

Regione Umbria

Documento Unitario di Programmazione
2007 - 2013

Maggio 2008

INDICE

1. I riferimenti strategici della politica regionale unitaria di coesione.....	4
1.1 Il quadro di riferimento della strategia regionale	4
1.2 Sintesi dell'analisi di contesto.....	5
1.3 La struttura portante delle scelte strategiche regionali.....	8
1.4 Strategia regionale e priorità del QSN	9
2. La programmazione regionale della Politica unitaria di coesione	12
2.1 Articolazione operativa della strategia.....	12
2.2 Gli strumenti programmatici: Programmi operativi FESR e FSE e Programma attuativo FAS.....	13
Contributo di ciascun programma alla programmazione complessiva	14
Struttura generale dei singoli programmi e loro integrazione.....	15
2.3 L'incrocio della struttura dei programmi con le Priorità e gli obiettivi specifici del QSN	18
2.4 Gli indicatori del QSN e i valori obiettivo regionali.....	20
3. Il quadro di programmazione finanziaria	21
3.1 La consistenza finanziaria dei programmi operativi	21
3.2 Le componenti della programmazione FAS 1999-2006 integrate alla presente programmazione	21
3.3 Priorità del QSN e quadro d'unione delle allocazioni finanziarie	23
4. Il partenariato	24
5. La cooperazione istituzionale.....	26
6. Attuazione e governance	27
7. Il coordinamento della Politica unitaria di coesione con altre politiche e strumenti	28
8. Gli strumenti di attuazione.....	30

Il *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013* (QSN) stabilisce che ogni Regione definisca la propria Strategia di politica regionale unitaria in un documento di programmazione strategico-operativo denominato “*Documento Unitario di Programmazione – DUP*” e contenente sostanzialmente:

- obiettivi generali e specifici (in coerenza con le priorità del QSN);
- quadro finanziario unitario di tutte le risorse concorrenti alla politica regionale unitaria;
- modalità organizzative e attuative (organismi responsabili, coinvolgimento del partenariato, criteri d’individuazione degli strumenti attuativi, modalità per assicurare le connessioni utili con altre politiche e strumenti programmatici, indicazioni delle opportunità di cooperazione istituzionale).

Sia il QSN che la Delibera Cipe 166 del 21 dicembre 2007 evidenziano inoltre che nelle Regioni in cui gli atti di programmazione adottati secondo la normativa vigente già forniscono tali indicazioni essi possono costituire, eventualmente completati al fine di fornire in modo chiaro gli elementi di esplicitazione della strategia sopra descritti, il documento idoneo a declinare la strategia di politica regionale di coesione unitaria 2007-2013. “*In tal caso le Regioni trasmettono al MiSE-DPS, secondo uno schema concordato con il MiSE-DPS stesso, una relazione di sintesi, ricognitiva e riassuntiva delle principali scelte operate in relazione alla programmazione unitaria 2007-2013, così come ricavabili da tali atti.*” (Delibera Cipe 166/2007 - § 2.1.1).

La Regione Umbria, avendo già sia una pertinente strutturazione programmatica ordinaria che una specificazione documentale finalizzata al merito della politica unitaria di coesione, ha scelto di elaborare il proprio DUP in forma di **relazione di sintesi** comprensiva di tutti gli elementi necessari per rispondere alle finalità previste per tale documento.

La struttura della relazione riprende ciascuno dei punti evidenziati a questo scopo nel QSN (§ VI.1.3).

Inoltre, non essendo previste azioni di concentrazione territoriale di risorse all’interno di progetti complessi finalizzate allo sviluppo integrato di particolari aree territoriali, non viene esplicitata una specifica “Strategia di sviluppo locale integrata”.

Riguardo agli adempimenti di valutazione ambientale strategica (VAS) e di valutazione *ex ante* si è stabilito quanto segue:

- il DUP non ha un livello di specificazione programmatica tale da consentire valutazioni significative (per la VAS è stata formalizzata, dall’autorità competente, la non assoggettabilità ai sensi del D. lgs. 4/2008);
- sia la VAS che la valutazione *ex ante* saranno effettuate per il programma attuativo FAS ed entrambe adegueranno (per le azioni rafforzate finanziariamente rispetto ai POR) e integreranno (per le azioni nuove non previste nei POR) quanto già fatto per i due programmi comunitari coprendo così tutti gli aspetti valutativi di pertinenza della politica regionale unitaria.

Questo approccio consente di corrispondere adeguatamente agli adempimenti previsti sia nel QSN che nella delibera attuativa dello stesso.

1. I riferimenti strategici della politica regionale unitaria di coesione

1.1 Il quadro di riferimento della strategia regionale

Il quadro di riferimento fondamentale per gli obiettivi attorno cui costruire la politica regionale di coesione unitaria per l'Umbria è rappresentato dal *Patto per lo Sviluppo dell'Umbria* stipulato nel 2002 e aggiornato il 21 dicembre 2006.

Il Patto è un progetto politico-amministrativo **fortemente innovativo**, che mirando a realizzare un metodo di concertazione cosiddetta "strutturata" attraverso il coinvolgimento e l'integrazione dei diversi soggetti pubblici e privati operanti in Umbria, porta a sviluppare percorsi reali e trasparenti di partecipazione, costruendo insieme strategie e soluzioni condivise, secondo un metodo di partenariato organico e permanente. In sintesi, l'obiettivo del Patto è quello di favorire la crescita quantitativa e qualitativa del sistema regionale, costruendo le condizioni per incrementi di competitività del sistema produttivo, per il miglioramento dei livelli generali di benessere della comunità regionale e di sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro.

Il Patto è un **accordo** in cui le Parti contraenti si impegnano reciprocamente a conseguire gli obiettivi fissati attuando le misure stabilite che fanno capo agli impegni assunti da ogni sottoscrittore, oltre a rendere effettivo il coinvolgimento delle forze economiche e sociali nelle attività programmatiche della regione.

Il Patto rappresenta altresì un **metodo di lavoro** che nel rispetto dell'autonomia delle Parti contraenti definisce la responsabilità di ognuna di esse nell'esercizio delle proprie funzioni e prerogative e, quindi, gli impegni che ognuno dei sottoscrittori, nell'ambito del proprio ruolo, si assume al fine di raggiungere gli obiettivi concordati.

Il Patto rappresenta quindi la **cornice strategica e unitaria** di tutti gli atti di programmazione regionale, con particolare riferimento ai programmi a valere sui fondi comunitari e agli strumenti della programmazione negoziata. In tal senso esso è lo strumento principe per la elaborazione ed attuazione delle linee e politiche finalizzate in particolare alla politica regionale unitaria di coesione e predispone un dispositivo partenariale in linea con quanto previsto in merito dal QSN per l'elaborazione e l'accompagnamento di tale politica.

Inoltre, ai fini della costruzione della politica regionale unitaria nazionale, la Regione ha adottato (febbraio 2006) il *Documento strategico preliminare* (DSR) trasmesso al Governo per la elaborazione del QSN e un primo *Documento unitario di programmazione e coordinamento della politica di coesione* (luglio 2006). Entrambi si fondano ovviamente sull'architettura strategica del Patto per lo sviluppo e ne declinano gli orientamenti finalizzati alla politica regionale unitaria.

Il Patto per lo sviluppo dell'Umbria e l'insieme degli altri atti programmatici trovano concretizzazione operativa in particolare nel Documento annuale di programmazione (DAP), con proiezione comunque triennale, il quale rappresenta sia lo strumento fondamentale di raccordo tra la programmazione generale e la programmazione finanziaria e di bilancio (art. 14, LR 13/2000 "*Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione Umbria*") sia la sede delle specifiche attuative e di eventuali aggiornamenti della strategia operativa attraverso una continua sintonizzazione tra governo delle politiche e organizzazione dei connessi processi realizzativi.

Il presente DUP fa quindi riferimento alle indicazioni fondamentali di questa gerarchia di atti di programmazione generale e specifica e ne evidenzia, con l'aggiornamento consentito dall'avvenuta

definizione e approvazione dei programmi comunitari, le componenti e indirizzi necessari agli adempimenti della Delibera CIPE.

1.2 Sintesi dell'analisi di contesto

La strategia per la politica di coesione unitaria, che viene presentata in questo documento, poggia su una lettura dei principali "bisogni" del contesto socio-economico umbro che viene di seguito sintetizzata. La successiva tabella contiene i principali punti di forza e di debolezza che emergono dall'analisi dei dati socio-economici inerenti i campi di intervento della politica regionale unitaria di coesione. Gli elementi che rappresentano Opportunità e Minacce sono stati indicati, a differenza che per gli altri aspetti articolati a livello tematico, con riferimento alle caratteristiche dello sviluppo economico complessivamente inteso, e quindi rappresentano gli elementi cruciali che interessano i vari settori di analisi.

Sintesi analisi SWOT

Punti di Forza	Punti di debolezza
<i>Contesto generale</i>	
Tasso di disoccupazione basso, inferiore a qualsiasi ripartizione nazionale	Rallentamento della dinamica di sviluppo (in termini di tasso medio annuo di crescita del PIL a partire dal 2000)
Buona percentuale di investimenti rispetto al PIL	Flessione della ricchezza pro-capite
Elevata capacità di attrarre flussi migratori	Riduzione della produttività del lavoro nel corso degli ultimi anni
	Elevata incidenza della popolazione con più di 65 anni
	Bassa dotazione infrastrutturale in particolare per le infrastrutture economiche produttive
<i>Capitale Umano e Mercato del lavoro</i>	
Buona attrattività nei confronti della manodopera esterna	Basso tasso di partecipazione della popolazione al mercato del lavoro rispetto alla media europea
Elevato livello di istruzione della forza lavoro	Tasso di occupazione generico, femminile e della popolazione anziana in particolare, abbastanza lontano dai target di Lisbona
	Maggiore disoccupazione delle persone con titolo di studio più elevato
	Tendenza alla diminuzione delle assunzioni che colpisce maggiormente le donne e i giovani
	Aumento dei disoccupati di lunga durata
<i>Innovazione ed economia della conoscenza, sistema delle imprese</i>	
Livello di spesa pubblica per R&S in linea con la media europea e superiore alla media dell'area competitività	Debolezza competitiva nei mercati internazionali
Discreta presenza di settori ad alto contenuto tecnologico nel comparto manifatturiero	Forte presenza di imprese di piccole dimensioni
Digital divide di apparato (ossia livello di adeguamento tecnologico dei dispositivi utilizzati nei nodi di rete) in linea con il dato medio nazionale	Concentrazione delle imprese in settori maturi
	Basso livello di investimenti privati nella R&S
	Bassissima capacità brevettuale
	Scarsa presenza di settori ad alto contenuto tecnologico nei servizi
	Il livello di diffusione di internet nelle imprese è più basso della media delle regioni centrali ed alla media nazionale

