventi del Docup 2000-2006 e con quelli finanziati dal CIPE nell'ambito degli Accordi di programma quadro. Tutela e valorizzazione dell'ambiente restano pertanto obiettivi da coniugare e sviluppare in modo contestuale. Perseguire la qualità globale certificata, ed in particolare quella ambientale, vuol dire coerenza vocazionale e qualificare l'offerta del prodotto Umbria.

La situazione della regione, in relazione alla priorità ambientale del futuro ciclo di programmazione, è sicuramente positiva. Si registrano infatti buone *performance* in termini di entità di energia elettrica prodotta mediante fonti rinnovabili, in larga parte energia idroelettrica; capacità di produrre energia attraverso fonti poco inquinanti; superficie interessata da funzioni di tutela dell'ambiente (comprese nel progetto Natura 2000). Accanto a questi dati positivi sono però da rilevare degli elementi di criticità, rappresentati dal rischio idrogeologico e sismico, cui è sottoposta la regione, dalle ripetute emergenze prodotte dall'inquinamento atmosferico nei principali agglomerati urbani, dalla presenza di numerosi siti inquinati e dalla difficoltà di attuare le politiche di controllo e risanamento dell'inquinamento acustico e luminoso previste dalla recente normativa regionale. Risulta poco soddisfacente lo stato di avanzamento degli studi di caratterizzazione del rischio e le attività di bonifica dei siti inquinati. Si registrano notevoli difficoltà nel mantenere entro le soglie di tolleranza previste i livelli di polveri sottili e ozono emessi in atmosfera. E' bassa inoltre la quota di energia prodotta mediante il fotovoltaico, il solare, il termico, l'eolico e il biogas. Dal punto di vista sociale e sull'onda del Patto per lo sviluppo, cresce la richiesta di *governance*, la partecipazione degli *stakeholder* nei processi decisionali e partecipativi tipo A21 locale e regionale e quindi la cittadinanza attiva.

Da questo quadro consegue la necessità di indirizzare e supportare coerentemente tali tendenze e processi potenziando tutta la filiera degli Strumenti di Gestione Ambientale (SGA), oltre che non porre più indugio all'adozione di una Strategia ambientale per lo sviluppo sostenibile dell'Umbria coerente con quella Nazionale adottata dal CIPE nel 2002 (Deliberazione n. 57/2002), e quella Europea del 27 aprile 2001.

Sulla base delle considerazioni sopra riportate, le risorse destinate alle priorità ambientali potranno esser indirizzate verso:

- l'incentivazione degli investimenti per la riabilitazione degli spazi e terreni contaminati. E' necessario continuare il percorso di bonifica dei siti inquinati, già avviato nell'attuale programmazione mediante l'attuazione del piano relativo, al fine di migliorare le condizioni di contesto e tutelare la salute pubblica.
- il sostegno volto alle azioni di controllo e contenimento dell'inquinamento atmosferico, acustico e luminoso, nella consapevolezza che la qualità

ambientale costituisce un requisito irrinunciabile nello sviluppo della regione, anche in relazione alla fondamentale risorsa costituita dal turismo.

- la promozione dello sviluppo di infrastrutture connesse alle biodiversità e alla rete Natura 2000 che contribuiscano allo sviluppo economico sostenibile e alla diversificazione delle zone rurali;
- la promozione dell'efficienza energetica al fine di disporre di energia a prezzi competitivi, attraverso la produzione di energia non solo mediante fonti naturali quali il sole e il vento ma anche attraverso il calore e il biogas, adottando il patrimonio edilizio esistente e promuovendo la qualità di quello da realizzare;
- Il sostegno e l'implementazione degli Strumenti di Gestione Ambientale secondo una logica coerente e consequenziale di filiera: Agenda 21 locale e regionale, strumenti volontari, educazione alla sostenibilità, certificazione di qualità e ambientale di imprese, territoriale e delle Pubbliche amministrazioni, contabilità e bilancio ambientale di impresa e pubblica, acquisti verdi sostenibili, turismo sostenibile ed ecoturismo educativo;
- l'elaborazione di piani e misure volti a prevenire e gestire i rischi naturali sia sul versante degli abitati instabili e soggetti ad inondazioni che su quelle delle aree soggette a rischio sismico;
- il miglioramento in termini di compatibilità ambientale degli insediamenti produttivi;
- la protezione e il rafforzamento del patrimonio naturale come supporto allo sviluppo socio economico e la valorizzazione dei beni naturali come potenziale per promuovere lo sviluppo del turismo sostenibile.

C. Accessibilità.

La regione mostra un limitato livello di accessibilità in termini di reti stradali, ferroviarie ed aeree. Il livello di infrastrutturazione è però differenziato per tipologia di infrastruttura di trasporto: l'accessibilità stradale è in linea con quella media nazionale, mentre quelle ferroviaria ed aerea risultano al di sotto di tale media. Particolarmente penalizzata in termini di accessibilità ferroviaria è la città di Perugia. Il basso livello di accessibilità aerea, che caratterizza la regione, è legato

all'assenza di un aeroporto di rilevanza internazionale. In particolare, risulta insufficiente l'aggancio della regione dell'Umbria ai grandi corridoi di interesse europeo.

Per quanto riguarda le reti di infrastrutturazione telematica, la regione non si discosta in maniera significativa dalla situazione media delle regioni dell'Italia centrale. Il dato relativo al numero di imprese con accesso ad internet, e quello delle imprese con sito Web, è infatti appena al di sotto della media delle regioni dell'Italia centrale, pur essendo l'Umbria al terzo posto tra le altre regioni per possesso individuale di PC.

In base a quanto su riportato gli interventi regionali relativi alla priorità Accessibilità, riguarderanno:

- il potenziamento delle reti secondarie. Il potenziamento della dotazione infrastrutturale è sicuramente un obiettivo prioritario che consente di aumentare la competitività del territorio e l'attrattività di imprese esogene. A tale obiettivo, che non potrà tuttavia trovare adeguate risorse nell'ambito dei Fondi strutturali, sarà riservata particolare attenzione nell'utilizzo delle risorse FAS, delle risorse attivate mediante i programmi degli enti nazionali competenti (FS, ANAS, etc.), nonché attraverso le possibili iniziative da avviare mediante il coinvolgimento di capitali e risorse private (Partenariato Pubblico Privato).

Gli obiettivi da raggiungere sono:

- per i collegamenti stradali, le connessioni trasversali con le Marche, la Toscana ed il Lazio, e soprattutto quelle longitudinali in grado di connettere il sistema umbro al corridoio 5 “Lisbona-Kiev” attraverso il previsto adeguamento della E/45, oltre che con il miglioramento del “nodo stradale di Perugia”;
- per i collegamenti ferroviari, con il completamento del raddoppio della ferrovia Orte-Falconara e con il contestuale potenziamento della ferrovia Foligno-Terontola per l'aggancio ad Arezzo con la linea ad alta velocità;
- per i collegamenti aerei, con il previsto potenziamento dell'aeroporto regionale di S. Egidio e la sua internazionalizzazione attraverso accordi con altri aeroporti regionali europei (Sud Francia, Grecia e Austria).

- la realizzazione di una rete regionale in LB e la promozione dell'accesso alle TIC e della loro efficace utilizzazione da parte delle PMI. In relazione alle caratteristiche del sistema umbro, una particolare attenzione dovrà essere data a tale linea d'intervento. Il modello insediativo umbro è infatti un modello diffuso, caratterizzato da un elevato numero di comuni di dimensioni medio piccole con una bassa densità demografica, questo rende complessa la fornitura di servizi e la realizzazione di economie di scala e/o di agglomerazione. Mediante i collegamenti telematici, sarà pertanto possibile fornire servizi ai numerosi comuni, anche di piccole dimensioni, in cui è suddivisa l'Umbria, facilitando il superamento dei divari e contrastando lo spopolamento degli stessi. Si potrà inoltre sviluppare la dotazione tecnologica territoriale al servizio delle attività imprenditoriali di impresa¹⁰.

In conformità con quanto previsto nella Proposta di Regolamento FESR, la Regione potrà inoltre scegliere di indirizzare le proprie azioni (cofinanziabili con risorse FESR) verso le seguenti specificità territoriali:

- la dimensione urbana, che potrà esser valorizzata grazie allo sviluppo di strategie partecipative e integrate, per far fronte all'elevata concentrazione dei problemi economici, ambientali e sociali che colpiscono gli agglomerati urbani [mediante: la riabilitazione dell'ambiente fisico per il raggiungimento di migliori standards qualitativi, la riconversione di siti industriali in abbandono, la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio storico culturale, la prestazione di servizi alla popolazione che tengano conto dei cambiamenti nelle strutture demografiche e delle innovazioni tecnologiche];
- le zone rurali e le zone dipendenti dalla pesca, attraverso misure che garantiscano complementarità e coerenza con il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per la pesca (FEP) [mediante: l'accelerazione dell'impianto di reti e servizi di telecomunicazione nelle zone rurali, lo sviluppo del turismo e dei centri di interesse rurali];

¹⁰ Volendo quantizzare i tre assi prioritari sopra illustrati (Innovazione, Ambiente, Accessibilità), le risorse FESR che saranno assegnate alla Regione potranno essere così attribuite:

- Asse Innovazione: 60-65%
- Asse Accessibilità: 20-25%
- Asse Ambiente: 15-20%

- le zone che presentano svantaggi naturali, prestando particolare attenzione al superamento delle difficoltà specifiche di queste zone [mediante: la promozione e il miglioramento delle attività economiche connesse al patrimonio culturale, lo stimolo del settore turistico].

