

Relazione della II Commissione permanente

SCHEMA E PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO; BILANCIO E FINANZE;
DEMANIO E PATRIMONIO; ORDINAMENTO DEGLI UFFICI; PERSONALE DELLA REGIONE

(Seduta del 22 luglio 2008)

Relatore di maggioranza: MIRCO RICCI
Relatore di minoranza: VITTORIO SANTORI

sulla proposta di atto amministrativo n. 98/08

a iniziativa della Giunta regionale

presentata in data 4 luglio 2008

DOCUMENTO UNITARIO DI PROGRAMMAZIONE REGIONALE

RELAZIONE ORALE

**PARERE ESPRESSO DALLA I COMMISSIONE ASSEMBLEARE PERMANENTE
AI SENSI DELL'ARTICOLO 68 DEL REGOLAMENTO INTERNO**

(Seduta del 22 luglio 2008)

La prima Commissione assembleare permanente nella seduta del 22 luglio 2008 esaminato il testo della proposta di atto amministrativo 98/08 avente ad oggetto "Documento unitario di programmazione regionale"

esprime parere favorevole

a condizione che siano approvate le seguenti modifiche:

- a) a pag. 132, punto 5. Linee di indirizzo per la programmazione del FAS 2007/2013, il sesto periodo, dalle parole: "Nel Programma attuativo FAS" alle parole "valutazione e controllo.", sia sostituito dal seguente: "Con atto amministrativo l'Assemblea legislativa regionale individua le linee di indirizzo sulla scorta delle quali la Giunta regionale predispone il Programma attuativo FAS. Le linee di indirizzo definiscono l'articolazione di ciascun indirizzo strategico in obiettivi specifici e relative linee di azione unitamente alla dotazione finanziaria, il sistema di governance e i sistemi di monitoraggio, valutazione e controllo.";
- b) a pag. 147, punto 5.4 Il quadro finanziario delle risorse FAS, dopo le parole: "Giunta regionale" siano aggiunte le parole: "previo parere della competente Commissione assembleare".

La Presidente della Commissione

Adriana Mollaroli

**PARERE ESPRESSO DALLA VI COMMISSIONE ASSEMBLEARE PERMANENTE
AI SENSI DELL'ARTICOLO 68 DEL REGOLAMENTO INTERNO**

(Seduta del 22 luglio 2008)

La sesta Commissione assembleare permanente nella seduta del 22 luglio 2008 esaminato il testo della proposta di atto amministrativo 98/08 avente ad oggetto "Documento unitario di programmazione regionale"

esprime parere favorevole

a condizione che:

- a) il programma attuativo FAS di cui a pag. 132 della proposta in esame sia approvato dall'Assemblea legislativa, su proposta della Giunta regionale;
- b) la Giunta regionale informi l'Assemblea legislativa dello stato di attuazione degli interventi attivati e cofinanziati con i fondi del FAS, mediante la predisposizione e successiva trasmissione di una relazione annuale, anche al fine di consentire all'Assemblea legislativa medesima la conoscenza dei risultati ottenuti dall'applicazione del programma;
- c) sia data tempestiva informazione all'Assemblea legislativa, per il tramite del suo Presidente, delle modalità di svolgimento della sessione annuale sulla politica di coesione, e dei successivi esiti, al fine di consentire il più ampio coinvolgimento dell'Assemblea legislativa medesima.

Il Presidente della Commissione

Massimo Binci

**PARERE ESPRESSO DAL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI
AI SENSI DELL'ARTICOLO 11, COMMA 2, DELLA LEGGE REGIONALE 4/2007**

(Seduta del 23 luglio 2008)

Il Consiglio delle Autonomie locali

Vista la proposta di atto amministrativo n. 98/08 avente ad oggetto "Documento unitario di programmazione regionale";

Visto l'articolo 11, comma 2, della l.r. 4/2007;

Udita la proposta del relatore Massimo Rossi;

Vista la relazione di cui all'allegato A;

Visto l'articolo 18 del Regolamento interno del CAL

esprime parere favorevole

in merito alla proposta di atto amministrativo in oggetto con la raccomandazione che:

- a) si pongano in essere nella fase attuativa del DUP forme strutturate e sistematiche di coinvolgimento degli Enti locali e del CAL prevedendo in particolare:
 - 1) l'attivazione delle procedure di concertazione già attuate per la programmazione FESR anche per la definizione del Programma attuativo FAS;
 - 2) l'attivazione del tavolo di concertazione Regione-Enti locali di cui alla l.r. 20/1995 prima dell'impostazione degli APQ relativi al FAS, al fine di "costruire" tali accordi "con un approccio di consultazione dal basso";
 - 3) l'attivazione di specifiche modalità di coinvolgimento del CAL e del sistema delle autonomie locali per l'individuazione di progetti regionali relativi ai "Programmi di interesse strategico nazionale";
- b) sia inserito al paragrafo 1.3 (Principi trasversali della politica regionale unitaria) il principio del riequilibrio economico e sociale del territorio regionale indicato nella deliberazione CIPE 166/2007;
- c) per quanto attiene all'indirizzo strategico 3 (Perseguire la tutela e l'uso sostenibile delle risorse ambientali, territoriali e paesaggistiche):
 - 1) sia data una rapida attuazione alle disposizioni del d.lgs. 152/2006 per quanto attiene ai siti inquinati di interesse nazionale e regionale già identificati e siano previsti appositi interventi anche per siti inquinati di proprietà pubblica individuati con atti programmatori provinciali;
 - 2) sia individuata quale priorità la realizzazione di impianti di trattamento di rifiuti solidi urbani;
 - 3) siano previste idonee risorse per far fronte alle maggiori spese derivanti dalle disposizioni di cui alla legge 36/2003, in ordine alle bonifiche da effettuare su discariche pubbliche in esaurimento;
 - 4) sia previsto che le aree marine protette costituiscano i soggetti principali nella costituzione dei Gruppi di azione costiera (GAC) e che alle altre aree protette venga destinata una specifica misura chiusa;
- d) per quanto attiene all'indirizzo strategico 5 (Valorizzare e promuovere il patrimonio, i beni e le attività culturali e la ruralità per lo sviluppo dell'attrattività del territorio e della qualità della vita), sia inserita all'interno dell'obiettivo globale n. 2 (Incrementare l'attività turistica del territorio regionale) un'apposita linea di intervento, da finanziare con fondi FAS, concernente l'adeguamento ai parametri internazionali delle strutture ricettive turistiche anche se non localizzate nelle zone svantaggiate o montane di cui all'asse 3 e 4 del PSR;
- e) per quanto attiene all'indirizzo strategico 6 (Qualificare i servizi socio-sanitari e consolidare l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva) una parte delle cospicue risorse ivi previste sia utilizzata per potenziare la rete dei servizi territoriali;
- f) sia effettuata una migliore definizione del ruolo attribuito al sistema delle autonomie locali nell'ambito della governance e partenariato della politica regionale unitaria (paragrafo 4);
- g) sia riportato nella parte inerente il "Quadro finanziario della politica regionale unitaria" l'elenco analitico degli investimenti e degli interventi finanziati con il fondo FAS nel periodo di programmazione 2000/2006.

La Presidente
Luana Angeloni

Allegato A

RELAZIONE ANALISI DEL DUP

Il Documento Unitario di Programmazione ha l'obiettivo dichiarato di dare una lettura coordinata della programmazione degli interventi alimentati dalle maggiori fonti di finanziamento, in particolare quelle comunitarie e nazionali, allo scopo di perseguire le priorità per lo sviluppo, la competitività e l'occupazione individuate dal Quadro Strategico Regionale.

Va innanzitutto riconosciuto che il Documento in questione offre:

- a) una buona sintesi degli strumenti di programmazione e pianificazione regionali di recente definizione;
- b) un efficace quadro delle dinamiche evolutive della società e dei sistemi produttivi regionali;
- c) un quadro sufficientemente compiuto dei punti di debolezza e delle criticità ancora esistenti;
- d) una illustrazione puntuale delle strategie di sviluppo individuate come prioritarie per il prossimo periodo di programmazione.

Considerato però che, con riferimento al Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), il DUP viene a costituire strumento d'indirizzo per il programma attuativo regionale e dato che risultano già essere state stanziante quote significative di tali risorse, ci si sarebbe attesi un livello maggiore di approfondimento e coinvolgimento del sistema delle Autonomie locali.

PRINCIPI ISPIRATORI DEL FAS

Mentre nell'introduzione del documento, viene opportunamente riportato, seppure sinteticamente, il principale principio ispiratore del FAS, previsto dalla Costituzione e dalla Delibera CIPE 166/2007, che è "l'obiettivo del riequilibrio economico-sociale finanziando un'ampia gamma di interventi per lo sviluppo locale...", nella parte del documento che tratta più approfonditamente i principi ispiratori dello stesso Fondo non v'è traccia esplicita della declaratoria gerarchica dei principi stabili della delibera CIPE che al contrario andrebbero enunciati.

IL RUOLO DELLE PROVINCE E DELLE AUTONOMIE LOCALI

E' molto debole il riferimento esplicito al ruolo delle Province nonostante le importanti funzioni ad esse attribuite in materia e più in generale nel coordinamento delle politiche di sviluppo locale. Ma ancora più in generale è troppo sfumato il ruolo riconosciuto all'insieme degli enti locali.

Nel documento si ricorda che la Regione ha avviato un percorso di concertazione con le Province sulla programmazione del FAS, ma in realtà piuttosto che coinvolgere gli enti territoriali nella formazione di tale programmazione si è ritagliata nell'ambito del fondo in questione una quota da "attribuire alla loro responsabilità diretta nelle scelte di allocazione delle risorse".

Va detto che a parte le risorse a sola regia regionale (asse 4 mobilità per 101 milioni di euro), tutte le altre risorse saranno oggetto di APQ specifici. E' pertanto opportuno che il tavolo di concertazione Regione - Enti Locali già esistente, sia attivato prima nelle impostazioni dei diversi APQ, che vanno costruiti con un approccio di consultazione dal basso.

Nel capitolo 4 "Governance e partenariato della politica regionale unitaria" è ben delineato il ruolo del partenariato, ma andrebbe meglio delineato il ruolo del sistema delle autonomie locali. A tale riguardo, in riferimento allo stato di avanzamento dell'elaborazione dei bandi e dei criteri di valutazione relativi all'asse 5 del FESR appare necessario:

- 1) semplificare le modalità di elaborazione del Piano Finanziario;
- 2) definire una scheda progetto unica per il Progetto Integrato, prevedendo per i singoli interventi soltanto la redazione di un piano finanziario e l'anagrafica del progetto;
- 3) applicare criteri di avanzamento progettuale e localizzazione in base alla media ponderata dell'insieme degli interventi compresi nel PIT;
- 4) sopprimere il criterio n.12 (partecipazione dei privati) perché non coerente con la tipologia degli interventi.

LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE E LO SVILUPPO DEL TURISMO

Tra i punti di forza/debolezza individuati dal documento figura il turismo letto come opportunità di sviluppo e come criticità per l'ancora scarsa capacità attrattiva.

In quest'ultimo ambito un'esigenza prioritaria è sicuramente rappresentata dalla necessità di adeguare le strutture recettive ai parametri internazionali.

Dato che l'asse 3 e 4 del PSR individuano giustamente la priorità per le zone svantaggiate e montane e che il FESR non prevede la categoria di spesa dedicata alla recettività turistica risulterebbe necessario prevedere un' apposita linea di intervento da finanziare con il FAS per colmare tale lacuna con riferimento a tutto il territorio regionale, ad integrazione delle risorse già attivate dalla stessa Regione con prestito della BEI.

AMBIENTE, TERRITORIO E PAESAGGIO

Nello specifico del programma straordinario nazionale della bonifica dei siti industriali inquinati, in particolare, si ritiene necessario il deciso intervento per i siti d'interesse nazionale già identificati - Falconara/Api (Area AERCA) e Foce del Chienti - e quelli di interesse regionale da bonificare e riconvertire già riconosciuti ad Ascoli, Senigallia, Fermo. Si ritiene che tale azione sia di assoluta valenza strategica per il territorio.

Appare inoltre opportuno che vengano inseriti tra le priorità anche altri siti da bonificare, di proprietà pubblica, individuati con atti programmatori provinciali, rispetto ai quali sia stato già dato avvio a specifica procedura, non specificamente inseriti in programmi nazionali e/o regionali. Chiaro è che l'eventuale intervento pubblico nella bonifica dei siti (necessario per l'acquisizione di fondi) deve essere ben ponderato in relazione alla mancata individuazione del responsabile dell'inquinamento o alla inattività da parte dello stesso o della proprietà.

Sembra poi necessario introdurre la possibilità di individuare quali priorità la realizzazione di impianti di trattamento rifiuti solidi urbani, previsti obbligatoriamente dalla normativa vigente essendo vietato il conferimento in discarica di rifiuti non trattati a partire dal 1° gennaio 2009, provvedendo in tal modo a rispondere a delle esigenze effettive dei territori, riducendo l'impatto ambientale del ciclo di gestione dei rifiuti evitando tra l'altro di incorrere in pesanti sanzioni comunitarie.

Rispetto alle bonifiche da effettuare su discariche pubbliche in chiusura, si ritiene opportuno prevedere risorse per far fronte ad una maggior spesa derivante dagli inasprimenti previsti dalla legge n. 36 del 2003 onde evitare che le bonifiche non vengano effettuate ad arte o se effettuate sostenute solo attraverso l'inasprimento delle tariffe a carico dei cittadini.

Dato che le aree naturali protette e la connettività ecologica rivestono un ruolo strategico nella salvaguardia qualitativa e quantitativa delle risorse naturali del patrimonio paesaggistico e naturale si propone che le aree protette marine (Parchi regionali del San Bartolo e del Conero, Parco Marino del Piceno e Riserva della Sentina) siano i soggetti principali nella costituzione dei GAC (Gruppi di Azione Costiera). Mentre alle altre aree protette venga destinata una misura chiusa quale modello o benchmark a livello nazionale nell'ambito di azioni nelle aree di intervento : clima ed atmosfera, natura e biodiversità, ambiente e salute.

Inoltre sembrerebbe opportuna una riformulazione delle risorse attribuite all'indirizzo strategico 3 - Obiettivo specifico 3.1.

INFRASTRUTTURE PER LA MOBILITA' E LA LOGISTICA

Utili gli indici di infrastrutturazione riportati a pag. 84 nel confronto con la media nazionale anche se per una migliore lettura degli squilibri territoriali sarebbe opportuno enunciarli a livello di Sistemi Locali del Lavoro visto che tale fonte è citata nella stessa pagina.

SERVIZI SOCIO-SANITARI

Un elemento centrale della programmazione è costituito a pag. 112 dalla istituzione dell' Agenzia Nazionale per le problematiche dell'invecchiamento presso l'INRCA (convenzione stipulata il 27 febbraio 2008). Per l'intero asse dedicato ai servizi socio sanitari si prevede uno stanziamento di ben 46,17

Meuro di FAS: oltre all'intervento INRCA, ci si augura che le risorse vengano utilizzate per potenziare l'intera rete dei servizi territoriali.

QUADRO FINANZIARIO COMPLESSIVO

A pag. 125 sono riportati i dati complessivi delle risorse finanziarie, ed a pag.147 il quadro complessivo delle risorse FAS declinate per asse, senza ulteriori dettagli. Dato che la Regione dovrà poi approvare un vero e proprio "Programma Operativo FAS" appare necessario attivare un percorso simile a quello utilizzato per la programmazione del FESR, dimostratosi positivo, per l'individuazione e la condivisione puntuale degli interventi.

Si ritiene inoltre utile per una migliore programmazione e gestione condivisa delle risorse in questione riportare formalmente l'elenco analitico dei 290 investimenti, ripartiti per 6 Assi, degli interventi finanziati con i 218 Meuro di FAS nel periodo di programmazione 2000/2006, citati complessivamente a pag. 134 del documento.

Quanto ai rilevanti "Programmi di Interesse Strategico Nazionale" che per il Centro-Nord possono contare su circa 2218 Meuro di FAS gestiti direttamente dalle Amministrazioni Centrali nei riguardi delle quali le Regioni dovranno individuare i progetti da proporre si ritiene necessario esplicitare le modalità per attivare la preventiva concertazione con il CAL e con le varie Autonomie locali.

Testo proposto

L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA REGIONALE

Visto l'articolo 21, lettera i), dello Statuto della Regione che prevede l'approvazione da parte dell'Assemblea legislativa regionale degli atti generali di programmazione;

Vista la proposta della Giunta regionale;

Visto il parere favorevole di cui all'articolo 16, comma 1, lettera d), della l.r. 15 ottobre 2001, n. 20 in ordine alla regolarità tecnica e sotto il profilo di legittimità del Segretario generale e del Dirigente del servizio programmazione, bilancio e politiche comunitarie, nonché l'attestazione degli stessi che dalla deliberazione non deriva né può comunque derivare un impegno di spesa a carico della Regione, resi nella proposta della Giunta regionale;

D E L I B E R A

di approvare l'allegato documento unitario di programmazione regionale parte integrante e sostanziale del presente atto.

Testo approvato dalla Commissione

L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA REGIONALE

Identico

Preso atto che la predetta proposta è stata preventivamente esaminata, ai sensi del comma 1 dell'articolo 22 dello Statuto regionale, dalla Commissione assembleare permanente competente in materia;

Visti i pareri, resi ai sensi dell'articolo 68 del Regolamento interno dalla prima e sesta Commissione assembleare;

Visto il parere espresso, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, della l.r. 10 aprile 2007, n. 4, dal Consiglio delle autonomie locali;

D E L I B E R A

Identico

(Identico)

**DOCUMENTO UNITARIO DI PROGRAMMAZIONE
REGIONALE – DUP**

SOMMARIO

Introduzione	3
1 Finalità e contenuti del documento	4
1.1 L'introduzione del DUP da parte del Quadro Strategico Nazionale.....	4
1.2 Il contesto della programmazione regionale	4
1.3 I principi trasversali della politica regionale unitaria.....	8
1.4 L'articolazione degli indirizzi strategici della programmazione regionale	12
2 Programmazione della politica regionale unitaria: gli indirizzi delle Marche	14
2.1 Gli indirizzi strategici della politica regionale unitaria.....	14
2.1.1 <i>Costruire un'economia della conoscenza e incrementare la qualità del lavoro</i>	14
2.1.2 <i>Accrescere la competitività del sistema economico marchigiano</i>	23
2.1.3 <i>Perseguire la tutela e l'uso sostenibile delle risorse ambientali, territoriali e paesaggistiche</i>	59
2.1.4 <i>Potenziare le infrastrutture per la mobilità e logistica</i>	84
2.1.5 <i>Valorizzare e promuovere il patrimonio, i beni e le attività culturali e la ruralità per lo sviluppo dell'attrattività del territorio e della qualità della vita</i>	91
2.1.6 <i>Qualificare i servizi socio-sanitari e consolidare l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva</i>	104
2.2 Altri aspetti della politica regionale unitaria.....	118
2.2.1 <i>Una focalizzazione a livello territoriale: il comprensorio piceno</i>	118
2.2.2 <i>Gli strumenti finanziari europei</i>	119
2.2.3 <i>Fondo europeo per la pesca FEP 2007-2013</i>	121
2.2.4 <i>Cooperazione territoriale europea</i>	122
3 Quadro finanziario della politica regionale unitaria	125
4 Governance e partenariato della politica regionale unitaria	126
4.1 Gli strumenti di attuazione degli interventi	126
4.2 La governance e il partenariato istituzionale e economico-sociale.....	126
4.3 La valutazione	129
4.4 Il sistema di monitoraggio	129
4.5 Il coordinamento.....	130
4.6 Le procedure di aggiornamento	130
4.7 La revisione intermedia e gli obiettivi finali in vista della programmazione europea post 2013 ..	130
5 Linee di indirizzo per la programmazione del FAS 2007-2013	132
5.1 L'esperienza di utilizzo del FAS nel precedente periodo di programmazione	132
5.2 La nuova programmazione del FAS	135
5.3 La finalizzazione delle risorse FAS	140
5.4 Il quadro finanziario delle risorse FAS	147

Introduzione

Una frequente accusa alla programmazione è di una visione particolare, specifica, legata ad aspetti tecnicistici. Viceversa, ogni tentativo di visione in prospettiva dello sviluppo di una comunità e di un territorio regionale presuppone - per sua stessa natura - un disegno strategico complessivo e unitario.

Sta in ciò la sfida, non banale, che questo documento si propone: trarre in una politica regionale unitaria le principali forme di intervento che l'Amministrazione regionale ha progettato di attuare.

Ciò significa articolare il complesso quadro di relazioni e di confluenze che le maggiori fonti di finanziamento, e in particolare i fondi comunitari e quelli nazionali, mettono in campo per perseguire le priorità per lo sviluppo, la competitività e l'occupazione, autorevolmente individuate dal Quadro Strategico Nazionale (QSN).

E' evidente come il presente Documento Unitario di Programmazione (DUP) si pone come un *continuum* del processo programmatico regionale, in cui alcuni documenti chiave sono già stati approvati o sono in via di avanzata definizione. Tuttavia le indicazioni di coordinamento unitario che il DUP è chiamato a dare si pongono anche e soprattutto per la prosecuzione futura dell'iter programmatico regionale.

In particolare, lo sforzo di elaborazione del DUP, da un lato, riprende e valorizza gli approfondimenti sviluppati in occasione della predisposizione del Documento Strategico Regionale (DSR) e, dall'altro, pone le basi per le potenziali nuove esigenze che la revisione della normativa sulla programmazione regionale potrà definire.

Questo documento propone una lettura per indirizzi strategici, oltre che per le priorità assunte dal QSN e per fonte di finanziamento, delle scelte di sviluppo di medio termine per il periodo 2007-2013, già intraprese a seguito dell'avvenuta approvazione dei Programmi Operativi Regionali dei fondi strutturali europei (FESR ed FSE) e del secondo pilastro della Politica Agricola Comune (FEASR) e di quelle che contestualmente ci si appresta ad effettuare con riferimento al Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS). Viene dunque privilegiata una visione complessiva della programmazione in un contesto unitario.

In particolare, l'esplicitazione delle scelte programmatiche delle Marche in indirizzi strategici rappresenta una proposta di sintesi tematica sulle scelte effettuate dalla regione, così come desumibili dai principali strumenti di programmazione già adottati e dalla politica di bilancio regionale sottesa.

Una attenzione particolare viene rivolta al Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), ossia al principale strumento finanziario nazionale per lo sviluppo a livello locale, del quale il DUP presenta le linee di indirizzo per la programmazione. Anche in questo caso, la Regione focalizza l'utilizzo delle risorse stanziato dal FAS 2007-2013 in relazione agli indirizzi strategici regionali riconducibili alle priorità QSN. L'articolazione è raggruppata in obiettivi specifici FAS che - pur riconducibili al capitolo III del QSN e riferiti ai criteri di selezione indicati nell'allegato 1 alla Delibera CIPE - privilegiano la descrizione di una strategia di intervento più in linea con le caratteristiche e le esigenze delle Marche.

1 Finalità e contenuti del documento

1.1 L'introduzione del DUP da parte del Quadro Strategico Nazionale

Con le "Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) per la politica di coesione 2007-2013" è stata compiuta la scelta di rendere unitario il processo di programmazione dell'intera politica regionale di coesione riportando a coerenza la componente nazionale, realizzata con il FAS¹, con la componente comunitaria.

Il QSN ha quindi definito il processo di programmazione attraverso il quale attuare la strategia della politica regionale unitaria definendone le priorità e gli obiettivi in cui essa si articola a livello territoriale e settoriale.

Il presente documento definisce, in coerenza con quanto previsto dal capitolo VI del QSN, la strategia della politica regionale unitaria della regione esplicitando:

- gli indirizzi strategici della politica regionale unitaria riconducendoli alle priorità del Quadro;
- gli obiettivi globali e le linee di intervento attraverso le quali la Regione declina gli indirizzi strategici della propria politica regionale di unitaria;
- il quadro di programmazione finanziaria unitario delle risorse che concorrono al conseguimento degli indirizzi strategici della politica regionale secondo modalità che rendano distinguibile il contributo dei singoli Programmi Operativi in cui si articola la programmazione e attuazione della politica regionale cofinanziata con risorse dei Fondi strutturali e il programma di destinazione delle risorse nazionali del FAS e delle altre risorse convergenti verso gli indirizzi della politica regionale unitaria;
- le modalità previste per il coinvolgimento del partenariato istituzionale e socioeconomico;
- l'individuazione delle modalità di attuazione ovvero delle regole e delle procedure nonché delle eventuali misure organizzative e di *governance* che la Regione ritiene necessarie e che intende adottare per l'attuazione dell'insieme della politica regionale unitaria;
- le modalità per assicurare il coordinamento dell'azione complessiva della politica regionale (nazionale e comunitaria) e:
 - i) le politiche di intervento più rilevanti (comunitarie, nazionali e regionali, settoriali e territoriali, anche urbane) per il territorio di riferimento;
 - ii) gli altri fondi della politica comunitaria e in particolare FEASR e FEP;
 - iii) gli interventi della BEI;

La disponibilità di un quadro finanziario complessivo insieme ad una definizione esaustiva degli obiettivi e dei contenuti della politica regionale, consente una lettura unitaria più chiara delle finalità e delle responsabilità dell'Amministrazione regionale rendendone più visibili le sinergie e le integrazioni e, nel contempo, contribuisce a limitare eventuali duplicazioni e spiazziamenti nella finalizzazione delle risorse.