	La percentuale di imprese che dispongono del collegamento alla banda larga è inferiore sia al centro Italia che alla media nazionale (anno 2007)
	Forte <i>digital divide</i> rispetto alla media nazionale
<i>Tutela ambientale e risorse naturali e culturali</i>	
Discreta disponibilità di aree protette	Elevato livello del rischio di frane nella maggior parte del territorio regionale
Presenza di un notevole patrimonio artistico-culturale diffuso su tutto il territorio	Elevato livello di rischio sismico soprattutto nella zona di Perugia
Presenza di turismo arte cultura e affari	Elevato livello di rischio tecnologico da impianti chimici, soprattutto nella provincia di Terni
	Insufficiente valorizzazione, in un'ottica sostenibile, delle potenzialità culturali e naturali regionali
	Elevata quantità di rifiuti solidi urbani smaltiti in discarica (quota superiore al centro-nord e al dato medio italiano)
	Scarsa percentuale di rifiuti urbana oggetto di raccolta differenziata (inferiore al dato medio nazionale e del centro-nord)
	Popolazione servita da impianti di depurazione completa delle acque reflue inferiore al centro-nord e all'Italia
	Livello di quota di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale inferiore al contesto nazionale e del centro-nord
<i>Efficienza energetica e sviluppo fonti rinnovabili</i>	
Buona capacità di generare energia da fonti rinnovabili	Elevata intensità di consumo energetico dell'industria sia rispetto al centro-nord che all'Italia, complessivamente intesa
	Riduzione della produzione di energia da fonti rinnovabili
<i>Accessibilità e aree urbane trasporti e logistica</i>	
Buona disponibilità di collegamenti viari primari (strade comunali)	Scarsa accessibilità della regione per gli esterni
Buona qualità delle vite dei centri urbani umbri	Scarsa connettività intraregionale
Presenza diffusa di centri storici di elevata qualità storico-artistica	Modello insediativo diffuso (preponderanza di centri di piccole dimensioni)
	Fenomeni di marginalizzazione e spopolamento dei piccoli centri urbani
	Mancanza di accesso a centri storici attraverso sistemi di mobilità sostenibile
Opportunità	Minacce
Elevata qualificazione della forza lavoro	Elevata perdita di competitività del sistema Umbria con particolare riferimento ai mercati internazionali
Buona propensione all'investimento degli imprenditori umbri	Progressivo degrado economico della regione
Incremento della sostenibilità ambientale del sistema produttivo. Riduzioni delle emissioni di gas climalteranti	

Gli elementi sopra riportati, le cui evidenze empiriche sono rinvenibili nelle analisi di contesto svolte per i POR FESR ed FSE e per il programma attuativo FAS, indicano che, dall'inizio degli anni 2000, la regione Umbria mostra un rallentamento nella dinamica di crescita (PIL e PIL pro-capite) in linea con quello nazionale, ma più sostenuto di quello delle Regioni del Centro Italia a cui il modello di sviluppo umbro risulta maggiormente simile. Tra le varie spiegazioni che possono essere fornite a tale fenomeno, quella maggiormente condivisa dall'Amministrazione regionale, attiene ad un deficit di competitività umbro derivante da una scarsa diffusione di approcci innovativi alla produzione (infatti, nonostante l'elevato tasso di investimento regionale, si registra una diminuzione della produttività del lavoro).

Partendo da questa considerazione, il principale bisogno del territorio è quello di un sostanzioso aumento della capacità innovativa e di ricerca (risulta, ad esempio, particolarmente svantaggiata la posizione regionale in termini di R&S privata rispetto al PIL e relativamente al numero di brevetti per abitanti) che dovrà interessare, in modo differente, le varie tipologie di imprese (di piccole e medie dimensioni, orientate a produzioni mature o a prodotti e servizi High Tech, con diverse propensioni all'export, ecc) facenti parte del tessuto produttivo regionale. Tutto ciò anche al fine di contribuire ad alleggerire il problema strutturale umbro relativo agli scambi con l'esterno.

Inoltre, va sottolineato che la scelta di assumere un'ottica prioritaria a favore della ricerca ed innovazione rappresenta anche la risposta alla maggior parte delle problematiche inerenti il mercato del lavoro e il capitale umano: una più elevata competitività del sistema agevolerà la diminuzione della disoccupazione "intellettuale" che caratterizza attualmente in modo significativo la regione e costituirà una modalità di valorizzazione di un punto di forza umbro inerente l'elevato livello di istruzione della forza lavoro. Sempre nell'ipotesi che una maggiore diffusione della ricerca e dell'innovazione contribuisca a diffondere aspettative positive nell'ambito del sistema produttivo umbro, sarà possibile limitare l'attuale tendenza alla diminuzione delle assunzioni che colpisce in modo più significativo le donne e i giovani.

Accanto a questa esigenza primaria, lo sviluppo umbro necessita di essere sostenuto in termini di salvaguardia delle proprie risorse naturali e culturali. Guardando all'aspetto natura, ciò significa che sono palesi esigenze in termini di contenimento dei rischi naturali (evidenziano valori particolarmente elevati sia rispetto all'area nazionale che europea gli indici rischi sismici e idrogeologici) tecnologici (incidenti industriali rilevanti) e derivanti dai siti inquinati. Deficit importanti sono anche presenti nel campo della gestione dei rifiuti (scarso livello di raccolta differenziata) e del ciclo idrico integrato (basso livello di acqua erogato rispetto all'acqua immessa in rete). Considerando invece il lato beni culturali, la loro qualificazione, ma soprattutto la loro valorizzazione, costituisce un aspetto fondamentale al fine di favorire uno sviluppo turistico sostenibile, ossia capace di coniugare la piena valorizzazione economica delle risorse naturali e culturali diminuendo al contempo gli effetti negativi che potrebbero derivare dal permanere di uno sviluppo turistico tradizionale (concentrato nel tempo e in particolari punti di attrazione).

Un altro elemento che, secondo la lettura regionale dell'analisi del contesto socio-economico, dimostra bisogno di attenzione, è costituito dall'aspetto energetico. Infatti, prendendo in considerazione l'indice di intensità energetica (rapporto tra consumo energetico e valore aggiunto dell'industria) si registrano per l'Umbria valori più elevati di tutti gli aggregati nazionali.

Infine, emerge con chiarezza un altro bisogno che risulta rilevante per il territorio umbro (seppur di minore intensità rispetto a quello dell'innovazione e della ricerca) rappresentato dal basso livello di accessibilità dell'Umbria con particolare riferimento alla Provincia di Perugia. Mancano infatti infrastrutture di collegamento soprattutto stradali, che possano aumentare la coesione interna tra i centri urbani e favoriscano connessioni per le aree produttive. Questo bisogno risulta poi ancor più rilevante se si tengono in considerazione le caratteristiche del modello territoriale umbro. Si tratta infatti di un modello insediativo diffuso, composto per circa l'80% di centri con meno di 10.000 abitanti dove seppur buona sia la qualità della vita (aree verdi e bassa criminalità ad esempio) è sempre presente il rischio di marginalizzazione e spopolamento.

1.3 La struttura portante delle scelte strategiche regionali

Il Patto per lo sviluppo si struttura attorno a 5 *Azioni strategiche* a loro volta articolate in obiettivi generali e specifici il cui aggiornamento nel dicembre 2006 è stato effettuato tenendo conto anche dell'attività di elaborazione del QSN allora in corso.

Le *Azioni strategiche* (con l'indicazione sintetica delle loro componenti principali) sono le seguenti

Azioni strategiche del Patto per lo sviluppo dell'Umbria

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

Tali *Azioni strategiche* rappresentano chiaramente ambiti di macropolitiche afferenti problematiche complesse, macropolitiche i cui orientamenti sono necessariamente basati sulla individuazione di componenti programmatiche concorrenti diversificate e interrelate, anche a valenza multisettoriale.

La composizione di queste azioni, riguardante l'intera materia delle competenze regionali, travalica ovviamente il dominio stretto della Politica unitaria di coesione. Se ne evidenziano qui di seguito, per ciascuna, e così come espressi dal Patto per lo sviluppo, i soli obiettivi generali **pertinenti alla politica unitaria.**

1. Potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività
 - Rafforzare e qualificare l'intera filiera della ricerca in particolare mediante la promozione e il sostegno a reti di cooperazione tra il sistema della ricerca e le imprese
 - Sostenere la massima diffusione dei processi di innovazione nel sistema produttivo anche mediante utilizzo di nuove tecnologie e servizi avanzati
 - Sviluppare e qualificare la rete stradale, ferroviaria e aeroportuale
 - Accelerare la realizzazione di un sistema di servizi logistici e di trasporto efficiente, integrato, flessibile, sicuro sostenibile
 - Favorire l'emersione delle forme irregolari e/o illegali
 - Processi sostenibili e inclusivi di integrazione tra imprese, crescita delle dimensioni media e sviluppo imprenditoriale
 - Organizzare e calibrare interventi mirati a sostegno delle medie imprese innovative
 - Sviluppare la capacità di apertura del sistema economico regionale

- Contribuire, per quanto di competenza regionale, all'apertura dei mercati dei servizi e dei capitali
 - Consentire la disponibilità di energia a costi competitivi
2. Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria
- Garantire le condizioni di sostenibilità ambientale dello sviluppo e livelli adeguati di servizi ambientali per la popolazione e le imprese
 - Trasformare in vantaggio competitivo l'insieme delle risorse naturali, culturali e paesaggistiche locali, per aumentare l'attrattività, anche turistica, del territorio, migliorare la qualità della vita dei residenti e promuovere nuove forme di sviluppo economico sostenibile
 - Promuovere la competitività e l'innovazione delle città e dei borghi, puntando sulla selettività, sulle conoscenze, sull'integrazione fra le scale di programmazione
3. Riqualificazione e sostenibilità del sistema di welfare, tutela del diritto alla salute e promozione dei diritti di cittadinanza
- Assumere le differenze per garantire pari diritti e pari opportunità
 - Contrastare i processi di impoverimento riferiti alle condizioni materiali di vita, alle nuove povertà e favorire la promozione della coesione sociale
 - Promuovere una maggiore diffusione della conoscenza e della considerazione del fenomeno della multiculturalità
 - Promuovere l'autonomia possibile e sostenere le famiglie
 - Uniformare il sistema nei suoi elementi costitutivi (servizi, risorse...)
 - Introdurre elementi di regolazione per sviluppare mercati di qualità sociale
4. Sviluppo del sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca e Politiche attive del lavoro
- Rafforzare, integrare e migliorare la qualità dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro e il loro collegamento con il territorio
 - Rafforzare l'autonomia scolastica
 - Innalzare i livelli di apprendimento e di competenze chiave, l'effettiva equità di accesso ai percorsi migliori
 - Aumentare la partecipazione a opportunità formative lungo tutto l'arco della vita
 - Migliorare la capacità di adattamento, innovazione e competitività dei lavoratori e degli attori economici del sistema
 - Qualificare e finalizzare in termini di occupabilità e adattabilità gli interventi di politica attiva del lavoro, collegandoli alle prospettive di sviluppo del territorio
5. Riforma della pubblica amministrazione
- Ridefinire i ruoli e le competenze dei livelli di governo secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione e semplificazione
 - Elevare le capacità delle amministrazioni per la programmazione e gestione e rafforzare il coinvolgimento del partenariato economico e sociale
 - Accrescere l'efficacia degli interventi per i sistemi locali, migliorando la governance e la capacità di integrazione fra politiche

Le Azioni e gli obiettivi generali sopra riportati ricoprono, seppur con classificazione diversa, le Priorità e obiettivi del QSN, evidenziando quindi un primo livello di coerenza nel merito delle tematiche affrontate.

Al fine di evidenziare tale coerenza viene di seguito riportata una loro riclassificazione attraverso una tavola di concordanza che collega ogni Azione e obiettivo generale alle Priorità del QSN.

