

LINEE GUIDA PER LA REDAZIONE DEL PST PROGRAMMA STRATEGICO TERRITORIALE



Regione Umbria

Direzione regionale Governo del Territorio, Ambiente e Protezione civile
Servizio Urbanistica, Politiche della casa, Tutela del paesaggio





LINEE GUIDA REDAZIONALI PROGRAMMA STRATEGICO TERRITORIALE

Regione Umbria

Direzione regionale Governo del Territorio, Ambiente e Protezione civile
Servizio Urbanistica, Politiche della casa, Tutela del paesaggio

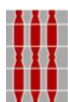
Programma
Strategico
Territoriale



PST

In Copertina *"Aurora Volando"* 1933, *Gerardo Dottori*, courtesy Archivi Gerardo Dottori, Perugia.

Progetto grafico Arch. Paola Buoncristiani
Copyright Regione Umbria



Indice

1. PREMESSA	3
2. IL PROCEDIMENTO DI REDAZIONE DEL PST	3
2.1. Indirizzi normativi	3
2.2. Finalità, contenuti ed elaborati	4
2.3. Le principali tappe del percorso	5
3. L'EVOLUZIONE DELLA PIANIFICAZIONE E DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE NELLA REGIONE UMBRIA	9
3.1. La programmazione territoriale strategica	9
3.2. Il Piano Urbanistico Territoriale (PUT) del 1983	9
3.3. Il Piano Urbanistico Territoriale (PUT) del 2000	10
3.4. Il Disegno Strategico Territoriale (DST) del 2008	11
4. VERSO IL PST AI SENSI DELLA l.r. 1/2015. ORIENTAMENTI METODOLOGICI PRELIMINARI	13
5. QUADRO DI RIFERIMENTO PROGRAMMATICO	16
5.1. Programmi, strategie, atti europei e nazionali di governance territoriale, paesaggistica e ambientale	16
5.2. Programmazione regionale di riferimento	21
5.3. Il raccordo sinergico con la Programmazione Comunitaria 2021-2027	26
6. QUADRO CONOSCITIVO E VALUTATIVO DELLO STATO E DELLE DINAMICHE DEL TERRITORIO REGIONALE	28
6.1. Analisi preliminari del sistema socio-economico, P.I.L. e benessere della comunità umbra	28
6.2. Il posizionamento regionale tra criticità e potenzialità	31
6.3. La pianificazione di settore, la programmazione e le strategie regionali	33
6.4. Analisi territoriali per Temi settoriali di riferimento e Sistemi strutturanti	34
6.5. Il Paesaggio	39
7. LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA NEL CONTESTO TERRITORIALE DEL CENTRO ITALIA	43
8. LA VISIONE STRATEGICA ED INTEGRATA DEL TERRITORIO REGIONALE, AZIONI E STRUMENTI	44



1. PREMESSA

L'evoluzione della normativa regionale in materia di governo del territorio ha risposto alla necessità di disporre di uno strumento di programmazione strategica di medio periodo per la territorializzazione dello sviluppo sostenibile, snello, aggiornato, svincolato da rigidi approcci regolativi e da articolate procedure, coerente e sinergico rispetto agli obiettivi di sviluppo socio-economico.

Il presente documento di impostazione metodologica ed organizzativa denominato *“Linee guida per la redazione del PST”* è previsto dalla deliberazione della Giunta regionale 25 novembre 2020, n. 1138 di avvio del procedimento di redazione del Programma strategico Territoriale (PST), strumento di governance territoriale ai sensi degli articoli 8 e 9 della legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 (*Testo unico governo del territorio e materie correlate*).

Tale elaborato si pone in sinergia con il *Rapporto preliminare di VAS* necessario all'avvio della fase di consultazione preliminare o di scoping della procedura di Valutazione Ambientale Strategica.

Obiettivo principale delle Linee guida è fornire orientamenti metodologici preliminari per la redazione del PST, programma da elaborare in raccordo con gli strumenti di programmazione e pianificazione ai diversi livelli istituzionali che incontrano la dimensione territoriale, in un'ottica di integrazione tra politiche settoriali e di supporto al governo della complessità.

2. IL PROCEDIMENTO DI REDAZIONE DEL PST

2.1. Indirizzi normativi

La legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 delineando il **Sistema di governo del territorio** lo articola negli Strumenti regionali di programmazione e pianificazione territoriale paesaggistica e urbanistica, che insieme al Sistema Informativo regionale Ambientale e Territoriale (SIAT), ne costituiscono il quadro sistematico.

I suddetti Strumenti regionali di programmazione e pianificazione territoriale paesaggistica e urbanistica sono:

- il Programma Strategico Territoriale (PST);
- il Piano Paesaggistico Regionale (PPR);
- i Piani di Settore previsti da norme nazionali e regionali.

L'articolo 4 della stessa legge regionale 1/2015 assegna al Programma Strategico Territoriale (PST) la funzione di *“Strumento di livello e scala regionale di dimensione strategica e programmatica”*, individuandolo quale strumento generale della programmazione territoriale regionale di cui all'articolo 18 della legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 (*Nuovo Statuto della Regione Umbria*).

La Regione Umbria, a differenza delle altre Regioni, dall'abrogazione della legge regionale 24 marzo 2000, n. 27, ai sensi dell'articolo 271, comma 1, lettera i) della l.r. 1/2015, non risulta più dotata di uno Strumento di governo del territorio generale, a scala regionale, per l'attuazione della governance territoriale con indicazione delle priorità e la creazione di sinergie che favoriscano la convergenza di tematiche e risorse eterogenee pubblico-private, mediante approcci top-down e bottom-up.



La **Giunta regionale** con **deliberazione 25 novembre 2020, n. 1138** ha avviato il processo di redazione del Programma Strategico Territoriale (PST), ai sensi degli articoli 8 e 9 della legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1, da parte di un Gruppo di lavoro multidisciplinare interno all'amministrazione regionale, trasversale a tutte le Direzioni, con nomina di un referente esperto per ogni ambito tematico interessato e l'eventuale supporto di Agenzie e altri organismi regionali per quanto di rispettiva competenza.

Con il medesimo atto è stato altresì costituito un ***"Osservatorio permanente sulla pianificazione e programmazione regionale"*** al fine di agevolare il processo di integrazione di temi e competenze settoriali della Giunta Regionale previsto dall'articolo 8 comma 1 lettera b) della l.r. 1/2015, al quale dovranno confluire con continuità tutti i dati vettoriali georiferiti inerenti agli strumenti regionali di settore e le strategie vigenti, con la relativa meta-documentazione e le modalità di utilizzo.

Con **deliberazione della Giunta regionale 14 luglio 2021, n. 658** è stato costituito il **Gruppo redazionale multidisciplinare interno all'amministrazione regionale** in applicazione della deliberazione di Giunta regionale 25 novembre 2020, n. 1138.

Tali scelte organizzative finalizzate alla redazione del PST tengono in considerazione la stretta connessione del programma con le politiche regionali, la necessità di cooperazione e superamento della settorialità dominante nell'organizzazione amministrativa per favorire la disponibilità di dati aggiornati facenti capo ai diversi ambiti disciplinari.

2.2. Finalità, contenuti ed elaborati

Il PST ai sensi dell'articolo 8 comma 1 della l.r. 1/2015, in coordinamento con gli strumenti regionali di programmazione economico-finanziaria, nonché con i riferimenti programmatici europei e nazionali:

- a. fornisce **elementi per la territorializzazione delle politiche regionali di sviluppo** nonché dei **contenuti propri degli strumenti di programmazione economico-finanziaria**;
- b. è strumento di riferimento per l'**integrazione di temi e competenze settoriali della Giunta regionale e degli enti locali**, nonché **strumento per la costruzione e la condivisione delle scelte di sviluppo sostenibile del territorio**;
- c. esercita l'integrazione e il raccordo tra la **dimensione politico-programmatica dello sviluppo** e il **governo del territorio**, nonché esplicita le **opportunità**, in chiave di sussidiarietà, **per lo sviluppo locale** dei vari territori;
- d. promuove la **concertazione con le regioni contermini** al fine di realizzare le necessarie integrazioni programmatiche per lo sviluppo delle relazioni territoriali, nazionali e interregionali;
- e. individua i **temi settoriali di riferimento** per la costruzione della **visione strategica ed integrata del territorio regionale** sulla base **delle potenzialità paesaggistico-ambientali e territoriali** perseguendo il rapporto coerente tra la localizzazione delle **funzioni** e dei **servizi**, **il sistema della mobilità** e delle **infrastrutture tecnologiche ed energetiche**.



Il PST secondo i commi 2 e 3 del medesimo articolo evidenzia alcuni **temi settoriali di riferimento**:

- a. la rete delle infrastrutture lineari, ferroviarie, stradali ed escursionistiche, d'interesse regionale nonché quelle energetiche e per le telecomunicazioni;
- b. la rete delle infrastrutture puntuali e dei principali nodi di interconnessione e scambio, passeggeri e merci, ivi compresi gli attracchi lacuali;
- c. l'area di sedime dell'aeroporto regionale dell'Umbria;
- d. il rischio territoriale ed ambientale;
- e. le specificità territoriali dell'Umbria da valorizzare.

Gli **elaborati costitutivi del PST** previsti dal comma 4 dell'articolo 8 della l.r. 1/2015 e quelli inerenti alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica del PST ai sensi del d.lgs. 152/2006 e della l.r. 12/2010 sono:

- a) **Quadro conoscitivo e valutativo dello stato e delle dinamiche** del territorio regionale;
- b) **Relazione illustrativa che descrive la visione strategica del territorio regionale**, indicando gli eventuali **approfondimenti analitici e tematici** o settoriali e le **modalità attuative**, anche attraverso **Elaborati grafici**;
- c) **Rapporto preliminare, Relazione della fase di scoping, Rapporto Ambientale e Sintesi non tecnica** per la procedura di VAS.

2.3. Le principali tappe del percorso

▪ Fase 1

- Elaborazione della proposta di **“Linee Guida per la redazione del Programma Strategico Territoriale”**;
- Approvazione con **Atto di Giunta regionale** delle “Linee Guida per la redazione del Programma Strategico Territoriale”;
- Elaborazione della proposta di **“Rapporto preliminare di VAS”**;
- Assunzione da parte della **Giunta regionale** di una **Delibera** con la quale si approva il “Rapporto preliminare di VAS”, si dà atto che la proposta di Programma va sottoposta a VAS e si stabiliscono i ruoli di Proponente e Autorità procedente per la VAS e quello di Autorità Competente per la VAS.

▪ Fase 2

- Avvio della **fase di consultazione preliminare** per elaborazione del Programma Strategico Territoriale (fase di scoping della procedura di VAS con durata fino a 45 giorni o comunque con durata concordata dalle due Autorità Procedente e Competente per la VAS). La fase di consultazione preliminare è pubblica e aperta ai **contributi ed indicazioni** del pubblico in generale e di tutti i Soggetti portatori di competenze ambientali da inviare entro 30 giorni;
- Chiusura della fase di scoping con la raccolta di tutti i contributi ricevuti. Predisposizione di apposita **Relazione da parte dell'Autorità procedente** che descrive l'articolazione e gli esiti della consultazione preliminare. La Relazione può essere ricompresa in un paragrafo apposito del Rapporto ambientale quando questo viene successivamente elaborato. In



particolare attraverso la Relazione della fase di scoping sono analizzati i contenuti dei contributi ricevuti in relazione alla loro rilevanza positiva sotto il profilo della sostenibilità ambientale che il Programma dovrà assicurare e nel Rapporto ambientale viene dato riscontro di come si è tenuto conto dei contributi ricevuti;

- Elaborazione della **proposta di PST**, del **Rapporto Ambientale e della Sintesi non tecnica**.
- Il **Programma Strategico Territoriale** come evidenziato, ai sensi dell'articolo 8 comma 4 della l.r. 1/2015, del d.lgs. 152/2006 e della l.r. 12/2010, , è costituito dagli elaborati di seguito indicati:
 - **Quadro conoscitivo e valutativo** dello stato e delle dinamiche del territorio regionale;
 - **Relazione illustrativa** descrittiva della *visione strategica del territorio regionale* con approfondimenti analitici, tematici e modalità attuative, anche attraverso **elaborati grafici**;
 - **Rapporto preliminare, Relazione della fase di scoping, Rapporto Ambientale e Sintesi non tecnica** ai fini della procedura di Valutazione Ambientale Strategica;
 - Il **Rapporto Ambientale** è elaborato secondo i criteri di cui all'Allegato VI del D.Lgs. 152/2006 e si sviluppa contestualmente alla elaborazione del Programma;

■ Fase 4

- **Preadozione da parte della Giunta regionale della proposta di Programma Strategico Territoriale** comprensiva del Rapporto Ambientale e della Sintesi non tecnica e pubblicazione nel BUR e nel sito istituzionale della Regione, nella sezione "Amministrazione trasparente", al fine di acquisire proposte e valutazioni nei termini stabiliti. Dalla data di pubblicazione nel BUR dell'atto di preadozione del Programma e dell'apposito avviso ai fini delle osservazioni per la VAS decorrono 45 giorni per inviare da parte di chiunque **osservazioni** sulla proposta di Programma;
- Confronto con le **categorie economico sociali** di cui all'art. 5 della legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13 *"Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria"* sul PST preadottato sempre nello stesso periodo per le osservazioni del pubblico;
- Al termine dei 45 giorni l'Autorità procedente raccoglie in forma ordinata cronologicamente tutte le **osservazioni ricevute e gli ulteriori contributi** acquisiti nel confronto con le categorie economico e sociali sulla proposta di nuovo Programma e provvede a **trasmetterli all'Autorità competente per la VAS**;

■ Fase 5

- **L'Autorità competente per la VAS**, preso atto della chiusura della fase di consultazione pubblica e degli esiti della stessa, apre la **Conferenza di VAS** invitando tutti i Soggetti portatori di competenze ambientali (Servizi regionali, Province, Comuni, ASL, AFOR, Parchi regionali e nazionali, ARPA, Soprintendenza, Autorità di Bacino, ASL, AURI, ecc.). La Conferenza di VAS espleta i suoi lavori per la valutazione ambientale del Programma analizzando il Rapporto ambientale ed il contenuto di tutte le osservazioni ricevute nei



tempi stabiliti (salvo sospensione del termine richiesta dall'Autorità procedente per produrre documentazione integrativa);

- il **Parere motivato di VAS** è reso dall'Autorità competente per la VAS sulla base di tutti i pareri e dei riscontri sulle osservazioni pervenuti, degli esiti dei lavori della Conferenza di VAS, entro 45 gg dalla data di chiusura della fase di consultazione pubblica;

▪ **Fase 6**

- L'**Autorità procedente** provvede ad adeguare la proposta di Programma sulla base delle osservazioni ed indicazioni contenute nel parere motivato di concerto con l'Autorità competente per la VAS;
- Il Programma così adeguato e completato con la **Dichiarazione di Sintesi finale** e con le **Misure per il Monitoraggio** viene **adottato** dalla **Giunta Regionale** con proprio atto e trasmesso **all'Assemblea legislativa**;
- **L'Assemblea legislativa approva** il Programma che viene pubblicato nel BUR ai fini della sua efficacia e nel sito istituzionale della Regione, nella sezione "Amministrazione trasparente";

▪ **Fase 7**

- Nei trenta giorni successivi all'**approvazione** del Programma, l'Autorità procedente, l'Autorità competente per la VAS e l'ARPA sottoscrivono il **Protocollo di monitoraggio ambientale del Programma Strategico Territoriale**.



SCHEMA FASI PROCEDIMENTALI PROGRAMMA STRATEGICO TERRITORIALE

FASE 1

- Avvio del procedimento di redazione del PST
- Proposta di "Linee Guida per la redazione del Programma Strategico Territoriale" e DGR di approvazione delle Linee Guida
- Proposta di "Rapporto preliminare di VAS"
- DGR di approvazione del Rapporto preliminare ed avvio del procedimento di VAS

FASE 2

- Fase di Consultazione Preliminare della Procedura di VAS aperta al pubblico ed ai soggetti competenti in materia ambientale
- Relazione dell'Autorità procedente inerente ai contributi ricevuti

FASE 3

Proposta di PST:

- Quadro conoscitivo e valutativo dello stato e delle dinamiche del territorio regionale
- Relazione illustrativa della Visione Strategica del Territorio regionale con approfondimenti tematici e modalità attuative
- Rapporto Ambientale di VAS e Sintesi non tecnica

FASE 4

- Preadozione Giunta Regionale della Proposta di PST
- Pubblicazione sito istituzionale e Bollettino ufficiale della Regione
- Consultazione pubblica: Osservazioni VAS entro 45 gg. pubblicazione
- Confronto Categorie economico sociali (art. 5 LR 13/2000) entro 45 gg. pubblicazione
- Trasmissione Aut. Comp. VAS Osservazioni e Contributi acquisiti

FASE 5

- Aut. Comp. VAS apre Conferenza di VAS (PST, RA, Osservazioni e contributi)
- Parere Motivato di VAS entro 45 gg dalla chiusura della consult. pubbl.

