



Unione Europea



Regione Umbria

VERSO IL QUADRO STRATEGICO REGIONALE 2014-2020

GIUGNO 2013

SOMMARIO

PREMESSA	4
1. ANALISI DI CONTESTO DEL SISTEMA REGIONALE	8
1.1 Evoluzione strutturale dell'Umbria tra il 1995 e il 2012	8
1.2 L'Umbria e la strategia di Europa 2020: una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva	13
1.3 Considerazioni di sintesi.....	22
1.4 Gli attuali strumenti operativi 2007-2013	23
2. LA STRATEGIA DI SVILUPPO UNITARIA	24
3. LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA REGIONALE E LE MISSION DELLA REGIONE UMBRIA	26
3.1 Specializzare e innovare il sistema produttivo umbro: le "sfide" della Regione	29
3.1.1 <i>Costituire reti di imprese focalizzate sulle eccellenze produttive come fattore di aggregazione e promuovere le interazioni tra imprese e organismi di ricerca</i>	33
3.1.2 <i>Aumentare la competitività del sistema produttivo anche attraverso il potenziamento delle infrastrutture</i>	34
3.1.3 <i>Sostenere il sistema imprese con strumenti innovativi</i>	35
3.2 Tutelare attivamente le risorse territoriali: le "sfide" della Regione	36
3.2.1 <i>Promuovere l'efficienza energetica, l'utilizzazione delle fonti energetiche rinnovabili e dei sistemi di trasporto sostenibili e intelligenti per ridurre la CO₂</i>	37
3.2.2 <i>Prevenire e gestire i rischi naturali e tecnologici, sostenere l'adattamento ai cambiamenti climatici</i>	38
3.2.3 <i>Tutelare e valorizzare gli asset naturali e culturali</i>	39
3.3 Promuovere politiche inclusive per chi vive in Umbria: le "sfide" della Regione	40
3.3.1 <i>Favorire l'accesso all'occupazione e l'incontro domanda/offerta con strumenti innovativi</i>	41
3.3.2 <i>Migliorare la qualità della vita nelle aree rurali e urbane</i>	42
3.3.3 <i>Promuovere l'inclusione sociale e la lotta alla povertà innovando i modelli di policy</i>	43
3.4 Rafforzare il capitale umano regionale: le "sfide" della Regione	45
3.4.1 <i>Migliorare i servizi di orientamento e di accesso ai percorsi di istruzione, formazione e lavoro</i>	46
3.4.2 <i>Migliorare l'offerta di percorsi di apprendimento per l'acquisizione e l'aggiornamento delle competenze</i>	47
3.4.3 <i>Ridurre il divario digitale culturale e potenziare le applicazione a favore di cittadini e imprese</i>	48
4. L'APPROCCIO INTEGRATO E LO SVILUPPO URBANO	49
4.1 Le nuove sfide territoriali	49
4.2 Sviluppo urbano integrato sostenibile.....	50
4.3 Aree interne e sviluppo locale di tipo partecipativo	52
4.4 La cooperazione territoriale europea (CTE)	53
5. LO SVILUPPO DELLA CAPACITA' ISTITUZIONALE	55

PREMESSA

Il presente **Quadro Strategico Regionale 2014-2020 (QSR)** intende illustrare i **principi e le linee di intervento**, elaborate anche a seguito di un fattivo confronto con il **partenariato economico e sociale** per l'impostazione della **politica regionale di coesione** del prossimo settennio e per partecipare alla formulazione dell'**Accordo di Partenariato** con le strutture centrali.

La fase di definizione del Quadro strategico regionale riveste, per la Regione Umbria, particolare importanza. Tale documento rappresenta il contesto nell'ambito del quale definire le **priorità programmatiche** da sviluppare al fine di conseguire gli obiettivi di medio periodo per il territorio umbro; ciò con riferimento al sistema produttivo ed al sistema sociale, per garantire uno sviluppo equilibrato sul territorio ed una più elevata qualità della vita a tutta la collettività regionale.

Si tratta pertanto di uno strumento che pur avendo, ai fini della programmazione comunitaria, il carattere di documento preliminare alla redazione del Programmi operativi, assume per l'amministrazione regionale il valore di **atto di definizione degli indirizzi strategici** per le politiche di sviluppo dei prossimi anni, in continuità con le scelte già definite nell'ambito della Relazione programmatica di governo.

Nell'ambito del QSR dovranno essere individuate le scelte e le iniziative da collegare alle tipologie di intervento finanziabili nell'ambito dei fondi strutturali comunitari, destinati alla Politica di coesione economica, sociale e territoriale.

In linea con il rilievo attribuito dalle proposte regolamentari ai "risultati", la Regione Umbria – condividendo l'approccio metodologico esposto nel *Position Paper* dei Servizi della Commissione e nel documento ministeriale "Metodi ed obiettivi" – intende quindi elaborare Programmi operativi strutturati su un sistema coerente di risultati attesi/ indicatori/ azioni da porre in essere e, quindi, fondati su un sistema di indicatori misurabili, volti a rilevare gli effetti diretti ed immediati delle azioni programmate, facilmente rilevabili ed aggiornabili.

In particolare in **questa prima fase**, che consiste nell'elaborazione di lineamenti del Quadro strategico regionale (verso il QSR) si è cercato, innanzitutto, di estrapolare le modifiche di contesto e di opportunità connesse al territorio. Si deve parimenti:

- valutare gli effetti regionali dei principali interventi delle precedenti programmazioni;
- indicare come mettere a coerenza la programmazione economica con l'analisi delle debolezze e dei punti di forza del sistema produttivo regionale;
- rapportarsi con le diverse forme di governo del territorio, anche al fine di contestualizzare priorità, vincoli e strumenti di intervento sul territorio stesso;
- indicare le priorità relative agli obiettivi, agli strumenti, ai metodi di attuazione in riferimento alla *governance* regionale;
- fornire indicazioni sui metodi prescelti di concertazione istituzionale, con particolare attenzione al ruolo delle città/aree interne.

La nuova programmazione comunitaria 2014-2020 ha come punto di partenza la strategia Europa 2020 ed attribuisce un ruolo di rilievo alla diffusione della "**cultura del risultato**", ovvero alla individuazione – fin

nella fase della programmazione – di un legame diretto tra obiettivi (definiti in misura non generica), azioni e impatti. Al fine di massimizzare l'efficacia delle politiche di coesione, in considerazione di una riduzione della dotazione finanziaria disponibile, la regolamentazione comunitaria promuove l'**uso integrato dei fondi** e, conseguentemente, la **concentrazione** dei programmi su un **numero limitato** di priorità per tradurre concretamente gli obiettivi della strategia Europa 2020.

Il più marcato orientamento al risultato richiesto dalla UE fa sì che le scelte in merito alla finalizzazione delle risorse ed alle modalità e strumentazione di intervento siano più di prima e per quanto possibile supportati **da idonee valutazioni di impatto**, così da **confrontarsi in concreto** con quanto si è o non si è ottenuto a fronte delle risorse spese.

Ulteriori elementi di innovazione che caratterizzano lo scenario 2014-2020 sono l'introduzione delle **condizionalità (ex ante, di performance, ex post)**, la **maggiore apertura al confronto pubblico**, sia in fase di proposta dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi che di controllo, l'**attenzione ai "luoghi"** (approccio *place based*), attraverso la valorizzazione della dimensione urbana e rurale, il **rafforzamento dei presidi di competenza nazionale** e dall'**integrazione** della politica regionale, comunitaria e nazionale con la politica di bilancio ordinaria.

Rispetto alle precedenti fasi di programmazione, il Regolamento generale reca disposizioni inerenti al Fondo Europeo di Sviluppo regionale (FESR), al Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo di coesione (non operante in Italia), al Fondo Europeo in Agricoltura per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e al Fondo per la Pesca (FEAMP), fornendo così un unico Quadro Strategico Comune alla politica comunitaria¹. Pertanto l'Accordo di Partenariato che lo Stato membro è tenuto a predisporre dovrà contenere gli impegni dei *partner* a livello nazionale e regionale e le modalità per garantire l'attuazione efficiente **dell'insieme** dei Fondi del Quadro Strategico Comune.

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

Tale riflessione rappresenta di fatto il cuore della Strategia regionale di **Smart Specialization** (Ris3), la cui elaborazione rappresenta una delle più importanti condizionalità ex ante. Si tratta in sostanza di definire una **traiettoria di sviluppo** attraverso la individuazione delle risorse/competenze e del potenziale innovativo dei propri territori e la conseguente selezione di priorità in termini di settori produttivi ed ambiti tecnologici.

In particolare, a partire dagli **11 Obiettivi tematici** elencati dal regolamento generale dei Fondi, per quanto riguarda il FESR, il relativo Programma operativo dovrà realizzare a livello dell'aggregato delle regioni più sviluppate una **concentrazione delle risorse (80%)** sui primi 4 Obiettivi e cioè nei settori prioritari dell'efficienza energetica e fonti rinnovabili, della ricerca e innovazione e del miglioramento della competitività delle piccole e medie imprese (PMI) – compresa l'innovazione nel settore ICT – con almeno il

¹ La politica agricola comune (PAC) risulta, pertanto, maggiormente integrata con gli altri Fondi ai fini della realizzazione della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

20% destinato ai temi dell'energia. Per l'Umbria, ciò presuppone un'ulteriore concentrazione rispetto a quanto viene già attuato con il POR FESR 2007-2013, nel quale oltre il 60 % delle risorse sono destinate ai due Assi prioritari dell'Innovazione e dell'Energia.

Anche per il FSE, il relativo Programma operativo dovrà concentrare l'80% della dotazione su non più di **quattro priorità d'investimento** tra quelle in cui si articolano gli obiettivi tematici 8 (Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori); 9 (Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà); 10 (Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente); 11 (Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente). Inoltre, la Commissione stabilisce che almeno il 20% delle risorse del FSE a livello nazionale sia dedicata alla "promozione dell'inclusione sociale e alla lotta contro la povertà", dando particolare rilievo ai temi della riduzione delle ineguaglianze tra uomini e donne, alla prevenzione delle discriminazioni ed all'innovazione sociale.

Per quanto riguarda il FEASR, il Programma **dovrà concentrarsi** sulle tematiche della sicurezza alimentare, sulla gestione sostenibile delle risorse naturali, sulla lotta ai cambiamenti climatici, sulla tutela delle campagne, sul rafforzamento della competitività e promozione dell'innovazione. Gli 11 obiettivi tematici della proposta di regolamento generale sono declinati all'interno delle 6 priorità della proposta di regolamento dello sviluppo rurale e in particolare:

- Promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;
- Potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole;
- Incentivare l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
- Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste;
- Incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
- Promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Inoltre la proposta di regolamento dello sviluppo rurale prevede la possibilità di organizzare le misure dei futuri programmi in 4 sottoprogrammi tematici: giovani agricoltori, piccole aziende agricole, zone montane e filiere corte nell'ottica delle politiche place-based.

In relazione all'impostazione della strategia e alla concentrazione tematica, nella nuova fase di programmazione è possibile ricorrere a Programmi operativi regionali (POR) **plurifondo** (FESR, FSE) nell'ottica di una strategia integrata di sviluppo e della semplificazione delle procedure gestionali. Ciò potrebbe garantire un maggior coordinamento dei fondi strutturali (FESR e FSE) con il FEASR alla luce e nel rispetto del rafforzamento della dimensione territoriale della politica di coesione, prevista anche dal Trattato di Lisbona. E' in corso una discussione tra le Regioni italiane e i ministeri competenti sull'opportunità di elaborare programmi mono o pluri-fondo, alla luce dei pro e contro che accompagnano tali scelte. I **"pro"** del Plurifondo sono individuabili nella maggiore attenzione al principio dell'integrazione/sinergia in tutte le fasi del processo di "programmazione/implementazione/controllo/certificazione/monitoraggio". In generale la possibilità di

optare per un Programma Plurifondo costituisce una grande opportunità nella fase di programmazione, supportando la definizione di una strategia ampia e articolata che supera i vincoli e i condizionamenti collegati all'ammissibilità ai due distinti fondi delle azioni e degli interventi ritenuti necessari. I **"contro"** sono da ricercarsi nella difficoltà e complessità che potranno ostacolare l'adozione di tali comportamenti virtuosi, prevalentemente conseguenti alle diverse regole, procedure, modalità attuative derivanti dalle esperienze precedentemente maturate negli ambiti FESR e FSE. L'acquisizione di nuove regole da mettere ad uso comune per i due Fondi, richiederà in ogni caso un periodo di apprendimento ed un adattamento a lavorare con strutture diverse che potrà determinare ritardi nei processi di attuazione.

Una decisione a tale proposito richiede di meglio conoscere gli indirizzi che proverranno dalle Amministrazioni centrali (il Ministero per la Coesione territoriale si è già espresso decisamente a favore dei programmi plurifondo) e dalla Commissione europea. Allo stato attuale si ritiene giustificabile in Umbria una scelta verso un **programma plurifondo FESR-FSE**, con quindi anche un'unica Autorità di gestione (AdG).

Un punto particolarmente delicato, allo stato, è quello relativo all'ammontare complessivo di risorse che verranno allocate in Umbria per il periodo 2014-2020, soprattutto perché un'eccessiva riduzione potrebbe di fatto compromettere la reale possibilità di contribuire efficacemente alla strategia di Europa 2020.

Pur nell'ambito di un complessivo accordo in Consiglio europeo sul Quadro Finanziario Pluriennale decisamente al ribasso, i **criteri di riparto a livello europeo** hanno giocato a favore delle regioni italiane del Centro-Nord. Per stimare però l'ammontare delle risorse disponibili nella nuova programmazione occorre anche conoscere le decisioni in merito alla quota di cofinanziamento nazionale.

Si evidenzia comunque la necessità di **integrare le fonti di finanziamento** disponibili – comunitarie, nazionali e regionali - al fine di promuovere un efficace processo di sviluppo del territorio. Si rammenta che l'Accordo di partenariato dovrà includere l'allocazione indicativa delle risorse finanziarie destinate a ciascuno degli Obiettivi tematici per ciascuno dei Fondi europei.

L'ammontare delle risorse finanziarie disponibili per le politiche regionali di sviluppo 2014-2020 dipenderà anche da se ed in che misura verrà rifinanziato il **Fondo Sviluppo e Coesione (FSC, ex FAS)**.

Inoltre, visto che l'Umbria rientra nell'ambito della categoria di regioni "più sviluppate" (art. 82 della proposta di RRDC), avendo un PIL pro-capite superiore al 90% rispetto alla media comunitaria, **almeno il 52%** delle risorse dell'obiettivo competitività dovrà essere assegnato al FSE. Questa soglia dovrà però essere rispettata **a livello nazionale**; ciò significa che, a livello regionale, i singoli programmi potranno avere percentuali diverse di assegnazione. Si tenga conto che nella attuale fase di programmazione il rapporto in Umbria tra FESR ed FSE è di 60-40. In relazione alle scelte che verranno effettuate dalle altre Regioni del Centro-Nord si vedrà quali gradi di libertà resteranno di scelta. In relazione a ciò, si ritiene comunque auspicabile una ripartizione tra FESR ed FSE in Umbria secondo un **rapporto indicativo di 55-45**.

Per l'attuazione del processo di programmazione 2014-2020, la Regione Umbria, mediante **DGR n. 941 del 30/07/2012**, ha già provveduto ad individuare il proprio modello di *governance* per la definizione del quadro programmatico della politica regionale di coesione 2014-2020 al fine di giungere tempestivamente alla formulazione della documentazione da trasmettere alla Commissione Europea. Nello specifico, è stata disposta la costituzione di un **Gruppo di Lavoro Interdirezionale** con il compito di analizzare le priorità e gli obiettivi della Strategia Europa 2020 in relazione agli 11 obiettivi tematici generali della proposta di RRDC e

tradurli in priorità specifiche di investimento regionale per ciascun Fondo del Quadro Strategico Comune (QSC).

La stessa DGR ha poi previsto l'affidamento del coordinamento e del raccordo generale delle attività di programmazione degli strumenti per le politiche regionali comunitarie 2014-2020 alla **Direzione Programmazione, innovazione e competitività dell'Umbria** – nella quale sono presenti le attuali Autorità di Gestione FESR, FSE ed FSC – ivi inclusi i rapporti con il Ministero capofila dell'Accordo di Partenariato. Ciò nell'ottica di operare un maggior coordinamento delle strutture amministrative coinvolte e dei diversi strumenti di attuazione, al fine di massimizzare l'efficacia delle politiche di coesione in termini di realizzazione degli obiettivi.

In tale contesto la Regione ha già avviato, nel rispetto di quanto previsto dalla regolamentazione comunitaria, un **confronto con il partenariato** al fine di garantire nella fase di formulazione dei documenti programmatici un'attiva e proficua partecipazione dei *partner* istituzionali, economici e sociali attraverso la quale ricevere proposte e indicazioni operative finalizzate a migliorare la qualità dei programmi.

Con **DGR n. 1704 del 27/12/2012** si è infatti dato avvio al percorso di partenariato ed elaborazione condivisa della "Strategia di ricerca e innovazione per la specializzazione intelligente (RIS3)" nel quadro della nuova programmazione per le politiche di coesione 2014-2020 all'interno di "**Umbria 2015: una nuova alleanza per lo sviluppo**".

Altresì con DGR n. 1546 del 03/12/2012 si è dato avvio al percorso di partenariato per l'elaborazione partecipata e collaborativa della "**Agenda digitale dell'Umbria**" – a sua volta elemento essenziale della complessiva strategia di Smart Specialization – nel quadro dell'Agenda digitale europea e dell'Agenda digitale nazionale ed all'interno di "Umbria 2015: una nuova alleanza per lo sviluppo".

1. ANALISI DI CONTESTO DEL SISTEMA REGIONALE

1.1 Evoluzione strutturale dell'Umbria tra il 1995 e il 2012

La definizione delle linee strategiche di indirizzo per la nuova programmazione presuppone necessariamente una lettura e valutazione del **contesto economico-produttivo** regionale. A sua volta tale valutazione deve riferirsi, in coerenza con la natura strutturale dei fondi europei, alle linee di evoluzione appunto strutturali dell'Umbria, ovviamente con un'attenzione ai caratteri peculiari ed alle conseguenze della **prolungata fase recessiva** che – al pari dell'intero Paese – l'economia regionale sta vivendo.

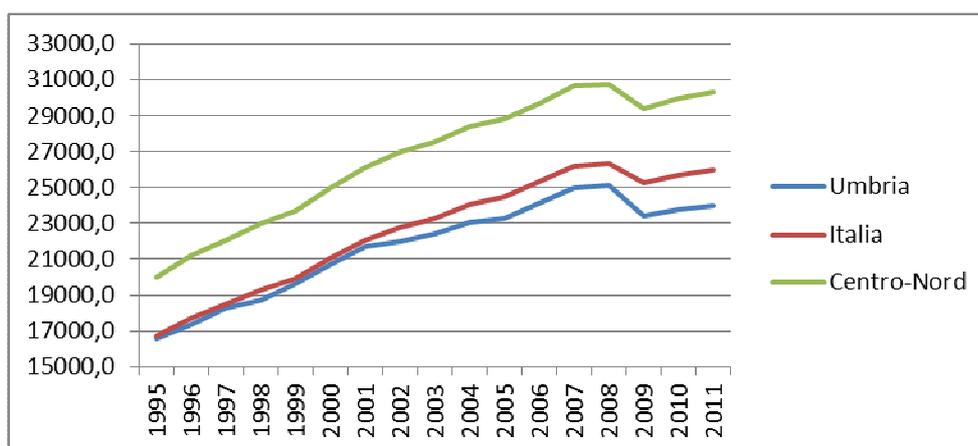
Il contesto di bassa crescita e di stagnazione che sta caratterizzando l'economia mondiale, europea ed italiana ha infatti investito – e non poteva essere diversamente – anche l'Umbria; l'impatto "congiunturale" è stato molto forte: gli indicatori disponibili mostrano un deterioramento della situazione economica regionale superiore al dato medio nazionale, sia sul versante dell'attività economica, sia su quello dell'occupazione.

Sono dati preoccupanti, ma l'analisi strettamente congiunturale non è sufficiente per comprendere cosa sta realmente accadendo all'economia regionale. E' necessaria un'analisi di contesto generale dell'Umbria, la base – in quell'approccio che lega l'analisi delle evidenze statistiche e la loro interpretazione alla formulazione di possibili indicazioni di *policy* – per suggerire possibili strade per affrontare e risolvere la

complessa situazione economica, delineando quindi **gli indirizzi per la programmazione strategica 2014-2020**.

La crisi economica ha trovato infatti l'Umbria alle prese con **problemi strutturali** in gran parte già noti, un deterioramento che emerge nelle **tendenze degli ultimi anni**, che hanno visto l'Umbria faticare sempre di più rispetto alle economie più dinamiche del Centro-Nord del Paese. Un dato per tutti: dall'analisi dell'andamento del Pil per abitante tra il 1995 e il 2011 emerge – in un quadro che vede le regioni del Mezzogiorno convergere verso la media italiana e le aree più ricche del Paese andare invece più lentamente – che la **variazione più modesta** si registrerebbe proprio in Umbria, assieme alla Valle d'Aosta.

Evoluzione del Pil per abitante a prezzi correnti – 1995-2011



Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica generale su dati Istat

Occorre analizzare e comprendere le **determinanti di questo fenomeno**, con riferimento alle due variabili che lo compongono, ovvero la dinamica demografica e le *performance* dell'economia, analizzandone le implicazioni "strutturali", sia economiche, sia sociali.

Dal punto di vista **demografico**, l'Umbria ha conosciuto nell'ultimo **decennio una crescita tumultuosa della popolazione** (7,2% rispetto al 4,3% nazionale), tra le più elevate in Italia; una crescita che si è accompagnata ad un ulteriore aumento della già elevata quota di popolazione ultra 65enne (dal 22,6% del 2001 al 23,6% del 2011), peraltro inferiore alla media nazionale (18,4% a fine 2001 e il 20,7% a fine 2011).

La determinante dell'aumento della popolazione è stata essenzialmente il forte **aumento della popolazione "straniera"**, superiore alla media nazionale, che è triplicata rispetto ad inizio decennio e si colloca a fine 2011 attorno all'11% della popolazione residente in Umbria, rispetto al 7,5% nazionale. Un aumento che è stato particolarmente sensibile – ben oltre la media nazionale – nella classe di età tra 15 e 35 anni, e che ha indotto anche un lieve ma persistente **aumento della popolazione di età inferiore a 15 anni**, per effetto di una ripresa della natalità esclusivamente della componente dei residenti stranieri (immigrati di seconda generazione). L'effetto di queste tendenze nel medio periodo è una crescita del **tasso di dipendenza della popolazione** che pone contemporaneamente questioni sul versante del welfare, della struttura economica ed occupazionale e del sistema dell'istruzione.