1.2 Il contesto della programmazione regionale

Con l'avvio del nuovo ciclo di programmazione 2007–2013, le Istituzioni italiane hanno concordato di unificare la programmazione della politica regionale impostando una strategia unitaria di medio termine valida sia per le risorse comunitarie dei Fondi strutturali, sia per quelle nazionali del FAS.

La decisione di unificazione formale della programmazione della politica regionale è l'esito di un percorso di concertazione tra le Amministrazioni centrali e regionali² che ha identificato le difficoltà operative e le potenziali contraddizioni derivanti dall'esistenza di una pluralità di strumenti di intervento per la politica regionale, spesso tra loro disarticolati sotto il profilo temporale e della coerenza strategica. Ciò infatti, in molti casi, ha comportato lo spostamento dell'attenzione delle Amministrazioni sulla predisposizione ed

¹ Il FAS opera con finalità di sviluppo territoriale, in raccordo con quanto previsto dall'art. 119, c. 5, della Costituzione.

² La decisione di unificazione della programmazione è originariamente contenuta nelle Linee guida per l'elaborazione del QSN 2007 – 2013 adottate con procedura d'intesa dalla Conferenza Unificata il 5 febbraio 2005 e confermata dal QSN approvato dal CIPE con delibera n. 174 del 22/12/2007.

esecuzione di singoli strumenti di gestione e sul rispetto di scadenze formali a discapito di una visione complessiva della strategia da perseguire e dei percorsi necessari per raggiungerla.

La scelta di unificazione della programmazione ha trovato un primo concreto e importante riscontro nell'ordinamento nazionale attraverso la Legge finanziaria per l'anno 2007³, che ha allineato la proiezione temporale del FAS a quella prevista dal bilancio comunitario per i fondi strutturali (2007–2013), attraverso la “settennalizzazione” dell'impegno di bilancio delle risorse a valere sul FAS. In tal modo è stata armonizzata la programmazione delle risorse nazionali con quella, appunto settennale, delle risorse comunitarie, cercando di favorire progetti di investimento di più lungo termine e strategie specifiche di più ampio respiro, aggiuntivi degli interventi ordinari, finalizzati a promuovere la competitività e la coesione dei territori.

Di seguito sono riportati i principali riferimenti programmatici a livello nazionale (QSN) e regionale (primo fra tutti, le Linee guida del Programma di governo regionale), che ovviamente costituiscono la cornice della politica regionale unitaria.

A livello di **fonti finanziarie per lo sviluppo regionale**, i fondi comunitari (Fondo Sociale Europeo, Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, Fondo Europeo per la Pesca, Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale) costituiscono ormai la principale componente, cui si sommano quelle nazionali (Fondo Aree Sottoutilizzate, Fondi istituiti con Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, Fondi Unici) e regionali.

Per quanto riguarda i principali ambiti di azione, in coerenza con le indicazioni dei regolamenti istitutivi, è possibile tracciare questo schema di massima:

- **FSE**, nell'ambito dell'obiettivo “Competitività ed occupazione”, contribuisce a realizzare il rafforzamento della coesione economica e sociale, migliorando le possibilità di occupazione e di impiego, favorendo un elevato livello di occupazione e nuovi e migliori posti di lavoro. A tal fine sostiene le politiche intese a conseguire la piena occupazione e la qualità e la produttività sul lavoro, promuovere l'inclusione sociale, compreso l'accesso all'occupazione delle persone svantaggiate, e ridurre le disparità occupazionali a livello territoriale;
- **FESR** nell'ambito dell'obiettivo “Competitività ed occupazione”, contribuisce al finanziamento di interventi destinati a rafforzare la coesione economica e sociale eliminando le principali disparità regionali. In particolare, persegue il rafforzamento della competitività e dell'innovazione, volto a creare e mantenere posti di lavoro stabili ed assicurare lo sviluppo sostenibile e si concentra sulle seguenti tre priorità: innovazione ed economia della conoscenza; ambiente e prevenzione dei rischi; accesso ai servizi di trasporto e di telecomunicazioni;
- **FEASR** contribuisce alla promozione dello sviluppo rurale sostenibile, in modo complementare alle politiche di sostegno dei mercati e dei redditi, nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC), nonché della politica di coesione e della politica comune della pesca;
- **FEP** contribuisce al perseguimento degli obiettivi della Politica Comune della Pesca, mediante il sostegno alla conservazione, alla gestione ed allo sfruttamento delle risorse acquatiche viventi e dell'acquacoltura, nonché alla trasformazione ed alla commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura;
- **FAS** persegue – come previsto dalla Costituzione e come richiamato dalla Delibera CIPE n. 166/07– l'obiettivo del riequilibrio economico sociale finanziando un'ampia gamma di interventi per lo sviluppo territoriale. Può intervenire sui medesimi ambiti e sulle medesime linee di intervento previste dalla programmazione dei fondi strutturali comunitari rafforzandone l'intensità di azione ovvero su ambiti diversi ai fini dell'integrazione territoriale o tematica.

Il **QSN**, previsto formalmente dall'art. 27 del Regolamento generale⁴ sui fondi strutturali europei, è stato redatto a seguito di un esteso e intenso percorso partenariale fra Amministrazioni centrali, Regioni, Autonomie locali ed esponenti del partenariato economico e sociale.

Dopo un lungo iter di predisposizione a livello nazionale⁵, con decisione della Commissione Europea n. C(2007) 3329 del 13/7/2007, sono stati approvati gli elementi del QSN Italia.

³ Legge 27/12/2006, n. 296, art. 1, comma 863.

⁴ Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006.

Le dinamiche, le analisi e le tendenze economiche e sociali riscontrate dalle esperienze di programmazione del precedente periodo 2000-2006, hanno concorso a determinare il QSN e ad eleggere quattro macro obiettivi, dieci priorità ed obiettivi generali e specifici.

I quattro macro-obiettivi sono i seguenti:

- Sviluppare i circuiti della conoscenza
- Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori
- Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza
- Internazionalizzare e modernizzare l'economia, la società e le amministrazioni

Le dieci priorità del QSN sono:

1. miglioramento e valorizzazione delle risorse umane;
2. promozione e valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività;
3. uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali;
4. inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale;
5. valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo;
6. reti e collegamenti per la mobilità;
7. competitività dei sistemi produttivi e occupazione;
8. competitività ed attrattività delle città e dei sistemi urbani;
9. apertura internazionale ed attrazione di investimenti, consumi e risorse;
10. governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci.

A livello regionale, il processo decisionale strategico per gli indirizzi di programmazione della Regione Marche ha avuto avvio dal Programma di governo regionale, inserito nel documento denominato "**Linee guida del Programma di governo della VIII legislatura regionale 2005-2010**".

Il Programma si estende all'arco temporale dell'intera legislatura e, partendo da un'analisi dello scenario di riferimento e delle sfide da affrontare, delinea gli obiettivi politici per l'attività regionale.

Per il raggiungimento di tali finalità, il Programma individua quattro aree di intervento fondamentali:

- Pubblica Amministrazione semplice e vicina a cittadini, famiglie ed imprese;
- Sviluppo economico, sociale, civile e culturale;
- Sicurezza: sociale, per la salute, sul lavoro e sul territorio;
- Ambiente: curato, difeso, valorizzato per viverci e crescere.

Tali aree sono a loro volta articolate in specifiche priorità di intervento operative, definite i "dieci passi verso il futuro delle Marche", che riguardano:

- le garanzie sociali, ed in particolare le pari opportunità nel lavoro e nella società;
- una sanità attenta ai bisogni reali dei cittadini;
- il diritto allo studio e le "reti dei saperi";
- la sicurezza del lavoro e sul lavoro;
- l'ambiente come risorsa per lo sviluppo e la qualità della vita;
- la qualità e l'innovazione nell'organizzazione, nella tecnologia e nei processi del sistema produttivo;
- la finanza per lo sviluppo locale;
- l'internazionalizzazione e l'immagine della regione nel mondo;
- le infrastrutture necessarie per rendere più efficace la rete della mobilità;
- una Pubblica Amministrazione sempre più attenta ai bisogni di cittadini, famiglie ed imprese.

E' evidente come le Linee guida del Programma di governo costituiscano un documento strategico per la costruzione del DUP, con l'approccio vasto ed unitario richiesto dal QSN.

Nell'ambito di una effettiva logica di programmazione e controllo, che il DUP si propone di consentire e promuovere meglio che in passato, tale primo passaggio, sia logico che funzionale, assume quindi una specifica rilevanza.

⁵ Delibera CIPE n. 174 del 22 dicembre 2006.

Infatti i successivi livelli in cui si articola la programmazione regionale generale (DPEFR, DSR, ecc.), quella comunitaria (POR relativi ai fondi strutturali e PSR relativo al fondo FEASR), quella negoziata con le istituzioni statali (FAS, Intesa Istituzionale di programma ed APQ) e quella settoriale (Piani di settore) discendono coerentemente dai medesimi obiettivi indicati nelle Linee guida del Programma di governo.

L'occasione della programmazione unitaria potrà servire anche ad implementare il modello di governance, monitoraggio e controllo che l'Amministrazione regionale sta costruendo. Tale modello individua per ogni anno, sulla base delle priorità dal Programma di governo, gli obiettivi assegnati alle singole strutture organizzative, corredati degli indicatori quantitativi di impatto, di risultato e di attuazione, misurabili e monitorabili nel tempo.

Una ulteriore tappa rilevante nel percorso programmatico è costituita dal **Documento Strategico Regionale (DSR)**⁶ che recepisce i contenuti del dibattito sviluppatosi a livello nazionale e del relativo contributo delle Marche per la predisposizione del QSN, per i fondi FESR, FSE e FAS, ed anche del Piano Strategico Nazionale (PSN) per il fondo FEASR. Il DSR ha inteso fornire alle Autorità di Gestione dei singoli Fondi strutturali e alle strutture amministrative incaricate dell'attuazione, gli indirizzi e le scelte utili a delineare lo scenario di progetto a cui raccordare la stesura e la messa in atto dei singoli Piani Operativi (PO) successivamente adottati e delle azioni in essi previste.

Gli elementi principali che contraddistinguono il DSR delle Marche e ne definiscono l'ispirazione per l'impostazione della programmazione della politica regionale del periodo 2007-2013 sono:

- la concentrazione delle risorse su interventi selettivi e strategici per lo sviluppo del territorio,
- l'adozione di approcci unitari e integrati nelle fasi di programmazione e di attuazione degli interventi.

Nel DSR viene attribuita particolare importanza a due leve giudicate strategiche dall'Unione Europea e che appaiono oggettivamente determinanti per la realizzazione di *buone pratiche* nell'esercizio delle politiche regionali di sviluppo:

- il partenariato istituzionale e sociale,
- la governance di sistema.

Sempre nel DSR sono stati individuati i macro obiettivi regionali e le relative articolazioni che abbracciano l'intero fronte delle politiche di sviluppo regionale sostenute dai Fondi strutturali e da altri Fondi comunitari⁷.

- Perseguire la tutela e l'uso sostenibile delle risorse ambientali, territoriali e paesaggistiche;
- Tutela del patrimonio ambientale e culturale, sostenibilità dello sviluppo economico;
- Sviluppo territoriale urbano integrato e sostenibile;
- Sviluppo equilibrato ed integrato delle aree rurali.

La Regione ha inoltre recentemente approvato la **Strategia regionale d'azione ambientale per la sostenibilità (ST.R.A.S. 2006-2010)**⁸, che si pone l'ambizioso obiettivo di prefigurare uno sviluppo qualitativamente migliore del "sistema Marche", ribadendo un approccio trasversale alle politiche ambientali. Ciò implica la riduzione dell'impatto ambientale delle politiche settoriali, ma soprattutto l'individuazione del contributo che ciascuna politica può dare al perseguimento dell'obiettivo generale. Ciò significa integrare le politiche ambientali nelle politiche di settore (es. energia, trasporti, edilizia, urbanistica, industria, ecc.) per orientare i modelli produttivi e di consumo verso l'eco-efficienza e garantire uno sviluppo territoriale equilibrato.

In tale contesto, la Giunta regionale ha adottato uno schema di Piano regionale per il clima (DGR 865 del 1 agosto 2007), indicando nel contrasto ai cambiamenti climatici l'obiettivo primario per l'attuazione della ST.R.A.S.⁹. Tale documento ha costituito anche il contributo della Regione Marche alla prima Conferenza Nazionale per il Clima, tenutasi a Roma nel settembre 2007.

Lo schema di Piano individua un pacchetto di interventi volti alla mitigazione dei cambiamenti climatici in cinque direttrici (efficienza energetica, fonti rinnovabili, mobilità sostenibile e sviluppo urbano, uso sostenibile

⁶ Il Documento Strategico Regionale è stato approvato dal Consiglio Regionale con deliberazione n. 33/2006.

⁷ Sono di seguito riportati soltanto i quattro macro obiettivi regionali: per le 24 articolazioni analitiche si rimanda al citato documento approvato dal Consiglio.

⁸ L'approvazione da parte del Consiglio Regionale è avvenuta con DACR n. 44/2007.

⁹ La ST.R.A.S., in un contesto più ampio, si rifà ad una delle linee fondamentali delineate dal Programma di governo della VIII legislatura regionale 2005-10: "Più ambiente come risorsa per la crescita e la qualità della vita".

delle risorse, misure trasversali). Il pacchetto di interventi intende agire in modo complementare alla programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, dando in parte continuità e concretezza a iniziative e progetti già avviati. Il Piano comprende anche una sezione riservata alle azioni regionali per contrastare i cambiamenti climatici, articolata in indirizzi politico programmatici e in schede delle ipotesi di intervento.

Il Piano regionale per il clima costituisce uno stralcio del Piano di attuazione biennale della ST.R.A.S. Il Servizio è coinvolto sia quale attuatore di politiche e di interventi, sia quale Autorità Ambientale a garanzia della integrazione ambientale nella attuale fase di programmazione.

1.3 I principi trasversali della politica regionale unitaria

La politica regionale unitaria assume e garantisce nella sua definizione il rispetto dei due principi trasversali comunemente assunti dalla programmazione comunitaria, riferiti alle pari opportunità e alla integrazione ambientale¹⁰. Considera inoltre un ulteriore principio di tipo trasversale: l'innovazione negli strumenti di governo dell'intervento pubblico regionale, da realizzarsi istituendo e sottoponendo il coordinamento degli organismi, delle procedure, delle pratiche adottate e dei modelli operativi alla unitarietà del ciclo della programmazione-monitoraggio-controllo-valutazione.

L'adozione del principio di pari opportunità di genere e di non discriminazione

L'adozione del principio di pari opportunità e di non discriminazione sul genere, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità ed orientamento sessuale, rappresenta un indirizzo trasversale della politica regionale unitaria e come tale è compreso uniformemente anche nelle "Linee guida del Programma di governo regionale" e nei documenti regionali di programmazione attuativa.

La politica regionale persegue concretamente un approccio di *mainstreaming* e di non discriminazione, sia rispetto al genere che alle possibilità di accesso a servizi, ai diritti ed al lavoro da parte delle persone svantaggiate, incluse quelle con disabilità e le persone straniere o provenienti da diversi contesti socio-culturali.

Attraverso l'economia della conoscenza e la qualità del lavoro, la promozione delle pari opportunità e della non discriminazione potrà essere perseguita sia con l'approccio trasversale che con quello basato su azioni positive specifiche. Si tratta di agire nella direzione di favorire la presenza delle donne e dei soggetti a rischio di discriminazione all'interno dei processi formativi, nella logica del *life long learning*, aumentandone il livello dell'apprendimento e promuovendone l'eccellenza, nonché aumentare le opportunità di accesso alla società della conoscenza ed alle nuove tecnologie. Si tratta di risultati che potranno essere perseguiti se si potenzia l'integrazione tra sistemi e livelli istituzionali, la qualificazione degli strumenti e delle pratiche di intervento e la cooperazione tra attori chiave.

Le linee di intervento legate al miglioramento della competitività del sistema produttivo prevedono una particolare attenzione alle donne quali soggetti interessati allo sviluppo del territorio attraverso la realizzazione di nuove attività imprenditoriali e la creazione di imprese innovative al femminile. Nel caso poi dei numerosi progetti indirizzati alle PMI, verrà focalizzata l'attenzione sull'approfondimento di possibili facilitazioni nell'accesso al credito e agli strumenti innovativi da parte dell'utenza femminile e anche degli aspiranti imprenditori/imprenditrici immigrati. Nell'ambito delle politiche volte a valorizzare il capitale umano per favorire i processi di ricerca e innovazione le strategie e gli interventi messi in atto dovranno aumentare la dimensione della componente femminile con formazione in discipline tecnico-scientifiche con l'obiettivo di incrementare l'occupazione femminile e ridurre il divario esistente tra donne e uomini nelle aree professionali connesse. In questo ambito, le strategie e gli interventi dovranno essere rivolti a ridurre i fenomeni di "segregazione verticale" che impediscono alle donne di raggiungere posizioni apicali e configurano una vera e propria situazione di sottorappresentazione femminile in ruoli e livelli di responsabilità. Dovrà essere posta

¹⁰ Nel QSN, oltre alle dieci priorità, vengono definite anche delle priorità orizzontali, approssimabili al contenuto di questi indirizzi trasversali individuati dalla Regione Marche.

particolare attenzione alla riduzione delle soglie di accesso alle tecnologie di informazione e comunicazione per le persone diversamente abili e per gli immigrati.

Relativamente all'accessibilità ai servizi di trasporto e al miglioramento della mobilità e del trasporto pubblico locale in chiave sostenibile, verrà promossa una sostenibilità anche in un'ottica di genere, promuovendo linee di intervento per aumentare la fruizione dei trasporti locali sia da parte della popolazione femminile, potenziando reti in grado di offrire servizi "*women friendly*", che da parte dei soggetti diversamente abili garantendo il diritto alla parità di accesso ai trasporti pubblici.

Nel tutelare le risorse dell'ambiente e del paesaggio, occorre riservare particolare attenzione agli aspetti della loro fruibilità da parte di tutti i cittadini, anche di quelli diversamente abili. Inoltre vanno facilitate tutte le forme di fruizione che coinvolgano le categorie deboli o in qualche modo e svantaggiate, promuovendo la eliminazione delle barriere architettoniche e la conciliazione dei tempi. L'educazione ad un uso sostenibile delle risorse ambientali costituisce inoltre un obiettivo in termini di diffusione fra tutte le categorie di cittadini della più ampia cittadinanza attiva.

Nel contesto del perseguimento del rafforzamento dei fattori di attrattività del territorio attraverso la valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale regionale, vanno potenziati i servizi turistico-culturali, anche tramite il miglioramento dell'accessibilità alle infrastrutture culturali e ai siti turistici marchigiani, così da favorire ed incentivare il turismo delle persone diversamente abili e il miglioramento delle forme gestionali delle ricchezze regionali, promuovendo azioni di marketing turistico e diffusione dei valori insiti nella storia regionale. Tra gli obiettivi riconducibili ad una migliore qualità della vita, è di particolare rilievo quello relativo all'incremento dei servizi di cura alla persona, attraverso l'utilizzo delle risorse provenienti dai vari fondi, che punta anche sull'alleggerimento dei carichi familiari e sulla conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa al fine di innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Occorre infine rafforzare l'inclusione sociale e la promozione dei servizi di cura, protezione e conciliazione (politiche degli orari e dei tempi, accesso ai servizi per l'infanzia e per gli anziani, interventi per contrastare l'esclusione dal lavoro e la segregazione occupazionale), che devono prevedere anche una declinazione urbana. In particolare, risultano fondamentali i legami che si verranno a costruire e rafforzare tra le reti, i sistemi di collegamento e lo sviluppo dei territori in termini di processi produttivi e offerta dei servizi, con particolare riferimento a quelli volti alla conciliazione e alla costruzione di un "*urban welfare*", al fine di consentire alle persone di sentirsi pienamente integrate e di soddisfare le loro esigenze di mobilità legate alla partecipazione al mercato del lavoro, alle occasioni scolastiche e formative, ai servizi sociali e sanitari. Occorre infine considerare l'impatto sia diretto che indiretto sulle risorse umane ed in particolare sul segmento femminile della popolazione e sui soggetti a rischio di esclusione delle politiche di pari opportunità.

Integrazione nella politica regionale unitaria degli aspetti ambientali

Negli ultimi anni il termine sviluppo sostenibile è stato ampiamente usato e abusato dalla molteplicità dei soggetti pubblici, senza avere maturato la piena consapevolezza del suo significato. Non sembra inutile ripetere che per sostenibilità si intende uno sviluppo migliore in termini qualitativi conseguibile attraverso l'integrazione reale degli obiettivi ambientali nelle politiche settoriali (industria, energia, trasporti, edilizia, agricoltura, ecc.); sviluppo che assicura un efficiente uso e una migliore allocazione delle risorse, sostiene l'eco-innovazione, non arreca danno all'ambiente, preserva alle generazioni future la quantità e la qualità del capitale naturale. E' sui governi a tutti i livelli istituzionali che ricade la responsabilità di regolamentare e orientare il mercato verso la sostenibilità. La diffusione di tecnologie e pratiche eco-efficienti riduce i costi ambientali, incrementa la produttività economica, crea mercato, qualifica l'occupazione, rende un sistema territoriale ed economico competitivo su scala globale.

Con il Consiglio europeo di Goteborg (2001) e il Summit Mondiale di Johannesburg (2002) il concetto di sviluppo sostenibile ha ottenuto una nuova spinta. Il nuovo Piano d'azione oltre ad individuare nello sviluppo

economico e sociale, nella tutela ambientale e nell'integrazione ambientale i pilastri fondamentali dello sviluppo sostenibile, ha rafforzato il principio della responsabilità comune. Ha, inoltre, sottolineato la necessità di un impegno e di azioni concrete a tutti i livelli di governo, con particolare riguardo al governo regionale, considerato come livello ottimale in termini di prossimità, efficienza e dimensione spaziale per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche per lo sviluppo sostenibile (Dichiarazione di Gauteng).

E' in linea con tali principi che la Regione Marche dal 2002 si è impegnata a perseguire la sostenibilità del proprio sviluppo individuando, in conformità agli artt. 2 e 6 del Trattato di Amsterdam (1997), alla Strategia di Lisbona e di Goteborg (2001) e al Sesto programma quadro d'azione ambientale i seguenti obiettivi/azioni, così come identificati anche dal DPFR 2004-2006 e nelle "Linee guida del Programma di governo della VIII legislatura regionale 2005-2010":

- garantire integrazione ambientale nelle politiche comunitarie;
- garantire integrazione ambientale nelle politiche di settore;
- approfondire la conoscenza dello stato dell'ambiente;
- definire e sviluppare una Strategia regionale Ambientale per la sostenibilità.

Coerentemente con i documenti ed indirizzi già delineati in altri strumenti di programmazione, e sulla base dei dati di contesto che evidenziano sia potenzialità (ricco patrimonio naturale) che fattori di rischi ambientali (pressioni ambientali crescenti), la strategia del DUP intende promuovere innanzitutto un approccio della sostenibilità 'verticale' attraverso il conseguimento di obiettivi operativi rivolti a migliorare l'ambiente e ridurre i principali fattori di criticità individuati a livello territoriale. Allo stesso modo, tuttavia, viene perseguito un approccio di natura 'trasversale' di integrazione dell'ambiente in tutte le fasi del ciclo programmatico (programmazione, attuazione, sorveglianza e valutazione degli interventi con particolare riguardo alla selezione delle proposte di interventi e d'attuazione del parco progetti) a garanzia dell'applicazione del principio "chi inquina paga".

L'integrazione ambientale verrà garantita dal ruolo dell'Autorità Ambientale Regionale, istituita nel 1995¹¹, al fine di integrare la componente ambientale in tutti i settori di azione dei Fondi Strutturali, assicurare il pieno rispetto della politica e della normativa comunitaria in materia di ambiente e promuovere azioni finalizzate allo sviluppo sostenibile.

In particolare l'Autorità Ambientale ha garantito l'integrazione ambientale del periodo di programmazione 2000-2006 attraverso un sistema articolato di azioni, che hanno consentito di valutare e monitorare l'impatto ambientale del programma attraverso gli strumenti identificati nel regolamento CE n. 1260/1999, come, ad esempio, l'identificazione degli indicatori e dei criteri e la valutazione ambientale ex ante. Sulla base dell'esperienza maturata nel passato periodo di programmazione, la definizione e la condivisione di un set di indicatori chiave fornisce una base di conoscenza comune e permette una valutazione costante del programma attraverso un adeguato monitoraggio degli effetti ambientali.

