

Deliberazione della Giunta Regionale n.1265 del 20 settembre 2010

**FORMAZIONE DEL PUST (ART.13, L.R.13/2009). APPROVAZIONE DEI
“LINEAMENTI DEL DOCUMENTO PRELIMINARE DEL PUST”**

Di seguito è riportato il primo documento concernente il Piano Urbanistico Strategico Territoriale (PUST), allegato alla D.G.R.1265/2010, i cui principali riferimenti normativi sono:

- 1) La legge regionale 26 giugno 2009, n.13, Titolo I, che ridisegna il sistema regionale di governo del territorio istituendo, tra l'altro, il PUST quale statuario strumento generale della programmazione territoriale regionale;
- 2) la D.G.R. n.1373/2009, concernente il “Piano Urbanistico Strategico Territoriale (PUST) di cui all'art. 13 della L.R. 13/2009. Prime determinazioni.”, con la quale si è proceduto a:
 - a. dare avvio alla formazione del PUST,
 - b. istituire uno specifico gruppo di lavoro (GdL-PUST) endoregionale ed interdisciplinare per la costruzione del documento preliminare;
 - c. stabilire che un primo documento propedeutico a quello suddetto sia sottoposto all'approvazione della Giunta regionale;
 - d. stabilire che il documento preliminare del PUST sia redatto sulla base del Disegno Strategico Territoriale (DST) approvato con D.G.R.1903/2008.

L'atto conferma le direttive della D.G.R.1373/2009 attestando il “Documento preliminare del PUST” sul vigente DST e dando mandato al GdL-PUST di proseguire la formazione del Documento, sulla base dei “Lineamenti del documento preliminare del PUST”.

Inoltre, in considerazione della complessità e varietà di tematiche confluenti nel PUST, è opportunamente prevista la costituzione di un “Comitato Tecnico Scientifico” di indirizzo e coordinamento e valutazione dei contenuti del PUST, composto almeno da esperti in materia di pianificazione territoriale, economia del territorio, pianificazione paesaggistica, sociologia del territorio e sviluppo sostenibile, green-economy, ambiente e georisorse, gestione delle risorse culturali e storico-artistiche, programmazione strategica nazionale ed europea, marketing territoriale.

L'allegato “Lineamenti del documento preliminare del PUST” è articolato in tre brevi capitoli.

1. Nel Primo capitolo (CARATTERISTICHE E CORRELAZIONI PROGRAMMATICHE) è posto in particolare rilievo la reciprocità del rapporto tra PUST e DAP, dei quali le leggi regionali (Statuto, legge 13/2000, legge 13/2009) impongono il coordinamento. Entrambi sono strumenti di livello strategico permeati da intersettorialità e, dal punto di vista operativo, si ritiene conseguente proporre che tale coordinamento si attui in un “organismo operativo”, agile e snello, interno alla Regione ed espressivo del modello organizzativo dell'amministrazione.

2. Nel Secondo capitolo (OGGETTO E CONTENUTI), in particolare, sono confermati e riproposti i precedenti 7 Progetti Strategici Territoriali (PST) già contenuti nel DST, rivisti con le dovute attualizzazioni, implementazioni o modifiche necessarie a contestualizzarli rispetto alle dinamiche dello sviluppo territoriale in atto. Per i PST si accenna alla questione delle risorse economiche disponibili e necessarie.
3. Nel terzo capitolo (MODALITÀ REDAZIONALI E ATTUATIVE), in particolare, ci si sofferma su due aspetti peculiari:
 - la predisposizione e realizzazione dei PST, proponendo che la gestione tecnica di ciascuno sia posto in capo ad uno specifico “Gruppo di Redazione” (GdR),
 - il monitoraggio e verifica degli effetti strategici e programmatici del PUST, proponendo che la gestione “ex ante – ex post” passi attraverso attraverso uno specifico “laboratorio” dello sviluppo territoriale.



Regione Umbria
Giunta Regionale

LINEAMENTI

DEL DOCUMENTO

PRELIMINARE DEL PUST

(L.R. 13/2009, art. 13)

Settembre 2010

PREMESSA

Il presente documento delinea lo sviluppo redazionale del Documento Preliminare del PUST (art.13, c.1, L.R. 13/2009) dopo averlo inquadrato nei più significativi capisaldi normativi e nelle correlazioni programmatiche e strategiche con gli strumenti di programmazione generale regionali, nonché con quelli pianificatori della Regione e degli enti locali.

Propone poi i capisaldi dei suoi contenuti e introduce esplicazioni sulle sue modalità attuative, comprensive della verifica di efficacia.

Il documento è strutturato in tre brevi capitoli:

1. CARATTERISTICHE E CORRELAZIONI PROGRAMMATICHE DEL PUST,
2. OGGETTO E CONTENUTI DEL PUST,
3. MODALITÀ REDAZIONALI E ATTUATIVE DEL PUST,

più una

– APPENDICE, contenente:

- a) la proposta di “Indice del Documento Preliminare del PUST” condivisa dal Gruppo di Lavoro (GdL-PUST) istituito con DGR n.1373 del 5 ottobre 2009 e costituito con DD. n. 10526 del 20 novembre 2009, ai fini della ricognizione endo-regionale e della redazione del Documento Preliminare del PUST;
- b) l’*“Prime considerazioni sullo stato e sulle dinamiche del territorio”*, frutto dell’attività del GdL-PUST;
- c) lo schema della “Bozza di crono-programma” che sintetizza le fasi della procedura di formazione del PUST.

Al documento è allegato il “DISEGNO STRATEGICO TERRITORIALE (DST) PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE DELLA REGIONE UMBRIA”, approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 1903 del 22 dicembre 2008 e posto alla base del PUST con l’atto di avvio della formazione del PUST stesso (DGR. 1373/2009) e un allegato inerente.

1. CARATTERISTICHE E CORRELAZIONI PROGRAMMATICHE DEL PUST

1.1. LA DEFINIZIONE NORMATIVA

Il Titolo I della L.R. 13/2009 ha istituito il PUST, definendolo come «*strumento di livello e scala regionale, di dimensione strategica e programmatica*», che concorre a formare «*il quadro sistematico di governo del territorio regionale*» insieme al Piano Paesaggistico Regionale (PPR), agli apparati conoscitivi del Sistema Informativo regionale Ambientale e Territoriale (SIAT) ed alle cartografie correlate alla legge regionale 24 marzo 2000, n.27.

La legge regionale 16 febbraio 2010, n. 12, ha arricchito la definizione su rammentata connotandola di una valenza strategico-ambientale; infatti (art.8) «*il Quadro conoscitivo del Piano Paesaggistico regionale e il Quadro conoscitivo e valutativo dello stato e delle dinamiche del territorio regionale del PUST*» contribuiscono alla definizione del Quadro Ambientale Regionale (QuAR) «*il quale costituisce la base per la redazione dei rapporti e delle relazioni preliminari ambientali*» nelle procedure di VAS e confluisce nel SIAT, unitamente al Catalogo Regionale degli Indicatori (CRDI) per il monitoraggio ambientale dei piani/programmi.

1.2. IL PROGRAMMA DI GOVERNO 2010-2015

Il programma di governo “Umbria 2015 - Una nuova riforma dell’Umbria linee programmatiche 2010-2015”, presentato in Consiglio regionale il 9 giugno, rappresenta la base su cui andare a costruire i documenti di programmazione strategica per la legislatura appena iniziata.

In esso è rappresentata una *visione dello sviluppo* dell’Umbria «*che vede l’impresa, in ogni campo, industriale, artigianale, commerciale, agricolo, delle professioni, dei servizi sociali, della cultura, come l’incrocio avanzato di abilità, di professionalità, di capacità di innovazione e di scienza*» e nella quale le problematiche della innovazione, della crescita e dello sviluppo vogliono essere affrontate assumendo come assi di azione fondamentali «*le tre grandi priorità del livello nazionale, Export, Energia, Ricerca*».

In questa *visione dello sviluppo* il territorio viene assunto come «*uno degli elementi chiave per la definizione delle diverse politiche settoriali*» declinato in «*una "visione guida" che strutturi e orienti l’azione della Regione, degli Enti locali, dei diversi soggetti che operano sul territorio, sia sul versante della programmazione che nei diversi campi della pianificazione generale e settoriale e che rappresenti la volontà di questa regione di immaginare il proprio futuro*». Il “territorio Umbria” viene visto in un contesto che travalica i confini geografici ed amministrativi, rileggendone la centralità “fisica” nazionale e confermandone il ruolo assunto nel DST di “territorio snodo”, con una centralità «*da assumersi come promozione attiva delle relazioni tra i territori dell’Italia centrale e, per suo tramite, come rafforzamento delle relazioni tra il Nord e Sud del Paese: la funzione di naturale connessione tra aree produttive e culturali diverse, rappresentate a nord dai territori attorno alla pianura padana e a sud dalle altre regione protese nel Mediterraneo*».

Il “sistema Umbria” viene connotato da una apertura «*all’esterno, verso le aree più dinamiche, ma garantendo al proprio interno una forte coesione, accompagnata da azioni di riequilibrio territoriale, mediante politiche integrate di settore coerenti con le scelte di sviluppo territoriale*» poste alla base della prossima programmazione regionale; tali presupposti saranno coerentemente anche alla base del PUST, letto nel programma di governo come «*Programma di linee ed obiettivi strategici, con precise e limitate priorità, progetti territoriali di valenza regionale e coerenza necessaria tra le diverse politiche, costruite insieme alle forze economiche e sociali*».

ed alle istituzioni locali, con la finalità di rafforzare la competitività del territorio regionale ed evitare una progressiva disarticolazione, riducendo gli effetti negativi della frammentazione e ridefinendo l'offerta sul territorio dei servizi, anche in un'ottica di razionalizzazione ed economia di scala». Al PUST è pertanto «attribuito il compito di "territorializzare lo sviluppo", puntando all'ulteriore miglioramento della qualità urbana e rafforzando il sistema reticolare delle nostre città, dei borghi e dei centri storici, punte di eccellenza dell'Umbria, ancorando saldamente il tradizionale sistema diffuso e policentrico dell'Umbria (una rete di piattaforme territoriali) alle direttrici di collegamento coi corridoi nazionali ed europei».

Nel programma di governo sono, di fatto, confermati gli assiomi assunti dal DST e dalla L.R. 13/2009; in particolare è ribadito che *«la visione di un "territorio snodo" dovrà raccordarsi con l'idea guida di "regione-laboratorio di sostenibilità", ove la qualità ambientale, mantenuta e perseguita a vari livelli, si pone come quadro generale di riferimento attorno al quale definire un modello di sviluppo innovativo, anche in relazione al ruolo che l'Umbria vuol giocare, con la sua centralità nel contesto nazionale».*, ma anche in quello europeo con un ruolo caratterizzato dalla "competizione territoriale". Per l'Umbria la competizione territoriale può essere giocata puntando su *«funzioni avanzate come una formazione di alto livello e centri di ricerca, infrastrutture materiali e immateriali adeguate, servizi avanzati e di qualità».*

Sulla base di questi presupposti il PUST potrà andare ad assumere anche una centralità programmatica strategica nel contesto territoriale delle regioni del Centro Italia (Italia Mediana o Italia di Centro) e costituire una Best Practice di riferimento per "territorializzare lo sviluppo".

1.3. IL COORDINAMENTO CON GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DELLA REGIONE

Lo Statuto della Regione Umbria individua il piano regionale di sviluppo, il documento di programmazione ed il piano urbanistico strategico territoriale quali strumenti generali della programmazione regionale.