Non è invece mutata la caratteristica della bassa densità abitativa (104,6 abitanti per Km² nel 2011, notevolmente inferiore al dato del centro e dell'Italia) e della diffusione omogenea nel territorio, con valori più elevati nell'area centrale della regione (tra Corciano e Foligno), nella conca ternana (Terni e San Gemini)

e nell'alto Tevere. Le aree a minore densità sono in genere quelli più marginali, che nel decennio si sono spopolate e che coincidono con quelle in cui è più elevata l'incidenza della popolazione anziana; i residenti stranieri tendono invece a concentrarsi nelle aree a maggior densità abitativa, cosa che accade in misura meno rilevante per la popolazione più giovane, che mostra la tendenza a crescere nelle aree limitrofe alle principali aree urbane. Persiste comunque la caratteristica di un **modello insediativo fortemente "diffuso" sul territorio**, con conseguenze che impattano su organizzazione e gestione del sistema dei servizi per la popolazione (trasporti, sanità, servizi sociali, istruzione, smaltimento rifiuti...).

Alla crescita demografica ed alle sue trasformazioni strutturali non ha corrisposto un'adeguata crescita del Pil, del reddito e dei consumi, variabili che in termini reali risultano praticamente stagnanti negli ultimi quindici anni. Questo spiega "tecnicamente" la criticità della bassa crescita del Pil per abitante nel periodo 1995-2011, ma occorre anche in questo caso analizzare le determinanti di fondo di questo fenomeno, che sono essenzialmente due:

- una **caduta molto più sensibile del peso del valore aggiunto dell'industria in senso stretto**, sostanzialmente la manifattura, (-7,8 punti percentuali) rispetto al dato medio nazionale (-5,7) e a quello del centro-nord (-6,3), peso che nel 2011 risulta più basso di quello delle regioni limitrofe e della ripartizione di riferimento;
- una crescita maggiore della media italiana del peso dei servizi, in misura analoga a quanto avvenuto nelle Marche, ma con uno **sviluppo molto marcato soprattutto del complesso dei "Servizi non di mercato"** (sostanzialmente PA e servizi alla persona), a scapito del terziario di mercato "tradizionale" (commercio e turismo), e ad una minore dinamicità dei "servizi finanziari, assicurativi e professionali", probabilmente in Umbria più "tradizionali" e meno "innovativi" che altrove.

Sono fenomeni che occorre approfondire, sia con riferimento alle dinamiche più settoriali, sia rispetto a composizione, caratteristiche (dimensioni ed orientamento) del sistema delle imprese.

Guardando all'**agricoltura**, la dinamica del valore aggiunto (che rappresenta all'incirca il 3% del totale regionale) è complessivamente migliore della media nazionale, anche se in Umbria il settore peggiora proprio nel periodo post-crisi; si tratta di un dato positivo (che va valutato anche considerando il peso che nella formazione del valore aggiunto del settore hanno i contributi delle risorse della Pac) e che sottende alcune trasformazioni strutturali che emergono dai dati del censimento dell'Agricoltura. Il calo del numero delle aziende esistenti (-29,9%, lievemente inferiore al dato nazionale) si accompagna ad una riduzione più elevata della media nazionale della Superficie Agricola Totale (SAT) e di quella Utilizzata (SAU). Le realtà provinciali rispecchiano la situazione regionale: la SAT della provincia di Perugia è 417,94 mila ettari (-9,2%), la SAU è pari a 257,4 mila ettari (-8,1%); in quella di Terni la SAU è 118,74 mila ettari (-29% circa) la SAU 69,47 mila ettari (-19,5%).

In Umbria più che nel resto d'Italia diminuiscono le piccole e piccolissime aziende individuali, aumentano quelle oltre i 2 e fino a 50 ettari, soprattutto quelle fino a 10 ettari. Crescono quelle in forma societaria e si registra un aumento della dimensione media aziendale superiore a quello nazionale; in Umbria la SAU per azienda risulta pari a 9,2 ettari, la SAT 12,1 ettari, con aumenti rispettivamente del 27,3% e del 22,1% rispetto al 2000. In termini di conduzione, la forma prevalente resta quella diretta (96%); solo il 3% delle aziende ricorre a manodopera salariata, mentre il rinnovamento aziendale è lento in termini di età (solo il 13% ha un capo d'azienda sotto i 45 anni) e di titolo di studio (meno del 40% dei conduttori ha un titolo di studio di scuola superiore o universitario).

Peraltro, come un'ampia letteratura ha già evidenziato, occorre tener conto della distinzione – al di là delle medie statistiche – tra le cosiddette aziende non-imprese, in genere molto piccole e numerose (ma con

corrispondenti basse superfici di SAU e di produzione di valore aggiunto) e le imprese agricole più propriamente dette. Le prime, pur avendo naturalmente anche una funzione produttiva, svolgono un ruolo cruciale a livello ambientale, paesaggistico e sociale, contribuendo alla vitalità e allo sviluppo delle aree rurali di cui l'agricoltura è componente indispensabile e fondamentale. Le seconde, più strutturate e competitive sul mercato, molte delle quali componenti essenziali della filiera agroindustriale, svolgeranno un ruolo decisivo per il futuro economico dell'agricoltura italiana ed umbra. Imprese che combattono con i problemi di adeguamento ai mercati ed alle nuove tecnologie, e che soffrono la crisi economica per la loro maggiore apertura commerciale e la maggiore propensione all'investimento ed al rischio.

Evoluzione delle principali grandezze macroeconomiche prima, durante e dopo la crisi del 2009.

Var % a prezzi costanti

	Umbria				Italia				Centro nord		
	1995-2011	1995-2008	2008-2009	2009-2011	1995-2011	1995-2008	2008-2009	2009-2011	1995-2011	1995-2008	2008-2009
Prodotto interno lordo	0,6	1,3	-7,7	0,9	0,9	1,3	-5,5	1,1	0,9	1,3	-5,6
Consumi delle famiglie	0,9	1,5	-3,0	-0,8	1,0	1,3	-1,8	0,7	1,2	1,5	-1,2
Valore aggiunto ai prezzi base	0,7	1,2	-7,4	1,6	0,9	1,3	-5,6	1,3	0,9	1,3	-5,9
Agricoltura, silvicoltura e pesca	1,0	1,2	2,8	-1,2	0,3	0,6	-2,5	-0,3	0,5	0,7	-1,2
Industria	-0,6	0,7	-19,5	1,7	0,0	0,7	-13,5	2,3	0,1	0,7	-13,6
Industria in senso stretto	-0,9	0,5	-23,7	3,2	-0,1	0,5	-15,1	4,0	0,0	0,5	-15,1
Costruzioni	0,3	1,3	-7,5	-1,8	0,3	1,5	-8,4	-3,0	0,7	1,8	-8,3
Servizi	1,2	1,4	-3,0	1,7	1,2	1,6	-2,7	1,1	1,3	1,6	-2,9
Commercio, trasporti; alloggio, ristorazione; inform. e comunic.	1,3	1,8	-8,7	2,8	1,2	1,7	-6,3	1,9	1,2	1,7	-6,7
Attività finanz., assicurative; immobiliari; professionali,	1,3	1,3	-0,1	1,8	1,4	1,7	-1,6	0,8	1,4	1,8	-2,0
Amministrazione pubblica, istruzione, sanità, assist. sociale;	1,0	1,2	0,0	0,3	1,0	1,1	0,3	0,4	1,2	1,3	1,1

Fonte: Elaborazioni del Servizio programmazione strategica generale su dati Istat

Per il sistema dell'**industria in senso stretto**, che rappresenta circa il 17% del valore aggiunto totale, si registra tra il 1995 ed il 2011 una notevole **"perdita di competitività"**, espressa dalla forte divaricazione (quasi 20 punti percentuali) rispetto alla media nazionale. Un fenomeno con molte determinanti, tra cui la struttura dimensionale delle imprese, la loro tipologia e collocazione nella "catena del valore".

L'evoluzione strutturale di lungo periodo evidenzia in Umbria una **maggiore frammentazione delle unità produttive rispetto al dato nazionale** ed a quello delle regioni cosiddette NEC (Nord-Est Centro), con uno stock che si restringe meno velocemente e con minore ricambio interno; la dimensione è più schiacciata verso le micro imprese, con una minor presenza di realtà medio-grandi, che in Umbria tendono ad essere comunque come dimensioni meno significative che altrove.

L'eccessiva frammentazione del tessuto imprenditoriale registrata in Umbria ha **limitato la possibilità per le imprese della regione** (che pure investono non meno della media nazionale, anzi) di raggiungere quella "massa critica" necessaria per riconfigurarsi in termini di organizzazione, innovazione, internazionalizzazione, varcando la soglia indispensabile per salire nella scala della competitività. Oltre a questo dato "quantitativo", la composizione "qualitativa" dell'industria manifatturiera ha risentito degli effetti della crisi, registrando una riduzione del peso dell'occupazione nei settori più **high tech**, con un conseguente **ulteriore lieve allontanamento** in negativo dagli standard nazionali che hanno invece registrato un leggero progresso.

Non va poi sottovalutata la difficoltà di comparti specifici, a partire dall'**edilizia ed il suo indotto**: un settore che ha un peso rilevante nel sistema economico regionale e che probabilmente dovrà essere riconsiderato alla luce della nuova situazione economica, sia riguardo alla domanda privata, sia a quella delle pubbliche amministrazioni. Il futuro del settore appare in buona misura legato ad una edilizia che **sia in grado di evolvere** verso tipologie e modelli che limitino il consumo di suolo e sviluppino materiali e tecniche costruttive più rispettose dell'ambiente.

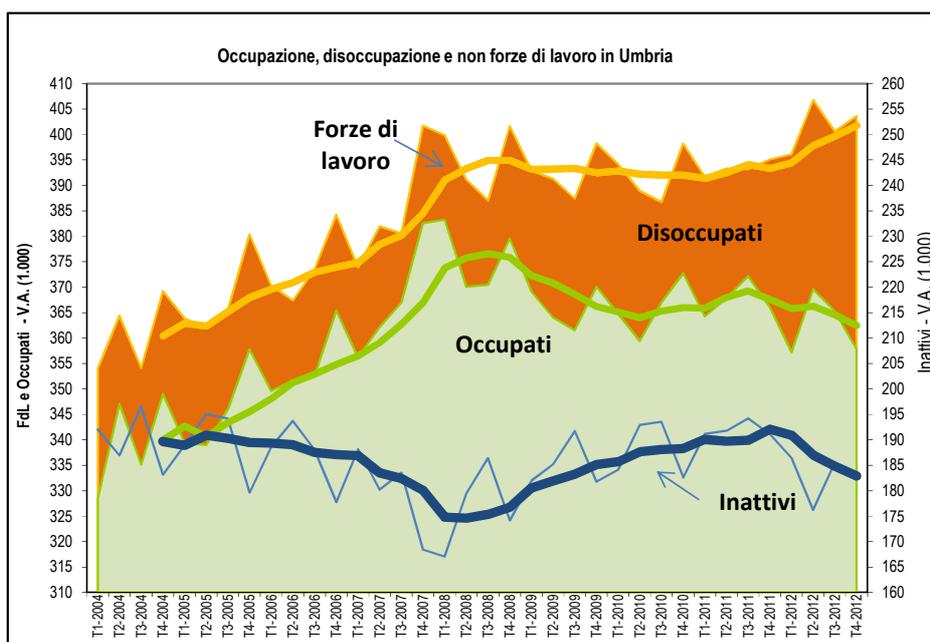
Nel complesso ed articolato settore dei servizi si trovano anche altri comparti produttivi di mercato, in particolare il commercio e il turismo, che assieme rappresentano circa il 20% del totale del valore aggiunto regionale. Come l'industria manifatturiera, il **turismo** resta molto esposto alle dinamiche della crisi economica e, pur in presenza di una sostanziale tenuta dei flussi turistici, non sembra riuscire a trainare in maniera sufficientemente decisa l'economia regionale. E' un settore che ha conosciuto un **progressivo incremento dell'offerta** regionale, nel numero degli esercizi (particolarmente sostenuta nell'extralberghiero ed in particolare nell'agriturismo e nella tipologia "altri esercizi"), con una ulteriore **riduzione della dimensione media delle imprese ricettive**. L'incremento dell'offerta ha superato notevolmente le pur non disprezzabili *performance* di aumento della domanda turistica; ne è derivato un complessivo minor grado di utilizzo delle strutture, anch'esse "frammentate" nel territorio. Un fenomeno che è stato avvertito in misura minore nell'alberghiero (il segmento turistico a maggiore impatto sulla economia regionale), che registra in generale *performance* migliori, specialmente per le imprese di gamma più alta.

Il tumultuoso sviluppo del **settore distributivo** – che in Italia come in Umbria è strutturato più che nel resto d'Europa su una presenza abbastanza nutrita di esercizi, non particolarmente "specializzati" e di dimensioni mediamente modeste, se comparate a quelle del resto d'Europa – ha registrato anche nella nostra regione (dove rappresenta all'incirca l'11% del valore aggiunto totale) una battuta d'arresto in coincidenza con la crisi. Il calo delle *performance* economiche **non ne ha però interrotto l'espansione** fino al 2011. L'aumento del numero degli esercizi presenta alcune peculiarità che fra loro si rafforzano, quali la forte presenza di piccoli e piccolissimi esercizi diffusi nel territorio (che fa da contraltare al minor peso del commercio ambulante) e la tendenza allo scostamento dai valori dimensionali medi del Paese: le piccole imprese hanno dimensione minore del corrispondente segmento medio nazionale; le imprese medie sono mediamente maggiori del corrispondente insieme italiano; la grande distribuzione ha una dimensione media minore dell'aggregato Italia centro-settentrionale e presenta una minore diffusione. La maggiore densità di esercizi in Umbria si lega anche al modello di ambiente antropizzato diffuso che ne caratterizza il paesaggio e l'insediamento umano, anche considerando che la presenza di popolazione anziana nelle aree marginali favorisce la diffusione dei "negozi di prossimità" in misura maggiore ad altre realtà regionali.

Per quanto riguarda infine un'importante dimensione trasversale dell'economia regionale, ovvero la complessiva **filiere della cultura**, in Umbria essa presenta potenzialità non del tutto espresse: il peso sul valore aggiunto delle imprese che producono cultura in senso stretto (industrie culturali e creative, patrimonio storico-artistico e architettonico, *performing arts* e arti visive) è inferiore alla media nazionale

(4,7% contro 5,4%). Anche il moltiplicatore degli effetti indiretti sui settori da essa attivati (come ad esempio il turismo legato alle città d'arte) è inferiore alla media nazionale (1,3 contro 1,7). Elementi su cui riflettere, per una filiera che può invece costituire un volano di sviluppo, tenendo conto del progetto di candidatura a Capitale europea della cultura "Perugia2019" e considerando che la spesa turistica attivata dall'industria culturale in Umbria presenta un dato lievemente superiore alla media (37% contro 36,5%).

La caratteristiche strutturali e l'evoluzione del Pil e del Valore aggiunto influenzano anche **la composizione strutturale ed i flussi del mercato del lavoro**: esso ha registrato in Umbria una dinamica fortemente positiva sino al 2008 (passando da 340 mila occupati del 2004 ai 376 mila del 2008), specie per le donne, in presenza di un aumento della popolazione attiva, con una decisa riduzione della disoccupazione scesa su livelli prossimi a quelli del Nord, soprattutto nel caso della componente maschile.



Fonte: Elaborazioni Servizio Politiche attive del lavoro, Osservatorio del Mercato del lavoro su dati Istat

Ma questa capacità di assorbimento della forza lavoro, crescente al crescere della popolazione, si è interrotta dopo la crisi: a partire dal **crollò del 2009** è seguita una sostanziale stabilizzazione (grazie all'ampio utilizzo degli ammortizzatori sociali) sino a metà 2011; con l'aggravarsi della crisi si è infine determinato un deciso calo dell'occupazione e un aumento considerevole della disoccupazione, che nel 2012 tocca quota 39 mila unità, livello mai raggiunto nell'ultimo ventennio.

1.2 L'Umbria e la strategia di Europa 2020: una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva

L'analisi delle *performance* macroeconomiche settoriali dell'economia umbra e del mercato del lavoro conferma che esiste una **questione strutturale dello sviluppo** che, a diversi livelli, coinvolge l'intero sistema economico-produttivo: una produttività regionale strutturalmente più bassa della media nazionale e che registra una lenta ma costante divaricazione dai valori medi nazionali e da quelli delle regioni limitrofe. Un dato che fino al 2008 ha visto in contemporanea un **aumento dell'occupazione** che, se ha comunque permesso di mantenere i livelli occupazionali, evidenzia il progressivo "impoverimento" del sistema produttivo dal punto di vista della sua capacità di creare valore. L'aumento dell'occupazione si è

accompagnato infatti ad una **riduzione del Pil pro-capite** alimentando in misura più marcata che altrove la cosiddetta **“occupazione senza crescita”**. Tale aumento è poi comunque venuto meno dopo l’esplosione della crisi, senza che peraltro – grazie all’effetto indotto dagli ammortizzatori sociali, che lasciano **statisticamente** come occupato chi occupato non è – si siano avuti recuperi sul versante della produttività.

La programmazione 2014-2020, essendo appunto una **programmazione di lungo periodo**, deve necessariamente tenere conto tanto della specificità di questi ultimi anni di forte crisi economica quanto del processo di impoverimento di cui sopra, che comunque era preesistente rispetto all’esplosione della crisi.

Senza affrontare la questione della competitività della regione si porrà presto – in buona parte, si sta già ponendo in questo periodo – la questione della sostenibilità della **“buona” qualità complessiva dello sviluppo dell’Umbria**. Perché la dinamica e le modifiche strutturali dello sviluppo economico degli ultimi anni, l’evoluzione strutturale della popolazione e le tendenze del mercato del lavoro hanno un impatto che va oltre la mera dimensione economica. Occorre porsi il problema, soprattutto nell’ottica del disegno delle politiche strutturali in vista del 2020, della **compatibilità e dell’equilibrio duraturo** tra la dimensione del **“sistema economico produttivo”** (ricchezza prodotta, consumi, produttività del lavoro, sviluppo delle imprese, ecc.) ed i **fattori ambientali e sociali**.

Un problema peraltro ineludibile, dato che al centro della strategia di Europa 2020, alla crescita **“intelligente”** vengono affiancate anche le dimensioni della sua **“sostenibilità”** ed **“inclusività”**.

Il tema della **“crescita intelligente”** in Umbria non può essere declinato se non affrontando le questioni sin qui emerse; ovviamente non dimenticando le **emergenze causate dalla crisi economica** (che richiedono soprattutto politiche appropriate a livello europeo e nazionale di rilancio della domanda interna), ma puntando l’attenzione sugli **aspetti strutturali** di medio termine.

E’ vero che l’**“annus horribilis”** della crisi rappresenta uno spartiacque delle **performance** economiche, con l’economia umbra che tiene faticosamente sino al 2008 e registra poi cali significativamente superiori a quelli nazionali e del Centro-Nord (ed anche di quelli di Toscana e Marche) per Pil, Consumi delle famiglie e Valore aggiunto. Ma **il problema non nasce dalla crisi economica**, affondando le sue radici soprattutto nella **frammentazione del sistema economico e produttivo**. Una caratteristica **“strutturale”** dell’Umbria, e della sua storia; per certi aspetti, parte integrante dell’ **“essere Umbria”**, della sua ricchezza economica e sociale, ma che in questo mutato quadro strutturale rende meno sostenibili gli elementi di criticità sui quali gli sforzi fatti sin qui, anche con le politiche regionali, non sono stati sufficienti ad incidere in misura determinante.

La frammentazione origina dalla prevalenza della **micro dimensione** (in Umbria operano 83.000 imprese circa, il 28% delle quali artigiane, dato in linea con quello nazionale), che si lega **all’attenuarsi** – in misura maggiore del dato nazionale – **di specializzazioni forti**. L’Umbria sta diluendo la propria specializzazione nei settori in cui era più forte e rafforza il presidio in quelli in cui era più debole, ridimensionando il suo **“vantaggio”** nei settori tradizionali e di base (alimentare, moda, lavorazione minerali e, naturalmente, metallurgia) e accrescendo il presidio nel comparto legno, carta e stampa. Ma la frammentazione è anche espressa nella **dispersione territoriale** delle iniziative economiche (e quello che comporta in termini di consumo di suolo e di **“efficienza”** dei sistemi di servizi a supporto dell’attività economica) e nei **legami tendenzialmente deboli** tra le imprese ed i sistemi locali, sia a livello di settori produttivi sia di territori.

Il sistema economico finisce per posizionarsi – anche suo malgrado – sulla parte meno redditizia della **“catena del valore”**, caratterizzato da un alto numero di micro imprese che spesso lavorano in subfornitura e che privilegiano l’immissione **di forza lavoro** senza aumentare l’efficienza marginale del capitale, allocate in settori **“labour intensive”** e magari ricorrendo più che altrove allo strumento della flessibilità. Si tratta di imprenditori di tutti i settori produttivi (agricoltura, manifattura, terziario) che perseguono corrette

strategie d'impresa ma che non riescono – pur utilizzando al meglio le loro capacità – ad uscire dalla “trappola” della microdimensione, dei bassi margini operativi, delle difficoltà nel far quadrare i conti e produrre la giusta remunerazione d'impresa.

Un sistema quindi che, per sua natura, è meno incline all'innovazione: quella misurata in termini di capacità brevettuale (numero di brevetti presentati all'Ufficio Europeo Brevetti o UEB, in generale ed in particolare nei settori ad alta tecnologia, ICT, *biotech*) e nella **bassa spesa delle imprese in R&S**, che contribuisce a rendere l'Umbria ancora piuttosto distante dal **target di Europa 2020** e anche dall'obiettivo fissato nel Piano Nazionale Riforme. Dati che sono la conseguenza, più che la causa, delle caratteristiche del sistema economico umbro.

Un sistema di imprese che innovano, sì, ma quasi esclusivamente con **innovazioni “implicite”**, di processo più che di prodotto, “innovatori di inseguimento”, cioè per imitazione e per incorporazione di innovazioni altrui, ma senza riuscire a diventare – se non in casi molto limitati di “eccellenze” che pure in Umbria ci sono e vanno valorizzate – leader dell'innovazione.

Certamente **non è facile** diventare leader dell'innovazione, richiede dimensioni, investimenti e centri di ricerca di alto livello, tutte caratteristiche queste che sono **per lo più al di fuori** della portata del sistema regionale.

Nella fase di sviluppo in cui si trova il nostro sistema economico **ulteriori progressi** sono però possibili, oltre che dalla produzione di nuovo sapere, anche dai circuiti **della sua condivisione a livello globale**: occorre in tal senso mettere in atto iniziative per **meglio utilizzare ed adattare le tecnologie** ed i saperi prodotti da altri, oltre ad attrarre la creatività e motivarla, premiando i fatti e proponendo quindi incentivi e agevolazioni sui risultati raggiunti. Ne consegue quindi la necessità di continuare a sostenere la ricerca, evitando la dispersione delle risorse e possibilmente aumentandone il volume, curando in particolare la **pertinenza degli strumenti adoperati** rispetto alle caratteristiche del sistema produttivo regionale, nonché l'efficacia degli stessi, il più possibile da dimostrarsi con apposite valutazioni. Rispetto allo sviluppo dell'economia della conoscenza e della creatività sono particolarmente rilevanti anche gli obiettivi dell'agenda digitale.

Un discorso analogo può farsi per l'apertura verso l'esterno, l'**internazionalizzazione**: al di là di qualche singola *performance*, anche molto significativa, in particolari segmenti di mercato o aree di destinazione, il sistema umbro – così com'è strutturato – fatica più di altri nel cogliere la principale sfida della globalizzazione che, in un mercato che diviene mondiale e con una domanda “interna” che langue per la crisi dei consumi, rappresenta la principale occasione di business e di crescita.