2.3. GLI OBIETTIVI PER L'OCCUPAZIONE E LA VALORIZZAZIONE DEL CAPITALE UMANO (FSE)

In relazione agli obiettivi del FSE per il periodo 2007-2013, la Regione dovrà, in sintonia con le priorità definite nella strategia europea dell'occupazione (SEO), valorizzare al massimo il proprio capitale umano, in modo da prevedere e anticipare i cambiamenti economici al fine di fornire risposte adeguate agli stessi, sostenendo altresì politiche finalizzate alla piena occupazione, al miglioramento della qualità e della produttività del lavoro e all'inserimento sociale. Tra i contenuti di tali politiche saranno opportunamente incluse, in continuità con quanto avviato nel ciclo di programmazione 2000-2006, le finalità di integrazione sociale, istruzione e formazione promosse dai Consigli di Lisbona e Göteborg, nonché quelle previste dagli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione relativi alla rinnovata strategia di Lisbona. Al fine di superare le disuguaglianze tra uomini e donne, saranno inoltre adottate strategie di integrazione di genere attraverso azioni mirate all'incremento della partecipazione delle donne nel lavoro.

Lo scarso livello di competenze posseduto dalle risorse umane rappresenta una delle principali criticità del nostro Paese, criticità che emerge in misura evidente dalle comparazioni internazionali (con i valori medi Ue, Stati Uniti, Giappone, etc.) tanto in termini di livello medio di scolarità della popolazione, che tramite gli indicatori che misurano il possesso di titoli di studio medio-alti da parte della forza-lavoro. Preoccupante il basso livello di capacità matematiche, scientifiche e nella lettura dimostrato dai quindicenni italiani, che nei più recenti test del PISA (Programme for International Students Assessment) si collocano dietro anche ai loro coetanei spagnoli. Gli interventi finalizzati alla qualificazione della forza lavoro rappresentano un obiettivo prioritario anche per l'Umbria, la quale, come si è visto, può vantare sotto tale aspetto una situazione migliore della media nazionale ma comunque sempre lontana dai riferimenti europei ed internazionali.

Con specifico riferimento alle azioni FSE le scelte che la Regione dovrà adottare potranno riguardare le seguenti priorità:

- A. Qualificazione del capitale umano, realizzato mediante la riforma e il potenziamento dell'istruzione e della formazione (in particolare di alto livello) e l'attività di raccordo tra mondo dell'istruzione, della ricerca, centri tecnologici e imprese;
- B. Adattabilità, verranno promossi gli investimenti delle imprese indirizzati verso la formazione dei lavoratori meno qualificati e più anziani, la diffusione delle competenze riguardanti la gestione e le tecnologie della comunicazione e dell'informazione, secondo la logica del *life long learning*. Si cercherà inoltre di intervenire, sulla predisposizione di specifici servizi di occupazione, formazione e sostegno per i lavoratori coinvolti in contesti aziendali e/o settoriali in ristrutturazione;
- C. Occupazione, le azioni saranno volte a favorire l'occupazione delle persone in cerca di lavoro, la prevenzione della disoccupazione, il prolungamento della vita lavorativa, la maggiore partecipazione al mercato del lavoro di donne e immigrati;
- D. Integrazione dei soggetti svantaggiati, le azioni saranno finalizzate all'integrazione sociale dei soggetti con difficoltà, contrastando la loro esclusione attraverso la promozione di percorsi di integrazione al lavoro e misure di accompagnamento e sostegno sociale. Per combattere la discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro, saranno inoltre intraprese iniziative di sensibilizzazione verso le comunità e le imprese locali;
- E. Partenariati e patti per promuovere le riforme nel settore dell'occupazione e dell'integrazione.

La situazione del mercato del lavoro regionale, sulla base dei dati Istat relativi al periodo 2000-2003, non appare rassicurante. In tale periodo si registra infatti un tasso di attività inferiore, non solo al valore medio delle regioni dell'Italia centrale, ma anche al valore medio nazionale, in relazione al quale non emergono rilevanti differenziazioni di genere. Il tasso di occupazione sembra scendere al di sotto del dato relativo alle aree dell'Italia centrale. Si registra inoltre una riduzione degli occupati "giovani" (15-19 e 20-24 anni) e un aumento degli occupati in età avanzata (55-64 anni).

Un dato positivo è rappresentato dal tasso di disoccupazione che risulta costantemente inferiore al dato dell'Italia centrale e nazionale. In Umbria, la disoccupazione sembra però colpire le persone con un più alto titolo di studio, in misura maggiore che nel resto d'Italia. Come rilevato nel RUICS 2004, *Il quadro di valutazione regionale della competitività e dell'innovazione in Umbria nel 2004*, il sistema regionale presenta, in

relazione alla problematica dell'occupabilità, delle potenzialità inespresse, legate all'elevata capacità regionale, superiore a quella media italiana, di creare risorse umane qualificate (popolazione in possesso di un titolo di istruzione post-secondaria, laureati nelle discipline tecnico scientifiche, popolazione che partecipa alla formazione permanente) alla quale non fa riscontro un'adeguata capacità dei sistemi produttivi di occupare tali risorse.

Alla luce di quanto sopra la Regione potrà perseguire gli obiettivi FSE mediante:

- il sostegno ad iniziative formative destinate agli occupati di gruppi di imprese nell'ambito di progetti di filiera e/o settore strategici per l'Umbria;
- l'individuazione di attività di intervento settoriali connesse a situazioni di crisi aziendale;
- il sostegno allo sviluppo attraverso il supporto all'innovazione delle imprese mediante la predisposizione di piani formativi;
- l'utilizzo dello strumento del bonus formativo collegato con piani aziendali settoriali o territoriali (ad esempio progetti integrati d'area, di filiera e/o settore);
- la formazione degli imprenditori e dei dirigenti di impresa.

Il FSE, insistendo particolarmente sulla formazione e la qualificazione delle risorse umane, dovrà essere quindi lo strumento di supporto alla qualificazione del "capitale umano" in generale ed in special modo per promuovere l'innovazione. Questo rende quanto mai necessario un coordinamento tra gli interventi nel settore dell'innovazione finanziati con il FESR e quelli nella creazione del "capitale umano" finanziati con il FSE.

2.4. GLI OBIETTIVI E LE PRIORITÀ PER LA COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA

In relazione all'obiettivo della cooperazione territoriale europea, la Regione Umbria, avendo riguardo alle priorità comunitarie connesse alle agende di Lisbona e Göteborg, potrà proseguire sulla via dell'esperienza maturata con la partecipazione all'attuale Programma di iniziativa comunitaria INTERREG, coordinando ed integrando la cooperazione territoriale europea nella più generale politica di relazioni internazionali della Regione.

A tal fine è opportuno ricordare che tre sono i programmi INTERREG che vedono attualmente coinvolta la Regione, e precisamente

- INTERREG III B MEDOCC (Mediterraneo occidentale) che mira a rafforzare la coesione delle regioni dell'Europa del sud;
- INTERREG III B CADSES (Central Adriatic Danubian South Eastern European Space) che mira a promuovere una maggiore integrazione territoriale ed economica e uno sviluppo più armonioso ed equilibrato delle aree dell'Europa sud-orientale, centrale, adriatica e danubiana;
- INTERREG III C SUD che promuove il miglioramento strutturale dell'efficacia degli strumenti e delle politiche di sviluppo regionale mediante lo scambio, su larga scala, delle informazioni e la condivisione delle esperienze.

La cooperazione territoriale è pertanto parte integrante dell'attuale strategia di sviluppo della Regione. Nel futuro ciclo di programmazione, essa verrà mantenuta e rafforzata, quale elemento del processo di sviluppo e implementazione di strategie partecipative e integrate finalizzate a contrastare i problemi ambientali, economici e sociali presenti nella realtà regionale umbra.

Gli Stati membri sono invitati a valutare l'utilità e l'efficacia delle 13 zone di cooperazione transnazionale esistenti (definite nell'ambito di INTERREG III B) alla luce dell'allargamento, con l'obiettivo di individuare, d'intesa con la Commissione, una serie di zone di cooperazione coerenti in cui esistano interessi comuni e opportunità da sviluppare.

La Commissione propone inoltre che le regioni prevedano nei loro programmi una serie di azioni finalizzate allo scambio, alla cooperazione e alla creazione di reti con regioni di altri Stati membri (cooperazione interregionale).

La prosecuzione delle esperienze passate permetterà alla Regione di rafforzare la cooperazione transnazionale attraverso lo sviluppo di azioni strutturanti per il territorio legate alle priorità della Comunità e il finanziamento di reti ed azioni che favoriscano uno sviluppo integrato sulla base di priorità strategiche quali:

- la ricerca e sviluppo, mediante la creazione di reti scientifiche e tecnologiche;
- l'ambiente e la prevenzione dei rischi, in particolare quelli legati ai terremoti;

- l'accessibilità, che dovrà essere rafforzata mediante un migliore accesso locale e regionale alle reti e piattaforme nazionali e transnazionali, una maggiore intercomunicazione tra i sistemi nazionali e regionali, la promozione di tecnologie avanzate per la comunicazione e l'informazione;
- il governo del territorio e gli strumenti correlati;
- la gestione integrata delle risorse idriche che presentano dimensione transnazionale.
- la dimensione urbana, mediante azioni che comportino opere di rinnovamento urbano, anche in un'ottica di valorizzazione del patrimonio culturale, per far fronte a problemi economici, ambientali, e sociali che colpiscono gli agglomerati urbani.