La L.R. 13/2009 (art.10) stabilisce che il PUST persegue i propri obiettivi territoriali di sviluppo *«in coordinamento con i propri strumenti di programmazione economico-finanziaria»* e modifica la legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13 (Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria), ribadendo che il PUST *«è lo strumento generale della programmazione territoriale regionale di cui all'articolo 18 della legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria)»* e che *«la programmazione territoriale e la programmazione economica e sociale si realizzano assicurando la reciproca coerenza dei rispettivi strumenti fondamentali di riferimento», rispettivamente il PUST ed il Piano Regionale di Sviluppo, «i quali si integrano senza sovrapporsi».*

Inoltre, sempre nella L.R. 13/2000 è stabilito che *«le determinazioni programmatiche del PRS costituiscono, congiuntamente al PUST, il quadro generale per il riscontro e la verifica delle coerenze programmatiche dei piani e dei programmi settoriali e intersettoriali e degli altri strumenti attuativi della programmazione regionale».* Peraltro, *«le determinazioni programmatiche del PRS»* sono annualmente verificate e aggiornate dal Documento regionale Annuale di Programmazione (DAP), con il quale la Regione *«stabilisce i contenuti della politica socio-economica nel territorio e delinea gli interventi di finanza».*

Se il DAP *«costituisce lo strumento fondamentale di raccordo fra la programmazione generale e la programmazione finanziaria e di bilancio della Regione»*, il PUST rappresenta la territorializzazione delle politiche regionali di sviluppo e della programmazione economico-finanziaria, in coerenza con la definizione di "governo del territorio" stabilita dalla L.R. 13/2009: il *«complesso coordinato, organico e sinergico, delle attività conoscitive, regolative, valutative, attuative, di vigilanza e controllo, nonché di programmazione, anche della spesa, riguardanti gli interventi di tutela, valorizzazione ed uso del territorio ai fini dello sviluppo sostenibile».* Di fatto, il binomio PUST-DAP va a costituire quel *«quadro generale per il riscontro e la verifica delle*

coerenze programmatiche dei piani e dei programmi settoriali e intersettoriali e degli altri strumenti attuativi della programmazione regionale», previsto dalla L.R. 13/2000 e da modulare al fine di conferire all'azione di governo la giusta unitarietà strategica ottimizzandone l'efficacia.

Il rapporto tra PUST e PPR è ben definito dalle normative: il PUST rappresenta l'interfaccia "territoriale" strategica della programmazione regionale inclusiva di quella economico-finanziaria ed è sviluppato in coerenza con il PPR.

Viceversa il rapporto tra PUST e DAP non è normato e i due strumenti sembrano agire "in parallelo" senza momenti di integrazione, di coordinamento. Ma tra PUST e DAP esiste invece un comune denominatore costituito dall'essere strumenti di livello strategico permeati da intersettorialità; ciò fornisce lo spunto per proporre il loro coordinamento da attuarsi mediante un raccordo "organico" tra le due direzioni regionali che ne hanno la competenza primaria, assicurandone la reciproca coerenza e quella con il Programma di legislatura 2010-2015.

Un punto di particolare importanza è la necessità di assicurare la conformità degli atti di programmazione regionale a livello operativo con le previsioni programmatiche del PUST – che, in un'ipotesi più ambiziosa, potrebbe riguardare la conformità degli atti di programmazione operativa con il PUST e il DAP. A tale fine è necessario individuare un percorso, o se si preferisce, una "procedura" e/o un "organismo", che esamini tali provvedimenti e ne "validi" in una qualche forma la coerenza programmatica. Essa può essere garantita attraverso un **organismo operativo, agile e snello**, interno alla Regione ed espressivo del modello organizzativo dell'amministrazione. Si ritiene opportuno che tale "organismo" sia collocato all'interno del Comitato dei Direttori (art. 19 del regolamento regionale adottato con DGR 108/2006) al fine di ottenere una completa e concreta verifica della coerenza programmatica tra gli strumenti della programmazione strategica regionale e tutti gli altri vari piani e programmi settoriali.

1.3.1. Il ruolo del Comitato dei Direttori

Per la definizione dell'organismo "agile e snello" proposto al precedente punto, si ritiene che esso debba essere individuato come una specifica articolazione del Comitato dei Direttori.

Il punto è delicato. L'esperienza insegna, infatti, che per verificare e assicurare coerenze di carattere programmatico non è di per sé sufficiente l'individuazione di organismi, comitati, cabine di regia o procedure: il vero nodo sta nel garantirne l'effettivo funzionamento e, soprattutto, l'efficacia dell'azione. Gli strumenti esistenti hanno finora avuto una limitata capacità di incidere sotto questo punto di vista e l'unica "garanzia" di coerenza degli atti programmatici della Regione con gli indirizzi ed obiettivi generali si è concretizzata nella specifica attestazione dei Direttori prevista dal Regolamento della Giunta regionale per gli atti deliberativi.

Senza complicare ulteriormente lo "scenario organizzativo", per dare sostanza a questa attività, potrebbe essere sufficiente far funzionare il Comitato dei Direttori, rivedendone però in **modo sostanziale assetti e organizzazione "interna"**.

Il Comitato dei Direttori è previsto dall'art. 19 del Regolamento di Organizzazione approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 108 del 25 gennaio 2006 ed è l'organo consultivo del Presidente e della Giunta regionale, istituito nel 2006 «*al fine di assicurare la programmazione, il raccordo e il coordinamento delle attività di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica*». Alle sue decisioni «*i direttori e i dirigenti sono tenuti a conformarsi e a dare attuazione*»; la decisione del Comitato è sovra ordinata e nel caso in argomento può essere opportuno che la Giunta individui quei piani, programmi e altri atti regolamentari sui quali sia necessario che detta decisione venga assunta come obbligatoria e propedeutica alla loro approvazione.

A favore di tale ipotesi, gioca un ruolo rilevante il fatto che tale organismo ha tra le proprie funzioni proprio quella di *"fornire il supporto tecnico alla Giunta mediante l'esame e la valutazione degli atti all'ordine del giorno della Giunta, per verificarne la coerenza rispetto agli indirizzi della programmazione"*. Il Regolamento di Organizzazione già contempla la possibilità di invitare alle riunioni del Comitato di Direzione anche i dirigenti, *"qualora se ne ravvisi la*

necessità” (art. 19, comma 2). A supporto del Comitato, dunque, quando esso si riunisce per tale “verifica di coerenza”, sarebbe prevista in modo strutturale e permanente una “Segreteria tecnica operativa”, a composizione mista in capo alla Direzione regionale “Ambiente” e all’Area della Programmazione regionale, composta dalle strutture che coordinano l’elaborazione dei rispettivi documenti di programmazione strategica, di volta in volta assistita dalle strutture competenti per materia “settoriale”. Sarebbe a tal fine necessario procedere ad un aggiustamento del regolamento approvato con DGR 108/2006, integrando opportunamente l’articolo 19 e prevedendo per la fattispecie anche la “Segreteria Tecnica” a supporto di quanto sopra detto, definendo inoltre la procedura di istruttoria e di esame degli atti, con relativo parere di conformità da parte del Comitato dei Direttori.

1.4. LA CORRELAZIONE CON GLI STRUMENTI PIANIFICATORI E PROGRAMMATICI SETTORIALI DELLA REGIONE

Rappresentandosi come una piattaforma programmatica sistemica, che territorializza le differenti politiche regionali di sviluppo ed i relativi strumenti di programmazione economico-finanziaria, il PUST si propone come luogo condiviso per l’integrazione «*di temi e competenze della Giunta regionale*» ai fini dello sviluppo sostenibile del territorio. In ragione di ciò e di quanto esposto nel precedente paragrafo, per i vari strumenti regionali di un qualche effetto sul territorio, il PUST non è solo lo strumento di indirizzo da assumere a riferimento, ma anche il mezzo sussidiario per ottimizzare le specifiche azioni e strategie in modo coerente tra i diversi settori e temi.

La correlazione tra gli strumenti pianificatori e programmatici settoriali della regione e il PUST, nonché la verifica della coerenza delle azioni e degli interventi mirati alla sua attuazione, dovrà essere effettuata in seno all’Organismo del Comitato dei Direttori indicato al paragrafo 1.3.1, con l’ausilio delle “Segreteria Tecnica”, dei Servizi competenti e con il supporto del LaST, di cui al successivo capitolo 3.

1.5. LA CORRELAZIONE CON GLI STRUMENTI PIANIFICATORI E PROGRAMMATICI DEGLI ENTI LOCALI

1.5.1. Generalità

Nell’ambito del quadro di riferimento strategico definito dalla Regione col PUST ed il PPR, il governo del territorio vede protagonisti gli enti locali e le Province in particolare, il cui ruolo in materia di pianificazione territoriale sarà sempre più quello di favorire il raccordo tra la programmazione regionale ed i piani regolatori comunali, in un’ottica di corretto uso del territorio e razionalizzazione dei servizi di valenza intercomunale.

Nel contesto disegnato dalla L.R. 13/2009, l’azione sussidiaria del PUST si esalta verso gli enti locali, rispetto ai quali «*costituisce il quadro programmatico per la pianificazione di livello provinciale e comunale*», conferendo alla sua attività una dimensione eminentemente strategica e di indirizzo, dove la “*copianificazione*”, costituisce sede per l’integrazione e la declinazione sul territorio delle grandi opzioni: è nella copianificazione che assieme agli enti locali si procede all’approfondimento, anche in senso localizzativo e regolativo, delle scelte e delle politiche territoriali regionali. Tant’è che «*le pianificazioni di livello provinciale e comunale sono redatte in coerenza con il PUST*» (art. 14, L.R. 13/2009), il quale va a sollecitare i territori locali promuovendone progettualità e corresponsabilità. La virtuosità del rapporto tra il PUST e gli strumenti di governo del territorio degli enti locali viene strutturata in sede di copianificazione sulla base del Documento Preliminare del PUST comprensivo del Rapporto ambientale Preliminare, previsto per la procedura di VAS, ma deve essere costruita fin dalla sua formazione e andare oltre l’approvazione.

1.5.2. Indirizzi per i PTCP

Ai sensi della L.R. 13/2009, le Province sono i principali soggetti attuatori delle strategie regionali, rappresentate in particolare dai suoi progetti strategici. La legge, però ha solo indirizzato il ruolo delle Province: ruolo sussidiario e di coordinamento dove, relativamente al PUST, le stesse diventano cerniera strategica tra questo ed i territori locali.

Il PUST individuerà quindi il metodo fornendo i «*criteri per la costruzione e la valutazione di progetti integrati di iniziativa dei territori, finalizzati a favorire la partecipazione delle comunità locali*» quale «*strumento di governance per la costruzione e la condivisione delle scelte di sviluppo sostenibile del territorio*». Il PUST declinerà poi criteri e indirizzi alle Province per la redazione dei PTCP, non previsti nei progetti strategici, che riguardino in modo particolare aspetti regolativi, anche di carattere urbanistico, afferenti a *istituti quali la premialità e la perequazione* da promuovere e attuare specialmente nei comparti della riqualificazione sia urbana che delle zone industriali. Gli innovativi strumenti urbanistici “premierità – perequazione – compensazione”, introdotti con le leggi regionali 1/2004, 21/2004, 11/2005 e 13/2009, potranno divenire volano dell’attuazione delle linee programmatiche e strategiche del PUST.

1.6. LA CORRELAZIONE CON LE STRATEGIE EXTRA-REGIONALI

Tramite il PUST la Regione vuole esplicitare anche una governance che dispieghi la propria strategia in modo correlato non solo alle strategie statali e comunitarie, ma anche a quelle delle regioni contermini. Conseguentemente nel PUST saranno presi in considerazione politiche e direttive extra-regionali, di livello superiore o paritetiche, al fine di consolidare l'integrazione dell'Umbria con le Regioni confinanti (Marche, Toscana, Lazio ma anche l'Emilia-Romagna geograficamente connessa all'Umbria tramite la E45) con particolare attenzione alle tematiche poste in agenda a seguito dell'incontro di Perugia tra le Regioni del Centro Italia del 21 maggio u.s. ed i livelli nazionale, europeo ed internazionale.