In sintesi, le imprese più piccole – la maggior parte delle imprese umbre – che spesso sono anche quelle più orientate al soddisfacimento della domanda interna hanno pagato e stanno pagando, soprattutto in questa seconda fase di crisi, un prezzo molto caro alla riduzione dei consumi e, più delle altre, scontano i problemi di scarsa liquidità e di difficoltà di accesso al credito.

L'**accesso al credito** è un tema ricorrente nelle analisi di questo periodo di crisi, perché la questione della liquidità è sentita di più in un sistema di piccole e piccolissime imprese in cui l'approvvigionamento di capitale avviene in modo praticamente esclusivo con quello di debito.

Premesso che il credito bancario è un fattore **tipicamente pro-ciclico** – nel senso che tende a ridursi al peggiorare del ciclo economico – esso si è ridotto perché le banche italiane sono sottocapitalizzate, perché non hanno fondi per sostenere *il funding gap*, (sbilancio tra raccolta ed impieghi) e quindi debbono “paradossalmente” ridurre gli impieghi, soprattutto nel medio/lungo termine, nonché privilegiare impieghi “sicuri”, assorbendo titoli di Stato e “stringendo” sulla valutazione del merito di credito. In aggiunta gli oneri

finanziari caricati dalle banche (costo di approvvigionamento del credito) sono quasi raddoppiati. Le imprese più forti sopravvivono in qualche modo, mentre quelle più piccole e deboli subiscono i cali dei margini operativi e dei fatturati, vanno in difficoltà per il rimborso dei debiti accumulati nonché per accumulare capitale per ridurre la leva. Un problema strutturale che difficilmente potrà essere risolto senza interventi e senza politiche “straordinarie”, che riguarda l’intero Paese e che tocca in modo forte anche l’Umbria, dove – sia per la struttura proprietaria del settore creditizio che per quella dimensionale, settoriale e finanziaria del sistema delle imprese – queste criticità risultano amplificate.

Alla questione della frammentazione del sistema economico umbro è legato anche l’altro tema della crescita intelligente: quello del **mismatch tra la domanda e l’offerta di lavoro**, che si declina nella maggior presenza in Umbria di occupazione “temporanea”, significativamente superiore alle regioni del centro nord in tutte le classi di età e **soprattutto in quelle più “giovani”**, nel persistente *gap* di genere (in particolare nel tasso di attività, che sottende anche un modello “sociale” ancora molto tradizionale nei ruoli dei generi), nella struttura occupazionale che privilegia, più che altrove, le posizioni professionali di basso profilo. Ma il mancato incontro tra domanda ed offerta di lavoro, che impatta su tutta la popolazione e soprattutto sulle classi di età più giovani, è a sua volta conseguenza, più che causa, di un altro *mismatch*: il **mancato incrocio** tra i fabbisogni del sistema economico e produttivo dell’Umbria e le buone *performance* regionali nella capacità di **creare capitale umano qualificato**, attraverso il proprio **sistema di istruzione e formazione**.

Il sistema di istruzione e formazione dell’Umbria ha diversi vantaggi, noti da tempo. Il 66% degli umbri con età tra i 25 e i 64 anni ha un diploma di scuola superiore – un dato che supera di 10 punti la media nazionale – e rispetto ai *target* di Europa 2020 il tasso di abbandono scolastico è molto basso, già inferiore agli obiettivi nazionali; la quota di giovani con istruzione universitaria è abbastanza buona. *Performance* soddisfacenti, anche se con qualche segnale di indebolimento, che sempre più vanno valutate in relazione alla “qualità” della formazione acquisita dagli studenti umbri, tenendo conto dei mutamenti che i fenomeni demografici stanno determinando anche nella scuola. Il primo è la **forte presenza di alunni stranieri**, di cui moltissimi quelli nati in Italia, particolarmente elevato (14%) nella scuola dell’infanzia (valore maggiore in Italia), nelle scuole secondarie di primo grado e – nella scuola secondaria – concentrati negli Istituti tecnici e professionali. Un quadro molto eterogeneo, che emerge in tutta evidenza se accanto ai dati sulla demografia scolastica si leggono quelli delle **performance degli studenti delle scuole umbre** così come rilevate dai test Invalsi e Ocse-Pisa: nei primi si nota la differenza superiore alla media nazionale tra **studenti italiani e stranieri**, sia di prima che di seconda generazione; dai secondi si rileva una forte differenziazione tra il rendimento nei licei (molto superiore alla media nazionale) e quello negli istituti professionali e nella formazione professionale regionale (molto inferiore alla media nazionale). Si pone, come altrove in Italia ma in misura più spiccata, un problema di “equità”: **non tutti gli studenti hanno le stesse possibilità di apprendimento**: le loro *performance* sono in buona misura influenzate dal contesto socio-economico di provenienza e, probabilmente, dal fatto di essere stranieri.

L’istruzione universitaria, se presenta complessivamente *performance* accettabili, va vista anche in rapporto con la capacità di raccordarsi con la realtà produttiva, la realizzazione professionale ed il tema della ricerca & innovazione. Il sistema universitario produce sì laureati in numero sufficiente per tendere verso i *target* di Europa 2020, ma in misura sostanzialmente maggiore della capacità di assorbimento del sistema umbro, contribuendo all’alto numero di giovani laureati umbri che lavorano fuori regione.

Nella strategia di Europa 2020 la dimensione economico-produttiva non si esaurisce nel promuovere un’economia più “*smart*”, ma richiede di considerare anche la questione della sostenibilità. La **crescita sostenibile** mira a promuovere un’economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva, combinando sostenibilità energetica (risparmio energetico e incremento delle fonti rinnovabili)

e sostenibilità ambientale, a livello globale (riduzione delle emissioni di gas serra) ed a livello locale (riduzione concomitante di inquinanti locali). Nel concetto di sostenibilità vanno dunque combinate, nell'accezione della strategia di Europa 2020, la questione energetica e quella ambientale, anche in raccordo con il tema dell'innovazione e della conoscenza, in quella che è stata definita *green economy*. Il concetto di ambiente è tipicamente multidimensionale; esso è in primo luogo **lo spazio fisico in cui si esplica la vita delle comunità**, un territorio con le sue caratteristiche e le sue risorse. Il territorio umbro è quasi totalmente collinare e montano. Circa il 46% della superficie regionale risulta essere forestale mentre una quota di superficie superiore al 7% è occupata da aree naturali protette, che includono parchi e riserve naturali nazionali e regionali. E' elevata la presenza del verde urbano, ed è alta – un dato molto positivo – l'attenzione della collettività umbra sul proprio paesaggio. Una sensibilità che affonda le sue radici in ragioni "storiche", ma che dipende forse anche dall'oggettiva "sensibilità" del territorio umbro, soggetto in misura superiore alla media nazionale a fenomeni di rischio geologico, idrogeologico e sismico. Una sensibilità che si lega anche in questo caso alla sua caratteristica fondamentale di presentarsi come un **ambiente antropizzato diffuso**, con una bassa densità per abitante e la già ricordata dispersione della popolazione nel territorio, insediata molto più che altrove nelle aree montane: nel 2011 la percentuale di popolazione che abita in tali aree è pari al 63,4% circa di quella totale, valore triplo di quello medio registrato nelle regioni del centro e dell'intera Italia. Questo **crescente livello di dispersione insediativa** può essere, come già ricordato, anche un'occasione di sviluppo, ma pone anche questioni dal punto di vista ambientale ed economico: aumenta il rischio del consumo di territorio sottraendo spazio ad altre destinazioni (naturali ed agricole *in primis*) determinando altresì **l'aumento del costo relativo della fornitura di infrastrutture e di servizi**, non solo quelli connessi alla mobilità.

I dati del censimento dell'agricoltura del 2010, evidenziano un processo di professionalizzazione di una fascia importante di aziende agricole umbre come segnalato dalla riduzione del numero di imprese e dal corrispondente incremento di superficie media aziendale ma anche dal volume di investimenti produttivi realizzati con o senza gli aiuti previsti dai programmi comunitari. Tale processo di irrobustimento e modernizzazione di una fascia importante di imprese ha portato ad un aumento di competitività. Ne consegue che allo stato attuale è necessario consolidare le prospettive di sostenibilità economica di tale gruppo di imprese, orientandole sempre di più verso gradi di innovazione produttiva, organizzativa e commerciale più elevata. Ne consegue che solo una prassi sempre più mirata all'innovazione di costituzione di reti di impresa anche con caratteri di filiera può aiutare a migliorare la competitività e il grado di maturità dell'agroalimentare umbro.

Dall'altro canto la diffusione delle attività agrituristiche, la presenza di seconde case e la permanenza di attività zootecniche in aree di alta collina e montagna, hanno consentito di mantenere sufficientemente vitali queste aree, mantenendo la caratteristica di stato di non abbandono. Tuttavia il processo di invecchiamento delle popolazioni autoctone è ad un punto tale che occorre una strategia più energica e complessa per evitare che anche le coline umbre piombino rapidamente nella condizione di abbandono caratteristica delle aree profondamente interne del resto d'Italia. L'analisi alla base della strategia delle aree interne, elaborata dal Dipartimento Politiche di sviluppo del Mise, ha evidenziato una caratterizzazione alquanto confortante delle aree interne dell'Umbria laddove le caratteristiche geomorfologiche naturali non hanno determinato quella distanza inaccettabile dei servizi al cittadino. In conclusione le politiche per lo sviluppo rurale si vedono riproporre il duplice obiettivo di un significativo e strutturale incremento della competitività del sistema delle imprese in parallelo ad un generale mantenimento delle attività agricole in contesti ambientali difficili allo scopo di mantenere un presidio umano attivo.

Si pensi inoltre alle problematiche legate al tema della gestione delle **risorse idriche**, dove oltre al preservare la buona qualità delle acque – pur con qualche criticità – occorre considerare **la gestione non sempre semplice del loro uso plurimo**, all’equilibrio difficile tra esigenze dell’attività economica agricola e manifatturiera e le esigenze di tutela; questioni che si legano anche al completamento e miglioramento dell’efficienza delle reti acquedottistiche e degli impianti di depurazione. Senza dimenticare che – soprattutto a seguito dei mutamenti climatici – l’Umbria sta conoscendo crescenti problemi sia sul versante della scarsità di risorse idriche per eventi siccitosi in alcuni periodi dell’anno, sia, in determinati periodi, dai danni causati da eventi alluvionali. Aspetti che richiedono appunto un’attenta considerazione delle esigenze produttive, delle politiche urbanistiche ed insediative, attenzione al territorio e al paesaggio e orientamento verso la prevenzione e la gestione dei rischi. Una tematica su cui, peraltro, l’Umbria dispone al suo interno di sistemi di competenza significativi, che possono costituire una risorsa di riferimento – verso una dimensione di polo di eccellenza – anche per altre regioni, europee e non. Un ruolo fondamentale per la costruzione di un’economia sempre più sostenibile, date le caratteristiche fisiche, territoriali, insediative e produttive regionali, è rappresentato da una robusta e moderna **strategia di sviluppo rurale** che sia in grado di qualificare e valorizzare queste peculiarità anche nell’ottica di diversificazione delle attività agricole.

Riguardo alle questioni del **sistema di gestione dei rifiuti**, evolvono positivamente anche in Umbria – ma continuando a posizionarsi ancora al di sotto delle regioni del centro nord – le modalità più avanzate di gestione del riuso e riciclo dei rifiuti e la diffusione dei sistemi di raccolta differenziata. Resta comunque da colmare la *gap* rispetto agli obiettivi europei, nazionali e anche regionali; non è scongiurata l’eventualità del verificarsi di situazioni di criticità – possibili, se il sistema non evolve rapidamente – nel sistema di smaltimento regionale.

La dispersione insediativa aumenta inoltre il rischio di crescita della congestione sulle reti e dei cosiddetti “costi esterni” ambientali, tanto più elevati quanto più – come accade in Italia e in particolare in Umbria – la **domanda di mobilità viene soddisfatta attraverso l’uso di mezzi di trasporto privati**. In questo senso, anche alla luce delle difficoltà che s’incontrano nel sistema di trasporto pubblico locale, è necessario un ripensamento ed un efficientamento, ormai ineludibile, del sistema regionale di mobilità.

Quest’ultimo aspetto chiama in causa la **questione dell’energia**, che rappresenta come detto poc’anzi, uno dei punti cardine della strategia di Europa 2020. Accanto al tema dell’incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili, per conseguire gli obiettivi europei, nazionali e regionali è necessario introdurre o rafforzare misure di riduzione dei consumi di energia in tutti settori, in particolare dell’edilizia, pubblica e privata, e dei trasporti. Azioni integrate di utilizzo di energia da fonti rinnovabili e di incremento dell’efficienza energetica non solo contribuiscono alla riduzione di emissioni climalteranti (CO₂) ma anche alla riduzione delle emissioni inquinanti (NO_x e polveri fini). Per quanto la rete regionale di monitoraggio segnali un generale miglioramento complessivo della qualità dell’aria, permangono nelle principali città dell’Umbria situazioni di criticità legate proprio alle emissioni imputabili in misura rilevante al traffico (NO_x) e al riscaldamento domestico (PM₁₀).

L’energia è un tema che collega in modo **forte le dimensioni competitività e sostenibilità**, per ciò che implica il suo fabbisogno sul versante produttivo e sull’ambiente di vita, e per quello che implica riguardo alla pressione ambientale legata all’inquinamento.

L’Umbria presenta una buona posizione per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili consumi di energia primaria coperti da fonti rinnovabili (30,4% contro 23,5% dell’Italia, SIMERI 2011). Tuttavia, per conseguire gli obiettivi europei (20%) e nazionali (17%) molto deve essere ancora fatto, in particolare nella produzione di energia termica da fonti rinnovabili. All’Umbria, da una posizione iniziale del 6,2%, è stato assegnato l’obiettivo del 13,7% (al netto del settore trasporti, non ripartito). Al 31 dicembre

2012 si può stimare che sia stato raggiunto l'8,2% di produzione di energia elettrica e termica da fonti rinnovabili rispetto ai propri consumi finali lordi, inferiore di mezzo punto all'obiettivo intermedio.

Diverso è invece il caso dell'intensità energetica del Pil e, più in generale, delle emissioni di Gas serra, dove l'Umbria presenta valori molto lontani dai *target* nazionali, anche per ragioni legate alla presenza di industrie "energivore" nell'area del ternano. E' chiaro quindi che la principale criticità su cui lavorare **riguarda proprio la riduzione del consumo finale lordo**. Un aspetto che non può prescindere dalle possibilità di azione della Regione e dalla appena ricordata presenza di imprese energivore, e che dunque va perseguito senza porsi obiettivi irrealizzabili. Un tema che in ogni caso, in sede di definizione delle politiche, non va circoscritto alle sole politiche per l'energia, ma deve riguardare più in generale l'approccio sostenibile dello sviluppo, proprio perché oltre all'energia elettrica, contribuiscono al consumo di energia e all'emissione di gas serra sia il consumo di energia termica sia **quello legato ai trasporti**, e che dunque si lega alle già ricordate esigenze di revisione del complessivo sistema di mobilità regionale.

I diversi richiami alla dimensione "smart" delle politiche di sviluppo sostenibile richiamano la necessità di una maggiore incorporazione di "intelligenza di gestione delle risorse" nello stock di capitale umano disponibile all'economia regionale, all'interno delle imprese e della pubblica amministrazione, come nel mercato del lavoro ampiamente inteso. Più in generale, appaiono bisogni di innovazione e riqualificazione dei modelli d'uso, in chiave economica, delle risorse culturali e antropiche dell'Umbria, che ne segnano in modo fortemente distintivo, anche rispetto allo scenario globale, la sua identità storica. I significativi investimenti in ricupero e qualificazione dei beni culturali ampiamente intesi – specificamente sostenuti dalle ultime programmazioni dei fondi strutturali, non solo di origine comunitaria – non hanno visto una altrettanto significativa co-evoluzione dei modelli di loro messa a valore economico, anche da parte degli attori privati. Ciò a fronte dei sempre più rilevanti vincoli di spesa pubblica, che rischiano nel medio termine di intaccare la possibilità stessa del presidio ordinario dei loro funzionamenti.

Strettamente connessa alle dimensioni della crescita intelligente e della sostenibilità è la questione della **crescita inclusiva** che, nell'accezione della strategia di Europa 2020, oltre a riferirsi agli aspetti legati all'occupazione, riguarda anche quello dell'inclusione sociale. E' banale affermare che la costruzione di sistemi economici in grado di **creare una piena e buona occupazione** rappresenta la migliore politica di inclusione sociale, soprattutto per le giovani generazioni. Però la sfida dell'inclusione si gioca anche sulle questioni del potenziamento di efficienti ed efficaci sistemi di assistenza e di sostegno ai bisogni sociali della popolazione. La particolare attenzione alle tematiche di ordine tipicamente sociale – fino a giungere all'obiettivo di "**lotta alla povertà**" – che il nuovo Regolamento riconosce al FSE, richiama l'attenzione sull'esigenza di *"...distinguere con chiarezza fra azioni rivolte all'inclusione sociale – ossia all'aumento della quota di persone che accedono a livelli essenziali di servizio nelle principali dimensioni del proprio vivere – risultato indispensabile per un nuovo "patto di cittadinanza" – e azioni rivolte alla crescita, ossia all'innovazione e alla produttività: la confusione fra i due obiettivi ne ha in passato frenato il conseguimento e ha aperto la strada alle classi dirigenti conservatrici."*

Sulle tematiche legate all'**occupazione** si è in buona parte già detto in precedenza, perché intimamente connesse al tema dello sviluppo. Occorre solo aggiungere che, sul versante della costruzione delle strategie per l'Umbria del 2020, il tema delle politiche attive per il lavoro deve prendere in considerazione emergenze "nuove", che l'esplosione della crisi e le criticità irrisolte del sistema economico rendono sempre più evidenti. Alle tradizionali questioni di politica attiva del lavoro si aggiungono nuove problematiche: il massiccio ricorso (che ha assorbito buona parte delle risorse del Fondo Sociale Europeo) agli ammortizzatori sociali di fette di popolazione che, fino all'esplosione della crisi, non conosceva problemi occupazionali sostanziali: in particolare, la popolazione maschile nelle classi centrali di età e i cittadini stranieri immigrati e

la popolazione con bassa qualificazione professionale. Temi che s'intrecciano con altri aspetti – in parte già trattati – di tipo demografico e di modello di sviluppo, ma che finiscono con l'intrecciarsi con la questione dell'inclusione sociale e della povertà.

Su questo versante l'Umbria vanta tradizionalmente **un grado di coesione sociale tra i migliori d'Italia**, a partire dal principale indicatore, la disuguaglianza dei redditi, che si presenta ancora più contenuto della media delle regioni del centro nord. L'evidenza statistica consegna una regione complessivamente più attenta ai bisogni sociali – la spesa destinata dalle comunità locali ai servizi sociali è superiore alla media – ed anche sino ad ora complessivamente più efficiente a gestirli. Su alcuni indicatori, ad esempio la presa in carico dei servizi per l'infanzia da 0 a 3 anni, così come la presa in carico degli anziani nei servizi di assistenza domiciliare integrata, le *performance* dell'Umbria sono tra le migliori d'Italia. Ma gli effetti della crisi si accompagnano alle crescenti difficoltà nella sostenibilità del sistema, che si basa in gran parte su trasferimenti pubblici, producendo un **aumento delle situazioni di disagio**: pur restando ancora buona la posizione regionale nella percentuale di popolazione a rischio povertà (il *target* scelto nella strategia di Europa2020), questa quota cresce notevolmente in Umbria secondo gli ultimi dati disponibili; inoltre, al di là di singoli episodi, le indagini statistiche segnalano una percezione crescente da parte delle famiglie del rischio criminalità. Ciò rende necessario affrontare il tema chiave dell'evoluzione dei modelli di produzione dei servizi sociali ampiamente intesi, agendo l'innovazione sociale richiamata dai Regolamenti anche nel rapporto fra pubblico e privato guardando soprattutto alla cooperazione ed al c.d. Terzo Settore. E' inoltre evidente l'importanza di agire – in situazione di risorse decrescenti e bisogni in crescita – attraverso una più stretta integrazione fra politiche educative ampiamente intese, politiche del lavoro ed interventi di politica sociale, in modo da affrontare le problematiche in modo anticipato, sistemico, attivo e rivolto alla produzione di esternalità positive. Specifica attenzione va posta nei rapporti fra l'agire istituzionale e la famiglia, vista come soggetto e contesto integrato di azione.

La sfida dell'inclusione sociale in Umbria s'intreccia del resto con due tendenze "strutturali":

- l'evoluzione dei bisogni della popolazione, che derivano dai **mutamenti demografici**, in particolare all'aumento della componente anziana e quindi della non autosufficienza, ma che debbono tener conto anche del tema, distinto dal precedente, delle persone con disabilità;
- le politiche di consolidamento fiscale che hanno inciso in modo drammatico e **non sostenibile**, sulla quantità di risorse necessaria a soddisfare le domande di una popolazione che, peraltro anche a causa degli effetti della crisi sul reddito e sull'occupazione, sta registrando quote crescenti di marginalizzazione, deprivazione e vera e propria povertà.

Aspetti che non possono non prendere in considerazione i temi, richiamati anche dai Regolamenti comunitari, della **riduzione delle ineguaglianze tra uomini e donne** e della **prevenzione delle discriminazioni**. Uno sviluppo economico e sociale più sostenuto e di migliore qualità passa anche per un ruolo più forte delle donne nella società e nell'economia; non si tratta solo di una questione di pari opportunità, ma di una leva per la crescita e lo sviluppo: numerosi studi e ricerche internazionali mostrano una correlazione positiva tra un maggior apporto alla produzione da parte delle donne e la crescita economica. Una "rivoluzione silenziosa" che la società italiana deve fare per aumentare la sua competitività in confronto agli altri Paesi europei, da declinare nell'istruzione, nel lavoro e nei carichi familiari (dunque, nel welfare), per la quale è necessario investire in **politiche di work-life balance**.

Nell'istruzione, la sfida della parità l'Umbria l'ha già vinta: l'universo femminile umbro è più istruito dei coregionali uomini, ma è in generale tra i più elevati d'Italia. Quella del lavoro resta invece ancora ampiamente irrealizzata: pur se i tassi di occupazione, attività e disoccupazione presentano dati migliori

della media nazionale e di quella del centro Italia, l'**asimmetria** – soprattutto rispetto alle regioni del nord, il vero punto di riferimento – tra livello d'istruzione e condizione professionale è ancora più ampio della componente maschile, nonostante il costante miglioramento a partire dal 2005, con la parentesi del 2009. Questioni che si legano ai temi del welfare e dei diversi carichi familiari, una sfida "tradita" malgrado tante parole; una sfida cruciale, però, essendoci un'evidente correlazione tra tassi di partecipazione femminile al lavoro (ed alle diverse opportunità di realizzazione professionale) e modelli di welfare più orientati alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. In questo l'Umbria, pur avendo realizzato molti progressi, è ancora lontana dagli standard europei.

Ci sono infine, pensando al contesto regionale nell'ottica di un quadro strategico dell'Umbria in vista del traguardo del 2020, **due questioni "trasversali"** che riguardano sia il tema della crescita intelligente, sia quello della sua sostenibilità ed inclusività.