PRIORITÀ DI INTERVENTO

3.1. GENERALITÀ

3.1.1 Criteri per la determinazione delle priorità di intervento

Sia gli orientamenti della programmazione economica regionale (Patto per lo sviluppo dell'Umbria e Dichiarazioni programmatiche), che gli indirizzi comunitari in materia di coesione economica e sociale (Proposte di Regolamenti, Orientamenti della Commissione, vari *negotiating box* del Consiglio) convergono nell'indicare la necessità di concentrare le risorse finanziarie disponibili, su un numero limitato di obiettivi considerati a "priorità strategica".

Al diminuire delle risorse – confermato nel recente accordo sulle prospettive finanziarie della UE – appare, d'altra parte, necessario potenziare una strategia "offensiva", tesa alla graduale costruzione di un'alternativa per il futuro, nell'ambito dell'attuale modello di specializzazione produttiva, a fronte di una strategia "difensiva", incentrata sul sostegno dell'esistente (settori tradizionali e processi di produzione in uso) che si presenta d'altra parte indispensabile, ma che dovrà anch'essa esser orientato al rafforzamento dei vantaggi competitivi. Si può affermare che il dosaggio tra le due strategie costituisca il vero problema della futura fase di programmazione comunitaria, nazionale e regionale, dosaggio che si modulerà in misura diversa a seconda delle risorse specificatamente disponibili per l'Umbria (vedi al riguardo le ipotesi di scenari programmatici di cui al par 1.3).

Sulla base delle considerazioni sviluppate, è possibile ipotizzare alcuni criteri generali per la determinazione delle priorità d'intervento:

- i) in primo luogo, **si dovrà evitare** la "spalmatura" delle risorse sul territorio realizzando livelli di concentrazione coerenti con le esigenze di sviluppo del territorio. In questo modo sarà più facile disporre della massa critica di risorse necessaria per le tipologie di intervento considerate strategiche.

Più che attraverso una ripartizione bilanciata delle risorse sul territorio, gli obiettivi della programmazione, dovranno essere perseguiti privilegiando tipologie di

intervento “a rete”, idonee a consentire un andamento “ramificato” degli effetti delle politiche, coerente con la distribuzione territoriale dei fattori produttivi.

Nell’allocazione delle risorse potranno essere considerate – in conformità a quanto previsto dalla Proposta di Regolamento FESR – delle riserve a favore di particolari ambiti territoriali, come le concentrazioni urbane, le zone rurali, le zone con svantaggi naturali;

- ii) in secondo luogo, dovrà esser premiata la coerenza delle tipologie progettuali con gli obiettivi perseguiti, anche stimolando la necessaria competitività tra i soggetti, sia pubblici che privati, potenzialmente interessati; in questo modo la qualità delle proposte potrà avere la meglio sulla rappresentatività istituzionale o territoriale delle stesse;
- iii) in terzo luogo, dovrà esser considerato con la massima attenzione tutto ciò che – nel medio-lungo periodo – appare in grado di modificare a favore della competitività, le convenienze e i comportamenti delle imprese. Ciò induce a privilegiare in primo luogo le politiche per l’innovazione – riflettendo su approcci “orizzontali” che non escludano un **sostegno specifico** alle realtà produttive più innovative e dinamiche – in quanto mirate alla creazione o al potenziamento di reti, alla costituzione di “nuove” imprese, alla cooperazione tra differenti soggetti (imprese, centri di ricerca, università, etc.) all’innalzamento del livello qualitativo dell’innovazione e della ricerca. Lo stesso approccio dovrebbe guidare le scelte in materia di Accessibilità e Ambiente. Per quanto riguarda la prima, le politiche dovrebbero mirare agli aspetti immateriali (accesso rapido ai servizi telematici, *e-government*, etc.), mentre in materia ambientale le scelte prioritarie dovrebbero essere indirizzate a ridurre le diseconomie delle imprese (smaltimento rifiuti speciali, produzione di energie alternative, etc.) ed a potenziare la capacità regionale di attrarre investimenti dall’estero, migliorando il quadro di vita urbano ed extra urbano;
- iv) in quarto luogo, dovranno essere privilegiate le tipologie progettuali finalizzate ad incrementare l’efficienza dei servizi alle imprese erogati dalla Pubblica Amministrazione ai differenti livelli. Questo tipo di azioni è infatti caratterizzato da una logica trasversale rispetto agli Assi prioritari dell’Innovazione, dell’Accessibilità e dell’Ambiente. Anche in questo caso, si tratta potenzialmente di eventi caratterizzati da effetti reticolari, se progettati per innalzare la qualità delle strutture pubbliche sull’intero territorio, aumentando così l’attrattività e la competitività globale.

A titolo orientativo vengono, di seguito indicati **alcuni principi** ritenuti funzionali al conseguimento di un'elevata efficienza nell'utilizzo delle risorse a disposizione, si tratta in particolare dei principi:

- del **partenariato**, che già informa di se tutte le attività programmatiche sviluppate nel contesto regionale. La conferma di un partenariato pro attivo consente di coinvolgere i soggetti istituzionali, le autonomie locali, le forze economiche e sociali in un processo di condivisione delle scelte e degli impegni, consentendo loro di formulare e presentare al tavolo della discussione, proposte e iniziative direttamente discendenti dal territorio. La ridotta dimensione delle risorse a disposizione in relazione al futuro ciclo di programmazione, impone ai *partnesr* la necessità di adottare scelte programmatiche che siano quanto mai oculate e responsabili e soprattutto fortemente indirizzate allo sviluppo della competitività regionale;
- della **concentrazione**, di natura tematica - in relazione a priorità che possano influire positivamente sui livelli di competitività del territorio e del sistema produttivo regionale - e se necessario anche territoriale, privilegiando aree caratterizzate da particolari problematiche. In presenza di risorse limitate si pone infatti la necessità di individuare tematismi, intervenendo sui quali si può incidere con maggior forza sul raggiungimento dell'obiettivo prefissato e, talvolta anche, ambiti territoriali, più bisognosi di interventi finalizzati a ridurre i divari di sviluppo;
- dell'**integrazione** delle risorse provenienti da diverse fonti finanziarie (FESR, FSE, FEARS, FAS, etc.), nonché dei settori e dei territori - mediante la progettazione integrata e di filiera - al fine di perseguire in maniera sinergica gli obiettivi di sviluppo individuati, e realizzare gli stessi nel modo più efficiente ed efficace possibile;
- della **valutazione** (in particolare in termini di effetti sulla realtà di riferimento) e del **monitoraggio** dell'azione programmata, da realizzarsi mediante sistemi di sorveglianza e controllo che permettano di evidenziare, nelle diverse fasi di programmazione ed implementazione delle attività, la validità delle scelte e il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati, permettendo al tempo stesso di intervenire tempestivamente al fine di correggere eventuali inefficienze.

3.1.2. Interconnessione tra gli interventi cofinanziati con il FESR e con il FSE

Si assiste nel nostro Paese ed anche, se pur in termini un po' diversi, nella nostra regione, al riprodursi di una sorta di circolo vizioso per cui la struttura settoriale e dimensionale del nostro sistema produttivo deprime la domanda di lavoro qualificato disincentivando gli investimenti in capitale umano così che, a sua volta, la bassa offerta di manodopera qualificata alimenta un modello di specializzazione per alcuni aspetti "obsoleto". Si rende quindi necessaria una **doppia azione** sulla domanda, con politiche anche "mirate" (promozione di network di eccellenza) di sostegno all'innovazione, alla formazione ed all'internazionalizzazione delle Pmi, e contemporaneamente sull'offerta di capitale umano, attraverso maggiori investimenti nell'istruzione (in particolare quella avanzata) e nella ricerca.

Se dunque un corretto approccio di *policy* non può che agire contemporaneamente sia sul versante della domanda (creando le opportune convenienze per le imprese ad investire programmi di ricerca e sviluppo) e dell'offerta (accrescendo il livello di competenze della forza lavoro), risulta evidente – come già esposto al par 2.3. – che i due fondi comunitari (FESR e FSE) ed i relativi programmi operativi, operino in sinergia – pur con le rispettive "specializzazioni" – verso il raggiungimento del comune obiettivo del perseguimento della strategia di Lisbona e conseguentemente del rafforzamento della competitività del sistema regionale.

In pratica l'obiettivo – di per sé strategico e di valenza generale – per il rafforzamento del fattore umano, perseguito attraverso il FSE, dovrà innestarsi negli obiettivi di innovazione e competitività da conseguire attraverso l'utilizzo delle risorse FESR.

In questa logica, l'innovazione diviene il motore propulsore di una nuova strategia di sviluppo: l'innovazione diventa da un lato lo strumento per valorizzare le risorse umane qualificate presenti nella regione, che non sempre trovano adeguati sbocchi occupazionali, e dall'altro il mezzo per imporre cambiamenti positivi sul sistema produttivo, portandolo ad assorbire il "capitale umano per l'innovazione" presente sul mercato.

Gli interventi sulla formazione del capitale umano devono sostenere l'innovazione "a tutto campo", e in risposta il sistema produttivo deve esser capace di assorbire e valorizzare le risorse umane create, rendendo la regione più dinamica e competitiva.