In questo senso e con un'ottica allargata, il PUST può andare a costituire il serbatoio per orientare i contenuti dei Programmi operativi connessi alla futura programmazione europea 2014/2020, di cui si stanno già gettando le basi. (la scadenza del prossimo settennio coinciderà con la verifica del conseguimento dell'obiettivo 20-20-20).

2. OGGETTO E CONTENUTI DEL PUST

Ai sensi della L.R. 13/2009, il PUST è lo strumento principe di territorializzazione delle politiche regionali di sviluppo (sostenibile) dell'Umbria. I suoi obiettivi muovono dai principi comunitari per lo sviluppo del territorio e dalle strategie di Lisbona e Göteborg, focalizzandosi sui temi portanti della programmazione regionale con la finalità di «rendere l'Umbria un laboratorio di sostenibilità finalizzato ad accrescere, attraverso l'innovazione, la qualità e la competitività dei suoi territori». Questa finalità della legge rispecchia l'idea guida già assunta nel Disegno Strategico Territoriale (DST) approvato dalla Giunta regionale nel dicembre del 2008.

Strumento programmatico di riferimento per l'integrazione di temi e competenze settoriali della Giunta regionale, nonché strumento di governance ai sensi della sua legge istitutiva il PUST, tra l'altro, fornisce elementi per la territorializzazione delle politiche regionali di sviluppo nonché dei contenuti propri degli strumenti di programmazione economico-finanziaria, promuovendo e indirizzando le trasformazioni del territorio regionale mediante azioni di sviluppo sostenibile, comprensive della valorizzazione del paesaggio.

I suoi contenuti tracciano la visione strategica ed integrata del territorio regionale costruita sia sulla base delle potenzialità paesaggistico-ambientali-territoriali che dei riferimenti programmatici regionali e sovra regionali. Questa visione è declinata attraverso obiettivi e linee strategiche di sviluppo, costituenti priorità e riferimento per programmi e progetti di territorio.

L'attuazione della visione strategica viene indirizzata in modo programmatico ed anche sussidiario. In ragione di ciò il PUST:

- a) definisce indirizzi e contenuti programmatici, in coerenza con il PPR, con particolare riferimento:
 - ai propri progetti strategici territoriali;
 - a particolari piani di settore che richiedano specificazioni circa localizzazioni e trasformazioni territoriali ammissibili;
 - ad altri interventi di interesse e livello regionale;
- b) prende in considerazione i progetti integrati di iniziativa dei territori, finalizzati a favorire la partecipazione delle comunità locali.

2.1. LE BASI DI PARTENZA DEL PUST

Con l'atto di avvio delle procedure di formazione del PUST (DGR. 1373/2009), è stato stabilito che esso è «da redigere sulla base del DST approvato con DGR. n. 1903/2008».

A partire dal DST, la visione strategica del territorio regionale espressa dal PUST si fonda su tre elementi essenziali:

- a) Sistemi Strutturanti, che, relativamente ai temi di riferimento per le politiche regionali, sono individuabili in:
 - sistema infrastrutture materiali, immateriali;
 - reti di città e itinerari alternativi di collegamento;
 - sistema ambientale, paesaggistico e socio-culturale;
 - spazio rurale;
 - sistema economico-produttivo ed energetico;
- b) Linee Strategiche di Sviluppo, definite come l'insieme degli obiettivi integrati e delle strategie settoriali e da articolare in azioni strategiche per ciascun tema di riferimento per le politiche regionali;
- c) Progetti Strategici Territoriali, che nel loro insieme costituiscono l'Agenda territoriale regionale.

2.2. L'ARTICOLAZIONE DEL DOCUMENTO PRELIMINARE DEL PUST

Il Documento Preliminare del PUST, unitamente all'annesso Rapporto ambientale Preliminare per la procedura di VAS, rappresenta la piattaforma su cui sarà espletata la fase di consultazione e partecipazione, rispettivamente dei soggetti pubblici con competenze territoriali (e ambientali per il processo di VAS) e dei cittadini. Questo è un passaggio importante per la costruzione dell'efficacia del PUST, soprattutto perché, tramite la conferenza istituzionale di copianificazione, viene condivisa e raffinata la strategia programmatica proposta dal Piano e, in particolare, sono ottimizzati i Progetti Strategici, che debbono fungere da volano per lo sviluppo integrato ed organico dei territori umbri e la cui concretizzazione è messa in capo principalmente agli enti locali.

Per quanto sopra, assume importanza la composizione del Documento Preliminare, che nella sua sinteticità dovrà essere chiaro ed esaustivo nelle strategie e proposte formulate, ma anche organizzato in relazione alla forma definitiva del PUST, costituito, ai sensi dell'art.12 della L.R. 13/2009, da quattro documenti che qui richiamiamo:

- «a) un quadro conoscitivo e valutativo dello stato e delle dinamiche del territorio regionale;*
- b) una relazione illustrativa che descrive la visione strategica del territorio regionale, indicando gli eventuali approfondimenti analitici e tematici o settoriali;*
- c) elaborati grafici, allegati alla Relazione illustrativa, contenenti la rappresentazione simbolica della visione del territorio regionale e l'individuazione delle linee strategiche e dei progetti territoriali, anche nella loro articolazione spaziale e nei loro contenuti relativi a politiche e azioni territoriali;*
- d) un documento contenente le modalità attuative delle strategie di sviluppo territoriale contenute nel PUST».*

L'azione del PUST deve essere contestualizzata in un ambito nazionale ed europeo; pertanto, già nel quadro conoscitivo e valutativo dovranno essere inseriti elementi significativi "economici, sociali ed ambientali" (la triade della sostenibilità dello sviluppo) di raccordo con un quadro territoriale globale.

Per il Documento Preliminare del PUST, in seno al GdL-PUST è stato concordato un indice, riportato in Appendice, seguendo il quale si è cominciato a sviluppare il Documento stesso, particolarmente per gli aspetti concernenti il "Quadro conoscitivo e valutativo dello stato e delle dinamiche del territorio regionale", sinteticamente riassunto nel sottoparagrafo 2.2.1 negli aspetti emergenti.

Infine, nella redazione del Documento Preliminare verrà data la massima coerenza con il Rapporto ambientale Preliminare per il correlato processo di VAS, al fine di rendere il PUST conforme alla forma dinamica di strumento strategico.

2.2.1. Prime considerazioni sullo stato e sulle dinamiche del territorio

Considerata la portata della crisi economico-finanziaria, la cui natura strutturale non può che avere seri e durevoli effetti sull'intero sistema sociale-economico-ambientale-territoriale, sarà necessario procedere ad un aggiornamento della prima bozza del report conoscitivo fin qui sviluppato dal GdL-PUST. Tuttavia, le analisi conoscitive effettuate mantengono una validità nell'illustrazione sintetica dello sviluppo territoriale dell'Umbria. Queste prime considerazioni sono sintetizzate nell'allegata Appendice.

2.3. I PROGETTI STRATEGICI TERRITORIALI

In coerenza con quanto stabilito dalla Giunta regionale nell'atto di avvio della formazione del PUST (DGR. 1373/2009), e confortati dalle risultanze dalle analisi conoscitive preliminari e speditive fin qui effettuate dal GdL-PUST, i sette Progetti Strategici Territoriali del DST, in parte

aggiornati e integrati e sinteticamente descritti nel prosieguo sono individuati come progetti di riferimento. Essi sono concepiti come “macro contenitori sistemici” cui afferiscono progetti o politiche specifici che perseguono gli obiettivi di sviluppo territoriale nel rispetto di direttive e criteri di territorializzazione, definiti in sede di approvazione del PUST, in un’ottica di rilancio del sistema Umbria. Tale approccio comporta che divengano occasione di promozione di filiere composite integranti, ad esempio, il mondo produttivo con quelli dell’istruzione e della ricerca (Ricerca, Innovazione, Sviluppo), mirando all’equilibrio delle tre dimensioni della sostenibilità (Economica, Sociale, Ambientale)

La fattibilità dei Progetti Strategici Territoriali (PST), classificabili in parte come **territoriali** (i numeri da 1) a 4) dell’elenco successivo) ed in parte come **tematici e diffusi** (i numeri da 5) a 7) dell’elenco successivo), è condizionata da due fattori contingenti: il soddisfacimento di esigenze reali e condivise, da un lato, e la disponibilità e appetibilità economica e finanziaria, dall’altro; pertanto, essi concretizzano comunque l’azione programmatica del PUST affrontando le suddette condizionalità.

Inoltre, analogamente al PUST, dovranno essere corredati da un sistema di monitoraggio-autovalutazione rispetto al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo territorializzato e sostenibilità prefissati e condivisi.

2.3.1. PST “territoriali”

1) Gli ambiti della Direttrice Longitudinale Nord-Sud.

Questa direttrice è fondamentale per l’Umbria connettendo città e sistemi insediativi di rilievo per l’economia regionale, interessati da politiche di riposizionamento competitivo mirante ad esaltarne le vocazioni endogene all’interno del sistema di flussi sovra regionali, nazionali e internazionali. In tale contesto, i principali obiettivi strategici generali perseguiti dal rafforzamento della Direttrice sono, oltre quelli connessi alle strategie settoriali per il sistema infrastrutturale, anche:

- a) il ridisegno delle connessioni con i nodi urbani e i poli funzionali principali;
- b) la ridefinizione delle principali strutture di supporto alle aree produttive e alla logistica;
- c) il ripensamento delle reti di città e del rango dei principali centri.

Per quanto riguarda i centri urbani principali, in stretta connessione con il rafforzamento infrastrutturale è opportuno definire alcuni obiettivi e azioni prioritarie, da considerare in stretta correlazione con gli obiettivi e le azioni previste per le reti di città, tra i quali:

Perugia, che si candida a rafforzare il suo ruolo di brain-port di livello europeo, essendo da tempo uno dei principali attrattori nazionali ed internazionali di utenti e studenti interessati alla integrazione alla cultura italiana ed europea; tali flussi di persone, conoscenze, idee, culture, mettono in gioco ed amplificano il ruolo dell’Università, oltre che delle varie istituzioni locali, offrendo notevoli possibilità di sviluppo di un’economia dei servizi avanzati in sintonia con le prospettive della “società della conoscenza”. Va detto che se alcuni interventi già programmati mirano a rafforzarne le potenzialità connesse al rango di città europea, altri interventi saranno comunque determinanti e destinati a potenziare l’accessibilità, la capacità di accoglienza, il welfare, l’offerta formativa e la sicurezza.

Todi, che è città già oggetto di rilevanti studi e interventi di consolidamento e riqualificazione urbana in virtù della sua localizzazione e condizione geomorfologica, presenta la necessità di interventi orientati a migliorare l’accessibilità, il livello dei servizi offerti e la capacità di accoglienza, come opportunità di ulteriore valorizzazione e conservazione del patrimonio storico, culturale e paesistico.

Narni, che costituisce storicamente la “porta meridionale” di accesso alla regione ed ha raccolto nel proprio territorio soprattutto attività industriali e di produzione energetica. Queste funzioni dovranno essere valorizzate anche in sinergia con il polo limitrofo di Orte al fine di incentivare le rispettive complementarità e raggiungere una massa critica che agisca a favore dello sviluppo competitivo di un territorio di cerniera tra Umbria e Lazio.

Terni, che manifesta una propensione ad intercettare i flussi dell’innovazione tecnologica, a partire dal patrimonio di saperi e di competenze, acquisite da tempo con la presenza delle acciaierie e dell’industria metalmeccanica; in tal senso vanno quindi incentivate le attività di ricerca e sviluppo a servizio dei sistemi produttivi, in uno scenario anche extraregionale, indirizzandole all’innovazione tecnologica mirata alle specificità del sistema delle imprese di ogni livello, per conquistare un ruolo di rilevanza anche nel settore energetico. Inoltre, la presenza di notevoli flussi di merci trasportate (7° posto in Italia per tonnellaggio trasportato), suggerisce la possibilità di sperimentare un’innovazione del settore della logistica, del trasporto e della distribuzione. Tutto ciò costituisce la base per promuoverne il ruolo di “città cerniera”.