La valutazione ambientale ha rivestito nel vecchio periodo di programmazione un ruolo primario nell'affermazione della trasversalità della tematica ambientale nei diversi settori di investimento, con il preciso intento di definire strategie settoriali e territoriali capaci di promuovere uno sviluppo realmente sostenibile. La valutazione ambientale riveste un ruolo importante anche per la futura politica di coesione, in quanto volta a migliorare la qualità, l'efficacia e la coerenza dell'intervento dei fondi, tenendo conto delle esigenze dello sviluppo sostenibile. Infatti, la valutazione ambientale strategica è stata applicata ai sensi del D.Lgs. n. 152/2006 e s.s.m.m.i.i. ai POR della programmazione 2007-2013.

¹¹ DPGR n. 148/1995, DPGR n. 265/1997, DGR n. 2336/2000, DGR n. 1778/2002, DGR n. 2204/2002 e DGR n. 270/2003.

Innovazione negli strumenti di governo dell'intervento pubblico

Da anni una delle priorità strategiche riguarda l'ammodernamento della pubblica amministrazione italiana, in particolare attivando un processo di innovazione che possa consentire la migliore efficacia ed efficienza dell'azione pubblica. La possibilità di incrementare il controllo e l'orientamento (ciò che spesso viene espresso con il termine di *governance*) consente infatti di ottenere un miglioramento nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Non a caso, anche nelle "Linee guida del Programma di governo della VIII legislatura regionale 2005-2010" viene enfatizzato l'impegno in termini di servizio al cittadino e di efficienza della pubblica amministrazione.

Il concetto di innovazione nella pubblica amministrazione è promosso in varie forme dal QSN, ma nello specifico del DUP viene focalizzata l'importanza di gestire gli interventi in modo innovativo, potenziando e valorizzando gli strumenti conoscitivi del monitoraggio e della valutazione, istituendo se necessario le strutture più adeguate per conseguire gli obiettivi.

Ed inoltre, importante elemento di novità è rappresentato dal processo di integrazione ed unificazione delle politiche, di cui il DUP è testimonianza metodologica, e delle implicazioni che questa sfida ha in termini di *governance* del ciclo della programmazione: la compiuta attuazione di ciò si ha soltanto perseguendo una logica di programmazione e controllo, basata su obiettivi rappresentabili mediante indicatori quantificati.

Al fine di poter seguire in modo adeguato lo svolgimento dei processi della pubblica amministrazione dal loro inizio fino al loro compimento, alla stregua di quanto accade per ogni azienda o organizzazione complessa, occorre disporre innanzi tutto di adeguate dotazioni informative a supporto dell'azione amministrativa. Ciò implica in primo luogo la progettazione di una adeguata assistenza.

In coerenza con quanto sopra affermato, particolare attenzione verrà riservata alla innovazione nelle procedure di stesura dei bandi e di predisposizione degli APQ al fine di rendere snelli ed efficienti l'iter di selezione delle domande e la gestione finanziaria delle risorse, attuando così una azione mirata alla semplificazione amministrativa, da affiancare a quella di semplificazione normativa, proseguendo l'iter intrapreso per la redazione di Testi Unici e una legislazione apposita di semplificazione per le attività produttive.

Una ulteriore componente fondamentale nella *governance* è data dal partenariato, sia socio - economico che istituzionale. In particolare, oltre alla puntuale previsione degli organi e delle sedi istituzionali in cui il confronto con il partenariato si svolgerà¹², la Regione ha scelto di coinvolgere le Amministrazioni provinciali, con modalità che attribuiscono responsabilità anche diretta nelle scelte di allocazione delle risorse e promuovendo strumenti innovativi e operativi più efficaci, quali ad esempio gli Accordi di Programma Quadro.

Tra gli strumenti informativi a supporto dell'azione amministrativa, si ricorda anche l'impegno della Regione, in collaborazione con il Ministero dello Sviluppo Economico e delle altre Amministrazioni regionali, per la implementazione della banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT). Il progetto CPT è finalizzato al consolidamento dei bilanci dell'intero settore pubblico allargato e alla successiva analisi dell'impiego sul territorio regionale delle risorse finanziarie, a supporto del *policy maker*. La banca dati CPT è al momento l'unica fonte di statistica ufficiale che raccoglie i bilanci degli Enti della pubblica amministrazione, nonché quelli di Enti e Società da questi controllati o partecipati (che nelle Marche sono circa 120 nelle Marche). Al momento, si sta realizzando una prima monografia che analizza i flussi finanziari pubblici nelle Marche, basandosi sui bilanci dal 1996 al 2006 degli Enti e Società riconducibili al settore pubblico allargato.

Per quanto attiene all'approccio delle pari opportunità, non va dimenticata anche in questo indirizzo trasversale la necessità di costruire ed affermare forme fattive e concrete di *governance* di parità, che costituiscono un presupposto imprescindibile affinché gli obiettivi di pari opportunità e non discriminazione

¹² Si veda la citata DGR n. 166/08.

diventino parte integrante di tutto il processo di costruzione e implementazione degli interventi a favore della crescita e della competitività

1.4 L'articolazione degli indirizzi strategici della programmazione regionale

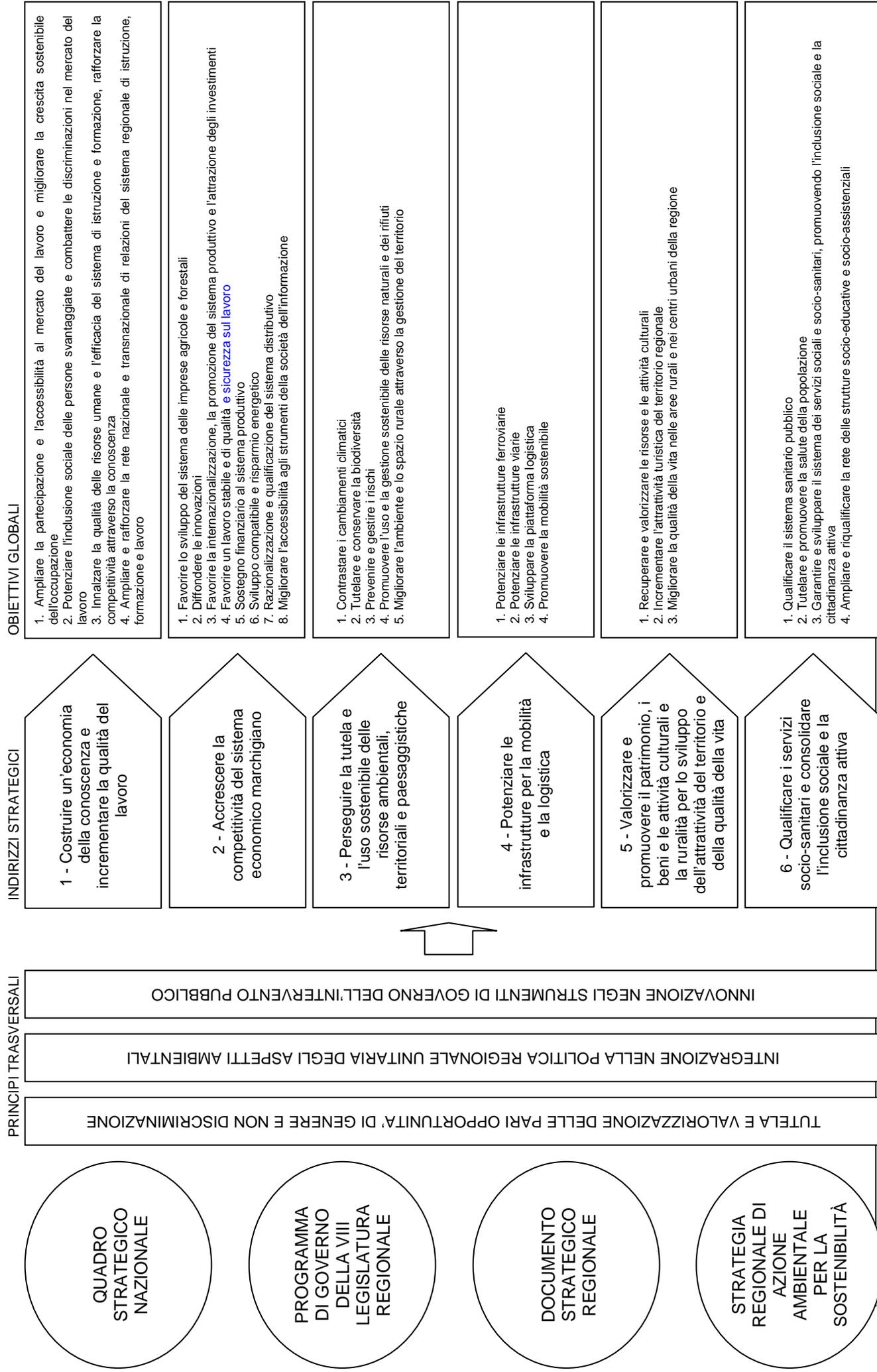
Sulla base dei contenuti e delle indicazioni presenti nei documenti di programmazione regionale già elaborati, in accordo con le previsioni del QSN, la Regione Marche individua la propria politica regionale unitaria in relazione a sei *indirizzi strategici*.

Tali indirizzi sintetizzano le macro aree di sviluppo dell'intervento regionale con riferimento al periodo 2007-2013.

I sei indirizzi strategici per la politica regionale unitaria delle Marche sono i seguenti:

1. Costruire un'economia della conoscenza e incrementare la qualità del lavoro;
2. Accrescere la competitività del sistema economico marchigiano;
3. Perseguire la tutela e l'uso sostenibile delle risorse ambientali, territoriali e paesaggistiche;
4. Potenziare le infrastrutture per la mobilità e logistica;
5. Valorizzare e promuovere il patrimonio, i beni e le attività culturali e la ruralità per lo sviluppo dell'attrattività del territorio e della qualità della vita;
6. Qualificare i servizi socio-sanitari e consolidare l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva.

Di seguito viene proposto uno schema che illustra le connessioni tra i documenti generali di programmazione ed i principi trasversali, gli indirizzi strategici e gli obiettivi globali della politica regionale unitaria.



2 Programmazione della politica regionale unitaria: gli indirizzi delle Marche

Nel presente capitolo vengono descritti i singoli indirizzi strategici della politica regionale unitaria, articolati in obiettivi globali e linee di intervento, con la esplicitazione delle risorse finanziarie assegnate.

2.1 Gli indirizzi strategici della politica regionale unitaria

2.1.1 Costruire un'economia della conoscenza e incrementare la qualità del lavoro

Analisi di contesto

Nel 2006, il tasso di attività regionale 15-64 anni si attesta al 67,5% e risulta più elevato di quello medio italiano (62,7%), ma al di sotto di quello dell'Emilia Romagna, che sfiora il 72%, e leggermente inferiore a quelli di altre regioni del centro nord (Trentino, Veneto, Toscana).

Il tasso di occupazione complessivo, nello stesso anno, è pari al 64,4%; 6 punti percentuali al di sopra di quello medio italiano (58,4%), ma inferiore ai tassi di occupazione di tutte le regioni del centro-nord, con l'unica eccezione della Liguria e dell'Umbria, nonché inferiore all'obiettivo intermedio di Lisbona (fissato, per il 2005, al 65%).

Il tasso di occupazione degli over 55, tra il 2000 e il 2006, è cresciuto di circa 3 punti percentuali per attestarsi, secondo gli ultimi dati disponibili, al 34,8%. Nonostante la crescita registrata, il dato è quindi ancora sensibilmente lontano dal benchmark comunitario (50% entro il 2010).

Le modifiche apportate nel 2004 alle modalità di rilevazione dei dati relativi alle forze lavoro non consentono la ricostruzione della dinamica regionale 2000-06 dei tassi di occupazione per genere e classe di età attraverso l'utilizzo di dati Istat. Dai dati Eurostat emerge, però, tra il 2000 e il 2006, un decremento di 4 punti percentuali nei tassi di occupazione della forza lavoro più giovane (15-24 anni) e, a partire dal 2005, un'inversione di tendenza del trend relativo al gap di genere nei tassi di occupazione che torna a crescere (Tabella 1).

Gli stessi dati consentono anche considerazioni puntuali in merito alle politiche da implementare al fine di raggiungere l'obiettivo di un tasso di occupazione complessivo al 70% (benchmark di Lisbona per il 2010). I valori assunti dagli indicatori regionali segnalano, in particolare, che tale risultato può essere raggiunto solo investendo in attività che promuovano l'inserimento occupazionale dei soggetti appartenenti alle classi di età estreme (cioè dei soggetti più giovani e di quelli più anziani); favorendo il prolungamento della vita attiva delle donne; incrementando la disponibilità dei servizi di cura. Infatti, i tassi di occupazione specifici sono al di sotto del benchmark comunitario, sia per gli uomini che per le donne, nelle classi di età 15-24 e 55-64 anni e solo per le donne nelle classi di età 25-34 e 45-54 anni (il che denuncia, oltre alla presenza di evidenti problemi di conciliazione, la tendenza delle donne ad una prematura fuoriuscita dal mercato del lavoro).

Tabella 1 - Tassi di occupazione per classi di età e genere

Classe d'età	Genere	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
15-24	tot	35,2	34,3	37,0	34,7	31,9	29,9	31,2
15-24	m	42,4	37,2	40,1	38,1	35,8	37,0	39,5
15-24	f	27,9	31,3	33,9	31,2	27,8	22,5	22,6
25-34	tot	76,7	77,0	77,0	78,2	79,1	78,1	76,4
25-34	m	85,8	86,0	85,1	87,1	87,5	85,4	83,8
25-34	f	67,3	67,7	68,6	69,1	70,5	70,6	68,9
35-44	tot	82,4	82,1	82,4	84,3	83,5	84,5	84,1
35-44	m	95,4	93,7	94,7	95,3	93,8	94,8	96,1
35-44	f	69,1	70,1	69,6	72,9	72,9	73,8	71,6
45-54	tot	72,0	73,0	74,9	78,2	76,5	75,4	78,8
45-54	m	88,1	87,1	89,4	92,5	87,8	89,2	93,5
45-54	f	56,0	59,0	60,5	64,0	65,3	61,7	64,2
55-64	tot	27,6	29,4	29,4	30,1	32,7	32,7	34,8
55-64	m	38,5	39,8	37,8	37,6	45,1	43,6	43,0
55-64	f	17,4	19,7	21,4	23,1	21,0	22,5	27,0
15-64	tot	61,0	61,7	62,7	63,8	63,9	63,6	64,4
15-64	m	72,6	71,9	72,6	73,5	73,6	73,7	74,8
15-64	f	49,3	51,5	52,7	54,2	54,2	53,3	53,8

Fonte: dati Eurostat

Nel 2006, i dati Istat rilevano, nelle Marche, 31 mila persone in cerca di occupazione, 18 mila delle quali di genere femminile.

Il 19,3% delle persone in cerca di occupazione (contro un dato medio nazionale dell'11,4%) è costituito da laureati; il 25% (contro un dato medio nazionale del 33%) da soggetti privi di una precedente esperienza lavorativa; il 32% (contro un dato medio nazionale del 48%) da soggetti che cercano lavoro da oltre 12 mesi. La ricerca di una "nuova" occupazione appare sensibilmente più difficoltosa della ricerca della "prima" occupazione perché il 70% delle persone in cerca di lavoro da oltre 12 mesi è costituita da disoccupati, cioè da persone precedentemente occupate e poi espulse dal mercato del lavoro.

Le donne giovani (15-24 anni), in linea con quanto avviene in quasi tutte le altre regioni d'Italia, sono quelle per le quali, anche a livello locale, si rileva il tasso specifico di disoccupazione di lunga durata più elevato (6,5%).

Il trend che i tassi di disoccupazione, generale e specifici, hanno seguito a partire dal 2000 non è lineare, ma comunque decrescente. Tuttavia, le differenze che, anche in questo caso, si rilevano per classi di età e genere vanno necessariamente e attentamente considerati perché evidenziano, nonostante un tasso di disoccupazione complessivo a livelli pressoché frizionali (Tabella 2), il persistere di fenomeni che ostacolano il perseguimento dell'obiettivo di garantire pari opportunità di lavoro a tutti e realizzare un mercato del lavoro pienamente inclusivo.

Tabella 2 - Tassi di disoccupazione 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tasso di disoccupazione giovanile	16,3	13,9	13,1	11,9	16,5	15,1	11,6
Tasso di disoccupazione	5,0	4,5	5,0	4,6	5,3	4,7	4,5
Tasso di disoccupazione di lunga durata	2,5	2,0	2,3	1,6	1,6	1,7	1,6
Tasso di disoccupazione giovanile femminile	23,8	17,8	17,3	16,6	23,5	23,0	17,2

Fonte: dati Istat

Nel 2006 (Tabella 3), la quota di occupati nell'industria della regione Marche continua ad essere la più elevata d'Italia. In tutti gli anni 2000, il tasso di nati-mortalità delle imprese è allineato con quello delle altre regioni del centro-nord (Tabella 4) e la quota di esportazioni sul PIL risulta in costante crescita (Tabella 5). Tuttavia, la produttività del lavoro nell'industria manifatturiera regionale si attesta su livelli insoddisfacenti (Tabella 6), le esportazioni sono prevalentemente costituite da prodotti tradizionali (Grafico 1), gli addetti e la spesa in attività di R&S sono inferiori a quelli medi italiani e delle regioni del centro nord (Tabella 7 e 8).

Tabella 3 - Distribuzione % degli occupati per settore di attività e regione (2006)

	Agricoltura	Industria	Servizi	Totale
Piemonte	3,7	35,9	60,5	100,0
Valle d'Aosta	5,4	25,0	69,6	100,0
Lombardia	1,6	37,0	61,3	100,0
Trentino	5,8	26,1	68,1	100,0
Veneto	3,7	38,8	57,5	100,0
Friuli	2,9	33,7	63,4	100,0
Liguria	2,2	21,2	76,6	100,0
Emilia-Romagna	4,3	35,2	60,5	100,0
Toscana	3,9	29,3	66,8	100,0
Umbria	3,7	32,1	64,2	100,0
Marche	2,6	39,2	58,2	100,0
Lazio	2,5	19,3	78,3	100,0
Abruzzo	3,6	29,9	66,5	100,0
Molise	6,4	30,3	63,3	100,0
Campania	4,8	24,4	70,8	100,0
Puglia	9,2	26,3	64,6	100,0
Basilicata	9,1	28,4	62,4	100,0
Calabria	11,7	19,3	68,9	100,0
Sicilia	8,9	18,4	72,7	100,0
Sardegna	6,3	21,9	71,9	100,0
Italia	4,3	30,1	65,6	100,0

Fonte: ns. elaborazioni dati Istat

Tabella 4 - Tassi di nati-mortalità delle imprese

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Piemonte	1,9	1,8	1,2	1,3	1,6	1,4	1,3	0,6
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	1,5	1,6	1,4	0,5	1,4	1,1	0,0	0,9
Lombardia	2,2	2,3	1,4	1,6	2,1	1,6	1,4	-0,5
Trentino-Alto Adige	2,0	2,0	1,3	1,5	1,4	1,8	1,4	0,2
Veneto	2,2	2,4	2,0	2,0	2,0	1,6	1,3	0,7
Friuli-Venezia Giulia	1,7	1,5	1,1	0,9	1,4	1,1	0,7	-1,3
Liguria	1,3	1,9	0,7	0,9	1,9	1,2	0,9	0,2
Emilia-Romagna	2,2	2,2	1,1	1,8	2,2	2,0	1,4	0,3
Toscana	2,1	2,5	1,8	1,7	2,0	1,3	1,0	0,2
Umbria	2,7	2,3	1,2	1,8	1,9	1,8	1,1	0,6
Marche	1,8	2,3	1,8	1,8	1,9	2,0	1,6	0,2
Lazio	2,9	2,6	2,8	3,0	2,1	2,1	2,8	2,5
Abruzzo	2,6	3,0	1,9	2,7	2,7	2,1	1,4	0,8
Molise	2,3	3,3	2,1	2,7	2,5	2,2	1,1	0,2
Campania	3,6	3,3	3,2	2,4	2,7	2,4	0,9	0,3
Puglia	2,9	3,4	3,1	2,1	2,6	2,5	0,5	0,6
Basilicata	1,7	2,9	1,7	1,3	1,3	1,1	0,8	0,8
Calabria	4,1	4,3	3,9	2,7	3,8	2,5	0,8	-0,9
Sicilia	2,9	3,0	2,9	2,1	2,2	2,3	2,0	1,3
Sardegna	3,7	3,1	3,3	3,1	2,8	2,0	1,5	0,1
Italia	2,5	2,6	2,1	2,0	2,2	1,9	1,4	0,4
- regioni Ob. CRO	2,3	2,3	1,7	1,9	2,0	1,7	1,5	0,4

Fonte: Infocamere

Tabella 5 - Valore delle esportazioni di merci in percentuale sul PIL

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Piemonte	30,2	30,0	28,3	27,7	27,6	27,8	29,2
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	12,3	11,7	10,5	10,9	12,4	12,6	14,5
Lombardia	29,8	30,2	28,0	27,2	27,4	29,0	30,4
Trentino-Alto Adige	17,1	17,2	16,8	17,0	17,2	17,5	18,4
Veneto	33,4	33,9	33,5	30,8	30,8	30,4	31,5
Friuli-Venezia Giulia	32,8	32,2	30,4	27,4	31,5	29,5	32,0
Liguria	10,3	11,4	10,1	9,8	9,3	10,6	10,2
Emilia-Romagna	28,2	28,4	28,0	27,2	28,6	30,1	32,0
Toscana	27,1	26,7	24,9	22,8	23,3	22,8	24,7
Umbria	14,0	13,4	14,0	13,2	13,7	14,3	15,6
Marche	24,6	25,9	25,2	25,4	24,8	25,7	29,9
Lazio	9,7	8,6	8,6	7,5	7,4	7,1	7,6
Abruzzo	22,3	22,8	22,4	21,6	24,3	24,3	24,8
Molise	10,0	10,4	10,4	9,8	9,6	10,5	10,3
Campania	10,3	10,5	9,5	8,1	8,1	8,3	8,8
Puglia	10,7	10,7	9,7	9,3	10,1	10,4	9,9
Basilicata	12,4	13,1	16,2	16,0	12,7	10,8	16,2
Calabria	1,2	1,1	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0
Sicilia	8,2	7,5	6,8	6,8	7,2	9,0	8,9
Sardegna	9,4	8,3	7,6	8,4	9,3	12,1	13,3
Italia	21,9	21,9	20,8	19,8	20,5	21,0	22,2
- regioni Ob. CRO	25,0	25,0	23,8	22,8	23,1	23,7	25,0

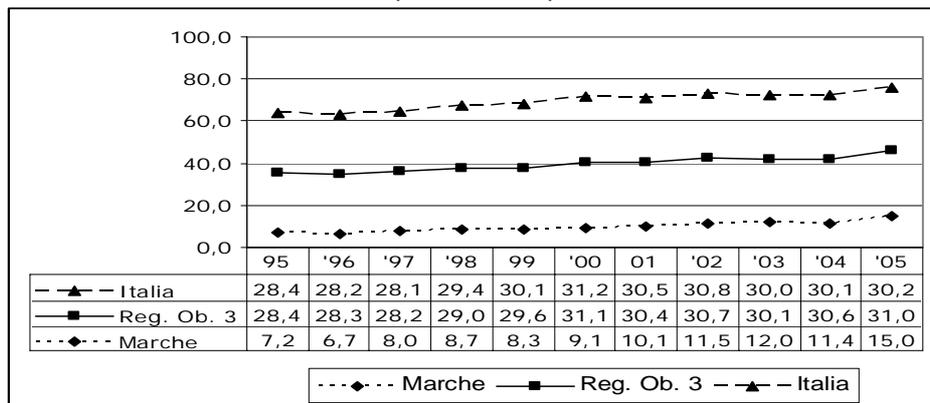
Fonte: Istat

Tabella 6 - Produttività del lavoro nell'industria manifatturiera (migliaia di euro 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Piemonte	46,9	46,4	46,1	46,8	45,6	46,0
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	40,0	39,8	39,8	41,3	42,1	44,8
Lombardia	51,9	51,9	50,9	50,0	50,5	49,8
Trentino-Alto Adige	48,5	47,0	45,2	44,2	44,3	42,6
Veneto	45,2	44,6	44,2	42,8	43,1	43,8
Friuli-Venezia Giulia	42,0	42,6	42,0	40,6	40,4	41,3
Liguria	45,5	45,9	45,3	42,8	42,4	40,1
Emilia-Romagna	48,4	47,7	47,2	46,1	46,9	46,7
Toscana	42,6	42,9	41,2	39,3	39,0	38,4
Umbria	37,2	38,3	38,4	37,6	36,0	36,9
Marche	35,7	36,3	35,6	34,8	34,4	34,2
Lazio	51,9	52,8	51,0	48,3	47,6	47,0
Abruzzo	42,9	41,9	41,6	39,5	38,0	38,5
Molise	37,5	36,3	35,9	33,0	32,9	34,6
Campania	35,8	35,8	34,8	33,3	32,7	33,6
Puglia	32,7	32,5	31,7	30,8	30,4	30,8
Basilicata	38,0	38,5	36,7	34,1	34,3	33,6
Calabria	30,9	32,5	31,6	29,2	28,7	28,9
Sicilia	42,1	41,5	40,5	38,8	34,2	33,6
Sardegna	39,4	38,5	37,4	35,7	32,6	32,7
Italia	45,5	45,3	44,4	43,3	43,2	43,0
- regioni Ob. CRO	47,0	46,8	46,0	45,0	44,9	44,7

Fonte: Istat

Grafico 1 - Quota % del valore esportazioni di prodotti ad elevata crescita della produttività su export tot.