FASE 6

- PST adeguato al Parere Motivato di VAS con Dichiarazione di sintesi finale e Misure per il Monitoraggio Ambientale
- DGR di adozione e trasmissione all'Assemblea Legislativa
- Atto di approvazione dell'Assemblea Legislativa
- Pubblicazione BUR e sito istituzionale regionale

FASE 7

- 30 gg. successivi approvazione sottoscrizione Protocollo di Monitoraggio ambientale del PST tra Aut. Comp., Aut. Proc. e ARPA



3. L'EVOLUZIONE DELLA PIANIFICAZIONE E DELLA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE NELLA REGIONE UMBRIA

3.1. La programmazione territoriale strategica

In Umbria il primo strumento di pianificazione territoriale a scala regionale viene approvato nel 1983. Da allora una serie di strumenti ai diversi livelli istituzionali hanno condotto progressivamente alla maturazione della necessità di uno **strumento di programmazione territoriale strategica** che potesse superare le logiche piuttosto rigide dei piani precedenti.

Il concetto di **pianificazione strategica** secondo *Jean-Paul Lacaze*¹ mutua il proprio nucleo concettuale dalla *strategia militare*: prendere cognizione oggettiva e precisa del territorio e dello stato delle forze in campo; fissare obiettivi realistici, concentrare le proprie forze in modo da agire nella direzione di questi obiettivi; proseguire fino al raggiungimento di risultati significativi.

La **sequenza obiettivi generali e specifici-azioni-progetti**, inquadrata in una **visione territoriale di sfondo**, costituisce l'asse della programmazione strategica. In essa convivono tempi brevi, medi e lunghi, visione e operatività, lontana da forme dirigiste, meramente descrittive e predizioni improbabili.

I disegni e gli schemi che comunicano la visione del territorio regionale, nella metafora militare mostrano la disposizione delle forze in campo e i luoghi delle azioni.

La fertilità dell'approccio strategico è subordinata principalmente ad una **efficiente cooperazione di tutti i soggetti in campo su iniziativa consapevole e responsabile della Pubblica Amministrazione**, con l'obiettivo di convogliare le risorse per il concreto sviluppo del territorio regionale e il riequilibrio territoriale.

Il **PST** in Umbria, ai fini della sua reale efficacia, dovrà essere configurato come **"programma-processo"** sempre aperto a riflessioni attraverso rapporti sinergici, cooperazione interistituzionale e confronto con organismi, cittadini e soggetti interessati.

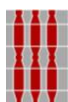
3.2. Il Piano Urbanistico Territoriale (PUT) del 1983

Il PUT approvato con l.r. 27 dicembre 1983, n. 52 nella logica regolativa e gerarchica della pianificazione ai diversi livelli istituzionali della Legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 e della l.r. n. 40/75, era al contempo piano urbanistico e di coordinamento territoriale.

Ai sensi degli articoli 16 e 17 dello Statuto regionale, tuttavia, il Piano di sviluppo economico e il Piano Urbanistico Territoriale si raccordavano dialetticamente, riconducendosi ad unità logica ed operativa nel quadro delle attività programmatiche regionali.

Dagli elaborati del Piano emerge l'evoluzione dell'Umbria di inizio secolo urbana policentrica e collinare, verso un *modello nodo-lineare* con annucleamenti a valle di vari spessori morfologici e spiccata specializzazione funzionale produttivo-commerciale di alcuni assi insediativi.

¹ Lacaze J.P., *La planification stratégique en France: grandeur, décadence, renouveau*, Seminario "Verso politiche urbane condivise: approcci strategici alla pianificazione e alla gestione urbana", Milano, 1995



Si percepisce la crisi di alcuni assetti istituzionali, come le forme aggregative dei Consorzi intercomunali istituiti dalla l.r. 3 giugno 1975, n. 40, in favore delle Associazioni dei Comuni previsti dalla l.r. 19 dicembre 1979, ancora per molti aspetti irrisolte².

L'immagine tradizionale, consolidata ed equilibrata dell' ***Umbria policentrica "città-regione"***, non sempre ad univoca interpretazione, efficace soprattutto ai fini di una tutela del territorio di tipo vincolistico, ha presentato dei limiti nell'ottica del riequilibrio territoriale, non dimostrandosi esaustiva a rappresentare la complessità delle tendenze in atto che hanno ridisegnato i suoi assetti urbani, agricoli e produttivi.

3.3. Il Piano Urbanistico Territoriale (PUT) del 2000

Con la nuova legislazione in materia urbanistica, **legge regionale 10 aprile 1995, n. 28 e legge regionale 21 ottobre 1997, n. 31**, cominciano ad intravedersi alcuni segnali in direzione della pianificazione strategica, quali la definizione di obiettivi e l'individuazione di scenari tematici e progetti da perseguire, sebbene ancora poco strutturati sul piano attuativo.

Il Piano Urbanistico Territoriale (PUT) viene approvato con **legge regionale 24 marzo 2000, n. 27** quale strumento principale dell'impalcato della pianificazione regionale.

La **città** è delineata quale **elemento nodale di infrastrutturazione del territorio**, ma anche elemento per perseguire coesione orizzontale tra i territori stessi tramite PRG-PS unitari ai sensi della l.r. 31/97, obiettivo assunto anche dai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale.

Tale intento è stato realizzato soltanto in pochissimi casi, soprattutto per problemi di campanile, pur incentivato dalla Provincia di Perugia anche dal punto di vista finanziario.

Emerge l'importanza della tutela e valorizzazione dei beni identitari costitutivi dell'**immagine dell'Umbria** e la promozione del tema **"Umbria museo diffuso"**.

Il PUT stabilisce dei **nessi connettivi tra i vari strumenti di pianificazione ai diversi livelli istituzionali** con i rispettivi contenuti (PTCP, PRG, piani-programmi di area ai sensi della l.r. 31/97) e delinea specifici **progetti pilota di livello nazionale e interregionale** da attuarsi ai sensi dell'articolo 11 della l.r. 28/1995:

- **Aree Industriali dismesse** (livello nazionale) da recuperare in considerazione delle peculiarità e dell'inserimento nel contesto urbano;
- **Grande Parco del Tevere** (livello interregionale) in cooperazione con le Regioni del centro Italia Lazio, Umbria e Toscana. Il Tevere con legge regionale 3 marzo 1995, n. 9 è stato inserito tra le sei aree naturali protette della Regione;
- **Vulnerabilità dei sistemi urbani** (livello nazionale) con attività di studio e ricerca in materia di "Urbanistica antisismica";
- **Strategie territoriali ed Urbanistiche per la ricostruzione degli insediamenti danneggiati dal terremoto '97** (livello interregionale. Aree colpite dal sisma). "Master Plan" che rappresenti il tavolo di concertazione degli interventi, la loro definizione, localizzazione e gli elementi di riferimento ambientale;

² Regione Umbria, *Rapporto sul riordino territoriale in Umbria*, 2018



- **Ambiti urbani di rilievo regionale per funzioni e servizi di rango** (livello regionale/interregionale. Perugia, Assisi, Terni, Foligno, Media Valle del Tevere, Città di Castello, Gubbio). Il contesto territoriale dell'Umbria presenta alcuni ambiti urbani che per funzioni e servizi allocati e da allocare, richiedono un'attenzione regionale a causa del rango posseduto;
- **Strada dei Parchi** (livello interregionale. Regione Toscana e Marche);
- **Spazio Rurale** (livello interregionale);
- **Restauro del patrimonio monumentale** (livello nazionale);
- **Infrastrutture telematiche** (livello nazionale);
- **Energie alternative** (livello nazionale).

3.4. Il Disegno Strategico Territoriale (DST) del 2008

Il Disegno Strategico Territoriale (DST), strumento non previsto dalla normativa regionale in materia di governo del territorio, ha costituito un'applicazione metodologica di tipo sperimentale fondamentale per spostare l'asse della pianificazione territoriale a scala regionale, ancorata a rigide procedure di approvazione tramite legge regionale, verso la dimensione della programmazione strategica, alla ricerca di un rapporto sinergico con la programmazione economica alla quale si proponeva di fornire supporto e valore aggiunto attraverso la dimensione territoriale.

Il DST approvato con deliberazione della Giunta regionale 22.12.2008, n. 1903 prefigurava una idea guida dell'Umbria che potesse costituire uno scenario futuro sul quale orientare obiettivi e prospettive per la definizione delle politiche di sviluppo territoriali.

L'idea guida incorporava in sé l'**immagine dell'Umbria "territorio snodo"** finalizzata ad evidenziare la rilevanza della posizione baricentrica e strategica dell'Umbria nel contesto nazionale.

Un'idea guida che pur mettendo in evidenza un ruolo della regione in un contesto più ampio, rischiava di limitare la sua rappresentazione ad un territorio da attraversare piuttosto che nel quale permanere per le sue peculiarità e punti di forza, da consolidare e valorizzare in maniera sinergica attraverso gli strumenti regionali.

Alcuni aspetti metodologici risultano essere ancora attuali e comuni all'impostazione del PST delineata dalla normativa regionale, come anche l'architettura dello strumento che si basava sulla individuazione di una idea guida fondativa di una serie di **linee strategiche di sviluppo**, che costituiscono i **"grandi temi" dell'Umbria**, ai quali corrispondono, a scale e a territori differenti, diversi soggetti coinvolti.

Rispetto a tali temi nascevano i **"Progetti strategici territoriali"** che declinavano al loro interno i rispettivi aspetti individuando di volta in volta i soggetti più adatti all'implementazione di tali progetti, con riflesso di tipo regionale e sovra regionale:

- la direttrice longitudinale nord-sud;
- il sistema delle direttrici trasversali est-ovest;
- il progetto Tevere;
- il progetto Appennino;



LINEE GUIDA REDAZIONALI PROGRAMMA STRATEGICO TERRITORIALE

Regione Umbria

Direzione regionale Governo del Territorio, Ambiente e Protezione civile
Servizio Urbanistica, Politiche della casa, Tutela del paesaggio

Programma
Strategico
Territoriale



- il progetto Reti di città e centri storici;
- il progetto Capacità produttiva e sostenibilità;
- la rete di cablaggio a banda larga;

Si passava alla definizione di Sistemi strutturanti (Infrastrutture; Reti di città; Sistema produttivo; Sistema ambientale, storico-culturale, spazio rurale) rispetto ai quali si procedeva alla elaborazione degli obiettivi di integrazione.

L'esperienza del DST, strumento generale di cornice privo di apparato conoscitivo proprio aggiornato rispetto alle peculiarità identitarie del territorio, pur significativa dal punto di vista metodologico ha perso efficacia nella dimensione attuativa, come anche nella fondamentale connessione con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria e con le Regioni contermini ed in definitiva nella funzione di orientamento di strumenti e progetti a scala locale.

Questi aspetti che lo hanno sostanzialmente relegato a latere delle politiche regionali e locali, forse causati anche dalla carenza di una legittimazione normativa regionale a monte, attualmente costituiscono rilevanti elementi di riflessione, nell'ottica di un'efficace caratterizzazione della forma di Programma Strategico territoriale.

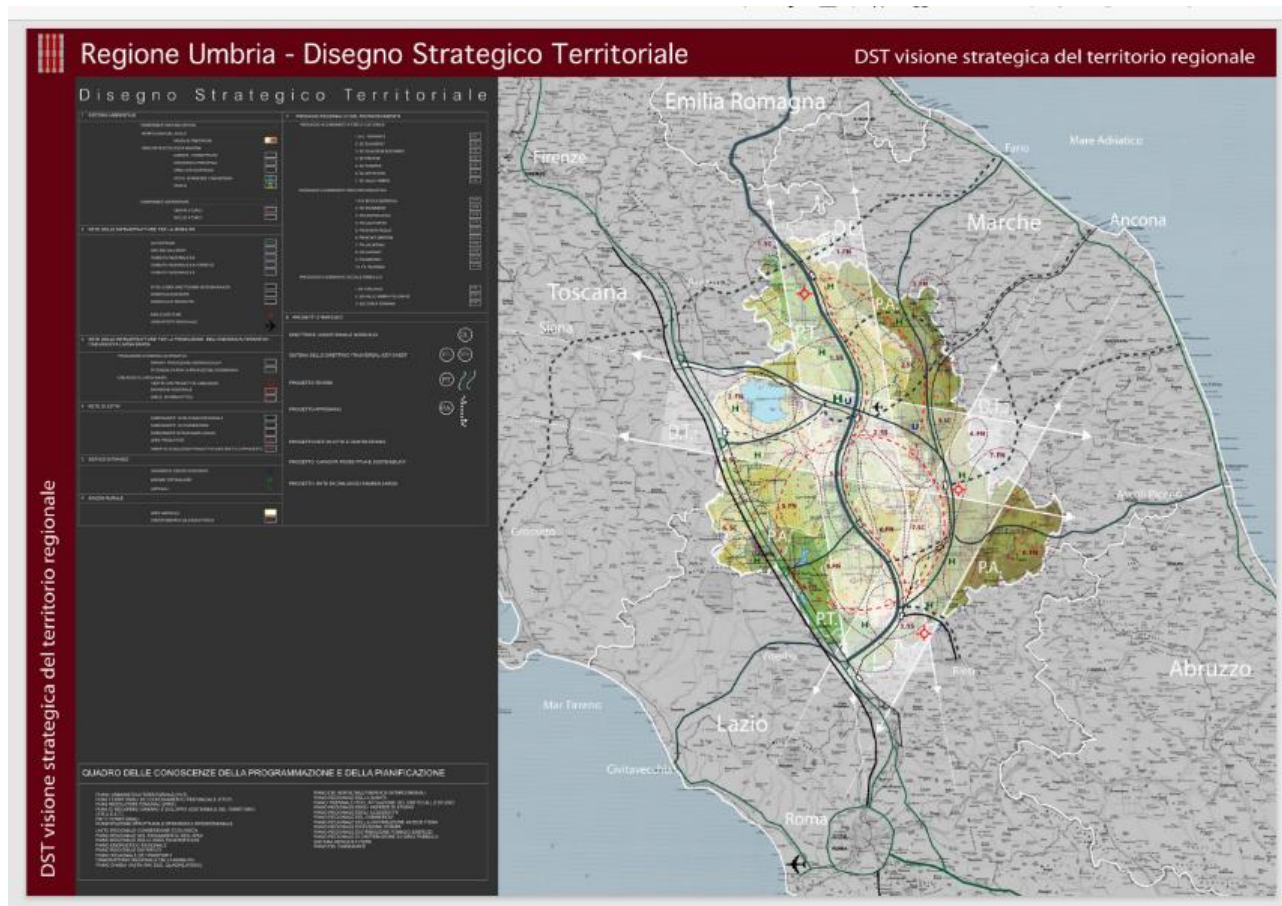


Fig. 1. Regione Umbria Disegno Strategico Territoriale. Tavola "DST Visione strategica del territorio regionale".



4. VERSO IL PST AI SENSI DELLA l.r. 1/2015. ORIENTAMENTI METODOLOGICI PRELIMINARI

Dall'approvazione del DST del 2008 numerosi sono stati i tentativi per avviare percorsi redazionali del nuovo strumento strategico regionale, prima denominato Piano Urbanistico Strategico Territoriale (PUST) secondo la l.r. 13/2009, ancora concepito sottoforma di "piano" ed infine semplicemente PST, con l'attuale connotazione di "programma" conferita dalla l.r. 1/2015.

A fine 2009 fu costituito un Gruppo di lavoro multidisciplinare per la redazione del PUST di cui all'articolo 13 della l.r. 13/2009, trasversale alle diverse Direzioni regionali e coordinato dalla Direzione "Ambiente, territorio e infrastrutture", che non è riuscito a portare a termine l'obiettivo di cooperazione intersettoriale.

Dal 2015 l'Umbria con abrogazione del PUT, a differenza di tutte le altre regioni, risulta sprovvista di uno strumento di governo del territorio a scala regionale e quindi di un efficace riferimento per programmi e strumenti regionali e locali.

Con Deliberazione della Giunta regionale del 25 novembre 2020, n. 1138 l'attuale amministrazione ha provveduto ad avviare il procedimento di redazione del Programma Strategico Territoriale.

Ciò è avvenuto proprio in questa fase particolare, secondo quanto previsto dalla l.r. 1/2015, anche per consentire il naturale **rapporto sinergico tra questo strumento di territorializzazione dello sviluppo a supporto delle scelte dell'Amministrazione ed il ciclo della programmazione comunitaria 2021-2027**, in stretta auspicabile collaborazione con le strutture competenti, al fine di agevolare crescita, cooperazione e coesione territoriale.

Il PST tramite la sua dimensione territoriale può fornire valore aggiunto alla programmazione economico-finanziaria e comunitaria, nella **definizione condivisa di una "Visione strategica ed integrata del territorio"**, scenario di riferimento e supporto alla **progettazione e programmazione di sviluppo locale**. Tale cooperazione virtuosa consentirebbe di superare i rischi di dispersione settoriale e disequilibrata dal punto di vista territoriale delle risorse, purtroppo ancora alta in Italia e in Europa.