Città di Castello, che vede le sue potenzialità di crescita essenzialmente in funzione dell’appartenenza al sistema economico e produttivo transregionale, grazie al suo storico legame con Sansepolcro (Regione Toscana) e con l’Emilia-Romagna. In particolare, può essere sviluppato il suo ruolo di “porta settentrionale” cogliendo le opportunità connesse non solo alla Direttrice Longitudinale, rappresentata sia dalla E45 che dalla ferrovia regionale FCU, ma anche alla Direttrice Trasversale “Grosseto-Fano”.

Il potenziamento del fascio infrastrutturale che attraversa da nord a sud tutto il territorio regionale (lungo la valle del Tevere) s’inquadra innanzitutto nel sistema di connessioni correlato al corridoio europeo n.1 Berlino-Palermo, rappresentato dalla trasformazione in autostrada della Strada di Grande Comunicazione (SGC) E45, ma anche nel possibile prolungamento della Ferrovia Centrale Umbra (FCU) in direzione di Arezzo (Toscana).

Entrando nel merito, la direttrice longitudinale interseca: a Terni le connessioni trasversali di attraversamento appenninico Civitavecchia – Terni – Rieti e la Tre Valli; a Perugia la direttrice verso Foligno e Macerata e con la Gualdo Tadino – Fabriano – Ancona; nell’alta valle del Tevere (Città di Castello) la Fano – Grosseto. Inoltre, intercetta numerosi ambiti di concentrazione di attività produttive qualificate come la Conca ternana e la valle del Tevere, nonché l’aeroporto regionale di Perugia-S.Egidio e le due piastre logistiche intermodali di Città di Castello e Terni.

2) Gli ambiti delle Direttrici Trasversali Est-Ovest.

Le direttrici trasversali costituiscono un vero e proprio sistema di relazioni interregionali, cerniera della piattaforma interregionale individuata al fine di connettere i porti di Civitavecchia e di Ancona e, attraverso di loro, le due autostrade del mare Tirreno-Adriatico previste in sede comunitaria.

In tale contesto, i principali obiettivi strategici generali perseguiti dal rafforzamento del sistema delle Direttrici sono, oltre quelli connessi alle strategie settoriali per il sistema infrastrutturale, anche:

- il ridisegno delle connessioni con i nodi urbani e i poli funzionali principali;
- la ridefinizione delle principali strutture di supporto alle aree produttive e alla logistica;
- il ripensamento delle reti di città e del rango dei principali centri.

La Direttrice intercetta centri urbani di notevole rilevanza interregionale come Terni, Spoleto, Foligno, Assisi e Gubbio, i quali ambiscono a rafforzare il proprio potenziale

competitivo valorizzando lo specifico capitale territoriale e aprendosi in misura crescente ai flussi sovra regionali e internazionali.

Per i diversi ambiti territoriali interessati dal progetto è opportuno che siano definiti alcuni obiettivi prioritari:

L'area del Trasimeno, che è caratterizzata da una politica di valorizzazione del paesaggio volta a sostenere il Trasimeno, come punto forte dell'intero sistema ambientale del territorio regionale, è nella quale coesistono progetti di recupero dei centri storici e politiche di tutela e valorizzazione dei beni culturali, con una nuova strategia di sviluppo territoriale del sistema industriale. Il potenziamento delle infrastrutture materiali e immateriali e quello dei servizi possono caratterizzare compiutamente il progetto di territorio del Trasimeno.

Spoleto, che, oltre a rappresentarsi come città di cultura universalmente riconosciuta, si propone di recuperare il proprio ruolo storico di città di riferimento per l'intero territorio della Valnerina e di Norcia, in virtù di una migliore accessibilità frutto del potenziamento dell'infrastrutturazione regionale materiale e immateriale, anche in funzione delle potenzialità e necessità del sistema produttivo.

Foligno, il cui accrescimento del ruolo centrale nel sistema insediativo e produttivo regionale è legato al completamento del sistema di connessioni trasversali interappenniniche denominato Quadrilatero umbro-marchigiano; tale presupposto può al fine esaltarne la valenza di "porta orientale" di accesso alla Regione, proiettata verso la costa adriatica meridionale e, per il suo tramite, verso il corridoio transeuropeo VIII.

Assisi, a cui va assicurata la necessaria connessione al sistema territoriale circostante, in considerazione del ruolo, internazionalmente riconosciuto, di centro culturale e religioso.

L'area eugubino-gualdese, che, tramite le Diretrici Trasversali, potrà vedere più efficacemente connessi i propri centri storici di alto valore storico-artistico e le aree produttive agli altri sistemi territoriali, pur mantenendo al contempo la struttura policentrica.

L'insieme delle Diretrici Trasversali costituisce una vera e propria Piattaforma territoriale di valenza nazionale, attrezzata con nodi intermodali nell'alta valle del Tevere, nell'area della Valle umbra e nel Ternano e coinvolge aree industriali di rilievo regionale oltre che la piastra logistica di Foligno. All'interno del territorio interessato dalle esse si ritrova ancora l'aeroporto di Perugia-S.Egidio, fulcro e baricentro delle potenzialità di sviluppo della Regione.

3) Gli ambiti del Progetto Tevere (PT).

In questo progetto s'individua un quadro programmatico integrato degli interventi su città e territori, come riferimento per la nuova programmazione regionale in materia, nonché per l'ottimizzazione dell'impiego finale dei fondi UE residui della programmazione 2007-2013, per quanto attinenti, e di altre risorse rivenienti da fonti nazionali ed europee.

L'area del corridoio fluviale del Tevere, che attraversa l'Umbria per tutta la sua longitudine, è ritenuto uno dei progetti cardine integrati e strategici di sviluppo territorializzato per il futuro della Regione, sia perché è inquadrato in una prospettiva interregionale Toscana-Umbria-Lazio, sia perché rappresenta un patrimonio identitario di grande rilevanza (il PPR lo individua tra i Paesaggi delle reti naturali o della Naturalità).

Tuttavia, il tema del fiume Tevere è stato finora affrontato soprattutto come un rischio da contenere a causa dei ricorrenti fenomeni di esondazione, mitigati con il ricorso ad adeguati sistemi di difesa idraulica.

Le analisi progettuali effettuate hanno invece portato all'individuazione di ulteriori priorità quali:

- la riqualificazione dell'ecosistema fluviale attraverso l'integrazione tra assetto idrogeologico, tutela della qualità e della quantità delle acque e risparmio idrico,
- la manutenzione continua,
- la gestione integrata delle sponde, compresa la realizzazione di piste e aree di fruizione del fiume,
- la ricostituzione di habitat e la riqualificazione del corridoio ecologico,
- il recupero e la riqualificazione delle aree estrattive perifluviali e la riqualificazione urbana perifluviale integrata, compresa la rivisitazione e l'aggiornamento delle previsioni urbanistiche lungo il fiume,
- gli interventi di valorizzazione e d'accessibilità, compresa quella digitale,
- l'adeguamento del sistema della mobilità e accensione di porte d'accesso per un sempre maggiore lancio del sistema ambientale, turistico, ricettivo, ricreativo e culturale dell'area di progetto, anche al fine di assicurare a quest'area la possibilità di beneficiare dei fondi della programmazione comunitaria 2007/2013.

4) Gli ambiti del Progetto Appennino.

Questo progetto interessa il territorio montano di confine regionale con il Lazio e le Marche e rappresenta prima di tutto un'opportunità di riequilibrio territoriale: una delle principali occasioni per una conferma e verifica dell'incisività ed efficacia delle politiche di coesione e di sviluppo territoriale della Regione.

Il territorio appenninico umbro si distingue come area della rarefazione antropica ed è caratterizzato da particolarità geomorfologiche che, oltre ad essere alla base di diversi fenomeni di dissesto, storicamente hanno determinato difficoltà negli scambi e nelle comunicazioni con il resto della Regione e del paese.

Gli obiettivi principali devono essere tesi alla valorizzazione delle caratteristiche locali interpretate a scala vasta e al rafforzamento delle reti di connessione (innanzitutto delle reti della conoscenza) come modo per promuovere l'integrazione territoriale e lo scambio produttivo tra risorse differenti.

Nel quadro di una forte integrazione, innanzitutto con i progetti Capacità Produttiva e sostenibilità e Reti di città, dovranno essere elaborate strategie che, nel rispetto delle peculiarità e dei valori territoriali, siano in grado di limitare le tendenze alla ulteriore marginalizzazione, rafforzando le interdipendenze funzionali e produttive con gli altri territori contermini.

Gli interventi possono riguardare il tessuto dei servizi pubblici, compresi nuovi modelli di infrastrutturazione energetica, quelli privati, la risoluzione dei dissesti idrogeologici dei siti più degradati e a rischio, le opportunità di lavoro prodotte dalla filiera Turismo-Ambiente-Cultura (TAC).

Infine, per uno sviluppo sostenibile di questi ambiti territoriali si possono individuare alcuni assi di intervento principali che fanno leva sui punti di forza del territorio:

1. rilancio dei contesti e dei circuiti geoturistici;
2. sviluppo dell'uso delle fonti energetiche rinnovabili con particolare riferimento alla geotermia a bassa entalpia, all'energia solare ed eolica, al microidroelettrico garantendo un corretto inserimento nel paesaggio;
3. salvaguardia delle risorse idriche minerali/termali dalle pressioni antropiche, anche di origine agricola, e di quelle idropotabili;
4. completamento della salvaguardia dal dissesto idrogeologico dei siti instabili, loro conservazione e valorizzazione;

5. recupero dei centri e nuclei storici e rifunzionalizzazione dei percorsi (anche minori) di connessione;
6. integrazione degli interventi sugli insediamenti nel progetto Reti di città e centri storici.

2.3.2. PST “tematici o diffusi”

5) Il Progetto Reti di Città, Centri Storici, Itinerari di collegamento e di vivibilità rurale.

Assunto che il sistema delle reti di città é parte strutturante dell'intelaiatura territoriale regionale e componente essenziale della sua identità, sono individuate le seguenti principali azioni strategiche da perseguire:

- il rafforzamento dei nodi urbani principali e secondari, attraverso l'inserimento o lo sviluppo di funzioni centrali e il miglioramento sostenibile della accessibilità; in particolare è da promuovere una maggiore specializzazione e gerarchizzazione dei centri urbani, attribuendo funzioni adeguate al diverso rango assunto nel sistema territoriale (a partire dai capoluoghi di provincia);
- il contenimento della diffusione insediativa nelle “aree della concentrazione”, promuovendo in via prioritaria la riqualificazione dell'esistente e favorendo scelte localizzative finalizzate al conseguimento della sostenibilità ambientale;
- la promozione di azioni di recupero dei centri storici, con particolare riguardo per i centri minori, che comprendano la valorizzazione del patrimonio culturale, incentivi al rafforzamento delle funzioni residenziali e per servizi qualificati, all'interno di una logica di rete.

In particolare, i centri maggiori e medi devono costituire i principali nodi e ambiti di accesso al sistema territoriale regionale, nelle sue componenti insediative, produttive, culturali; le reti di città che comprendono anche i centri minori devono essere considerate come struttura portante del sistema turismo – ambiente – cultura e come riferimento essenziale del “modello umbro” di qualità territoriale e di qualità della vita.

La Regione promuove lo sviluppo di interventi integrati per la rivitalizzazione e riqualificazione delle aree urbane e dei centri storici tesi ad elevare la qualità strutturale e dei servizi nonché a sostegno della loro funzionalità economica e sociale, mediante la formazione, da parte di comuni di piccole dimensioni demografiche, di Programmi Urbani Complessi (PUC3), redatti anche in forma intercomunale da ciascun comune ovvero da più comuni limitrofi. Inoltre la L.R. 12/2008 ha introdotto un nuovo strumento di programmazione strategica partecipata, il Quadro Strategico di Valorizzazione (QSV) e una nuova modalità di intervento, finalizzata alla creazione di nuove convenienze nella rivitalizzazione delle aree più degradate, gli Ambiti di Rivitalizzazione Prioritaria (ARP).