(a) I settori considerati sono: DG-Prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali; DL-Macchine elettriche ed apparecchiature elettriche, ottiche e di precisione; DM-Mezzi di trasporto; KK- Prodotti delle attività informatiche, professionali ed imprenditoriali; OO-Prodotti di altri servizi pubblici, sociali e personali.

Tabella 7 - Addetti alla Ricerca e Sviluppo per mille abitanti (*)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Marche	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5	1,9	1,7	2,0	1,8	1,8	2,0
Italia	2,5	2,5	2,5	2,6	2,5	2,6	2,7	2,8	2,8	2,8	2,9
Regioni del centro nord	3,2	3,2	3,1	3,2	3,1	3,3	3,3	3,5	3,4	3,4	3,5

(*) A partire dall'anno 2002 il dato comprende il personale delle istituzioni private no profit, precedentemente non rilevato dall'indagine di riferimento. I dati comprendono ricercatori, tecnici e altro personale addetto alla ricerca e sviluppo della Pubblica Amministrazione, Università e imprese pubbliche e private; il numero è espresso in unità equivalenti tempo pieno.

Tabella 8 - Incidenza % della spesa in R&S sul PIL (dati 2005)

	Pubblica	Privata
Marche	0,3	0,2
Italia	0,5	0,6
Regioni del centro nord	0,5	0,6

Il tasso di partecipazione all'istruzione secondaria superiore, calcolato rapportando il totale degli iscritti alla popolazione residente nella classe d'età 14-18 anni, dall'anno scolastico 2002/03 oscilla, nelle Marche, intorno al 100% ed è tra i più alti d'Italia.

Contestualmente, però, nel 2006:

- la quota di giovani che abbandona gli studi risulta in aumento ed è pari al 18% della popolazione di età compresa tra i 18 e i 24 anni (contro un valore medio del 16,7% delle Regioni ex Obiettivo 3);
- la quota di popolazione residente di età compresa tra i 20 e i 24 anni in possesso almeno di un diploma superiore è pari al 78,4% (contro il 78,8% medio delle regioni del centro nord);
- la percentuale di residenti di età compresa tra i 25 e i 64 anni che ha assolto solo l'obbligo di istruzione è ancora superiore al 46%;
- la quota di occupati in possesso di un diploma o di una laurea è ormai più alta sia di quella media nazionale (52,1%) che di quella media delle regioni del centro nord (46,4%), ma si attesta ancora su livelli di poco superiori al 50% (53,8%);
- la quota di adulti (25-64 anni) occupati che partecipa ad attività formative è sensibilmente più bassa sia del benchmark comunitario (fissato, per il 2010, al 12,5%) che di quella media italiana e delle regioni del centro nord.

Nel corso degli ultimi anni si è quindi assistito ad un processo di crescente scolarizzazione della popolazione residente. Il perseguimento dell'obiettivo, sancito a Lisbona, di costruire un'economia della conoscenza è però minacciato, nel caso delle Marche:

- dal fatto che tale processo ha interessato prevalentemente, se non esclusivamente, i giovani;
- dalle specializzazioni e dai modelli gestionali prevalenti nel sistema produttivo regionale che non sono tali da determinare tassi di partecipazione alle iniziative di formazione continua e permanente congruenti con quelli auspicati a livello comunitario e dal conseguente innesco di un circolo vizioso che deprime le potenzialità innovative dell'industria locale, anche a causa dell'assenza di manodopera sufficientemente qualificata, e determina una domanda di lavoro non allineata alle caratteristiche della forza lavoro più giovane, altamente scolarizzata;
- dalle implicazioni negative che, in prospettiva, possono derivare dall'inversione di trend registrata sul fronte degli abbandoni scolastici.

A quest'ultimo riguardo, è bene sottolineare che il fenomeno della dispersione scolastica è quasi esclusivamente collegato alla crescente presenza, sul territorio regionale, di immigrati in quanto i drop-out sono generalmente più numerosi nelle aree in cui è più elevata la concentrazione di popolazione straniera e sono, per lo più, figli di extra-comunitari. Va notato che le politiche da attuare per contrastare tale fenomeno rispondono non solo alla necessità di sostenere l'integrazione sociale, ma anche all'obiettivo di favorire l'adattabilità delle imprese. Si ricorda, infatti, che secondo i dati riportati nel Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes, gli immigrati extra-comunitari rappresentano, nelle Marche (dati 2005), una quota pari all'11,5% degli occupati e al 22,7% dei nuovi assunti. L'incidenza della presenza straniera nel mercato del lavoro regionale è quindi tale da imporre la necessità di interventi specificamente rivolti a favorirne la qualificazione e a contrastare ogni tipo di fenomeno che ne rallenti il processo di integrazione.

Politiche finalizzate a favorire la qualificazione della forza lavoro vanno del resto incentivate anche per contrastare la crescente precarizzazione dei lavoratori. Si noti che, secondo i dati rilevati dai Centri per l'Impiego, nel 2007, solo il 17% delle assunzioni è stata realizzata con contratti a tempo indeterminato, ma dai dati disponibili non sempre emerge una correlazione tra tipologia di contratti di lavoro e livello di scolarizzazione o qualificazione degli assunti. L'intensità e le caratteristiche del fenomeno sono quindi tali da sollecitare non solo l'attuazione di politiche formative, ma anche quella di interventi e incentivi specificamente finalizzati a favorire la stabilizzazione.

Uno sforzo ancora maggiore dovrà essere fatto, infine, per sensibilizzare imprese e addetti sui temi della sicurezza del lavoro.

Infatti, il trend infortunistico regionale dell'ultimo quinquennio evidenzia una riduzione degli infortuni del 13,5% (si è passati dai 38.832 casi denunciati nel 2002 ai 33.590 del 2006). Tuttavia, nel 2006, l'indice di frequenza infortunistica, calcolato come rapporto percentuale tra il numero totale di infortuni e il numero totale dei lavoratori, è ancora tra i più alti d'Italia e pari a 5,02, contro un dato medio nazionale di 4,04. I dati Inail evidenziano, inoltre, un incremento degli infortuni 2005-06 per i lavoratori parasubordinati (+18,6%), per i lavoratori interinali (+44,1%) e per i lavoratori extracomunitari (interessati, nel 2006, dal 15,3% degli infortuni totali), nonché un incremento di quasi il 15% delle denunce di malattia professionale.

A conclusione dell'analisi svolta sul contesto regionale si riporta di seguito una tabella in cui sono evidenziati alcuni benchmark fissati a livello europeo per il 2010 con la strategia di Lisbona e i valori che le variabili pertinenti assumono, secondo gli ultimi dati disponibili, nelle Marche, nel Paese UE27 più performante e in quello più lontano dal target fissato, nonché i valori medi dell'UE 15 e dell'UE27.

Tabella 9 - Benchmark per la strategia di Lisbona e posizionamento delle Marche

	Benchmark 2010	Marche	ITALIA	Paese UE 27 più performante	Paese UE 27 meno performante	UE 15	UE 27
Tasso di occupazione	70%	64,4	58,4	77,4 (Danimarca)	54,3 (Polonia)	65,9	64,3
Tasso di occupazione femminile	60%	53,8	46,3	73,4 (Danimarca)	34,9 (Malta)	58,5	57,1
Tasso di occupazione over55	50%	34,8	32,5	69,6 (Svezia)	28,0 (Polonia)	45,2	43,4
% adulti che partecipa ad azioni di formazione continua e permanente	12,5%	6,7	6,9	32,0 (Svezia)	1,9 (Grecia)	11,2	9,6
Giovani tra i 18 e i 24 anni che abbandonano gli studi prematuramente	<10%	16,7	22,9	5,5 (Rep. Ceca)	41,7 (Malta)	16,9	15,2
Giovani tra i 20 e i 24 anni in possesso di diploma	85%	78,4	74,8	91,8 (Rep. Ceca)	49,6 (Portogallo)	75,0	77,9

Fonte: dati Istat (Marche e Italia) ed Eurostat

Definizione dell'indirizzo strategico

La volontà di garantire gli opportuni legami strumentali con gli obiettivi fissati a livello comunitario e nazionale e la volontà di mettere in atto strategie congruenti con le criticità del mercato del lavoro locale sopra ricordate hanno indotto la Regione ad individuare nella costruzione di una società della conoscenza e nell'incremento della qualità del lavoro uno degli indirizzi strategici della programmazione unitaria.

Al riguardo, si ricorda che l'incremento della qualità del lavoro è stato assunto come obiettivo fondante della strategia regionale già con l'approvazione della L.R. 2/05 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro) e che, in accordo con quanto sancito dai Consigli europei di Lisbona e Nizza e dalla

COM(2003) 728, l'obiettivo di incrementare la qualità del lavoro impone la realizzazione di azioni in grado di incidere su dieci distinte componenti:

- la qualità intrinseca del lavoro (misurata dal grado di soddisfazione dei lavoratori in termini di retribuzione, situazione lavorativa e prospettive di carriera);
- la qualità e l'efficienza dei sistemi di istruzione e formazione (che va perseguita allo scopo di promuovere la produttività, la competitività e il prolungamento della vita attiva, la partecipazione degli adulti all'istruzione e alla formazione e garantire l'accesso alla formazione per tutti);
- la parità di genere;
- la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;
- il giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza (che va perseguito al fine di garantire modalità di sviluppo socialmente sostenibili);
- l'integrazione sociale (che va perseguita al fine di offrire a tutti i cittadini in età lavorativa disposti e in grado di lavorare la possibilità di entrare e rimanere sul mercato del lavoro);
- la conciliazione tra vita lavorativa e privata;
- il dialogo sociale e la partecipazione dei lavoratori ai processi decisionali interni alle imprese;
- la gestione della diversità e la lotta alla discriminazione basata sul genere, l'età, l'handicap o l'origine etnica;
- i livelli occupazionali.

In generale, l'obiettivo di incrementare la qualità del lavoro sarà perseguito, considerate le molteplici dimensioni implicate, attraverso diversi strumenti di policy, individuati incrociando criticità del mercato del lavoro locale e target di utenza potenziali (questo implica, ad esempio, la scelta di finalizzare gli interventi propedeutici ad incrementare i livelli occupazionali soprattutto all'innalzamento dei tassi di attività e di occupazione degli over 45, delle donne, dei giovani ad elevata scolarizzazione, dei soggetti appartenenti a fasce deboli, delle persone espulse dal processo produttivo).

E' inoltre importante sottolineare che alcune delle componenti implicate assumono un ruolo di primo piano nella strategia regionale 2007-2013.

In particolare, va segnalato che le valutazioni e le riflessioni effettuate sui risultati raggiunti attraverso la programmazione FSE 2000-06, da un lato, e le criticità del contesto di riferimento, dall'altro, impongono la necessità di concentrare un adeguato ammontare di risorse, anche nel 2007-2013, sugli interventi finalizzati a favorire la parità di genere. Dai risultati della programmazione 2000-06 si desume, infatti, che la quota di donne raggiunte dalle politiche attivate è soddisfacente solo nel caso in cui venga realizzato uno sforzo programmatico e finanziario molto consistente e che, nel caso delle donne, gli interventi attuati mostrano livelli di efficacia occupazionale superiori a quelli raggiunti nel caso degli uomini. Gli elevati gap di genere che si rilevano tra i tassi di attività e di occupazione, unitamente agli elementi appena richiamati, supportano quindi la scelta di non considerare l'obiettivo delle pari opportunità di genere solo come una finalità trasversale della programmazione unitaria e di prevedere, viceversa, azioni specifiche al fine di superare le criticità esistenti o, quanto meno, ridurre gli attuali divari rispetto ai valori medi europei. Si tratterà, quindi, in generale, di incrementare il numero di destinatari di genere femminile raggiunti. Si tratterà, inoltre, di contrastare alcuni elementi di criticità emersi in passato e incrementare, ad esempio, la quota di occupati di genere femminile coinvolti in azioni di formazione continua. Si tratterà, infine, di:

- tenere adeguatamente conto dei livelli di scolarizzazione della popolazione femminile (mediamente più alti di quelli maschili) e di puntare, per incrementare i tassi di attività e di occupazione delle donne, non tanto su politiche formative quanto piuttosto sull'attuazione di interventi finalizzati ad ampliare l'offerta di servizi di cura e a favorire la conciliazione;
- promuovere azioni finalizzate a garantire alle donne pari opportunità di inserimento lavorativo e di formazione al lavoro e sul lavoro, ma anche di carriera e quindi azioni che consentano di contrastare fenomeni di segregazione verticale e orizzontale, nonché i divari che ancora si registrano a livello retributivo.

Stesse finalità verranno perseguite con riferimento a tutte le possibili categorie di utenza per le quali si rilevano deficit di opportunità e nei confronti delle quali è indispensabile attivare interventi finalizzati a implementare politiche difensive e a promuovere l'integrazione sociale (immigrati, soggetti diversamente abili, disoccupati di lunga durata, lavoratori anziani espulsi dai processi produttivi, persone a basso reddito, tossicodipendenti, drop-out, ecc.).

Si segnala, a questo proposito, che nel caso degli immigrati extra-comunitari si riscontrano soprattutto problemi connessi:

- alla regolarizzazione del soggiorno e dei contratti di lavoro (il 30% degli extracomunitari presenti non ha, secondo le ultime stime disponibili, un regolare permesso di soggiorno e non può pertanto accedere a un lavoro "regolare");
- alla sicurezza nei luoghi di lavoro (perché esiste un'elevata concentrazione di extracomunitari nei settori di attività per i quali, come nel caso dell'edilizia, si rilevano gli indici più elevati di frequenza infortunistica);
- alla necessità di garantire presso i centri per l'impiego (CPI) un'offerta adeguata di servizi imprescindibili ai fini dell'inclusione lavorativa e sociale (accoglienza, informazione, formazione linguistica di I livello, ecc.).

L'indirizzo strategico individuato prevede, quindi, la realizzazione di interventi che consentano di costruire un'economia basata sulla conoscenza e che risultino in grado di incidere sulle componenti che connotano la qualità del lavoro, ponendo, però, particolare attenzione ai divari di genere e all'inclusione sociale.

La declinazione operativa dell'indirizzo strategico individuato prevede che le azioni che saranno implementate vengano finalizzate al raggiungimento dei seguenti obiettivi globali:

1. ampliare la partecipazione e l'accessibilità al mercato del lavoro e migliorare la crescita sostenibile dell'occupazione;
2. potenziare l'inclusione sociale delle persone svantaggiate e combattere le discriminazioni nel mercato del lavoro;
3. innalzare la qualità delle risorse umane e l'efficacia del sistema di istruzione e formazione, rafforzare la competitività attraverso la conoscenza;
4. ampliare e rafforzare la rete nazionale e transnazionale di relazioni del sistema regionale di istruzione, formazione e lavoro.

Obiettivi globali e Linee di intervento

Il legame di strumentalità esistente tra i quattro obiettivi globali richiamati e l'indirizzo strategico 1 "costruire un'economia della conoscenza e incrementare la qualità del lavoro" è evidentemente determinato dalla tipologia di linee di intervento programmata.

In molti casi, il legame esistente tra linee di intervento e componenti dell'indirizzo strategico è evidente e di immediata comprensione. Preme quindi precisare solo che:

- tutte le linee di intervento programmate contribuiranno al perseguimento dell'obiettivo di favorire la costruzione di un'economia della conoscenza perché in ognuna di esse sono anche programmate azioni formative, finalizzate o all'inserimento lavorativo o, come nel caso della prima linea di intervento, alla qualificazione degli operatori;
- tutte le linee di intervento impatteranno sull'obiettivo di incrementare i livelli occupazionali perché tutte esplicitamente o implicitamente finalizzate a favorire l'occupabilità;
- molte linee di intervento produrranno effetti diretti o indiretti sull'obiettivo di raggiungere un giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza e su quello di migliorare le condizioni di lavoro (in termini di retribuzioni, possibilità di carriera o soddisfazione) perché è previsto che gli interventi siano finalizzati a favorire la stabilizzazione dei posti di lavoro e l'inserimento lavorativo con contratti a tempo indeterminato;
- l'inesistenza di linee di intervento in grado di produrre impatti sulla sicurezza nei luoghi di lavoro dipende esclusivamente dalla scelta, operata nella programmazione del presente Documento

unitario, di non considerare in questo ambito tutte le azioni programmate per la formazione di lavoratori e imprenditori. E' evidente, infatti, che anche tali attività concorreranno al raggiungimento delle finalità che la Regione si è posta con il 1° indirizzo strategico; in particolare, a quella relativa all'incremento della sicurezza sui luoghi di lavoro. Tuttavia, si ritiene che queste stesse linee di intervento concorrano in misura ancora maggiore a favorire l'obiettivo di incrementare i livelli di competitività dell'industria manifatturiera locale e, pertanto, saranno prese in esame nella sezione del DUP dedicata al 2° indirizzo strategico.

Indirizzo strategico 1 – Obiettivi globali e linee di intervento.

Obiettivi globali	Linee di intervento
1. Ampliare la partecipazione e l'accessibilità al mercato del lavoro e migliorare la crescita sostenibile dell'occupazione	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentare l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro; • Attuare politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione a integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, a invecchiamento attivo, a lavoro autonomo e ad avvio di imprese; • Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere.
2. Potenziare l'inclusione sociale delle persone svantaggiate e combattere le discriminazioni nel mercato del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro
3. Innalzare la qualità delle risorse umane e l'efficacia del sistema di istruzione e formazione, rafforzare la competitività attraverso la conoscenza	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento • Aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza • Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, il mondo produttivo e istituzionale
4. Ampliare e rafforzare la rete nazionale e transnazionale di relazioni del sistema regionale di istruzione, formazione e lavoro	<ul style="list-style-type: none"> • Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio delle buone pratiche.

Risorse finanziarie

Indirizzo strategico n. 1 - Costruire un'economia della conoscenza e incrementare la qualità del lavoro (valori in milioni di euro)

Obiettivi globali	FSE	FESR	FAS	PSR
1. Ampliare la partecipazione e l'accessibilità al mercato del lavoro e migliorare la crescita sostenibile dell'occupazione	97,99	0	0	0
2. Potenziare l'inclusione sociale delle persone svantaggiate e combattere le discriminazioni nel mercato del lavoro	31,87	0	0	0
3. Innalzare la qualità delle risorse umane e l'efficacia del sistema di istruzione e formazione, rafforzare la competitività attraverso la conoscenza	48,32	0	0	0
4. Ampliare e rafforzare la rete nazionale e transnazionale di relazioni del sistema regionale di istruzione, formazione e lavoro	4,90	0	0	0
Totale	183,08	0	0	0

2.1.2 Accrescere la competitività del sistema economico marchigiano

In una concezione unitaria del sistema economico e produttivo marchigiano, è fondamentale operare affinché la competitività possa rafforzarsi e incrementarsi, in una logica sia di competizione internazionale che di tenuta di un "modello" economico e sociale.

Seguendo tale approccio, è evidente come diversi altri indirizzi strategici, individuati nel presente documento, contribuiscono alla competitività del sistema economico regionale (basti pensare alla infrastrutturazione e alla mobilità, al capitale umano, alla capacità di attrazione del territorio).

Nonostante la scelta di una visione complessiva, appare opportuno distinguere nella trattazione il riferimento ai settori primario, secondario e terziario, in considerazione delle rispettive specificità ed esigenze particolari.

Di nuovo, nello specifico potranno essere effettuati rimandi ad altre parti del documento, quali ad esempio all'indirizzo strategico 3 e 5 per gli aspetti dell'agricoltura connessi alla tutela ambientale o allo sviluppo della ruralità, o all'indirizzo strategico 5 per i servizi connessi al turismo e alla cultura.

Coerentemente con tale impostazione, derogando al criterio espositivo seguito per gli altri indirizzi strategici, per ognuno dei settori economici in cui si articola il presente indirizzo, viene fornita un'analisi di contesto e una tabella finanziaria.

- **Il settore primario**

Analisi di contesto

Le imprese agricole marchigiane fra localismo e nuovi orizzonti economici

Il settore agricolo marchigiano, oltre ad assicurare uno sviluppo equilibrato del territorio e contribuire alla tutela ambientale e paesaggistica¹³, ha ottenuto importanti risultati in termini di aumento della produttività, in rapporto anche alla qualificazione delle produzioni ed alle innovazioni tecnologiche.

Pur ricoprendo circa il 3% del valore aggiunto sul totale dell'economia regionale, rispetto a poco più del 30% dell'industria e di oltre il 65% dei servizi (l'unico macrosettore che presenta una crescita significativa e abbastanza regolare negli ultimi anni), l'agricoltura esprime una dimensione economica più rilevante in termini di indotto (es. trasformazione dei prodotti agricoli, industria agroalimentare, agriturismo, tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale, prodotti tipici, ecc.).

Sullo scenario nazionale le produzioni agricole passano dal 2,8 a poco più del 2,3% in meno di dieci anni, attraverso un andamento altalenante ma tendenzialmente decrescente.

Viceversa la quota delle industrie alimentari ha recuperato tutta la perdita registrata nel periodo 1995-1998 mostrando un deciso trend di crescita che compensa il calo del settore primario.

Dal punto di vista territoriale, il peso relativo del settore primario nella composizione del valore aggiunto diminuisce progressivamente passando dalle aree interne alla fascia costiera e parallelamente cresce il peso del terziario che è particolarmente elevato nei poli urbani.

Nelle Marche esistono diverse agricolture, diverse tipologie di imprese agricole e diversi modi di fare impresa. Non tutte le realtà agricole registrano sufficienti livelli di efficienza tecnica anche a causa della sottodimensione delle strutture aziendali.

La *cerealicoltura* costituisce il comparto che maggiormente contribuisce alla formazione del valore della produzione agricola regionale grazie alla sua ampia diffusione che riguarda circa il 50% della SAU e coinvolge la quasi totalità delle aziende agricole.

Gli *allevamenti da carne* costituiscono il secondo comparto produttivo per apporto di valore alla PLV regionale ed anche l'unico a migliorare la posizione negli ultimi anni. Nel passato, fino agli anni 60, l'indirizzo cerealicolo-zootecnico caratterizzava le aziende regionali, poi la diffusione dei mezzi meccanici seguita dalla già citata destrutturazione aziendale, ha causato una forte contrazione della base produttiva.

¹³ Si vedano a proposito gli indirizzi strategici 3 e 5 del presente documento.

L'*orticoltura* è il terzo comparto per rilevanza economica sul totale regionale; si tratta di coltivazioni estremamente differenziate e realizzate prevalentemente nelle aree irrigue di fondovalle. L'andamento della quota della produzione sul totale regionale appare tendenzialmente in crescita a partire dal 1998 ma questa evoluzione non è del tutto rispecchiata dalla dinamica della quota nazionale, in flessione dal 2002. La redditività unitaria più elevata e il tendenziale aumento di altre coltivazioni agricole fanno delle orticole una valida alternativa colturale.

Questi primi tre comparti produttivi regionali (cereali, zootecnia da carne e ortaggi) formano oltre i 2/3 del valore della produzione agricola e quindi costituiscono quelle produzioni di "massa" che coinvolgono la maggior parte delle aziende agricole.

Le altre produzioni agricole rivestono singolarmente una minore importanza nel determinare la capacità competitiva complessiva del settore primario regionale, ma rappresentano il carattere diversificato dell'agricoltura marchigiana e accolgono produzioni di eccellenza e di qualità.

Tra le filiere produttive quella *vitivinicola*, con i quasi 170 milioni di euro stimati di valore della produzione complessiva di vino, incide per circa il 12% sul valore aggiunto agroalimentare regionale. Il processo di riqualificazione delle produzioni di questa filiera è stato particolarmente efficace (oltre il 70% della produzione è certificata): nel 2004 la produzione regionale di vino da vitigni certificati è stata pari al 72% del totale prodotto, in particolare i vini Doc-Docg hanno accresciuto la loro quota sul totale di 13 punti percentuali raggiungendo il 42,5%.