La Visione strategica regionale per l'armonizzazione delle diverse politiche e degli strumenti correlati è la meta finale di un percorso che da **"Obiettivi generali"**, incardinati nel Quadro di riferimento programmatico, e da un'analisi selettiva basata su significativi elementi riferibili a **"Temi settoriali di riferimento"**, porta all'elaborazione di **"Sistemi strutturanti"**.

Tali Sistemi a carattere strategico assumono rilevanza nella valorizzazione degli elementi identitari e del "capitale territoriale regionale", nella duplice dimensione materiale e immateriale, nel rapporto con il contesto nazionale ed europeo.

L'attuazione delle linee e degli **"Obiettivi strategici"** del PST, secondo il *principio della integrazione delle politiche, dei temi e delle risorse*, avviene tramite diverse modalità:

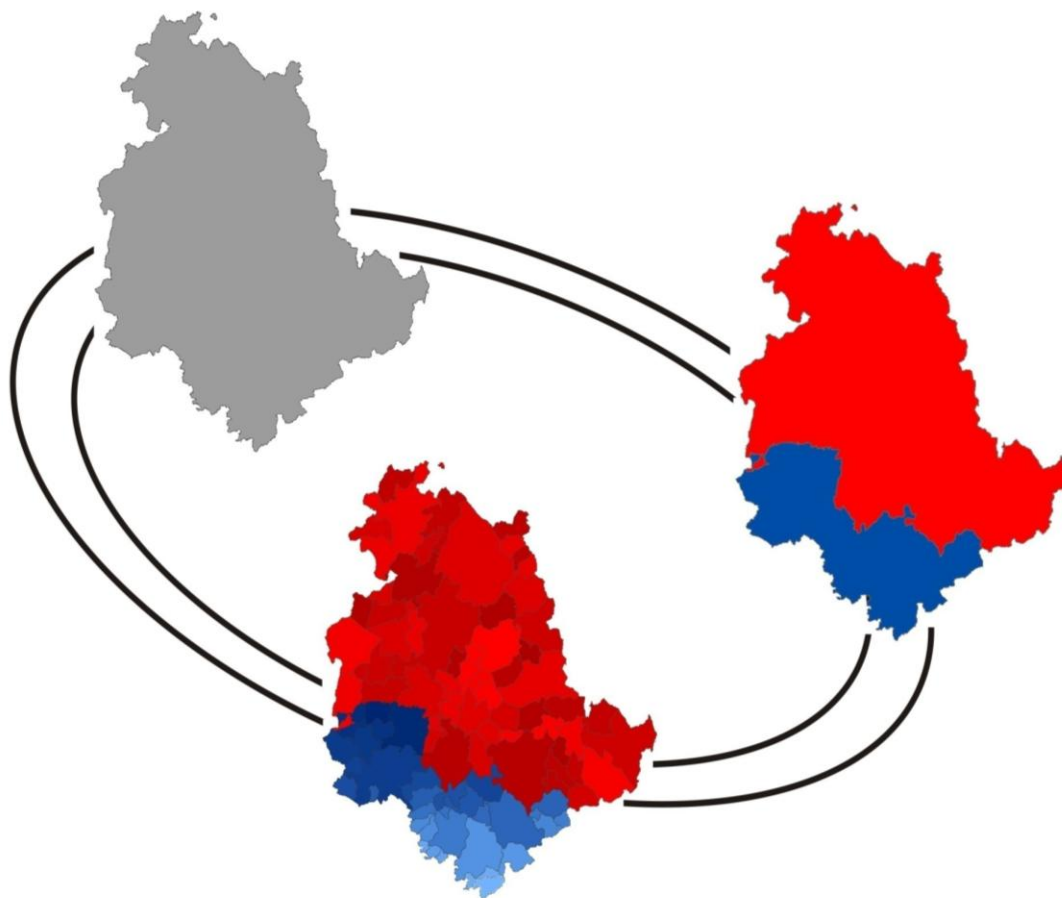
- **Repertorio di Progetti e Programmi territoriali strategici di sviluppo sostenibile** che costituiscono l'*Agenda territoriale regionale*;
- **Promozione e coordinamento di Strumenti strategici territoriali a geometria variabile** con il coinvolgimento e la partecipazione dei relativi territori;



- **Raccordo sinergico con i Piani regionali di settore e orientamenti agli Strumenti di governo del territorio** degli enti locali;
- **Accordi e Governance multilivello.**

I **progetti e gli strumenti strategici integrati**, frutto di obiettivi generali e strategici e di processi condivisi, oltre a riguardare la struttura essenziale del territorio regionale, fanno sì che i diversi ambiti non interessati direttamente dalle trasformazioni previste, ne siano comunque coinvolti indirettamente per beneficiarne degli effetti, tramite **forme attuative di cooperazione e governance multilivello finalizzate al riequilibrio territoriale.**

Tali ambiti da individuare in modalità partecipata, in **sinergia e collaborazione intersettoriale ed interistituzionale**, si candidano anche a supportare il raccordo tra la programmazione economica e la territorializzazione delle scelte per lo sviluppo sostenibile, con l'impegno di rispondere alle **domande prioritarie** di attrattività regionale, interconnessione, definizione di politiche per i centri storici e le città, contenimento del consumo di suolo, rigenerazione urbana, territoriale e ambientale, riurbanizzazione resiliente, housing sociale, infrastrutturazione energetica e digitale, contrasto ai cambiamenti climatici, riduzione delle isole di calore, infrastrutture verdi e blu, servizi ecosistemici, green economy, qualità economico-sociale, degli spazi pubblici, funzionale, paesaggistica ed ecologico-ambientale.





LINEE GUIDA REDAZIONALI PROGRAMMA STRATEGICO TERRITORIALE

Regione Umbria

Direzione regionale Governo del Territorio, Ambiente e Protezione civile
Servizio Urbanistica, Politiche della casa, Tutela del paesaggio

Programma
Strategico
Territoriale



PST

ORIENTAMENTI METODOLOGICI PRELIMINARI PROGRAMMA STRATEGICO TERRITORIALE - PST

QUADRO DI RIFERIMENTO
PROGRAMMATICO

OBIETTIVI GENERALI

ATTI E DATI REGIONALI

PIANI E PROGRAMMI
DI SETTORE

Osservatorio permanente
sulla pianificazione e
programmazione regionale

QUADRO CONOSCITIVO E VALUTATIVO DELLO STATO E
DELLE DINAMICHE DEL TERRITORIO REGIONALE

TEMI
SETTORIALI DI
RIFERIMENTO

TEMI
SETTORIALI DI
RIFERIMENTO

TEMI
SETTORIALI DI
RIFERIMENTO

INTERPRETAZIONE
SELETTIVA

PARTECIPAZIONE TERRITORI
(LAB *Oratori* TRU)

CONCERTAZIONE REGIONI
CONTERMINI

SISTEMI STRUTTURANTI

SISTEMI
STRUTTURANTI

OBIETTIVI STRATEGICI

VISIONE STRATEGICA
DEL TERRITORIO REGIONALE



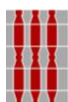
ACCORDI E GOVERNANCE
MULTILIVELLO

AZIONI

REPERTORIO DI
PROGETTI E PROGRAMMI
TERRITORIALI
STRATEGICI
(AGENDA TERRITORIALE
REGIONALE)

PROMOZIONE E
COORDINAMENTO
STRUMENTI STRATEGICI
TERRITORIALI
A GEOMETRIA VARIABILE

PIANI DI SETTORE
STRUMENTI GOVERNO
DEL TERRITORIO



5. QUADRO DI RIFERIMENTO PROGRAMMATICO

Il processo di redazione del Programma Strategico Territoriale è l'occasione appropriata per rimettere in linea i numerosi documenti, strumenti strategici e piani prodotti a livello nazionale e regionale in tema di politiche ambientali e territoriali.

Su tali documenti di riferimento saranno incardinati gli Obiettivi generali e strategici del PST, articolati sulla dimensione territoriale regionale.

5.1. Programmi, strategie, atti europei e nazionali di governance territoriale, paesaggistica e ambientale

A livello nazionale risulta fondamentale il riferimento al **PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, inviato ufficialmente dal Governo Draghi alla Commissione europea il 30 aprile 2021, la quale il 22 giugno 2021 ha proposto una valutazione globalmente positiva.

Il 13 luglio 2021 il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione del Consiglio ECOFIN, che ha recepito la proposta della Commissione europea.

Il Piano si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo:

- Digitalizzazione e innovazione;
- Transizione ecologica;
- Inclusione sociale.

Seguendo le linee guida definite dalla normativa europea, il Piano raggruppa i progetti di investimento in **6 Missioni**, individuate in piena coerenza con i 6 pilastri del Next Generation EU, articolate in 16 Componenti, per un totale di 43 ambiti di intervento:

MISSIONE 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	
MISSIONE 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	
MISSIONE 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	
MISSIONE 4 - Istruzione e ricerca	
MISSIONE 5 - Coesione e inclusione	
MISSIONE 6 - Salute	

Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo; Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica; Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile; Istruzione e Ricerca; Inclusione e Coesione; Salute.

Le **16 Componenti** sono aree di intervento che affrontano sfide specifiche, composte a loro volta da **Investimenti e Riforme**.

Lo strumento stanziava risorse pari a 191,5 miliardi di euro ripartite nelle sei Missioni ed il Governo italiano ha approvato un **Fondo complementare** con risorse pari a 30,6 miliardi di euro.

Complessivamente gli investimenti previsti dal PNRR e dal Fondo

complementare sono pari a 222,1 miliardi di euro.



La Regione Umbria durante le due fasi redazionali del PNRR ha presentato, previo lavoro di ricognizione generale da parte delle Direzioni, specifiche proposte ritenute prioritarie, alcune delle quali riguardanti interventi strategici, rilevanti anche ai fini del Programma Strategico Territoriale. Con **deliberazione di Giunta regionale 20 aprile 2021, n. 343** la Regione Umbria ha approvato e proposto al Governo, previo confronto con gli Enti locali e con il mondo socio-economico regionale, il **“Piano nazionale di ripresa e resilienza 2021-2026 Umbria”** che evidenzia **45 proposte progettuali** per un fabbisogno finanziario complessivo teorico pari a 3,1 miliardi di euro. Con successivi **atti del 28 luglio 2021, n. 715** e del **10.12.2021, n. 1249**, riguardante la Missione 6, ha definito la propria governance per l’attuazione.

Il “Coordinamento Tecnico” istituito esercita, tra le altre, la funzione di monitorare e promuovere la complessiva attività di attuazione PNRR nazionale in Umbria.

Il **percorso attuativo del PNRR** è stato scandito dal Decreto legge 77 del 31 maggio 2021 coordinato con la **legge di conversione 29 luglio 2021 n. 108** recante: “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”.

Riguardo alla politica socio-sanitaria, il PNRR nazionale sta declinando linee guida attuative e d’investimento su base regionale, che l’Umbria recepirà nell’imminente piano socio sanitario.

Sulle modalità attuative del PNRR il confronto tra Stato e le Regioni è ancora in corso e non risulta compiutamente definito il ruolo delle Regioni anche rispetto ad una logica di complementarietà con diversi fondi e la nuova programmazione comunitaria 2021/2027.

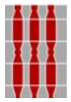
La Regione Umbria, per la massima attrazione di risorse pubbliche sul territorio, prosegue un’attività di interlocuzione con i Ministeri e le Aziende di Stato e di monitoraggio dei bandi nazionali, in una logica coerente con il disegno strategico del PNRR Umbria.

Mettendo quindi a disposizione capacità di coordinamento e competenze maturate, anche tramite l’ANCI, potrebbe costituire un efficace sostegno ai Comuni, in ottica collaborativa e di valorizzazione degli interessi della comunità regionale nel rispetto degli stretti tempi di attuazione.

Nel PNRR dell’Italia, presentato il 30 aprile 2021, il Governo ha manifestato la volontà di costituire un **Fondo Complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza** destinato a finanziare **specifiche azioni che integrano e completano il Piano**.

Il **decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 convertito dalla legge n. 101 del 2021** ha approvato il **Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza**, finalizzato a integrare con risorse nazionali gli interventi del PNRR, con una dotazione complessiva di 30,6 miliardi di euro per gli anni dal 2021 al 2026 ripartita tra i Ministeri competenti.

Allo stato attuale risultano **finanziati o in corso di finanziamento per la Regione Umbria**, in alcuni casi unitamente ad altre regioni, alcuni interventi riconducibili alla **Missione 2 - Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica** (M2C2 – Energia rinnovabile, Idrogeno e mobilità locale sostenibile; M2C3 – Efficientamento edifici pubblici; M2C4 – Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica), alla **Missione 3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile** (M3C1 – Alta velocità ferroviaria e strade sicure) ed alla **Missione 5 - Inclusione e Coesione** (M5C2: Rigenerazione Urbana e housing sociale; M5C3 – Strategia nazionale per le aree interne).



Il **Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza** prevede, tra le altre, specifiche risorse per interventi nelle **aree dei due crateri dei terremoti del 2009 e del 2016** pari a 1.780 milioni di euro.

Nell'ambito del programma unitario, gli interventi sono articolati sui territori di entrambi i crateri, ad eccezione delle linee di intervento specifiche che, pur avendo un impatto sul tutto il territorio dei due ambiti, per la loro finalità, hanno una precisa localizzazione.

Gli interventi del PNRR Fondo complementare "Interventi per le aree del terremoto del 2009 e 2016" si riconducono alle **due** seguenti **Macromisure**, ciascuna delle quali comprende **sub-misure** e specifiche linee di intervento:

A. **Città e paesi sicuri, sostenibili e connessi**, con dotazione di 1 miliardo e 80 milioni di euro, destinata alle diverse opere pubbliche complementari alla ricostruzione, alla digitalizzazione, all'efficientamento energetico, alla mobilità ed alla rigenerazione urbana. Gli interventi intendono accrescere l'attrattività delle aree fragili dell'Appennino centrale attraverso l'innalzamento della sicurezza degli edifici, delle comunità e del territorio e il miglioramento della qualità della vita degli abitanti, così da determinare condizioni infrastrutturali e di sistema idonee allo sviluppo. Le misure contemplano, altresì, opere complementari ma strutturali per la transizione verso sistemi sostenibili in aderenza agli obiettivi del New Green Deal in merito alla transizione green e a quella digitale.

Le **sub-misure** riguardano: A1 - Innovazione digitale; A2 - Comunità energetiche, recupero e rifunzionalizzazione di edifici pubblici e produzione di energia/calore da fonti rinnovabili; A3 - rigenerazione urbana e territoriale; A4 - Infrastrutture.

B. **Rilancio economico e sociale**, con dotazione di 700 milioni di euro, destinata al sistema delle imprese e agli investimenti economici e sociali. La finalità generale degli interventi riguarda l'impatto sulla capacità competitiva dei territori, che si sostiene attraverso l'imprenditorialità dei residenti, il rafforzamento del tessuto sociale ed economico e lo stimolo all'innovazione produttiva ed alla creazione di nuovi posti di lavoro.

L'auspicata ripresa di questi territori si rende possibile nella combinazione tra i diversi interventi, che vanno visti in modo del tutto complementare, in quanto il fattore di spinta e di rigenerazione si realizza solo attraverso la connessione tra gli investimenti e le ricadute sul tessuto sociale e produttivo.

Le **sub-misure** riguardano: B1 – Sostegno agli investimenti; B2 – Turismo, cultura, sport e inclusione; B3 – Valorizzazione ambientale, economia circolare e ciclo delle macerie; B4 – Centri di ricerca per l'innovazione.

Il Fondo Complementare al PNRR prevede altresì risorse per interventi sulle infrastrutture connesse alla **Strategia Nazionale Aree Interne**.

Le Aree Interne presentano caratteristiche simili ossia grandi ricchezze naturali, paesaggistiche e culturali, distanza dai grandi agglomerati urbani e dai centri di servizi e potenzialità di sviluppo centrate sulla combinazione di innovazione e tradizione. Per il rilancio e la valorizzazione delle Aree Interne è necessario sostenere investimenti che innalzino l'attrattività di questi luoghi, invertendo i trend di declino che le colpiscono (infrastrutturali, demografici, economici) e facilitino meccanismi di sviluppo. Il supporto del PNRR si articola in due linee di intervento: Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità e Servizi sanitari di prossimità.



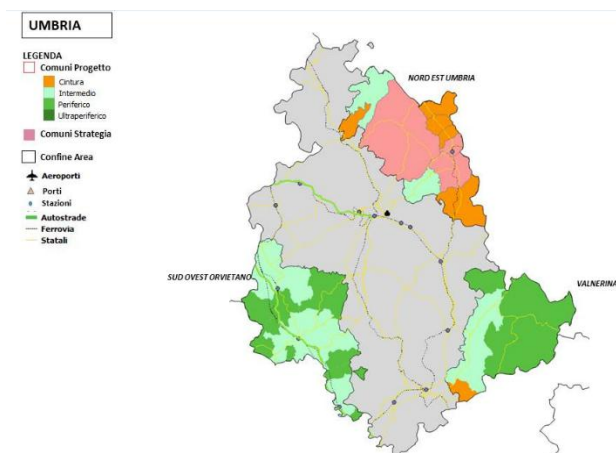
La **Strategia nazionale per le aree interne (SNAI)** è una politica territoriale diretta al miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini e delle opportunità economiche nei territori interni e a rischio marginalizzazione, contemplata per la prima volta nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) dell'anno 2014 nella parte relativa agli squilibri e alle riforme nazionali (sez. III, parte II) e definita nell'Accordo di Partenariato 2014 – 2020.