PROGRAMMAZIONE REGIONALE		QSN	
Azioni strategiche	Obiettivi generali	Priorità	Ob. Gen.
Sviluppo del sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca e Politiche attive del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> - Rafforzare, integrare e migliorare la qualità dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro e il loro collegamento con il territorio - Rafforzare l'autonomia scolastica - Innalzare i livelli di apprendimento e di competenze chiave, l'effettiva equità di accesso ai percorsi migliori - Aumentare la partecipazione a opportunità formative lungo tutto l'arco della vita - Migliorare la capacità di adattamento, innovazione e competitività dei lavoratori e degli attori economici del sistema 	1	1.1 1.1 1.2 1.3 1.4
Potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività	<ul style="list-style-type: none"> - Rafforzare e qualificare l'intera filiera della ricerca in particolare mediante la promozione e il sostegno a reti di cooperazione tra il sistema della ricerca e le imprese - Sostenere la massima diffusione dei processi di innovazione nel sistema produttivo anche mediante utilizzo di nuove tecnologie e servizi avanzati - Processi sostenibili e inclusivi di integrazione tra imprese, crescita delle dimensione media e sviluppo imprenditoriale - Organizzare e calibrare interventi mirati a sostegno delle medie imprese innovative 	2	2.1 2.1 2.1 2.1 2.1
Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria	<ul style="list-style-type: none"> - Garantire le condizioni di sostenibilità ambientale dello sviluppo e livelli adeguati di servizi ambientali per la popolazione e le imprese 	3	3.2
Potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività	<ul style="list-style-type: none"> - Consentire la disponibilità di energia a costi competitivi 		3.1
Riqualificazione e sostenibilità del sistema di welfare, tutela del diritto alla salute e promozione dei diritti di cittadinanza	<ul style="list-style-type: none"> - Assumere le differenze per garantire pari diritti e pari opportunità - Contrastare i processi di impoverimento riferiti alle condizioni materiali di vita, alle nuove povertà e favorire la promozione 	4	4.1 4.1

	<p>della coesione sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promuovere una maggiore diffusione della conoscenza e della considerazione del fenomeno della multiculturalità - Promuovere l'autonomia possibile e sostenere le famiglie - Uniformare il sistema nei suoi elementi costitutivi (servizi, risorse...) - Introdurre elementi di regolazione per sviluppare mercati di qualità sociale 		<p>4.1</p> <p>4.1</p> <p>4.1</p> <p>4.1</p>
Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria	<ul style="list-style-type: none"> - Trasformare in vantaggio competitivo l'insieme delle risorse naturali, culturali e paesaggistiche locali, per aumentare l'attrattività, anche turistica, del territorio, migliorare la qualità della vita dei residenti e promuovere nuove forme di sviluppo economico sostenibile 	5	5.1
Potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività	<ul style="list-style-type: none"> - Sviluppare e qualificare la rete stradale, ferroviaria e aeroportuale - Accelerare la realizzazione di un sistema di servizi logistici e di trasporto efficiente, integrato, flessibile, sicuro sostenibile 	6	6.1
Riforma della pubblica amministrazione	<ul style="list-style-type: none"> - Accrescere l'efficacia degli interventi per i sistemi locali, migliorando la governance e la capacità di integrazione fra politiche 	7	7.1
Potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuire, per quanto di competenza regionale, all'apertura dei mercati dei servizi e dei capitali 		7.2
Sviluppo del sistema integrato di istruzione, formazione e ricerca e Politiche attive del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> - Qualificare e finalizzare in termini di occupabilità e adattabilità gli interventi di politica attiva del lavoro, collegandoli alle prospettive di sviluppo del territorio 		7.3
Tutela e valorizzazione della risorsa Umbria	<ul style="list-style-type: none"> - Promuovere la competitività e l'innovazione delle città e dei borghi, puntando sulla selettività, sulle conoscenze, sull'integrazione fra le scale di programmazione 	8	8.1
Potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività	<ul style="list-style-type: none"> - Sviluppare la capacità di apertura del sistema economico regionale 	9	9.1
Riforma della pubblica amministrazione	<ul style="list-style-type: none"> - Ridefinire i ruoli e le competenze dei livelli di governo secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione e semplificazione - Elevare le capacità delle amministrazioni per la programmazione e gestione e rafforzare il coinvolgimento del partenariato economico e sociale 	10	10.1
Potenziamento dei fattori di sviluppo economico e di competitività	<ul style="list-style-type: none"> - Favorire l'emersione delle forme irregolari e/o illegali 		10.1

2. La programmazione regionale della Politica unitaria di coesione

Nel presente capitolo si declinano gli obiettivi generali in termini di merito delle scelte programmatiche e di costruzione degli strumenti operativi. Pertanto nei paragrafi seguenti si presenterà in primo luogo una loro declinazione di ordine *tematico* che ne offre una articolazione per linee/ambiti omogenee di obiettivi e, in secondo luogo, una loro declinazione *strumentale* che modella la prima sulle esigenze di pertinenza e conformità agli specifici strumenti finanziari/programmatici che ne consentono la realizzazione.

2.1 Articolazione operativa della strategia

Le linee di attività per l'attuazione della politica unitaria di coesione, nell'ambito del quadro di coerenze strategiche evidenziato nel capitolo precedente, sono state in primo luogo ricondotte a 5 *Macro-aree tematiche* che ne consentono una lettura funzionale e un raggruppamento per linee operative omogenee ai fini della costruzione di una mappatura di riferimento (anche come indirizzi e priorità) per il successivo incrocio con gli specifici strumenti programmatici e l'organizzazione dei processi attuativi. Tali Macro-aree sono quelle stabilite da uno ***Schema generale di orientamenti*** di Documento unitario di programmazione e coordinamento della politica di coesione approvato dal Consiglio regionale (il 18 luglio 2006) e ricomprendono quelle individuate poi – seppur solo con alcune diversità di classificazione “espositiva” - dal Documento Strategico Preliminare (DSR) sia negli indirizzi generali (§§ 2.1 e 3.2 del DSR) che in quella finalizzata più specificatamente alle azioni ammissibili al FESR (§ 2.2 del DSR).

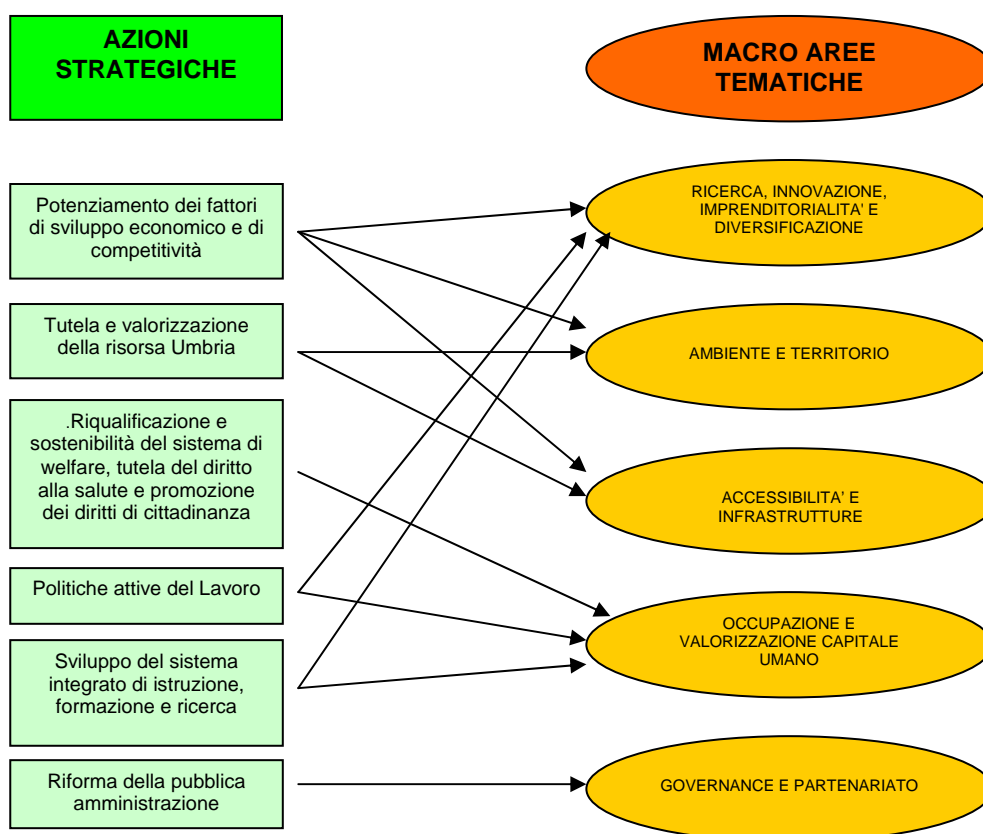
Le Macro-aree individuate sono le seguenti:

- **Ricerca, innovazione, imprenditorialità e diversificazione**: in essa sono ricomprese tutte le attività finalizzate in particolare a:
 - la promozione e sostegno dell'innovazione, della ricerca e dell'internazionalizzazione delle imprese
 - la promozione e sostegno di reti di imprese e poli di eccellenza e le loro interrelazioni, il collegamento con centri di competenza
 - incrementare la competitività del territorio e dei sistemi produttivi
 - la diversificazione dell'economia rurale
- **Ambiente e territorio**: in essa sono ricomprese tutte le attività finalizzate in particolare a:
 - la sostenibilità ambientale delle attività antropiche
 - la prevenzione dei rischi e le infrastrutture di risanamento ambientale
 - la promozione dell'efficienza energetica e l'uso delle fonti rinnovabili
 - la valorizzazione delle risorse naturali e culturali
 - la riqualificazione urbana e dei centri storici
- **Accessibilità e infrastrutture**: in essa sono ricomprese tutte le attività finalizzate in particolare a:
 - la realizzazione di reti materiali e immateriali per il territorio e le aree urbane
- **Occupazione e valorizzazione del capitale umano**: in essa sono ricomprese tutte le attività finalizzate in particolare a:
 - il miglioramento del livello di competenza del capitale umano

- le politiche attive del lavoro (occupabilità e adattabilità)
 - le politiche per l'inclusione sociale e a favore delle fasce deboli
- **Governance e partenariato:** in essa sono ricomprese tutte le attività finalizzate in particolare a:
 - il coordinamento e integrazione degli strumenti a livello regionale
 - la *governance* sul territorio per favorire lo sviluppo locale
 - l'organizzazione del partenariato economico e sociale

Lo schema seguente evidenzia le relazioni di concordanza tra queste Macro-Aree tematiche di intervento e le Azioni strategiche del Patto per lo sviluppo.

Concordanza tra Azioni strategiche del Patto e Macro-aree tematiche d'intervento



2.2 Gli strumenti programmatici: Programmi operativi FESR e FSE e Programma attuativo FAS

La declinazione operativa *tematica* della strategia regionale effettuata al paragrafo 2.1, che ne ha consentito una presentazione e una lettura per linee d'intervento omogenee e funzionali, va incrociata con una declinazione operativa *strumentale*: ossia va collegata ad una organizzazione programmatica in grado di configurare forme e condizioni tecnico-finanziarie di fattibilità amministrativa delle linee di azione individuate.

Tale declinazione si concretizza nella costruzione dei vari programmi operativi/attuativi nell'ambito dei quali le azioni vengono collocate e articolate in base ai requisiti e criteri di pertinenza e ammissibilità ai finanziamenti stabiliti dalla normativa di riferimento di ciascun strumento programmatico. Gli strumenti principali, derivanti dalla normativa comunitaria e nazionale, sono sostanzialmente tre:

- i due programmi operativi comunitari: POR FESR e POR FSE
- il programma attuativo FAS.

A questi si possono eventualmente aggiungere le cosiddette risorse “ordinarie” a valere su leggi di settore e bilancio regionale nonché la partecipazione eventuale in particolare ai programmi dell’Obiettivo 3 che allo stato attuale non sono però identificabili con certezza.

Di seguito viene quindi presentato:

- il contributo di ciascun Programma operativo alla programmazione complessiva
- la struttura generale delle azioni incardinate nei singoli Programmi operativi.

Contributo di ciascun programma alla programmazione complessiva

Il contributo di ciascun programma è stato ovviamente determinato dalla triplice esigenza di:

- a. comporre un’azione programmatica che garantisca coesione strategica generale delle azioni intraprese ed efficacia sistemica nel conseguimento potenziale dei loro obiettivi;
- b. conformità amministrativa e pertinenza programmatica delle azioni alle norme di ammissibilità di ciascun strumento;
- c. massimo di coerenza interna di ciascun programma.