Analizzando gli aspetti strutturali della base produttiva, le aziende agricole marchigiane si distinguono per la piccola dimensione sia in termini di superficie coltivata che economica: ancora quasi l'80% delle aziende marchigiane utilizza meno di 10 ettari di SAU e solo il 19% delle imprese nelle Marche ha una potenzialità reddituale superiore a 12 UDE (circa 14.500 euro) che potrebbe essere considerata sufficiente a remunerare una persona a tempo pieno in azienda. La disponibilità del fattore terra, almeno in termini quantitativi, pone seri problemi per il raggiungimento di quelle dimensioni minime di scala che consentono un adeguato livello di efficienza tecnico-economica delle imprese. La disponibilità di terra con caratteristiche tali da consentire la coltivazione di produzioni a maggiore valore aggiunto è molto limitata, per cui la maggior parte degli imprenditori agricoli marchigiani può operare le sue scelte colturali all'interno di una gamma limitata di possibilità. Lo svantaggio strutturale derivante dalle modeste dimensioni aziendali si traduce quindi in una bassa capacità reddituale, nella modesta o nulla attitudine competitiva, e in definitiva nella insoddisfacente remunerazione del lavoro che allontana sempre più agricoltori.

L'aumento delle dimensioni aziendali rappresenta quindi un passaggio evolutivo essenziale per lo sviluppo imprenditoriale, storicamente ostacolato da molti fattori, primo fra tutti la scarsa mobilità del mercato fondiario.

Il miglioramento delle capacità competitive può avvenire non solo a livello di azienda ma a livello di aggregazione di impresa e di sistema produttivo e ciò vale in particolare per le unità produttive di piccola dimensione, anche con l'obiettivo di potenziare i rapporti commerciali e la capacità contrattuale indeboliti dalla polverizzazione dell'offerta.

Uno dei fenomeni sociali più evidenti nelle Marche - l'elevato tasso di invecchiamento della popolazione - si manifesta in maniera ancora più marcata nelle campagne.

Andando a guardare la percentuale di conduttori agricoli con meno di 40 anni si evidenzia che le Marche, con un dato di circa il 7% a fronte di una media Italia del 10%, sono tra le ultime regioni italiane.

I motivi della non sufficiente presenza di imprenditoria giovanile in agricoltura riguardano essenzialmente la non sempre adeguata redditività delle imprese, l'elevato valore dei terreni e le difficili condizioni professionali comparate ad altri mestieri.

Riprendendo la valutazione del tipo di imprenditorialità presente nell'agricoltura marchigiana, oltre all'orizzonte temporale occorre vedere anche la modalità con la quale vengono gestite le dotazioni aziendali. In particolare l'indicatore preso a riferimento è dato dalla quota di aziende con superficie in affitto sulle aziende totali, ipotizzando che al crescere di questo rapporto ci sia una minore propensione ad una

organizzazione aziendale di medio-lungo termine. Il dato delle Marche risulta al di sopra della media nazionale e superiore a quello delle regioni centrali più simili per orientamento produttivo e struttura fondiaria. Quindi da parte dell'imprenditore agricolo marchigiano ci può essere una propensione a non strutturare l'azienda, preferendo la flessibilità operativa nel breve periodo piuttosto che investire nel medio-lungo.

Non si tratta sempre di una razionale scelta imprenditoriale che deriva da un approccio prudentiale, ma di una necessità dettata dall'elevato valore di alcune tipologie di terreno e/o dalla scarsa offerta fondiaria. In ogni caso si può affermare che una azienda agricola che ricorre in maniera consistente e continuata all'affitto di terreni, costituisce una organizzazione imprenditoriale meno solida sia sotto il profilo economico che finanziario e quindi strutturalmente più debole per affrontare un percorso di sviluppo.

Per valutare il capitale umano è necessario analizzare anche le competenze presenti fra gli agricoltori. Analizzando il titolo di studio, nonostante la buona posizione delle Marche nella graduatoria nazionale, l'incidenza dei laureati sul totale degli imprenditori è modesta ed in media di pochi punti percentuali ma è un segno positivo che valorizza il capitale umano.

Il titolo di studio può indicare le competenze imprenditoriali pregresse ma non dice nulla su quelle acquisite nel corso della professione per le quali purtroppo non esistono statistiche strutturate.

Nel tentativo di misurare anche queste ultime si può ipotizzare che l'utilizzo in azienda di attrezzature informatiche sia un indicatore delle competenze imprenditoriali intese sia come capacità di utilizzo di strumentazione tecnologicamente avanzata sia come propensione al recepimento delle innovazioni specie per quanto riguarda l'accesso alle informazioni (es. Internet) e la loro gestione (es. contabilità).

Anche in questo caso la quota è assai modesta ed evidenzia un certo ritardo in cui versa l'agricoltura rispetto ad altri contesti imprenditoriali. La posizione delle Marche si attesta attorno alla media e delimita la ripartizione del centro-sud meno dotata di attrezzature informatiche rispetto a quella del centro-nord più tecnologicamente avanzata.

Le strategie di sviluppo quindi possono puntare sul miglioramento delle capacità competitive e sulla discriminazione del prezzo dei prodotti agricoli: non sono strategie alternative ma anzi è opportuno che vengano sviluppate in maniera coordinata.

Per accrescere le capacità competitive occorre considerare le potenzialità non solo sulla base delle dotazioni già disponibili ma sulla capacità di pianificare un progetto aziendale di medio periodo.

Il miglioramento delle capacità competitive può avvenire non solo a livello di azienda ma a livello di aggregazione di impresa e di sistema produttivo e ciò vale in particolare per le unità produttive di piccola dimensione anche con l'obiettivo di potenziare i rapporti commerciali e la capacità contrattuale indeboliti dalla polverizzazione dell'offerta.

In termini di sbocchi commerciali secondo i dati ISTAT, il canale commerciale più utilizzato dalle imprese agricole italiane è quello della vendita diretta, seguito dalle associazioni di produttori, dalle imprese industriali ed infine dalle strutture commerciali.

Nelle Marche la situazione è significativamente diversa in quanto sono superiori alla media nazionale gli ultimi tre canali commerciali elencati mentre il dato sulla vendita diretta si discosta negativamente da quello della maggior parte delle altre regioni.

Quindi appare relativamente positivo il rapporto con quei soggetti che possono commercializzare elevate quantità di prodotto mentre c'è difficoltà a collocarsi sul mercato come singolo produttore e questo rappresenta un elemento di criticità nel momento in cui l'orientamento produttivo aziendale è volto più alla qualità che alla quantità.

La diversificazione produttiva rappresenta una delle migliori strategie di marketing per attenuare le pressioni competitive e consentire una politica di discriminazione del prezzo dei prodotti ma richiede la capacità di orientare le produzioni verso attività ad elevato contenuto innovativo e dalla qualità riconosciuta.

La politica di miglioramento qualitativo delle produzioni è indubbiamente uno degli elementi strategici su cui poggiare lo sviluppo agricolo anche se occorre considerare che l'orientamento verso le produzioni di qualità non può estendersi su una quota molto elevata di aziende proprio per la limitata dimensione del mercato

delle produzioni di qualità e la bassa elasticità della domanda. In ogni caso il prodotto tipico deve poter contare anche sul consumo locale facendo leva sull'informazione e su una strategia di comunicazione appropriata che ne enfatizzi il legame col territorio tenendo conto del fatto che il proliferare di marchi e di certificazioni spesso ostacola la riconoscibilità dei prodotti e genera una certa confusione nel consumatore.

Un altro orientamento strategico possibile per lo sviluppo imprenditoriale è quello di articolare l'offerta aziendale includendo attività connesse all'agricoltura: si tratta ad esempio di introdurre processi di trasformazione dei prodotti agricoli o di fornire servizi per il soddisfacimento di particolari fabbisogni pubblici o privati.

Le imprese che hanno fatto questo tipo di scelta nelle Marche sono il 6,5%, valore che si colloca poco al di sopra della media italiana. Relativamente più elevata la presenza delle aziende agrituristiche e delle produzioni trasformate vegetali mentre quelle zootecniche sono poco presenti, così come le altre attività connesse.

La modesta incidenza delle attività connesse sulla massa delle aziende agricole è un chiaro segnale delle difficoltà che gli imprenditori agricoli incontrano nel diversificare l'offerta. Sotto questo profilo il capitale umano diventa uno degli elementi strategici che possono determinare lo sviluppo di queste tipologie aziendali.

Altro elemento fondamentale per accrescere la competitività aziendale è la possibilità di accesso alle risorse finanziarie.

Una ricerca condotta dall'Osservatorio Agroalimentare Marche sul fabbisogno di credito delle imprese agricole marchigiane ha rilevato come mediamente nelle Marche l'accesso al credito sia più costoso per un agricoltore rispetto ad un altro tipo di imprenditore (differenziali del tasso in media del 2%) e come la tendenza da parte delle banche a valutare le garanzie reali e non i progetti aziendali sia particolarmente penalizzante per le nuove aziende. C'è da sottolineare però come la scarsa diffusione della contabilità tra le aziende agricole rende molto difficile la loro valutazione economico-finanziaria, anche in considerazione del fatto che dal lato bancario si è registrata una forte despecializzazione settoriale con una minore competenza in materia agricola e una modesta offerta di prodotti specifici.

Altro ambito del settore primario è costituito dal comparto della pesca. Le Marche sono la terza regione italiana per stazza lorda delle imbarcazioni, con una flotta di 950 battelli e circa 2.300 addetti.

Da un punto di vista strutturale si contano 8 porti con flotta peschereccia e altri 4 punti di approdo a servizio dei 174 km di costa. Per quanto riguarda la filiera, vanno citati 6 mercati ittici e le 37 aziende di trasformazione dei prodotti ittici (freschi e/o congelati) in gran parte provenienti dall'estero, cui va aggiunto un solido settore industriale per la produzione di refrigerazione navale ed industriale, impiantistica di bordo ed idromeccanica, accessori per l'acquacoltura, impianti ed attrezzature per la lavorazione dei prodotti ittici, cantieristica navale, radio elettronica di bordo.

Nelle Marche sono inoltre presenti 2 istituti di ricerca pubblici specializzati nel settore (CNR e Laboratorio di biologia marina di Fano), 1 istituto di ricerca a capitale sociale prevalentemente pubblico (Asteria), 3 istituti nautici o professionali, oltre al corso di studi in biologia marina dell'Università di Ancona.

Un punto di forza è sicuramente costituito dall'associazionismo, ci sono infatti 6 associazioni di categoria, 1 associazione di donne nella pesca, 3 consorzi per la gestione di molluschi bivalvi, 7 organizzazioni di produttori riconosciute dal MIPAF.

Relativamente all'allevamento, sono presenti 20 impianti di mitilicoltura (ai quali se ne aggiungeranno a breve altri 2), che è l'unica tipologia di allevamento possibile per le nostre coste in mare aperto. Nelle zone montane ci sono circa 16 allevamenti di trote, di cui molti di piccole dimensioni e uno rilevante a livello nazionale dotato di una propria rete commerciale. A questi si aggiunge un impianto sperimentale di allevamento di storioni ed un incubatoio per la produzione di trote da ripopolamento fluviale nella Provincia di Pesaro Urbino.

La dotazione finanziaria più consistente destinata al settore è rappresentata del Fondo Europeo per la Pesca, per il quale si rimanda al paragrafo 2.2.3.

Obiettivo globale e linee di intervento

L'obiettivo globale individuato con riferimento al settore primario è individuato in:

- 1. Favorire lo sviluppo del sistema delle imprese agricole e forestali.

Si rileva che un simile obiettivo è previsto anche nel Piano di Sviluppo Rurale (PSR) e viene perseguito attraverso misure finalizzate a promuovere la conoscenza ed il capitale umano; intese a sviluppare le strutture produttive e le infrastrutture ad esse connesse; volte a promuovere le produzioni di qualità.

Tali misure prevedono un'effettiva selettività di criteri di accesso agli aiuti da parte dei potenziali beneficiari, lo stimolo alla aggregazione degli operatori del settore, al fine di superare l'estrema debolezza e la frammentazione del sistema produttivo regionale, e alla creazione di sinergie tra i vari interventi attivati dal PSR.

Un altro aspetto di notevole importanza riguarda la scelta di dare preferenza a tutte le azioni attivate sia con un approccio di filiera corta che favorisca il rapporto diretto tra il produttore ed il consumatore sia con un approccio integrato di filiera in grado di determinare vantaggi economici per le aziende agricole aderenti.

Infine viene perseguito il miglioramento delle capacità professionali ed imprenditoriali degli addetti, sia con azioni dirette di supporto tecnico, che tramite il sostegno al ricambio generazionale.

Indirizzo strategico 2 – settore primario – Obiettivo globale e linee di intervento.

Obiettivi globali	Linee di intervento
1. Favorire lo sviluppo del sistema delle imprese agricole e forestali	<ul style="list-style-type: none"> • Sostenere l'ammodernamento strutturale delle imprese agricole; • Incoraggiare l'integrazione di filiera dei settori agricolo e forestale; • Favorire l'introduzione di nuovi prodotti, processi e tecnologie; • Promuovere lo sviluppo e la valorizzazione delle produzioni agroalimentari di qualità; • Migliorare le infrastrutture direttamente connesse allo sviluppo dell'agricoltura e della silvicoltura; • Favorire il ricambio generazionale nelle imprese agricole e forestali; • Accrescere la professionalità degli imprenditori operanti nel settore agricolo e forestale.

Le risorse finanziarie

(valori in milioni €)

Obiettivi globali	FSE	FESR	FAS	PSR
1. Favorire lo sviluppo del sistema delle imprese agricole e forestali	0	0	0	194,09
Totale	0	0	0	194,09

- **Il settore secondario**

Analisi di contesto

La forte accelerazione del processo di globalizzazione dell'economia avvenuta nel corso degli ultimi anni ha profondamente modificato gli assetti competitivi internazionali, accentuando l'interdipendenza tra la dinamica dei sistemi produttivi e la rapida evoluzione degli scenari di riferimento.

Nel nuovo contesto le performance competitive di ciascun sistema produttivo, sia esso territoriale o settoriale, sono sempre più strettamente connesse alla capacità dinamica del sistema stesso di interpretare i cambiamenti in corso su scala globale.

Infatti i problemi dei sistemi produttivi non possono venire compresi e adeguatamente affrontati se non inquadrandoli nell'ambito di più ampie evoluzioni ed uscendo da un'interpretazione solo locale dei rischi e delle opportunità per lo sviluppo economico e sociale.

Pertanto è all'interno delle prospettive della struttura produttiva e dell'economia italiana che vanno collocate le previsioni sul futuro delle Marche, per la cui posizione nel panorama nazionale valgono ancor più le considerazioni, positive o critiche che siano, fatte per l'Italia rispetto al contesto internazionale, trattandosi di una delle regioni con più aree distrettuali del Paese (26 distretti ufficialmente riconosciuti dall'ISTAT, fra i più numerosi insieme a Veneto, Piemonte e Lombardia), con un tessuto di piccole e medie imprese (in quelle con meno di 10 addetti si concentra circa il 50% degli addetti complessivi del comparto manifatturiero) specializzate nei settori tradizionali e fortemente orientate all'export.

Da questo punto di vista è indubbio che le Marche si trovino in condizioni di debolezza relativa rispetto ad un sistema nazionale già fragile e che incontrino ostacoli consistenti al mantenimento delle posizioni acquisite e dei ritmi passati di crescita.

Nel corso degli ultimi anni l'accelerazione dei cambiamenti degli scenari competitivi nazionali e internazionali ha investito anche la nostra regione, mettendo in discussione la specificità del modello di sviluppo socio-economico.

Il pieno inserimento nelle dinamiche globali ha determinato una forte attenuazione dei fattori specifici del contesto regionale, portando i processi economici ad un allineamento alle tendenze che caratterizzano il resto del Paese.

Inoltre il ruolo del territorio, in passato considerato fondamentale serbatoio di competenze distintive e di relazioni fiduciarie tra piccole e medie imprese, sembra essere diventato un vincolo alle sfide dell'economia globale.

In particolare la frantumazione della struttura produttiva marchigiana ha rallentato il processo di modernizzazione del sistema industriale, come dimostrano il basso livello di penetrazione delle tecnologie dell'informazione e le insoddisfacenti *performance* in termini di produttività complessiva dei fattori.

Anche il modello di specializzazione settoriale è apparso vulnerabile rispetto alla crescita della concorrenza che viene dai paesi di recente industrializzazione, soprattutto Cina ed India.

Le tensioni cicliche nei settori vulnerabili quali la calzatura e l'abbigliamento, principali punti di forza e di riconoscibilità del sistema, evidenziano la necessità di affrontare le situazioni di crisi nel territorio favorendo un riposizionamento delle imprese marchigiane su segmenti del mercato meno esposti alla concorrenza basata sui costi di produzione.

Occorre tuttavia ricordare che già in passato nel dibattito regionale sul paradigma distrettuale sono state formulate previsioni molto pessimistiche sul futuro produttivo delle Marche che poi i fatti successivi si sono incaricati di smentire; in realtà non solo non si sono affermati la selvaggia delocalizzazione produttiva finalizzata all'abbassamento dei costi, la drastica caduta dei livelli di competitività, di produzione e di export, il forte calo dei livelli occupazionali, ma si è assistito ad una grande capacità di reazione e di adattamento alle mutate condizioni del contesto economico internazionale.

Un quadro puntuale dei punti di forza e di debolezza del sistema economico marchigiano, alla luce del percorso di sviluppo intrapreso negli ultimi anni, appare oggi estremamente articolato e difficilmente riassumibile con valutazioni univoche.

Infatti ad elementi di sicura dinamicità si affiancano fattori di ritardo che rischiano di compromettere nel medio periodo la tenuta competitiva del sistema.

Si tratta di capire in che misura le dimensioni aziendali ridotte e la specializzazione produttiva in settori tradizionali - che già in passato hanno limitato la propensione alla ricerca e all'innovazione ed hanno ostacolato i processi di internazionalizzazione, senza però impedire elevati ritmi di crescita - possano in futuro accentuare il loro condizionamento.

Anche nella fase attuale occorre pertanto tenere sotto costante osservazione l'evoluzione in corso, rifuggendo da concezioni deterministiche dello sviluppo e aggiornando le valutazioni del posizionamento competitivo in base ai risultati effettivamente conseguiti dalla struttura produttiva regionale.

La dimensione delle imprese

L'organizzazione del sistema industriale marchigiano accentua le caratteristiche tipiche dell'industria italiana, mostrando una netta prevalenza di imprese di piccole e piccolissime dimensioni e una specializzazione in settori tradizionali.

Spicca inoltre l'altissima concentrazione di imprese artigiane - che assorbono il 38% dell'occupazione, a fronte di una media nazionale attorno al 29% - cui si accompagna un'incidenza dell'occupazione nelle grandi imprese tra le più basse d'Italia.

Le medie imprese costituiscono un fenomeno importante in termini di impatto sul sistema economico locale. Dalla recente analisi di Mediobanca - Unioncamere "Le medie imprese industriali italiane (1996-2005)", emerge che nelle Marche si trovano quasi il 5% delle imprese della classe 50 - 499 addetti.

La specializzazione prevalente è nei "Beni per la casa e per la persona", che comprende i comparti del tessile-abbigliamento-calzature, del legno e mobili, delle ceramiche e prodotti per l'edilizia e a cui si deve quasi la metà del valore aggiunto generato dalle imprese considerate.

La specializzazione produttiva

Il sistema produttivo marchigiano è fortemente specializzato nel comparto delle calzature, con un valore del relativo indice nettamente superiore a quello delle altre regioni italiane e un'incidenza del 20% sul totale degli occupati nell'industria manifatturiera.

Nelle altre regioni maggiormente specializzate nella produzione di calzature, come la Toscana e la Puglia, l'incidenza degli occupati nel settore sul totale dell'industria manifatturiera è solo del 7%.

Rileva anche una forte specializzazione nell'industria degli strumenti musicali, produzione che tuttavia occupa solo 1300 addetti; il settore ha dimensioni talmente esigue in Italia che gli addetti nelle Marche rappresentano una quota molto consistente dell'occupazione totale (circa il 50%).

Gli altri settori di specializzazione sono la produzione di mobili (9% degli addetti), la produzione di articoli di abbigliamento (8,5%) e quella di elettrodomestici (4%).

Operando un confronto fra le regioni in termini di distribuzione degli addetti nelle categorie di Pavitt¹⁴, le Marche si collocano nel gruppo di regioni specializzate in settori tradizionali.

¹⁴ La tassonomia di Pavitt è una classificazione dei settori merceologici compiuta sulla base delle fonti e della natura delle opportunità tecnologiche e delle innovazioni, dell'intensità della ricerca e sviluppo (*R&D intensity*), e della tipologia dei flussi di conoscenza (*knowledge*). Venne proposta dall'economista inglese Keith Pavitt in un articolo apparso su *Research Policy* nel 1984 e venne ricavata dall'analisi di circa 2000 innovazioni introdotte da imprese del Regno Unito tra il 1945 e il 1979.

Tabella 10 - Specializzazione delle Regioni secondo la tassonomia di Pavitt

Specializzazione in settori:			
<i>Tradizionali</i>	<i>Economie di scala</i>	<i>Specializzati</i>	<i>HiTech</i>
Veneto	Umbria	Piemonte	Valle d'Aosta
Toscana	Basilicata	Friuli V. G.	Lombardia
Marche	Sicilia	Emilia Romagna	Liguria
Abruzzo	Sardegna		Lazio
Molise			Campania
Puglia			
Trentino A. Adige			
Calabria			

I distretti industriali

Sebbene la crescente pressione concorrenziale sulle produzioni tradizionali abbia indotto modifiche alla struttura delle industrie interessate e dell'intero sistema produttivo, le Marche mostrano ancora una spiccata vocazione manifatturiera e distrettuale.

Il carattere endogeno e diffuso dello sviluppo marchigiano, favorito dalla peculiare forma di insediamento della popolazione in piccoli centri distribuiti nel territorio, ha portato alla creazione di distretti industriali territorialmente definiti, che rivestono un ruolo rilevante per il loro contributo alla produzione, all'export, all'occupazione e al valore aggiunto della regione.

La tabella successiva evidenzia il numero e le specializzazioni settoriali dei distretti individuate al luglio 2006 dalle amministrazioni regionali in base ai criteri delle normative statali di riferimento.

Tabella 11 - Specializzazione settoriale dei distretti per Regione (dati luglio 2006)

Regioni	Tessile, Abbigliamento	Prodotti per l'arredamento; Lavorazione di minerali non metalliferi	Meccanica	Pelli, cuoio, calzature	Alimentari, Agroindustria	Altre attività	Totale
Piemonte	12	1	11	-	1	2	27
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	7	2	5	1	-	1	16
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	1	5	10	3	6	21	46
Friuli-Venezia Giulia	-	3	1	-	1	-	5
Liguria	-	3	6	-	1	-	10
Emilia-Romagna	-	-	-	-	-	-	-
Toscana	3	3	-	4	-	2	12
Umbria	-	-	-	-	-	-	-
Marche	8	4	1	11	-	2 (a)	26
Lazio	1	2	-	-	-	-	3
Abruzzo	2	1	1	-	1	1	6
Molise	-	-	-	-	-	-	-
Campania	5	-	-	1	1	-	7
Puglia	-	-	-	-	-	-	-
Basilicata	1	2	-	-	2	-	5
Calabria	-	-	-	-	1	-	1
Sicilia	-	-	-	-	-	-	-
Sardegna	1	3	-	-	-	-	4
Italia	41	29	35	20	14	29	168
(a) Oreficeria, Strumenti musicali, Giocattoli							

La produttività

Risulta relativamente bassa la produttività del lavoro, come effetto della specializzazione in settori *labour intensive* e della ridotta dimensione media delle imprese.

Si sa che il valore della produttività, calcolato come output per addetto, è condizionato sia dalla struttura aziendale – nel senso che cresce all'aumentare dell'automazione del processo produttivo, quindi nelle unità più strutturate - sia dalla tipologia di produzioni, aumentando in quelle maggiormente *capital intensive*.

Operando il confronto del valore della produttività tra le sole PMI iscritte all'albo delle imprese artigiane, e riportando quindi i termini di confronto tra imprese simili per dimensione e per specializzazione, si vede che le Marche tornano a posizionarsi su valori più alti e prossimi alla media italiana.

Il credito per le imprese

Sono noti i problemi connessi alla struttura finanziaria delle PMI, la cui sottocapitalizzazione non facilita il finanziamento degli investimenti innovativi potenzialmente in grado di far compiere un salto dimensionale e di mercato all'impresa stessa.

A tale limite non può supplire un sistema del credito alle imprese pur assai dinamico, di cui si segnalano una diffusione di sportelli bancari sul territorio marchigiano tra le più capillari d'Italia (quasi 700 sportelli ogni milione di abitanti, rispetto ad una media italiana di circa 500), un consolidato sistema di associazionismo di garanzia (l'esperienza, rara in Italia, della Società Regionale di Garanzia, una cooperativa per azioni che presta garanzie mutualistiche per finanziamento a medio-lungo termine a favore di PMI marchigiane e gestisce risorse per l'abbattimento dei tassi di interesse; la più alta percentuale, pari al 70% rispetto alla media italiana del 42%, di imprese artigiane associate ai confidi aderenti alla Federazione nazionale unitaria dei consorzi e delle cooperative artigiane di garanzia) e un tasso medio di interesse stabilmente inferiore al livello nazionale.