Sono **“interne”** quelle aree caratterizzate da una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi (Salute, Scuola, Mobilità), ma anche da una disponibilità elevata di importanti risorse ambientali (idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere). Nel breve periodo, la Strategia ha il duplice obiettivo di adeguare la quantità e la qualità dei servizi di Salute, Scuola e Mobilità (cosiddetti servizi di cittadinanza) e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche su filiere produttive locali (mercato). Nel lungo periodo, l'obiettivo della Strategia nazionale per le aree interne è quello di invertire le attuali tendenze demografiche delle aree interne del Paese.

L'attività di selezione delle aree è iniziata a partire dal 2013 ed il criterio prevalente utilizzato per l'individuazione delle stesse, come specificato nell'Accordo di Partenariato, è quello che identifica l'area interna preliminarmente nella “lontananza” dai servizi essenziali.

Utilizzando tale metodo, in considerazione della maggiore o minore facilità nel raggiungimento dei cosiddetti “Poli” (ossia i Comuni in grado di offrire una serie di servizi essenziali integrati, ovvero un'articolata offerta scolastica secondaria, un ospedale sede di DEA di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria silver), le aree interne sono state distinte in: **Aree di Cintura** (20 minuti di automobile per il raggiungimento dei Poli), **Aree Intermedie** (fino a 40 minuti di percorrenza di automobile), **Aree Periferiche** (fino a 75 minuti di percorrenza di automobile) ed, infine, Aree Ultraperiferiche (oltre 75 minuti di percorrenza di automobile).

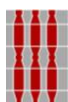
La **Regione Umbria**, di concerto con il **Comitato Tecnico Nazionale Aree interne**, ha individuato 3 aree:



Area Interna Sud - Ovest (Orvietano) - Area prototipo;

Area Interna Nord-Est dell'Umbria - Seconda Area;

Area Interna Valnerina - Terza Area.



LINEE GUIDA REDAZIONALI PROGRAMMA STRATEGICO TERRITORIALE

Regione Umbria

Direzione regionale Governo del Territorio, Ambiente e Protezione civile
Servizio Urbanistica, Politiche della casa, Tutela del paesaggio



Area	N. Comuni	Popolazione residente al 31/12/2020 (Dato stimato Istat)	Variazione % della popolazione e tra il 2011 e il 2017	Variazione % della popolazione tra il 2017 e il 2020	Superfici e (Km2)	Densità abitativa (ab/Km2)	% Popolazione 0 - 16 anni (Istat 31/12/2020)	% Popolazione 65 anni e oltre (Istat 31/12/2020)
Umbria - Sud Ovest Orvietano	20	59.432	-2,4	-2,6	1.187,2	50,1	12,4	29,2
Umbria - Nord Est Umbria	7	17.253	-3,3	-3,5	572,7	30,1	12,4	29,3
Umbria - Val Nerina	14	18.336	-2,2	-4,9	1.060,3	17,3	12,5	27,2

Al fine di misurare con dati più recenti la consistenza delle Aree interne (AI) nel loro complesso e guidare la selezione di nuove coalizioni territoriali, la **mappatura aree interne di riferimento** è stata **aggiornata per il ciclo di programmazione 2021-2027**.

In continuità con quanto sperimentato nel ciclo 2014-2020, la SNAI 2021-2027 procederà con strategie territoriali e corrispondenti progetti integrati d'area definiti da coalizioni di enti locali, supportati da una governance multilivello (Stato, Regioni e associazioni di Comuni).

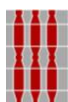
Le iniziative di sviluppo territoriale già individuate nel ciclo precedente potranno proseguire con ulteriori investimenti e interventi, aggiornando le strategie già adottate.

L'obiettivo per il nuovo ciclo di programmazione è ridefinire le aree sulla base delle variazioni intervenute, nonché valutare l'opportunità di introdurre nuove aree progetto (anche interregionali).

Le **nuove aree progetto** saranno selezionate su iniziativa delle Regioni, sulla base della mappatura aggiornata, dando priorità ai Comuni periferici e ultraperiferici e considerando eventuali criticità di particolari aree, nonché la propensione dei Comuni a lavorare in forma associata. Sulla base dell'esperienza 2014-2020, l'indicazione è di evitare aree progetto troppo estese.

Si richiamano infine altri, tra i più rilevanti, **strumenti di indirizzo a livello nazionale**:

Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), Piano per la Transizione Ecologica, Strategia Nazionale per la Biodiversità, Strategia Nazionale del Verde Urbano, Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), Strategia Italiana per la Bioeconomia, Strategia Energetica Nazionale (SEN), Piano Nazionale Integrato Energia e Clima 2030 (PNIEC), Piano d'Azione Italiano per l'Efficienza Energetica (PAEE), Piano Strategico Nazionale della Mobilità Sostenibile, Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, Piano Nazionale della Logistica, Connettere l'Italia - Strategie per le Infrastrutture di Trasporto e Logistica, Piano Nazionale Infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica, Piano Nazionale degli Aeroporti, Piano Nazionale della Mobilità Ciclistica, Piano Nazionale di edilizia abitativa, Strategia Italiana per la Banda Ultralarga "Verso la Gigabit Society", Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente, Strategia Nazionale di Industria 4.0, Strategia Nazionale per le Competenze Digitali, Strategia Nazionale per la Riduzione del Rischio, Strategia Nazionale delle Green Community, Piano nazionale per la Mitigazione del Rischio Idrogeologico.

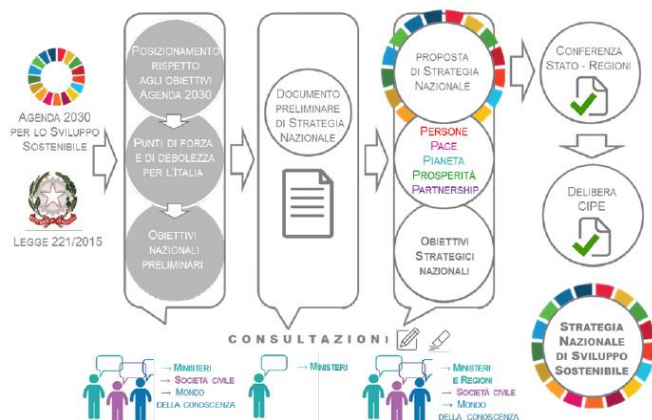


La **Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile 2017-2030** approvata con Delibera n. 108 del 22 dicembre 2017 del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), si configura come lo strumento principale per la creazione di un nuovo modello economico circolare, a basse emissioni di CO₂, resiliente ai cambiamenti climatici e agli altri cambiamenti globali causa di crisi locali, come, ad esempio, la perdita di biodiversità, la modificazione dei cicli biogeochimici fondamentali (carbonio, azoto, fosforo) e i cambiamenti nell'utilizzo del suolo.

Il piano aggiorna la precedente *“Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010”*, ma ne amplia il raggio d'azione, integrando gli obiettivi contenuti nell' **Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile** adottata nel 2015 dalle Nazioni Unite. I principi guida dell'Agenda 2030 riguardano: integrazione, universalità, inclusione e trasformazione.

E' strutturata in **cinque Aree di intervento**, corrispondenti alle “5P” dello sviluppo sostenibile proposte dall'Agenda 2030:

- **Persone**: contrastare povertà ed esclusione sociale e promuovere salute e benessere per garantire le condizioni per lo sviluppo del capitale umano;
- **Pianeta**: garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali, contrastando la perdita di biodiversità e tutelando i beni ambientali e culturali;
- **Prosperità**: affermare modelli sostenibili di produzione e consumo, garantendo occupazione e formazione di qualità;
- **Pace**: promuovere una società non violenta ed inclusiva, senza forme di discriminazione. Contrastare l'illegalità;
- **Partnership**: intervenire nelle varie aree in maniera integrata.



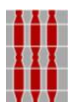
Ciascuna Area di intervento contiene **Scelte Strategiche e Obiettivi Strategici per l'Italia**, correlati agli Obiettivi per lo sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 e richiamano alla profonda interrelazione tra dinamiche economiche, crescita sociale e qualità ambientale, aspetti conosciuti anche come i tre pilastri dello sviluppo sostenibile.

La Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile costituisce indispensabile riferimento per l'elaborazione attualmente in corso della Strategia Regionale di

Sviluppo sostenibile.

5.2. Programmazione regionale di riferimento

Lo **Statuto regionale** approvato con L.R. n. 21 del 16 aprile 2005, il **Programma di Governo** di cui alla Deliberazione dell'Assemblea Legislativa del 23 dicembre 2019, n. 2 ed il **Documento di Economia e Finanza Regionale** (DEFER) costituiscono i più rilevanti riferimenti di livello regionale.



Tra gli **obiettivi e gli indirizzi politici prioritari** nell'ambito del **Programma di Governo** dell'attuale amministrazione risultano delineati:

Sanità e tutela della salute; Coesione sociale; Istruzione e formazione; Infrastrutture e trasporti; Sicurezza e tutela della legalità; Politiche agricole e ambientali; Promozione del territorio e sviluppo economico; Lotta alla criminalità organizzata e ad ogni infiltrazione mafiosa.

Fondamentale per l'Umbria affrontare la **questione delle infrastrutture e dei trasporti**, creando collegamenti efficienti per cittadini, imprese ed attrarre investimenti per disegnare il futuro della Regione, coinvolgendo nel processo di crescita i soggetti interessati insieme ai territori.

A proposito della **promozione del territorio e sviluppo economico** si affrontano i temi del ridisegno delle macroaree di sviluppo in base alle reali esigenze territoriali e tramite un percorso condiviso, della promozione del brand "Umbria" attraverso un piano di marketing strategico, della promozione dei borghi di percorsi enogastronomici, naturalistici, storici e culturali. Si definisce il tema del lavoro come centrale per lo sviluppo della nostra Regione, come quello del sostegno alle imprese e all'economia umbra. Crescita della qualità del lavoro anche in relazione alla formazione specialistica ed al dialogo con la scuola e l'Università.

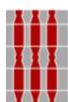
Tra le attività produttive uno spazio particolare viene assegnato alle **politiche agricole**, e alle **produzioni di elevata qualità**.

Al centro delle politiche di sviluppo anche la **tutela dell'ambiente e la valorizzazione del paesaggio**. Ricorre il tema della **salvaguardia dai rischi territoriali e ambientali**, il miglioramento della qualità dell'aria, la tutela e valorizzazione della risorsa idrica, la difesa del territorio e il contrasto al dissesto idrogeologico. Riferimento importante il tema della gestione dei rifiuti, criticità regionale, con l'obiettivo della chiusura del ciclo e dell'autosufficienza

Si richiamano i diritti dei cittadini alla **salute**, al **benessere**, alla serenità e vivibilità e all'inclusione sociale, il disegno di un modello di welfare che tenga in considerazione tutte le forze attive nel tessuto sociale, sostenendo e incentivando la partecipazione attiva dei cittadini e l'associazionismo, generando **nuovi modelli di governance territoriale al servizio della collettività**.

Il nuovo **DEFR UMBRIA 2022-2024**, Documento di Economia e Finanza Regionale approvato con deliberazione di Giunta regionale del 10 novembre 2021, n. 1124 ai fini della trasmissione all'Assemblea legislativa che lo ha approvato il 14 dicembre 2021 con atto n. 207, descrive gli **obiettivi strategici regionali** con particolare riferimento alle priorità e agli strumenti di politica regionale in campo economico, sociale e territoriale. Le politiche per l'anno 2022 sono articolate in **5 Aree** (Istituzionale, Economica, Culturale, Territoriale e Sanità e Sociale), classificate in **Missioni e Programmi**.

Aree		Missioni
2.1	Area Istituzionale	01_Servizi istituzionali, generali e di gestione 18_Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali
2.2	Area Economica	04_Istruzione e diritto allo studio 07_Turismo 15_Politiche per il lavoro e formazione professionale 14_Sviluppo economico e competitività 16_Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca



LINEE GUIDA REDAZIONALI PROGRAMMA STRATEGICO TERRITORIALE

Regione Umbria

Direzione regionale Governo del Territorio, Ambiente e Protezione civile

Servizio Urbanistica, Politiche della casa, Tutela del paesaggio

Programma
Strategico
Territoriale



2.3	Area Culturale	05_ Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali 06_ Politiche giovanili, sport e tempo libero
2.4	Area Territoriale	08_ Assetto del territorio ed edilizia abitativa 09_ Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente 10_ Trasporti e diritto alla mobilità 11_ Soccorso civile 17_ Energia e diversificazione delle fonti energetiche
2.5	Area Sanità e Sociale	12_ Diritti sociali, politiche sociali e famiglia 13_ Tutela della salute

La dimensione territoriale risiede indubbiamente nell'*Area Territoriale*, ma anche in quelle *Culturale, Economica, Istituzionale, Sanità e Sociale* si rinvencono rilevanti aspetti connessi.

L'attività dell'**Area territoriale** è classificata in **5 Missioni** e per ciascuna Missione si articolano i **programmi prioritari** per l'Amministrazione regionale.

AREA TERRITORIALE	
MISSIONE	PROGRAMMA
Missione 08: Assetto del territorio ed edilizia abitativa	Programma 0801 – Urbanistica e assetto del territorio
	Programma 0802 – Edilizia residenziale pubblica
	Programma 0803 – Politica regionale unitaria per l'assetto del territorio e l'edilizia abitativa
Missione 11: Soccorso civile	Programma 1101 – Sistema di protezione civile
	Programma 1102 – Interventi a seguito di calamità naturali
Missione 09: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Programma 0901 – Difesa del suolo
	Programma 0902 – Tutela, valorizzazione e recupero ambientale
	Programma 0903 – Rifiuti
	Programma 0904 – Servizio idrico integrato
	Programma 0905 – Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione
	Programma 0906 – Tutela e valorizzazione delle risorse idriche
	Programma 0908 – Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento
	Programma 0909 – Politica regionale unitaria per lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente



LINEE GUIDA REDAZIONALI PROGRAMMA STRATEGICO TERRITORIALE

Regione Umbria

Direzione regionale Governo del Territorio, Ambiente e Protezione civile
Servizio Urbanistica, Politiche della casa, Tutela del paesaggio

Programma
Strategico
Territoriale



Missione 10: Trasporti e diritto alla mobilità	Programma 1001 – Trasporto ferroviario
	Programma 1002 – Trasporto pubblico locale
	Programma 1004 – Altre modalità di trasporto
	Programma 1005 – Viabilità e infrastrutture
	Programma 1006 – Politica regionale unitaria per i trasporti e il diritto alla mobilità
Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche	Programma 1702 – Politica regionale unitaria per l'energia e la diversificazione delle fonti energetiche

Il PST per poter assolvere alle funzioni assegnate dalla normativa regionale riguardanti l'integrazione e il **raccordo tra la dimensione politico programmatica dello sviluppo e il governo del territorio**, dovrà essere concepito come **strumento dinamico in aggiornamento permanente e continuo** in relazione agli obiettivi e priorità dell'Amministrazione.

Nel DEFR 2022-2024 è stata ribadita da parte della Giunta Regionale la volontà di continuare il lavoro redazionale del PST in corso e di concluderlo entro l'anno 2022.

Viene precisato che il PST ai sensi degli articoli 8 e 9 della l.r. 1/2015 è finalizzato alla "territorializzazione" delle politiche regionali di sviluppo, in coordinamento con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria, con la Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile, con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e in raccordo con gli atti di pianificazione e programmazione delle regioni contermini, ai fini delle necessarie integrazioni programmatiche.

In questa programmazione andranno ricomprese anche tutte le attività avviate negli anni precedenti tra cui i Contratti di Fiume e di Paesaggio di cui all'adesione alla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume, stipulata dalla Regione Umbria nel 2014.

Viene infine esplicitato che al fine di supportare il processo di integrazione di temi e competenze settoriali della Giunta Regionale da parte del PST ai sensi dell'articolo 8 comma 1 lettera b) della l.r. 1/2015, si potrà procedere all'attivazione dell'Osservatorio permanente sulla pianificazione e programmazione regionale, con l'obiettivo di favorirne l'efficacia e rispondere all'esigenza di realizzare uno sviluppo equilibrato e sostenibile.

La Regione Umbria ha proposto al Ministero dell'Ambiente un progetto dal titolo *"Azioni per la formazione della Strategia regionale per lo Sviluppo Sostenibile"* per la **Strategia regionale per lo Sviluppo Sostenibile** (SRSvS), nell'ambito dell'iniziativa CREIAMO PA. Il progetto è stato approvato con deliberazione di Giunta regionale del 10 dicembre 2018, n. 1465.

Con deliberazione del 22 gennaio 2020, n.15 la Giunta regionale ha preso atto dello sviluppo della prima parte del Progetto.

Direzione regionale Governo del Territorio, Ambiente e Protezione civile
Servizio Urbanistica, Politiche della casa, Tutela del paesaggio

Successivamente, insieme alle **Regioni Piemonte, Liguria e Marche** la **sperimentazione** è stata ampliata anche agli **strumenti regionali**, tra i quali il **PST**, indagando gli **ambiti di interazione** tra obiettivi della **Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile** e funzioni del Programma.