Il disegno sul territorio delle reti di città ed i centri storici è completato dalle presenze puntuali di edifici rurali; questi “Segni della civiltà rurale” costituiscono un sistema, una un'altra rete storico-culturale, nella quale la Regione ha messo in campo politiche di rivitalizzazione del proprio patrimonio edilizio rurale, segnalate come progettualità programmatiche del nel redigendo Piano Paesaggistico Regionale ed inserite tra i progetti strategici di paesaggio con la denominazione di “Valorizzazione dei territori di proprietà regionale”.

Altro tema da sviluppare, che si inserisce concettualmente nel programma “Itinerari Culturali Europei” promosso dal Consiglio d'Europa nel 1987, anche nell'ottica del cosiddetto “movimento lento” (go slow), è quello della viabilità di significato storico-culturale di grande valore : (“La Via Carolingia”, “Le Rotte dei Fenici”, con “Il cammino di Annibale”, “La Via Francigena”, la “Via Amerina”, l'antica Flaminia, la Via Orvietana), nonché i collegamenti ciclabili di valenza ambientale e paesaggistica.

6) Il Progetto produttività e sostenibilità: green- economy.

È il Progetto Strategico più direttamente connesso al tema dello sviluppo locale sostenibile, ovvero al tema della territorializzazione dello sviluppo, inteso come sviluppo fondato sulle risorse territoriali.

In un mercato caratterizzato da una forte competitività e da rapide trasformazioni, testimoniate anche dagli eventi di crisi economica recenti, l'obiettivo principale delle politiche d'impresa è creare un "ambiente" favorevole allo sviluppo delle imprese stesse, letto nell'ottica di uno sviluppo sostenibile in cui le reciproche interrelazioni siano caratterizzate da sinergie e processi virtuosi, positivi e utili tanto all'impresa quanto al "suo" ambiente.

L'attenzione per le condizioni "ambientali" dello sviluppo emerge anche già nella programmazione 2007-2013 (POR - FESR), che assume come obiettivo generale quello di accrescere la competitività del "Sistema Umbria", declinato in quattro priorità strategiche:

1. promuovere e consolidare i processi di innovazione e di ricerca e sviluppo tecnologico al fine di rafforzare la competitività del sistema produttivo;
2. tutelare, salvaguardare e valorizzare l'ambiente e le sue risorse per promuovere lo sviluppo sostenibile del sistema regionale;
3. promuovere l'efficienza energetica e la produzione di energia da fonti rinnovabili e pulite;
4. promuovere una maggiore coesione territoriale e qualità urbana al fine di accrescere la competitività e l'attrattività del territorio e delle città.

Perseguire la visione strategica Umbria Laboratorio di sostenibilità vuol dire, quindi, "attrezzare ecologicamente ed energeticamente" l'intera Regione, o meglio, fare dell'intera Regione un "ambiente" produttivo, capace di incidere complessivamente sulla "capacità produttiva".

Le politiche indirizzate al raggiungimento di questo obiettivo mirano quindi a:

- orientare quantitativamente e qualitativamente la produzione rispetto alle risorse locali;
- gestire come unitario l'intero ciclo produttivo;
- attrezzare e riqualificare le aree produttive anche nel senso della loro localizzazione e della loro organizzazione (Aree Produttive Ecologicamente e Energeticamente Attrezzate - APEEA);
- migliorare le interazioni tra il sistema produttivo nel suo complesso e il sistema territoriale;
- far sì che le innovazioni produttivo-ambientali, determinate in primo luogo proprio dal cambiamento del modello produttivo e di sviluppo, e il legame forte tra produzione, sostenibilità ambientale, aumento della conoscenza e, generalmente, del capitale sociale, costituiscano la forza di attrazione principale della Regione (il suo valore aggiunto), come Laboratorio di sostenibilità.

In coerenza con i presupposti suddetti, L'Umbria deve trovare il giusto equilibrio tra Ambiente, Energia e Paesaggio" affrontando in modo sinergico le questioni connesse alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nel nostro territorio, integrandoli il più possibile nel patrimonio identitario paesaggistico e culturale, riqualificando, ricucendo e sviluppando in modo ecologico ed energetico le zone industriali attive e/o dismesse.

Partendo dalla necessità di ottimizzare il rapporto tra economia, energia, ambiente e paesaggio, la declinazione delle modalità di uno sviluppo territorializzato sostenibile dovrà avvenire nell'ottica della nascente green economy, mirando:

- ad incentivare la ricerca di soluzioni che riescano a contemperare l'utilizzo di sistemi/impianti energetici per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili

con la tutela e la valorizzazione dei caratteri tipologici dell'architettura e del paesaggio dell'Umbria;

- a promuovere lo sviluppo industriale di componenti idonei alla configurazione di nuove soluzioni compatibili con il contesto ambientale e paesaggistico;
- a realizzare una filiera virtuosa tra le nuove tecnologie di produzione energetica e il territorio regionale, non solo in termini di corretta collocazione impiantistica produttiva, ma anche di ricerca e innovazione, ponendo attenzione al mondo dell'Università e della ricerca, attivando contestualmente un giusto equilibrio tra protezione dell'ambiente e del paesaggio e sviluppo economico, con ritorni socio-economici per la società regionale;
- ad affrontare, con particolare riferimento alle risorse e capacità del territorio e delle comunità locali, la gestione ambientale delle aree industriali, delle loro infrastrutture e dei servizi, in un'ottica di condivisione di conoscenze, esperienze, obiettivi e risorse tra tutti gli attori coinvolti, incentivando la premialità e la perequazione.

7) La Rete di Cablaggio a Banda Larga ed i Servizi Pubblici connessi.

La mancata disponibilità di servizi di comunicazione in banda larga costituisce un fattore di divario digitale che si traduce nell'emarginazione di fasce di popolazione ed aree economiche dai flussi di informazione e dall'economia della conoscenza, producendo una diminuzione dei diritti di cittadinanza e della competitività dei territori. A causa dello scarso appeal di mercato che l'Umbria offre in base al numero di abitanti, il ricorso a tecnologie elettroniche che tendano ad annullare le distanze fisiche, è nella nostra regione ancora difficile per l'assenza di una rete a Larga Banda di grande velocità e capacità di trasmissione.

È per questo che tali fattori sono alla base del cosiddetto digital divide (divario digitale) che, se non affrontato con azioni tese a ridurre il gap infrastrutturale ed a sostenere l'impiego di prodotti a contenuto tecnologico e multimediale, si avvia a marcare fortemente in senso negativo i caratteri dello sviluppo della nostra regione.

La realizzazione di un'infrastruttura a banda larga in territorio umbro, oltre a rappresentare un'importante misura a sostegno della valorizzazione dei comuni di dimensioni minori, costituisce un'opportunità per preservare la presenza degli abitanti e delle attività produttive nei territori a rischio di marginalizzazione, sia per la notevole riduzione dei costi di collegamento ai sistemi telematici centrali sia, più in generale, per evitare spostamenti fisici, con conseguente possibilità di notevoli risparmi sia individuali che collettivi.

Infatti, il concetto stesso di accessibilità si declina sempre più in termini digitali e ciò ha un forte valore di contesto per l'Umbria, caratterizzata da un territorio prevalentemente collinare e montuoso, organizzato in nuclei abitativi di medie e piccole dimensioni. Queste caratteristiche escludono persone dalla possibilità di avere facile accesso a servizi ed aree di mercato.

Maggiori e più concrete possibilità, sia di accesso che di integrazione e collegamento tra città e zone periferiche, si otterranno da una rete pubblica a Larga Banda, di grande capacità e velocità, realizzata in FO e che possa sfruttare anche le potenzialità offerte dalle tecnologie wireless e permettere lo sviluppo di servizi innovativi ed interattivi utili alla Pubblica amministrazione, alle imprese ed ai cittadini.

Partendo da queste considerazioni, il progetto tende complessivamente ad eliminare, o comunque a ridurre fortemente, il digital divide attraverso due tipi di azioni:

- una si articola sulla realizzazione materiale delle infrastrutture su cui viaggeranno i dati (fibra ottica o postazioni in radiofrequenza), sulle relative modalità attuative e di governance, che rappresentano in sé un forte fattore innovativo in termini di sistema collaborativo tra pubbliche amministrazioni, nonché sull'acquisizione e messa a

sistema delle reti locali che alcuni territori, per specifiche esigenze locali, hanno già realizzato assicurando su tutto un'adeguata regia;

- l'altra tende allo sviluppo di strumenti a contenuto digitale innovativo per l'erogazione di servizi (pubblica amministrazione, imprese, formazione, sanità, turismo, ecc.) e per promuovere l'economia fondata sulla conoscenza attraverso l'universale diritto di accesso alle informazioni e ai saperi.

Sul fronte delle infrastrutture, l'articolazione del progetto prevede:

- la realizzazione iniziale di un backbone regionale in fibra ottica per l'interconnessione nord/sud del territorio e per il collegamento long distance con le altre reti nazionali. Al fine di contenere al massimo i costi, tale dorsale sfrutta il tracciato ferroviario della Ferrovia Centrale Umbra;
- la realizzazione di reti di distribuzione ed accesso integrate (fibra ottica + sistemi wireless) nei 5 principali centri urbani umbri e, cioè: Perugia, Terni, Città di Castello, Foligno ed Orvieto;
- la realizzazione di interventi che garantiscono la fornitura un livello minimo di connettività alla più alta percentuale di cittadini ed imprese possibile, il cosiddetto entry level, anche acquisendo reti locali già realizzate per iniziative di singoli territori oppure consentendo la realizzazione, da parte di specifici operatori autorizzati, di reti WiMax;
- il coordinamento degli interventi finalizzati ad aumentare, attraverso interventi di potenziamento di infrastrutture esistenti, la capacità di accesso a larga banda sull'intero territorio regionale;
- il miglioramento della qualità del servizio di connessione tendendo ad innalzare la velocità e la qualità delle trasmissioni dati passando progressivamente da una capacità di base della banda larga di 640 kbps, che rappresenta il cosiddetto entry level, agli oltre 50 Mbps della 4a generazione.

Sul versante degli strumenti a contenuto digitale si dovranno gettare le basi perché la Regione diventi una e-community multilivello aggregabile, utilizzabile dai cittadini e dalle imprese a seconda delle varie necessità ed opportunità, determinando logiche di rete per migliorare i servizi, ottimizzare le risorse disponibili, nonché sostenere le attività produttive e migliorare le opportunità di lavoro qualificato.

2.3.3. PST: risorse in essere e in divenire

A partire dai progetti strategici individuati dal PUST e dalle determinazioni programmatiche contenute nel DAP, gli indirizzi della programmazione strategica territoriale e della programmazione strategica economico-finanziaria saranno di **orientamento per l'allocazione di risorse nei successivi atti, norme e strumenti di programmazione operativa**. E' in ogni caso possibile fin d'ora fare una prima ricognizione delle risorse già disponibili, sia quelle in corso di utilizzo che da programmare o riorientare, allo scopo di fornire un'indicazione su dove potrebbero essere rese "operative" le indicazioni di priorità territoriale che verranno definite con il PUST, come descritto di seguito.

1) Gli ambiti della Direttrice Longitudinale Nord-Sud.

In base alla successiva definizione progettuale, possono essere interessati:

interventi in corso o programmati:

APQ FC-Ferrovia Centrale Umbra, APQ FS-Trasporto ferroviario, APQ ST-Viabilità Statale (prevedono risorse CIPE, ANAS, FS e Bilancio Regionale);

interventi programmati o in fieri:

POR-FESR 2007-2013, PAR-FAS 2007-2013, PSR 2007-2010 e POR FSE (per quanto di competenza dei diversi strumenti).

2) Gli ambiti delle Diretrici Trasversali Est-Ovest.