Il tasso di natalità delle imprese

L'analisi del tasso di natalità delle imprese (calcolato, al netto delle imprese agricole e della pesca, come quelle nuove sul totale delle imprese registrate nell'anno precedente) vede il risultato delle Marche abbastanza superiore al valore medio in Italia e, mostrando una dinamica positiva, testimonia della vitalità del sistema produttivo marchigiano. Risulta infatti che il tasso di natalità delle imprese è diminuito per quasi tutte le regioni italiane tra il 2000 e il 2005 e ha mostrato una crescita solo per Lazio e Marche.

La ricerca

Il sistema marchigiano non ha registrato nel corso degli anni una forte propensione ad investire in ricerca, mostrando valori di investimenti assoluti, in rapporto al PIL o pro capite, tra i più bassi delle regioni italiane: il contributo dalle Marche alle spese per la ricerca (considerando quanto sostenuto da università, imprese e pubblica amministrazione) oscilla tra l'1,5 e il 2% del totale italiano.

Tale valore è inferiore in termini relativi al contributo che le Marche apportano in termini di PIL (2,6%) o di popolazione residente (2,6%).

La specializzazione in settori tradizionali ha portato le imprese a privilegiare investimenti materiali o immateriali finalizzati a potenziare altri fattori competitivi quali, ad esempio, il design o la promozione sul mercato rispetto a quelli in ricerca.

E' da rilevare tuttavia che negli ultimi anni gli investimenti in ricerca effettuati in regione hanno mostrato un buon incremento, tanto da far risalire diverse posizioni nel *ranking* delle regioni rispetto a tutti gli indicatori considerati.

Se la progressione degli investimenti continuerà anche negli anni a venire, le Marche potrebbero quindi recuperare il *gap* negativo in ricerca che ha caratterizzato storicamente la regione e avvicinarsi alle realtà caratterizzate da sistemi produttivi maggiormente competitivi.

Sul totale delle spese in ricerca nelle Marche, il contributo prevalente viene dall'università (52%), seguita dalle imprese (43%); la percentuale di investimenti in ricerca e sviluppo del settore privato è in linea con la media italiana e, rispetto alle caratteristiche strutturali del sistema delle imprese, può essere considerato un valore soddisfacente.

Rispetto agli addetti in ricerca e sviluppo la situazione rispecchia quella degli investimenti: in termini di posizionamento le Marche si trovano al di sotto della media italiana con quasi 2 addetti alla ricerca e sviluppo ogni 1000 abitanti rispetto a una media italiana di 2,8.

Anche la distribuzione degli addetti ha mostrato un sensibile riorientamento: mentre nel 2001 le università occupavano il 53,3% degli addetti in ricerca e sviluppo e le imprese il 37,5%, nel 2003 le percentuali sono diventate rispettivamente il 48,6% e il 43%.

La particolare diffusione delle piccole e micro imprese nella realtà marchigiana suggerisce tuttavia una riflessione. Infatti in esse la ricerca è comunque presente, anche se viene spesso realizzata in economia e non viene contabilizzata a parte, non venendo quindi registrata nelle statistiche ufficiali. Assumendo soltanto i valori ufficiali, d'altra parte, non si capirebbe la effettiva ricchezza in termini di "creatività" delle imprese marchigiane, intesa come predisposizione sia alla ricerca in senso stretto che alla innovazione, di cui al prossimo capoverso.

L'innovazione

Per quanto riguarda l'innovazione l'apporto delle Marche al sistema economico produttivo nazionale è sensibilmente superiore a quello della ricerca.

La vocazione più "produttiva" del tessuto economico marchigiano ha portato tradizionalmente a privilegiare, quali fattori di competitività, il dinamismo delle attività economiche rispetto a forti infrastrutture di ricerca scientifica.

Il numero di brevetti è un indicatore molto utilizzato per stimare la capacità creativa ed innovativa di un sistema economico; indicatori significativi sono anche il numero di modelli ornamentali - che danno un'idea della diffusione dello stile e del design - e i marchi, come elemento di riconoscibilità e competitività delle imprese.

Per quanto riguarda il numero di domande di brevetti depositate per milione di abitanti, le Marche, pur collocandosi al di sotto delle regioni più forti in termini produttivi, si posizionano al di sopra della media nazionale.

Anche il numero di domande di modelli ornamentali è per le Marche superiore alla media nazionale, pur essendo in leggera contrazione.

Il numero di marchi, al contrario, è inferiore alla media nazionale, segnale di un sistema produttivo in larga parte orientato alla subfornitura, che non sempre fa della riconoscibilità sul mercato finale un elemento di vantaggio competitivo.

E' da sottolineare tuttavia che le Marche annoverano tra le proprie aziende *brand* molto conosciuti a livello internazionale.

Approfondendo l'indagine sul livello di innovazione del sistema economico marchigiano mediante l'analisi della bilancia dei pagamenti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (in cui si tiene conto di tutte le operazioni di interscambio di beni materiali, immateriali e di servizi riconducibili ad aspetti tecnologici), le Marche risultano in posizione intermedia (benché inferiore rispetto alle regioni più grandi quali Lombardia, Lazio e Piemonte) rispetto alle altre regioni italiane: il volume di incassi nel 2005 si è attestato intorno ai 14 Meuro, quello dei pagamenti ai 28 Meuro.

Nonostante il saldo negativo, si osserva un'attività di scambi con l'estero significativa, a differenza di un nutrito gruppo di regioni in cui gli scambi di tecnologia sono praticamente nulli.

In quanto al numero di siti certificati le Marche occupano una posizione relativamente bassa, in particolare in materia di certificazione ambientale (ISO 14001); è da rilevare tuttavia il sensibile miglioramento negli ultimi anni che ha portato il numero dei siti certificati ad un aumento significativo. La bassa attenzione delle imprese marchigiane verso i temi della certificazione è anche confermata rapportando i siti certificati alle

imprese manifatturiere presenti in regione, rapporto che si ferma per le Marche all'8,6% rispetto ad una media italiana che supera il 14%.

Anche questi dati sono interpretabili alla luce della nota struttura dell'imprenditoria marchigiana: le imprese di piccolissime dimensioni, infatti, accedono più difficilmente allo strumento della certificazione, che risulta oneroso in rapporto al giro d'affari e di cui non vengono colti appieno i vantaggi.

La quota di laureati in discipline scientifiche, assunta come indicatore significativo in maniera prospettica anche riguardo alla ricerca e lo sviluppo applicati all'industria, evidenzia valori bassi. E' da rilevare tuttavia il significativo incremento di questo indicatore passato da 5 a 9 laureati ogni 1000 abitanti tra il 2000 e il 2005.

Per quanto riguarda l'accesso all'istruzione secondaria il posizionamento delle Marche risulta nelle prime posizioni. L'alta diffusione dell'istruzione secondaria può essere considerato un segnale incoraggiante nel medio termine, anche in quanto risultato di un costante incremento nei precedenti 5 anni scolastici.

La quota di laureati sulla popolazione residente è al di sotto della media nazionale, pur se al nono posto tra le regioni; decisamente inferiore alla media è anche la percentuale di laureati tra le forze lavoro, a conferma di una struttura produttiva caratterizzata da microimprese specializzate in produzioni a contenuto tecnologico non alto, in cui spesso non vengono richiesti profili professionali altamente specializzati.

Dall'insieme dei dati sopra riportati emerge la debolezza delle Marche, in particolare relativamente alla "ricerca e sviluppo" e alle "certificazioni"; meno preoccupante il ritardo sui temi della formazione (il basso incremento dei valori si accompagna ad una situazione di partenza piuttosto buona e non è quindi da considerarsi un elemento di debolezza) e dell'ICT; leggermente superiore alla media italiana il risultato relativo alla proprietà industriale.

Prendendo in esame le variazioni disponibili per avere stime indicative delle regioni che sulle singole aree tematiche dimostrano i progressi più importanti, le Marche evidenziano progressioni migliori della media italiana per quanto riguarda gli indicatori della ricerca e sviluppo, dell'innovazione e delle ICT. Sui temi della certificazione è da rilevare, invece, che oltre ad una situazione di debolezza attuale anche la dinamica è deludente.

La performance economica della struttura produttiva marchigiana

Le esportazioni marchigiane

Le successive tabelle 12, 13 e 14 riportano rispettivamente la serie storica (anni 2000-2007), distinta per tipologia di merce, dell'export Marche e dell'export Italia, le quote percentuali delle tipologie di merce sui totali Marche e Italia e le quote percentuali delle tipologie di merci delle Marche sui rispettivi totali nazionali.

Dalla tabella 12 risulta che nel periodo considerato il valore delle esportazioni è aumentato nella regione del 64% rispetto al 37% del paese (si veda anche il grafico 2).

Anche depurando il valore delle esportazioni marchigiane del contributo fornito dal gruppo "Prodotti farmaceutici della provincia di Ascoli Piceno", riconducibile ad un'unica impresa che ha moltiplicato la produzione a partire dall'anno 2006, risulta un aumento significativo del 39%.

Nelle Marche oltre il 25% della ricchezza prodotta è dovuta alle esportazioni, risultando così la regione ai primi posti in Italia per valore dell'export in merci come percentuale del prodotto interno lordo (grafico 3).

Nel corso della prima metà degli anni 2000 tale indicatore è cresciuto dell'1,2% rispetto ad una diminuzione dello 0'8% dell'Italia, nonostante le crisi registrate da settori importanti per l'economia regionale come quelli del *made in Italy*; soltanto tre regioni hanno saputo far meglio nello stesso periodo (grafico 4).

La tabella 15 indica i paesi verso cui sono orientate le esportazioni marchigiane.

La Regione contribuisce alle esportazioni nazionali per un 3,5% e si colloca settima in graduatoria nazionale, guadagnando due posizioni negli ultimi anni (grafico 5).

La stessa collocazione occupa nella classifica delle regioni maggiormente esportatrici anche in base al numero di occupati (oltre 25 mila) in imprese estere controllate da imprese marchigiane e all'ammontare rispetto al PIL del fatturato delle imprese estere controllate da imprese marchigiane (indice di

internazionalizzazione produttiva): le rispettive percentuali del 12 e dell'11% la collocano appena al di sotto di Piemonte, Lazio, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto.

Le destinazioni degli investimenti esteri delle imprese marchigiane confermano la tendenza a mantenersi in ambito europeo con una prevalenza dei Paesi dell'Europa orientale.

Per quanto riguarda la specializzazione settoriale delle partecipazioni estere, viene in generale confermata la specializzazione produttiva nella meccanica, nel sistema moda e nel settore del mobile.

Circa le dimensioni delle imprese investitrici, la prevalenza delle partecipate estere è legata a grandi imprese marchigiane (il 57% da imprese con più di 500 addetti), ma una quota significativa (16%) è partecipata da imprese marchigiane con meno di 100 addetti, a conferma del fenomeno di internazionalizzazione produttiva anche di piccole realtà.

Per quanto riguarda il contributo per settori economici (tabella 16), la quota più elevata (30%) è fornita dalla "meccanica", in particolare i comparti degli "elettrodomestici" e delle "macchine agricole"; al secondo posto il "calzaturiero" (17%), poi il "chimico-farmaceutico" (16%) e a seguire i "prodotti in metallo" (7%).

L'incidenza dell'export dei settori a medio-bassa tecnologia, in cui il commercio mondiale è relativamente limitato in termini di valore degli scambi, sul complesso delle attività produttive è più elevata rispetto all'intera Italia, ma il suo peso è in costante diminuzione a beneficio di settori più "avanzati", in particolare il metalmeccanico.

La quota dei tre settori tradizionali "Pelli, cuoio e calzature", "Legno e mobili" e "Tessile-abbigliamento" si riduce dal 33% dell'anno 2003 al 28% dell'anno 2007.

Aumentano invece i "Mezzi di trasporto" (dal 3 al 5%) e la "Gomma e plastica" (dal 2 al 3%).

Specularmente sta crescendo il peso, sul totale delle esportazioni, dei settori a maggiore contenuto tecnologico, dove il grado di specializzazione è invece ancora troppo basso, ad eccezione del comparto della meccanica.

Il mercato marchigiano mantiene un basso grado di apertura alle importazioni (16,8% del PIL, rispetto al 23,6% dell'Italia), determinando un saldo della bilancia commerciale costantemente in attivo (nel 2007 è stato di 5.094 milioni, come differenza tra 12.344 di esportazioni e 7.250 di importazioni), a differenza dell'Italia nel complesso (nel 2007 il saldo è risultato negativo per ben 1.972 milioni di euro).

Il grado di indipendenza economica dall'estero, che rapporta al PIL il saldo commerciale, vede la regione (13%) seconda in graduatoria dopo il Friuli-Venezia Giulia, mentre l'Italia, avendo un saldo della bilancia commerciale passivo, presenta un valore in percentuale al PIL di -1,4%.

Questi dati risultano particolarmente significativi, dimostrando che il sistema produttivo è fortemente orientato all'estero, nonostante sia molto frammentato in imprese di piccole dimensioni che necessariamente hanno maggiori difficoltà ad uscire dal contesto locale rispetto a realtà più strutturate.

Tabella 12 – Andamento delle esportazioni per tipologia di merci nelle Marche e in Italia – Anni 2000-2007

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	311-Marche	ITALIA	311-Marche	ITALIA	311-Marche	ITALIA	311-Marche	ITALIA	311-Marche	ITALIA	311-Marche	ITALIA	311-Marche	ITALIA	311-Marche	ITALIA
MERCE																
AA-PRODOTTI DELL'AGRICOLTURA, DELLA CACCIA E DELLA SILVICOLTURA	32.552.233	3.656.686.258	30.685.086	4.054.803.619	26.255.995	4.002.944.840	2.759.402	3.992.813.883	18.993.926	3.637.949.381	19.695.341	3.335.467.966	23.371.412	4.166.683.282	18.767.915	4.622.446.867
BB-PRODOTTI DELLA PESCA E DELLA PISCICOLTURA	10.603.791	179.232.197	13.161.373	179.467.790	11.564.393	155.667.257	16.402.269	161.116.379	15.796.694	166.569.137	16.665.918	194.841.901	28.252.288	241.362.065	38.810.964	225.614.511
CA-MINERALI ENERGETICI	4.488	51.631.363	9.989	89.625.252	86.341	214.138.595	68.562	255.964.442	34.661	284.894.441	26.423	460.596.126	71.250	467.956.894	729.033	671.600.148
CB-MINERALI NON ENERGETICI	961.237	469.494.441	1.316.930	464.676.572	1.336.408	467.977.173	629.517	430.794.344	832.330	491.156.979	1.512.242	541.920.067	1.245.909	632.384.094	1.207.706	623.768.507
DA-PRODOTTI ALIMENTARI, BEVANDE E TABACCO	107.688.831	13.041.726.579	117.062.088	13.990.225.696	126.025.306	14.989.392.395	111.479.070	14.903.563.344	127.074.403	15.689.398.158	140.459.517	16.490.755.037	156.592.261	17.676.024.636	181.094.397	18.981.009.697
DB-PRODOTTI DELLE INDUSTRIE TESSILI E DELL'ABBIGLIAMENTO	559.550.205	26.742.471.649	633.936.279	28.740.566.227	675.130.035	27.632.298.875	665.873.241	26.350.803.242	661.047.142	26.326.098.790	644.215.210	26.161.016.131	700.041.517	27.440.398.779	652.033.197	27.791.083.151
DC-CUOIO E PRODOTTI IN CUOIO, PELLE E SIMILARI	1.879.636.319	13.348.263.078	2.102.504.773	14.863.910.404	1.997.256.052	13.574.026.315	1.831.109.277	12.694.465.894	1.731.065.329	12.227.453.183	1.889.677.000	12.695.681.487	2.095.030.291	13.882.597.032	2.098.504.262	14.102.373.266
Legno e mobili	731.898.065	10.633.317.452	765.365.199	10.983.247.399	748.210.050	10.753.571.640	657.219.266	10.013.872.448	679.246.113	10.189.074.201	672.840.598	9.908.883.170	719.667.737	10.564.153.804	756.270.216	11.066.190.452
DE-PASTA DA CARTA, CARTA E PRODOTTI DI CARTA; PRODOTTI DELLA EDIZIONE E DELLA STAMPA	107.206.921	5.833.179.478	114.637.726	6.091.377.044	136.319.215	6.161.631.637	146.424.663	6.016.716.608	161.376.346	6.202.640.389	190.763.775	6.398.869.448	201.863.372	6.695.593.208	234.410.863	6.947.164.400
DF-COME: PRODOTTI PETROLIFERI NUCLEARI	35.352.544	5.180.930.511	44.945.321	5.960.903.977	25.867.752	4.454.569.028	34.864.456	5.370.554.488	12.511.262	6.282.095.982	51.995.547	8.771.514.238	7.033.778	11.283.129.434	28.301.711	12.860.642.473
DG-PRODOTTI CHIMICI E FIBRE SINTETICHE E ARTIFICIALI	182.363.639	24.140.081.835	238.736.807	25.759.039.383	271.474.636	26.913.191.236	462.777.662	26.059.596.448	352.595.417	27.442.481.918	632.095.969	30.277.920.592	1.638.546.052	32.708.129.295	1.942.744.884	34.025.653.960
DI-PRODOTTI DELLA LAVORAZIONE DI MATERIALI NON METALLICI	265.197.919	9.389.067.310	286.762.896	9.673.732.204	313.748.578	9.854.386.875	299.966.473	9.444.903.984	334.267.185	10.687.712.101	360.273.636	11.206.544.414	359.673.273	12.167.344.864	389.345.057	12.901.306.965
DJ-METALLI E PRODOTTI IN METALLO	89.094.266	9.214.390.516	89.727.175	9.393.010.626	84.641.299	9.217.783.349	82.282.572	8.711.102.528	85.670.774	9.041.510.089	80.359.526	8.873.523.651	74.976.517	9.543.422.215	82.940.450	9.773.17.064
DK-MACCHINE ED APPARECCHI MECCANICI	591.667.801	21.349.174.454	611.366.646	21.915.045.816	632.760.668	21.626.891.109	640.105.378	21.893.968.558	631.079.732	27.387.084.987	665.934.620	30.194.890.856	790.970.056	37.887.766.111	828.674.440	42.860.539.452
DL-MACCHINE ELETTRICHE ED APPARECCHIATURE ELETTRICHE, ELETTRONICHE ED OTICHE	2.259.723.294	50.643.564.230	2.476.962.776	53.927.070.822	2.532.676.085	53.096.676.351	2.926.516.766	53.326.309.640	3.241.085.852	57.800.942.107	3.187.050.099	59.690.151.406	3.552.074.122	66.983.209.763	3.737.859.486	74.581.376.368
DM-MEZZI DI TRASPORTO	352.387.302	26.370.571.762	447.730.278	27.011.617.254	414.592.436	24.988.847.792	397.569.793	23.760.501.313	428.051.025	25.671.623.258	479.279.626	27.571.114.706	575.180.818	29.941.929.025	585.275.915	31.065.146.554
Altri mezzi d'attorno	148.850.064	30.381.715.024	159.465.090	28.518.336.776	253.540.688	30.516.406.719	198.689.937	29.169.195.434	238.142.966	31.733.811.266	316.391.522	32.432.965.173	435.661.136	35.579.241.948	569.486.867	40.623.701.274
EE-ENERGIA ELETTRICA, GAS E ACQUA	169.222.241	8.305.138.983	177.674.797	8.981.397.970	196.814.487	7.679.451.429	191.629.533	6.625.900.420	182.153.871	6.453.736.958	182.698.349	6.572.847.409	181.199.160	7.238.252.791	190.309.810	7.509.242.877
EE-ENERGIA ELETTRICA, GAS E ACQUA	0	21.881.414	0	46.460.959	0	35.042.853	0	20.114.536	0	57.719.563	0	62.854.852	0	154.840.016	0	96.467.464
KK-PRODOTTI DELLE ATTIVITA' INFORMATICHE, PROFESSIONALI ED IMPRENDITORIALI	1.001.933	117.125.718	853.803	102.962.914	474.041	111.548.617	744.629	96.419.293	1.297.781	84.039.230	1.298.233	107.485.736	2.046.607	124.274.914	1.771.491	40.581.537
OO-PRODOTTI ALTRI SERVIZI PUBBLICI, SOCIALI E PERSONALI	439.828	147.633.353	352.288	161.365.216	722.382	199.169.937	239.725	211.749.263	602.785	265.493.572	284.646	287.542.860	381.436	305.965.713	2.116.822	405.863.605
RR-MERCI DICHIARATE COME PROVISTE DI BORDO, COME NAZIONALI D'INTORNO E RESPONDE MERCANTILE	1.946.267	1.064.837.751	65.670.834	2.391.407.477	53.935.764	2.343.179.280	152.315.357	4.916.065.688	6.241.521	5.579.945.316	2.098.513	6.100.029.105	2.606.886	6.158.206.081	2.075.633	6.724.617.007
TOTALE	7.534.698.128	280.282.339.396	8.376.996.134	272.920.163.286	8.533.011.021	265.939.596.972	8.632.553.590	264.515.606.337	8.937.267.314	284.413.361.016	9.524.396.210	299.823.116.151	11.555.530.878	332.012.864.984	12.344.730.019	356.633.067.719

Tabella 13 – Esportazioni delle Marche e dell'Italia: quote percentuali delle tipologie di merci sui rispettivi totali – Anni 2000-2007

PERCENTUALI SUL TOTALE COLONNA (%Tipologia di merce sul totale)	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Marche	ITALIA	Marche	ITALIA	Marche	ITALIA	Marche	ITALIA	Marche	ITALIA	Marche	ITALIA	Marche	ITALIA	Marche	ITALIA
MERCE																
AA-PRODOTTI DELL'AGRICOLTURA, DELLA CACCIA E DELLA SILVICOLTURA	0,43%	1,40%	0,37%	1,49%	0,31%	1,49%	0,25%	1,51%	0,21%	1,28%	0,21%	1,31%	0,20%	1,25%	0,15%	1,29%
BB-PRODOTTI DELLA PESCA E DELLA PISCICOLTURA	0,14%	0,07%	0,16%	0,07%	0,14%	0,06%	0,19%	0,06%	0,18%	0,06%	0,17%	0,06%	0,24%	0,07%	0,25%	0,06%
CA-MINERALI ENERGETICI	0,00%	0,02%	0,00%	0,03%	0,00%	0,08%	0,00%	0,10%	0,00%	0,10%	0,00%	0,15%	0,00%	0,14%	0,01%	0,19%
CB-MINERALI NON ENERGETICI	0,01%	0,18%	0,02%	0,17%	0,02%	0,17%	0,01%	0,16%	0,01%	0,17%	0,02%	0,18%	0,01%	0,19%	0,01%	0,17%
DA-PRODOTTI ALIMENTARI, BEVANDE E TABACCO	1,43%	5,01%	1,40%	5,13%	1,48%	5,57%	1,26%	5,63%	1,42%	5,52%	1,47%	5,50%	1,36%	5,38%	1,47%	5,26%
DB-PRODOTTI DELLE INDUSTRIE TESSILI E DELL'ABBIGLIAMENTO	7,40%	10,27%	7,57%	10,53%	7,91%	10,27%	7,43%	9,92%	7,38%	9,26%	6,76%	8,72%	6,14%	8,26%	5,28%	7,75%
DC-CUOIO E PRODOTTI IN CUOIO, PELLE E SIMILARI	24,98%	5,13%	25,09%	5,34%	23,41%	5,05%	20,78%	4,80%	19,88%	4,47%	19,83%	4,23%	18,13%	4,18%	17,00%	3,93%
Legno e mobili	9,73%	4,09%	9,13%	4,02%	8,77%	4,00%	7,44%	3,78%	7,58%	3,58%	7,06%	3,30%	6,23%	3,18%	6,13%	3,09%
DE-PASTA DA CARTA, CARTA E PRODOTTI DI CARTA; PRODOTTI DELL'EDITORIA E DELLA STAMPA	1,42%	2,28%	1,37%	2,23%	1,60%	2,29%	1,66%	2,27%	1,80%	2,18%	1,90%	2,13%	1,75%	2,02%	1,90%	1,94%
DF-COKE, PRODOTTI PETROLIFERI RAFFINATI E COMBUSTIBILI NUCLEARI	0,47%	1,99%	0,54%	1,85%	0,30%	1,66%	0,39%	2,03%	0,14%	2,21%	0,55%	3,26%	0,06%	3,40%	0,23%	3,59%
DG-PRODOTTI CHIMICI E FIBRE SINTETICHE E ARTIFICIALI	2,42%	9,27%	2,85%	9,44%	3,18%	10,01%	5,24%	9,85%	3,94%	9,65%	6,64%	10,10%	14,18%	9,85%	15,74%	9,49%
DH-ARTICOLI IN GOMMA E MATERIE PLASTICHE	3,52%	3,61%	3,42%	3,54%	3,68%	3,66%	3,40%	3,72%	3,73%	3,76%	3,78%	3,74%	3,11%	3,66%	3,15%	3,60%
DI-PRODOTTI DELLA LAVORAZIONE DI MINERALI NON METALLIFERI	1,18%	3,54%	1,07%	3,44%	0,99%	3,43%	0,93%	3,29%	0,96%	3,18%	0,84%	2,96%	0,65%	2,87%	0,67%	2,73%
DJ-METALLI E PRODOTTI IN METALLO	7,87%	8,16%	7,30%	8,06%	7,42%	8,04%	7,25%	8,27%	7,05%	9,63%	6,99%	10,07%	6,85%	11,41%	6,71%	11,96%
DK-MACCHINE ED APPARECCHI MECCANICI	30,03%	19,46%	29,56%	19,76%	29,68%	19,74%	33,13%	20,15%	36,18%	20,32%	33,46%	19,90%	30,74%	20,17%	30,28%	20,80%
DL-MACCHINE ELETTRICHE ED APPARECCHIATURE ELETTRICHE, ELETTRONICHE ED OTTICHE	4,68%	10,13%	5,34%	10,12%	4,86%	9,29%	4,50%	8,98%	4,76%	9,10%	5,02%	9,19%	4,98%	9,02%	4,82%	8,66%
DM-MEZZI DI TRASPORTO	1,98%	11,67%	1,90%	10,85%	3,44%	11,35%	2,25%	11,02%	2,66%	11,16%	3,33%	10,81%	3,77%	10,72%	4,61%	11,38%
Altri manifatturieri	2,25%	3,19%	2,12%	2,95%	2,19%	2,85%	2,17%	2,47%	2,03%	2,27%	1,92%	2,19%	1,57%	2,18%	1,54%	2,09%
EE-ENERGIA ELETTRICA, GAS E ACQUA	0,00%	0,01%	0,00%	0,02%	0,00%	0,01%	0,00%	0,01%	0,00%	0,02%	0,00%	0,02%	0,00%	0,05%	0,00%	0,03%
KK-PRODOTTI DELLE ATTIVITA' INFORMATICHE, PROFESSIONALI ED IMPRENDITORIALI	0,01%	0,04%	0,01%	0,04%	0,01%	0,04%	0,01%	0,04%	0,01%	0,03%	0,01%	0,04%	0,02%	0,04%	0,01%	0,01%
OO-PRODOTTI DI ALTRI SERVIZI PUBBLICI, SOCIALI E PERSONALI	0,01%	0,06%	0,00%	0,06%	0,01%	0,07%	0,00%	0,08%	0,01%	0,09%	0,00%	0,09%	0,00%	0,09%	0,02%	0,11%
RR-MERCI DICHIARATE COME PROVVISI DI BORDO, MERCI NAZIONALI DI RITORNO E RESPINTE, MERCI VARIE	0,03%	0,41%	0,78%	0,88%	0,63%	0,87%	1,72%	1,86%	0,07%	1,96%	0,02%	2,03%	0,02%	1,85%	0,02%	1,88%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