AREA PIANETA

[illegible]

MARCHE
PIEMONTE
UMBRIA
LIGURIA

Essendo entrambi gli strumenti, **PST e SRSvS**, in fase di redazione preliminare è in atto un’efficace collaborazione tra Servizi regionali competenti ai fini del **raccordo sinergico** tra obiettivi a dimensione territoriale preliminarmente delineati, che il PST, per quanto di competenza, può contribuire a far “atterrare” e territorializzare.



Tale processo con l'obiettivo di assicurare, per quanto di rispettiva spettanza, un modello di sviluppo capace di coniugare tutela e la valorizzazione dell'ambiente con crescita economica e sociale della comunità, nel rispetto dei valori identitari e dei caratteri propri dell'Umbria.

5.3. Il raccordo sinergico con la Programmazione Comunitaria 2021-2027

La previsione da parte del PST di scenari territoriali strategici coerenti con il ciclo di programmazione comunitaria 2021-2027 presuppone, sin dalle prime fasi di elaborazione dei rispettivi strumenti, una **stretta cooperazione tra Strutture regionali competenti**.

I **5 obiettivi strategici** della **politica di coesione post-2020** riguardano:

- un'**Europa più intelligente**, mediante la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente e il sostegno alle piccole e medie imprese;
- un'**Europa più verde**, mediante la transizione verso un'energia pulita, le energie rinnovabili, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la gestione dei rischi;
- un'**Europa più connessa**, attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC (Tecnologie dell'informazione e della comunicazione) quindi dotata di reti di trasporto e digitali strategiche;
- un'**Europa più sociale**, attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e sostenga l'occupazione di qualità, l'istruzione, le competenze professionali, l'inclusione sociale e un equo accesso alla sanità;
- un'**Europa più vicina ai cittadini**, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

A livello regionale il Documento "**Verso il Quadro Strategico Regionale 2021-2027**"³, partendo dal quadro normativo comunitario e nazionale, fornisce elementi, spunti e orientamenti preliminari per la successiva definizione del Quadro Strategico Regionale.

Ai sensi della l.r. 13/2000 e della l.r. 11/2014 la Giunta regionale presenterà il **Quadro Strategico Regionale** all'Assemblea legislativa al fine di definire le linee di indirizzo politico-programmatiche in base alle quali verranno elaborate le proposte di Programmi operativi regionali (POR) per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e per il Fondo sociale europeo Plus (FSE+).

I lavori sono stati avviati dalla Giunta Regionale con deliberazione del 18 aprile 2019, n. 465 cui è seguito l'atto del 30 luglio 2019, n. 922 per definire la governance delle attività.

Il percorso di elaborazione tecnica della proposta di documento preliminare al QSR è stato realizzato attraverso **periodici momenti di confronto partenariale con i soggetti pubblici e privati della concertazione**, in applicazione del Codice di condotta del partenariato.

Gli esiti dei Tavoli nazionali e regionali, nonché le condizioni derivanti dalle proposte di Regolamenti, hanno portato alla **definizione per obiettivo di policy degli indirizzi preliminari** definiti nel suddetto documento che contiene:

³ Regione Umbria, *Verso il Quadro Strategico Regionale 2021-2027*, approvato con deliberazione di Giunta regionale del 11.03.2020, n. 159



- Analisi del contesto regionale: punti di forza e debolezza
- Politica di coesione
- Politica agricola comune (PAC).

Per entrambe le politiche prese in considerazione, gli argomenti affrontati sono: il quadro normativo e lo stato del negoziato, la lettura della programmazione in corso e gli indirizzi preliminari per la definizione degli obiettivi di policy.

Gli indirizzi preliminari per i seguenti Obiettivi di Policy :

1. Obiettivo di POLICY 1 - Smarter Umbria
2. Obiettivo di POLICY 2 - Green Umbria
3. Obiettivo di POLICY 3 - Umbria più connessa
4. Obiettivo di POLICY 4 - Un Umbria più sociale
5. Obiettivo di POLICY 5 - L'Umbria e suoi territori

tracciano alcuni **filoni di intervento**, in termini di continuità e discontinuità rispetto al ciclo precedente, per alcuni dei quali risulta fondamentale la dimensione territoriale.

Il **lavoro di confronto partenariale con gli attori della concertazione economica e sociale** è stato organizzato per **FERS** e **FSE** per **Tavoli tematici corrispondenti ai suddetti cinque Obiettivi di Policy** della proposta di Regolamento generale dei Fondi.

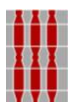
Per il **FEARS** gli incontri si sono concentrati sui 9 Obiettivi specifici della **nuova PAC**.

Il protrarsi dei negoziati comunitari sul futuro della PAC ha determinato la necessità di prevedere un **periodo di transizione di due anni (2021-2022)** durante il quale resteranno sostanzialmente in vigore gli strumenti del I e del II pilastro della PAC relativi al periodo di programmazione 2014-2020. L'estensione si è concretizzata con la pubblicazione a fine 2020 del Reg. (UE) 2020/2022. **Il PSR per l'Umbria continuerà, quindi, il suo percorso attuativo per altri due anni, fino al 31 dicembre 2022.**

Alcuni partecipanti ai Tavoli di confronto hanno fornito interessanti contributi ai singoli temi in discussione, tra i quali: Camera di Commercio di Perugia; Comune di Bastia Umbra; Comune di Perugia (Tavolo V); Comune di Terni; Comune di Terni (Tavolo V); Comune di Trevi - fascia olivata; Comune di Trevi - Unione dei Comuni terre dell'olio e del Sagrantino; Confcommercio Umbria; Consiglieria di parità; INU - Istituto Nazionale Urbanistica⁴; Istituto Nazionale di fisica nucleare; Prof. Polinori - Università di Perugia – Dipartimento Economia; Progetto Arcadia - Camera di Commercio Terni; Progetto Arcadia - No profit factory; Progetto Arcadia; Comune di Narni; Riserva Mondiale della biosfera Unesco Monte Peglia; ECIPA Umbria Scarl; Università degli Studi di Perugia (Tavolo IV); Università degli Studi di Perugia Tavolo III; CGIL CISL UIL; Coldiretti Umbria; Confcommercio (integrazioni su Tavolo IV); Umbra Acque; Comune di Terni (Tavolo II); Servizio sociale minorenni (Tavolo IV); Confagricoltura; ANCI Umbria – (Tavolo I, II, IV, V).

Da diversi contributi, dal documento di sintesi del **tavolo tematico regionale 5 "Un'Umbria più vicino ai cittadini"**, come anche dalle considerazioni finali del Documento, emerge l'**esigenza di una visione strategica integrata del territorio a scala regionale di indirizzo e supporto alle proposte ed agli interventi**, che tenga conto sia degli aspetti territoriali che di quelli socio-

⁴ INU – Istituto Nazionale di Urbanistica, *Territorio e sostenibilità nel ciclo di programmazione 2021-2027*, Settembre 2019



economici, in una logica sfidante per il pubblico ed il privato, in cui le programmazioni specifiche o locali siano coniugate con le politiche regionali.

I documenti regionali definitivi inerenti al Quadro Strategico Regionale 2021-2027 sono ancora in fase di elaborazione e di approvazione ed è fondamentale il processo di raccordo sinergico con lo strumento programmatico regionale in materia di governo del territorio che ai sensi della l.r. 1/2015 *“fornisce elementi per la territorializzazione delle politiche regionali di sviluppo”*.

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

6.1. Analisi preliminari del sistema socio-economico, P.I.L. e benessere della comunità umbra

Da un'analisi preliminare del contesto demografico e socio-economico dell'Umbria effettuata tramite lo studio *“Umbria Analisi socio-economica: uno sguardo d'insieme”* del Servizio regionale *“Supporto al sistema di controllo strategico. Trasparenza, anticorruzione, privacy”*⁵, aggiornato a giugno 2021, risulta che Secondo i dati recentemente diffusi da Istat (stime provvisorie) al 1° gennaio 2021 la **popolazione in Umbria** ammonterebbe a 865.013 unità (1,5% di quella italiana), di cui il 10,6% costituito da stranieri (92.083 unità). Continua quindi la contrazione dei residenti umbri che nel corso del 2020, secondo le stime di Istat, si sarebbero ridotti di 5.152 unità (-0,6%). Tale calo rilevante trova qualche spiegazione anche nella crisi pandemica.

Rispetto al picco registrato nel 2013, dovuto ai saldi migratori, la popolazione umbra perderebbe, dunque, ben 27.729 unità segnando una contrazione di oltre 3 punti percentuali.

Dal 2010 al 2021 la popolazione nella regione diminuisce del 2,3%, mentre quella rilevata a livello nazionale subisce una contrazione decisamente più contenuta (-0,7%).

L'Umbria dopo l'incoraggiante incremento del **Prodotto Interno Lordo (PIL)** degli anni 2015 (+2,8%), 2017 (+1,5%) e 2018 (+2,08%), nel 2019 registra una crescita più contenuta - pari allo 0,58% - superiore comunque a quella osservata mediamente a livello nazionale (+0,34%) e nelle regioni del Centro-Nord (+0,4%). Negli ultimi 5 anni l'Umbria mostra una diminuzione del PIL solo nel 2016 (-0,75%).

Considerando l'intero periodo 2015-2019, il PIL umbro cresce del 3,5% (con una variazione media annua pari allo 0,6%) meno di quanto osservato nelle regioni del Centro- Nord (5,2% è l'incremento di periodo; con una variazione media annua del 1,26%) e a livello nazionale dove i tassi di crescita considerati ammontano a 4,3% e 1,06%, rispettivamente.

Gli anni 2012, 2013 e 2014 sono stati molto difficili per il sistema economico regionale e nazionale e che la ripresa economica registrata nel 2015 in Umbria non è stata duratura con un Pil di nuovo negativo nel 2016 e in stagnazione nel 2017.

La regione fatica più di altre aree del Paese ad uscire dalla fase recessiva avendo una **produttività del lavoro storicamente inferiore alla media nazionale e del Centro**, frutto soprattutto di una **struttura produttiva con una bassa dimensione media delle imprese, molte delle quali lavorano in subfornitura**.

⁵ Regione Umbria, *Umbria Analisi socio-economica: uno sguardo d'insieme*, Giugno 2021



Se esaminiamo, infine, il **PIL pro capite l'Umbria** (cioè quanto si produce) - con 26.238 euro per abitante - nel 2019 si colloca al di sotto di tutte le regioni del Centro Nord mostrando un valore dell'indicatore inferiore anche al dato medio nazionale (29.662 euro).

Va tenuto presente che se invece del Pil pro-capite si considera il **reddito pro-capite** (cioè quanto si riceve), che indica il reddito medio di ogni cittadino, la situazione dell'Umbria migliora leggermente. Nel periodo 2010-2017 il reddito procapite aumenta mediamente dello 0,1%.

Una questione strutturale dello sviluppo che coinvolge l'intero sistema economico-produttivo regionale è quella della **produttività del lavoro**. Si tratta di un indicatore volto a misurare la capacità di un sistema produttivo di generare ricchezza e, indirettamente, redditi ed è conosciuta **da molti anni come una delle principali criticità del sistema economico regionale, dovuta alla sua struttura economica, caratterizzata da un sistema delle imprese posizionato nella fase iniziale della catena del valore, scarsamente innovative, con molte imprese che lavorano in subfornitura, e mediamente piccole.**

Anche la struttura di un settore terziario, dove il **terziario di mercato avanzato – legato alla attività industriale e di ricerca – è scarsamente sviluppato, contribuisce a determinare il basso livello della produttività in Umbria.**

Nel 2019 il **valore aggiunto** della Regione Umbria, cresciuto dello 0,5% rispetto all'anno precedente (+0,3% è l'incremento medio in Italia), mostra un aumento in quasi tutti i settori economici: nell'agricoltura (+3,9%, mentre in Italia diminuisce dell'1,7%), nel settore delle costruzioni (+0,7% contro il +1,8% nazionale) e nel comparto dei servizi dove l'incremento del valore aggiunto umbro (+0,6%) è in linea con quello medio nazionale (+0,5%). Il valore aggiunto del settore industriale in senso stretto, invece, in Umbria subisce una lieve contrazione (-0,1%), inferiore a quella osservata mediamente a livello nazionale (-0,7%).

Per quanto riguarda il mercato del lavoro nel 2020, il **numero di occupati dell'Umbria**, pari a 356 mila (l'1,6 % del totale nazionale pari a oltre 22 milioni 904 mila unità), è diminuito dell'1,8% rispetto al 2019 (-1,9 % la media italiana). In Umbria sia il tasso di occupazione 15-64 anni (63,5% nel 2020) sia quello femminile (56,9%) sono superiori a quelli medi nazionali, pari rispettivamente al 58,1% e al 49%. Rispetto al 2019, si osserva una riduzione del tasso di disoccupazione che nel 2020 registra il livello più basso dal 2013 attestandosi all'8,2% (la media italiana è 9,2 per cento), complice l'aumento della popolazione inattiva che, conseguentemente alla crisi pandemica, ha riguardato il mercato del lavoro italiano.

Il tasso di disoccupazione giovanile 15-24 anni raggiunge nel 2020 una quota pari al 27,2% (+0,6 punti percentuali rispetto all'anno precedente), inferiore alla media nazionale (29,4%) pur rimanendo a livelli elevati.

Le **imprese attive nell'industria e nei servizi** nel 2018 secondo i dati Istat erano più di 66 mila nel 2018 (1,5% di quelle italiane). Gli addetti nelle unità locali sono 246 mila (l'1,4% del totale nazionale), di cui circa 57 mila nel solo manifatturiero (23,2% del totale addetti della regione, a fronte di una media nazionale del 21,5%).

Sulla base dell'indice di localizzazione, i **settori che caratterizzano la base produttiva della Regione Umbria relativamente al contesto italiano** sono: **costruzioni, attività immobiliari,**



commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli e attività manifatturiere.

In base ai dati Infocamere, **in Umbria le iscrizioni di nuove imprese nel 2020 sono state 4.110** a fronte di 3.992 cessazioni con un **saldo positivo di 118 imprese**.

Al 31 dicembre 2020 lo stock di imprese ammontava a 94.202 in calo dello 0,13% rispetto al 2019; le iscrizioni risultano in diminuzione del 15,6% mentre le cessazioni diminuiscono del 12,9%.

Per quanto riguarda l'Umbria le imprese femminili presenti al 2020 nel territorio regionale sono 23.402, il 24,8% del totale.

Sono 9.059 le imprese straniere in Umbria, il 9,6% del totale delle imprese umbre percentuale inferiore alla media italiana pari al 10,4%.

Al 30 settembre 2020 sono 7.129 le imprese di giovani sotto i 35 anni in Umbria, il 16,6% in meno rispetto al 30 settembre 2015 (1.420 imprese in meno).

L'Umbria registra il quarto calo più elevato tra le regioni italiane.

Nel quarto trimestre 2020 le **startup innovative umbre presenti nel territorio regionale sono 194** (che rappresentano il 3,9% sulle nuove società di capitale), in crescita del 2,6% rispetto allo stesso trimestre del 2019, crescita minore rispetto a quella registrata dalla media nazionale pari a +9,3%.

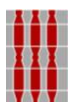
Nel 2020 in Umbria, le **esportazioni di beni sono state pari a circa 3,7 miliardi di euro correnti** (lo 0,9 per cento dell'export nazionale, pari a 433 miliardi) e registrano una diminuzione del 12,8% rispetto al 2019, superiore alla diminuzione registrata dalla media italiana (-9,7%; -9,3% la contrazione osservata nelle regioni del Centro-Nord). I **settori a più elevata specializzazione sono legati ai metalli di base e ai prodotti in metallo** (21,5%, polo siderurgico di Terni), **ai prodotti tessili e dell'abbigliamento** (18,3%), ai **macchinari e apparecchi meccanici** (17,5%) e infine ai **prodotti alimentari** (12,6%). I Paesi Ue27 rappresentano il mercato di sbocco più rilevante per la regione con il 60% delle vendite, in particolare verso la Germania (che da sola assorbe il 30% dell'export nell'Ue27) e la Francia (16,4% dell'export verso Ue27); per i mercati esterni, l'America settentrionale (10,6%) e i Paesi BRICS (5,9%).

Considerando i settori che hanno un peso maggiore nell'export umbro, la perdita più consistente, rispetto al 2019, si registra nelle esportazioni di macchinari e apparecchi meccanici (-16,2%), di metalli di base e prodotti in metallo (-13,6%), di prodotti tessili e dell'abbigliamento (-12,9%) e di prodotti alimentari (-4,7%).

Nel 2018 la **spesa primaria del Settore Pubblico Allargato (SPA)⁶ in Umbria ammonta**, in termini nominali, **a 13.4363 milioni di euro** (il 2% di quella complessiva delle regioni del Centro-Nord e l'1,4% del totale nazionale); il 92% di questa è costituito dalla spesa corrente (pari a 13.556€ reali pro capite) e il rimanente 8% da quella in conto capitale (pari a 1.175€ reali pro capite).