In base alla successiva definizione progettuale, possono essere interessati:

interventi in corso o programmati:

APQ FC-Ferrovia Centrale Umbra, APQ FS-Trasporto ferroviario, APQ ST-Viabilità Statale (prevedono risorse CIPE, ANAS, FS e Bilancio Regionale);

interventi programmati o in fieri:

POR-FESR 2007-2013, PAR-FAS 2007-2013, PSR 2007-2010 e POR FSE (per quanto di competenza dei diversi strumenti).

3) Gli ambiti del Progetto Tevere (PT).

In base alla successiva definizione progettuale, possono essere interessati:

interventi in corso o programmati:

APQ DS-Difesa suolo, APQ DT-Difesa suolo - I Atto integrativo, APQ RI-Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche, APQ RJ-Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche - I Atto integrativo, APQ RK-Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche - II Atto integrativo (prevedono risorse da leggi statali e del CIPE e da Bilancio regionale)

interventi programmati o in fieri:

POR-FESR 2007-2013, PAR-FAS 2007-2013, PSR 2007-2010 e POR FSE (per quanto di competenza dei diversi strumenti).

4) Gli ambiti del Progetto Appennino.

In base alla successiva definizione progettuale, possono essere interessati:

interventi in corso o programmati:

APQ RU-Riqualificazione Urbana, APQ RV-Riqualificazione Urbana - I Atto integrativo, APQ RX-Riqualificazione Urbana - II Atto integrativo, APQ RY-Riqualificazione urbana - III Atto integrativo, APQ SL-Sviluppo locale-Infrastrutture Patti territoriali verdi, APQ DS-Difesa suolo, APQ DT-Difesa suolo - I Atto integrativo, APQ RI-Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche, APQ RJ-Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche - I Atto integrativo, APQ RK-Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche - II Atto integrativo (prevedono risorse da leggi statali e del CIPE e da Bilancio regionale)

interventi programmati o in fieri:

POR-FESR 2007-2013, PAR-FAS 2007-2013, PSR 2007-2010 e POR FSE (per quanto di competenza dei diversi strumenti).

5) Il Progetto Reti di Città, Centri Storici, Itinerari di collegamento e di vivibilità rurale.

Interventi in corso o programmati:

APQ RU-Riqualificazione Urbana, APQ RV-Riqualificazione Urbana - I Atto integrativo, APQ RX-Riqualificazione Urbana - II Atto integrativo, APQ RY-Riqualificazione urbana - III Atto integrativo, APQ SL-Sviluppo locale-Infrastrutture Patti territoriali verdi (prevedono risorse da leggi statali e del CIPE e da Bilancio regionale)

interventi programmati o in fieri:

POR-FESR 2007-2013, PAR-FAS 2007-2013, PSR 2007-2010 e POR FSE (per quanto di competenza dei diversi strumenti).

6) Il Progetto produttività e sostenibilità: green- economy.

In base alla successiva definizione progettuale, possono essere interessati:

APQ AI-Infrastrutture aree industriali e APQ AL-Infrastrutture aree industriali - I Atto integrativo (prevedono risorse CIPE e del Bilancio regionale)

interventi programmati o in fieri:

POR-FESR 2007-2013, PAR-FAS 2007-2013, PSR 2007-2010 e POR FSE (per quanto di competenza dei diversi strumenti).

7) La Rete di Cablaggio a Banda Larga ed i Servizi Pubblici connessi.

Ad oggi il Progetto può contare sulle seguenti pluralità di risorse finanziarie:

fondi CIPE: provengono dall' "APQ in materia di e-government e Società dell'Informazione nella Regione Umbria", risalente al 2005, ed ammontano a 4 Meuro;

fondi PIAT: fanno parte del progetto chiave "Mobilità e reti di trasporto" di cui al Programma Integrato per le Aree Terremotate, che risale al 2004, e prevede risorse per 3,250 Meuro;

fondi PRAI: provenienti da un contributo FESR relativo al periodo di programmazione 2000-2006, sono stati impiegati nell'Azione 2.1 "Realizzazione e sperimentazione di sistemi TETRA / WiMax" del Programma Regionale di Azioni Innovative in Umbria 2006-2007 per un importo complessivo di 0,8 Meuro;

fondi POR-FESR 2007-2013: nell'attuale fase di programmazione delle risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) è prevista una specifica dotazione nell'Asse I "Innovazione ed economia della conoscenza", Attività B.2 "Infrastrutture e servizi della Società dell'Informazione (SI)", per un importo complessivo di oltre 13,9 Meuro;

fondi FAS 2007-2013: nelle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate 2007-2013 si prevede una specifica dotazione nell'Asse II "Sistema delle imprese e ITC", Obiettivo IV "Promozione dell'accesso alle TIC", Azione 1 "Completamento dell'infrastruttura di larga banda" per un importo complessivo di 4 Meuro;

fondi del bilancio regionale: nei vari esercizi finanziari passati, nel bilancio regionale sono stati reperiti fondi da destinare a questo Progetto per un importo complessivo di oltre 3 Meuro;

fondi del Ministero dello sviluppo economico: a seguito di uno specifico Accordo di Programma, risalente al 2008, la dotazione si è potuta ulteriormente implementare con altri 6Meuro che il Ministero sta impiegando per infrastrutture sul territorio umbro che verranno successivamente utilizzate e condivise nella costituenda rete regionale di cablaggio a larga banda.

La piena realizzazione dei PST non potrà però essere raggiunta con le sole risorse messe a disposizione dai fondi regionali (POR, PSR, ecc). Per cogliere appieno l'obiettivo di una vera copianificazione per la territorializzazione dello sviluppo, sarà quindi necessario individuare, pur nelle ristrettezze economiche generate dalla recente manovra finanziaria, anche risorse proprie dei territori interessati attraverso il concorso sia degli enti locali (Province, Comuni, Comunità Montane, ecc.) che dei privati.

Anche il ricorso a risorse Statali e a quelle derivanti dalla nuova Programmazione Europea dovrà costituire occasione di riferimento per la realizzazione dei PST.

3. MODALITÀ REDAZIONALI E ATTUATIVE DEL PUST

La L.R. 13/2009 stabilisce che le modalità attuative delle strategie di sviluppo territoriale siano espresse e regolamentate nel PUST (art.12, c.1 lett. d). Per altro il PUST è aggiornato di norma ogni cinque anni, salvo diverse determinazioni della Giunta regionale (art.14, c.2).

3.1. IL PROCESSO REDAZIONALE E APPROVATIVO

3.1.1. Le tappe del processo

Nel seguito sono enucleate le varie fasi del processo formativo che porterà all'approvazione del primo PUST. Queste fasi sono schematizzate nel crono-programma in Appendice.

1° Fase) Lineamenti del Documento Preliminare del PUST.

La redazione dei Lineamenti del Documento Preliminare del PUST è la fase iniziata formalmente con la costituzione del Gruppo di Lavoro per la predisposizione del Documento Preliminare del PUST (GdL-PUST).

2° Fase) Documento Preliminare del PUST.

La fase della redazione del Documento Preliminare del PUST e del contestuale Rapporto ambientale Preliminare della procedura di VAS (RP-VAS) si chiuderà realmente con la conclusione dei processi di copianificazione, nonché partecipativi e di consultazione previsti rispettivamente dalla L.R. 13/2009 e dalla L.R. 12/2010.

Il Documento Preliminare è sviluppato secondo il relativo indice condiviso, riportato nell'Appendice che conclude il presente documento, e partendo dai contenuti degli elaborati in allegato. In questa fase redazionale, ove ritenuto utile, si potrà ricorrere all'apporto di specialisti nelle strategie di sviluppo territoriale, che potranno affiancare e/o integrare il GdL-PUST.

➤ **La redazione del Documento Preliminare del PUST.**

Il Documento Preliminare sarà redatto con i contributi del sopra citato GdL-PUST seguendo il sopra citato Indice, il quale è articolato in quattro capitoli

1. PREMESSA
2. QUADRO CONOSCITIVO E VALUTATIVO DELLO STATO E DELLE DINAMICHE DEL TERRITORIO REGIONALE
3. VISIONE STRATEGICA DEL TERRITORIO REGIONALE
4. ATTUAZIONE DEL PUST

È nell'ultimo capitolo che saranno delineati i criteri ed indirizzi rivolti agli enti locali – e principalmente alle Province – non solo rispetto ai Progetti Strategici Territoriali individuati ma anche alla regolamentazione della coerenza strategica degli strumenti urbanistici, d'area vasta e locali, con la *vision* definita dal PUST medesimo.

➤ **Copianificazione.**

Nelle conferenze istituzionali di copianificazione si sostanzia e formalizza la consultazione degli enti locali per la formazione del PUST. I disposti della legge (art.13, cc. 3 e 4) non definiscono in modo preciso e puntuale le modalità attuative del processo che può essere articolato nel seguente modo, facendo salvi i paralleli processi partecipativi e di consultazione della VAS:

- 1) all'indomani dell'adozione del Documento Preliminare del PUST la Regione lo presenta alla "comunità regionale" in seno ad uno specifico incontro; più specificatamente si immagina:
 - a) un incontro con le Province;
 - b) una serie di incontri con le Comunità Montane, uno per ogni CM, con la partecipazione dei Comuni ad esse associate e delle Province;
- 2) la Regione convoca la conferenza istituzionale di copianificazione, ai sensi della legge, e la sospende in attesa degli esiti del processo di VAS;
- 3) ogni Provincia, eventualmente affiancata dalla Regione, promuove una serie di incontri con i territori umbri di competenza per sollecitare la partecipazione degli stessi che si esplicherà in osservazioni e contributi, i quali saranno esaminati e valutati dalla Provincia;
- 5) concluso il processo di VAS di questa fase approvativa del PUST, la Regione potrà promuovere (se del caso) un incontro con le regioni confinanti o comunque interessate e conclude la conferenza istituzionale di copianificazione, ai sensi della legge, procedendo alla eventuale sottoscrizione di specifici accordi – di copianificazione e/o interregionali.

3° Fase) Forma definitiva del PUST.

Conclusi i processi di copianificazione, nonché partecipativi e di consultazione, sopra accennati, si procede contestualmente alla redazione

- 1) della forma definitiva del PUST, secondo modalità analoghe a quelle assunte per la formazione del Documento Preliminare e con la partecipazione/supporto di tutte le strutture competenti per il PUST e per il DAP;
- 2) del Rapporto Ambientale (RA-VAS), secondo le modalità codificate dalle specifiche normative che regolamentano la VAS e con la partecipazione delle strutture competenti;
- 3) della forma definitiva dei Progetti Strategici Territoriali, già maturi;
- 4) di linee di indirizzo per gli altri Progetti Strategici Territoriali, le quali avranno un livello di elaborazione tale da consentire di declinare le strategie di sviluppo territoriale espresse dal PUST; tali linee di indirizzo sono rivolte ai "Gruppi di Redazione" (GdR) definiti nel prosieguo del capitolo.

Terminate le suddette redazioni, il PUST segue il percorso previsto dalla L.R. 13/2009 integrato con i passaggi del processo di VAS della L.R. 12/2010.

Il percorso procedurale previsto dalla L.R. 13/2009 per l'approvazione del PUST, prevede che il PUST preadottato dalla Giunta sia sottoposto all'esame del "tavolo di concertazione economico-sociale" ed al parere del "CAL". Successivamente, il PUST adottato è messo a disposizione del pubblico che potrà formulare proposte ed osservazioni *entro sessanta giorni dal relativo avviso sul BUR Umbria*. Infine, il Consiglio, assunte le decisioni in merito alle proposte e osservazioni, e visto anche il parere del CAL, approva il PUST.