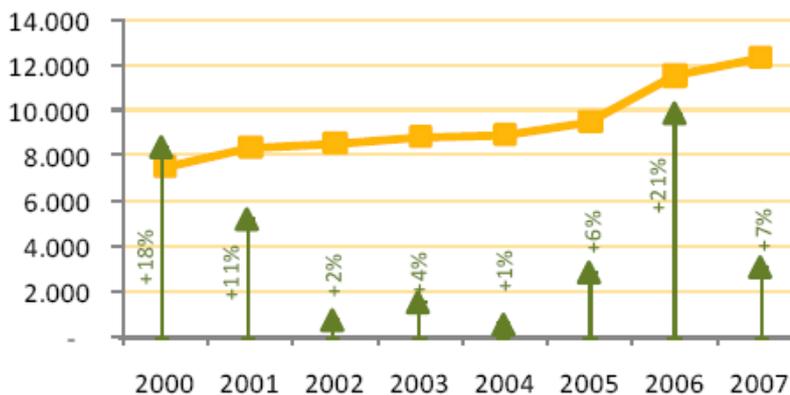
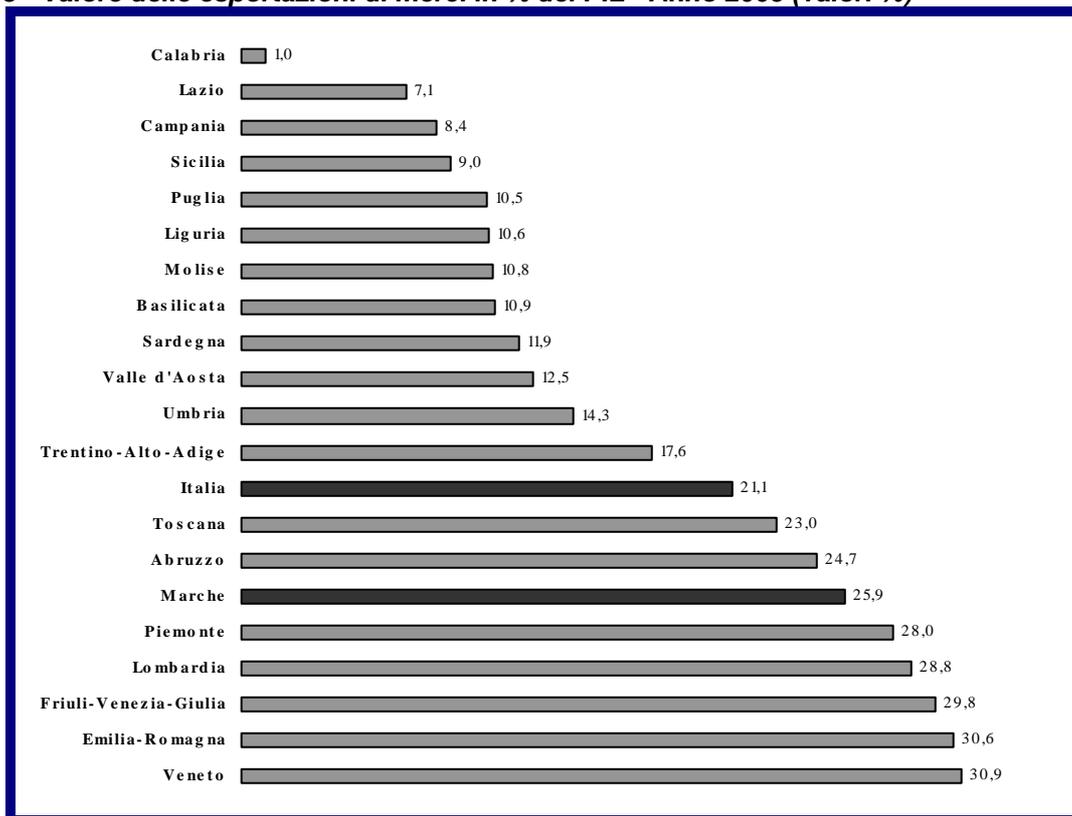
Grafico 2 – Valore e variazioni dell'export regionale (2000-07)
Andamento dei valori e delle variazioni dell'export
Valori dell'export in milioni di euro e variazioni annue in percentuale MARCHE


Tabella 14 – Esportazioni delle Marche: quote delle tipologie di merci sui rispettivi totali nazionali.

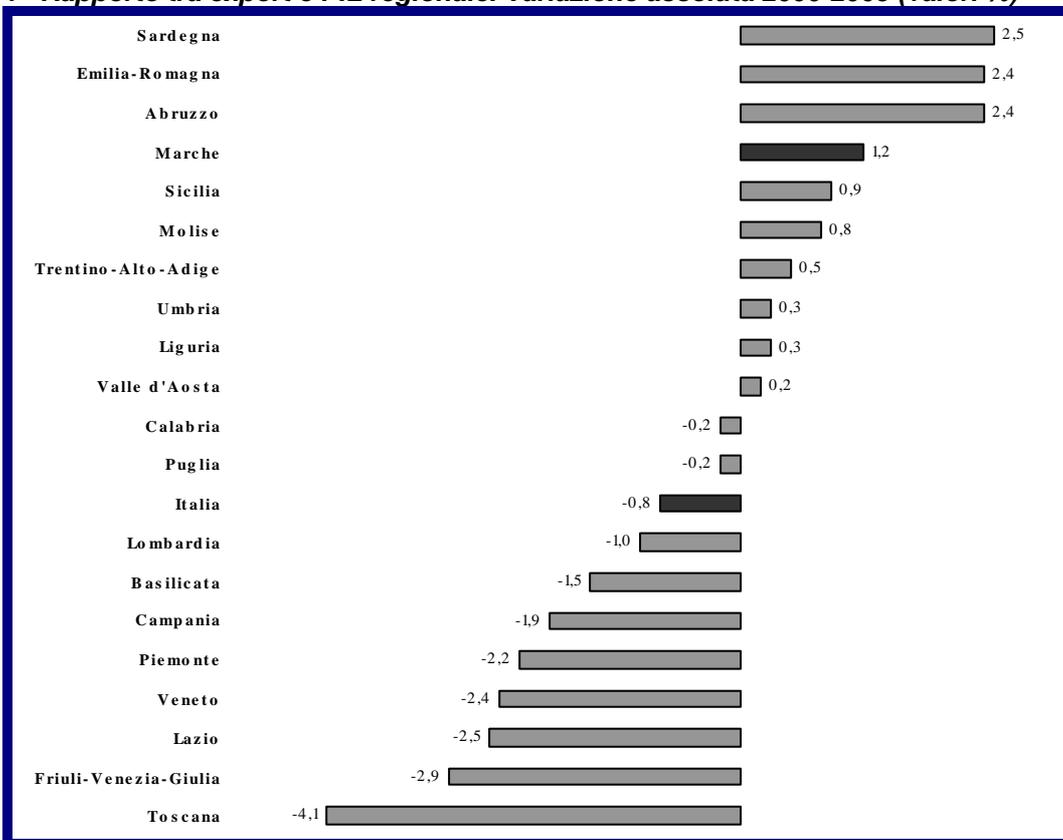
PERCENTUALI SUL TOTALE RIGA (%tipologia di merce in confronto al dato Italia)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Marche	Marche	Marche	Marche	Marche	Marche	Marche	Marche
MERCE								
AA-PRODOTTI DELL'AGRICOLTURA, DELLA CACCIA E DELLA SILVICOLTURA	0,89%	0,76%	0,66%	0,54%	0,52%	0,51%	0,56%	0,41%
BB-PRODOTTI DELLA PESCA E DELLA PISCICOLTURA	6,03%	7,33%	7,43%	10,85%	9,48%	8,55%	11,71%	13,66%
CA-MINERALI ENERGETICI	0,01%	0,01%	0,04%	0,03%	0,01%	0,01%	0,02%	0,11%
CB-MINERALI NON ENERGETICI	0,20%	0,29%	0,29%	0,15%	0,19%	0,28%	0,20%	0,19%
DA-PRODOTTI ALIMENTARI, BEVANDE E TABACCO	0,83%	0,84%	0,84%	0,75%	0,81%	0,85%	0,88%	0,96%
DB-PRODOTTI DELLE INDUSTRIE TESSILI E DELL'ABBIGLIAMENTO	2,08%	2,21%	2,44%	2,50%	2,51%	2,46%	2,58%	2,35%
DC-CUOIO E PRODOTTI IN CUOIO, PELLE E SIMILARI	14,08%	14,44%	14,71%	14,46%	13,99%	14,88%	15,09%	14,88%
Legno e mobili	6,88%	6,98%	6,96%	6,56%	6,67%	6,79%	6,81%	6,83%
DE-PASTA DA CARTA, CARTA E PRODOTTI DI CARTA; PRODOTTI DELL'EDITORIA E DELLA STAMPA	1,81%	1,88%	2,21%	2,43%	2,60%	2,82%	3,02%	3,37%
DF-COKE, PRODOTTI PETROLIFERI RAFFINATI E COMBUSTIBILI NUCLEARI	0,68%	0,89%	0,58%	0,65%	0,20%	0,53%	0,06%	0,22%
DG-PRODOTTI CHIMICI E FIBRE SINTETICHE E ARTIFICIALI	0,76%	0,93%	1,01%	1,78%	1,28%	2,09%	5,01%	5,71%
DH-ARTICOLI IN GOMMA E MATERIE PLASTICHE	2,82%	2,96%	3,18%	3,05%	3,12%	3,21%	2,96%	3,02%
DI-PRODOTTI DELLA LAVORAZIONE DI MINERALI NON METALLIFERI	0,97%	0,96%	0,92%	0,94%	0,95%	0,91%	0,79%	0,85%
DJ-METALLI E PRODOTTI IN METALLO	2,79%	2,78%	2,93%	2,92%	2,30%	2,21%	2,09%	1,93%
DK-MACCHINE ED APPARECCHI MECCANICI	4,46%	4,59%	4,77%	5,49%	5,61%	5,34%	5,30%	5,01%
DL-MACCHINE ELETTRICHE ED APPARECCHIATURE ELETTRICHE, ELETTRONICHE ED OTTICHE	1,34%	1,62%	1,66%	1,67%	1,65%	1,73%	1,92%	1,92%
DM-MEZZI DI TRASPORTO	0,49%	0,54%	0,96%	0,68%	0,75%	0,98%	1,22%	1,39%
Altri manifatturieri	2,04%	2,20%	2,43%	2,93%	2,82%	2,78%	2,50%	2,53%
EE-ENERGIA ELETTRICA,GAS E ACQUA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
KK-PRODOTTI DELLE ATTIVITA' INFORMATICHE, PROFESSIONALI ED IMPRENDITORIALI	0,86%	0,83%	0,42%	0,77%	1,54%	1,21%	1,65%	4,37%
OO-PRODOTTI DI ALTRI SERVIZI PUBBLICI, SOCIALI E PERSONALI	0,30%	0,21%	0,36%	0,11%	0,23%	0,11%	0,13%	0,52%
RR-MERCI DICHIARATE COME PROVVISI DI BORDO, MERCI NAZIONALI DI RITORNO E RESPINTE, MERCI VARIE	0,18%	2,75%	2,28%	3,10%	0,11%	0,03%	0,04%	0,03%
TOTALE	2,89%	3,07%	3,17%	3,34%	3,15%	3,18%	3,48%	3,44%

Grafico 3 - Valore delle esportazioni di merci in % del PIL - Anno 2005 (valori %)



Fonte: Istat - Elaborazioni: Sistema Informativo Statistico - Regione Marche

Grafico 4 - Rapporto tra export e PIL regionale. Variazione assoluta 2000-2005 (valori %)



Fonte: Istat - Elaborazioni: Sistema Informativo Statistico - Regione Marche

Tabella 15 – Destinazione per paesi delle esportazioni marchigiane

Paese	Export (milioni di €)	Quota sul totale Marche	Variazione 2007/2006 %
1 Belgio	1.802,2	14,6%	+18,3%
2 Francia	1.049,5	8,5%	+3,5%
3 Germania	986,6	8,0%	+2,2%
4 Regno Unito	837,0	6,8%	-5,9%
5 Federazione russa	755,0	6,1%	+4,9%
6 Spagna	716,7	5,8%	-0,4%
7 Stati Uniti	559,1	4,5%	-9,2%
8 Polonia	392,3	3,2%	+6,3%
9 Romania	364,3	3,0%	-10,4%
10 Grecia	287,6	2,3%	+8,8%
11 Finlandia	259,8	2,1%	+71,7%
12 Paesi Bassi	259,4	2,1%	-1,8%
13 Ucraina	246,0	2,0%	+21,8%
14 Turchia	195,5	1,6%	+7,6%
15 Svizzera	193,8	1,6%	+4,3%
UE - 27	8.239,7	66,7%	+5,7%
Extra-UE -27	4.105,0	33,3%	+9,2%
<i>Continenti</i>			
Europa	9.995,0	81,0%	+6,5%
America	928,5	7,5%	+0,9%
Asia	994,7	8,1%	+16,5%
Africa	331,7	2,7%	+10,6%
Oceania e altri territori	94,9	0,8%	-1,0%
Mondo	12.345	100,0%	+6,8%

Grafico 5 – Quota delle Regioni italiane sull'export Nazionale.

Quote regionali delle esportazioni nazionali

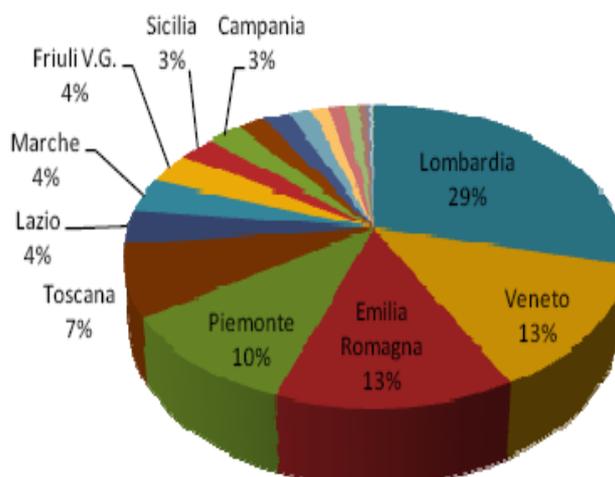


Tabella 16 – Concorso dei settori economici alle esportazioni marchigiane

Settori economici	Export (milioni di €)	Quota sul totale Marche	Variazione 2007/2006 %
1 Meccanica	3.738	30%	+5,2%
2 Cuoio Pelli Calzature	2.099	17%	+0,2%
3 Chimica e farmaceutica	1.943	16%	+18,6%
4 Prodotti in metallo	829	7%	+4,8%
5 Legno e mobile	756	6%	+5,1%
6 Tessile, abbigliamento	652	5%	-8,0%
7 App. elettriche, Elettronica	595	5%	+3,5%
8 Mezzi di trasporto	569	5%	+30,7%
9 Gomma e plastica	389	3%	+8,2%
10 Carta e editoria	234	2%	+16,1%
11 Agro-alimentare	231	2%	+10,8%
12 Altri prod.manfatturieri	190	2%	+5,0%
Altro	119	1%	
Totale	12.345	100%	+6,8%

La ricchezza prodotta

Le Marche, con un valore del prodotto interno lordo di circa 38,5 miliardi di euro nel 2006, in valori correnti, corrispondenti a circa 25,1 migliaia di euro pro capite, contribuiscono per il 2,6% alla produzione di ricchezza italiana.

Il valore del PIL pro-capite si attesta al livello della media italiana, escludendo le Marche dal gruppo delle regioni italiane più ricche. Leggendo tuttavia questo indicatore assieme all'indice di povertà regionale, secondo il quale le Marche si trovano tra le regioni in cui la povertà è meno diffusa, il quadro offerto è quello di una regione in cui la ricchezza risulta distribuita in maniera relativamente omogenea tra la popolazione¹⁵. Per quanto riguarda la produzione industriale, il contributo delle Marche al valore aggiunto italiano è leggermente più elevato rispetto a quello del PIL, costituendo il 3% del valore aggiunto dell'industria in senso stretto.

Analizzando la formazione del valore aggiunto regionale, il peso delle attività industriali risulta del 26% che, confrontato con la media italiana del 21%, dimostra la presenza di un'economia regionale prevalentemente vocata all'industria.

Nel periodo 2000-2006 la crescita media del PIL a prezzi concatenati a livello nazionale è stata pari allo 0,8%; a livello regionale la maggiore crescita si è registrata nel Lazio (1,6%) e nelle Marche (1,4%); seguono il Veneto, la Toscana, l'Umbria, la Lombardia e il Friuli-Venezia Giulia.

L'apporto maggiore alla crescita è fornito nelle Marche dall'industria in senso stretto, la cui percentuale è pari al 27% rispetto al 21% dell'Italia nel complesso.

Nello stesso periodo il livello medio del PIL per abitante è cresciuto dello 0,3% in Italia e dello 0,6% nelle Marche, che tra le regioni del centro-nord registrano la miglior performance dopo il Friuli-Venezia Giulia.

I dati degli ultimi sei anni sulla ricchezza prodotta nelle Marche, in assoluto e in relazione all'andamento delle altre regioni, non possono che essere valutati positivamente, sia pure con cautela e tenendo conto dei vari

¹⁵ A proposito della difficoltà di una misurazione del "benessere" basta soltanto sull'indice del PIL pro capite, è possibile rifarsi alla lezione di Giorgio Fuà (a titolo di esempio, si veda il suo *Crescita economica. Le insidie delle cifre*, Il Mulino, Bologna, 1993).

problemi che stanno appesantendo l'economia marchigiana, in particolare la struttura produttiva; sono proprio tali dati, infatti, a costituire la sintesi più completa ed attendibile del reale andamento economico di un intero sistema territoriale regionale.

Le prospettive per la struttura produttiva regionale

Dalla verifica del grado di influenza della politica industriale degli incentivi alle imprese e di altri interventi indiretti sul comportamento delle imprese beneficiarie, emerge che gli effetti sono stati estesi e profondi; in particolare gli investimenti realizzati hanno aumentato la quota di mercato e di fatturato delle e aziende, esteso la gamma dei prodotti, incrementato l'occupazione e ridotto l'impatto ambientale. Collocando le regioni in una mappa di posizionamento che tenga conto delle domande di finanziamento approvate sul totale delle imprese extra agricole, le Marche hanno finanziato una quota del 5,4% di imprese extra agricole, corrispondenti ad un valore aggiunto regionale extra agricolo del 0,32%. Si può attribuire pertanto un risultato soddisfacente ai provvedimenti di incentivazione, in quanto si evidenzia un forte interesse delle imprese marchigiane nei confronti del complesso delle iniziative di politica economica messe in atto dalla Regione.

La ristrutturazione organizzativa degli ultimi anni ha accresciuto, sia pure di poco, le dimensioni medie delle unità produttive in termini di addetti e, dal punto di vista della forma giuridica, ha elevato la quota di società di capitali rispetto alle società di persone e alle ditte individuali.

Insieme alla maggiore diffusione di forme di aggregazione settoriale e territoriale, ciò sembra aver irrobustito il tessuto produttivo regionale, permettendo anche alle imprese minori di passare a paradigmi tecnologici ed organizzativi più avanzati.

Inoltre pur registrandosi un'indubbia e scontata continuità nel presidio dei cosiddetti settori maturi, i dati sulla produzione, l'export, e il valore aggiunto delineano un profilo merceologico sempre meno caratterizzato dai comparti tradizionali e sempre più incentrato sulla meccanica.

Certo, il processo di parziale riconversione potrebbe essere più veloce, ma sconta inevitabilmente la posizione di partenza che per decenni ha visto affermarsi nelle Marche il più alto livello di specializzazione produttiva.

E' un fatto che, nonostante le grandi difficoltà della prima metà degli anni 2000, una parte significativa delle imprese e dei *cluster* produttivi del territorio regionale sembrano aver imboccato percorsi di riposizionamento competitivo nella nuova divisione internazionale del lavoro, cogliendo i benefici connessi ad una progettualità più aggregata nella promozione del prodotto, al comune utilizzo di reti di sub-fornitura, al maggior ricorso a strutture di ricerca per il miglioramento qualitativo del prodotto e del processo produttivo, allo scambio di conoscenze e tecnologie con partner non più solo locali.

Il distretto marchigiano, si ritiene pertinente utilizzare tale termine, sembra cambiare natura, via via che le imprese si strutturano e crescono, in particolare quelle di medie dimensioni, che assumono funzioni di aggregazione e di traino per le filiere produttive. Il fenomeno assicura una maggiore capacità di tenuta competitiva, che si avvantaggia delle opportunità connesse alla nascita di nuove specializzazioni destinate a servire mercati più ampi e che possono aprire spazi di manovra importanti per le imprese più piccole a vocazione artigianale a seguito della progressiva e forte tendenza alla concentrazione delle attività, del valore aggiunto e dei risultati economici del sistema produttivo.

Permangono fattori di debolezza riferiti alla capacità del sistema delle imprese di finanziare attività di ricerca e sviluppo, di adottare sistemi di certificazione e di sfruttare le opportunità derivanti dalle nuove tecnologie ICT. Rispetto a questi indicatori, strategici per competere in un contesto globalizzato, la regione si posiziona generalmente sotto la media nazionale.

È da rilevare tuttavia che nel corso degli ultimi anni, in particolare per quel che riguarda le spese in ricerca e sviluppo, si registra una considerevole accelerazione soprattutto sul versante privato.

Cambiamenti si sono insomma realizzati in questi anni rafforzando, pur dopo una forte selezione darwiniana, un nucleo duro di imprese che presenta oggi più elevati livelli di competitività.

E' emblematico che le maggiori difficoltà e le situazioni di crisi irreversibile si stiano verificando soprattutto in una parte del territorio, come quello della vallata del Tronto, che per le dimensioni aziendali mediamente

molto più consistenti e per la mancanza di *cluster* produttivi, non è mai stato assimilabile alle classiche aree distrettuali della regione.

Segno evidente che la contiguità territoriale ed il collegamento funzionale delle imprese costituenti gli agglomerati produttivi locali sanno trovare più facilmente al loro interno la capacità di progressivo adattamento alla crescente tensione competitiva.