Il primo, che intreccia gli aspetti occupazionali al mondo dell'istruzione a quello dell'inclusione in generale, è configurabile come la **questione giovanile**; una questione europea e nazionale, ma alla quale non può sfuggire una breve riflessione su alcune specificità dell'Umbria. Il programma di legislatura pone l'accento sulla necessità di costruire, rafforzare e valorizzare il capitale umano, **con particolare riferimento a quello giovanile**, investimento indispensabile per offrire ai giovani competenze capaci di garantire una prospettiva dignitosa di vita e per stimolarli nella ricerca di nuove opportunità, quindi per promuovere la **mobilità sociale** ascendente.

Esaminando alcuni dati significativi riguardo ai giovani in Umbria, emerge – al di là di un dato quantitativo che vede un forte fenomeno di de-giovanimento, temperato in prospettiva dalla ripresa demografica dovuta alla presenza della popolazione immigrata – una condizione caratterizzata, anche prima dell'esplosione della crisi economica, da alcune contraddizioni tipiche del nostro Paese, a partire dalla "dualità" tra i 15-24enni e i 25 e 34enni. In particolare, si nota una **maggiore dinamicità complessiva della classe di età "più giovani"**, dove è inferiore la quota di chi vive in famiglia rispetto a più di una regione del centro nord, il significativo primato (in era pre-crisi) nella bassa percentuale di inattivi "per scelta" e la minor difficoltà a trovare lavoro per i molto giovani con basso titolo di studio, che si paga però con la maggiore difficoltà rispetto ai coetanei di altre regioni di trovare un'occupazione "stabile", e con una particolare difficoltà dei giovanissimi altamente qualificati – che pure ci sono, anche in Umbria – di trovare lavoro corrispondente all'investimento in apprendimento compiuto. Difficoltà che **decregono al crescere dell'età**, sempre tenendo conto che la situazione umbra resta comunque complessivamente peggiore di quella di gran parte delle regioni del nord, della Toscana e dell'Emilia-Romagna. Se oggi l'incidenza dei c.d. NEET - *Not in Employment, Education and Training* – ovvero la popolazione di età compresa fra 15 e 29 anni che non lavora, non studia e non si aggiorna – è nettamente inferiore al dato medio nazionale (poco oltre il 15%, contro il 21,2% della popolazione di riferimento), sono anche da osservare criticamente il significativo divario fra province umbre (con una incidenza più marcata per il ternano), il maggior coinvolgimento della componente femminile e una marcata presenza di persone con livelli di istruzione medio-bassi. Inoltre, la recente crescita del numero dei NEET in Umbria – verosimilmente anche correlata alla crisi economica – sollecita una crescente attenzione "preventiva" al fenomeno.

Il tema dei giovani dovrà essere ben presente nella costruzione delle strategie per l'Umbria che verrà. Perché i giovani sono il futuro, ed è davvero **difficile immaginare un futuro per chi non pensa al futuro**.

Il **secondo tema trasversale** alla *smart economy*, alla sostenibilità (specie con riferimento al tema delle aree interne, dei trasporti e delle comunicazioni) e all'inclusione sociale è la digitalizzazione dell'economia, o se si preferisce, l'Agenda digitale a servizio della **crescita**. L'Agenda digitale è portata avanti dall'obiettivo tematico n.2 del QCS ed è rilevante rispetto a tutte le missioni della programmazione 2014-2020.

Rispetto alle Regioni del Centro Italia, e più in generale al totale nazionale, l'Umbria si distingue in positivo per la diffusione dell'ICT nel settore pubblico e il sostegno finanziario pubblico nel settore, ma è in ritardo sugli altri aspetti di modernità. Per quanto riguarda le famiglie, più della metà di quelle umbre accede ad Internet, un dato superiore alla media italiana; la banda larga (in termini di ADSL) è presente, ma la banda stretta (modem a 56kB) riguarda ancora una larga quota degli umbri che si connettono. E' ancora abbastanza elevata la quota di coloro che non usano Internet perché non lo ritengono utile; rispetto alle medie nazionali, gli umbri evidenziano attività di comunicazione sul web più frequenti, un più ampio uso del web per supporto nel lavoro, e anche una maggiore lettura di giornali online; sono però meno propensi a organizzare i viaggi via web e fare *upload* di contenuti personali. Rimane **debole l'utilizzo dell'ICT nel mondo delle imprese**, probabilmente anche in questo caso per via di un tessuto produttivo costituito essenzialmente di micro-aziende, che hanno per evidenti ragioni strutturali necessità di un uso meno "evoluto" delle ICT.

Questo andamento dei fattori evidenzia un possibile circolo vizioso, dal momento che il basso utilizzo delle ICT nei segmenti non pubblici non è stimolato da un'offerta adeguata di servizi e da una cultura d'ambiente ricettiva e finisce per non favorire un utilizzo ampio delle tecnologie ICT. Ciò può produrre un "corto circuito" paradossale in cui la Pubblica Amministrazione, che costituisce la punta più avanzata, marca una distanza ancora più ampia rispetto a cittadini e imprese. Peraltro, questa questione in Umbria trova una sua particolare ragion d'essere nella peculiarità del modello insediativo diffuso che può diventare un'occasione, **un'opportunità per lo sviluppo digitale dell'Umbria**. E questo vale per diversi servizi pubblici, sia riguardo ai rapporti tra le diverse pubbliche amministrazioni sia nei confronti di imprese e cittadini.

1.3 Considerazioni di sintesi

L'analisi di contesto dell'Umbria fa emergere il rischio di **un avvitamento della crisi in misura superiore alla media nazionale**, con un'economia regionale "impantanata" e che fatica – in un contesto nazionale negativo – a trovare percorsi per una "ripartenza" robusta e sostenibile. Ciò si deve ad alcune caratteristiche strutturali, che determinano l'andamento della produttività (e quindi della competitività) e le difficoltà nell'assorbimento della forza lavoro dopo una lunga fase positiva; il *mismatch* tra capitale umano qualificato e fabbisogni del sistema economico e produttivo richiama i temi della ricerca, dell'innovazione e dell'internazionalizzazione, ma si collega anche al sistema dell'istruzione e della formazione ed a quello del welfare, sistemi che devono anche fare i conti con l'evoluzione strutturale della popolazione e con una minore possibilità di spesa da parte delle istituzioni pubbliche. L'*appeal* del "cuore verde" d'Italia resiste – ed è un bene, in questi tempi difficili – ma non sfonda, in un ambiente che è peculiare – e in un certo senso, unico –, ma anche fragile.

Le potenzialità dell'Umbria restano parzialmente inesprese. La nostra regione si presta, forse più di altri territori, a sviluppare una strategia in cui la crescita "intelligente" si lega alle sfide della sostenibilità e dell'inclusione sociale, in cui un approccio strategico generale alle diverse questioni "orizzontali" e settoriali può contribuire alla "**svolta**" che sembra sempre più ineludibile, se non ci si vuole rassegnare ad un **graduale declino**.

La diversità naturale e culturale è una ricchezza, ma necessita di un sistema economico più coeso, perché è possibile rilanciare lo sviluppo e conseguentemente l'occupazione proprio utilizzando le non poche risorse disponibili, oggi al di sotto della loro potenzialità di produrre valore. La **frammentazione del sistema umbro** (tema trasversale, che abbraccia sia sistemi produttivi settoriali e i territori della regione) può essere una

ricchezza se diviene un'occasione di valorizzazione delle diverse vocazioni del territorio, ma può essere un fattore limitante, come appare guardando alle *performance* economiche. Nell'orientare le future scelte di programmazione, l'Umbria dovrà porsi la questione di come, attraverso le proprie politiche e soprattutto impiegando strumenti più adeguati, valorizzare le proprie diversità, innovando e rafforzando la capacità di produrre e ridistribuire ricchezza in modo sostenibile, **evitando che la frammentazione divenga frantumazione.**

1.4 Gli attuali strumenti operativi 2007-2013

Gli obiettivi della strategia regionale da assumere per l'utilizzo delle risorse comunitarie della politica di coesione economica, sociale e territoriale non possono prescindere dall'analisi degli attuali strumenti della programmazione comunitaria, nazionale e regionale, al fine di individuare gli elementi di continuità e discontinuità con gli obiettivi del futuro ciclo di programmazione.

I programmi comunitari 2007-2013 nella regione perseguono il duplice obiettivo di favorire la competitività e l'occupazione del sistema economico e favorire lo sviluppo delle aree rurali. Nella fase di programmazione attuale, che terminerà nel 2013, operano sul territorio regionale 3 programmi a ciò finalizzati attraverso l'utilizzo di fondi comunitari: il Programma FESR volto alla realizzazione di infrastrutture economiche e al sostegno delle piccole e medie imprese; il Programma FSE che finanzia interventi per favorire l'occupazione, la formazione e le politiche sociali attive; il Programma FEASR rivolto al sistema delle imprese agricole e ai territori rurali. A questi programmi si aggiungono le risorse della programmazione negoziata e il Programma FAS che, finanziato con risorse interamente nazionali, persegue comunque le stesse finalità della politica di coesione.

Per il periodo 2007-2013, la politica regionale dell'Unione europea occupa il secondo posto nel bilancio dell'Unione europea, 36% del bilancio dell'UE con uno stanziamento pari a 348 miliardi di euro su tre obiettivi prioritari: convergenza, competitività regionale e occupazione e cooperazione territoriale europea.

La dotazione di risorse finanziarie stanziata per il territorio regionale per il periodo 2007-2013 a valere sui Programmi comunitari e il Programma del Fondo Aree Sottoutilizzate è pari a circa **1.578 milioni di euro.**

Programmi operativi regionali 2007-2013:

quadro riassuntivo delle risorse e stato di attuazione al 31/12/2012

PROGRAMMI	Risorse Pubbliche (a)	Spesa Pubblica (b)	RP/SP (a/b %)
POR FESR	348.116.092	147.050.691,43	42,24
POR FSE	230.417.088	99.587.251,60	43,22
PSR	785.813.347	413.674.307,25	52,69
FAS	213.692.000		
TOTALE	1.578.038.527	660.312.250,28	41,84

Fonte: Elaborazioni del Servizio Programmazione comunitaria della Regione Umbria

In questa fase contingente caratterizzata dalla grave crisi economico-finanziaria l'orientamento e le priorità di intervento sono state rivolte all'individuazione di tutti gli strumenti necessari a ridurre gli effetti dannosi al sistema economico e a trovare sbocchi duraturi per rilanciare il sistema.

Con l'attuazione degli interventi, **3/4 delle risorse** dei Programmi sono state **allocate**, conferendo particolare rilevanza a determinate tematiche atte a favorire lo sviluppo delle imprese (agricole e non), a diminuire l'impatto ambientale delle politiche industriali e ad aumentare l'occupazione e la competitività dell'economia del territorio. Ciò nonostante molti interventi si trovano in una fase intermedia di attuazione, soprattutto quelli che hanno subito la complessità dell'applicazione della normativa sugli appalti.

La Regione Umbria ha finora rispettato le scadenze finanziarie imposte dai regolamenti comunitari, riuscendo a raggiungere i target di spesa annuali (regola dell'N+2), a conferma che gli obiettivi di sviluppo dei programmi mantengono la loro validità.

2. LA STRATEGIA DI SVILUPPO UNITARIA

Il Regolamento generale dei fondi compresi nel QCS individua 11 Obiettivi tematici che traducono la strategia Europa 2020 e sono comuni per le politiche di coesione e di sviluppo rurale.

Per l'Italia il *Position Paper* dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi Operativi per il periodo 2014-2020, propone **quattro funding priority**, ovvero quattro **priorità di finanziamento** complementari, che hanno la caratteristica di rafforzarsi vicendevolmente, al fine di far fronte alle specifiche sfide-Paese e sfide regionali individuate. A ciascuna **priorità di finanziamento** corrispondono gli **obiettivi tematici** individuati nell'articolo 9 della proposta di RRDC dalla Commissione Europea per contribuire alla realizzazione della strategia Europa2020. Il documento precisa che il coordinamento delle politiche e la complementarietà degli interventi costituiscono condizioni fondamentali per il successo dei fondi del QCS che devono affrontare congiuntamente i vari obiettivi tematici individuati.

Il documento "*Metodi e obiettivi per l'uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*", in linea con la proposta di Regolamento recante disposizioni comuni, propone una aggregazione degli 11 obiettivi tematici in **quattro "missioni"**, differenziandosi in parte dal *Position Paper* della Commissione. Il documento predisposto dal Ministro per la Coesione territoriale, suggerisce di non interpretare gli 11 obiettivi tematici della proposta di RRDC come obiettivi dei Programmi, bensì come raggruppamenti di aree tematiche e "*panieri di azioni che la politica comunitaria deve perseguire*", proponendo di prestare attenzione ai contenuti e al mix di politiche pubbliche più idoneo a conseguire i migliori risultati negli specifici contesti territoriali. In questa direzione il documento risulta così concepito:

- A. Competitività dei sistemi produttivi e innovazione (alla quale concorrono gli obiettivi da 1 a 6, l'obiettivo 8 e 10).²
- B. Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente (alla quale concorrono tutti gli obiettivi da 1 a 10 ad eccezione del 3).
- C. Lavoro, Qualità della vita e inclusione sociale (alla quale concorrono gli obiettivi 2,6,7,8,9,10).
- D. Istruzione, formazione e competenze (alla quale concorrono gli obiettivi 1,2,9,10).

² Il documento prende in considerazione 10 obiettivi/aree tematiche, escludendo l'undicesimo "Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente" che contribuiva alla quarta priorità di finanziamento individuata dal *Position Paper* dei Servizi della Commissione.

Nella Tavola 2 viene presentata una comparazione tra l'aggregazione degli obiettivi tematici proposta nell'ambito delle priorità di finanziamento individuate dal *Position Paper* dei Servizi della Commissione e nell'ambito delle missioni individuate dal documento "Metodi e obiettivi" sopra citato, con indicazione del differente grado di impatto/valenza degli obiettivi tematici nei confronti delle differenti missioni. Inoltre la tavola tiene conto del 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 (vedi paragrafo 1); nonché dei punti di forza e di debolezza del sistema regionale, individuati sulla base del quadro delle problematiche e potenzialità del sistema socio economico della regione.

Tav. 2 Confronto tra le "priorità di finanziamento" del *Position Paper* UE e le "missioni" del documento "Metodi ed Obiettivi" del DPS con relativa aggregazione degli obiettivi tematici

POSITION PAPER UE FUNDING PRIORITY E OBIETTIVI TEMATICI	"METODI E OBIETTIVI "DPS MISSIONI E OBIETTIVI TEMATICI
I. Sviluppare un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese (Ob. Tematici 1, 2, 3)	A) Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione (Ob. Tematici 1, 2, 3, 4, 7, 8 – impatto elevato; 5, 6, 9, 10 – impatto medio)
II. Realizzare infrastrutture performanti e assicurare una gestione efficiente delle risorse naturali (Ob. Tematici 2, 4, 5, 6, 7)	B) Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente (Ob. Tematici, 4, 5, 6 – impatto elevato; 7 – impatto medio; 2 – impatto debole)
III. Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l'inclusione sociale e migliorare la qualità del capitale umano (Ob. Tematici 8, 9,10)	C) Qualità della vita e inclusione (Ob. Tematici 8, 9 – impatto elevato; 2, 6, 7, 10 – impatto medio)
IV. Favorire la qualità, l'efficacia e l'efficienza della Pubblica Amministrazione (Ob. Tematici 2, 11)	D) Istruzione, Formazione e Competenze (Ob. Tematici 1, 10 – impatto elevato; 2 – impatto medio; 9 - impatto debole),

3. LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA REGIONALE E LE *MISSION* DELLA REGIONE UMBRIA

La Regione Umbria condivide pienamente l'assunto secondo il quale *“per aspirare a trasformare la realtà attraverso l'azione pubblica è necessario che i risultati cui si intende pervenire siano definiti in modo circostanziato e immediatamente percepibile, sia da coloro che sono responsabili dell'attuazione, sia da coloro che ne dovrebbero beneficiare al fine di dare vita a una vera e propria valutazione pubblica aperta³”*.

In primis, dall'analisi di contesto territoriale svolta nel paragrafo 1 si sintetizzano i principali punti di forza e di debolezza del sistema regionale emersi dall'analisi, per la definizione della strategia regionale, intesa quale definizione delle sfide da assumere per impostare correttamente le scelte programmatiche e gli obiettivi di sviluppo regionale anche con riferimento al conseguimento da parte dell'Italia degli obiettivi di Europa 2020, ai quali la Regione Umbria concorre.

Se, analizzando il complesso delle questioni demografiche, economiche, produttive, sociali, ambientali, le tendenze di fondo mostrano per l'Umbria, la *“tenuta”* o addirittura il miglioramento rispetto alla media nazionale nelle aree dove è tradizionalmente più forte (in particolare Coesione sociale, Istruzione) a cui si accompagnano le difficoltà proprio nelle aree dove invece è tradizionalmente all'inseguimento, riconducibili allo sviluppo economico e all'innovazione, occorre riflettere se gli sforzi sin qui fatti siano andati nella **giusta direzione**.

A tal fine non ha molto senso rifugiarsi nelle pur **abusate quanto generiche valutazioni** del tipo *“se non avessimo fatto ciò che abbiamo fatto staremmo comunque peggio”* alle quali si può infatti sempre rispondere, con egual genericità, *“se avessimo fatto diversamente potevamo stare meglio”*.

Se, in un quadro variegato di punti di forza e di debolezze del sistema Umbria, l'impressione d'insieme è comunque di **una situazione insoddisfacente** e foriera di rischi, vuol dire comunque che occorre produrre uno **sforzo particolare di miglioramento**, sia con riferimento alla definizione degli obiettivi che alla individuazione degli strumenti idonei al loro perseguimento.

Ugualmente non pare utile una discussione che **si fossilizzi su una presunta contraddizione** tra un approccio più concentrato sull'emergenza-crisi e quindi su interventi di contrasto/mitigazione ed un altro più rivolto ad interventi strutturali per contribuire al rilancio ed alla sostenibilità del processo di sviluppo. Se è vero, infatti, come dicevano gli antichi che *“Primum vivere deinde philosophari”*, è anche vero che i caratteri strutturali della stessa crisi richiedono che, oltre al *“Vivere”* sia necessario anche il *“Philosophari”* – cioè innovare attività e produzioni – per poter **continuare a vivere domani**.

Uno sforzo dunque che presuppone determinate discontinuità, per incrociare in modo intelligente le strategie generali, le politiche settoriali, l'attuazione degli interventi, con riferimento in particolare ad una **revisione degli strumenti sin qui utilizzati** per attuare le strategie di sviluppo, con riferimento al complesso degli strumenti finanziari disponibili ed ai diversi settori dell'azione regionale. Perché non si può richiamare la necessità di **un cambio di passo** nelle politiche per la crescita *“intelligente, sostenibile, inclusiva”* senza pensare ad un cambio di passo nel modo in cui in questo ambito vengono impiegate e distribuite le risorse. Non si tratta solo di individuare i settori su cui puntare; serve soprattutto trovare nuove modalità di intervento, nuove forme di indirizzo, nuove politiche di spesa. Una discontinuità che, occorre sottolinearlo, non deve riguardare semplicemente il disegno della futura programmazione 2014-2020: sarebbe illusorio

3

ritenere che le pur importanti risorse della futura programmazione europea e nazionale bastino da sole a innescare questo **necessario “salto per lo sviluppo” dell’intera società regionale**.

La crisi economica, come tutte le crisi, **è anche un’occasione**, oltre che una minaccia. Perché ridisegna e mette in discussione i vantaggi competitivi pre-esistenti. Non annulla gli svantaggi competitivi, ma – **essendo un forte stimolo al cambiamento** – può contribuire a metterli in discussione. Dalla crisi non sarà facile uscire, per nessuno. E non basteranno certo l’azione della Regione Umbria e delle risorse dell’Unione europea. Occorrerà però finalizzare al meglio questi strumenti, volgendoli alla **massimizzazione di effetti strutturanti** sul sistema economico regionale. Partendo come è non solo utile, ma indispensabile, da quelle che sono le criticità che emergono dal contesto regionale.

Anche nella manifattura e nel turismo, non si tratta naturalmente di lasciare al proprio destino il “grosso” del sistema delle imprese, quelle micro, quelle artigiane: sono e saranno la gran parte della base produttiva, creano e creeranno comunque occupazione, valore aggiunto, ricchezza. Si tratta piuttosto di trovare un mix adeguato di politiche che consenta **di far crescere le “punte di freccia”, farle emergere e possibilmente moltiplicare**, perché esse trainino l’intera struttura produttiva.

Nella consapevolezza che **nulla è più come prima** e che occorre anche in Umbria un nuovo modo di essere impresa, un nuovo modo di essere attore sociale, un nuovo modello di partecipazione e concertazione, un nuovo modo di essere pubblica amministrazione, un nuovo modo di pensare – ed agire – dell’investimento pubblico ma anche di quello privato. E’ questa la vera considerazione “strategica” da fare.

Sulla base delle indicazioni espresse, vengono individuate **quattro “macroaree” di intervento**, ciascuna delle quali assume una specifica **mission**. Tale impostazione tiene conto sia del *Position Paper* della Commissione che del documento ministeriale “*Metodi e obiettivi per un efficace governo dei fondi comunitari*”.

Tav. 3 Le mission della Regione Umbria

MISSION DELLA REGIONE UMBRIA	MACRO-AREE DI INTERVENTO
<i>Specializzare e innovare il sistema produttivo umbro</i>	<i>A. Ricerca, Innovazione e competitività del sistema produttivo regionale</i>
<i>Tutelare attivamente le risorse territoriali</i>	<i>B. Ambiente e cultura</i>
<i>Promuovere politiche inclusive per chi vive in Umbria</i>	<i>C. Lavoro, Qualità della vita e Inclusione sociale</i>
<i>Rafforzare il capitale umano regionale</i>	<i>D. Istruzione, formazione e competenze</i>

Verso le 4 macro-aree convergono **gli 11 obiettivi tematici in relazione alla tipologia di risultato che intendono conseguire**, secondo una aggregazione pressoché analoga alle quattro missioni del documento “*Metodi e obiettivi*”. La tavola 4 illustra le macro-aree di intervento individuate e i pertinenti obiettivi tematici.

Tavola 4.- Le macro-aree di intervento della Regione Umbria

MACRO-AREE DI INTERVENTO	OBIETTIVI TEMATICI ⁴	CATEGORIA
A. Ricerca, Innovazione e competitività del sistema produttivo regionale	1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	Servente
	2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime (agenda digitale)	Servente
	3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP)	Servente
	8. Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori	Compl.
	4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	Compl.
	5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	Compl.
	6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	Compl.
	10. Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente	Compl.
B. Ambiente e cultura	4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	Servente
	5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	Servente
	6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	Servente
	7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	Servente
	2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime (agenda digitale)	Compl.
	1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	Compl.
	8. Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori	Compl.
	10. Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente;	Compl.
C. Lavoro, Qualità della vita e Inclusione sociale	8. Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori	Servente
	9. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà	Servente
	10. Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente;	Compl.
	2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime (agenda digitale)	Compl.
	6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	Compl.
	7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	Compl.
D. Istruzione, formazione e competenze	10. Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente	Servente
	2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime (agenda digitale)	Servente
	9. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà	Compl.
	1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	Compl.