I tre programmi principali vanno infatti “letti” come un insieme coerente di strumenti specializzati le cui interrelazioni e complementarietà compongono un quadro unitario teso a sviluppare le sinergie operative necessarie al raggiungimento più efficace degli obiettivi strategici regionali.

Da una parte i due *programmi comunitari* sono imperniati (già dal loro quadro normativo) su una netta distinzione di obiettivi e su alcune discriminazioni allocative delle risorse che si riflettono chiaramente nella composizione delle azioni afferenti a ciascuno di loro. Così:

- il POR FSE persegue obiettivi finalizzati al miglioramento del capitale umano, al rafforzamento/qualificazione del mercato del lavoro e alle politiche di inclusione sociale (obiettivi di Lisbona);
- il POR FESR ha come finalità l’insieme delle altre Priorità del QSN indirizzate prevalentemente allo sviluppo dell’economia della conoscenza (obiettivi di Lisbona) e, complementariamente, alla salvaguardia e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale (obiettivi di Goteborg);

ma in entrambi i casi con l’esclusione (diversificata tra regioni del Centro-nord e regioni “Convergenza”) di alcune tipologie, anche significative, di azioni/interventi comunque ricompresi nella strategia del QSN perché ritenuti utili/necessari, nello specifico contesto nazionale, al corretto perseguimento di efficaci obiettivi di politica nazionale di coesione.

Il *programma FAS* si caratterizza invece per una maggior flessibilità nella finalizzazione delle risorse rispetto agli obiettivi/azioni necessari al conseguimento delle finalità del QSN consentendo, pur nell’adozione tendenziale delle stesse regole e delle stesse procedure dei fondi strutturali, di operare in un ambito di **appropriatezza, flessibilità e proporzionalità** tale da garantire “*che le due componenti (nazionale e comunitaria) siano fra loro unitarie ma anche complementari e mirino a una integrazione che preservi le esigenze di differenziazione proprie di ogni strategia regionale*” (QSN, Cap VI).

Così il programma FAS è utilizzato per concorrere alla costruzione di una **politica generale coerente** con gli obiettivi di Lisbona e Göteborg ma anche attraverso politiche e linee d'intervento **complementari** indispensabili, nel contesto locale, ad un **efficace e equilibrato** perseguimento di queste stesse priorità.

Le scelte allocative del programma FAS, nel pieno rispetto dell'ammissibilità alle Priorità dello stesso QSN, si sono quindi basate sui seguenti criteri:

- **rafforzamento di azioni** già contenute nei programmi FESR e FSE a fronte di risorse comunitarie ritenute non sufficienti ai fini di un adeguato perseguimento degli obiettivi ivi delineati;
- **integrazione delle attività** dei programmi comunitari nei casi in cui componenti tecnico-funzionali essenziali di alcune attività o linee di azione ivi previste non erano "eleggibili" ai Fondi strutturali ma comunque indispensabili alla configurazione efficace di queste attività;
- **attivazione di nuove linee di interventi** (compensazione) *in toto* non "eleggibili" ai Fondi strutturali ma il cui perseguimento è necessario, **nello specifico contesto regionale**, ai fini di una completa ed equilibrata rispondenza alle coerenze sia delle politiche perseguite dal POR sia delle più complessive politiche di sviluppo espresse nei vari atti della programmazione regionale.

Pertanto il programma FAS della Regione Umbria si è *prevalentemente* (circa il 75% delle risorse) concentrato, sia per esigenze "problematiche" che per sfruttamento di evidenti e fondamentali potenzialità specifiche coerenti con le strategie generali (vedi § 2.1), su tipologie di azioni volte:

- alla **sostenibilità ambientale e prevenzione dei rischi**
- alla **valorizzazione delle risorse culturali e naturalistiche**
- alla **qualità dei sistemi urbani e logistici**.

Altre due componenti di minor rilievo quantitativo sono state orientate:

- ad operazioni riconducibili all'innovazione e all'economia della conoscenza (in particolare: qualificazione del sistema delle imprese, promozione e diffusione delle TIC)
- ad operazioni riconducibili al capitale umano (in particolare: contrasto della dispersione scolastica e sostegno dell'alta formazione)

L'incastro "complementare" del programma FAS con gli altri programmi è quindi riferito ad una sua integrazione soprattutto con gli obiettivi e attività del POR FESR.

Struttura generale dei singoli programmi e loro integrazione

La struttura dei vari programmi è organizzata per Assi/Obiettivi operativi/Attività declinando così le linee omogenee d'intervento (di cui al § 2.1) in *tipologie di operazioni* a finalità specifiche su cui costruire poi i processi attuativi veri e propri. Nella tabella allegata si presenta un quadro di unione di detti programmi evidenziando sia la loro specifica articolazione interna che le loro complementarità e integrazioni. In questo quadro di unione la stessa formulazione degli Assi e Attività è stata compattata in una classificazione "consolidata" che fonde le articolazioni dei tre programmi di riferimento in maniera tale da poter evidenziare sia le consonanze tra programmi che la loro diversità, mantenendo comunque enunciati in grado di rendere chiari i richiami alle articolazioni di origine di ciascun specifico programma.

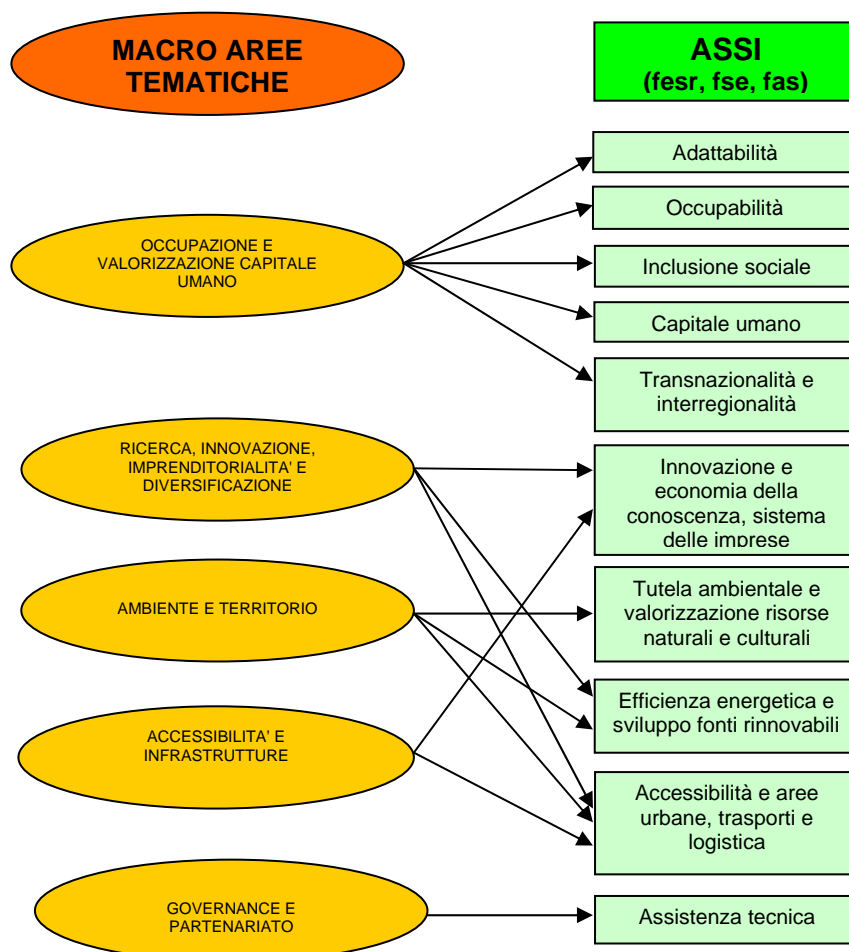
In sostanza, *a fini di mera raffigurazione*, nella tabella di concordanza sono stati così "aggiustati" i titoli di tre degli assi del POR FESR al fine di potervi rappresentare, oltre al semplice rafforzamento finanziario che il FAS effettuerà per alcune attività già previste, anche le attività

aggiuntive che saranno coperte con il solo FAS e rientranti comunque, per evidente omogeneità delle tematiche trattate, nelle materie di pertinenza di questi Assi. Gli Assi in questione sono:

- *Innovazione e economia della conoscenza*, al quale si aggiunge un riferimento al sostegno al sistema delle imprese;
- *Ambiente e prevenzione dei rischi* che viene configurato quale tutela ambientale in senso pieno e valorizzazione;
- *Accessibilità e aree urbane* che viene ampliato agli aspetti di insediamenti e logistica.

Infine, alla stessa maniera e per gli stessi motivi, è stato aggiustato l'enunciato di alcuni obiettivi specifici rientranti in questi stessi Assi al fine di rappresentarvi attività aggiuntive coperte dal FAS.

Concordanza tra Macro-aree tematiche e Assi dei Programmi



QUADRO DI UNIONE DI ASSI-OBIETTIVI-ATTIVITA' DEI VARI PROGRAMMI	FESR	FAS	FSE
Asse – ADATTABILITA'			
a. Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori			
b. Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione del lavoro			
c. Politiche e servizi per anticipazione e gestione cambiamenti, promuovere competitività e imprenditoria			
Asse – OCCUPABILITÀ'			
a. Aumentare efficienza,efficacia, qualità e inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro			
b. Politiche attive e preventive per integrazione, invecchiamento, lavoro autonomo, imprenditoria			
c. Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre la disparità dei generi			
Asse – INCLUSIONE SOCIALE			
a. Percorsi integrati e reinserimento lavorativo soggetti svantaggiati e anti-discriminazione			
Asse – CAPITALE UMANO			
a. Riforma sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, contrastare la dispersione scolastica			
b. Partecipazione a opportunità formative lungo tutto l'arco della vita, innalzare livelli conoscenza			
c. Creazione reti tra università, centri di ricerca e mondo produttivo e istituzionale			
d. Alta formazione			
Asse – TRANSAZIONALITÀ E INTERREGIONALITÀ			
a. Realizzazione reti interregionali e transnazionali, scambio buone pratiche			
Asse – INNOVAZIONE E ECONOMIA DELLA CONOSCENZA, SISTEMA DELLE IMPRESE			
a. Obiettivo operativo: Rafforzamento delle capacità regionali in RST e innovazione			
- Sostegno alla ricerca industriale e allo sviluppo sperimentale per il sistema produttivo			
- Progetti aziendali di investimenti innovativi			
- azioni di sostegno all' internazionalizzazione			
- sostegno alla creazione di nuove imprese in settori ad elevata innovazione tecnologica			
- Sostegno alle imprese in materia di eco-innovazione			
b. Obiettivo operativo: Promozione dell'accesso alle TIC			
- Sostegno alla diffusione delle TIC nelle PMI			
- Infrastrutture e servizi della società dell'informazione, e-government			
c. Obiettivo operativo: Sostegno all'acquisizione di competenze e strumenti per favorire lo sviluppo della RST e dell'innovazione nelle PMI			
- Attività di stimolo e accompagnamento all'innovazione			
- Servizi finanziari			
Asse – TUTELA AMBIENTALE E VALORIZZAZIONE RISORSE NATURALI E CULTURALI			
a. Obiettivo operativo: Piani e misure prevenzione rischi e tutela dell'ambiente			
- Piani e misure per rischi naturali			
- infrastrutture per la tutela dell'ambiente			
- Piani e misure per rischi tecnologici e gestione ambientale			
- Recupero e riconversione di siti degradati			
b. Obiettivo operativo: Promozione e valorizzazione risorse ambientali e culturali			
- Interventi per la tutela e valorizzazione della biodiversità e dei siti Natura 2000			
- Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio ambientale e culturale			
Asse – EFFICIENZA ENERGETICA E SVILUPPO FONTI RINNOVABILI			
a. Obiettivo operativo: Sostegno produzione energetica da fonti rinnovabili			
- Animazione per introduzione tecnologie produzione da fonti rinnovabili			
- Sostegno ricerca industriale per produzione energia da fonti rinnovabili			
- Sostegno produzione di energia da fonti rinnovabili			
b. Obiettivo operativo: Promozione e sostegno dell'efficienza energetica			
- Animazione per introduzione misure di risparmio energetico			
- Sostegno ricerca industriale per sistemi di efficienza energetica			
- Sostegno a misure e investimenti per l'efficienza energetica			
Asse – ACCESSIBILITÀ E AREE URBANE, TRASPORTI E LOGISTICA			
a. Obiettivo operativo: Completamento infrastrutture trasporto e logistico-insediative			
- Infrastrutture di trasporto secondarie			
- Infrastrutture di trasporto principali			
- Insediamenti e logistica			
b. Obiettivo operativo: Valorizzazione delle aree urbane			
- Riqualificazione e rivitalizzazione delle aree urbane			
c. Obiettivo operativo: Promozione della mobilità sostenibile			
- Trasporti pubblici puliti e sostenibili			
Asse – ASSISTENZA TECNICA			

2.3 L'incrocio della struttura dei programmi con le Priorità e gli obiettivi specifici del QSN

L'articolazione operativa dei tre programmi principali attraverso cui si realizzerà la strategia regionale di politica regionale unitaria di coesione presenta una sostanziale coerenza con gli indirizzi del QSN.