In Umbria, nel 2018, la principale voce di spesa di parte corrente è rappresentata dai trasferimenti a famiglie e istituzioni (che rappresentano il 47,5% del totale della spesa primaria corrente) e la principale voce di spesa in conto capitale è rappresentata dagli investimenti (il 56,1% del totale della spesa primaria in conto capitale), seguiti dai trasferimenti in conto capitale a imprese private (il 36,6%).

⁶ Nel 2018 i principali settori di spesa del Settore Pubblico Allargato sono previdenza e integrazioni salariali, sanità, amministrazione generale, energia, istruzione, interventi in campo sociale – assistenza e beneficenza.



Considerando i soggetti ai quali è imputabile la spesa del Settore pubblico Allargato, si evince che in Umbria nel 2018 la quota principale sia da attribuire alle Amministrazioni Centrali, seguite dalle Amministrazioni Regionali e dalle Imprese Pubbliche Nazionali. Non si osservano variazioni significative nella distribuzione della spesa rispetto al 2017, se non un lieve aumento della componente riferita alle Amministrazioni Centrali e a quelle Locali.

6.2. Il posizionamento regionale tra criticità e potenzialità

L'Analisi Swot, elaborata nel documento “**Indicatore multidimensionale dell'innovazione, sviluppo e coesione sociale: il posizionamento dell'Umbria**” (ottobre 2021)⁷ dallo stesso Servizio “Supporto al Sistema di controllo strategico. Trasparenza, anticorruzione, privacy” della Regione Umbria, si basa su **55 indicatori** a loro volta ricompresi in **8 aree di indagine**.

Gli indicatori presi in considerazione si riferiscono nella maggior parte dei casi **all'anno 2020** e misurano **fenomeni “di contesto”**, sono cioè volti a valutare quegli elementi di fondo i cui mutamenti dipendono da un insieme di fattori spesso non direttamente riconducibili all'azione regionale. I **dati sono per lo più di fonte Istat** e misurano sia fenomeni di tipo “quantitativo” (esempio % di spesa in ricerca e sviluppo (R&S) su PIL) sia di tipo “qualitativo” (esempio grado di soddisfazione degli utenti per un determinato servizio) attraverso Indagini campionarie su vari aspetti della vita quotidiana.

Gli indicatori costituiscono un **cruscotto strategico** utile per le scelte e gli indirizzi su cui orientare la programmazione regionale, nell'ottica della trasparenza e dell'accountability. Dall'analisi complessiva effettuata – che si propone essenzialmente di fornire **chiavi interpretative dei fenomeni socio-economici**, ampliarne la conoscenza ed essere di supporto all'attività degli operatori economici e all'azione delle amministrazioni pubbliche – emergono per l'Umbria sia punti di forza che di debolezza rispetto alle altre regioni italiane, nonché progressi, recuperi o persistenti ritardi rispetto al primo anno di indagine.

In sintesi l'Umbria presenta i seguenti **punti di forza**:

- un elevato livello del **verde urbano** nelle città (3° posto nella classifica regionale);
- un buon valore **dell'indice di Gini** (3° posto nella graduatoria delle Regioni italiane), volto a misurare la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi;
- una percentuale di **popolazione di 25 anni laureata** nettamente superiore a quella rilevata mediamente in Italia;
- una bassa quota di popolazione che denuncia **attese alle ASL superiori ai 20 minuti**, inferiore al valore medio nazionale;
- un elevato livello di **soddisfazione per i servizi ospedalieri** (assistenza medica, infermieristica e servizi igienici), tra i migliori in Italia;
- la **speranza di vita** alla nascita è la maggiore in Italia;
- un buon risultato nello **screening cervicale**: l'Umbria è la terza regione in Italia per il numero di donne che si sono sottoposte a **pap test** in assenza di sintomi.

⁷ Regione Umbria, *Indicatore multidimensionale dell'innovazione, sviluppo e coesione sociale. Il posizionamento dell'Umbria*, Ottobre 2021



Ai punti di forza, si aggiungono i seguenti **elementi positivi**:

- un buon livello di **presenze turistiche** negli esercizi ricettivi (in linea con la media nazionale);
- un tasso di **partecipazione al mercato del lavoro** superiore alla media nazionale;
- **un tasso di occupazione** superiore alla media nazionale;
- i **tassi di disoccupazione (totale, giovanile e femminile)** inferiori alla media nazionale;
- una percentuale di **raccolta differenziata dei rifiuti urbani** superiore alla media nazionale (8° posto in classifica);
- la quota di **bambini tra 0 e 3 anni che usufruisce dei servizi per l'infanzia** è superiore alla media nazionale;
- un **indice di povertà regionale** inferiore a quello nazionale e in diminuzione;
- la **percezione delle famiglie del rischio di criminalità nella zona in cui vivono** inferiore a quella media nazionale;
- un numero contenuto di **giovani che abbandonano prematuramente** gli studi, inferiore alla media nazionale;
- una percentuale di **adulti in formazione permanente** superiore al dato medio italiano;
- la quota di **laureati in discipline scientifiche e tecnologiche** è maggiore di quella media nazionale;
- un livello di **spesa pubblica in R&S** superiore alla media nazionale;
- un ammontare **della spesa sanitaria pro-capite**, maggiore di quello medio italiano, che la colloca all'8° posto nella classifica regionale;
- un numero di donne che si sono sottoposte a **mammografia** superiore alla media nazionale e in crescita.

Di contro la nostra regione presenta le seguenti **criticità**:

- bassi livelli di **Pil pro capite** e di **consumi finali interni** per abitante, inferiori alla media nazionale;
- una **dinamica imprenditoriale**, misurata da un tasso di crescita delle imprese (saldo tra iscrizioni e cessazioni), più lenta di quella delle altre realtà territoriali;
- una **produttività del lavoro** inferiore alla media nazionale di circa 13 punti percentuali;
- un basso grado di **apertura verso l'estero** che, misurato dal peso delle esportazioni sul Pil regionale, risulta inferiore alla media italiana;
- un livello di **emissioni gas serra**, usato per il monitoraggio della qualità dell'aria, superiore a quello nazionale ma in riduzione nell'intero periodo considerato;
- una percentuale di **famiglie che denunciano irregolarità nella distribuzione dell'acqua** che, sebbene inferiore alla media nazionale, pone l'Umbria nella parte medio bassa della classifica regionale;
- un elevato **livello di consumi di energia elettrica ogni 1.000 abitanti** superiore alla media nazionale;
- una scarsa capacità di coprire i **consumi di energia elettrica con fonti rinnovabili** sebbene superiore alla media nazionale;
- un elevato livello di **intensità energetica finale del PIL**, che pone l'Umbria in penultima posizione;



- la percentuale di **anziani trattati in Assistenza domiciliare integrata**, se pur leggermente superiore alla media italiana, la colloca all'11° posto nella classifica regionale;
- un **indice di microcriminalità delle città** che, sebbene inferiore al dato nazionale, risulta superiore a quello di altre 10 regioni italiane;
- un **livello di istruzione della popolazione 15-19 anni**, inferiore alla media italiana che pone l'Umbria in ultima posizione nella classifica delle regioni;
- un **tasso di scolarizzazione superiore** che la colloca all'11° posto nella classifica regionale, sebbene superiore a quello medio nazionale;
- una contenuta percentuale di occupati nel **settore manifatturiero ad alta tecnologia e nei settori dei servizi ad elevata intensità di conoscenza e ad alta tecnologia**;
- un basso livello di **spesa privata in R&S**, inferiore al dato medio italiano;
- una **spesa media regionale per l'innovazione delle imprese** inferiore alla media nazionale;
- un **tasso di sopravvivenza a tre anni delle imprese nei settori ad alta intensità di conoscenza** contenuto;
- una quota di **addetti alla ricerca e sviluppo** inferiore alla media nazionale;
- un'alta percentuale di **popolazione obesa**, superiore alla media nazionale.

6.3. La pianificazione di settore, la programmazione e le strategie regionali

Il **PST**, quale *“strumento di riferimento per l'integrazione di temi e competenze settoriali della Giunta regionale e degli enti locali, nonché strumento per la costruzione e la condivisione delle scelte di sviluppo sostenibile del territorio”* in applicazione dell'articolo 8 comma 1 lettera b) della l.r. 1/2015, si pone in **rapporto sinergico** con i **principali strumenti programmatori e pianificatori di livello regionale**:

- Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile (SRSvS);
- Strategia Energetico Ambientale Regionale (SEAR);
- Piano Paesaggistico Regionale (PPR);
- Piani dei Parchi;
- Piano Regionale dei Trasporti (PRT);
- Strumenti di programmazione e pianificazione in materia di turismo;
- Piano Regionale Forestale (PFR);
- Piano Faunistico Venatorio Regionale (PFVR);
- Piano di Tutela delle Acque (PTA);
- Piano Regolatore Regionale degli Acquedotti (PRRA);
- Piano Regionale per la Qualità dell'Aria (PRQA);
- Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) e Piano regionale di bonifica delle aree inquinate;
- Piano Attività Estrattive (PRAE);
- Piano Telematico;
- Piano Regionale Coordinato di Prevenzione Multirischio;
- Programma triennale dei lavori pubblici;
- Piano Sanitario Regionale;
- Piano Sociale Regionale.



Tale rapporto biunivoco tra strumenti vigenti ed in itinere, presuppone un rilevante lavoro interno al Gruppo di lavoro multidisciplinare di analisi, approfondimento e scambio documenti, dati ed elaborati.

Tali approfondimenti risultano essenziali anche ai fini della enucleazione dei temi settoriali di riferimento, dell'elaborazione dei Sistemi strutturanti, della Visione guida e degli obiettivi e azioni del PST.

6.4. Analisi territoriali per Temi settoriali di riferimento e Sistemi strutturanti

La conoscenza profonda delle peculiarità identitarie e morfotipologiche del territorio nella sua complessità multidisciplinare, come evidenziato da Alberto Magnaghi⁸, è essenziale per la elaborazione di un "progetto di territorio" finalizzato alla valorizzazione del capitale territoriale, ambientale, paesaggistico e sociale.

Al fine di costruire il **Quadro conoscitivo e valutativo aggiornato dello stato e della dinamiche del territorio** in applicazione dell'articolo 8 comma 4 della l.r. 1/2015 risulta necessario individuare i principali **Temi settoriali di riferimento**, desunti selettivamente da strumenti e atti internazionali, nazionali e regionali.

Tali temi saranno selezionati sia in base agli indirizzi normativi, che alle criticità del territorio e ad una prima prefigurazione delle opportunità di sviluppo sostenibile dell'Umbria.

I principali temi da approfondire e sviluppare in applicazione dell'articolo 8 della l.r. 1/2015, mettendo in evidenza le reti e le connessioni, riguardano:

- rete delle **infrastrutture lineari, ferroviarie, stradali ed escursionistiche, d'interesse regionale**;
- rete delle **infrastrutture energetiche** e per le **telecomunicazioni**;
- rete delle **infrastrutture puntuali** e dei principali **nodi di interconnessione** e scambio, passeggeri ed attracchi lacuali;
- **funzioni e servizi**;
- **rischio territoriale ed ambientale**;
- **specificità e potenzialità paesaggistico ambientali e territoriali dell'Umbria** da valorizzare.

In relazione a quest'ultimo punto inerente alle **specificità e potenzialità paesaggistico ambientali e territoriali da valorizzare**, un'interpretazione preliminare effettuata attraverso un confronto con le strutture regionali competenti può interessare i seguenti temi:

- Infrastrutture e Mobilità sostenibile
- Rete delle città, centri storici e borghi caratteristici
- Insediamenti produttivi e commerciali
- Insediamenti turistici
- Insediamenti e consumo di suolo
- Politiche per la casa

⁸ A. Magnaghi, *Il principio territoriale*, Torino, Bollati Boringhieri Editore, 2020



- Rete dei beni, infrastrutture e servizi culturali, sistema museale ed ecomusei
- Beni pubblici patrimoniali
- Acque e bacini idrografici
- Acque minerali e termali
- Cave e miniere
- Aspetti geologici, idrogeologici e singolarità geologiche
- Servizi ecosistemici, foreste
- Rete natura 2000 e rete ecologica regionale
- Aree naturali protette e biodiversità
- Spazio rurale e produzioni agricole di qualità
- Aspetti inerenti alle varie tipologie di inquinamento
- Aspetti inerenti alle varie tipologie di rischio
- Aspetti energetici
- Aspetti climatici
- Aspetti sanitari

Dall'avvio del procedimento di redazione del PST si sta procedendo a richiedere alle strutture regionali e ad altri organismi competenti i dati tematici suddetti aggiornati e ad analizzarli, filtrarli ed elaborarli in ambiente GIS.

Al momento sono in elaborazione i dati aggiornati riguardanti le infrastrutture regionali, la mobilità ecologica, le città, i centri storici ed i borghi caratteristici, la banda ultra larga, i beni patrimoniali regionali, i beni e servizi culturali le acque minerali e termali.

Il **patrimonio informativo dei suddetti dati e dei tematismi degli elaborati del PST**, organizzati nella struttura Geodatabase (GeoDB) degli archivi del SIAT, oltre ad essere rappresentato nella cartografia tematica del PST, **potrà essere consultabile in modalità dinamica tramite servizi webGIS del portale UmbriaGeo.**

Di seguito, a titolo di esempio, alcuni studi preparatori, attualmente in elaborazione, per la costruzione della banca dati aggiornata del Quadro conoscitivo del PST, riguardanti le Infrastrutture, la Rete di mobilità ecologica, la Rete delle città, i centri storici e i borghi caratteristici redatti con i dati aggiornati ai sensi della deliberazione della Giunta regionale n.1316 del 2018 e della deliberazione della Giunta Regionale n.894 del 2020.

Le **analisi tematiche del Quadro diagnostico delle conoscenze, delle dinamiche territoriali e tendenze in atto** saranno interpretate, in maniera condivisa, per rintracciare le **opportunità prioritarie di sviluppo** ed articolate per **“Sistemi strutturanti”**.

Particolare importanza nella regione definita “Cuore verde d'Italia” assume il **sistema delle “infrastrutture verdi e blu”**, da sviluppare quale sistema dinamico e resiliente di adattamento alla molteplicità dei rischi ambientali amplificati dai cambiamenti climatici e serbatoio diffuso di produzione di servizi ecosistemici.

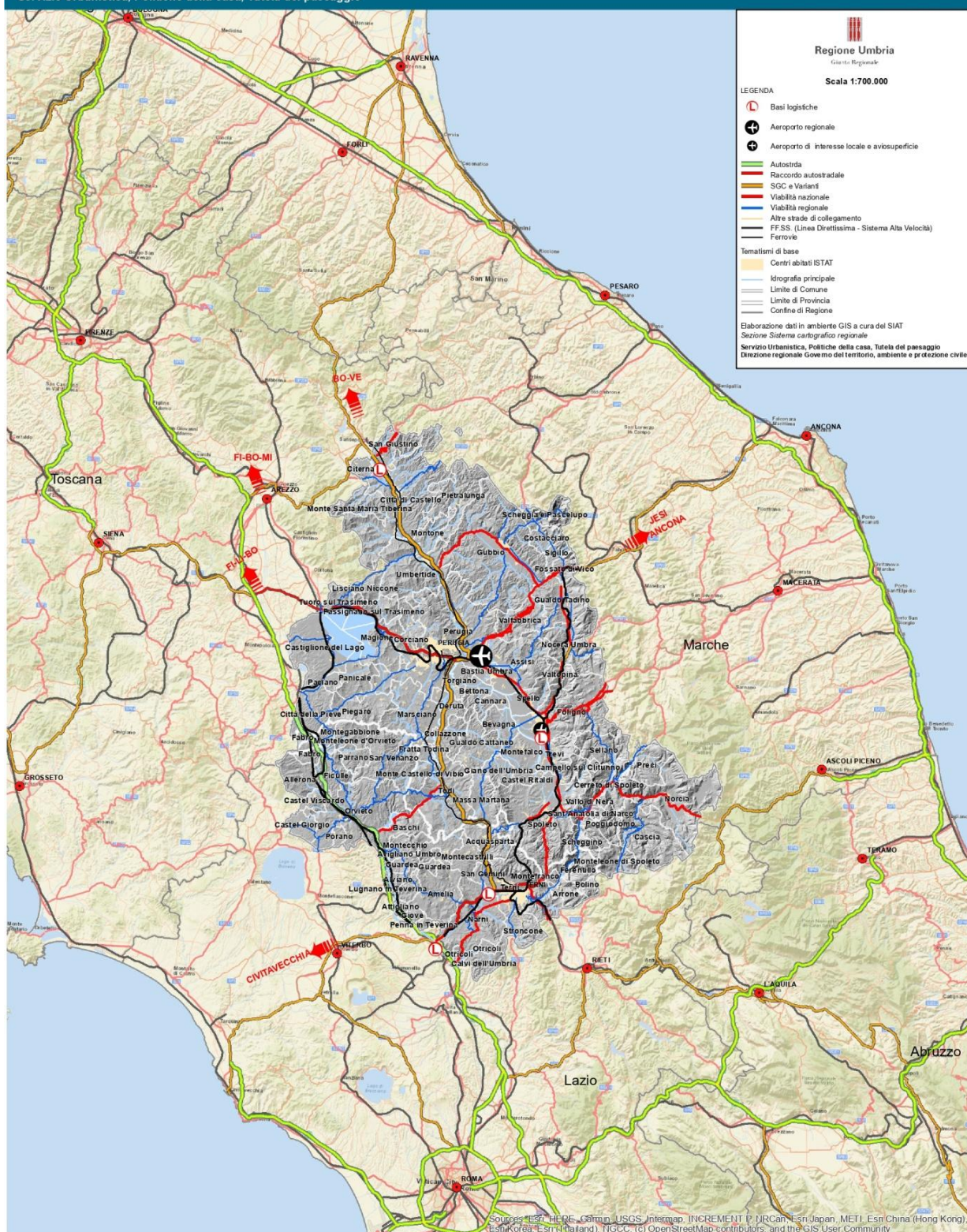
L'orizzonte è allargato alle regioni contermini (Toscana, Lazio e Marche) ma anche a quelle connesse da prospettive e azioni strategiche comuni (Emilia Romagna e Abruzzo) per quanto riguarda tematiche che per assumere reale efficacia non possono limitarsi ai confini regionali. Basti pensare in particolare ad alcuni temi transfrontalieri riguardanti le infrastrutture, il paesaggio, il turismo, l'energia e i rischi territoriali e ambientali.