3.2. I GRUPPI REDAZIONALI DEI PROGETTI STRATEGICI TERRITORIALI

I Progetti Strategici Territoriali, individuati dal PUST, dovranno essere redatti e sviluppati in condivisione con gli enti locali ed in coerenza con il contesto extra-regionale, e saranno posti in capo ad un "Gruppo di Redazione" (GdR), uno per ogni progetto, opportunamente formato da una pluralità di soggetti endo ed extra-regionali; tra questi ultimi saranno in genere le Province a svolgere il ruolo di "attori" principali e trainanti, dal momento che esse sono preferenziali nell'attuazione del PUST.

Ogni GdR, è configurato come struttura operativa finalizzata a integrare le varie azioni dello

specifico progetto, dalla sua redazione alla sua realizzazione compiuta.

Normalmente il responsabile capofila del singolo Progetto strategico sarà individuabile o nella Provincia o nella Regione, ferma restando la necessità che quest'ultima assuma e mantenga sempre il coordinamento e il controllo dello sviluppo dei Progetti Strategici individuati, e quindi del PUST, dal momento che questi possono interessare l'intero territorio umbro, travalicando i confini provinciali e spesso anche quelli regionali.

Ogni GdR fornirà anche il supporto tecnico per l'esercizio della cooperazione e concertazione prevista dalla L.R. 13/2009 (art.7), i cui principali strumenti sono «*gli accordi, le conferenze istituzionali, le conferenze di copianificazione e le conferenze di servizio*» e dovrà verificare anche l'andamento del singolo Progetto Strategico.

3.3. IL LABORATORIO PER IL MONITORAGGIO DELLO SVILUPPO TERRITORIALIZZATO (MOST)

Al fine di monitorare e verificare gli effetti strategici e programmatici del PUST (misurare il tasso di sviluppo territorializzato conseguito) sul territorio regionale e al fine di supportare la redazione dei Progetti strategici, viene infine proposta l'implementazione di un'attività denominata "Laboratorio per il monitoraggio dello sviluppo territoriale" (MOST) che si interfacerà con ogni GdR. e che sarà da prevedere quale attività a supporto della segreteria tecnica operativa del Comitato dei Direttori di cui al paragrafo 1.3 del capitolo 1.

Il sistema di monitoraggio e verifica si sostanzierà anche in una griglia di indicatori "strategici" dello sviluppo territoriale che, in prima istanza, prenderà spunto e svilupperà, in raccordo con la struttura regionale di Controllo strategico, quelli individuati nel programma di governo 2010-2015, di cui al paragrafo 1.2, e, inoltre, terrà presenti quelli più tipicamente ambientali scaturenti dal processo di VAS. Essa

Vista la stretta interrelazione che la L.R. 13/2009 sostiene tra la programmazione territoriale e la programmazione economica e sociale che si realizzano assicurando la reciproca coerenza dei rispettivi strumenti fondamentali di riferimento, questa struttura è ritenuta indispensabile per le finalità suddette e per la valutazione di eventuali aggiornamenti del PUST.

3.4. OTTIMIZZAZIONE DEL PROCESSO STRATEGICO DEL PUST

Contestualmente all'avviato procedimento approvativo PUST, si ritiene opportuno avviare incontri formativi sul governo del territorio innovato dalla L.R. 13/2009, al fine di creare una base "orizzontale" e comune di approccio al medesimo, sì da realizzare un fattivo dialogo interdisciplinare nell'ottica della "governance unica multilivello", che nasca dall'assunzione dell'immagine "Umbria laboratorio di sostenibilità"; e "Umbria territorio-snodo del Centro Italia" per conferire alle scelte strategiche del governo del territorio una maggiore significatività.

Gli argomenti più significativi da trattare (in workshop o seminario se non un vero e proprio corso) possono essere:

1. lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE);
2. la misura dello sviluppo territoriale sostenibile: dagli studi del CNEL all'esperienza dell'Osservatorio dello Sviluppo Territoriale (OST) del Canton Ticino;
3. l'esperienza maturata in seno al "Tavolo Interregionale per lo Sviluppo Territoriale Sostenibile dell'area Padano-Alpina", con il preferenziale coinvolgimento della Regione Emilia-Romagna.

INDICE DEL DOCUMENTO PRELIMINARE DI PUST

Capitolo 1. PREMESSA

Capitolo 2. QUADRO CONOSCITIVO E VALUTATIVO DELLO STATO E DELLE DINAMICHE DEL TERRITORIO REGIONALE

- 2.1. Analisi conoscitive del territorio
 - 2.1.1. Aspetti sociali e demografici
 - 2.1.2. Sistema delle infrastrutture materiali e immateriali
 - 2.1.3. Sistema urbano e delle reti di città
 - 2.1.4. Sistema ambientale, paesaggistico e storico-culturale
 - 2.1.5. Spazio rurale
 - 2.1.6. Sistema economico-produttivo
- 2.2. Valutazione dell'andamento dello sviluppo socio-economico e territoriale
- 2.3. Rappresentazione sintetica delle analisi e delle valutazioni (griglia geografica e indicatori)

Capitolo 3. VISIONE STRATEGICA DEL TERRITORIO REGIONALE

- 3.1. Aspetti significativi del contesto programmatico-normativo
 - 3.1.1. Il livello sovra-regionale: politiche e indirizzi internazionali e nazionali; le relazioni interregionali
 - 3.1.2. Il livello regionale: politiche e strumenti
 - 3.1.3. Il livello sub-regionale: gli strumenti di governo del territorio di area vasta e locali
- 3.2. Il raccordo e la coerenza tra il PUST ed il DAP
- 3.3. Obiettivi ed orientamenti per la territorializzazione dello sviluppo
- 3.4. Linee strategiche e progetti territoriali
 - 3.4.1. Sistema delle infrastrutture
 - 3.4.2. Sistema urbano e delle reti di città
 - 3.4.3. Sistema ambientale, paesaggistico e storico-culturale
 - 3.4.4. Spazio rurale e attività agricole connesse
 - 3.4.5. Sistema economico-produttivo
- 3.5. Progetti strategici territoriali (provenienti dal DST)
 - 3.5.1. La direttrice longitudinale nord-sud
 - 3.5.2. Il sistema delle direttrici trasversali est-ovest
 - 3.5.3. Il progetto Tevere
 - 3.5.4. Il progetto Appennino
 - 3.5.5. Il progetto Reti di città e centri storici
 - 3.5.6. Il progetto Capacità produttiva e sostenibilità;
 - 3.5.7. La rete di cablaggio a banda larga.

Capitolo 4. LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

- 4.1. La relazione tra PUST, PTCP e PRG
- 4.2. Criteri per la pianificazione provinciale
- 4.3. Copianificazione e sussidiarietà

Capitolo 5. ATTUAZIONE DEL PUST

- 5.1. Strumenti ed indirizzi per la promozione e redazione dei progetti strategici territoriali
- 5.2. Strumenti e modalità di verifica e controllo dei progetti strategici territoriali

ELABORATI GRAFICI E TABELLE

- La cartografia generale e tematica
- Il SIAT

L'indice è stato approvato dal GdL-PUST nella riunione plenaria del 13 gennaio 2009 e successivamente aggiornato e condiviso.

CONSIDERAZIONI SULLO STATO E SULLE DINAMICHE DEL TERRITORIO

Al novembre 2009 in Umbria:

- i residenti erano 900'430, corrispondente a circa il 7,6%, 1,5% e 0,2% dei residenti, rispettivamente dell'Italia Centrale, dell'Italia e dell'Unione Europea (UE-27); oltre il 70%, residenti nella provincia di Perugia che rappresenta il 75% del territorio regionale
- la densità demografica era pari a 106,4 abitanti per kmq, circa la metà del valore medio nazionale di 200,2 ab/kmq, ma confrontabile con quella dell'Unione Europea di 114 ab/kmq; il valore più elevato si registra nella provincia di Terni;

I dati relativi alla **popolazione residente** nel 2008 mostrano, rispetto al 2002, un incremento generalizzato della stessa, mentre solo nove comuni, di cui cinque in Valnerina, fanno registrare una riduzione dei residenti: Poggiodomo, Sellano, Monteleone di Spoleto, Vallo di Nera, Preci, Monteleone d'Orvieto, Lisciano Niccone, Pietralunga e Montefranco. Da notare come i comuni intorno a Perugia sono quelli che crescono di più: Corciano con la variazione massima del 24,88% e, con variazioni superiori al 10%, Marsciano, Bettona, Deruta, Bastia e Torgiano a sud e Passignano sul Trasimeno e Magione a nord. È cresciuta di quasi il 21% la popolazione di Collazzone e di oltre il 10% quella di Fossato di Vico, Giano dell'Umbria e Montecastrilli, unico comune della provincia di Terni tra quelli a più alto valore.

Se si considera il periodo 2003/2008, la variazione media annua dei residenti nella provincia di Perugia risulta circa doppia rispetto a quella registrata nella provincia di Terni: +1,22% contro +0,63%; in particolare, rispetto al 2007, i residenti in Umbria sono aumentati nel 2008 dell'1,1%, con un ritmo di crescita più consistente nella provincia di Perugia, +1,20%, rispetto a quella di Terni, +0,82%. Questi andamenti dipendono oltre che da un più alto tasso di trasferimenti nella provincia di Perugia, anche dal più alto tasso di natalità qui registrato nel 2008 (9,7 per mille contro l'8,3 per mille della provincia di Terni) e dal minor tasso di mortalità (11 per mille contro il 12,8 per mille della provincia di Terni).

L'Umbria presenta un'alta percentuale di popolazione di età superiore ai 65 anni: nel 2007 l'indice di vecchiaia in Umbria era pari a 183,6%, superiore al dato nazionale (142,8%), e nel complesso, in 28 dei 92 comuni dell'Umbria gli ultra sessantacinquenni rappresentano almeno un quarto della popolazione residente. Rispetto ai territori provinciali l'indice di vecchiaia si presenta:

- più alto a Terni (210,6%), dove la più alta incidenza di anziani è nel comune di Poggiodomo (48,3%), mentre la più bassa è nei comuni di San Gemini, Montecastrilli e Avigliano Umbro;
- più basso a Perugia (175,0%), dove si annota che l'incidenza della popolazione con più di 65 anni sia più bassa sostanzialmente nei comuni attorno a Perugia – particolarmente nei comuni di Corciano (16,4%), Bastia Umbra (17,7%) e Torgiano (18,5%) – come anche nel nord della provincia con i comuni di Città di Castello, Citerna e San Giustino e nel sud-est con Norcia e Cascia, questi ultimi in totale controtendenza rispetto agli altri comuni della Valnerina.

La situazione relativa alla concentrazione di giovani (popolazione fino a 14 anni) non è esattamente speculare rispetto a quella degli anziani. A parte il caso del comune di Cerreto di Spoleto che presenta un'alta concentrazione di anziani (27,2%) e, contestualmente, un'alta concentrazione di giovani (14,4%), questo indicatore mostra i valori più alti in Valnerina (Cascia, Norcia e appunto Cerreto di Spoleto) e nei comuni attorno a Perugia. In particolare è da notare che il comune di Perugia presenta un'incidenza dei residenti con meno di 14 anni pari al 13,1%, inferiore a quella di tutti i comuni limitrofi, ad eccezione di Assisi.

Un altro fenomeno demografico di rilievo è rappresentato dall'incidenza della **popolazione straniera**, che alla fine del 2008 rappresentava il 9,6% del totale dei residenti (contro una media

nazionale del 6,5%) e per il secondo anno consecutivo il loro numero è cresciuto di più nella provincia di Terni: +15,4% rispetto al 2007 contro il +13,2% della provincia di Perugia, dove risiede circa il 78% degli stranieri presenti in Umbria. In particolare, alla fine del 2007, i comuni con la maggior concentrazione di residenti stranieri sono Lisciano Niccone (18,3%), Giano dell'Umbria e Montegabbione (16%); mentre quelli che registrano la minore incidenza di popolazione straniera sono Poggiodomo e Alviano (entrambi a 2,7%) e San Gemini (3,4%). Inoltre è interessante che l'incidenza dei residenti stranieri nel comune di Perugia, pari al 10,2%, sia superiore a quella di molti dei comuni limitrofi – Corciano, Deruta, Torgiano, Bastia Umbra – nei quali non solo la popolazione è cresciuta più di quanto avvenuto nel comune di Perugia, ma la concentrazione di residenti con meno di 14 anni è più alta che a Perugia; tale situazione suggerisce che i giovani nuclei familiari italiani si insedino preferenzialmente in queste aree dell'hinterland perugino.