4

L'obiettivo tematico 11 "Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente" risulta trasversale alle quattro macro-aree individuate.

Si evidenzia come gli obiettivi tematici siano distinti in due categorie: gli obiettivi tematici “serventi”, direttamente finalizzati al conseguimento del risultato specifico per macro-area, e gli obiettivi tematici “complementari”, collegati al conseguimento dell’obiettivo in ragione del ruolo di supporto, miglior specificazione delle *policies*, sviluppo di schemi di integrazione e generazione di esternalità positive.

Per ciascuna macro-area, con riferimento agli obiettivi tematici di interesse, di seguito si presentano le sfide da assumere per impostare correttamente le scelte programmatiche e gli obiettivi di sviluppo regionale.

Tavola 5 - Le mission e le sfide della Regione Umbria

MISSION DELLA REGIONE UMBRIA	SFIDE CORRISPONDENTI
<i>Specializzare e innovare il sistema produttivo umbro</i>	<p>3.1.1 <i>Promuovere reti di imprese focalizzate sulle eccellenze produttive come fattore di aggregazione e promuovere le interazioni tra imprese e organismi di ricerca</i></p> <p>3.1.2 <i>Aumentare la competitività del sistema produttivo, anche attraverso il potenziamento delle infrastrutture</i></p> <p>3.1.3 <i>Sostenere il sistema imprese con strumenti innovativi, promuoverne l'internazionalizzazione e facilitare l'accesso al capitale di credito e di rischio</i></p>
<i>Tutelare attivamente le risorse territoriali</i>	<p>3.2.1 <i>Promuovere l'efficienza energetica, l'utilizzazione delle fonti energetiche rinnovabili e dei sistemi di trasporto sostenibili e intelligenti per ridurre la CO2</i></p> <p>3.2.2 <i>Prevenire e gestire i rischi naturali e tecnologici, sostenere l'adattamento ai cambiamenti climatici</i></p> <p>3.2.3 <i>Tutelare e valorizzare gli asset naturali e culturali</i></p>
<i>Promuovere politiche inclusive per chi vive in Umbria</i>	<p>3.3.1 <i>Favorire l'accesso all'occupazione e l'incontro domanda/offerta con strumenti innovativi</i></p> <p>3.3.2 <i>Migliorare la qualità della vita nelle aree rurali e urbane</i></p> <p>3.3.3 <i>Promuovere l'inclusione sociale e la lotta alla povertà innovando i modelli di policy</i></p>
<i>Rafforzare il capitale umano regionale</i>	<p>3.4.1 <i>Migliorare i servizi di orientamento e di accesso ai percorsi di istruzione, formazione e lavoro</i></p> <p>3.4.2 <i>Migliorare l'offerta di percorsi di apprendimento per l'acquisizione e l'aggiornamento delle competenze</i></p> <p>3.4.3 <i>Ridurre il divario digitale culturale e potenziare le applicazioni a favore di cittadini e imprese</i></p>

3.1 Specializzare e innovare il sistema produttivo umbro: le “sfide” della Regione

In coerenza con l’obiettivo dell’Unione europea volto alla crescita intelligente, la Regione intende impostare le politiche a favore della ripresa economica sulla specializzazione e innovazione del sistema produttivo regionale attraverso strategie multisettoriali e integrate fondate sulle specializzazioni territoriali e sulla valorizzazione delle competenze, in grado di attivare la cooperazione tra i sistemi della ricerca e dell’impresa.

Come emerso dall'analisi di contesto, **l'agricoltura** va incontro a trasformazioni profonde e ad una inevitabile "ristrutturazione", ma l'ambiente rurale in cui essa vive e opera può essere una leva fondamentale per lo sviluppo economico regionale dei prossimi anni. In questo quadro, occorre differenziare l'approccio tra le cosiddette aziende non-imprese e le imprese agricole vere e proprie. Le prime non vanno "abbandonate a se stesse" o date per irrilevanti dal lato produttivo, ma vanno trattate anche tenendo conto che il loro ruolo economico-sociale si gioca più che in un'ottica produttiva "pura" (in molti casi prevale l'autoconsumo) in quella di essere i protagonisti dell'integrazione rurale. Le seconde ("*active farmer*"), meno numerose ma strutturate, richiedono invece misure più "sostanziose", orientandone e irrobustendone la capacità competitiva. Da ciò ne emerge una doppia valenza delle politiche di sviluppo rurale: da un lato le azioni utili a produrre servizi ambientali e/o sociali; dall'altro azioni che promuovono o realizzano investimenti e progetti che producono nuovi servizi per moderne comunità rurali. Per tutte le imprese vale l'imperativo di orientare sempre più le produzioni verso target di **qualità, sicurezza e sostenibilità ambientale**, approfittando a tal fine anche di opportunità di valore quali la partecipazione di realtà umbre della ricerca e della produzione al Cluster tecnologico nazionale AgriFood.

L'industria manifatturiera e il **settore turistico** hanno bisogno di fare massa critica e di specializzarsi. La questione riguarda tanto il contenuto tecnologico quanto la questione del riposizionamento competitivo delle imprese e dei servizi.

Nella manifattura l'Umbria presenta – come l'Italia – una struttura orizzontale, dove la legge ricardiana dei costi comparati non ha prodotto una specializzazione merceologica, ma piuttosto una selezione tra la fascia alta e quella bassa. Il futuro dell'intero Paese, e quindi anche dell'Umbria, passa attraverso la strategia delle "*nicchie di qualità*". L'espressione più evidente di questo riposizionamento arriva dall'export, ma diverse analisi ricordano che anche sul mercato interno nascono realtà nuove e dinamiche: le imprese femminili (che crescono anche in Umbria), la cooperazione, le applicazioni Internet, le tecnologie verdi. Sono segmenti in controtendenza, anche perché cercano di soddisfare una domanda che viene anch'essa riplasmata dalla crisi.

In tale ambito assumono quindi rilievo i seguenti Obiettivi tematici, tra quelli elencati dal regolamento generale (cfr. Tav 4):

- 1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;**
- 2) migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nonché l'impiego e la qualità delle medesime (agenda digitale);**
- 3) promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP).**

La strategia così impostata avrà effetti nei confronti di ulteriori obiettivi tematici, nel cui ambito, contestualmente, dovranno essere attivati pertinenti sistemi di azioni volte al:

- rafforzamento delle competenze, in relazione specificatamente all'istruzione terziaria, alla formazione professionalizzante e all'apprendimento permanente (ob. tematico 10);
- sostegno all'occupazione e alla mobilità dei lavoratori (ob. tematico 8);
- riduzione della pressione ambientale quale effetto del sistema produttivo e infrastrutturale e alla corretta gestione delle risorse (ob. tematici 4, 5, 6).

In riferimento alle politiche di settore rivolte alle PMI, uno dei fattori di successo ai fini di una realizzazione efficace degli interventi sarà costituito dalla attuazione dello *Small Business Act* che, peraltro, rappresenta una condizionalità ex-ante oltre che una puntualizzazione del *Position Paper*.

Nei limiti di quanto consentito dai Regolamenti comunitari e dagli orientamenti della Commissione (vedi in particolare il *Position Paper* già citato), verranno previste azioni per incentivare i processi di innovazione delle **imprese turistiche e del terziario**, attesa la rilevanza di tali settori per l'occupazione ed il Pil dell'Umbria.

Da sottolineare che l'Amministrazione regionale, già dal periodo di programmazione 2000-2006 e soprattutto nel periodo 2007-2013, ha preso atto delle debolezze strutturali del comparto produttivo locale ed ha adottato una serie di iniziative di sostegno alla creazione di reti per incentivare la collaborazione tra imprenditori di qualunque comparto produttivo – siano essi agricoli o industriali – e quindi per promuovere la costituzione di cluster e network di imprese, che valorizzassero la propria specificità e professionalità in un'ottica di competizione e confronto all'esterno. Per **trasformare quindi la fragilità dimensionale del comparto produttivo in forza innovatrice**.

Assume a tal fine rilievo la L.R. 23 dicembre 2008, n. 25 intesa a promuovere “lo sviluppo del sistema produttivo regionale ed in particolare l'integrazione nei processi di innovazione” e la “costituzione, la qualificazione e la diffusione di reti di impresa”. La Regione Umbria attraverso la promozione dei **Poli di innovazione**⁵ ha inteso altresì costituire uno strumento di coordinamento tra i diversi attori e protagonisti del processo produttivo per mettere a sistema il patrimonio di conoscenze ed esperienze a livello regionale.

Mediante ulteriori provvedimenti la Regione ha introdotto strumenti di incentivazione delle attività di R&S condotte da imprese parte di filiere/sistemi produttivi e centri di ricerca attraverso l'acquisizione di servizi avanzati, il conseguimento di certificazioni, il supporto allo sviluppo delle ICT e di progetti di ricerca (bando Re.Sta Industria 2009), misure di sostegno alle piccole e medie imprese attive nei settori dell'industria e dell'artigianato con la finalità di introdurre innovazioni di prodotto e di processo (bandi PIA).

In tale contesto la Regione, prendendo atto di quanto realizzato, si è dimostrata molto ricettiva nell'utilizzo degli strumenti messi a disposizione dalla Commissione europea per il periodo 2014-2020. Con la D.G.R. n. 1704 del 27 dicembre 2012, ha avviato il processo di elaborazione di una **“Strategia di ricerca e innovazione per la specializzazione intelligente (RIS3)”** nell'ambito della nuova programmazione delle politiche di coesione 2014-2020⁶. Questo strumento, valorizzando i contributi del partenariato, permetterà di individuare le migliori strategie del prossimo periodo di programmazione in quei progetti di sviluppo e ricerca integrati, in grado di valorizzare le competenze degli attori coinvolti e le specificità del territorio regionale.

La Commissione Europea ha infatti reso la RIS3 una **condizionalità ex ante** per sostenere gli investimenti nell'ambito di due obiettivi tematici della politica di coesione 2014-2020, ovvero dell'obiettivo 1 “Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione” e dell'obiettivo 2: “Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e l'utilizzo delle ICT”. Le nuove strategie regionali per la specializzazione intelligente superano la logica degli investimenti classici nella ricerca e nella tecnologia, esaminando tutti i fattori

⁵ I Poli di Innovazione sono: Polo di Innovazione per l'Efficienza Energetica e le Fonti Rinnovabili; Polo di Genomica Genetica e Biologia (2010), Polo di Meccanica Avanzata e Meccatronica e il Polo Materiali Speciali e micro e nano tecnologie.

⁶ La Delibera recepisce la Comunicazione della Commissione europea del 6 ottobre 2010 COM 2010 (553) *final*.

endogeni rilevanti ai fini di un successo della politica (posizione geografica, struttura demografica, clima e risorse naturali), nonché le esigenze sociali e i clienti potenziali. In questo processo devono essere valorizzate le connessioni con i “fornitori della conoscenza” quali università, laboratori, centri di ricerca. Andrà anche considerata, in coerenza con l’analisi di contesto, la cultura quale strumento di sviluppo locale, di inclusione sociale, di rigenerazione urbana, di sviluppo rurale e di occupabilità, esplorando la possibilità di promuovere creatività e nuovi processi innovativi sviluppando, a partire da nicchie di qualità esistenti, reti di imprese culturali e creative, in particolare del design, dell’audiovisivo e dell’artigianato artistico.

Gli indirizzi e le scelte che verranno espressi nella Ris3 avranno una valenza orizzontale rispetto ai singoli Fondi, orientandone quindi le finalità. In particolare, verrà previsto uno specifico contributo del FSE, strettamente integrato alle azioni sostenute in FESR ed attraverso le altre risorse acquisibili, rivolto a sostenere in modo mirato l’istruzione post-secondaria (università, inclusi i dottorati, ITS), la mobilità transnazionale di supporto alla R&S ed alla creazione di reti di impresa, l’uso innovativo delle ICT, l’evoluzione professionale degli occupati nei settori/contesti interessati dall’innovazione di prodotto e processo. Non si tratta di agire solo in termini di integrazione di risorse finanziarie, ma soprattutto attraverso una reale innovazione delle modalità d’uso del FSE, con uno **spostamento dalla tradizionale modalità corsuale** a forme di apprendimento in alternanza, *work experiences*, costruzione di riferimenti professionali e formativi certificabili e riconoscibili nel contesto europeo/internazionale.

Il processo di elaborazione della strategia regionale per una specializzazione intelligente della regione Umbria si sta articolando nelle seguenti fasi: *i)* analisi del sistema economico-sociale regionale, con particolare riguardo alle specializzazioni e alle potenzialità regionali; *ii)* avvio del processo di scoperta imprenditoriale e coinvolgimento degli *stakeholders* interessati; *iii)* individuazione delle priorità e obiettivi della strategia e relative azioni; *iv)* validazione istituzionale. In questo contesto, un rilievo particolare è assunto dalle politiche per il riposizionamento competitivo dei settori di specializzazione regionale e per i processi di riorganizzazione e riconversione produttiva delle imprese, attraverso il sostegno all’innovazione e alla cooperazione e mediante la valorizzazione del patrimonio di competenze. Pertanto, si riportano le principali direttrici/sfide strategiche da assumere.

Verrà assunto come **importante riferimento** per la definizione degli orientamenti della RIS3 la partecipazione di imprese ed organismi di ricerca umbri o ubicati in Umbria ai bandi Miur – per il quale si è anche molto adoperata la Regione – per i **Cluster tecnologici nazionali e per le Smart cities and Communities**, segnatamente riguardo al *Cluster Chimica verde*, al *Cluster AgriFood* ed al *Cluster Aerospazio*. Il futuro *Cluster Cultural Heritage* rappresenta una ipotesi di lavoro prioritaria per lo sviluppo delle imprese creative legate al settore della cultura.

Riprendendo **testualmente dalla Commissione europea** (EU Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialization, marzo 2012) **con la RIS3** si intende “...*la definizione di una traiettoria di sviluppo del territorio, integrata e place-based, attraverso la individuazione delle risorse/competenze e del potenziale innovativo dei propri territori e la selezione di priorità, in termini di settori produttivi e di ambiti tecnologici, su cui concentrare i propri investimenti. La strategia è orientata a costruire un vantaggio competitivo durevole basato sulla capacità di diversificazione produttiva e specializzazione tecnologica per l’adattamento dei sistemi produttivi territoriali al rapido e costante mutamento delle condizioni del sistema economico e del mercato.*” Si tratta in buona sostanza di **evitare scelte velleitarie** non basate sull’evidenza della realtà regionale, inseguendo quindi obiettivi di innovazione irrealistici, ma anche **di non ripiegare** su

interventi **esclusivamente difensivi**, con il rischio di dedicare risorse a sostegno di classi di attività e tipologie di prodotto non più sostenibili nell'ambito dei mutamenti di cui alla globalizzazione.

Si è in precedenza posta attenzione alla opportunità di un equilibrio virtuoso tra gli interventi che potranno scaturire dalle analisi contenute nella RIS3 e le necessità di orientare le risorse anche in direzione della mitigazione degli effetti negativi della lunga crisi economica.

In coerenza con tale approccio, si ritiene ragionevole che adeguate **azioni di natura anticiclica** di rapido avvio trovino attuazione nei primi due anni del periodo di programmazione, per poi essere gradualmente sostituite da misure a carattere più strutturale, in relazione all'effettivo miglioramento dello scenario congiunturale. Un elemento di continuità fra le azioni temporanee di contrasto alla crisi e quelle di tipo più strutturale può essere rappresentato dallo sforzo per migliorare le **condizioni per l'accesso al credito**, e di mitigare i divari territoriali in quelle stesse condizioni, in quanto la maggiore disponibilità di finanziamenti esterni può risultare cruciale sia per sopperire a temporanee carenze di liquidità in una fase di prolungata debolezza dell'economia e di scarsa redditività, sia, in una prospettiva di crescita, per sostenere investimenti o finanziare l'espansione delle imprese in un'ottica di m/l periodo.

3.1.1 Costituire reti di imprese focalizzate sulle eccellenze produttive come fattore di aggregazione e promuovere le interazioni tra imprese e organismi di ricerca

La Regione intende sostenere un approccio di "cambiamento nella continuità" che favorisca la nascita e il consolidamento di **reti di alleanze strategiche** tra le eccellenze del territorio ovvero per le "*nicchie di qualità*". Verranno pertanto sostenute le aggregazioni spontanee di competenze eccellenti e diversificate per la realizzazione di progetti di ricerca e di innovazione che portino a risultati tangibili. Verrà preservata l'aggregazione di competenze provenienti da centri di ricerca, università, imprese, pur sostenendo una maggiore interdisciplinarietà. Saranno sostenuti interventi rivolti alla mobilità nazionale e transnazionale, finalizzati alla circolazione di competenze, capacità e ricercatori.

In tale contesto sarà necessaria una **valutazione dell'esperienza dei Poli di Innovazione**, dal punto di vista di quanto fin qui ottenuto, dei vincoli e criticità riscontratesi e della reale efficacia degli stessi nell'incentivare e sostenere percorsi innovativi presso le imprese aderenti.

La costruzione di reti/accordi organizzati e strutturati saranno attivate tra grandi imprese e PMI per le "*nicchie di qualità*". Il tessuto delle PMI costituisce, infatti, non solo il necessario completamento alle attività delle grandi imprese, ma un valore a sé. Ciò rappresenta il solo modo per permettere loro di agire non solo come entità singole ma come sistema.

In accordo con i principi e gli obiettivi dello Small Business Act, le **piccole imprese industriali ed artigiane** saranno al centro dell'attenzione e quindi delle misure della nuova programmazione, sia per promuoverne la crescita e l'evoluzione, sia per favorirne la messa in rete e l'aggregazione, sia per sostenerle nei passaggi più difficili quali l'accesso ai mercati esteri e la provvista finanziaria.

Sulla base degli accordi tra grandi imprese e PMI, si potranno inserire, soprattutto per le tematiche verticali (energia, ICT, ecc.), azioni dimostrative, *take up* di risultati per stimolarne l'applicazione ed accrescere il potenziale innovativo di PMI che non hanno competenze adeguate per partecipare direttamente ai progetti

di ricerca. Si potranno inoltre considerare misure specifiche per PMI creative che utilizzano i risultati della ricerca (es. materiali innovativi).

La **costituzione di reti di imprese** corrispondenti a filiere produttive/ambiti tecnologici ritenuti di interesse strategico per il sistema produttivo regionale secondo gli orientamenti che saranno espressi nella **strategia di Smart Specialization (RIS3)**, potranno altresì essere assunti come riferimenti per l'attivazione di modalità di incentivazione basate su **strumenti diretti di tipo negoziale**, che si rivolgano direttamente a imprese-chiave o a specifiche reti territoriali di imprese o filiere tecnologiche, laddove sia dimostrabile l'effetto diffusivo di rafforzamento dei sistemi territoriali ed il beneficio verso le PMI esistenti.

In questo ambito saranno inoltre sviluppate misure di sostegno a *spin off* innovativi, creazione di impresa (start-up), processi di valorizzazione e industrializzazione di brevetti in regime di collaborazione tra imprese e centri di ricerca/università, favorendo anche la partecipazione a *network* nazionali e internazionali di ricerca. Il rapporto tra le PMI e gli organismi di ricerca dovrà concretizzarsi anche nell'inserimento di ricercatori e di profili di alta specializzazione nelle imprese, con riferimento sia a fabbisogni di natura tecnico-scientifica sia di natura gestionale (innovazione dei modelli di management dei mercati e dei fattori produttivi), promuovendo inoltre formule di *temporary management*.

In tale logica si potranno favorire iniziative di formazione imprenditoriale dei ricercatori, di mobilità verso le imprese nonché percorsi di dottorato industriale (misure in parte già avviate con l'attuale fase di programmazione 2007-2013, ma che andranno ulteriormente approfondite e inquadrare in un contesto organico, anche con riferimento alle risorse rese disponibili nell'ambito del nuovo istituto dell'apprendistato di alta qualificazione), per favorire il trasferimento e la co-costruzione di conoscenze e competenze dal mondo della ricerca alle imprese.

3.1.2 Aumentare la competitività del sistema produttivo anche attraverso il potenziamento delle infrastrutture

La competitività del sistema produttivo regionale, comprensivo del settore agricolo e del comparto agro-industriale, richiede ovviamente sforzi decisi e costanti per costruire un **complessivo contesto che sostenga e faciliti l'attività imprenditoriale** che, in tutte le sue declinazioni, va messa al centro delle politiche economiche.

In tale ambito operativo rientrano **l'efficienza delle infrastrutture**, materiali ed immateriali, come pure la qualità dei **siti di insediamento produttivo**.

Importante sarà dunque l'azione per il miglioramento della **fruibilità delle aree industriali ed il loro equipaggiamento**, tale da creare dei sistemi di integrazione capaci di sviluppare al proprio interno sinergie reali, stimolando una vera capacità di creare centri stabili di eccellenza all'interno delle stesse aree industriali. Verranno quindi stimolati interventi per le aree e i distretti industriali che si collocano in una dimensione regionale e si confrontano con sistemi analoghi nelle altre nazioni. Dovranno essere a sistema tutti quei **servizi materiali e immateriali** che potranno rendere più competitiva la dimensione industriale. Si dovranno pertanto, rafforzare gli interventi di infrastrutturazione digitale quali la banda larga ed ultra larga, i *data center* e lo sviluppo del *cloud computing* (sia in ambito pubblico che privato), nonché tutti quei servizi avanzati dell'ITC, finalizzati, nell'ottica dell'Agenda digitale, sia all'innovazione tecnologica che organizzativa

e commerciale, in modo da rafforzare le loro capacità di promozione e la loro visibilità sui mercati e garantire nuovi canali commerciali. Si focalizzerà l'attenzione sul miglioramento e completamento delle infrastrutture avanzate e sulla sostenibilità diffusa delle attività inerenti il terziario di mercato, a condizione che siano inserite in questa dimensione distrettuale. Nell'ambito dell'Agenda digitale, saranno inoltre programmati e sostenuti gli interventi di rafforzamento e specializzazione del capitale umano, necessari per portare a valore gli investimenti infrastrutturali (vedi 3.4.3).

3.1.3 Sostenere il sistema delle imprese con strumenti innovativi, promuoverne l'internazionalizzazione e facilitare l'accesso al capitale di credito e di rischio

Il processo di modernizzazione organizzativa e di incremento della competitività delle imprese, oltre che dal sostegno alle attività di Ricerca e Innovazione, verrà perseguito inoltre attraverso:

- Azioni per il **rilancio della propensione agli investimenti**, tramite a) sostegno agli investimenti in macchinari ed impianti innovativi, valutando l'opportunità di avvalersi anche di strumenti incentivanti di tipo automatico; b) accompagnamento dei processi di ristrutturazione aziendale; c) interventi integrati per la nascita di nuove imprese; d) attrazione di investimenti esogeni.
- Interventi di sostegno alle **aree territoriali colpite da crisi** delle attività produttive – da identificare preventivamente in sede di Programmi operativi – tramite a) azioni di mitigazione degli effetti sugli individui e sulle imprese; b) sostegno alla messa a punto di piani di riconversione industriale, c) incentivi all'avvio di nuove attività economiche; d) riqualificazione e riconversione di aree dismesse; e) realizzazione di infrastrutture direttamente funzionali agli interventi.
- Azioni per incrementare il **livello di internazionalizzazione** dei sistemi produttivi e dell'attrattività degli investimenti esteri (IDE), tramite a) valorizzazione dei canali di incontro tra domanda ed offerta e sostegno all'accesso ai servizi di informazione, orientamento e consulenza; b) rafforzamento della cultura imprenditoriale e delle competenze e conoscenze in materia di internazionalizzazione; c) incentivi per progetti di collaborazione internazionale; d) partecipazione di imprese a fiere; e) promozione delle filiere produttive presso la grande distribuzione estera.
- Aumento delle **risorse umane qualificate e delle competenze manageriali**, tramite a) azioni di sviluppo del capitale umano (interventi e tirocini formativi); b) incentivi all'assunzione di ricercatori e lavoratori con qualifiche elevate; c) potenziamento dell'istruzione tecnica e professionale; d) borse e tirocini all'estero.
- Miglioramento **dell'accesso al credito**, tramite a) strumenti dedicati di accesso al credito (es. fondo garanzie, fondo capitale di rischio e fondo rotativo); b) forme di sinergia con il Fondo centrale di garanzia; c) sviluppare strumenti innovativi di ingegneria finanziaria, ponendo dovuta attenzione all'adeguamento ed aggiornamento delle modalità di funzionamento dei fondi di garanzia e quindi della validità dei prodotti offerti.