Partendo dalla presentazione del quadro di unione dei programmi del paragrafo precedente si è qui di seguito evidenziata tale coerenza indicando la rispondenza e/o la conformità tra Assi-Obiettivi-Attività dei programmi con Priorità, obiettivi generali e specifici stabiliti nel QSN (con i margini di approssimazione che la disomogeneità dei criteri di definizione degli obiettivi *specifici* del QSN e delle attività dei vari programmi in taluni casi consente nello stabilire correlazioni univoche tra di loro).

QUADRO DI UNIONE DI ASSI-OBIETTIVI-ATTIVITA' DEI VARI PROGRAMMI	QSN		
	Priorità	Ob. Gen.	Ob. Spec.
Asse – ADATTABILITA'	1		
a. Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori		1.4	1.4.2
b. Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione del lavoro		1.4	1.4.1
c. Politiche e servizi per anticipazione e gestione cambiamenti, promuovere competitività e imprenditoria		1.4	1.4.1
Asse – OCCUPABILITÀ'	1- 2-4-7		
a. Aumentare efficienza,efficacia, qualità e inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro		1.1-1.2- 1.3-1.4- 4.1-7.3	1.1.2-1.2.2- 1.3.2-1.4.2- 7.3.1-7.3-2
b. Politiche attive e preventive per integrazione, invecchiamento, lavoro autonomo, imprenditoria		1.1-1.4- 2.1-7.3	1.1.2-1.4.2- 2.1.4-7.3.2
c. Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre la disparità dei generi		4.1-7.3	4.1.1-7.3.2
Asse – INCLUSIONE SOCIALE	4 - 7		
a. Percorsi integrati e reinserimento lavorativo soggetti svantaggiati e anti-discriminazione		4.1 - 7.3	4.1.1-7.3.2
Asse – CAPITALE UMANO	1-2		
a. Riforma sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, contrastare la dispersione scolastica		1.1-1.2- 1.3-2.1	1.1.1-1.1-2- 1.2.1-1.2.2 1.2.3-1.3.1- 1.3.3-2.1.4
b. Partecipazione a opportunità formative lungo tutto l'arco della vita, innalzare livelli conoscenza		1.3	1.3.1
c. Creazione reti tra università, centri di ricerca e mondo produttivo e istituzionale		1.3-1.2- 2.1	1.3.2-1.2.3- 2.1.4
d. Alta formazione		1.3	1.3.2
Asse – TRANSAZIONALITÀ E INTERREGIONALITÀ	1-4-7		
a. Realizzazione reti interregionali e transnazionali, scambio buone pratiche		1.4-4.1- 7.3	1.4.1-1.4.2- 4.1.1-7.3.2
Asse – INNOVAZIONE E ECONOMIA DELLA CONOSCENZA, SISTEMA DELLE IMPRESE	2 – 3 – 7 –8		
a. Obiettivo operativo: Rafforzamento delle capacità regionali in RST e innovazione		2.1 – 3.1- 7.2 – 9.1	
- Sostegno alla ricerca industriale e allo sviluppo sperimentale per il sistema produttivo			2.1.1-2.1.3
- Progetti aziendali di investimenti innovativi			2.1.1-2.1.3- 7.2.2-9.1.1
- azioni di sostegno all'internazionalizzazione			7.2.2-9.1.1
- sostegno alla creazione di nuove imprese in settori ad elevata innovazione tecnologica			2.1.3
- Sostegno alle imprese in materia di eco-innovazione			2.1.3-3.1.2
b. Obiettivo operativo: Promozione dell'accesso alle TIC		2.1- 8.1	
- Sostegno alla diffusione delle TIC nelle PMI			2.1.6
- Infrastrutture e servizi della società dell'informazione, e-government			2.1.8– 8.1.3
c. Obiettivo operativo: Sostegno all'acquisizione di competenze e strumenti per favorire lo sviluppo della RST e dell'innovazione nelle PMI		2.1 – 7.2	
- Attività di stimolo e accompagnamento all'innovazione			2.1.2
- Servizi finanziari			7.2.3
Asse – TUTELA AMBIENTALE E VALORIZZAZIONE RISORSE NATURALI E CULTURALI	3 – 5		
a. Obiettivo operativo: Piani e misure prevenzione rischi e tutela dell' ambiente		3.2	
- Piani e misure per rischi naturali			3.2.1-3.2.2
- infrastrutture per la tutela dell'ambiente			
- Piani e misure per rischi tecnologici e gestione ambientale			3.2.1
- Recupero e riconversione di siti degradati			3.2.2
b. Obiettivo operativo: Promozione e valorizzazione risorse ambientali e culturali		5.1	

- Interventi per la valorizzazione della biodiversità e dei siti Natura 2000			5.1.1
- Tutela valorizzazione e promozione patrimonio ambientale e culturale			5.1.2 - 5.1.3
Asse – EFFICIENZA ENERGETICA E SVILUPPO FONTI RINNOVABILI	3		
a. Obiettivo operativo: Sostegno produzione energetica da fonti rinnovabili		3.1	
- Animazione per introduzione tecnologie produzione da fonti rinnovabili			3.1.1
- Sostegno ricerca industriale per produzione energia da fonti rinnovabili			3.1.1
- Sostegno produzione di energia da fonti rinnovabili			3.1.1
b. Obiettivo operativo: Promozione e sostegno dell'efficienza energetica		3.1	
- Animazione per introduzione misure di risparmio energetico			3.1.2
- Sostegno ricerca industriale per sistemi di efficienza energetica			3.1.2
- Sostegno a misure e investimenti per l'efficienza energetica			3.1.2
Asse – ACCESSIBILITÀ E AREE URBANE, TRASPORTI E LOGISTICA	6 - 8		
a. Obiettivo operativo: Completamento infrastrutture trasporto e logistico-insediative		6.1	
- Infrastrutture di trasporto secondarie			6.1.3
- Infrastrutture di trasporto principali			6.1.1
- Insediamenti e logistica			6.1.3
b. Obiettivo operativo: Valorizzazione delle aree urbane		8.1	
d. Riqualificazione e rivitalizzazione delle aree urbane			8.1.2-8.1.3
c. Obiettivo operativo: Promozione della mobilità sostenibile		6.1	
- Trasporti pubblici puliti e sostenibili			6.1.2
Asse – ASSISTENZA TECNICA	7 - 10		

2.4 Gli indicatori del QSN e i valori obiettivo regionali

La strategia generale del QSN proietta i risultati attesi in una struttura di indicatori che devono riflettere l'efficacia delle azioni intraprese a sostegno dei principali obiettivi della politica di coesione 2007-2013 e il contributo espresso da ciascuna regione al loro raggiungimento attraverso la propria declinazione di politica regionale unitaria.

Tali indicatori sono stati definiti a livello di aggregazioni territoriali distinguendo tra Centro-Nord/obiettivo Competitività e Occupazione da una parte e Mezzogiorno/obiettivo Convergenza dall'altra. Gli indicatori ritenuti pertinenti per il Centro-Nord sono tre e tutti di rilevanza per la strategia di Lisbona:

- la spesa in ricerca e sviluppo delle imprese sul PIL;
- i consumi di energia coperti da fonti rinnovabili (a meno dell'idroelettrico);
- la percentuale di adulti in età 25-64 anni che partecipano all'apprendimento permanente.

I valori "target" stabiliti dalla Regione per questi indicatori sono i seguenti:

<i>Indicatore 1</i> <i>Spese in R&S delle imprese sul PIL</i>	<i>Indicatore 2</i> <i>Consumi di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili</i> <i>(al netto dell'idroelettrico)</i>	<i>Indicatore 3</i> <i>Percentuale di adulti in età 25-64 anni che partecipano all'apprendimento permanente</i>
Valore base: 0,19 % (2005)	Valore base: 2,1 % (2006)	Valore base: 8,1 % (2006)
Valore target: 0,31% (*)	Valore target: 2,3%	Valore target: 8,8%

(*) Stimato sulla base di una attribuzione annuale delle spesa complessivamente prevista

Tali valori sono stati individuati valutando gli effetti attesi dall'azione degli specifici strumenti programmatici costituenti la politica unitaria così come delineata nei paragrafi precedenti e delle risorse FAS 1999-2006 pertinenti a questi indicatori e rientranti nel regime di programmazione unitaria del QSN così come evidenziate al successivo paragrafo 3.2.

In particolare, per ciascun indicatore, si precisa che:

- il valore target dell'indicatore 1, è stato calcolato ipotizzando che gli effetti che saranno conseguiti deriveranno dalle risorse FESR e FAS (tramite i 2 APQ che utilizzano risorse FAS) i quali prevedono una destinazione di risorse a favore della R&S per un importo pari a circa 82,7 Meuro (di cui 44,5 Meuro provenienti dall'Asse I del POR FESR, 13,9 dall'Asse III e 24,3 dal FAS 1999-2006);
- il valore atteso dell'indicatore 2 è stato stimato ipotizzando che il tasso di crescita della produzione di energia da fonti rinnovabili sia lievemente superiore a quanto registrato nell'ultimo anno (2005-2006). Si è supposto che, in questo periodo di programmazione, risulti maggiore (rispetto a quanto rilevato in passato) la domanda di incentivi in questo ambito e, conseguentemente, sia possibile un leggero miglioramento del trend storico tendenzialmente decrescente (dal 2000) della produzione di energia da fonti rinnovabili.

- il valore atteso dell'indicatore 3 è stato individuato considerando:
 - il target dell'indicatore 'Tasso di copertura dei destinatari degli interventi FSE di formazione permanente sul totale della popolazione in età compresa tra i 25 e i 64 anni (media annua)' stimato pari, nell'ambito del POR FSE allo 0,39%,
 - la stima della popolazione tra i 25 e i 64 anni effettuata dall'Istat per il 2013.