L'incidenza della popolazione straniera ha i suoi effetti anche in termini di concentrazione di alunni stranieri nelle classi delle scuole umbre. Infatti, secondo i dati del 2006, questo indicatore assume i valori più alti nell'area centrale della regione e raggiunge il livello massimo nei comuni di Lisciano Niccone (33,3%), Monte S. Maria Tiberina (31,2%) e Montegabbione (30,8%), mentre è pari a zero nei comuni di Polino e Poggiodomo e minimo nei comuni di Alviano (0,6%) e Monteleone di Spoleto (1,3%). I dati relativi all'anno scolastico 2008/2009, i più recenti disponibili, si riferiscono esclusivamente al livello provinciale: il 12,2% degli alunni delle scuole umbre è di nazionalità straniera e di questi l'80,5% frequenta scuole della provincia di Perugia.

Per quanto riguarda il contesto sociale, l'incidenza di **povertà** relativa in Umbria era passato dal 7,3% del 2007 al 6,2% del 2008; ma la crisi economico-finanziaria in atto sta invertendo l'andamento positivo.

La questione attinente al “**sistema economico-produttivo**”, rispetto ai riscontri analitici formulati in seno al GdL-PUST, merita inevitabilmente un aggiornamento. Va comunque evidenziato come, nel corso degli ultimi anni, si è assistito ad un lento e costante processo di spostamento dell'occupazione dal settore industria a quello servizi: rispetto al 2001, nel 2005 il peso del primo si è ridotto in 15 dei 20 SLL che interessano il territorio regionale con flessioni che hanno superato il 2% nei SLL di Castiglion del Lago, Città di Castello, Gubbio e Gualdo Tadino. Gli unici incrementi del peso degli occupati nell'industria si sono registrati nei SLL di Magliano Sabina, Umbertide, Todi e Spoleto dove si è raggiunto il valore massimo: +1,2%.

Per quanto riguarda gli insediamenti produttivi, il territorio regionale è caratterizzato da sprawl insediativo, con aree in genere di dimensioni piuttosto contenute, mediamente circa 12 ha, e ridotto livello di specializzazione.

In particolare, il territorio della provincia di Perugia presenta realtà identificabili come “sottosistemi”, caratterizzati da una spiccata frammentazione del tessuto produttivo e dalla prevalente destinazione artigianale e, nella parte settentrionale e meridionale, le fasce produttive appaiono generalmente più rarefatte per densità e compattezza. A queste micro-realtà si affiancano agglomerati produttivi distribuiti in continuum lungo le principali direttrici di comunicazione, con concentrazioni maggiori a Perugia e nei territori dei comunali direttamente collegati dai principali assi stradali e ferroviari:

- il corridoio trasversale caratterizzato dalle viabilità “Perugia-Bettolle - SS75 - SS3.Flaminia” e “FC”, con Corciano e Magione ad ovest e, ad est e sud-est, Bastia, Assisi, Spello, Foligno, Trevi;
- il corridoio longitudinale caratterizzato dalle viabilità “E45” e “FCU”, con la maggior concentrazione negli ambiti territoriali “Città di Castello - San Giustino” e “Fossato di Vico - Gualdo Tadino - Nocera Umbra”, a nord, ma anche “Perugia - Torgiano - Deruta”.

Per quanto riguarda il territorio della provincia di Terni, domina il modello incentrato sulla Conca Ternana con diramazioni lungo i principali assi viari di collegamento. In particolare, se nei pressi del capoluogo sono ubicate le aree produttive di maggior rilievo, organizzate in 6 grandi nuclei produttivi ed aree minori frammiste al tessuto urbano, nel comune di Narni sono presenti 6 agglomerati maggiori, tra cui l'area delle Ex Officine Bosco oggetto di interventi di

riqualificazione, più altri 2 nelle frazioni, e altre aree complessivamente di consistente estensione si trovano a San Gemini, Acquasparta e Stroncone. Altre aggregazioni di zone produttive di tipo intercomunale si estendono in prossimità degli svincoli autostradali e delle principali stazioni ferroviarie: comuni di Fabro, Ficulle e Monteleone di Orvieto, comuni di Attigliano e Giove, comune di Otricoli; tutte queste aree hanno uno sviluppo lineare lungo la autostrada A1, così come avviene anche nei comuni di Arrone, Montefranco e Ferentillo che presentano zone produttive lungo la S.S. Valnerina, e in quelli di Allerona, Castel Viscardo e Orvieto. Complessivamente, nella provincia di Terni, solamente in pochi comuni sono presenti zone industriali e artigianali fortemente connotate, mentre nei pressi di alcuni centri minori, lontane dagli assi viari principali, si trovano aree di piccole dimensioni destinate a commercio e artigianato in cui sono insediate attività di interesse essenzialmente locale.

Il **fenomeno dello sprawl** non riguarda solo il sistema produttivo, ma pervade l'intero sistema insediativo umbro, dove alla matrice insediativa tardo-medioevale policentrica, giunta quasi intatta fino agli anni '50, si sovrappone una vasta urbanizzazione (35.000 Ha al 2001), prevalentemente a bassa densità ma fortemente connessa alle tre maggiori città (Perugia, Terni e Foligno) e soprattutto agli assi della viabilità principale extraurbana. Il fenomeno dello sprawl ha ridisegnato in modo quasi incontrollato la localizzazione delle funzioni "urbane" e determina un "consumo di suolo" che colloca l'Umbria ai vertici nazionali, così come il prevalere dell'uso di auto private per l'accesso ai servizi ed ai luoghi di lavoro; inoltre, tra i suoi effetti, non possono che preoccupare quelli favorevoli ai fenomeni di disgregazione del tessuto sociale delle comunità locali insediate con nuclei residenziali sempre più simili a "quartieri dormitorio" e con spazi urbani storici progressivamente depauperati di funzioni. In sostanza vi è l'esigenza di affrontare il problema insediativo rileggendone il sistema territoriale come "policentrismo reticolare multilivello", nel significato attribuito dal DST, dove ad esempio la rete infrastrutturale materiale e immateriale non è solo connettivo intra-regionale ed extra-regionale, ma anche opportunità di organizzare i centri urbani in modo tassonomico nella loro specifica funzione territoriale.

La rifunzionalizzazione/rivitalizzazione degli **spazi urbani storici**, come anche la riqualificazione delle periferie è da tempo al centro delle politiche della Regione, che vanta ormai una consolidata tradizione principalmente attraverso i Programmi Urbani Complessi (PUC), che hanno tra l'altro svolto una importante e basilare funzione propedeutica educativo-pedagogica volta a concepire una nuova cultura dell'intervento in forma sinergica, nel pubblico come nel privato, nei soggetti politici e tecnici, intervenuti nel processo; si è accentuata una coscienza diffusa per cui le problematiche della città, dell'ambito urbano, o del centro storico, vanno affrontate nella loro complessità approcciando l'agglomerato urbano come luogo-sistema di relazioni socio-economiche, da svilupparsi in un ambiente sano e vivibile, nonché ecologicamente sostenibile. L'esperienza dei PUC si è recentemente arricchita di altre connotazioni, soprattutto grazie alla L.R.12/2008 sui centri storici, aprendo una nuova fase con i "PUC-2", finalizzati ad accrescere la competitività e l'attrattività delle città e dei centri storici e, in un quadro complessivo di sviluppo sostenibile, ad elevare la qualità del contesto urbano in funzione delle relative problematiche e vocazioni, ad offrire livelli di sicurezza adeguati ai bisogni della popolazione, a favorire l'accessibilità nei centri urbani anche con il ricorso ai trasporti intelligenti e alla mobilità alternativa.

Ma il tema della riqualificazione è stato affrontato anche per risolvere le questioni territoriali degli insediamenti produttivi, più precisamente dei **siti e attività industriali dismessi**, la cui entità è destinata a crescere a seguito dell'attuale crisi, e andrà affrontata ora riqualificando le aree, ora riconvertendo le attività; è ipotizzabile che la problematica coinvolga tanto imprese medio-grandi, come la Merloni Spa, Emicom Spa, le industrie chimiche nel ternano, quanto interi settori di attività, da quello della moda (provincia di Perugia) a quello della ceramica prevalentemente (comuni di Deruta, Gubbio e Gualdo Tadino). A tale proposito, negli ultimi anni sono inoltre stati promossi interventi di riqualificazione dei siti dismessi anche degradati; da annoverare è la riqualificazione dell'area relativa all'Ex Edificio Lebole, come anche i progetti che hanno interessato l'area della Ex Centrale di Pietrafitta e quella dell'Ex Fornaca Scarca di Massa Martana, quest'ultima individuata come Polo di eccellenza per la produzione di energia

da fonti rinnovabili e in ciò interessante esempio di green economy, che può fornire spunti per trovare rimedio alla bassa performance dell'Umbria in termini di competitività nell'ambiente macroeconomico regionale, connotata da una deflessione negativa del grado di apertura all'esterno e degli investimenti.

Alla suddetta bassa competitività, in termini di apertura verso l'esterno e attrattività di investimenti, si affianca una permanente criticità, sul fronte dell'occupazione giovanile, intellettuale e femminile e una scarsa capacità di generare processi di trasferimenti tecnologici e di presentare brevetti, nonostante la discreta propensione all'innovazione. A questo proposito, va positivamente annotato che in materia di innovazione e competitività dall'indice sintetico RUICS (2008) emerge un ulteriore consolidamento della buona posizione dell'Umbria rispetto all'Italia nell'Area Risorse umane, che misura la capacità di formare risorse umane con più alta qualificazione e pertanto in grado di sviluppare e applicare l'innovazione, nonché di occupare tali risorse in settori ad alta/medio alta tecnologia. Nelle aree Creazione di conoscenza (capacità di svolgere attività di ricerca&sviluppo), Trasmissione ed applicazione della conoscenza (capacità del sistema imprenditoriale di sviluppare ed applicare innovazioni di prodotto e di processo che ne migliorino la competitività), Innovazioni finanziarie, di prodotto, di struttura di mercato (creazione di nuovi prodotti, nuovi mercati, utilizzo delle tecnologie della Information & Communication Technology) si alternano invece elementi positivi (elevata spesa pubblica in R&S, addetti alla R&S, percentuale di PMI innovative, miglioramento nell'utilizzo di internet da parte delle famiglie, miglioramento nel tasso di natalità netta delle imprese) ad altri negativi (bassa spesa privata in R&S, brevetti e spesa delle imprese per l'innovazione, peggioramento negli investimenti in high tech).

La bassa apertura all'esterno del sistema Umbria si specchia nella bassa **accessibilità** del suo territorio, condizionata dalla storica carenza di infrastrutture per la mobilità, dovuta alla sua posizione marginale sia rispetto agli assi infrastrutturali fondamentali della rete nazionale ferroviaria, sia rispetto ai grandi corridoi di interesse europeo, da cui è solo lambita nella parte sud ovest dal passaggio del corridoio 1 "Berlino-Palermo". Inoltre, la bassa densità demografica della regione ha reso l'Umbria poco appetibile al mercato per l'installazione e sviluppo di una rete a Larga Banda di grande velocità e capacità di trasmissione; la mancata disponibilità di servizi di comunicazione in banda larga costituisce un fattore di divario digitale. Per sanare questi deficit infrastrutturali, materiali e immateriali, la Regione ha già posto in campo dei concreti provvedimenti, di cui quello che appare più proiettato verso il consolidamento e rafforzamento della competitività e innovazione è senz'altro il sistema immateriale connesso alla realizzanda rete di cablaggio.