Gli interventi ed azioni di cui sopra, come pure quelli riferiti al sostegno alla Ricerca ed Innovazione, dovranno concentrarsi in particolare sui settori/imprese ad **alta potenzialità di mercato**, con particolare attenzione ai settori emergenti collegati alla *Green Economy* ed all'ecoinnovazione.

Per il **settore turistico**, l'alta frammentazione dell'offerta dovrebbe essere contrastata attraverso azioni di aggregazione volte a migliorare l'offerta e la promozione integrata dei servizi.

In particolare, nel **settore agricolo, agro-alimentare e forestale** è attraverso il potenziamento delle filiere che si cercano effetti diffusivi sulla vitalità delle piccole unità produttive e sul miglioramento complessivo della competitività dei territori. Gli interventi saranno indirizzati verso tre categorie di filiere: filiere corte, filiere agricole e agro-alimentari e filiere *no-food* (energie rinnovabili e foresta-legno). Ci sono filiere che rappresentano valori economici fondamentali per l'Umbria come la zootecnia, vitivinicoltura e il tabacco, sulle quale è necessario investire per rafforzare reti stabili tra imprese e centri di competenza.

La qualità certificata nel comparto agroalimentare, ampliando la gamma di prodotti già coinvolti, può rappresentare un ulteriore fattore di sviluppo e di penetrazione dei mercati partendo dalla sostenibilità ambientale, energetica, salutistica per arrivare ad un sistema ad ombrello che a partire dalle produzioni agroalimentari coinvolga anche quelle artigianali e turistiche. Le caratteristiche intrinseche dei prodotti agricoli e agroindustriali fanno parte di quella qualità riconosciuta e certificata che caratterizzano la tradizione agroalimentare regionale alla base del rafforzamento delle cosiddette "filiere corte" ma anche per consolidare il contributo all'attrattività turistica dell'Umbria per la sua enogastronomia di qualità. Per l'agroalimentare i buoni risultati in termini di export e di occupazione creata, anche nell'attuale periodo di crisi, presentano delle ottime potenzialità anche per il futuro e potrebbero fungere da traino anche per altri comparti.

3.2 Tutelare attivamente le risorse territoriali: le "sfide" della Regione

Una delle tre priorità della strategia di Europa 2020 è finalizzata alla **crescita sostenibile**, fondata su un'economia a basse emissioni di CO₂, capace di sfruttare le risorse in modo efficiente e garantire la tutela dell'ambiente e della biodiversità, anche facendo ricorso a nuove tecnologie e metodi di produzione verdi e a reti elettriche intelligenti ed efficienti (Smart grids). In questo contesto, le **politiche energetiche** sono parte centrale della strategia.

Come emerge dal contesto umbro, si evidenzia come l'*appeal* del "cuore verde" d'Italia resiste – ed è un bene, in questi tempi difficili – ma non sfonda, in un ambiente che è peculiare – e in un certo senso, unico – ma anche fragile. Si tratta quindi di proseguire la politica **della messa a sistema gli attrattori dei territori**; strategia che necessita di un salto dinamico, perché alla tenuta dei flussi turistici si accompagni un aumento della loro redditività. Dal confronto con le altre realtà regionali resta infatti la percezione di una certa fatica, per l'Umbria, nel tradurre la buona capacità di promuovere e valorizzare le proprie attrattive in "risultati" robusti sul fronte del fatturato e della crescita del valore aggiunto del settore.

In coerenza con gli indirizzi di Europa 2020, la strategia regionale per la Macro-area B "Ambiente e cultura", dovrà impennarsi sullo sviluppo degli Obiettivi tematici di cui alla proposta di RRDC:

- 4) sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;**
- 5) promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;**
- 6) tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;**
- 7) promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete.**

Concorre in modo complementare all'attuazione della strategia l'obiettivo tematico finalizzato a migliorare l'accesso e l'utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ob. tematico 2), l'obiettivo finalizzato a rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (ob. 1), nonché il rafforzamento delle competenze, in relazione specificatamente all'istruzione terziaria, alla formazione professionalizzante e all'apprendimento permanente (ob. tematico 10), il sostegno all'occupazione e alla mobilità dei lavoratori (ob. tematico 8).

Le strategie regionali riferite alla Macro-area "Ambiente e cultura" si articolano lungo due direttrici prevalenti: *i*) la prima che assume una dimensione prettamente ambientale in cui confluiscono le misure di politica energetica, di contenimento degli effetti del cambiamento climatico, per la gestione dei rischi di origine idrogeologica e sismica, per la gestione sostenibile del suolo, delle risorse idriche e dei rifiuti; *ii*) la seconda finalizzata alla tutela della biodiversità e alla valorizzazione delle risorse naturalistiche e culturali, nell'ottica anche di rafforzare il modello di fruizione turistica sostenibile del territorio regionale.

A questo fine si prevede di intervenire con le seguenti sfide.

3.2.1 Promuovere l'efficienza energetica, l'utilizzazione delle fonti energetiche rinnovabili e dei sistemi di trasporto sostenibili e intelligenti per ridurre la CO₂

In continuità con i programmi e le iniziative già avviate e in stretto collegamento con le politiche per l'innovazione e la promozione della *Green economy* di cui alla Macro-area A, la strategia energetica ambientale della Regione sarà indirizzata verso *a*) la riduzione del consumo finale Lordo di energia con azioni mirate all'incremento dell'efficienza nell'uso finale dell'energia ed alla riduzione degli sprechi, con particolare riguardo ai settori dell'edilizia e dei trasporti; *b*) la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, soprattutto agro-energie, prevedendo anche l'incremento delle fonti rinnovabili termiche.

Sarà promossa la sperimentazione ed adozione di interventi innovativi per la crescita delle **reti intelligenti** di energia termica ed elettrica (valorizzando a al fine l'esperienza svolta nella predisposizione del progetto Umbria sul bando Miur Smart Cities) , per le applicazioni in ambito domotico e – in generale – per l'accesso all'informazione mediante tecnologie distribuite, a supporto dei processi di programmazione e scelta delle modalità di trasporto.

Le linee di intervento si concentreranno **sull'efficienza e sul risparmio energetico**, agendo prevalentemente sugli usi termici (in particolare sistemi di riscaldamento più efficienti e coibentazione di edifici) e sugli usi elettrici. I settori di intervento saranno il settore residenziale, gli edifici pubblici, l'ambito industriale ed il terziario. Nei contesti rurali e montani, assumerà particolare rilievo la produzione combinata di energia elettrica e termica (cogenerazione) da impianti alimentati a biomasse o biogas della filiera agricola e forestale; nei contesti urbani, a servizio di aree residenziali, produttive o commerciali e comunque in presenza di grandi utilizzatori, pubblici o privati), ai sistemi di riscaldamento saranno abbinati anche sistemi di raffrescamento (trigenerazione) con impianti alimentati anche a metano, ed eventualmente bio-metano. In ogni caso sarà determinante la realizzazione e lo sviluppo reti di teleriscaldamento e/o teleraffrescamento, anche alimentate dai "cascami" termici di importanti industrie dell'acciaio e del cemento. Nelle aree più critiche per la qualità dell'aria sarà promossa e incentivata la sostituzione dei vecchi sistemi di riscaldamento alimentate a legna (caminetti e stufe) con sistemi a più alta efficienza.

La necessità di ricondurre i processi produttivi verso obiettivi di sostenibilità ambientale può tradursi in una opportunità di grande rilievo per il contesto regionale, con specifico riferimento al sistema delle imprese e agli aspetti occupazionali, se saranno valorizzate le competenze in materia di ricerca ed i profili tecnologici e produttivi già presenti nella Regione. Pertanto, accanto alle misure sopra menzionate che investono l'efficienza e il risparmio energetico e le fonti energetiche rinnovabili, andranno sviluppate la ricerca, la sperimentazione e le linee produttive nei comparti ad elevata innovatività, quali quelli che caratterizzano i Poli delle Energie rinnovabili e dei Materiali speciali, le filiere dell'agroindustria biologica, la Chimica verde (riconversione e rilancio del Polo chimico ternano) e la mobilità sostenibile. Analogamente, il settore turistico, per la sua caratterizzazione "sostenibile", che lo vede fondato sulla valorizzazione e fruizione delle risorse culturali e naturalistiche, va considerato parte integrante del processo di sviluppo della *Green economy*. Vanno create le opportune sinergie ed integrazioni con quanto visto nella precedente macro-area A, anche al fine di un più efficace rispetto del principio di concentrazione delle risorse investite.

Le politiche per la qualità dell'aria traggono beneficio dagli interventi di efficientamento energetico e riqualificazione energetica degli edifici pubblici, ma necessitano contestualmente di una azione efficace a favore delle infrastrutture di trasporto per la mobilità alternativa, considerando che le emissioni di polveri fini e di ossido di azoto rappresentano le principali criticità originate dal traffico veicolare e dal diffuso utilizzo di biomasse per il riscaldamento domestico. In questo contesto, quindi, con riferimento particolare ai centri storici/urbani, andranno previste azioni a favore della riduzione dell'impatto inquinante dei sistemi di trasporto pubblico e l'aumento dell'efficienza, con l'introduzione di sistemi di trasporto puliti, intelligenti e di mobilità alternativa. In questo ambito lo sviluppo della mobilità ciclistica assume anche una dimensione territoriale, in coerenza con le forme di turismo sostenibile che adottano modalità di fruizione lente e a basso impatto ambientale.

3.2.2 Prevenire e gestire i rischi naturali e tecnologici, sostenere l'adattamento ai cambiamenti climatici

L'alto grado di esposizione del territorio regionale ai rischi naturali, in particolare di natura idrogeologica e sismica, così come il ricorrere di fenomeni estremi indotti dal cambiamento climatico, quali gli eventi alluvionali, impongono di completare e ottimizzare i diversi strumenti di pianificazione e attuativi per il governo del territorio in un'ottica di reciproca integrazione che tenga conto della centralità del tema del cambiamento climatico e dell'ottimizzazione del consumo delle risorse. In questo ambito, la politica di coesione potrà sostenere **attività ed investimenti** per l'osservazione e la prevenzione dei rischi naturali, ivi inclusa la messa in sicurezza dei territori e degli edifici pubblici più sensibili, maggiormente esposti ai rischi idrogeologici e sismici, attivando anche in questo contesto **misure agro e silvo ambientali, nonché agro assicurazioni**, a supporto della gestione sostenibile del suolo. Saranno contestualmente promosse azioni per la gestione dei rischi tecnologici e da inquinamento derivanti dal sistema produttivo e iniziative per il **recupero dell'ambiente fisico** mediante riconversione e riqualificazione dei siti compromessi. In tale contesto possono essere inquadrati le imprese agricole cosiddette "aziende non imprese" che possono essere riqualificate, rispetto alle attuali forme di sostegno dispersive, e assumere un ruolo di **guardiane del territorio** per la prevenzione e gestione dei rischi naturali. Il rilevante know-how sviluppato negli ultimi anni in Umbria nell'ambito della gestione del territorio (dai sistemi GIS, alla pianificazione, alla protezione civile) appare importante anche come risorsa per integrare la regione e le sue eccellenze nelle reti europee e nella cooperazione internazionale, in sinergia mirata con le azioni rivolte a sostenere la R&S e la qualificazione del capitale umano. In questa chiave, vanno lette le opportunità date da un uso innovativo delle ICT, sia nell'ambito della pubblica amministrazione, sia nella creazione di prodotti/servizi a mercato.

3.2.3 Tutelare e valorizzare gli *asset* naturali e culturali

La qualità del territorio, intesa anche come ricchezza dei valori ambientali, qualità del paesaggio, risorse culturali, rappresenta un **fattore determinante** per l'attrattività dei luoghi, sia nei confronti della fruizione turistica, sia rispetto all'insediamento di attività produttive.

Con particolare riferimento al **settore turistico**, la valorizzazione ed una migliore fruizione degli attrattori rappresenta l'ambito d'elezione per intervenire con i fondi comunitari a sostegno di tale settore, che rappresenta – e come tale va correttamente inteso – uno dei **motori fondamentali** dello sviluppo economico per la nostra regione.

La Regione, pertanto, in continuità con le politiche condotte e in coerenza con le forme di turismo che interessano il territorio, intende proseguire, attraverso un approccio di scala territoriale, nelle azioni di **valorizzazione e promozione integrata del patrimonio naturale e culturale** per potenziare le opportunità di sviluppo del turismo sostenibile e migliorare la qualità della vita della popolazione residente, soprattutto nelle aree rurali, nonché i numerosi prodotti umbri nel binomio territorio-prodotto, per promuovere la cultura e i servizi e mettere in rete gli operatori dei diversi settori in quella strategia integrata del brand Umbria. In relazione alla valorizzazione delle risorse ambientali e naturalistiche gli interventi tenderanno a migliorare il sistema dei servizi e dell'accessibilità, prioritariamente collegata alle aree protette e alla rete dei siti Natura 2000, favorendo l'integrazione con il settore agricolo che si rivolge alla multifunzionalità attraverso una maggiore sostenibilità delle pratiche agricole, la valorizzazione di elementi paesaggistici e la conservazione della biodiversità (misure agro-ambientali). In tale ambito verranno preservati e valorizzati gli ecosistemi dipendenti dalle foreste.

In materia di risorse idriche la Regione procederà nelle azioni pianificatorie, normative e infrastrutturali avviate negli ultimi anni e tuttora in corso (Fondo di Sviluppo e Coesione) per conseguire gli obiettivi qualitativi e i relativi target fissati per il 2015 dalla Direttiva comunitaria 2000/60/CE. In questo ambito andranno previsti interventi per la gestione quantitativa delle risorse idriche, con riferimento specifico all'uso idropotabile, prevedendo la realizzazione di invasi e opere infrastrutturali e completando il sistema acquedottistico regionale. Andranno inoltre previste misure per regolare le modalità di scarico delle acque reflue di diversa origine ai fini della tutela dei corpi idrici ricettori nonché interventi per l'incremento del riuso delle acque reflue a fini industriali, civili e agricoli.

Per quanto concerne il patrimonio culturale sarà necessario, da un lato, mettere a punto adeguati e sostenibili sistemi di gestione a rete dei servizi culturali, dall'altro favorire il migliore accesso alla fruizione di contenuti culturali promuovendo creatività e produzioni culturali. Inoltre, verranno messi in campo interventi diretti sul patrimonio culturale volti a migliorare e preservare la qualità del patrimonio stesso. Particolare importanza va riconosciuta, per quanto su dimensioni coerenti con le caratteristiche della regione, allo sviluppo di modalità innovative (sia in senso strettamente tecnologico – guardando soprattutto alle ICT e alle possibilità del digitale – sia negli schemi di intrapresa) per la valorizzazione e fruizione delle risorse ambientali e culturali su cui si basa **l'identità distintiva umbra**, guardando – in una logica di integrazione a rete – a mercati di natura globale. Si tratta di avviare un processo di risposta alla debolezza degli attuali modelli di "economia della cultura" tali da consentire una effettiva valorizzazione degli ingenti e distintivi *asset* fisici disponibili all'Umbria, parte dei quali oggetto di cospicui investimenti infrastrutturali nelle passate programmazioni, non solo di origine comunitaria. Appare dunque utile prevedere una specifica strategia integrata, rivolta anche allo sviluppo di forme innovative di relazione pubblico-privato.

Nella complessiva strategia di tutela e valorizzazione degli asset naturali e culturali la candidatura a Capitale europea della cultura "Perugia 2019" con i luoghi di Francesco d'Assisi e dell'Umbria rappresenterà un elemento di riferimento per una parte degli interventi.

3.3 Promuovere politiche inclusive per chi vive in Umbria: "le sfide" della Regione

L'attuale crisi economico-finanziaria ha generato gravi problemi nel mercato del lavoro ed ha fatto emergere criticità strutturali nell'economia regionale e nuove fragilità socio-economiche delle persone e delle famiglie. Una questione che riguarderà anche le crescenti necessità del **sistema di welfare**, dove problemi vecchi e nuovi si addensano mentre le risorse nazionali semplicemente spariscono. Ricordando che la questione della coesione sociale e le risposte del welfare non sono una "carità" da fare a chi resta indietro, ma un **fattore di crescita del benessere regionale**.

Si ricorda, come esposto nell'analisi del par. 1, che la sfida dell'inclusione sociale in Umbria s'intreccia fortemente con due tendenze strutturali: *a)* l'evoluzione dei bisogni della popolazione, che derivano dai mutamenti demografici, in particolare all'aumento della componente anziana e quindi della non autosufficienza, ma che debbono tener conto anche delle tema, distinto dal precedente, delle persone con disabilità; *b)* le politiche di consolidamento fiscale che hanno inciso **in modo drammatico e non sostenibile**, sulla quantità di risorse necessaria a soddisfare le domande di una popolazione che, peraltro anche a causa degli effetti della crisi sul reddito e sull'occupazione, sta registrando quote crescenti di marginalizzazione, deprivazione e vera e propria povertà.

In coerenza con gli obiettivi di Europa 2020, è necessario, pertanto, incrementare l'occupazione di tutte le componenti attive della società e costruire un *welfare* che ponga un'attenzione particolare alla centralità della persona, al supporto ed al sostegno alle famiglie, alla qualità e alla flessibilità dei servizi, alla valorizzazione e alla messa in rete delle risorse del territorio, valorizzando il capitale umano e innovando i sistemi di istruzione e formazione.

L'innovazione apportata dalle proposte di nuovi Regolamenti dei Fondi strutturali – ed in particolare del FSE – si pone come una importante risorsa, orientando l'evoluzione delle proprie modalità di programmazione, gestione e controllo, così come dell'offerta di servizi di politica attiva del lavoro e di inclusione sociale. La rilevanza della crisi economica rafforza la necessità di innovare gli schemi di intervento delle politiche pubbliche, qualificando la capacità di spesa, a fronte di una riduzione del volume complessivo delle risorse e del contemporaneo aumento della dimensione – qualitativa e quantitativa – dei bisogni. Integrazione, concentrazione, misurabilità degli impatti, semplificazione dei procedimenti, sviluppo delle partnership vanno interpretate ed agite in questa direzione. Un aspetto essenziale nella programmazione regionale pluriennale dovrà essere il **perseguimento di un equilibrio dinamico** fra la quota di risorse destinata al sostegno di politiche di sviluppo e la quota rivolta ad azioni di risposta e contrasto alle situazioni di crisi, mitigazione dei processi di impoverimento ed ai bisogni di inclusione sociale attiva.

A questo fine, la strategia di sviluppo della regione in relazione alla Macroarea C "Lavoro, qualità della vita e inclusione sociale" intende impennarsi sugli Obiettivi tematici 8-9-10 del RRDC, così come descritti all'art.9:

- 8) promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori;**
- 9) promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà;**

Concorrono in modo complementare all'attuazione della strategia altri obiettivi tematici finalizzati a:

- migliorare l'accesso e l'utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ob. tematico 2);
- tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse (ob. tematico 6);
- promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete (ob. tematico 7).
- investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente (ob. tematico 10).

Alla luce dell'analisi di contesto effettuata e della distanza rilevata tra la regione Umbria, gli obiettivi di Europa 2020 e i *target* del PNR Italia, è possibile affermare che l'esperienza umbra in ambito di mercato del lavoro, formazione e inclusione sociale, nonostante alcune criticità, può già contare sull'aver sperimentato l'efficacia di interventi trasversali, capaci di integrare le politiche sociali, del lavoro e dello sviluppo locale con le politiche formative e dell'istruzione. Proseguendo e sviluppando il lavoro in questa direzione, occorre sostenere il passaggio da una **politica "della formazione" ad una "dell'apprendimento"**, allargando il novero delle azioni di politica attiva ed incrementando il peso dell'alternanza fra contesti formali e contesti non formali. Porre al centro gli individui, in una logica di integrazione fra politiche educative, formative del lavoro e sociali, significa rivolgere le risorse al supporto delle transizioni fondamentali nel corso della vita, quali:

- i processi di socializzazione primaria, anche nel rapporto fra servizi e famiglie;
- la scelta dei percorsi scolastici, di istruzione e formazione;
- la ricerca di una occupazione e la prima acquisizione di una condizione professionale;
- l'adattamento al cambiamento;
- la mobilità professionale, anche nella dimensione transnazionale;
- il passaggio dal lavoro allo stato di quiescenza, per gli aspetti relativi alla trasmissione della propria esperienza professionale, in una logica di supporto all'invecchiamento attivo.

A questo fine si prevede di intervenire nei seguenti ambiti.

3.3.1 Favorire l'accesso all'occupazione e l'incontro domanda/offerta con strumenti innovativi

Il peggioramento negli ultimi anni anche in Umbria degli indicatori collegati alle forze lavoro richiedono l'attuazione di politiche per l'occupazione mirate su alcune priorità, **capaci di integrare settori economici, politiche del lavoro e politiche per l'istruzione-formazione.**

In particolare, alla necessità di sviluppare stretti collegamenti tra politiche per il lavoro e ambito della ricerca e innovazione, di cui alla "Mission 1 –Specializzare e innovare il sistema produttivo", con interventi volti all'inserimento di ricercatori e di profili di alta specializzazione nelle imprese sia per quanto attiene ai fabbisogni di natura tecnico-scientifica che a quelli gestionali (es. assegni di ricerca), si affianca l'esigenza di sviluppare azioni di sostegno specifico all'inserimento/re-inserimento lavorativo di disoccupati e inoccupati con riguardo particolare alle fasce più deboli e maggiormente colpite dalla crisi (giovani, donne, lavoratori *over 40*), attraverso strumenti orientati a nuove assunzioni, quali apprendistato, tirocini e strumenti orientati a stabilizzare i lavoratori precari (es. bonus fiscali), programmi di mobilità professionale, azioni per

il sostegno ai processi di crisi e alle ristrutturazioni aziendali e azioni volte alla creazione di *spin-off* e *start-up*.