Va infine ricordato che sui valori target sopra indicati incidono anche gli effetti dell'azione di altri strumenti e/o linee d'interventi convergenti sui medesimi obiettivi e incidenti comunque nella fase di programmazione 2007-2013. Riguardo a questa seconda componente, va sottolineato che gli effetti attesi possono derivare soltanto o dalla politica ordinaria o da effetti "ritardati" di alcune azioni della precedente fase di programmazione. In questa fase, tuttavia, poiché non sono ancora disponibili le informazioni sugli esiti ottenuti da tali azioni (la cui analisi è prevista nell'ambito del Piano di valutazione) si è preferito non considerare tali impatti nell'ambito dei target sopra indicati i quali potranno eventualmente essere rivisti quando sarà disponibile un panorama informativo più ampio.

3. Il quadro di programmazione finanziaria

3.1 La consistenza finanziaria dei programmi operativi

L'ammontare globale delle risorse aggiuntive specificatamente finalizzate alla politica regionale unitaria è pari per l'Umbria a **831,9** Meuro (831,6 al netto della riserva per i Conti territoriali) comprendenti i fondi strutturali e le risorse nazionali (cofinanziamento e risorse FAS). Tali risorse sono così ripartite tra i tre programmi fondamentali componenti la politica regionale unitaria:

POR FSE (Meuro)		POR FESR (Meuro)		PA FAS (Meuro)	
Adattabilità	46,4	Innovazione	160,1	Capitale umano	11,2
Occupabilità	75,8	Ambiente	52,2	Sistema delle imprese e TIC	48,0
Inclusione	38,9	Energia	52,2	Ambiente	137,0
Capitale umano	50,4	Accessibilità Aree urbane	73,1	Trasporti, Aree urbane Logistica	50,0
Transnazionalità Interregionalità	10,0	Assistenza tecnica	10,5	Assistenza tecnica	6,9
Assistenza tecnica	8,9	TOTALE	348,1	TOTALE	253,1
TOTALE	230,4				

3.2 Le componenti della programmazione FAS 1999-2006 integrate alla presente programmazione

Agli obiettivi strategici e operativi della politica regionale unitaria contribuiscono anche linee di intervento finanziate nell'ambito di assegnazioni di risorse FAS a valere su delibere Cipe della precedente fase di programmazione 1999 – 2006. Ciò sia perché tali assegnazioni estendono la loro competenza di bilancio sul nuovo periodo di programmazione sia perché la realizzazione degli interventi finanziati viene programmata e/o dispiega i suoi effetti tecnici e il suo impatto in termini di risultato totalmente o quasi totalmente nella presente fase regolata dalla strategia del QSN.

La presa in considerazione di tali interventi per la Regione Umbria è stata effettuata, così come stabilito nella delibera del 166/2007, sulla base del principio di piena coerenza con la strategia del

QSN e della sua specifica declinazione regionale, tanto in termini di obiettivi che di criteri di selezione e attuativi.

Considerato che la Regione Umbria, alla data del 21 dicembre 2007, aveva già programmato e quindi stipulato gli appositi APQ a valere sulla totalità delle risorse dei precedenti riparti (con la sola esclusione della riserva per le aree urbane di cui alla delibera 34/05), la quantificazione delle risorse pregresse rientranti nel nuovo regime di programmazione viene effettuata attraverso l'individuazione di specifici interventi rientranti nelle seguenti categorie:

- interventi già inseriti in APQ prima del 2007 ma la cui realizzazione (aggiudicazione e/o spesa effettuata) non sia antecedente al 1° gennaio 2007;
- interventi inseriti in APQ dopo il 2006;
- interventi da programmare entro il 31/12/2008 a valere sulla riserva "aree urbane" di cui alla delibera 34/05.

L'ammontare finanziario risultante dall'individuazione di interventi nell'ambito delle suddette categorie costituisce la quota di risorse FAS ripartite con precedenti delibere che viene raffigurata quale integrazione della presente fase di programmazione (l'elenco dettagliato degli interventi è allegato al presente Documento).

Trattasi di un ammontare pari a **80,8** Meuro a valere su APQ e specifiche delibere così come di seguito sinteticamente rappresentati.

SETTORI	APQ			RISORSE CIPE <i>(meuro)</i>								TOTALE CIPE
	codice	stipula	costo totale	135/99	142/99	84/00	19/04	20/04	34/05	35/05	3/06	
Aree industriali - Logistica	AI	30/12/05	63,0							18,65	12,26	30,91
	AL	26/07/07	3,8								2,32	2,32
Beni culturali	BC	08/03/01	3,10		3,10							3,10
	BE	29/09/06	1,54							1,23		1,23
	BF	31/07/07	13,35		0,33	2,56					6,25	9,14
	BL	29/11/07	5,39					5,39				5,39
Difesa del suolo	DS	16/07/01	1,55	0,52								0,52
Risorse idriche	RJ	28/12/05	10,00					6,00				6,00
	RK	28/11/07	13,50								5,13	5,13
Ricerca	RD	28/02/06	12,38							2,21		2,21
	RE	28/11/07	11,91					0,94		0,94	4,00	5,88
Riqualificazione urbana	RX	27/06/05	1,73					1,60				1,60
		da stipul							2,28			2,28
Società dell'informazione	SJ	16/12/05	4,20				0,35	3,83				4,18
	SK	17/05/07	0,45							0,45		0,45
	SX	23/11/07	0,45								0,45	0,45
TOTALE			146,36	0,52	3,43	2,56	0,35	17,76	2,28	23,48	30,41	80,80

3.3 Priorità del QSN e quadro d'unione delle allocazioni finanziarie

Il quadro di unione delle allocazioni finanziarie della politica regionale unitaria è stato costruito sulla base di una doppia operazione di riparto/aggregazione effettuata a livello delle specifiche "attività" componenti i vari Assi e Obiettivi dei programmi. Si tratta quindi di una riclassificazione effettuata sulla base di *tipologie operative* fondanti le specifiche procedure attuative.

Programmi Priorità	FESR	FAS	FSE	FESR + FSE	FESR + FSE + FAS	FAS 1999 - 2006
1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane		11,2	132,5	132,5	143,7	
2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	146,2	40,0	8,5	154,7	194,7	8,1
3. Energia e ambiente: uso sostenibile delle risorse per lo sviluppo	73,1	88,0		73,1	161,1	11,7
4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale			52,0	52,0	52,0	
5. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	31,3	49,0		31,3	80,3	18,9
6. Reti e collegamenti per la mobilità	38,3	30,0		38,3	68,3	33,1
7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	13,9		27,5	41,4	41,4	
8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	34,8	20,0		34,8	54,8	3,9
9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse		8,0			8,0	5,1
10. Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci	10,5	6,9	9,9	20,4	27,3	
TOTALE	348,1	253,1	230,4	578,5	831,6	80,8

4. Il partenariato

Il coinvolgimento del partenariato economico e sociale rappresenta un principio fondamentale nella programmazione pubblica in quanto contribuisce a garantire scelte adeguate alle condizioni di contesto (individuazione delle problematiche prioritarie) e maggiore incisività e efficacia dell'intervento pubblico stesso (implementazione delle strategie risolutive).

In tale ottica il partenariato economico e sociale può costituire un metodo per riconoscere a ciascuno dei soggetti, portatori di interessi, uno specifico ruolo in tutte le fasi del processo programmatico e attuativo in termini soprattutto di ricerca di reciproche convergenze, di apporto di conoscenze e di condivisione delle responsabilità, pur nel riconoscimento delle singole autonomie funzionali, al fine anche di un innalzamento del livello di qualità delle politiche implementate.

Il principio del coinvolgimento del partenariato istituzionale, sociale e economico si traduce pertanto in un metodo o prassi amministrativa e istituzionale a cui la Regione Umbria ha inteso dare piena attuazione attraverso un percorso normativo (Legge regionale n. 34 del 14 ottobre 1998 "*Criteri e modalità per il conferimento di funzioni amministrative agli enti locali e per l'organizzazione e l'esercizio delle stesse a livello locale. Modifiche e integrazioni legge regionale 10 aprile 1995, n.28*", Legge regionale n.13 del maggio 2000 "*Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione Umbria*") e negoziale (Accordo sulla concertazione sottoscritto il 23 novembre 1998) che ha trovato il suo naturale sbocco nella sottoscrizione il 27 giugno 2002 (con aggiornamento il 21 dicembre 2006) del già richiamato Patto per lo Sviluppo e l'innovazione dell'Umbria (§ 1.1) e dell'allegato "Protocollo sulla concertazione" coerente con quanto stabilito al punto 5.1 della delibera CIPE 166/07.

Nel Protocollo sulla concertazione sono definiti in particolare i rapporti tra i soggetti aderenti al Patto per lo Sviluppo e l'innovazione e le modalità di funzionamento dei successivi percorsi di negoziazione, verifica, attuazione e programmazione degli interventi.

Le modalità di confronto e cooperazione tra le parti aderenti si articolano sostanzialmente nell'informazione costante, nel confronto preventivo e nella concertazione sugli atti di programmazione regionale e su temi specifici di volta in volta individuati di interesse generale. Il confronto ha sede presso:

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

Il controllo complessivo sulle attività, il rispetto degli impegni, nonché le analisi e gli elementi di conoscenza per valutare risultati e percorsi attuativi, vengono assicurati dal Comitato di indirizzo e sorveglianza, supportato dalla Segreteria tecnica del Patto che promuove, coordina e attiva la circolazione delle informazioni verso i soggetti aderenti e assicura il monitoraggio degli impegni e delle azioni concordati tra le parti.

Il Patto per lo Sviluppo e l'Innovazione dispone nel sito istituzionale della Regione Umbria di un proprio canale tematico, curato dalla Segreteria tecnica, il cui scopo è quello di affiancare, mediante lo

strumento informatico, l'attività informativa e documentale svolta al fine di migliorare la partecipazione dei diversi attori e contribuire ad assicurare la massima trasparenza e pubblicità.

La composizione del partenariato costitutiva del Patto per lo Sviluppo e l'Innovazione vede l'adesione delle seguenti categorie di soggetti: le organizzazioni datoriali maggiormente rappresentative, le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, le organizzazioni ambientaliste e di rappresentanza del "terzo settore", volontariato e no-profit, le rappresentanze istituzionali, le Università. L'elenco dettagliato è rappresentato nella tabella seguente.

Composizione del partenariato

Confindustria	CGIL
Confapi	CISL
Confcommercio	UIL
Confesercenti	Unionquadri
CNA,	CIDA
Confartigianato	CISAL
CAS Artigiani	DIRER
CIA	CIU
Coldiretti	Forum del Terzo settore (con Lega Ambiente)
Federazione Regionale Agricoltori	Camere di Commercio di Perugia e Terni
Lega Regionale Cooperative e Mutue	Unione Camere di Commercio
Confcooperative	Università degli studi di Perugia
UNCI	Università per Stranieri
AGCI	Consiglio delle Autonomie Locali
Confservizi	Unione Province Italiane
CISAL Regionale	Unione nazionale delle Comunità Montane
ABI Commissione regionale	Consigliera regionale di Parità

Nell'ambito del Patto per lo Sviluppo e l'Innovazione il processo di concertazione istituzionale, economica e sociale della politica regionale di coesione, avviato nel febbraio 2006, è stato caratterizzato da una puntuale informazione e concertazione sui principali documenti predisposti dalla Regione Umbria, ed in particolare:

- "Documento strategico preliminare della Regione Umbria" concernente la formulazione di ipotetici scenari di sviluppo regionale per il periodo 2007-2013 e la individuazione della strategia ad essi connessa ;
- "Documento unitario di programmazione e coordinamento della Politica di Coesione" recante, in riferimento alle diverse fonti di finanziamento comunitarie (FESR, FSE, FEASR) e nazionali (FAS), la definizione e attuazione delle linee politico-programmatiche per le politiche di sviluppo della Regione;
- "Programma operativo FESR", il "Programma operativo FSE" e il "Programma operativo FEASR".