A tal fine è necessario favorire i collegamenti tra l'eccellenza formativa, l'eccellenza nella ricerca e il sistema produttivo mediante l'integrazione tra università, enti di

formazione da un lato e imprese e operatori economici in genere, dall'altro. I settori strategici dell'economia umbra dovranno quindi trovare corrispondenza in percorsi formativi, anche di eccellenza, finalizzati alla creazione di figure professionali di livello da impiegare nel mercato del lavoro umbro.

Sempre nell'ottica di un processo di programmazione unitaria, le stesse risorse comunitarie derivanti dal FEASR dovranno trovare un puntuale riscontro nel PSR con le politiche finalizzate alla competitività e occupazione.

3.2 LE PRIORITÀ DI INTERVENTO IN TERMINI DI MISURE DA ATTIVARE A LIVELLO GENERALE

L'obiettivo generale di consolidare il "sistema Umbria" mediante una crescita qualitativa del sistema economico, sociale e civile della regione, sarà realizzato con la messa in opera delle sottoesposte priorità strategiche, da attuarsi con gli strumenti della programmazione comunitaria, nazionale e regionale. Dette priorità sono state indirizzate sulla base alle analisi svolte sul contesto regionale su cui si andrà ad agire, nonché sul posizionamento della regione in relazione a specifiche aree tematiche (innovazione, ambiente, accessibilità), in conformità con gli Orientamenti definiti a livello comunitario¹¹.

Innovazione ed economia della conoscenza

- rafforzamento della capacità regionali in ricerca e sviluppo tecnologico e avvio delle attività di distretto tecnologico (FESR, FAS e risorse statali e regionali)
- stimolo all'innovazione nelle PMI (FESR)
- promozione dell'imprenditorialità (FESR)
- diffusione della società della conoscenza all'interno della P.A., delle famiglie, delle scuole e delle università, dei centri di formazione e di eccellenza (FESR e FSE)
- migliorare l'accesso ai finanziamenti (in particolare capitale di rischio) per le attività di RST e di *start-up* di imprese in particolare quelle innovative (FESR, FEI, BEI)

¹¹ "Comunicazione della Commissione - Politica di coesione a sostegno della crescita e l'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013" - COM (2005) 299, Bruxelles 5 luglio 2005; "Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008)", COM 82005) 141 del 12 aprile 2005.

Ambiente e prevenzione dei rischi

- incentivazione di imprese a finalità ambientale (FESR)
- incentivazione degli investimenti per la riabilitazione degli spazi e terreni contaminati (FESR)
- promozione dello sviluppo di infrastrutture connesse alla biodiversità e alla rete Natura 2000 che contribuiscano allo sviluppo economico sostenibile e alla diversificazione delle aree rurali (FESR)
- promozione dell'efficienza energetica e riduzione dell'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali (FESR)
- elaborazione di piani e misure volti a prevenire e gestire i rischi naturali (FESR)
- riduzione della quantità di rifiuti prodotti, raccolta differenziata degli stessi, realizzazione di infrastrutture per il trattamento dei rifiuti e adozione di misure per il loro smaltimento (FESR, FAS e risorse regionali)
- tutela e regolazione delle risorse idriche (FAS e risorse regionali)
- protezione e valorizzazione a fini turistici delle risorse naturali e paesaggistiche (FAS e risorse regionali)
- diffusione e potenziamento dei sistemi di trasporto a basso impatto ambientale (FAS, FESR e risorse regionali)

Accessibilità, al di fuori dei grandi centri urbani, ai servizi di trasporto e telecomunicazione di interesse economico generale

- potenziamento delle reti secondarie (FESR e FAS)
- promozione dell'accesso alle TIC e della loro efficiente utilizzazione da parte del PMI (FESR)
- rafforzamento delle infrastrutture telematiche (FESR e FAS)

Creazione di nuovi e migliori posti di lavoro

- rafforzamento e qualificazione del capitale umano, alta formazione, formazione per la ricerca (FSE)
- adattabilità (FSE)
- occupazione (FSE)
- integrazione dei soggetti svantaggiati (FSE)

Potenziamento del sistema produttivo

- rafforzamento della competitività del sistema delle imprese (risorse regionali)
- sostegno alla crescita dimensionale e all'integrazione tra imprese (risorse regionali e FESR)

Valorizzazione della risorsa Umbria e promozione dello sviluppo locale

- promozione della qualità in ogni ambito del turismo (FAS e risorse regionali)
- promozione dell'innovazione in ogni componente delle attività turistiche (FAS, FSE e risorse regionali)
- valorizzazione del patrimonio culturale (FAS, FSE e risorse regionali)
- sostegno allo sviluppo rurale (FEASR e risorse regionali)
- valorizzazione della rete dei grandi eventi (FAS, FSE e risorse regionali)
- promozione di una crescita economica sostenibile delle attività agricole e agroalimentari (FEARS e risorse regionali)

Welfare locale promozionale e inclusivo

- sostegno al rapporto tra capitale sociale e sviluppo locale (risorse regionali)
- promozione della cittadinanza attiva e della coesione sociale (FSE e risorse regionali)
- potenziamento delle politiche per la famiglia (FSE e risorse regionali)

Miglioramento dei processi di governance

- riforma della P.A. regionale e locale, razionalizzazione dei costi, miglioramento dell'efficienza dei servizi (risorse regionali)
- riordino e semplificazione della legislazione di settore (risorse regionali)
- riforma del sistema organizzativo regionale (risorse regionali)
- sviluppo interno delle professionalità necessarie all'attuazione della riforma (FSE)
- sostegno al processo di cambiamento e di modernizzazione dell'ente Regione (FSE)

- miglioramento delle capacità istituzionali in materia di elaborazione e applicazione delle politiche, diffusione della cultura della valutazione e della cultura della trasparenza (FSE e risorse regionali)

Politiche per il territorio e le aree urbane

- governo del territorio e politica degli insediamenti (FAS e risorse regionali)
- politica integrata di riqualificazione e di sviluppo delle aree urbane e dei centri storici (FAS e risorse regionali)
- lavori pubblici di interesse regionale (risorse regionali).
- recupero e valorizzazione patrimonio storico-culturale.

4. INTEGRAZIONE FINANZIARIA E PROGRAMMATICA

4.1. INTEGRAZIONE E SINERGIE IN GENERALE

Il futuro periodo di programmazione (2007-2013) sarà caratterizzato da una contrazione delle risorse a disposizione per l'implementazione dei programmi di sviluppo; ciò certamente per le regioni del centro-nord a causa della sensibile riduzione delle risorse comunitarie destinate alla politica di coesione per l'obiettivo "competitività regionale ed occupazione".

Si impone pertanto, al fine di conseguire gli obiettivi prefissati, la necessità di definire procedure tese all'utilizzo ottimale delle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea, dallo Stato centrale e dalla finanza regionale. Tali procedure passano sicuramente attraverso l'integrazione programmatica, da realizzarsi mediante l'individuazione di obiettivi di sviluppo comuni e l'armonizzazione di quelli a questi collegabili mediante la sinergica messa in opera dei programmi di sviluppo comunitari, nazionali e regionali; nonché attraverso l'integrazione finanziaria, attuata tramite il coordinamento delle risorse di fonte comunitaria (FERS, FSE, FEASR) nazionale (FAS, L. 183/87) e regionale.

Il Governo nazionale ha già provveduto a porre le basi per la realizzazione della necessaria integrazione programmatica e finanziaria mediante l'adozione dell'*Intesa sulla nota tecnica relativa alla definizione del Quadro Strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013*, recante in allegato le *Linee guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013*. Tale documento prevede infatti la definizione di uno strumento programmatico nazionale, il Quadro

strategico nazionale (QSN) appunto, che determina gli impegni di politica regionale, nazionale e comunitaria per il futuro settennio, e individua, quali strumenti di attuazione della stessa, le Intese istituzionali di programma e gli Accordi di programma quadro (APQ) mediante i quali si realizza la collaborazione Stato-Regioni.

Il QSN, e il DSR che in esso confluirà, si configura pertanto come il momento di convergenza programmatica tra la politica comunitaria, nazionale e regionale.

Per un efficace conseguimento degli obiettivi di sviluppo definiti, in una situazione di ridimensionamento delle risorse, un'ulteriore via da praticare - oltre a quelle della integrazione programmatica e finanziaria - è sicuramente quella del ricorso al Partenariato pubblico privato (PPP), da attuarsi mediante il coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione e gestione degli interventi di sviluppo.

La mancata applicazione di tale strumento nell'implementazione di programmi comunitari e degli APQ, sperimentata in questo periodo di programmazione (2000-2006), deve indurre a definire un'intensa attività di organizzazione e di formazione da parte delle strutture regionali per individuare concrete possibilità di finanziamento (totale e/o parziale) dei privati nella realizzazione di interventi pubblici.

La Regione a tale scopo intende verificare per ciascun investimento la possibilità di coinvolgere operatori e risorse private nella realizzazione di iniziative pubbliche economicamente gestibili. Vanno, inoltre, previste iniziative di formazione, per le strutture della Regione e degli Enti Locali in tema di "finanza di progetto", al fine di fornire ai responsabili dell'attuazione della spesa pubblica la strumentazione e il *know-how* richiesto per la corretta applicazione di forme di finanziamento innovative degli investimenti pubblici.