Saranno in particolare fronti di lavoro, anche in rapporto all'evoluzione del quadro normativo nazionale:

- la definizione di servizi attivi integrati, il più possibile individualizzati e personalizzati;
- l'implementazione dei LEP – Livelli Essenziali delle Prestazioni, anche attraverso lo sviluppo del sistema regionale degli standard professionali, formativi e di certificazione e l'evoluzione dell'attuale catalogo dell'offerta formativa in catalogo dell'offerta di apprendimento, aperto anche all'esercizio della mobilità transnazionale;
- l'adozione di schemi di effettiva alternanza fra apprendimenti formali e non formali, attraverso il ricorso mirato ed individualizzato di strumenti di *work experience*/tirocinio, in presenza di adeguate garanzie di qualità e vincoli di contrasto ad usi impropri (lavoro sommerso);
- il riconoscimento del valore degli apprendimenti maturati dagli individui, soprattutto nei contesti non formali ed informali, la loro rappresentazione trasparente e la loro validazione, verso il mercato del lavoro (nell'incontro domanda/offerta) ed a supporto delle azioni di orientamento, formazione e capacitazione.

In questo ambito la Regione intende procedere verso la riorganizzazione **dei servizi al lavoro** alla luce di nuovi fabbisogni e di una mutata e più articolata utenza quale conseguenza dell'attuale fase di crisi. In particolare sarà necessario **rafforzare la struttura operativa** dei servizi al lavoro in termini di riqualificazione delle competenze degli operatori, strumenti per l'erogazione dei servizi che dovranno risultare sempre più personalizzati, innovazioni informatiche e razionalizzazione delle procedure per l'accesso e l'utilizzazione dei servizi a beneficio di imprese e lavoratori. In questo contesto, inoltre, si dovrà provvedere al miglioramento della conoscenza e delle informazioni **sul mercato del lavoro regionale**, sia mediante una più puntuale raccolta ed elaborazione dei fabbisogni occupazionali in relazione ai diversi ambiti professionali, sia attraverso un maggiore raccordo e scambio tra sistema delle imprese e sistema formativo, per favorire la coerenza tra domanda e offerta di lavoro.

Nel settore agricolo è importante rafforzare e qualificare l'insediamento dei giovani agricoltori. Allo stesso tempo la crescita del settore agroalimentare offre delle opportunità da cogliere per creare occupazione qualificata.

3.3.2 Migliorare la qualità della vita nelle aree rurali e urbane

Un'altra rilevante innovazione del nuovo periodo di programmazione 2014-2020, in attuazione del nuovo principio di coesione territoriale, è costituita dall'approccio c.d. "*place-based*", che rivolge attenzione alle specificità dei "luoghi". Gli obiettivi chiave della coesione territoriale sono la promozione di uno sviluppo equilibrato, di una maggiore solidarietà tra territori e di un accesso equilibrato dei cittadini ai servizi di base. In tale prospettiva è essenziale puntare sull'interdipendenza tra i territori, cioè sui legami esistenti tra aree urbane e rurali.

Le politiche di sviluppo rurale svolgeranno un ruolo rilevante per la qualità della vita nelle aree rurali intervenendo nella dotazione di infrastrutture e servizi, nonché nel dinamismo economico e sociale delle campagne.

Alla luce di quanto detto verranno pianificati approcci integrati per lo sviluppo urbano sostenibile, inteso come processo basato su una strategia di sviluppo urbano che promuova armonicamente tutte le dimensioni della sostenibilità (**economica** –concentrarsi sulle eccellenze-, **sociale** -favorire la mobilità delle persone e dei lavoratori e l’accessibilità dei servizi di base-, **ambientale** – trasporti sostenibili- e di **governance ed ICT** – infrastrutture e servizi digitali), attraverso una visione globale dell’area urbana. In tal modo, gli interventi devono essere concentrati in modo integrato sulle zone-bersaglio che **manifestano specifiche sfide a livello urbano**, secondo un approccio quindi **che diversifica** rispetto agli interventi fin qui attuati incentrati prevalentemente sulla riqualificazione dei centri storici. Inoltre gli interventi dovranno prevalentemente conformarsi al **concetto di Smart city**, come processo continuo, valorizzando l’impiego delle nuove tecnologie – *in primis* quelle ICT – per migliorare le funzioni ed i servizi delle città umbre.

Il tema dello sviluppo urbano sostenibile viene comunque ripreso – insieme alla programmazione integrata ed alla dimensione territoriale – nel cap. 4 del presente documento, dedicato appunto a tali tematiche.

3.3.3 Promuovere l’inclusione sociale e la lotta alla povertà innovando i modelli di policy

La Regione Umbria intende cogliere appieno le opportunità derivanti dalla politica di coesione, soprattutto in una fase di **grave criticità di disponibilità finanziarie che incide pesantemente sul welfare regionale**. In un contesto territoriale in cui la gran parte degli indicatori di riferimento esprime valori migliori della media nazionale, è tuttavia evidente un **trend di peggioramento** di alcuni indicatori, in particolare relativo a *target* specifici (immigrati, famiglie al di sotto o prossime alla soglia di povertà), in ragione soprattutto della disoccupazione e con specifico riferimento ai giovani. In questo ambito sarà necessario in generale superare la logica della mera assistenza economica in favore della presa in carico di persone e famiglie attraverso la messa a disposizione di servizi e la predisposizione di progetti integrati, finalizzati alla rigenerazione fisica, sociale ed economica di specifici contesti urbani e rurali (aree interne), in coerenza e complementarità con la programmazione e il sistema istituzionale che opera nei diversi aspetti del welfare.

Il riferimento è ad un welfare a sostegno delle relazioni umane, come tessuto connettivo minimo della indispensabile coesione sociale che sappia dare supporto ed adeguato sostegno alle persone, ai giovani, all’infanzia ed alla famiglia nella sua interezza, ivi incluse le persone con disabilità e le persone anziane.

A tal fine occorre un approccio doppiamente basato sull’integrazione: da un lato verso i diversi, specifici *target* di intervento delle politiche regionali, in modo che i singoli interventi siano sempre riportati ad un quadro generale di riferimento; dall’altro, nei confronti delle risorse e degli strumenti disponibili, in modo da generare economie attraverso la messa in rete – a partire dalla centralità dei singoli destinatari – dei diversi interventi. Particolare attenzione va in questo senso posta anche nel rapporto con le nuove iniziative comunitarie in materia di occupazione giovanile e di lotta alla povertà.

In una logica di intervento di sistema, vanno definite le opportune integrazioni con le politiche del diritto allo studio, anche a carattere fortemente preventivo, attraverso interventi rivolti **all’istruzione prescolare**, vista come risorsa di apprendimento/socializzazione per i minori e risposta ai bisogni delle relative famiglie. Agire su questo fronte – eligibile al sostegno del FSE per la programmazione 2014-2020 – consente di inquadrare l’approccio preventivo al contrasto della dispersione scolastica nel più ampio insieme delle politiche rivolte ad accompagnare le famiglie nelle fasi del ciclo della vita, supportando le responsabilità

educative e di cura degli adulti per favorire lo sviluppo di positive relazioni tra genitori e figli, sia in situazioni di normalità, ma ancor più laddove si riscontrano situazioni di disagio.

In questa chiave, e guardando con forte attenzione alle transizioni allo studio ed al lavoro, vanno viste anche le politiche sociali rivolte alla **popolazione adolescente**. I giovani vanno nettamente assunti *“non come problema, ma una grande risorsa della società odierna e di quella futura capace di costruire concretamente una comunità più sicura, più giusta, più capace e solidale”*. Particolare attenzione inclusiva va posta verso gli adolescenti migranti o figlio/a di immigrati. In termini più generali, va confermata e meglio specificata l’attenzione che da sempre la Regione pone verso le politiche sociali rivolte ai **lavoratori immigrati**, anche per il peso che – come già richiamato al § 1.2 – essi hanno nell’economia e nella società umbre, attraverso azioni integrate finalizzate all’equità sociale.

Il contesto in cui concentrare gli interventi per l’inclusione sociale richiede di prendere a riferimento anche la **popolazione anziana**, al fine di mantenere l’attuale livello di servizi alla persona, anche attraverso l’innovazione degli schemi di intervento, in attuazione della legge regionale n.14 del 27 settembre 2012 *“Norme a tutela della promozione e della valorizzazione dell’**invecchiamento attivo**”*.

I temi della centralità della persona e dell’approccio di sistema acquisiscono ancor maggiore centralità per le azioni rivolte ai **disabili**, richiedendo l’integrazione di azioni di informazione, orientamento, valutazione, raccordo con le risorse solidaristiche del territorio, progettazione condivisa ed accompagnamento della persona e della famiglia fino al raggiungimento di un sufficiente livello di autonomia e di inclusione sociale. Per quanto riguarda la **non autosufficienza** il tema chiave è facilitare l’accesso al sistema dei servizi integrati attraverso il consolidamento della rete degli Uffici della Cittadinanza e dei Centri di Salute.

Per combattere la povertà verranno messe in campo azioni di assistenza che partono dall’assicurare un pasto, ai servizi alla persona, alla formazione e arrivano all’inserimento lavorativo. La previsione da parte del regolamento FSE della **finanziabilità di azioni a contenuto passivo** (tipicamente rientranti nell’alveo dell’assistenza sociale) va comunque interpretata in collegamento con le politiche attive del lavoro e sociali, come creazione di schemi mirati, dove tale componente assume il ruolo di *“fattore abilitante” (enabler)* – con un maggior ritorno dell’investimento – delle politiche attive stesse. Azioni di contrasto del **disagio abitativo** potranno altresì essere considerate, compatibilmente con la disponibilità di risorse.

L’insieme delle linee di *policy* sopra esposte, viste anche in rapporto alla critica riduzione delle risorse disponibili, rende infine evidente la necessità di agire per una **significativa evoluzione strutturale del sistema di erogazione degli interventi** (attivi e passivi) di welfare, attraverso la progressiva istituzione di modelli di servizio integrati fra pubblico (Regione, Comuni, ...) e privato sociale. Ciò attraverso una interpretazione contestuale del significativo orientamento in tal senso degli stessi Regolamenti dei Fondi strutturali comunitari, rivolta a ripensare gli assetti organizzativi, gli strumenti gestionali, di analisi dei bisogni e di valutazione dei risultati attraverso il rafforzamento di un welfare comunitario che investa risorse pubbliche, che stimoli la partecipazione attiva della società civile al benessere collettivo e che veda un cambiamento nei rapporti intercorrenti tra soggetti pubblici e del privato sociale. La sintesi positiva fra gli elementi dell’economia di mercato e la garanzia propria dell’attuale sistema di welfare è alla base del percorso di rivisitazione del sistema di regolazione dell’offerta dei servizi. In questo approccio, l’associazionismo ed il volontariato vanno considerati integrativi e non sostitutive dell’intervento pubblico, anche laddove si fa più fatica a mantenere livelli consolidati di interventi e servizi.

E' parte organica di questo quadro il rafforzamento **dell'economia sociale e dell'innovazione sociale**, sostenendo imprese e organizzazioni del terzo settore, nonché la collaborazione tra queste e le amministrazioni pubbliche.

A tal proposito si individua la Social Business Initiative della Commissione Europea come uno degli assi per la crescita futura attraverso azioni integrate e complementari in grado di promuovere la nascita di nuove imprese sociali nel territorio regionale e sostenere gli investimenti e la crescita di quelle esistenti.

In questo quadro di particolare interesse è la predisposizione di un'adeguata strumentazione finanziaria in grado di supportare lo start-up e lo sviluppo delle imprese sociali.

Nello specifico le azioni dovranno essere finalizzate al sostegno del Social Business nei settori prioritari, dell'innovazione e del miglioramento della competitività delle PMI interventi finalizzati anche a promuovere l'occupazione e la mobilità dei lavoratori, l'inclusione sociale e la lotta contro la povertà.

3.4 Rafforzare il capitale umano regionale: "le sfide" della Regione

La qualità del capitale umano costituisce una condizione imprescindibile del modello di "economia della conoscenza" ed ha ripercussioni dirette sulla produttività e competitività del sistema economico nel suo complesso. Istruzione e formazione sono al centro della strategia che evidentemente ha il suo *target* prioritario nei giovani. Questa Mission presenta stretti collegamenti e sinergie con l'ambito dedicato al "lavoro, inclusione sociale e qualità della vita" (Mission 3), ma si caratterizza per una maggiore e più esclusiva focalizzazione verso l'obiettivo della qualità dei sistemi di istruzione e formazione, di apprendimento permanente e dello sviluppo delle competenze.

Come emerso dall'analisi di contesto, il **sistema dell'istruzione, della formazione**, e in generale il capitale umano debbono essere a servizio della complessiva strategia di sviluppo economico e sociale. Istituire **condizioni favorevoli all'accesso alle opportunità educative e di istruzione e formazione durante l'arco della vita attiva**, finalizzando le risorse – secondo principi di efficienza ed efficacia della spesa – sui fronti maggiormente rilevanti nel contesto regionale, richiede di affrontare il tema chiave della riduzione delle disparità di accesso, creare condizioni di incentivo alla partecipazione attiva, combattere i rischi di dispersione, stimolare e supportare l'innovazione dei metodi di insegnamento, anche verso la popolazione adulta, rafforzare la proiezione del sistema educativo, di istruzione e formazione nel contesto europeo. Vi è dunque necessità di un forte presidio della tematica trasversale del diritto allo studio, ampiamente inteso, come componente "ponte" fa le politiche di sviluppo economico e quello di inclusione sociale attiva.

E' necessario agire anche per il miglioramento del successo formativo e per una maggiore acquisizione dei saperi propedeutici (di base, anche con riferimento ai test Invalsi e OCSE-PISA) in tutti gli ordini di scuola, perseguendo il miglioramento delle **competenze chiave degli allievi** come condizioni propedeutiche alla effettiva qualificazione ed alla produttività dell'intero sistema. La scarsità di risorse nazionali (quella sorta di "**federalismo per abbandono**" che ha caratterizzato in misura rilevante il sistema dell'istruzione, compresa quella universitaria) dovrà portare ad un conseguente utilizzo, nei limiti dei regolamenti comunitari, delle risorse strutturali, lavorando per un equilibrio fra intervento sui destinatari ultimi e rafforzamento della qualità dei sistemi.

Al fine di innescare un circolo virtuoso è decisivo investire anche sullo **sviluppo ampio e diffuso della cultura e delle competenze digitali**, sia competenze d'uso che di creazione con strumenti ICT, promuovendo

le pratiche operative, tecnologicamente abilitate, che caratterizzano le reti di cooperazione e che si sviluppano nelle comunità di pratiche dei diversi ambienti (PA, imprese, famiglie, aggregazioni sociali e culturali etc.). Sostenendo tecnologicamente sia lo sviluppo di servizi in rete, sia le interazioni tra comunità e reti cooperative diverse è più facile raggiungere la massa critica indispensabile per ampliare l'utilizzo mirato ed efficace delle tecnologie dell'informazione, stimolare la crescita di fornitori di servizi evoluti, creare un contesto di riferimento ed una cultura d'ambiente in grado di accogliere l'innovazione tecnologica, nonché valorizzare gli investimenti in infrastrutture sin qui sostenuti dalla Pubblica Amministrazione.

A questo fine, la strategia di sviluppo della regione in relazione alla Macroarea D "Istruzione, formazione e competenze" è imperniata sugli Obiettivi tematici 10 del RRDC, così come descritti all'art.9:

10) investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente

2) migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime

Concorrono all'attuazione della strategia altri obiettivi tematici finalizzati a:

- rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (ob. tematico 1);
- promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà (ob. tematico 9).

Benché la regione esprima un buon posizionamento nel confronto nazionale rispetto agli indicatori cui sono riferiti i *target* di Europa 2020, è essenziale intervenire nei confronti dei principali ambiti di criticità, rafforzando i collegamenti tra istruzione, formazione e lavoro. Considerato quanto sopra, si prevede di intervenire nei seguenti ambiti.

3.4.1 Migliorare i servizi di orientamento e di accesso ai percorsi di istruzione, formazione e lavoro

Il *mismatch* fra domanda ed offerta di cui già si è detto e, per altri aspetti, la necessità di combattere il fenomeno della **dispersione scolastica e formativa**, migliorando al contempo il successo dei percorsi di apprendimento richiede di investire per l'evoluzione del processo di orientamento alle scelte, agendo in logica di sistema. Al di là del riparto delle competenze istituzionali, occorre garantire una copertura integrata estesa a tutte le transizioni della vita attiva, dall'ingresso alla secondaria superiore alla formazione continua, passando per l'incontro domanda/offerta di lavoro. Ciò attraverso una forte relazione con quanto già affrontato in tema di qualificazione dei servizi per l'impiego e, in generale di indirizzo verso una offerta di opzioni educative, formative e di servizi al lavoro individualizzate e personalizzate. Particolare attenzione va posta verso i *target* maggiormente esposti ai rischi di minori opportunità, quali gli immigrati di II generazione (oggi fortemente caratterizzanti i segmenti tecnico-professionali del sistema di istruzione e di formazione umbro), gli studenti provenienti da nuclei familiari interessati da condizioni di povertà, gli adulti con basso livello di istruzione, interessati da esigenze di riqualificazione.

In relazione allo **squilibrio tra domanda e offerta** di competenze, deve essere rafforzata la coerenza dell'offerta di formazione con le esigenze espresse dai sistemi produttivi. Ciò in particolare riguarda la formazione tecnica, il livello terziario e post-laurea, la formazione continua, promuovendo le massime integrazioni tra i Poli di innovazione regionale e i poli formativi per l'attivazione di opportuni strumenti di

formazione e ricerca (istruzione tecnica e professionale collegata alle filiere produttive regionali, borse di studio e tirocini formativi in Italia e all'estero; dottorati di ricerca industriale cofinanziati dalle imprese).

Con riferimento alle imprese e ai sistemi di imprese interessate dai processi di innovazione, le misure di sostegno in termini di investimenti, attività di ricerca, internazionalizzazione andranno coniugate con percorsi di orientamento, apprendimento e qualificazione professionale, nonché con gli interventi a favore dell'occupazione, con specifica attenzione alla componente femminile e alle fasce deboli della popolazione attiva.

E' inoltre importante mantenere, pur in un momento di difficoltà della spesa pubblica, un presidio sull'innovazione dei metodi e degli strumenti educativi e formativi, guardando alle opportunità di sistema offerte dai fondi strutturali (FESR e FSE), nell'esercizio del corretto rapporto fra Stato e Regione.

3.4.2 Migliorare l'offerta di percorsi di apprendimento per l'acquisizione e l'aggiornamento delle competenze

La qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione si pone come un'esigenza importante, per dare maggior forza al capitale umano quale leva del complessivo sviluppo economico e sociale. Pur partendo da una situazione generalmente positiva, si tratta di rafforzare la qualità della programmazione e delle modalità di offerta delle opzioni di apprendimento, verso un maggior equilibrio fra la **componente "ordinaria"** e quella specificamente legata alle **strategie regionali** di sviluppo. **La prima**, riguardando gli interventi rivolti **al mantenimento delle professionalità** già presenti sul mercato del lavoro, richiede di essere sviluppata nella direzione di un accesso personalizzato e flessibile, caratterizzato da tempi brevi fra emersione del bisogno individuale ed avvio dell'intervento, nel rispetto di standard di servizio, **mentre la seconda** richiede l'adozione di modelli di programmazione *ad hoc*, rivolti a contenuti e *target* mirati.

A titolo di esempio sono qui identificabili: a) azioni integrate con i contenuti delle politiche di *smart specialization* (quindi in primo luogo Poli di Innovazione e Cluster tecnologici), in modo da agire al contempo lato destinatari diretti e lato imprese; b) rafforzamento/innovazione delle competenze di gestione delle risorse *hard*, nonché dei servizi materiali e immateriali che possono rendere più competitiva la dimensione industriale, per gli aspetti tecnologici, organizzativi e commerciali; c) supporto alla internazionalizzazione ed alla creazione di impresa.

In questo quadro, vanno definite azioni specifiche di raccordo dei sistemi educativi, formativi e di apprendimento con le scelte strategiche di sviluppo della regione, guardando in particolare **all'evoluzione delle competenze tecniche e dei saperi scientifici funzionali all'innovazione economica**. Sono quindi interessate *in primis* l'istruzione tecnico-professionale e quella universitaria, l'intensificazione dei **rapporti scuola-formazione-impresa** e lo sviluppo dei poli tecnico-professionali.

Particolare importanza riveste il ricorso a **modalità di alternanza** fra apprendimento formale ed apprendimenti non formali in luoghi della ricerca e della produzione, costruiti in modo personalizzato e contestuale; la previsione del ricorso alla transnazionalità, anche attraverso erogazione di *voucher* mirati, in modo integrato con i progetti di sviluppo (R&D, mercati, ...) delle imprese; l'integrazione con il contratto di apprendistato ex art. 5 Dlg. 167/2011 rivolto alla alta formazione.

3.4.3 Ridurre il *divario digitale culturale* e potenziare le applicazioni a favore di cittadini e imprese

Gli obiettivi delineati all'interno dell'Agenda digitale europea **più pertinenti alle necessità del contesto regionale umbro** sono molteplici. Innanzitutto una maggiore coerenza generale in materia di interoperabilità e standard comuni a livello europeo (obiettivo 2) non possono che facilitare le esigenze di coordinamento infrastrutturale e informatico tra le amministrazioni del territorio e la diffusione dei dati aperti (open data) sia in ambito pubblico che privato. In secondo luogo migliorare l'alfabetizzazione, le competenze e l'inclusione nel mondo digitale (obiettivo 6) è determinante per superare barriere culturali ancora molto presenti (divario digitale culturale). Infine la ricerca e l'innovazione nelle ICT e nel loro utilizzo (obiettivo 5) è centrale in chiave di sviluppo di una strategia di specializzazione regionale intelligente in ricerca e innovazione tecnologica all'interno della prossima programmazione regionale della politica di coesione nell'ottica della crescita digitale.

All'interno della strategia della regione, rimane centrale il binomio tra a) accesso a internet veloce e superveloce – e b) migliorare l'alfabetizzazione e le competenze digitali: due obiettivi complementari che la Regione Umbria porterà avanti anche attraverso l'Agenda digitale dell'Umbria.

Parte integrante di questa sfida sarà predisporre le condizioni per un più ampio e inclusivo accesso alle ICT da parte della popolazione e imprese anche con riferimento all'utilizzazione dei servizi pubblici, superando la classica alfabetizzazione passiva e puntando invece su iniziative di co-progettazione e co-realizzazione, in particolare in ambito e-commerce, *e-government*, telemedicina, *e-democracy*.

Inoltre, si intende rafforzare l'impiego delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC) da parte dei soggetti privati attivi nel settore turistico e, in particolare, da parte delle piccole e medie imprese, in modo da facilitare un accesso ampio ed efficace ai **servizi turistici** di qualità.

Le attività verranno sviluppate coerentemente agli obiettivi dell'**Agenda digitale dell'Umbria**, che prevede interventi concentrati su aspetti fondamentali volti a:

- sostenere la domanda di servizi digitali della Pubblica Amministrazione coinvolgendo gli utenti nella specificazione dei fabbisogni e nel disegno di soluzioni usercentered;
- ridurre il gap di cultura digitale attraverso un apprendimento basato sull'uso dell'ICT da parte di diversi target di utenza e per tale via coltivare una cultura d'ambiente in grado di accogliere l'innovazione ;
- generare valore aggiunto attraverso lo sviluppo a base tecnologica di innovazioni di mercato, di prodotto, di processo e di competenze nelle filiera produttive e nella rete di servizi;
- stimolare la crescita di fornitori di servizi evoluti stimolando un gioco a somma positiva nel rapporto domanda/offerta e privilegiando l'offerta di servizi rispetto alla tradizionale offerta di tecnologia.