Direzione regionale Governo del Territorio, Ambiente e Protezione civile
Servizio Urbanistica, Politiche della casa, Tutela del paesaggio



Regione Umbria
Direzione regionale Governo del territorio, ambiente e protezione civile
Servizio Urbanistica, Politiche della casa, Tutela del paesaggio





LINEE GUIDA REDAZIONALI PROGRAMMA STRATEGICO TERRITORIALE

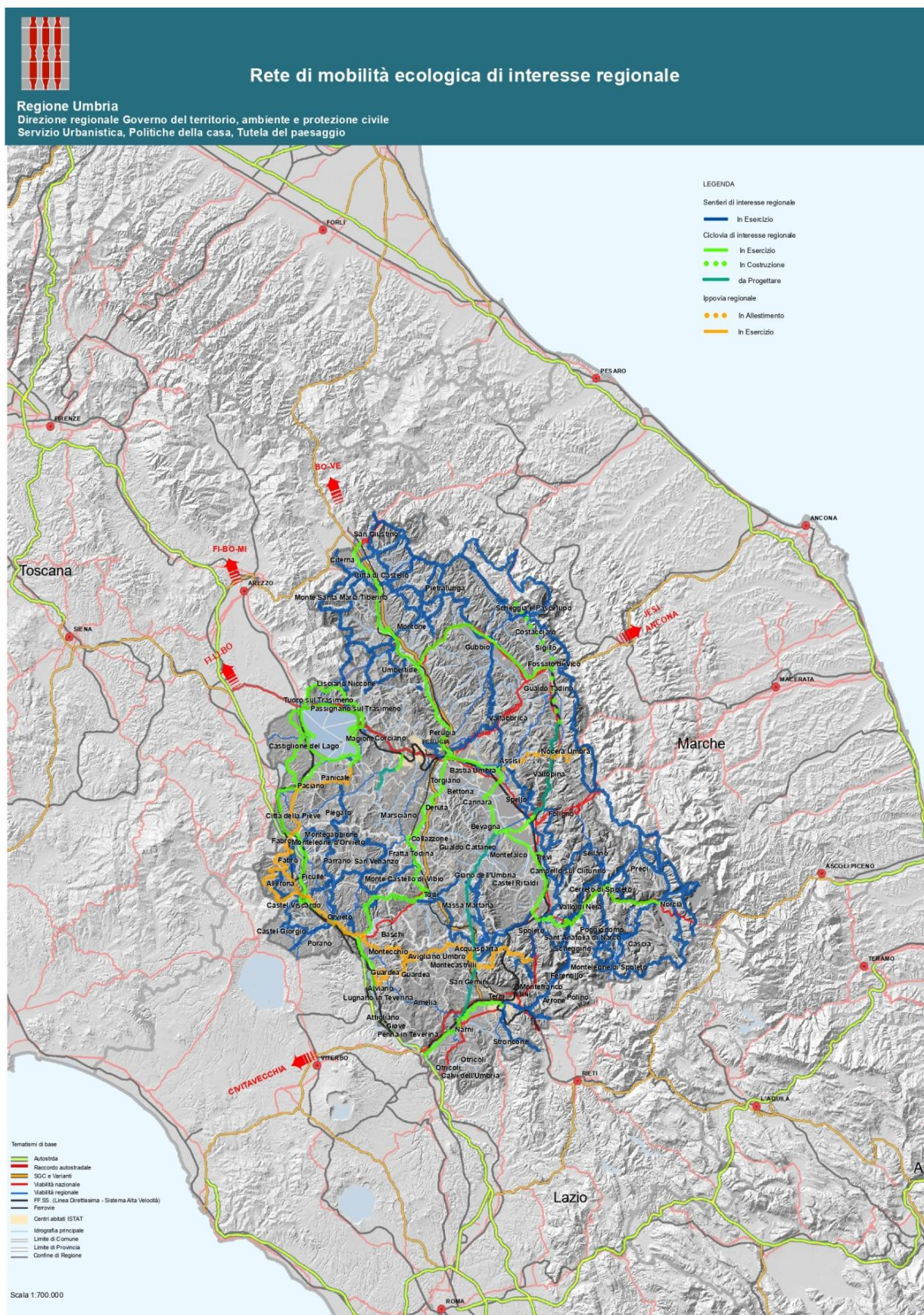
Regione Umbria

Direzione regionale Governo del Territorio, Ambiente e Protezione civile
Servizio Urbanistica, Politiche della casa, Tutela del paesaggio

Programma
Strategico
Territoriale



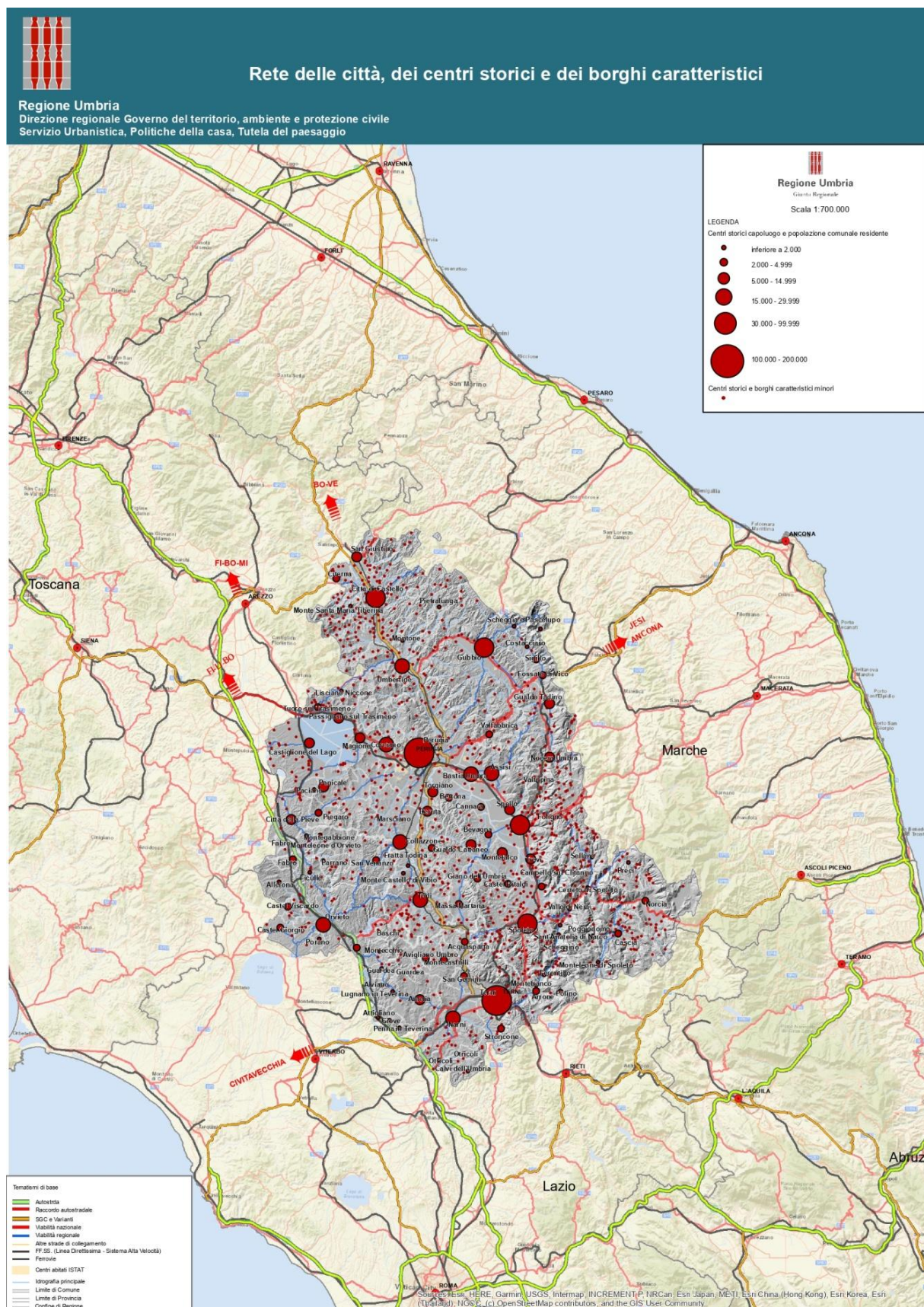
PST



Regione Umbria

Direzione regionale Governo del Territorio, Ambiente e Protezione civile

Servizio Urbanistica, Politiche della casa, Tutela del paesaggio





6.5. Il Paesaggio

La l.r. 1/2015 pone i due strumenti di governo del territorio a scala regionale, **PPR e PST**, in **stretto rapporto sinergico** e il PST deve coordinare le proprie linee strategiche con la dimensione strategica del Piano Paesaggistico Regionale.

Il Piano Paesaggistico Regionale (P.P.R.), strumento di pianificazione paesaggistica del territorio regionale, nel rispetto della Convenzione europea del Paesaggio e del Codice per i Beni culturali e il Paesaggio, mira a governare le trasformazioni del territorio al fine di mantenere i caratteri identitari peculiari del paesaggio umbro perseguendo obiettivi di qualità paesaggistica.

La Giunta regionale con DGR n. 43 del 23 gennaio 2012, successivamente integrata con DGR n. 540 del 16 maggio 2012 ha preadottato, ai sensi dell'art. 18 della Legge Regionale 26 giugno 2009, n.13, la Relazione Illustrativa del Piano Paesaggistico Regionale ed il Volume 1 denominato *"Per una maggiore consapevolezza del valore del paesaggio. Conoscenze e convergenze cognitive"*.

Alcuni elaborati del Volume 1 e i contenuti originariamente ricompresi nel Volume 2 *"Per un miglior governo del paesaggio: tutele, prescrizioni e regole"* sono stati rivisitati ed aggiornati da parte del Gruppo redazionale. Alcuni aspetti sono attualmente in fase di conclusiva condivisione con il Comitato Tecnico Paritetico di cui all'intesa del 2010 tra Regione Umbria e i Ministeri competenti.

Il PST nel prefigurare la visione strategica del territorio regionale deve raccordarsi sinergicamente al Piano Paesaggistico Regionale ai fini della tutela e valorizzazione del **paesaggio**, da intendere quale **categoria trasversale insita in ogni obiettivo, azione e misura di intervento**.

Il PPR sin dalla prima versione preadottata con DGR 1370 del 05 ottobre 2009 aveva previsto un elaborato denominato **Quadro strategico del Piano Paesaggistico Regionale**. Il Quadro Strategico era articolato in una **Visione Guida**, con valenza di indirizzo e coordinamento programmatico rispetto ai processi di mutamento e alle azioni da promuovere a vario titolo da parte dei diversi attori pubblici e privati coinvolti nella conservazione e trasformazione del paesaggio regionale, nelle **Linee Guida per le strategie tematiche prioritarie** e nelle **Progettualità programmatiche**.

La **Visione Guida** individuava **cinque processi di mutamento del paesaggio rilevanti rispetto ai quali riferire le future strategie ed obiettivi programmatici** quali i *paesaggi critici*, i *paesaggi in abbandono*, i *paesaggi comuni*, i *paesaggi delle reti*, i *paesaggi transregionali*.

La Visione guida rafforzava l'**immaginario dell'Umbria come regione verde per eccellenza**, mettendo in valore il cospicuo patrimonio naturalistico, prevedendo politiche di controllo e di decongestionamento dei *paesaggi critici*, dove la crescita deve armonizzarsi con la qualità del paesaggio, incentivando l'attrattività dei *paesaggi in abbandono* come i centri storici, i paesaggi di prossimità che circondano gli insediamenti storici e quelli in abbandono di pianura e collina.

Per i *paesaggi comuni* si prevedevano strategie di miglioramento della qualità diffusa, ripristinando o consolidando i segni di permanenza di antichi assetti culturali e insediativi nei paesaggi rurali, e riconfigurando gli spazi aperti delle periferie urbane.

Per *paesaggi delle reti* venivano intesi quelli afferenti alle reti tecnologiche da monitorare, quelli riguardanti le reti ecologico-ambientali da potenziare e le reti di percorrenze di antico impianto da recuperare e valorizzare ai fini di nuove forme di turismo culturale e naturalistico.



Per i *paesaggi transregionali* l'obiettivo era di scongiurare il rischio di una certa disattenzione qualitativa dovuta alla loro marginalità, evitando localizzazioni di impianti e attrezzature di elevato impatto percettivo e promuovendo processi di integrazione e concertazione nel rispetto dei profili identitari spesso compositi e di transizione.

Le **Linee Guida per le strategie tematiche prioritarie** per ognuno dei cinque suddetti processi di mutamento del paesaggio individuati dalla Visione Guida, esplicitavano le seguenti tematiche prioritarie della trasformazione prevedendo Obiettivi specifici, Azioni e misure di intervento:

- **PAESAGGI CRITICI**
 - T.1 EMERGENZE IDENTITARIE
 - T.2 CORRIDOI DI SVILUPPO INSEDIATIVO
 - T.3. SPAZI INDUSTRIALI-ARTIGIANALI
- **PAESAGGI IN ABBANDONO**
 - T.4 INSEDIAMENTI STORICI E PAESAGGI DI PROSSIMITA'
- **PAESAGGI COMUNI**
 - T.5 TERRITORI RURALI
 - T.6 AREE BOSCADE
 - T.7 CAVE
- **PAESAGGI DELLE RETI**
 - T.8. GRANDI RETI DI NATURALITA'
 - T.9 NUOVE INFRASTRUTTURE VIARIE
 - T.10 INFRASTRUTTURE PER L'ENERGIA
- **PAESAGGI TRANSREGIONALI**
 - T.1 1 PAESAGGI TRANSREGIONALI

Le **Progettualità programmatiche** prevedevano l'individuazione di "**Progetti strategici di paesaggio**" e richiama i "Progetti Territoriali strategici" della programmazione territoriale.

Nel Quadro Strategico del PPR viene esplicitato che *"Il Progetto per il paesaggio, piuttosto che come previsione di un programma di opere, va considerato come guida consapevole di un processo evolutivo, con cui si intende indirizzare, nei modi propri del progetto, i comportamenti di una varietà di diversi attori pubblici e privati che contribuiscono a modificare gli assetti fisici e funzionali del paesaggio agendo a scale differenti.*

In questo senso il PPR individua i progetti strategici di paesaggio come occasioni per attivare e portare a coerenza le strategie dei diversi attori, con riferimento ad alcuni temi e territori ritenuti prioritari e in considerazione delle opportunità d'intervento generate dagli investimenti pubblici sul territorio interessato dal progetto".

I Progetti strategici di paesaggio individuati sommariamente negli elaborati del 2009, con la previsione di definire successivamente specifici obiettivi, risultavano:

- P1 Braccio Tevere - Trasimeno
- P2 Centuriazione della piana
- P3 Flaminia antica
- P4 Direttrice Spoleto-Norcia- Castelluccio
- P5 Direttrice Todi-Orvieto



LINEE GUIDA REDAZIONALI PROGRAMMA STRATEGICO TERRITORIALE

Regione Umbria

Direzione regionale Governo del Territorio, Ambiente e Protezione civile
Servizio Urbanistica, Politiche della casa, Tutela del paesaggio

Programma
Strategico
Territoriale



La parte inerente i Progetti Territoriali strategici, soltanto accennata in via preliminare, risultava riferita al DST del 2008, strumento attualmente non previsto dalla vigente normativa in materia di governo del territorio e precedente all'avvio con DGR 1138 del 25.11.2020 del procedimento redazionale del Programma Strategico Territoriale ai sensi della L.R. 1/2015.