Quanto sopra delineato - integrazione delle fonti finanziarie e coinvolgimento dei privati nel finanziamento degli investimenti programmati - dovrà esser necessariamente puntualizzato in sede di costruzione dei Piani finanziari dei programmi comunitari e di quelli finanziati con risorse FAS per il periodo di programmazione 2007-2013; in tali piani si dovranno infatti definire:

- la disponibilità di risorse rinvenienti da fonti finanziarie comunitarie (fondi strutturali per il finanziamento della politica di coesione; fondo per il finanziamento della politica agricola comune, altri fondi comunitarie e possibili prestiti della BEI), nazionali (Legge 183/87 per il cofinanziamento di programmi comunitari, FAS,

Leggi di settore, fondo globale per gli incentivi, etc.) e regionali (Bilancio regionale).

Allo stato attuale tuttavia, in presenza di un quadro finanziario comunitario ancora incerto e di conseguenza di quello nazionale ancora da costruire, appare difficile determinare, sia pure con le dovute approssimazioni, un dimensionamento plausibile anche delle risorse che la Regione potrà destinare alle politiche per lo sviluppo nel periodo 2007-2013, in coerenza con gli obiettivi della politica di coesione (obiettivo competitività regionale e occupazione e obiettivo cooperazione territoriale) e con le finalità del Patto per lo sviluppo dell'Umbria.

- la quantificazione dei fabbisogni di risorse per le priorità sulle quali intervenire nel prossimo periodo di programmazione in attuazione del quadro degli obiettivi del Patto per lo sviluppo dell'Umbria e della politica di coesione in rispondenza alla strategia di Lisbona e Göteborg;
- la individuazione degli interventi di natura pubblica da realizzare e gestire attraverso il coinvolgimento degli operatori e delle risorse finanziarie dei privati;
- le priorità di intervento e far corrispondere a ciascuna priorità le fonti finanziarie più idonee (comprese le risorse private) da prevedere per la loro realizzazione.

4.2. COERENZA TRA LA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI COMUNITARI, LE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE E PESCA E LE RISORSE NAZIONALI DERIVANTI DAL SISTEMA "INTESE-APQ"

La riduzione delle risorse da destinare ai programmi di sviluppo regionale per il periodo 2007-2013 impone necessariamente un utilizzo ottimizzato delle stesse, nonché la giustapposizione delle forme di finanziamento nella realizzazione degli obiettivi prefissati. Si pone pertanto la necessità di definire un sinergico quadro programmatico e finanziario al fine di indirizzare azioni e risorse verso gli obiettivi di sviluppo definiti a livello regionale, nazionale e comunitario.

A tal fine è indispensabile individuare le aree tematiche, ed eventualmente territoriali, in cui l'intervento nazionale, da attuarsi mediante lo strumento delle "Intese istituzionali di programma-Accordo di programma quadro (APQ)", deve intervenire a supporto degli obiettivi di sviluppo regionali in affiancamento a quelli da realizzarsi mediante il cofinanziamento comunitario.

Le intese istituzionali di programma costituiscono, infatti, lo strumento attraverso il quale, il Governo e la Giunta regionale, definiscono obiettivi e ambiti settoriali e territoriali d'intervento, in relazione ai quali è necessaria una loro azione congiunta da svilupparsi in un arco di tempo pluriennale.

Come già detto, l'intervento dei fondi comunitari si concentrerà sulle priorità tematiche dell'innovazione, dell'accessibilità, della sostenibilità ambientale e dell'occupazione, nonché sulle priorità territoriali della dimensione urbana, delle zone rurali e quelle dipendenti dalla pesca e delle zone che presentano svantaggi naturali.

La collaborazione Stato-Regioni, da svilupparsi attraverso le Intese-APQ, dovrà pertanto riguardare aree tematiche e territoriali a queste complementari, garantendo così alla Regione di realizzare i propri obiettivi di sviluppo. Tra le aree tematiche, in cui dovranno svilupparsi le intese Stato-Regioni e i relativi APQ, rientrano sicuramente quelle dei beni e delle attività culturali, dei beni ambientali, delle acque, delle infrastrutture di trasporto, del turismo, dello sviluppo locale, della riqualificazione urbana.

5. GOVERNANCE E PARTENARIATO

5.1. GENERALITÀ

Nell'attuale periodo di programmazione particolare attenzione è stata riservata all'assunzione degli impegni comuni e alla definizione delle proposte operative da parte di Stato centrale, Regioni ed Enti locali al fine di realizzare un efficace governo delle scelte da programmare e per l'utilizzo ottimale delle risorse finanziarie disponibili. Nell'ambito degli orientamenti comunitari assunti a Lisbona appaiono infatti prioritari quelli volti a:

- assicurare mercati aperti e competitivi all'interno ed all'esterno dell'Europa. E cioè trasparenza nelle attività della pubblica amministrazione, garanzia del rispetto del principio di competitività in tutti i settori dell'economia e nella gestione delle risorse pubbliche (rimuovere le barriere alle imprese, garantire competizione, incoraggiare la libera iniziativa imprenditoriale etc.);
- migliorare la regolazione europea e nazionale: ciò con riferimento in particolare all'attuazione delle riforme istituzionali e alla diffusione delle innovazioni organizzative e funzionali nella Pubblica Amministrazione.

La coniugazione delle scelte strategiche sopra indicate comporta che, nel prossimo periodo di programmazione, la Regione Umbria riconosca un ruolo basilare al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- elevare la qualità e la produttività della Pubblica Amministrazione (Regione, Enti collegati ed Enti locali). Ciò in termini di efficienza nell'erogazione dei servizi, di trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche e di promozione di forme organizzative economicamente più efficienti nella gestione dei servizi collettivi (imprese e famiglie);
- elevare la capacità delle strutture regionali e degli enti locali nei processi di programmazione e di integrazione delle risorse finanziarie rinvenienti da fonti diverse (comunitarie, nazionali e regionali);
- razionalizzare e sistematizzare i processi di partenariato già sperimentati attraverso la cornice generale del Patto per lo sviluppo dell'Umbria, oltre alla programmazione

negoziata e la programmazione comunitaria, migliorando al contempo la tempistica della concertazione;

- realizzare processi di programmazione e di implementazione/sorveglianza caratteristici della utilizzazione delle risorse comunitarie e del FAS, anche per la gestione delle politiche ordinarie nazionali e regionali finalizzate allo sviluppo. Si tratta di un corollario dell'obiettivo dell'integrazione finanziaria da realizzare per perseguire obiettivi comuni di crescita;
- realizzare ed implementare forme di partenariato pubblico privato nel finanziamento di interventi pubblici;
- integrare ed estendere il lavoro di informatizzazione delle procedure gestionali, unificare i sistemi di monitoraggio e qualificare il sistema di controllo estendendo le procedure sperimentate per il controllo di II livello dei programmi comunitari;
- estendere ed applicare lo strumento della premialità, in atto nei programmi comunitari e nell'utilizzo delle risorse FAS, alle altre risorse nazionali e regionali;
- sviluppare e migliorare il processo di valutazione (ex ante, in itinere ed ex post) della spesa pubblica per migliorare il processo decisionale e garantire una valutazione degli impatti e degli effetti determinati dalle azioni realizzate, potenziando conseguentemente le strutture regionali deputate a tale funzione;
- valorizzare, nei processi di allocazione delle risorse, i principi dell'integrazione e della concentrazione già sperimentati nell'attuale periodo di programmazione, estendendo la loro applicazione a tutte le disponibilità regionali;
- sviluppare attività ed iniziative formative in grado di qualificare e aggiornare le strutture tecnico amministrative regionali e quelle degli enti locali per garantire processi di diffusione del *know how*, in particolare in tema di *capacity building* e di programmazione dello sviluppo.

Come evidenziato nell'analisi di contesto, la spesa connessa allo sviluppo della P.A. è fortemente cresciuta dal 1999 al 2002, si rende ora necessario canalizzare la stessa verso le sopraindicate finalità al fine di accrescere l'efficienza del settore della P.A.

5.2. IL PARTENARIATO

La Regione Umbria ha fatto del partenariato istituzionale, e con le parti economiche e sociali, uno dei principi cardine alla base dell'adozione e dell'implementazione delle scelte di sviluppo. Il partenariato trova infatti attuazione in ambito regionale nel metodo di concertazione definito nel già richiamato Patto per lo Sviluppo dell'Umbria.

Il Patto, sottoscritto nel giugno 2002, attraversa attualmente una fase di rilettura al fine di apportare tutti quegli aggiornamenti e migliorie che lo rendano sempre attuale e più efficace e "snello".

Unitamente al Patto è stato sottoscritto il "Protocollo sulla concertazione" - inteso come modello avanzato di condivisione e partenariato - finalizzato a pervenire, mediante un percorso di confronto negoziale su temi di rilievo politico generale, a scelte che siano il più possibile condivise, concertate e partecipate. Esso definisce i rapporti tra i soggetti aderenti e le modalità di funzionamento dei successivi percorsi di negoziazione, verifica, attuazione e programmazione degli interventi.

Sono organi del Patto:

- il Tavolo generale del Patto per lo sviluppo, l'innovazione e la coesione economica e sociale, responsabile dell'attuazione del Patto, al quale partecipano tutte le parti contraenti dello stesso;
- i Tavoli tematici e territoriali, sede di confronto e approfondimento di specifici temi e/o progetti di sviluppo locale che operano come strumenti del Tavolo generale e mediante il lavoro dei quali si dà attuazione al Patto stesso.