Il processo di concertazione sulla politica regionale di coesione proseguirà, nelle sedi e secondo le procedure previste dal Patto per lo Sviluppo e l'Innovazione nonché mediante la partecipazione delle rappresentanze istituzionali e delle parti economiche e sociali ai Comitati di Sorveglianza, nelle ulteriori fasi di programmazione e attuazione ed in particolare nella fase di definizione e attuazione del Programma attuativo FAS e di attuazione dei POR FESR e FSE.

Ad integrazione del percorso partenariale già individuato si prevede una Sessione annuale regionale sulla politica di coesione quale sede del confronto politico sull'impostazione e sull'avanzamento strategico della politica stessa nonché sui risultati conseguiti.

5. La cooperazione istituzionale

Nell'ambito degli indirizzi strategici e delle linee di azione individuate dalla Regione e tenuto conto dell'attuale livello di definizione dei connessi processi realizzativi possono essere individuati solo in prima approssimazione settori, tematiche o interventi per i quali l'amministrazione regionale intenderebbe attivare strumenti di cooperazione istituzionale. Tale individuazione è in effetti necessariamente collegata sia a valutazioni tuttora in corso in merito alla scelta degli strumenti attuativi più opportuni in base a criteri non solo tecnici ma anche di valenza strategica (vedi *infra* § 8) sia a verifiche di coerenza sugli orientamenti effettivi che le altre eventuali specifiche amministrazioni coinvolgibili intendono adottare e non ancora definiti (vedi in particolare, ma non solo, i DUSS delle Amministrazioni centrali).

Esistono comunque elementi sufficienti, tanto derivanti dalla natura stessa delle azioni da intraprendere quanto sulle intenzioni regionali riguardo al loro perseguimento più efficace, per procedere ad una prima indicazione orientativa:

- a) **infrastrutture di trasporto principali:** trattasi nello specifico del completamento dell'aeroporto regionale S. Egidio di Perugia per il quale è stata bandita una gara con finanziamenti statali nel dicembre 2007 con la previsione di un cofinanziamento aggiuntivo regionale che sarà predisposto nell'ambito del programma attuativo FAS. Sia per la natura dell'intervento che per le convergenze di competenze e di finanziamenti appare opportuno l'attivazione della cooperazione istituzionale.
- b) **infrastrutture a carattere ambientale:** la rilevanza di questa linea di azione nel programma attuativo FAS risponde a significative esigenze in particolare per il settore idrico ma anche per la difesa del suolo e i rifiuti. La scala degli interventi da intraprendere in materia rende sicuramente opportuna una accurata verifica su possibili ampliamenti dell'azione prevista anche attraverso integrazioni finanziarie da parte delle amministrazioni centrali di competenza.
- c) **logistica:** la realizzazione in corso in Umbria di tre piattaforme logistiche finanziate pariteticamente dal Cipe (legge obiettivo) e dal FAS (riparto regionale Intese) dovrebbe richiedere ulteriori integrazioni finanziarie ai fini del loro completamento funzionale che la Regione intenderebbe appoggiare sul programma attuativo FAS. Pertanto andrebbe con ogni probabilità integrato il vigente APQ in materia.
- d) **ricerca e innovazione:** questa tematica portante per gli obiettivi di Lisbona viene affrontata in Umbria anche attraverso l'avvenuta costituzione (2006) di un Distretto tecnologico cofinanziato dal Mur. L'ampiezza e particolarità degli argomenti in gioco in questa materia (scala e efficacia delle specializzazioni, collaborazioni interregionali su iniziative di eccellenza, ecc) nonché la presenza del Distretto tecnologico rendono possibile oltre che opportuno sia lo sviluppo condiviso di quest'ultima iniziativa che l'approfondimento di altri ambiti di cooperazione istituzionale a valere in particolare sui PO FESR e FSE.

Questa prima indicazione di tematiche di possibile cooperazione istituzionale dovrà essere oggetto di concreta verifica in particolare in base alle indicazioni strategiche e connesse opportunità che perverranno dalle elaborazioni delle amministrazioni centrali nonché dalla più dettagliata definizione delle progettazioni attuative delle attività di riferimento nell'ambito dei vari strumenti programmatici della politica regionale di coesione della Regione ed in particolare nel Programma attuativo FAS in corso di predisposizione. Tali approfondimenti potranno ovviamente comportare oltre al possibile accantonamento di alcune delle sopra esposte indicazioni (in seguito ad esempio all'accertamento della

manca dei necessari requisiti di fattibilità istituzionali, tecnici, finanziari o amministrativi o alla modifica degli indirizzi programmatici regionali) anche l'individuazione di ulteriori proposte riguardanti altre tematiche che evidenzieranno la cooperazione istituzionale quale scelta attuativa più opportuna.

6. Attuazione e governance

Il modello organizzativo per l'attuazione della strategia di politica regionale di coesione si basa su 4 pilastri, comunque coerenti con le indicazioni generali del QSN:

- conformità alle regole degli specifici strumenti normativi di pertinenza (Reg. CEE, Delibera Cipe);
- massimizzazione dell'omogeneità organizzativa tra i vari programmi attuativi (evitando sovrapposizione o raddoppi);
- maggior aderenza possibile alla struttura organizzativa e procedimentale della Regione;
- facilitazione e sostegno ad una impostazione il più possibile "integrata" dei vari programmi (massimizzazione dell'efficacia attuativa e della "sorveglianza" sulla distinzione dei ruoli).

Tutto ciò anche al fine di garantire omogeneità informativa, congruenza e univocità istruttoria e procedurale (in particolare per le attività FESR o FSE che vengono "rafforzate" finanziariamente dal FAS), velocità decisionale nei processi attuativi e nella soluzione dei problemi.

Sul piano organizzativo la scelta regionale è quindi quella di un completo *parallelismo* (ovviamente per quanto compatibile e pertinente) tra organismi/strutture previsti per i programmi comunitari e individuazione degli organismi cui affidare, per il programma FAS, le varie funzioni previste dalla Delibera Cipe. Lo stesso dicasi per l'organizzazione delle procedure amministrative attivanti sia il funzionamento di detti organismi che lo svolgersi dei concreti processi attuativi delle attività/interventi.

La sede per il **coordinamento della politica regionale unitaria** è individuata in una specifica **Cabina di regia** coordinata dall'Area Programmazione e formata da rappresentanti delle Direzioni operative regionali coinvolte nella politica regionale unitaria, da rappresentanti dei diversi organismi di sorveglianza, dal Responsabile della Valutazione

. Tale struttura è rappresentata nei singoli Organismi di sorveglianza sia attraverso i Direttori competenti, ciascuno per il proprio programma di pertinenza, che attraverso il Coordinatore e i Dirigenti dell'area programmazione presenti orizzontalmente in tutti gli organismi di sorveglianza.

I compiti della Cabina di regia sono di sovrintendere a tutti gli adempimenti riguardanti in particolare:

- programmazioni e riprogrammazioni;
- integrazione attuativa di più programmi;
- armonizzazione delle attività di monitoraggio;
- valutazione, informazione e comunicazione;
- verifica di coerenza dell'attuazione rispetto al perseguimento degli obiettivi strategici della programmazione regionale.

Per i programmi operativi l'organizzazione della *governance* è la seguente:

- per i programmi comunitari sono previsti e già costituiti le diverse Autorità e Organismi così come da specifici Regolamenti e criteri e principi stabiliti nei rispettivi POR;
- per il programma FAS (Del. Cipe § 3.2):

- a. l'**organismo responsabile della programmazione e attuazione** è individuato nell'Area Programmazione (già Autorità di gestione del POR FESR);
- b. l'**organismo di certificazione** è individuato nel Servizio Ragioneria della Direzione Risorse umane, finanziarie e strumentali ed è identico per tutti i programmi operativi;
- c. la sede per l'esercizio della **funzione di sorveglianza** è individuata in un Comitato di sorveglianza di identica struttura di quello del POR FESR, eventualmente integrato con le rappresentanze di pertinenza per le attività (comunque marginali) intersecanti competenze proprie del POR FSE.

I **sistemi di gestione e controllo** dei tre programmi sono omogenei e pertanto quello riguardante il programma FAS sarà configurato in aderenza a quello impostato per i programmi comunitari con il parere di conformità da parte dell'IGRUE. Tale scelta è dettata oltre che da principi di razionalità amministrativa anche dalle forti interrelazioni attuative tra i vari programmi che prevedono sia interventi identici a finanziamento aggiuntivo o congiunto sia interventi complessi le cui diverse componenti poggiano su più di un programma ma la cui "unitarietà" progettuale o programmatica rende imprescindibile l'omogeneità gestionale.

La valutazione dell'efficace funzionamento del sistema FAS in base a linee guida condivise con il MISE (Delibera Cipe § 8.2.2) verterà quindi sulla adeguata *operatività* di tale sistema, a valle della sua conformità come modello.

Al fine di assicurare la migliore funzionalità possibile dell'intero sistema di *governance* e attuazione la Regione intende mettere in atto comportamenti e procedure che consentano:

- sul piano del monitoraggio: la convergenza verso un'opzione sistemica e organizzativa regionale il più unitaria possibile avvalendosi a questo fine di tutte le opportunità offerte dalla scelta nazionale di una base informativa unitaria, dalla unificazione dei sistemi centrali e dall'adozione di regole e procedure comuni per le varie componenti dell'intera politica regionale di coesione;
- sul piano della valutazione: un approccio in grado di massimizzare, oltre alla unitarietà di conduzione dell'attività, soprattutto l'enfasi delle sinergie tra programmi in particolare nel seguire l'andamento e l'impatto delle tematiche d'intervento maggiormente orizzontali e strutturanti della politica regionale, così come previsto dal Piano unitario di valutazione;
- sul piano dell'assistenza tecnica: una organizzazione il più possibile orientata ad enfatizzare, nei limiti delle specificità di ciascun programma, vere e proprie "economie di scala e di scopo" nello svolgimento delle varie azioni necessarie a sostenere la realizzazione delle diverse linee di intervento.

7. Il coordinamento della Politica unitaria di coesione con altre politiche e strumenti

La programmazione e l'attuazione della politica regionale unitaria sono costruite e gestite con un approccio teso a ricercare e massimizzare continuamente le sinergie tra i vari programmi e tra le varie attività componenti ciascun programma. La finalità di questo approccio è ovviamente quella sia di massimizzare la completezza e l'efficacia delle politiche e degli interventi nel raggiungimento degli obiettivi perseguiti sia di conseguire questo scopo con la migliore efficienza possibile in termini di costi e di rapporto tempi/risultato. D'altro canto gran parte degli obiettivi strategici e delle tematiche fondamentali di questa fase di programmazione sono, per loro natura, all'incrocio di politiche di intervento complesse e plurisettoriali senza il cui governo coordinato non possono che venire fortemente depotenziati gli effetti utili.

Oltre comunque al perseguimento di queste sinergie *interne* alla complessiva strumentazione diretta implicata nell'attuazione della Politica regionale unitaria hanno significativa rilevanza le sinergie con

altre componenti delle politiche generali di sviluppo incardinate in programmi e strumenti esterni ma complementari dal punto di vista degli impatti sul territorio di riferimento quando non addirittura strettamente omogenee nelle finalità specifiche con quelle degli strumenti diretti della politica regionale unitaria. Trattasi tanto di altri programmi/strumenti di origine comunitaria quanto di programmi/strumenti nazionali convergenti sugli stessi obiettivi.

E' pertanto fondamentale prevedere le tipologie di connessioni possibili con tali altre opportunità e le modalità fondamentali da mettere in opera per valorizzarne gli apporti. Ma, pur favorendo tutte le possibili e opportune connessioni è altrettanto fondamentale non perseguire un tentativo generale di coordinamento e raccordi la cui sistematicità formale comporterebbe però, specularmente, seri rischi di dispersione e mancanza di incisività. E' quindi decisivo fissare gerarchie e priorità.