LINEE GUIDA REDAZIONALI PROGRAMMA STRATEGICO TERRITORIALE

Regione Umbria

Direzione regionale Governo del Territorio, Ambiente e Protezione civile
Servizio Urbanistica, Politiche della casa, Tutela del paesaggio

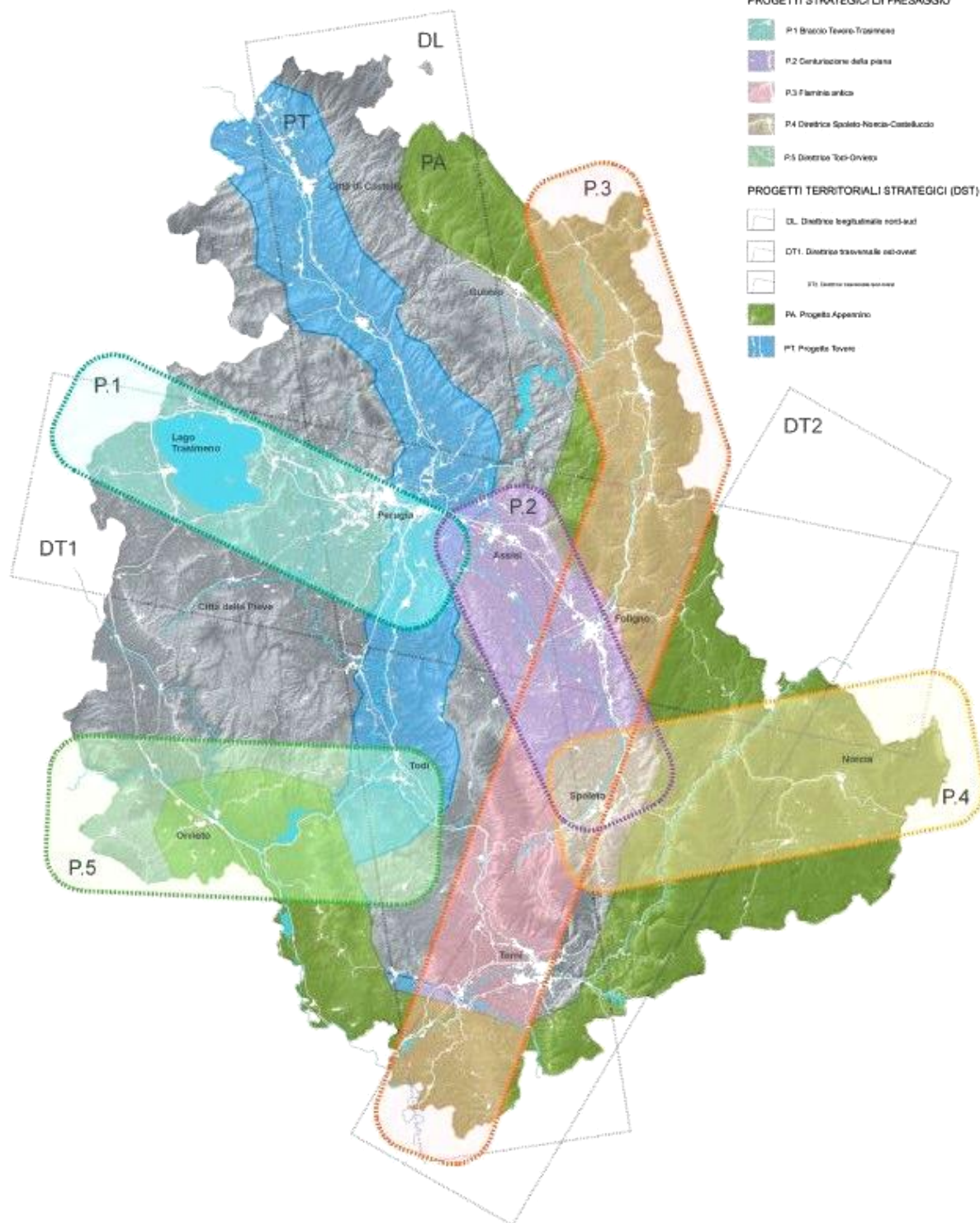
Programma
Strategico
Territoriale

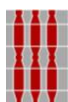


PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE
QUADRO STRATEGICO

QS 3 Progettualità programmatiche

GENNAIO 2012





7. LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA NEL CONTESTO TERRITORIALE DEL CENTRO ITALIA

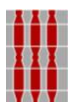
Il PST dovrà valutare la coerenza della propria visione strategica con le politiche delle Regioni al contorno e costruire e/o consolidare efficaci integrazioni programmatiche tra i rispettivi strumenti di governo del territorio, alcuni dei quali già orientati in tal senso.

Al riguardo si richiamano i temi di interesse interregionale del Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana (PIT), del Piano Territoriale Regionale Generale della Regione Lazio (PTRG), del Piano di Inquadramento Territoriale della Regione Marche (PIT) ma anche del Piano Territoriale Regionale della Regione Emilia Romagna (PTR) e del Quadro di Riferimento Regionale (QRR) della Regione Abruzzo.

REGIONE	DENOMINAZIONE PIANO	CARATTERISTICHE	APPROVAZIONE
EMILIA ROMAGNA	PTR PIANO TERRITORIALE REGIONALE	STRUMENTO DI PROGRAMMAZIONE STRATEGICA DEGLI OBIETTIVI DI SVILUPPO, COESIONE SOCIALE E VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE	Approvazione 2010
TOSCANA	PIT PIANO DI INDIRIZZO TERRITORIALE	VALENZA DI PIANO PASAGGISTICO	Approvazione 2015
MARCHE	PIT PIANO INQUADRAMENTO TERRITORIALE	STRUMENTO DI PROGRAMMAZIONE	Approvazione 2000
LAZIO	PTRG PIANO TERRITORIALE REGIONALE GENERALE	STRUMENTO DI PROGRAMMAZIONE	Approvazione 2000
ABRUZZO	QRR QUADRO DI RIFERIMENTO REGIONALE	STRUMENTO DI PROGRAMMAZIONE	Approvazione 2000

Nel corso del 2021 la Regione Umbria è stata interessata dal Comune di Terni ad un **progetto interregionale di ricerca denominato “Focus Terni Roma”** con Regione Lazio e l’Università Roma Tre. Il Focus nasce in relazione alla rilevanza dei fenomeni osservati lungo la **direttrice interregionale umbro laziale** dall’**Osservatorio urbanistico della Regione Lazio**, che ha prodotto il rapporto di **ricerca Roma Regione Capitale** nel quale si evidenziano le relazioni fra Roma e l’area vasta, con riferimento ad un ambito che travalica i confini regionali e include anche il sistema urbano e socioeconomico ternano.

Al fine di facilitare i rapporti e la cooperazione territoriale con le Regioni contermini potrebbe essere costituito e attivato un permanente **Tavolo di lavoro interregionale per lo sviluppo sostenibile dell’Italia mediana**.



8. LA VISIONE STRATEGICA ED INTEGRATA DEL TERRITORIO REGIONALE, AZIONI E STRUMENTI

Dall'attuale contesto programmatico, dalle analisi preliminari riguardanti punti di forza, elementi positivi e critici della Regione Umbria e da quanto finora emerso dalla Cabina di regia e dal Gruppo di lavoro può essere delineata una **prefigurazione preliminare di Obiettivi generali del PST**:



1. Identità e Attrattività - Valorizzazione del capitale umano e dei caratteri identitari regionali come paesaggio, natura, cultura, ambiente e orientamento nella direzione dell'attrattività connessa allo sviluppo del turismo, del lavoro, delle risorse e degli investimenti;

2. Sviluppo sostenibile e Valore pubblico - Sviluppo sostenibile come processo per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti e dell'economia, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano coerenti con i bisogni attuali e futuri. La sostenibilità ruota attorno all'armonizzazione di crescita economica, sociale e qualità ambientale. Valore pubblico connesso a molteplici aspetti legati al benessere nelle sue plurime accezioni;

3. Interconnessione e Innovazione - Connessione al contesto nazionale ed internazionale e sviluppo sostenibile delle infrastrutture dei trasporti, dell'intermodalità e logistica integrata, delle reti ecosistemiche, verdi e blu, energetiche, delle città, dei borghi e dei centri storici. Innovazione, ricerca, formazione, modernizzazione e transizione digitale;

4. Resilienza e Rigenerazione - Prevenzione multi rischi, antifragilità, capacità di adattamento ma anche evoluzione da un "governo del territorio espansivo" ad un "governo del territorio rigenerativo";

5. Coesione e Cooperazione territoriale – Nel passaggio ad una programmazione/pianificazione soprattutto "performativa" coesione e cooperazione territoriale risultano obiettivo indispensabile per il riequilibrio territoriale delle plusvalenze.

Tale ipotesi preliminare quale occasione di approfondimento, verifica ed eventualmente rimodulazione rispetto al completamento delle analisi tramite il Quadro conoscitivo diagnostico, agli sviluppi del PST nelle prossime fasi redazionali, ai successivi contributi disciplinari e



partecipativi ed agli approfondimenti connessi anche alla programmazione regionale dei Fondi europei per la coesione 2021-27 in via di definizione.

Il Monitoraggio del Programma, il cui protocollo viene sottoscritto nella fase conclusiva della procedura di VAS, nonché l'evoluzione del quadro di riferimento programmatico a monte, richiedono ciclicamente la valutazione e l'eventuale riconsiderazione degli Obiettivi generali e strategici.

Le diverse fasi del percorso redazionale descritto condurranno, previo confronto con i territori ed elaborazione di **Obiettivi strategici** e **Azioni**, alla costruzione della **“Visione strategica ed integrata del territorio regionale”** con la prefigurazione essenziale di scenari territoriali futuri di sviluppo della nostra Umbria.

Tale visione coordinata agli strumenti di programmazione economico-finanziaria, in un'ottica di stretta cooperazione con le strutture regionali competenti e di governance multilivello, concorre ad un efficace ed equilibrato utilizzo delle risorse comunitarie a dimensione territoriale.

L'identificazione dei principali **Progetti a scala regionale aventi valenza strategica** che costituiscono l'Agenda Regionale, a partire dalla rivisitazione di quelli del DST⁹, costituirà l'ossatura portante della Visione strategica ed integrata del territorio regionale.

Un rilevante lavoro di ricognizione generale di interventi con relativa geolocalizzazione, del quale si riporta una sintesi, è stato effettuato da tutti i Servizi della Direzione Governo del territorio, ambiente e protezione civile in occasione della prima proposta regionale al PNRR, Piano nazionale di ripresa e Resilienza.

La visione strategica ed integrata del territorio regionale, oltre a costituire **orientamento agli strumenti di governo del territorio ed alla pianificazione di settore**, rappresenta la cornice alla promozione e coordinamento da parte della Regione, di **Accordi interistituzionali** e **Strumenti territoriali strategici a geometria variabile** quali Contratti di Fiume e Paesaggio, Strategie, Masterplan, Programmi, Piani e Progetti integrati di sviluppo sostenibile.

Di seguito si richiamano alcune ipotesi di **strumenti operativi** da strutturare ed attuare per accompagnare efficientemente la redazione del Programma:

- **Osservatorio permanente sulla pianificazione e programmazione territoriale** costituito con deliberazione di Giunta regionale n. 1138 del 2020;
- **Tavolo interregionale per lo sviluppo sostenibile dell'Italia mediana** in applicazione dell'articolo 8 comma 1 lettera e) della l.r. 1/2015 che stabilisce che il PST *“promuove la concertazione con le regioni contermini al fine di realizzare le necessarie integrazioni programmatiche per lo sviluppo delle relazioni territoriali, nazionali e interregionali”*;
- **Laboratori territoriali della Regione Umbria “LABoratoriTRU”** come base di concertazione con Enti, Organismi e Soggetti interessati, finalizzate a fare emergere criticità, necessità ed opportunità dai vari territori per la costruzione condivisa del nuovo Programma Strategico. Operativi anche on line su idonea piattaforma digitale, vedranno coinvolte istituzioni, università, diocesi, società civile, imprenditori, professionisti, cittadini e associazioni. Tali laboratori, previsti dalla deliberazione di Giunta Regionale 25 novembre 2020, n.1138 dovranno essere organizzati per ambiti territoriali e/o tematici.

⁹ La relativa Tavola del DST è riportata in Fig.1



LINEE GUIDA REDAZIONALI PROGRAMMA STRATEGICO TERRITORIALE

Regione Umbria

Direzione regionale Governo del Territorio, Ambiente e Protezione civile

Servizio Urbanistica, Politiche della casa, Tutela del paesaggio

Programma
Strategico
Territoriale



PST

L'articolazione e la taratura degli ambiti di lavoro (territori provinciali, ambiti sociali, Unioni dei comuni, ambiti desunti dai paesaggi regionali del PPR, altre aggregazioni territoriali a geometria variabile a seconda dei temi/servizi, ambiti significativi nell'evoluzione storica della nostra regione) costituirà un processo rilevante ai fini dell'efficacia dei processi partecipativi e di cooperazione territoriale e dell'applicazione del principio di *"Governance multilivello"* posta a fondamento del sistema della pianificazione europea, nazionale e regionale.



LINEE GUIDA REDAZIONALI PROGRAMMA STRATEGICO TERRITORIALE

Regione Umbria

Direzione regionale Governo del Territorio, Ambiente e Protezione civile
Servizio Urbanistica, Politiche della casa, Tutela del paesaggio

Programma
Strategico
Territoriale



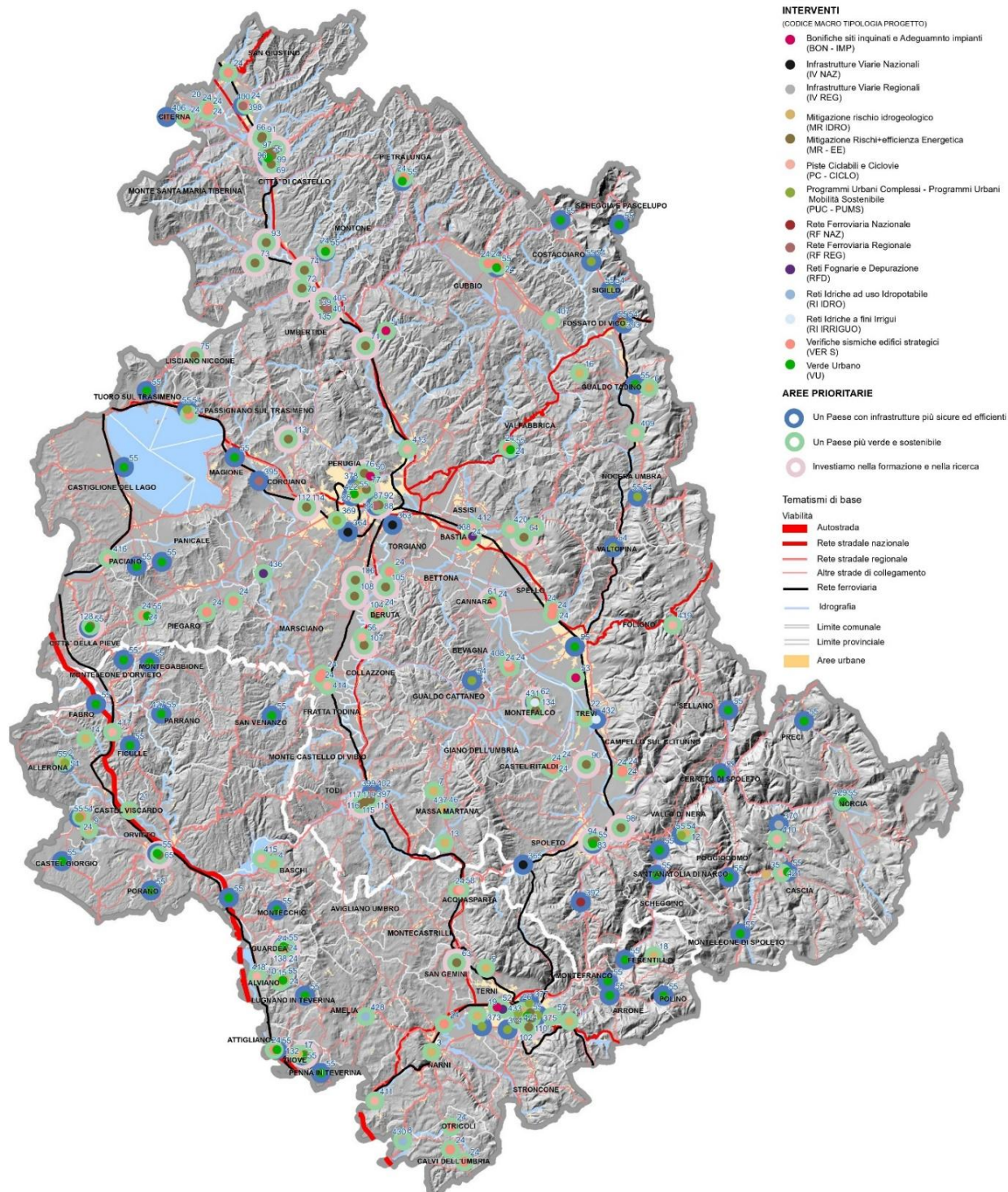
PST



Progettiamo il rilancio. Proposte ed idee per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Regione Umbria

Direzione regionale Governo del territorio, ambiente e protezione civile



Ottobre 2020