I Tavoli tematici corrispondono nel numero e nei contenuti alle sei azioni strategiche in cui si articola il Patto (Potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività; Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria; Riquilificazione e sostenibilità del sistema di *welfare*, Tutela del diritto alla salute e promozione dei diritti di cittadinanza; Politiche attive del lavoro; Sviluppo del sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca; Riforma della P.A.), mentre i Tavoli territoriali rappresentano il luogo di discussione e concertazione relativo alle cinque Aree territoriali di programmazione in cui è stata suddivisa la Regione (Area Nord-Est, area Trasimonto-Orvietano, Area maggiormente colpita dal terremoto, Area centrale della regione, Area Terni-Narni-Amelia).

Il controllo complessivo sulle attività, il rispetto degli impegni, nonché le analisi e gli elementi di conoscenza per valutare risultati e percorsi attuativi, vengono assicurati dal Comitato di indirizzo e sorveglianza, supportato dalla Segreteria tecnica del Patto.

Al fine di orientare il lavoro dei Tavoli tematici e di definire dei criteri ordinatori di natura politico-programmatica si è provveduto a predisporre per ogni singolo tavolo un apposito documento che funga da base di discussione per l'elaborazione delle politiche; tali piattaforme programmatiche, discusse ed approvate in sede di Tavolo generale, si sono evolute in Protocolli d'intesa divenuti poi veri e propri quadri programmatici.

Le procedure e la struttura organico-istituzionale su descritte, rivelano il valore fondamentale che il governo della Regione ha voluto attribuire al Patto, inteso come metodo di programmazione permanente, che mediante la consultazione e il confronto permette di condividere, con le varie componenti della società regionale, le scelte di governo, nella volontà di massimizzare l'efficacia degli interventi e creare le condizioni affinché sistema istituzionale, sistemi territoriali e sistemi delle imprese si fondino in un unico Sistema-Regione accrescendo la competitività dell'Umbria.

5.3. IL GOVERNO DELLE POLITICHE DI COESIONE

La definizione e l'esecuzione di programmi complessi di sviluppo comporta necessariamente il coinvolgimento delle strutture regionali a vario titolo interessate e, in particolare, delle Direzioni regionali competenti nelle materie direttamente interessate dai programmi di sviluppo. Al fine di garantire efficienza, efficacia ed economicità alle azioni della Regione, la legislazione regionale ha definito la disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni (L.R. 28 febbraio 2000, n. 13).

Ai sensi di detta disciplina, le strutture regionali indicate dalla legge (Strutture di coordinamento della programmazione, Direzione prevalente e altre Direzioni designate dalla Giunta) definiscono uno schema generale di orientamenti di programma che viene presentato alla Giunta regionale ai fini dell'adozione e della successiva trasmissione al Tavolo della concertazione economico e sociale e alle Conferenze partecipative, attraverso cui si attua il partenariato economico sociale ed istituzionale. Lo schema generale di orientamenti di programma e i relativi pareri scaturiti dalla concertazione vengono trasmessi al Consiglio regionale al fine dell'approvazione, in coerenza con il Piano regionale di sviluppo, di una risoluzione in cui vengono delineati gli indirizzi fondamentali e le priorità.

La gestione di programmi complessi presuppone inoltre l'identificazione di idonee strutture deputate allo svolgimento delle diverse attività mediante le quali si sviluppa il ciclo di vita dei programmi stessi, nonché la definizione delle rispettive funzioni.

A tal fine l'amministrazione regionale, nell'ambito del processo di programmazione ed implementazione dei Programmi comunitari cofinanziati dai Fondi strutturali della politica di coesione nel rispetto della regolamentazione comunitaria e di quanto previsto dalla citata L.R. 13/2000, dovrà individuare, per ciascun programma operativo:

- un'Autorità di gestione responsabile della efficace, efficiente e corretta gestione e attuazione del programma;
- un'Autorità di certificazione incaricata di certificare le dichiarazioni di spesa e le domande di pagamento prima dell'invio alla Commissione e di trasmettere a quest'ultima, le dichiarazioni certificate delle spese e le domande di pagamento;
- un'Autorità di audit, o di controllo di II livello, che accerti il corretto funzionamento del sistema di gestione di controllo;
- un organismo abilitato a ricevere i pagamenti effettuati dalla Commissione;
- uno o più organismi responsabili dell'esecuzione dei pagamenti ai beneficiari finali.

Dovrà inoltre essere garantita:

- una netta separazione delle funzioni delle Autorità di gestione, di certificazione e di audit;
- un efficace dispositivo di audit interno;
- lo svolgimento di controlli nel corso della gestione del programma (controlli di I livello), ad opera di tutti i soggetti in questa impegnati;
- sistemi di contabilità, sorveglianza e informativa finanziaria, affidabili ed informatizzati;
- l'adozione di manuali di procedure relativi alle funzioni da svolgere;
- sistemi e procedure per garantire una pista di controllo soddisfacente;

- procedure di informazione e sorveglianza per le irregolarità e il recupero degli importi indebitamente versati.

Le procedure e le strutture sopra descritte, sebbene specificamente previste in relazione ai programmi della politica di coesione comunitaria, potranno essere adeguatamente adattate per esplicare le proprie funzioni anche in relazione agli interventi della politica di coesione nazionale e a quelli di esclusivo interesse regionale garantendo: metodicità nello svolgimento delle relative operazioni, trasparenza nella gestione delle risorse, efficacia ed efficienza nella realizzazione degli interventi.

ALLEGATO

A. *Programmazione comunitaria per la politica di coesione*

Gli atti della programmazione comunitaria 2000-2006 della Regione Umbria sono:

- il Docup Ob.2 (cofinanziato dal FESR) finalizzato ad “accelerare la crescita, l’occupazione, la riconversione e l’innovazione produttiva dei territori dell’Umbria ammessi all’Obiettivo 2, promuovendone la saldatura e l’integrazione con le aree maggiormente dinamiche della regione e completando la riconversione delle aree in regime di sostegno transitorio” attraverso il rafforzamento del contesto strutturale, economico e sociale, l’ampliamento e l’innovazione della base produttiva, la valorizzazione delle risorse territoriali, in particolare il patrimonio naturale e ambientale;
- il PRAI (Programma Regionale Azioni Innovative cofinanziato dal FESR) che attraverso il progetto regionale denominato “Umbria@in.action” mira a individuare pratiche e metodi innovativi per accelerare l’introduzione della società dell’informazione nel sistema regionale;
 - INTERREG (cofinanziato dal FESR) dedicato alla cooperazione transnazionale tra le regioni europee per attività inerenti il trasferimento di informazioni e modelli innovativi agli enti che promuovono l’innovazione ed il trasferimento tecnologico o il miglioramento dell’accessibilità delle città (città più funzionali e accoglienti per tutti),
 - il PSR (Piano di Sviluppo Rurale cofinanziato dal FEOGA sezione garanzia) i cui interventi mirano al miglioramento della competitività dei sistemi produttivi locali, allo sviluppo multifunzionale dell’impresa agricola, alla valorizzazione delle risorse endogene, al miglioramento dello stato del territorio, al miglioramento delle condizioni di vita della popolazione rurale;
 - il Docup Leader + (cofinanziato dal Feoga sezione orientamento) che, avendo l’obiettivo generale di “promuovere azioni integrate elaborate e attuate nell’ambito di partenariati attivi che operano al livello locale”, assume un ruolo rilevante per ciò che riguarda lo sviluppo del metodo concertativo e della programmazione locale e contribuisce pertanto a rafforzare l’approccio concertativo del Patto per lo sviluppo dell’Umbria;

- il POR Obiettivo 3 e il programma di iniziativa comunitaria EQUAL (cofinanziati dal FSE) entrambi volti, seppure con modalità differenti, ad incidere sulle criticità del mercato del lavoro per accrescere l'occupabilità, migliorare la qualificazione delle risorse umane anche tramite lo sviluppo dell'imprenditorialità, dell'adattabilità delle imprese e dei lavoratori e delle pari opportunità, eliminando le forme di discriminazione e di disuguaglianza presenti nel mercato del lavoro.

B. Programmazione nazionale

Per quanto riguarda le scelte effettuate dalla Regione Umbria nell'ambito della politica regionale di derivazione nazionale (finanziata con i Fondi per le Aree Sottoutilizzate-FAS) sono anch'esse pienamente in linea con gli indirizzi del Patto per lo Sviluppo; gli accordi di programma quadro (APQ) definiti, possono pertanto essere considerati strumenti operativi tramite i quali perseguire gli obiettivi specifici di ciascuna azione strategica del Patto.

I principali accordi di programma quadro attualmente in essere nella Regione Umbria derivano dall'obiettivo generale dell'Intesa Istituzionale di Programma tra Governo e Regione che mira al "perseguimento di azioni di aggiustamento strutturale che consentano la collocazione graduale del processo di sviluppo della regione su un sentiero di crescita in grado di colmare il *gap* di competitività accumulato nei confronti delle regioni del centro-nord". Nell'ambito di tale obiettivo generale, sono state individuate puntuali finalità in considerazione: della situazione economico-sociale della regione, dei punti di forza e di debolezza del suo modello di sviluppo, dello stato della programmazione regionale e nazionale, del grado di realizzazione degli interventi in corso di attuazione e delle risorse finanziarie disponibili. Le parti hanno concordato che dette finalità venissero articolate nei seguenti obiettivi specifici:

- recupero del *deficit* di dotazione infrastrutturale;
- perfezionamento delle politiche strutturali per l'impresa;
- rafforzamento dell'azione di salvaguardia e valorizzazione delle risorse storico-artistiche e ambientali;
- perfezionamento di una politica sistematica per la ricerca, l'innovazione e l'alta formazione;
- promozione dello sviluppo locale sub-regionale.