Vanno pertanto distinti due livelli di azioni:

- un livello in cui organizzare tutte le azioni in grado di creare un contesto favorevole al dispiegarsi delle opportunità di realizzazione di convergenze e sinergie tra i programmi della politica unitaria e gli altri strumenti comunitari o nazionali con caratteristiche complementari e/o omogenee;
- un livello maggiormente orientato o finalizzato in cui, sulla base di una valutazione strategica delle condizioni di efficacia dei programmi e di specifiche scelte in merito, vengono perseguiti particolari indirizzi e messe in opera azioni conseguenti al fine di promuovere determinate convergenze operative tra programmi.

Pur non sottovalutando il primo livello di azione, le connessioni e integrazioni che si ritiene debbano essere privilegiate in questa sede sono comunque quelle che avverranno sulla base di una decisione "costruttiva", agendo per trasformare convergenze potenziali o "naturali" in relazioni volontaristiche, con la ricerca di **effetti aggiuntivi/moltiplicativi** rispetto alle complementarità risultanti dal semplice abbinamento spontaneo di strumenti o programmi omogenei. La complessità stessa delle procedure necessarie a creare convergenze efficaci richiede di non disperdersi in coordinamenti purchessia. Operativamente saranno quindi privilegiati, tra gli altri strumenti potenzialmente connessi, quelli che possono **rafforzare la strategia attuativa perseguita** dalla specifica attività della politica regionale unitaria e, nel loro ambito, quelle azioni con maggior consonanza rispetto a quella specifica attività.

Questa azione di raccordo e costruzione delle connessioni andrà impostata principalmente in quattro ambiti:

- organizzativo e *governance*
- costruzione progettuale
- informativo e promozionale
- valutativo.

In questi quattro ambiti e nell'adesione generale ai principi e criteri stabiliti dal QSN (§ III.8.3 e III.8.4) con particolare riguardo ai diversi criteri di eleggibilità tra FEASR e FESR, si provvederà tra l'altro a:

- evidenziare in ogni programma e, al suo interno per ogni attività o linea di azione, sia le connessioni programmatiche con altri strumenti sia le specifiche attività di questi altri programmi con cui sono possibili e/o opportuni convergenze operative nonché la precisa divisione di compiti e/o di pertinenza programmatico-attuativa per i vari interventi così come sancita nelle normative di riferimento;
- individuare politiche e tematiche per le quali, in ragione della loro importanza strategica e/o della efficacia realizzativa, si ritiene prioritaria la costruzione attiva di connessioni attuative con altri programmi e azioni di questi programmi;

- precisare ulteriormente, nell'ambito degli eventuali strumenti attuativi che saranno adottati dalla Regione a valle dei programmi operativi e per ciascuna attività, le specifiche connessioni che si intendono attivare;
- definire criteri progettuali per gli interventi afferenti tali politiche e tematiche che siano il più possibile in grado di condurre i soggetti attuatori a disegnare proposte organicamente impostate sulla valorizzazione delle interconnessioni tra programmi/strumenti/fonti finanziarie complementari;
- definire criteri selettivi, per tutte le attività anche non ricomprese in tematiche prioritarie, che premiino l'autonoma iniziativa dei soggetti attuatori nell'attivazione di altri strumenti complementari;
- fornire, nei modi più opportuni, tutte le informazioni necessarie a garantire la maggior diffusione possibile delle opportunità offerte dai vari programmi e strumenti finanziari evidenziandone le potenziali connessioni con le attività intraprese nell'ambito della politica regionale unitaria;
- partecipare ai programmi di cooperazione e, nel loro ambito, a specifici progetti, maggiormente in grado di rispondere all'arricchimento e all'acquisizione di buone pratiche riguardanti le tematiche di più significativa rilevanza strategica regionale;
- dedicare parte dell'attività degli organismi di sorveglianza e di gestione ad approfondimenti tecnici e partenariali sull'azione di promozione delle sinergie tra programmi e strumenti e sulla concreta attivazione di azioni di sistema in merito;
- inserire nell'azione di valutazione specifiche modalità di verifica sull'attivazione delle azioni di promozione delle sinergie, sulle modalità e grado di efficacia della loro realizzazione e sul valore aggiunto ottenuto dagli interventi costruiti su tale base anche ai fini di meglio calibrare tali azioni.

8. Gli strumenti di attuazione

Un corretto approccio alla definizione degli strumenti di attuazione richiede innanzitutto di tener conto di un primo livello di problematiche che investe l'organizzazione generale dei processi di attuazione e che riguarda l'efficacia globale della programmazione così come esplicitata nel presente documento. In effetti, la realizzazione dell'insieme della strategia regionale, ed anche il corretto conseguimento di alcuni singoli obiettivi, richiedono prima di tutto una efficacia sinergica dell'insieme delle azioni attraverso cui verranno messe in opera le componenti che definiscono le grandi tematiche alla base della specifica politica regionale di coesione e dei diversi programmi operativi che ne delineano la strumentazione operativa (vedi *supra* § 2.1 e § 2.2).

A questo fine i processi attuativi potranno prevedere, a seconda delle situazioni, diverse tipologie di organizzazione possibili quali ad esempio:

- azioni omogenee definite nell'ambito di ciascuna delle macro-tematiche precedentemente individuate o di ciascuno degli obiettivi di riferimento;
- convergenze e integrazioni progettuali e operative tra macro-tematiche e/o tra obiettivi;
- azioni di sistema di livello regionale;
- concentrazioni territoriali di azioni diversificate.

L'adeguata impostazione di questo primo livello di problematiche (che possiamo definire di *pertinenza strutturale* dei processi attuativi: configurazione, interrelazioni, ecc) costituisce il requisito basilare ai fini di una successiva, corretta, individuazione degli strumenti.

Tenendo a riferimento questo primo livello configurativo dei processi realizzativi, l'individuazione degli specifici strumenti di attuazione si distingue in due aspetti:

- il primo riguarda l'individuazione del *dispositivo tecnico-amministrativo* attraverso cui si predispongono le concrete procedure di realizzazione degli interventi;
- il secondo riguarda la scelta o l'opportunità di scegliere, per *l'inquadramento istituzionale* del suddetto dispositivo tecnico-amministrativo, tra attivazione di Accordi di programma quadro e così detto Strumento di attuazione diretta, ossia tra interventi realizzati – fermo restando comunque la determinazione del dispositivo amministrativo – o attraverso la cooperazione istituzionale o con atto autonomo dell'istituzione regionale.

Seppur in maniera diversa questi due aspetti incrociano tre grandi categorie di tematiche:

- le competenze;
- la valenza dell'intervento;
- la normativa (tanto specifica di settore che orizzontale sulle procedure).

Criteri e modalità di scelta dello specifico strumento derivano dalla particolare declinazione data a queste tematiche in rapporto agli obiettivi perseguiti con gli interventi previsti e alle specifiche caratteristiche di questi ultimi.

a) Intanto, riguardo al primo aspetto (dispositivo tecnico-amministrativo) l'individuazione degli strumenti possibili investe sostanzialmente due processi:

- un processo di scelta “di merito” del/degli intervento/i;
- un processo di scelta della procedura tecnica di realizzazione.

Il primo processo può spaziare tra:

- scelta autonoma dell'istituzione regionale (ad esempio: piano regionale);
- procedura negoziale con i soggetti aventi diritti legittimi (così dette procedure “a regia” regionale, progettazione integrata territoriale, ecc);
- procedura di selezione su criteri “oggettivi” (bando pubblico).

Il secondo processo può distinguere tra:

- affidamento “in house” o affidamenti diretti;
- affidamenti con procedura di evidenza pubblica;
- realizzazione in economia mediante amministrazione diretta.

I due processi possono ovviamente, per ogni attività, combinare le reciproche componenti in maniera diversificata in base ad un particolare arbitraggio che si effettua principalmente tra convenienze “programmatiche” regionali, normative specifiche di settore e normativa orizzontale sulle procedure di evidenza pubblica.

Questo arbitraggio, che rappresenta l'effettivo procedimento di scelta dello strumento attuativo, si fonderà quindi sulla presa in considerazione dei seguenti criteri/problematiche che concorrono a determinare, volta per volta, lo specifico strumento:

- competenze in materia (dirette o convergenza di competenze);
- livello di rilevanza strategica dell'intervento/azione;
- tipologia/organizzazione del processo attuativo prescelta;
- intensità di “*governance*” che l'istituzione intende esprimere anche in sede attuativa;
- valutazione del livello di efficacia progettuale/attuativa conseguibile;

- tipologia e caratteristiche dell'intervento/azione (sia nella sua configurazione strettamente tecnica che nella sua più o meno grande complessità compositiva);
- aderenza dello strumento attuativo alla procedura tecnica d'intervento;
- rispetto delle normative comunitarie e nazionali sulle procedure di evidenza pubblica.

b) Il secondo aspetto riguarda l'inquadramento istituzionale: ossia la scelta tra attivazione della cooperazione istituzionale (APQ) e atto autonomo della Regione (strumento di attuazione diretto - SAD). Tale scelta, che non pregiudica anche se può condizionare la scelta dello stesso "dispositivo" tecnico-amministrativo sopra esaminato, è ovviamente maggiormente determinata da due aspetti:

- scelta esplicita di strategia cooperativa a livello programmatico;
- esistenza di competenze convergenti o concorrenti sulla materia o lo specifico intervento/azione.

In base a questi due aspetti una parte della scelta può essere espressa già a livello del presente DUP o degli strumenti programmatici (POR FSE e FESR e Programma attuativo FAS) ma (come già evidenziato nel § 5) tale scelta non può essere esauriente: l'Amministrazione, nel corso del processo di attuazione potrà essere condotta o a recedere da opzioni espresse in ambito programmatico (ad esempio per ragioni di insuccesso del concreto negoziato attuativo o per ragioni di modifica dei propri indirizzi strategici) o a evidenziare nuove opportunità di cooperazione istituzionale.

I criteri e problematiche presi in considerazione al fine di determinare la scelta sono, per questo aspetto dell'inquadramento istituzionale, non totalmente coincidenti con quelli del dispositivo tecnico-amministrativo o comunque, quando coincidono, ne esprimono accenti o valenze diverse. Così l'espressione di una opzione positiva a favore della cooperazione istituzionale si fonderà in particolare sulla ponderazione dei seguenti criteri:

- la competenza esclusiva di altri livelli istituzionali o comunque la necessaria convergenza di competenze;
- la verifica di strategie/obiettivi convergenti;
- la valutazione del maggior livello di efficacia dell'intervento (anche nella fase di regime);
- l'arbitraggio tra maggior livello di efficacia e "costi" derivanti dal maggior livello di complessità organizzativa conseguente;
- la necessità del coinvolgimento di altre istituzioni o per la stretta fattibilità dell'azione/intervento o per il raggiungimento di soglie minime irrinunciabili di obiettivi/risultati;
- la valutazione dell'ammontare dell'apporto di risorse aggiuntive ponderato con il beneficio/impatto netto che effettivamente ne può conseguire;
- la necessità, per la tipologia tecnica dell'azione/intervento, di un coinvolgimento istituzionale plurimo.

Infine resta ovvio che l'opzione riguardo alla scelta di cooperazione istituzionale s'incrocia comunque con quella del dispositivo tecnico-amministrativo: ne può in effetti condizionare la scelta ad esempio quando la costruzione di specifiche azioni implica necessariamente procedure negoziali anche nella individuazione delle varie componenti attuative (vedi il caso dei progetti di sviluppo locale).

Tutti i processi di scelta degli strumenti di attuazione si conformeranno in ogni caso alla normativa comunitaria in tema di regole della concorrenza e di appalti pubblici.