4. L'APPROCCIO INTEGRATO E LO SVILUPPO TERRITORIALE

4.1. Le nuove sfide territoriali

Le proposte regolamentari per il ciclo di programmazione 2014-2020 attribuiscono un ruolo di rilievo ad un utilizzo integrato dei fondi, in particolare in ambito dello sviluppo locale. Nello specifico, l'importanza di focalizzare lo sviluppo dei territori sulla base di un approccio **place based** è stata già rilevata nell'ambito del Rapporto Barca⁷ dell'aprile 2009. Si tratta di un approccio che intende promuovere interventi specifici "mirati ai luoghi", che siano più adatti e rispondenti alle singole esigenze di sviluppo territoriale. La necessità di interventi da adattare ai luoghi, è motivata da un'evidente specificità e diversità territoriale che si esprime in termini di una non omogenea distribuzione di risorse naturali, culturali e istituzionali, dimensione che si enfatizza con la disomogeneità dei collegamenti materiali e immateriali tra luoghi e territori.

Una politica di sviluppo *place-based* dovrà mirare, dunque, a ridurre la persistente inefficienza, in termini di sottoutilizzazione delle potenzialità territoriali, e ineguaglianza, in termini di disparità di tenore di vita o di benessere, promuovendo azioni **condivise** e **integrate**, che sostengano lo sviluppo congiunto delle diverse dimensioni territoriali (economica, sociale, ambientale, di *governance* ed ICT).

La dimensione territoriale e le tematiche dello sviluppo locale integrato vengono recepite nel pacchetto regolamentare proposto dalla Commissione tramite nuovi strumenti: lo **Sviluppo locale di tipo partecipativo** (basate sull'approccio LEADER, artt. 28 e 29), gli **Investimenti territoriali integrati** (ITI art. 99 del RRDC e art. 7 della Proposta di regolamento FESR) e i **Piani di Azione Comune** (artt.93-98 della proposta di RRDC), oltre che tramite la esplicita previsione di una riserva minima di risorse (almeno il 5%) per lo **Sviluppo urbano** sostenibile.

Il documento ministeriale introduce altresì un **tematismo rilevante nelle "Aree interne"**, intese come quella parte di territorio non pianeggiante, fortemente policentrica, con diffuso declino della superficie coltivata e spesso affetta da particolare calo o invecchiamento demografico e connessa perdita di funzioni ed attività.

Sempre il documento ministeriale esprime una **chiara indicazione** verso l'adozione, per interventi a dimensione territoriale, di metodologie di **programmazione negoziata**, riducendo quindi il ricorso a strumenti di selezione competitiva quali i bandi.

Rientra in tale approccio anche la Strategia di "*Smart Specialisation*" che, attraverso la individuazione delle risorse/competenze e del potenziale innovativo dello specifico territorio e la selezione di pertinenti priorità d'investimento, promuove un sviluppo competitivo che sia quanto più durevole, perché basato sulla capacità di diversificazione produttiva e specializzazione tecnologica.

In una Regione come l'Umbria, area rurale interna per eccellenza, la valenza plurima dell'economia e della società rurale dovrà coinvolgere gran parte del territorio rappresentandone una delle componenti

7

"Un'agenda per la riforma della politica di coesione – Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea". Rapporto indipendente predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, da Fabrizio Barca.

strategiche permanenti e addirittura identitarie, anche alla luce della recente Legge regionale n. 12 del 21 giugno 2013 riguardante “Norme su perequazione, premialità e compensazione in materia di governo del territorio e modificazioni di leggi regionali”.

4.2. Sviluppo urbano integrato sostenibile

Al fine di rendere attuabile l’approccio integrato di sviluppo territoriale, la Proposta di Regolamento FESR prevede che sia data particolare attenzione allo **sviluppo urbano sostenibile**. Si legge, infatti, all’art.7 che: *“almeno il 5% delle risorse del FESR assegnate a livello nazionale sono destinate ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile delegate alle città per essere gestite per mezzo degli investimenti territoriali integrati.”*

A tal proposito, appare necessario evidenziare che tale **dotazione di risorse potrà essere incrementata attivando efficaci sinergie** sulla base degli obiettivi tematici in grado di garantire e sostenere il ruolo della città attraverso il potenziamento di centri di ricerca, il rafforzamento della competitività delle PMI, interventi atti a sostenere la transizione verso una economia a basse emissioni di CO2 (Obiettivo tematico 1, 3, 4).

Inoltre, la Proposta di Regolamento del FSE indicando la necessità di promuovere strategie di coordinamento con il FESR, sottolinea la trasversalità degli interventi di sviluppo urbano integrato volti ad affrontare i problemi economici, ambientali e sociali delle aree urbane.

Alla luce di tali orientamenti comunitari, l’Accordo di Partenariato e i PO dovranno definire il contributo dell’approccio integrato dei Fondi del QSC per lo sviluppo territoriale, anche in merito allo sviluppo urbano sostenibile.

In tale contesto, la Regione Umbria intende proseguire nelle azioni di promozione dello sviluppo urbano sostenibile, affrontando altresì alcune criticità strutturali e tenendo conto che tale **politica dovrà necessariamente marcare alcune discontinuità** con quanto fin qui attuato, basato sullo strumento dei Programmi urbani complessi (PUC) e riferito principalmente ai centri storici.

Fra le criticità risulta maggiormente rilevante la dispersione urbana e territoriale (**sprawl**), dovuta ad un modello insediativo in cui alla matrice tardo-medioevale policentrica si sovrappone una vasta urbanizzazione a bassa densità, fortemente connessa alle tre maggiori città (Perugia, Terni e Foligno) e, soprattutto, agli assi della viabilità principale extraurbana. Tale fenomeno, nel tempo, ha dato luogo ad una localizzazione poco efficiente delle principali funzioni “urbane”, determinando tra l’altro: **a) un eccessivo “consumo di suolo”;** **b) il prevalere dell’uso di auto private** per l’accesso ai servizi ed ai luoghi di lavoro; **d) una disgregazione del tessuto sociale** delle comunità locali con spazi urbani storici progressivamente depauperati di funzioni.

Il superamento di tali criticità rappresenta una nuova sfida per la Regione Umbria che, per concorrere alla Strategia Europa 2020 orientata ad una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, intende promuovere, a partire dal ripensamento del ruolo delle città, delle realtà produttive, delle opportunità logistiche e delle proprie valenze paesaggistico- ambientali, la **rivitalizzazione degli spazi urbani** ed una più efficace connessione tra le aree interne e le funzioni urbane principali, attraverso il ricorso a trasporti intelligenti e alla mobilità alternativa.

Attualmente 42 Comuni della Regione sono impegnati nella redazione dei Quadri Strategici di Valorizzazione in adempimento alla L.R. 12/2008 "Norme per i centri storici", al fine di valorizzare e rivitalizzare sociale, economica e culturale dei loro Centri Storici.

La Regione ha, inoltre, inteso dotarsi, attraverso un **Piano paesaggistico (PPR)**⁸, di un ulteriore strumento che, nell'ambito una strategia di sviluppo integrato, promuova la qualità delle risorse paesaggistiche-ambientali, nonché quelle a valenza storico-culturale, in cui la specificazione dei contenuti di area vasta e di livello locale, spetterà alle Province e ai Comuni.

Rispetto **alle discontinuità**, queste possono rinvenirsi da un lato nel maggior ricorso, secondo anche quanto indicato nel documento ministeriale, al metodo della **programmazione territoriale** di area vasta, individuando quindi aree caratterizzate da determinati elementi distintivi e unificanti. Dall'altro progettando azioni di recupero e riqualificazione di porzioni del tessuto urbano, anche al di fuori dei centri storici, secondo il **concetto di "Smart City"** come processo continuo.

In tale ottica, la Regione, continuando a sostenere il processo di sviluppo urbano integrato e sostenibile, ha aderito all'iniziativa del Miur (Luglio 2012) per la nascita di **Smart city** e **Smart community**⁹ attraverso l'iniziativa "*Umbria's - Urban model based on renewables and Ict for the area sustainability*". L'idea progettuale "*Umbria's*", con il coinvolgimento sinergico del mondo della ricerca (Università di Perugia), partner industriali e pubbliche amministrazioni, si fonda su a) promozione di "**Smart grid**", ossia di un sistema di reti intelligenti e di comunicazione che sviluppi soluzioni innovative nella gestione integrata di reti di distribuzione elettrica, termoenergetica, idrica e b) *network* informativi per la valorizzazione e fruizione degli *asset* naturali e culturali e lo sviluppo turistico del territorio (tecnologie digitali per il "Cultural heritage").

Infine, la Regione Umbria, con DGR n.161 del 08/02/2010, ha adottato i 104 Piani di Gestione dei Siti Natura 2000 di competenza. Obiettivo generale della politica d'intervento dei Piani di Gestione dei siti Natura 2000 è quello di proteggere, conservare e ripristinare il funzionamento dei sistemi naturali ed arrestare la perdita della biodiversità ritenendo che la sua conservazione sia parte integrante dello sviluppo economico e sociale.

In definitiva, l'Umbria, con tale predisposizione programmatica, intende raccordare ed orientare lo sviluppo urbano sostenibile al perseguimento degli obiettivi tematici della Strategia Europa 2020 inerenti a: innovazione tecnologica, cambiamenti climatici, prevenzione e gestione dei rischi, tutela ambientale, uso efficiente delle risorse, promozione di sistemi di trasporto sostenibili, inclusione sociale e lotta contro la povertà.

⁸ La Giunta regionale con DGR n. 43 del 23 gennaio 2012, successivamente integrata con DGR n. 540 del 16 maggio 2012 ha preadottato la Relazione Illustrativa del Piano Paesaggistico Regionale con il relativo Volume 1 "Per una maggiore consapevolezza del valore del paesaggio. Conoscenze e convergenze cognitive". Attualmente, è in corso la predisposizione del Volume 2 "Per un miglior governo del paesaggio: tutele, prescrizioni e regole".

⁹

Con l'avviso per la presentazione di idee progettuali per *Smart Cities and Communities and Social Innovation*, di cui al Decreto Direttoriale prot.n. 391/Ric del 5 luglio 2012, il MIUR assegna 655,5 milioni di euro (di cui 170 Meuro di contributo nella spesa e 485,5 Meuro per il credito agevolato) per interventi e per lo sviluppo di Città intelligenti su tutto il territorio nazionale.

Il coordinamento dei Fondi e la promozione di interventi di sviluppo integrato del territorio potranno essere attuati attraverso **lo strumento degli ITI**, che rappresentano una modalità di attuazione dei Programmi attraverso l'utilizzo integrato dei Fondi. Si tratta di uno strumento di tipo *bottom up*, simile ai PIT o ai patti territoriali il cui approccio all'uso e la dotazione finanziaria indicativa deve essere indicato nel/i programma/i operativi interessati, conformemente alle norme specifiche di ciascun Fondo. La gestione e l'attuazione degli ITI può essere affidata a uno o più organismi intermedi, compresi enti locali, organismi di sviluppo regionale o organizzazioni non governative.

Per orientare maggiormente le Amministrazioni sulla realizzazione degli obiettivi di output e di risultato, la Commissione Europea ha introdotto uno strumento innovativo che presenta elementi di semplificazione in relazione alla gestione finanziaria e al sistema dei controlli: il **Piano di Azione Comune**. Il Piano di Azione Comune comprende un gruppo di progetti (non infrastrutturali) che sono realizzati sotto la responsabilità di un beneficiario designato (organismo di diritto pubblico). Per attuare un Piano di Azione comune occorrono obiettivi chiaramente definiti; una buona logica di intervento (tipologie di interventi, fattori di successo, indicatori); la definizione di tappe legate a *output* e risultati (obiettivi intermedi e finali).

4.3. Aree interne e sviluppo locale di tipo partecipativo

Il documento "Metodi e Obiettivi del Ministro per la Coesione territoriale" propone una strategia nazionale per il **rilancio delle Aree Interne**, viste come un fattore importante per il complessivo rilancio del processo di sviluppo nel Paese.

Il progetto nazionale Aree interne intende perseguire i seguenti obiettivi:

1. **Tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti.** La tutela del territorio e della sicurezza degli abitanti delle aree interne è oggi inadeguata. Intervenire in modo sporadico ed emergenziale sui suoli e sulle risorse fisiche territoriali, adottare strumenti di piano che aumentano i fattori di rischio naturali, trascurare la manutenzione ordinaria, continua, degli invasi e corpi idrici, dei versanti, delle aree boschive e di quelle incolte e, ancora, degli insediamenti (agricoli, ma anche dei borghi antichi e dei piccoli insediamenti) e dei sentieri determina a un tempo: rischi elevati per le pianure litoranee, dove si accumulano popolazione e ricchezza; costi assai cospicui per gli interventi rimediali e talora per le vite umane; perdita di occasioni di reddito e di vita.
2. **Promuovere la diversità naturale e culturale e il policentrismo.** Molte sono le nazioni, non solo in Europa, che inseguono la diversificazione territoriale e il policentrismo. Le aree interne italiane già le hanno. Ma la sostenibilità nel tempo di tali caratteri richiede un modello economico e sociale coeso, che sappia assorbire le inefficienze connesse alla diffusione di piccoli insediamenti e assicurare modelli di vita nelle aree interne competitivi e complementari con quelli offerti dalle aree urbane e dai territori a esse contigui.
3. **Concorrere al rilancio dello sviluppo.** Tutela del territorio e della sicurezza degli abitanti e promozione delle diversità e del policentrismo possono tradursi in nuove e diffuse opportunità di sviluppo. Anzi, solo se si aprono nuove opportunità di sviluppo la popolazione troverà attraente e conveniente vivere in questi territori, in modo permanente o per una parte della propria vita, e potrà quindi assicurare manutenzione e promozione della diversità. Per sviluppo si intende qui, ovviamente, sia crescita, sia inclusione sociale.

A loro volta gli interventi di sviluppo devono partire da **alcune precondizioni**, relative alla presenza in tali aree di adeguati servizi di base (istruzione, sanità, mobilità) ed alla loro collegabilità con i mercati esterni.

La Regione si riconosce in tale impostazione ed intende in effetti procedere **all'individuazione di aree del territorio regionale** rispondenti alle caratteristiche sopra elencate nelle quali intervenire anche con gli strumenti dello **Sviluppo locale di tipo partecipativo**.

Nelle proposte di Regolamenti per la programmazione 2014-2020, la Commissione attribuisce infatti allo strumento dello Sviluppo locale di tipo partecipativo un ruolo strategico per facilitare l'attuazione di strategie integrate di sviluppo locale e per facilitare la realizzazione di interventi multidimensionali e trasversali. Lo Sviluppo locale partecipativo **sarà finanziato principalmente dal FEASR** (con una soglia di spesa minima del 5%) e gestito dai cosiddetti Gruppi di Azione Locale (GAL), ma potrà essere sostenuto anche da FESR/FSE, sia separatamente sia congiuntamente e in tal caso in modo coerente e coordinato.

Pur nella considerazione delle **specificità territoriali**, si ritiene che i progetti di sviluppo locale per le Aree interne potranno prevalentemente ricadere nei seguenti ambiti di intervento:

- a. Tutela del territorio/sostenibilità ambientale;
- b. Valorizzazione del capitale naturale/culturale;
- c. Valorizzazione dei sistemi agro-alimentari;
- d. Filiere delle energie rinnovabili.

Considerato come le aree interne in Umbria si situino prevalentemente in corrispondenza delle catene montuose e quindi anche delle zone di confine con le altre regioni, si ritiene preferibile – ove ricorrano le condizioni – ricercare la collaborazione con le regioni ed i territori contermini, secondo quindi un **approccio di programmazione interregionale**.

4.4. La cooperazione territoriale europea (CTE)

Nelle proposte regolamentari per la programmazione 2014-2020, si evidenzia il particolare valore assunto dalla cooperazione territoriale europea in quanto si ritiene che:

- per la maggior parte dei problemi transfrontalieri, sia possibile trovare una soluzione efficace con la cooperazione di tutte le regioni coinvolte al fine di evitare costi sproporzionati per taluni e fenomeni di parassitismo da parte di altri (ad es., in materia di inquinamento ambientale transfrontaliero);
- la cooperazione possa fornire un meccanismo efficace per condividere le buone prassi e imparare a diffondere le conoscenze (ad es., migliorando la concorrenza);
- grazie al ricorso alle economie di scala e al raggiungimento di una massa critica, la cooperazione possa consentire di trovare una soluzione maggiormente efficace a un problema specifico (definizione dei *cluster* per la promozione di ricerca e innovazione);

- la *governance* possa migliorare grazie al coordinamento delle politiche di settore, delle azioni e degli investimenti su scala transfrontaliera e transnazionale;
- le relazioni di vicinato con i paesi confinanti dell'UE tramite i programmi di cooperazione attuati alle frontiere esterne possano contribuire alla sicurezza e alla stabilità e ad instaurare relazioni reciprocamente proficue;
- in alcuni contesti come i bacini marittimi e le regioni costiere, la cooperazione e gli interventi transnazionali siano indispensabili per sostenere la crescita, l'occupazione e una gestione ecosistemica.

L'Umbria, in virtù del forte impegno profuso nelle precedenti fasi di programmazione ritiene di importanza strategica sviluppare una efficace strategia di cooperazione territoriale, anche alla luce dei nuovi processi di aggregazione socio-economica europea in cui è attivamente coinvolta.

La Regione partecipa infatti al negoziato intorno al nuovo Regolamento CTE, puntando alla conferma delle attuali Aree di Cooperazione: all'interno dei Comitati Nazionali dei Programmi CTE a cui è eleggibile, all'interno del Gruppo di Coordinamento strategico sulla CTE, il gruppo di lavoro sulla CTE organizzato dalle Regioni e presieduto dalla Regione FVG.

La Regione in tale contesto sostiene una sempre maggiore apertura delle istituzioni e degli altri attori locali verso i paesi dell'area balcanica e della sponda sud del Mediterraneo. A tal fine, allo stato sono in corso di realizzazione iniziative che mirano al rafforzamento dei rapporti di cooperazione in essere con alcuni Stati e regioni delle aree interessate, in particolare con la Serbia e con la Regione della Voivodina, con la Giordania e con l'Algeria.

In questa fase di definizione della strategia regionale per il periodo 2014-2020 e di individuazione delle linee di intervento/azioni che la Regione Umbria intende promuovere in virtù delle sfide identificate per conseguire una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, si intendono presentare nell'ambito della cooperazione territoriale europea proposte coerenti con gli obiettivi della programmazione *mainstream*. Inoltre, dal momento che il territorio regionale sarà eleggibile a soli due spazi di Cooperazione (MED e *South-East Gateway*), oltre che al Programma di Cooperazione Interregionale Interreg, potranno essere proposte e promosse iniziative coerenti ed integrate su tutte le tematiche dei vari Programmi Operativi.

Particolare attenzione verrà rivolta a quei Programmi trasversali relativi alla Cooperazione Territoriale Europea che potranno fornire metodi e strumenti di analisi economiche e territoriali che la regione potrà poi utilizzare per la propria attività di valutazione e programmazione (con specifico riferimento al Programma ESPON).

Tra l'altro, la Regione intende puntare al rafforzamento della cooperazione interregionale, anche ponendo in essere azioni strategiche in partenariato con le regioni limitrofe, da inserire nel futuro Programma Operativo 2014-2020. Nello specifico questo processo segue due direttive principali:

- la Regione sta attivamente partecipando agli incontri promossi congiuntamente da MISE DPS e Ministero degli Affari Esteri sulla costituenda strategia Adriatico-Ionica, che interesserà non solo la politica marittima, ma sarà anzi fortemente centrata sulle interrelazioni tra zone costiere ed aree interne. Allo stato attuale l'attività è volta ad individuare le priorità e le azioni di interesse italiano, allo scopo di elaborare la posizione nazionale italiana come contributo dell'Italia alla definizione del Piano di Azione per la Strategia europea per la Macroregione Adriatico-Ionica;

- il rafforzamento della cooperazione con le Regioni limitrofe (Marche, Toscana, Emilia Romagna) in progetti specifici nell'ambito di settori strategici, quali i trasporti, le infrastrutture, l'energia. Siffatti progetti potranno avere valenza territoriale e carattere sperimentale, costituendo eventualmente un prototipo di progetto sulle "aree interne" .

5. LO SVILUPPO DELLA CAPACITA' ISTITUZIONALE

I nuovi Regolamenti richiedono che i programmi **vengano costruiti con precisione** e corroborati da indicatori e target espliciti, nonché azioni per conseguirli chiare e circostanziate.

Ciò richiede un rafforzamento più generalizzato **nella capacità di programmare e valutare**, oltre che di attuare. La definizione compiuta e il rispetto della tempistica di realizzazione (e quindi della capacità delle azioni di conseguire i risultati) oltre che una questione di maggiore impegno operativo a parità di organizzazione, presuppone anche l'accrescimento del valore assegnato alle capacità organizzative ordinarie (risorse umane, strumenti, sistemi e processi che possano assicurare l'ordinato e tempestivo svolgersi delle attività programmate e quindi il conseguimento dei risultati attesi).

L'obiettivo di migliorare le capacità delle istituzioni impegnate nella programmazione e attuazione della politica di coesione risulta ancor più decisivo e urgente che in passato, così come evidenziato nelle Raccomandazioni del Consiglio Europeo all'Italia del luglio 2012⁹⁵ e, più di recente, dalla Commissione Europea (Annual Growth Survey 2013), che indica per gli Stati membri la necessità di utilizzare meglio i fondi comunitari attraverso il rafforzamento della capacità amministrativa e che sottolinea l'importanza di amministrazioni efficienti per l'implementazione efficace di strategie di crescita.

Si tratta di **una sfida** che chiama in causa sia la politica che le capacità tecnico-amministrative.

Si tratta di definire e misurare gli effetti degli interventi e individuare, progettare e mettere in atto le azioni in grado di conseguirne i risultati; di attuare tali azioni, nel rispetto di tempi definiti e di modalità atte a preservarne l'efficacia; di aprirsi al dibattito informato e al controllo dei cittadini su come e quanto si realizza assicurando quindi tutta la trasparenza e l'apertura necessarie; di coinvolgere operativamente le parti economiche e sociali nel miglioramento delle politiche e della loro attuazione; di imparare dall'esperienza, dagli errori come dai successi, promuovendo e praticando valutazioni sul merito delle politiche; di utilizzare al meglio la cooperazione tecnica e istituzionale necessaria, valorizzando l'apporto di presidi nazionali competenti e responsabilizzandoli rispetto ai risultati da conseguire.

La Regione Umbria ha sempre dimostrato **una buona capacità** di programmazione e di attuazione dei programmi europei, che le ha consentito di utilizzare in pieno le risorse e di ottenere risultati di rilievo.

Nondimeno andranno previste, a sostegno di questa nuova stagione di programmazione, **interventi di rafforzamento** delle capacità operative dell'Ente, rivolti sia a conseguire una accelerazione dei tempi di esecuzione sia ad accrescere la **cultura e l'orientamento al risultato**, raccordando meglio la filiera di obiettivi, risultati attesi, attuazione, monitoraggio e valutazione degli esiti e degli impatti.