In questo quadro sono stati fino ad ora siglati:

- gli APQ relativi al settore delle infrastrutture e dei trasporti. Al fine di favorire l'incremento e l'ammodernamento delle infrastrutture di trasporto e non solo, quale elemento strategico per il rilancio dello sviluppo dell'Umbria (coerentemente con il punto 1 del box 1 riportato sopra e del primo trattino del precedente elenco), la Regione ha sottoscritto numerosi accordi di programma quadro, ai quali si aggiunge l'Intesa generale quadro in attuazione della Legge Obiettivo 443/2001. Il complesso degli interventi sulle infrastrutture è volto a superare le carenze nei collegamenti trasversali con le grandi reti e ad incrementare il livello di automazione e di informatizzazione della gestione del territorio (APQ per la Società dell'Informazione);
- gli APQ Parchi e aree naturali protette, acque e difesa del suolo ambiente territorio che si inseriscono nel filone delle azioni inerenti la tutela e la valorizzazione della risorsa Umbria (si veda Azione Strategica 2 del box 1 e terzo trattino degli obiettivi specifici citati sopra). L'APQ Parchi prevede interventi di riqualificazione e infrastrutturazione ambientale; l'APQ in materia di acque finanzia interventi sulle reti idropotabili, per il collettamento, trattamento e recupero di reflui, per il monitoraggio; l'APQ difesa è volto alla realizzazione di interventi finalizzati al contenimento del rischio esondazioni.;
- i due APQ in materia di sviluppo locale (che rientrano nella prima azione strategica del Patto e nel secondo e quarto obiettivo specifico sopra riportato). Il primo ha l'obiettivo di realizzare gli interventi infrastrutturali nei settori dell'agricoltura e della pesca, previsti dai Patti territoriali già approvati. Il secondo è destinato a finanziare interventi inerenti il sistema produttivo regionale. Questi ultimi, che vengono realizzati attraverso l'attivazione di appositi bandi a valere sulle misure del Docup Ob. 2 2000-2006, prevedono, fra l'altro, il sostegno degli investimenti delle PMI industriali e artigiane e degli operatori turistici e delle imprese commerciali; la creazione di sistemi-reti di imprese per l'ottimizzazione dell'offerta di prodotti e servizi; il sostegno alla ricerca applicata per le PMI; la valorizzazione delle risorse naturali e culturali del territorio regionale;
- gli APQ inerenti i beni culturali (coerenti con le finalità perseguite dalla seconda azione strategica e nel terzo obiettivo specifico sopra indicato) che mirano alla realizzazione di un piano di valorizzazione dell'ingente patrimonio ambientale e culturale dell'Umbria.

C. *Programmazione regionale*

La Regione Umbria, dal 2000 ad oggi, ha adottato numerosi atti programmatici per la pianificazione e la razionalizzazione degli interventi settoriali. Sono di seguito riportati gli atti ritenuti di maggiore attinenza con gli attuali e i futuri indirizzi programmatici (per l'elenco esaustivo si veda tabella sinottica riportata nel successivo paragrafo 1.2.3):

- per quanto riguarda le infrastrutture e i trasporti, si segnala il *Piano regionale dei Trasporti* (2003) che definisce gli indirizzi per il governo della mobilità regionale, intesa come infrastruttura, trasporto privato, pubblico e merci. Il Piano è volto a: superare la marginalità del territorio umbro nel contesto della rete di trasporto di livello superiore; definire una rete integrata tra le varie modalità di trasporto; graduare l'attuazione del modello di servizi rispetto ad una maggiore efficienza della rete ferroviaria.
- in relazione alle politiche per lo sviluppo, per il miglioramento della competitività e la qualità del sistema delle imprese, va citato il *Piano regionale per la Riquilificazione dell'Offerta Insediativa* (2004) che definisce azioni ed interventi per razionalizzare e riquilificare l'offerta di insediamento per le imprese. Sempre in questo ambito va ricordato il *Programma regionale per lo sviluppo e la diffusione dell'innovazione* (2004) che mira alla creazione di un sistema umbro per l'innovazione (promuovendo le collaborazioni tra centri di ricerca e imprese), alla crescita della propensione all'innovazione delle imprese, alla diversificazione del sistema produttivo, al miglioramento delle risorse umane (coerentemente con i risultati emersi dall'analisi di contesto inserita nel precedente capitolo). Va infine ricordato il *Piano regionale per lo sviluppo società dell'informazione* che ha l'obiettivo di favorire e migliorare l'impiego delle ICT da parte dei cittadini, delle imprese e delle istituzioni e la creazione di reti fra tutti i soggetti del territorio;
- in riferimento alle risorse energetiche, si segnala il *Piano Energetico Regionale* (2004) che rappresenta la cornice di riferimento per i possibili interventi in campo energetico, individuati secondo i principi della salvaguardia ambientale e della disponibilità di energia a costi compatibili;
- i diversi Piani inerenti la tematica dell'ambiente e del territorio, tra cui il *Piano regionale per la bonifica delle aree inquinate* e il *Piano di assesto idrogeologico*;
- la proposta di un programma triennale per quanto riguarda le politiche attive del lavoro, al fine di favorire una qualificazione delle risorse umane e di favorire la stabilizzazione del lavoro.

Un quadro sinottico della programmazione in atto

Di seguito vengono indicati gli strumenti della programmazione comunitaria, nazionale e regionale in atto in ambito regionale nell'attuale periodo di programmazione.

a) Programmazione comunitaria:

Docup ob.2 (2000-2006)
POR Ob. 3 (2000-2006)
Piano di sviluppo rurale (2000-2006)
Azioni innovative FESR
Programma di iniziativa comunitaria Leader +
Programma di iniziativa comunitaria Interreg III B e Interreg III C
Programma di iniziativa comunitaria Equal;

b) Programmazione integrata:

Progetto Integrato di Sviluppo delle Aree Maggiormente Colpite dal Terremoto (PIAT),
Progetti integrati della filiera Turismo Ambiente a Cultura (TAC),
Progetti integrati della filiera industria;

c) Programmazione nazionale:

Settore Infrastrutture e Trasporti

- Accordo di Programma Quadro Trasporto Ferroviario
- Accordo di Programma Quadro Infrastrutture Ferroviarie - Ferrovia Centrale Umbra
- Accordo di Programma Quadro Infrastrutture aeroportuali
- Accordo di Programma Quadro viabilità
- Intesa generale quadro (Legge Obiettivo 443/2001)
- Accordo di Programma Quadro E-government e Società dell'Informazione (2004)
- Accordo di Programma Quadro Società dell'Informazione (atto integrativo)
- Accordo di Programma Quadro Aree industriali (2004);

Settore Ambiente e territorio

- Accordo di Programma Quadro Parchi e aree naturali protette
- Accordo di Programma Quadro Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche (2004)
- Accordo di Programma Quadro Difesa del suolo (2004)
- Accordo di Programma Quadro Difesa del suolo (integrazione);

Settore Beni culturali

- Accordo di Programma Quadro Beni culturali (2004)
- Accordo di Programma Quadro Tutela e prevenzione beni culturali
- Accordo di Programma Quadro Riqualificazione urbana (2003)
- Accordo di Programma Quadro Riqualificazione urbana (atto integrativo);

Settore Politiche per la casa

- Accordi di programma per l'edilizia agevolata e sovvenzionata

Settore Sviluppo del sistema delle imprese

- Accordo di Programma Quadro Ricerca (2004)
- Accordo di Programma Quadro Sviluppo locale
- Accordo di Programma Quadro Sviluppo locale cofinanziamento Docup Ob. 2

c) Programmazione regionale:

Settore Infrastrutture e Trasporti

- Piani annuali per la viabilità
- Piano regionale dei trasporti
- L.R. 37/98 in materia di trasporto pubblico locale

Settore sviluppo e qualità del sistema delle imprese

- Piano di riparto del Fondo Unico regionale
- Piano regionale per la riqualificazione dell'offerta insediativa
- Piano per il Marketing territoriale
- Programma regionale per lo sviluppo e diffusione dell'innovazione
- Piano regionale per lo sviluppo società dell'informazione
- Legge regionale 21/02 su certificazione /qualità;

Settore energia

- Piano Energetico Regionale (2004);

Settore sistema del credito

- Protocollo d'Intesa Regione – Banche 2003;

Settore ambiente e territorio

- L.R. 1/2004 – Edilizia
- Piano Regionale Rifiuti (2002)
- Piano regionale per la bonifica delle aree inquinate
- L.R. 9/2002 – campi magnetici, elettrici, elettromagnetici
- L.R. 8/2002 – inquinamento acustico
- Piano di tutela della qualità dell'aria
- Piano Regionale delle attività estrattive
- Piano Regionale degli acquedotti
- Piano di Tutela delle acque
- Piano di assesto idrogeologico
- L.R. 28/95 – Pianificazione d'area vasta
- Disegno legge che modifica L.R.31/97;

Settore sviluppo e qualità del sistema rurale

- L.R. 28/01 – Testo unico per le foreste;

Settore beni culturali

- L.R. 29/2001 – Normativa regionale sullo spettacolo;

Settore protezione della salute

- Piano Sanitario Regionale 2003-2005;

Settore protezione sociale

- L.R. 3/97 – Piano sociale regionale;

Settore Immigrazione

- L.R. 18/90 – Programma annuale degli interventi in materia di immigrazione
- Sesto programma regionale (Testo Unico sull'immigrazione);

Settore politiche per la casa

- L.R. 11/2002 (edilizia pubblica residenziale)
- L.R. 21/2001 (anziani del 2000 e 20.000 abitazioni in affitto)
- L.R. 23/2003 – riforma edilizia residenziale pubblica;

Settore politiche attive del lavoro

- L.R. 11/2003 (disciplina quadro politiche attive sul lavoro) – linee programmatiche transitorie 2004
- Proposta di piano triennale 2005-2007
- Sviluppo sistema integrato istruzione, formazione e ricerca
- L.R. 28/2002 “Norme per l’attuazione del diritto allo studio”

Riforma pubblica amministrazione

- L.R. 3/1999 “Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi del sistema regionale e locale delle Autonomie dell'Umbria”
- L.R. 18/2003 “Norme in materia di forme associative dei Comuni e di incentivazione delle stesse - Altre disposizioni in materia di sistema pubblico endoregionale”.

Gli strumenti della programmazione regionale sopra indicati si pongono in rapporto di stretta coerenza con gli obiettivi e la strategia assunta a base del Patto per lo sviluppo. Va inoltre rilevato che essi si ricollegano, almeno in parte, agli indirizzi che caratterizzeranno il ciclo di programmazione 2007-2013. A dimostrazione di questo, la tabella seguente indica gli elementi di continuità esistenti tra la strategia programmatica regionale attuata mediante gli strumenti comunitari, nazionali e regionali (parte destra della tabella) e gli orientamenti della Politica di coesione comunitaria rappresentati: dalle conclusioni dei Consigli di Lisbona e Göteborg e dalla nuova strategia di Lisbona; dalla strategia europea per l'occupazione; dagli Orientamenti strategici comunitari; dalle proposte di Regolamenti FESR e FSE (parte sinistra della tabella).

Come si rileva dalla tabella di seguito riportata, le azioni in fase di attuazione si inquadrano nell'ambito degli Orientamenti strategici che la Commissione europea ha predisposto per il periodo 2007-2013¹².

Tuttavia, pur in presenza di una concordanza nel merito, nel periodo di programmazione 2007-2013 la Regione dovrà riqualificare azioni e tipologie di intervento al fine di

¹² “Comunicazione della Commissione - Politica di coesione a sostegno della crescita e l'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013” - COM (2005) 299, Bruxelles 5 luglio 2005.

assicurare una più puntuale rispondenza agli obiettivi specifici in termini di accessibilità (società dell'informazione) innovazione e sostenibilità ambientale.

Tab. 26 Le principali politiche di programmazione in corso di attuazione (2000-2006) classificate in relazione agli orientamenti/priorità della Politica di coesione comunitaria (Consigli di Lisbona e Göteborg, SEO, Orientamenti strategici comunitari, Regolamenti FESR, FSE)

Concentrazione tematica Lisbona- Politica di Coesione: Priorità Generali	Piano di Azione di Lisbona: ambiti fondamentali di policy	Conclusioni Consiglio Europeo di Göteborg	Strategia Europea per l'occupazione	Politica di coesione: Priorità specifiche degli Orientamenti Strategici Comunitari	Settori di intervento (Proposta di Reg. FESR 2007-2013 art. 5 e 6)	Settori di intervento (Proposta di Reg. FSE 2007-2013 art.3)	Connessione con l'attuale periodo di programmazione (2000 - 2006)					Politiche Nazionali	Politiche Regionali	
							Docup 2000-2006		POR Ob.3 2000 - 2006		PSR 2000 - 2006			
							Misure fortemente correlate	Misure debolmente correlate	Misure fortemente correlate	Misure debolmente correlate	Misure correlate			
Prima Priorità: Rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro	1. Estendere e rafforzare il mercato interno						1.2.1, 1.2.2	1.1.1, 1.1.2				APQ "Azioni di sviluppo locale -Infrastrutture patti territoriali", APQ "Riqualificazione urbana", APQ "Aree industriali"		
	2. Assicurare mercati aperti e competitivi all'interno e all'esterno dell'Europa						2.2.1, 2.2.2, 2.2.3	1.3.						
	3. Migliorare la regolazione europea e nazionale				XI. Capacità Amministrativa*	Rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici riforme nei settori dell'occupazione e dell'integrazione	1.4.1.		D.2			Riforma della Pubblica amministrazione		
	4. Espandere e migliorare le infrastrutture				I. Potenziare le infrastrutture di trasporto	Accessibilità (infrastrutture materiali)					3.2.2, 3.2.3.	APQ "Trasporto ferroviario", APQ Infrastrutture ferroviarie - Ferrovia centrale Umbra", APQ "Infrastrutture aeroportuali", Nuovo APQ per la viabilità statale, Intesa Generale Quadro (Legge Obiettivo 443/2001)	Piani annuali viabilità, Piano regionale trasporti, L.R. 37/98	
		Ridurre l'impatto ambientale del sistema dei trasporti												
		Limitazione dei rischi per la salute pubblica			II. Rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita									Piano sanitario regionale 2003-2005
		Gestione più responsabile delle risorse naturali						3.2, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.4.1, 3.4.2				2.1.1., 2.1.3., 2.2.1, 2.2.2, 3.3.2.	Piano energetico regionale, Piano regionale rifiuti, Piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, Piano di tutela della qualità dell'aria, Piano regionale degli acquedotti, Piano di tutela delle acque, Piano di assetto idrologico	
		Integrazione degli aspetti ambientali nelle politiche comunitarie				Ambiente e prevenzione dei rischi		3.1.	2.2.1.			2.1.2.	APQ "Difesa del suolo", APQ "Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche"	
		Lotta ai cambiamenti climatici			III. Ridurre l'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali in Europa									

continua

Concentrazione tematica Lisbona- Politica di Coesione: Priorità Generali	Piano di Azione di Lisbona: ambiti fondamentali di policy	Conclusioni Consiglio Europeo di Göteborg	Strategia Europea per l'occupazione	Politica di coesione: Priorità specifiche degli Orientamenti Strategici Comunitari	Settori di intervento (Proposta Reg.FESR 2007-2013 art. 5 e 6)	Settori di intervento (Proposta di Reg. FSE 2007-2013 art.3)	Connessione con l'attuale periodo di programmazione (2000 - 2006)					Politiche Nazionali	Politiche Regionali
							Docup 2000-2006		POR Ob.3 2000 - 2006		PSR 2000 - 2006		
							Misure fortemente correlate	Misure debolmente correlate	Misure fortemente correlate	Misure debolmente correlate	Misure correlate		
Seconda Priorità: Porre la conoscenza e l'innovazione al servizio della crescita	5. Aumentare e migliorare l'investimento in ricerca e sviluppo			IV. Migliorare e aumentare gli investimenti nell'RST	Innovazione		2.2.2, 2.2.4, 2.3.2				APQ "Ricerca"	Programma regionale per lo sviluppo e la diffusione dell'innovazione	
				VII. Migliorare l'accesso ai finanziamenti			2.1.3, 2.1.5, 2.1.7, 2.1.8	2.1.1, 2.1.2, 2.1.4, 2.1.8		1.3.3		Protocollo di intesa banche - Regione	
	6. Agevolare l'innovazione, l'utilizzo dell'ICT e l'uso sostenibile delle risorse			VI. Rendere accessibile a tutti la società dell'informazione	Innovazione e Accessibilità (infrastrutture immateriali)		1.4.2, 1.4.3, 2.2.2				APQ "E-government e società dell'informazione"	Programma regionale per lo sviluppo della società dell'informazione	
7. Contribuire ad una forte Base Industriale europea				V. Promuovere l'innovazione e l'imprenditoria			2.2.3, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3	1.2.1, 1.2.2, 2.2.1	D.3, D.4		1.3.2	Piano regionale per la riqualificazione dell'offerta insediativa	
Terza Priorità: Creare nuovi e migliori posti di lavoro	8. Aumentare l'occupazione e modernizzare il sistema di protezione sociale		Misure attive e preventive per le persone disoccupate e inattive; Far sì che il lavoro paghi attraverso incentivi finanziari per aumentare l'attrattività del lavoro; Promuovere l'imprenditorialità per creare posti di lavoro migliori e più numerosi; Trasformare il lavoro nero in occupazione regolare; Immigrazione; Parità fra i sessi; Sostenere l'integrazione e combattere la discriminazione sul mercato del lavoro per le persone svantaggiate; Affrontare le disparità regionali in campo occupazionale	VIII. Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale		accesso all'occupazione integrazione sociale riforme nei settori dell'occupazione e dell'integrazione	2.1.6, 2.3.4		A.1, B.1, C.3, E.1	D.1	1.1.4, 1.1.5, 1.3.1		
			Promuovere l'invecchiamento attivo	XII. Contribuire a mantenere in buona salute la popolazione attiva						C.4		L.R. 11/2003 (disciplina quadro politiche attive sul lavoro). Sviluppo del sistema integrato (istruzione, formazione e ricerca)	
	9. Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e la flessibilità dei mercati del lavoro		Promuovere l'adattabilità sul mercato del lavoro	IX. Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro		adattabilità dei lavoratori e delle imprese			A.2				
	10. Aumentare l'investimento in capitale umano attraverso il miglioramento dell'istruzione e della formazione		Investimento in capitale umano e strategie per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita	X. Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze		espandere e migliorare gli investimenti nel capitale umano				C.3, C.4, D.1, D.2	C.1, C.2		