I dati strutturali sembrano confermare l'immagine di una regione equilibrata, che ha consolidato le proprie vocazioni tradizionali e che ha cercato di indirizzare il sistema su traiettorie di sviluppo più innovative, anche grazie ad un ricambio generazionale che non sembra disperdere oltre il dovuto le esperienze imprenditoriali cumulate nel passato, sapendo aggiungervi le più aggiornate capacità di intrapresa.

Ne sono prova il rafforzamento dei processi di internazionalizzazione, che hanno affiancato all'apertura commerciale del sistema una più intensa presenza diretta delle imprese marchigiane sui mercati esteri, il consolidamento di un gruppo di imprese medio-grandi che svolge un importante ruolo di traino per tutta l'economia regionale e che contribuiscono, con l'elevata propensione all'innovazione tecnologica, ad affermare l'immagine della regione in tutto il mondo.

Ciò ha permesso di rafforzare gli elementi di coesione sociale garantendo un livello di reddito pro capite in linea con la media nazionale, un indice di povertà molto contenuto (superiore soltanto a Emilia Romagna, Lombardia e Veneto), un tasso di disoccupazione tra i più bassi del Paese e un fisiologico livello di conflittualità interna.

Il quadro che emerge dalle analisi quantitative e che registra una complessiva tenuta del sistema marchigiano, deve essere, in una fase di rapido cambiamento degli scenari, integrato con alcune valutazioni di carattere qualitativo che consentono di cogliere alcuni movimenti di tessuto economico e sociale ancora non emersi nei tradizionali indicatori statistici.

Nel corso degli ultimi anni il sistema produttivo marchigiano, nell'ambito di una fase difficilissima della competizione internazionale, ha sostanzialmente mantenuto un buon livello di competitività, pur registrando segnali di debolezza strutturale.

L'aggravarsi dello scenario competitivo nazionale, con prospettive di crescita economica assai contenute, rende ancora più importante una forte azione di innovazione del sistema delle imprese altrimenti esposto ai colpi del declino industriale ed economico.

L'innovazione viene assunta come elemento centrale per lo sviluppo in quanto indispensabile per innalzare la competitività basata sui fattori extra-prezzo e collocare le imprese nelle fasce alte delle filiere produttive.

L'altro fattore prioritario al centro dell'azione regionale è costituito dalla politica per l'internazionalizzazione, che dovrà sfruttare le opportunità e gli spazi offerti dall'applicazione del principio della sussidiarietà orizzontale, coinvolgendo le autonomie funzionali, in particolare il sistema delle Camere di commercio, e le associazioni di categoria.

Al conseguimento dell'obiettivo strategico della crescita della competitività del sistema produttivo concorrono sia le azioni di politica industriale in senso stretto – al riguardo la rilettura del sistema degli incentivi alle imprese dovrà consentire il potenziamento delle spinte all'innovazione e all'integrazione aziendale - sia una serie di condizioni che la Regione può assicurare in altri campi di intervento, come la dotazione infrastrutturale, l'offerta di istruzione e formazione, la rete di servizi pubblici locali, la stessa organizzazione burocratica della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda le linee di politica industriale un'evidente priorità è costituita da quegli interventi che possono, direttamente o indirettamente, favorire la crescita dimensionale delle imprese – ad esempio incentivandone una maggiore capitalizzazione con interventi di capitale di rischio e di rafforzamento dei fondi di garanzia - o quanto meno creare le condizioni per attenuare i limiti derivanti dalle loro dimensioni, a partire dalle forme di aggregazione e di integrazione organizzativa - consorzi, alleanze strategiche, ecc. - e dall'accesso collettivo ad alcuni servizi.

Per far fronte ad un altro limite della struttura produttiva regionale, la Regione metterà in campo una serie di condizionamenti e di opportunità che favoriscano, oltre al consolidamento selettivo delle produzioni tradizionali, il rafforzamento delle attività a maggior contenuto tecnologico.

Un'attenzione specifica merita la politica distrettuale, vale a dire quel complesso di misure che sono direttamente finalizzate a realizzare progetti di sviluppo locale elaborati dalle stesse forze economiche e sociali attive sul territorio.

La Regione Marche, sganciandosi dai rigidi criteri di classificazione della normativa statale (legge 317/91, Decreto ministeriale Guarino 1993, legge 140/99), ha provveduto a riconoscere 5 aree a valenza distrettuale (mobile, meccanica, calzature, elettronica – elettromeccanica-gomma-plastica, agro-industria) attivandovi strutture di *governance* - i comitati di indirizzo e coordinamento (COICO) - e finanziando progetti di ricerca industriale e di internazionalizzazione.

Rispetto al tradizionale approccio ai distretti industriali vengono premiati non solo gli addensamenti geografici di attività manifatturiere bensì le capacità di formare coalizioni istituzionali tra pubblico e privato per l'individuazione di originali progetti di innovazione.

In questo modo il distretto industriale non viene più inteso come una categoria speciale da riconoscere in modo formale ma come sistema di cooperazione per lo sviluppo delle PMI da promuovere e diffondere ben oltre i confini tradizionali.

Obiettivi globali

Lo scenario economico globale sta attraversando profonde trasformazioni, riconducibili ad un mutamento sia dei modelli di organizzazione della produzione e di divisione del lavoro (da una produzione di massa ad un'economia delle reti) sia dei rapporti tra sistemi economici e contesti territoriali di riferimento (dal radicamento territoriale alla proiezione di imprese e sistemi produttivi verso una dimensione internazionale).

In questa situazione, alla struttura produttiva regionale si pongono evidenti problemi di competitività, dalla cui soluzione dipendono le sorti dell'intera economia regionale.

Una partita decisiva dei prossimi anni si giocherà pertanto sul terreno delle misure di politica industriale, che dovrà puntare alla rigenerazione dei fattori di competitività e permettere alle imprese di intraprendere nuovi percorsi di innovazione.

Ciò chiama in causa il ruolo delle istituzioni politiche, che possono aiutare il sistema economico ad allacciare nuove relazioni internazionali e sviluppare nuove attività che richiedono beni pubblici ed investimenti collettivi sulle economie esterne.

In questo quadro un compito rilevante spetta alle Regioni, titolari, anche a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, di molte competenze che devono saper esercitare in modo complementare ed integrato con le politiche nazionali, coinvolgendo gli altri soggetti locali (enti locali, università, sistema del credito, associazioni di rappresentanza degli interessi economici e sociali, ecc.) in scelte capaci di coniugare benessere e sviluppo e di valorizzare i propri territori.

Nelle Marche questo ruolo è ben definito nel "Piano regionale per le attività artigiane ed industriali 2007-2009", approvato con DACR n. 78 del 15 gennaio 2008.

Il Piano, partendo dal presupposto che *"l'industria e l'artigianato debbono continuare a rappresentare il motore dello sviluppo economico, sapendo combinare la tradizionale forza della manifattura con lo sviluppo di nuovi servizi ad essa collegati"*, individua alcuni obiettivi strategici dell'azione di *policy* regionale finalizzati alla crescita della competitività e della ricchezza regionale (PIL).

Anche sulla base di tali indirizzi strategici del Piano, il DUP individua i seguenti cinque obiettivi globali riconducibili al settore secondario nell'ambito del presente indirizzo strategico:

- 2. Diffusione delle innovazioni;
- 3. Internazionalizzazione, promozione del sistema produttivo e attrazione degli investimenti;

- 4. Lavoro stabile e di qualità e sicurezza sul lavoro;
- 5. Sostegno finanziario al sistema produttivo;
- 6. Sviluppo compatibile e risparmio energetico.

Ad ognuno di questi, di seguito, è dedicato un paragrafo.

Per il perseguimento di questi obiettivi la politica industriale regionale deve essere orientata da un lato al rafforzamento competitivo dei settori più tradizionali dall'altro alla nascita di nuove imprese nei settori high-tech.

Appare evidente che la Regione debba continuare a puntare su alcuni consolidati punti di forza, che possono essere un elemento decisivo di competitività anche nel nuovo contesto internazionale.

Si tratta di valorizzare il grande patrimonio di competenze cumulo nei settori di maggiore specializzazione che, per quanto sviluppato prevalentemente lungo il percorso del "saper fare" tipico della cultura artigianale, sarebbe miope trascurare in nome di una velleitaria politica che puntasse ad un ingresso massiccio in settori a maggior valore aggiunto.

Per fare questo la sfida consiste nel saper apportare contenuti innovativi anche alle tradizionali filiere produttive, mantenendo il divario di qualità rispetto alle imprese dei paesi di più recente industrializzazione.

La Regione è tuttavia consapevole della necessità di riavviare il ciclo espansivo puntando soprattutto su fattori di discontinuità del processo di sviluppo per favorire un complessivo riposizionamento strategico dell'industria marchigiana nel contesto nazionale ed internazionale.

Da questo punto di vista appare necessario favorire la nascita e la crescita di aziende in particolare nel settore della *Information and Communication Technology* (I.C.T.), che presenta possibili campi di applicazione anche nei settori di maggiore specializzazione della regione.

La presenza di un'adeguata offerta di servizi innovativi consentirebbe, infatti, di favorire la crescita di produttività anche nei settori tradizionali.

Si può pensare al rafforzamento di alcune filiere produttive, come è già avvenuto nella nautica, che consentano di mettere in relazione la straordinaria vitalità del sistema artigianale locale con prodotti ad altro valore aggiunto.

Pertanto i criteri con cui verranno distribuite le risorse a sostegno dello sviluppo produttivo privilegeranno le filiere dell'innovazione, vale a dire quelle attività in grado di compensare nei prossimi anni la tendenziale riduzione di produzione, di occupati e di valore aggiunto che interesserà la parte meno qualificata delle industrie tradizionali.

2. Diffusione delle innovazioni

Nel predisporre una strategia di intervento per lo sviluppo dell'innovazione, sono primariamente individuate alcune definizioni e viene quindi articolato un approccio specifico¹⁶.

Come riportato nella letteratura economica, l'innovazione si rifà ad obiettivi culturali, economici e sociali:

- diffondere e tramandare cultura;
- incrementare la competitività dei sistemi regionali della produzione e il loro adeguato inserimento nei mercati globali;
- creare e qualificare l'occupazione;
- realizzare più compiutamente l'equità sociale, salvaguardando la coesione della comunità e promuovendo l'inclusione e l'integrazione delle presenze;
- integrare la compatibilità ambientale in tutti i processi.

Una strategia per l'innovazione può essere solo a lungo termine. L'approccio sistemico garantisce, nel lungo periodo, risultati non temporanei, poiché si agisce sull'intero modello di sviluppo produttivo e non solo

¹⁶ Il riferimento è al "Piano regionale per le attività artigiane ed industriali 2007-2009" (DACR n. 78 del 15 gennaio 2008).

sull'emergenza contingente. È un processo che va avviato tempestivamente e necessita della partecipazione di tutti gli attori economici e sociali orientati a un obiettivo di lungo termine.

È necessario, pertanto, che un attivo coordinamento pubblico faccia convergere risorse ed energie in una direzione condivisa di sviluppo complessivo e di ampio respiro culturale. Per conseguire effettivi risultati in termini di innovazione, è indispensabile dedicare tempo, risorse economiche, strumentali, infrastrutture e intelligenze alla ricerca.

La ricerca, certo, comporta costi e produce risultati che è difficile quantificare preventivamente: è un'assunzione di rischio e di responsabilità, ma è il primo motore dell'innovazione.

Momento fondamentale, senza il quale la ricerca rimane sterilmente ancorata a una dimensione accademica, è il trasferimento della conoscenza e delle tecnologie, nell'ambito del quale sono indispensabili concreti investimenti di infrastrutturazione.

L'efficacia degli interventi passa anche per la scelta di un metodo di attuazione. Funzionale a favorire implicitamente l'evoluzione del modello di sviluppo è orientare il sistema verso soluzioni di rete, operare per progetti, premiare azioni elaborate nell'ambito di solidi partenariati, semplificare le procedure, ma garantire la selezione esperta delle proposte, e offrire strumenti di finanziamento flessibili.

Ferme restando le considerazioni sull'opportunità di una interpretazione più attuale del termine innovazione - come processo dinamico - si rende necessario focalizzare quei momenti, senza i quali il processo rimarrebbe "aperto" e non funzionale allo sviluppo economico, che si collocano a valle dello specifico percorso di innovazione e che da soli possono determinare la quantificazione del valore aggiunto dell'idea innovativa.

In particolare, il brevetto e/o marchio sono contemporaneamente punto di arrivo e di partenza per determinare il successo tecnico ed economico di un processo innovativo all'interno di una realtà imprenditoriale. Nello stesso tempo la quantificazione dei brevetti prodotti in un determinato ambito è un indicatore sufficiente per valutare la propensione all'innovazione di un territorio in quell'ambito.

Non tutti i brevetti sono coronati da autentici ritorni economici, ma brevettare risulta essere comunque un momento fondamentale per valorizzare il prodotto dell'intelligenza, del lavoro e della competenza di una comunità.

Inoltre con il brevetto e con la sua utilizzazione si attivano una serie di circoli virtuosi che possono incidere positivamente sia nei contesti pubblici istituzionali che si occupano di trasferimento di innovazione, di tecnologie, di *know how* e di competenze sia in quelli privati che sempre di più tendono a sfruttarne i contenuti in termini di business.

Il processo di diffusione della cultura dell'innovazione e della qualità deve partire dai centri di eccellenza industriale e della ricerca presenti nella regione per raggiungere il sistema delle PMI, della cooperazione e dell'artigianato, che rappresenta il segmento maggiormente esposto alla concorrenza internazionale dei paesi emergenti.

La Regione interviene nell'ambito del Piano regionale delle attività artigiane ed industriali nella consapevolezza che l'innovazione si articola in diverse modalità: tecnologica, organizzativa, commerciale, di prodotto e di processo.

Sono diversi gli strumenti di politica economica per l'innovazione utilizzabili a scala regionale e in parte già impiegati da anni dalla Regione:

- a) Innanzitutto, il sistema di incentivi ai processi innovativi delle PMI che vanno sempre più concentrati per la realizzazione di investimenti in ricerca industriale applicata e sviluppo pre-competitivo.
- b) Il sistema di centri servizi settoriali per l'innovazione (Cosmob per il settore del mobile, Meccano per la meccanica, Scam per le calzature, Asteria per l'agro-alimentare, Tecnomarche), con i quali completare la costruzione di una efficiente rete regionale di trasferimento tecnologico che deve anche poter contare su altre condizioni:
 - Sinergie tra centri di ricerca locali e le strutture operanti a livello nazionale ed internazionale in un'ottica di integrazione delle competenze settoriali - funzionali e di crescita delle professionalità operanti nelle strutture dell'offerta;

- Rafforzamento dei legami tra strutture di ricerca pubbliche e private al fine di accrescere il flusso di conoscenze, di nuove tecnologie e di risultati della ricerca;
- Qualificazione dell'offerta di innovazione, mediante la formazione di figure professionali altamente specializzate nelle funzioni di trasferimento al sistema produttivo;
- Connessione tra domanda ed offerta di innovazione, da un lato mediante il monitoraggio sistematico della prima e la sua promozione tra le imprese di minori dimensioni che incontrano maggiori difficoltà a raccordarsi con gli ambiti della ricerca pura ed applicata, dall'altro orientando la seconda verso le reali esigenze dei soggetti economici. Ne dovrebbe risultare una più intensa collaborazione tra imprese e tra imprese e centri di ricerca in grado di favorire l'innovazione dei prodotti e dei processi produttivi ed organizzativi.

Misure specifiche sono inoltre previste per promuovere le forme associative tra imprese, in particolare la costruzione di comuni reti informatiche.

3. Internazionalizzazione, promozione del sistema produttivo e attrazione degli investimenti

Nelle dinamiche economiche, le esportazioni costituiscono da tempo il volano della crescita e della creazione di valore a vantaggio di tutta la comunità regionale.

Man mano che i mercati si sono aperti, integrati tra loro e globalizzati, è apparso chiaro che esportare non è più sufficiente a reggere la crescente concorrenza internazionale; le imprese della regione hanno quindi avviato le prime *joint venture*, sperimentando collaborazioni con imprenditori esteri e cominciando a presidiare da vicino i nuovi mercati.

L'esperienza marchigiana non è stata quindi quella della delocalizzazione selvaggia, bensì quella della localizzazione estera finalizzata alla valorizzazione del territorio di origine, vera cabina di regia di un processo di sviluppo regionale aperto. La Regione Marche ha promosso e promuove questo "salto di qualità": garantendo accordi istituzionali di accompagnamento, strategici in paesi a recente economia di mercato; supportando i molteplici soggetti attivi nello sviluppo territoriale; collaborando con enti ed organismi nazionali ed internazionali operanti nei mercati esteri, promuovendo la partecipazione del sistema bancario. Oggi la via marchigiana alla dimensione distrettuale è presente nei Balcani, in Russia, in Argentina ed in Brasile. In questi paesi i nostri Centri Servizi sono divenuti un modello per lo sviluppo della piccola impresa, come a Lipetsk nella Federazione russa.

Sin dall'inizio degli anni Ottanta particolarmente intense sono state le relazioni istituzionali e commerciali con la Cina per sostenere i primi lungimiranti imprenditori; una presenza ormai consolidata che ha consentito alle Marche di rappresentare a pieno titolo le Regioni italiane nel Coordinamento del Comitato Governativo Italia – Cina.

L'attrattività dei nostri territori per gli investimenti esteri rappresenta, ora, una nuova frontiera su cui concentrare gli sforzi. La nostra regione, estremamente vivace quanto a sistemi produttivi, garantisce un'elevata qualità della vita, sicurezza e risorse professionali maturate nelle fucine dei distretti produttivi regionali. Vantaggi di sicuro interesse per gli investitori esteri.

La scelta di localizzazione degli investimenti segue un complesso processo di valutazione nel quale giocano molte variabili. Andamento del prodotto interno lordo, potenzialità commerciali, mercato del lavoro, qualità della vita, sono alcune delle variabili prese in considerazione dagli investitori nell'allocazione dei capitali.

Anche l'accessibilità infrastrutturale ricopre un ruolo rilevante nell'attrattività territoriale; è per questo che il governo regionale punta con decisione al potenziamento della dotazione logistico – infrastrutturale per continuare a garantire alla nostra comunità crescita e sviluppo e rendere ancor più appetibile investire nelle Marche.

E' inoltre importante iniziare ad individuare percorsi paralleli ed alternativi alla sola promozione fieristica, rafforzando la capacità di sostenere progetti di internazionalizzazione a più ampio respiro, di pari passo con la promozione mercantile, inserendo nella programmazione dei progetti strategici sul fronte dell'*incoming* nel

territorio e degli investimenti esteri. Potranno essere sviluppate iniziative che promuovono la partecipazione delle PMI ai processi di commercializzazione, ponendo attenzione al sostegno dei consorzi export.

Per i prossimi anni si intende attuare azioni sempre più "di sistema" puntando al più elevato grado di integrazione concertativa, istituzionale, organizzativa, territoriale ed operativa e all'incremento del numero delle imprese industriali ed artigiane coinvolte.

I progetti di cooperazione allo sviluppo, che negli ultimi anni hanno raggiunto significativi risultati anche grazie al cofinanziamento da parte di ONG radicate nella società civile marchigiana, contribuiscono a instaurare relazioni che possono evolvere in forme di internazionalizzazione per il sistema produttivo marchigiano.

4. Lavoro stabile e di qualità e sicurezza sul lavoro

La politica regionale a sostegno del sistema produttivo locale si prefigge obiettivi, declinati sia nel "Piano regionale delle attività artigiane e industriali", adottato dal Consiglio a inizio 2008, sia nel POR FESR 2007-13, che presuppongono un massiccio intervento a sostegno dell'innalzamento delle competenze professionali e dell'adattabilità dei lavoratori.

Tali obiettivi sostanziano il II indirizzo strategico del DUP che prevede interventi a sostegno della competitività, cioè interventi finalizzati all'innovazione dei processi produttivi e dei prodotti, a favorire il collegamento delle imprese locali a reti nazionali ed internazionali, ad incrementare le attività di ricerca e la loro applicazione operativa, a sostenere i processi di internazionalizzazione e l'incremento dell'efficienza produttiva.

Dal momento che il raggiungimento delle finalità sottese a tali tipologie di intervento non sono raggiungibili se non attraverso investimenti sul capitale umano impiegato nei processi produttivi, la qualificazione della forza lavoro occupata riveste un ruolo imprescindibile nella strategia regionale e verrà perseguita puntando, prioritariamente, sull'incremento delle competenze di tipo tecnico-specialistico. Ciò consentirà sia di favorire la capacità degli occupati di promuovere e gestire l'innovazione e di anticipare i cambiamenti indotti dalla globalizzazione, che di innescare un circolo virtuoso e incrementare, attraverso la qualificazione delle produzioni e dei modelli gestionali, la domanda di lavoro di figure professionali di profilo medio-alto.

L'azione regionale rivolta alla forza lavoro occupata sarà peraltro definita in modo congruente con gli obiettivi fondanti del primo indirizzo strategico (incrementare la qualità del lavoro) in quanto, ai processi di innovazione del ciclo produttivo dovranno corrispondere azioni di contrasto alla precarizzazione del lavoro e azioni a supporto dell'incremento della salute e della sicurezza.

A tale proposito, nel maggio 2007 è stata istituita una task force sulla sicurezza sui luoghi di lavoro, presieduta dal presidente della Regione. L'obiettivo è di concentrare gli sforzi su analisi delle criticità e dei dati statistici disponibili, formazione, vigilanza e cittadinanza attiva. La task force è individuata presso il Dipartimento per le politiche integrate di sicurezza e per la protezione civile e comprende una serie di istituzioni che operano nel campo della sicurezza. Tra gli interventi principali in corso di attuazione, si citano, oltre a quelli previsti dal POR FSE e in attuazione di leggi nazionali in materia, interventi di formazione ed informazione alla sicurezza, rivolti sia ai lavoratori che agli studenti di alcune scuole marchigiane. Inoltre saranno rafforzati gli interventi di comunicazione sulla sicurezza, attraverso campagne istituzionali come quella intitolata "Si lavora per vivere non per morire" e una più intensa collaborazione con i media. Sono stati rafforzati e resi più capillari i controlli e la vigilanza, in una prospettiva di rete che coinvolge non solo enti, parti sociali e imprese, ma anche i cittadini.

Si tratterà, quindi, di attuare interventi che consentano di coniugare l'obiettivo di favorire il riposizionamento competitivo dell'industria locale con quelli, propri del I indirizzo strategico, di creare le condizioni per creare non solo "più", ma anche "migliori" posti di lavoro, favorendo la stabilizzazione dei lavoratori con contratti atipici, incrementando la quota di occupati raggiunti dalle azioni di formazione continua e garantendo il diritto dei lavoratori ad un costante aggiornamento delle proprie competenze professionali.

5. Sostegno finanziario al sistema produttivo

Il fattore del credito e della finanza delle imprese è e resta uno degli aspetti cruciali per lo sviluppo dell'economia regionale. La scarsa capitalizzazione delle PMI costituisce un elemento endemico al sistema, cui spesso supplisce un intervento personale dell'imprenditore. Tuttavia ciò impedisce lo sviluppo di una "agibilità" finanziaria consona ad affrontare il mercato globale e una dimensione temporale di medio-lungo periodo. Il sistema bancario ha spesso avallato tale impostazione, privilegiando la garanzia personale piuttosto che la bontà e l'efficacia del progetto d'impresa.

Il perseguimento di una migliore gestione finanziaria delle PMI andrà coniugato con il riequilibrio dei rapporti fra mezzi propri e dipendenza finanziaria registrati nelle imprese locali, anche attraverso l'utilizzo di strumenti di ingegneria finanziaria significativi sul fronte del capitale di rischio.

La scarsa capitalizzazione non contribuisce certamente al processo di adeguamento del settore produttivo agli scenari aperti con la globalizzazione e l'affermarsi sui mercati di nuove economie che basano la loro competitività proprio sul fronte dei costi.

A sostegno di tale fragilità competitiva si è andato sviluppando, a volte in maniera spontanea, altre volte su iniziativa e stimolo di stakeholders un sistema di garanzie dei finanziamenti alle imprese, siano esse artigiane che industriali. A questo si è aggiunto un intervento sistematico di concorso all'abbattimento dei tassi di interesse con affidamenti annuali alle cooperative artigiane di garanzia attraverso la L. 949 (Artigiancassa). Con il Docup ex Ob. 2 tali agevolazioni sono state predisposte anche per le imprese industriali ubicate nei relativi territori, così come è stato costituito un fondo di controgaranzia a favore delle cooperative artigiane.

Già Bankitalia e l'ABI hanno documentato, per parecchi enti di garanzia, che rischiano di non vedere riconosciuta l'efficacia del loro intervento, la non conformità delle garanzie confidi all'accordo di Basilea 2. La bassa patrimonializzazione ed ambiti di operatività ristretti sono i principali punti di criticità cui è necessario, attraverso modalità concertative tra soggetti interessati, porre rimedio. Il piano asseconderà i processi di fusione e di concentrazione delle risorse nonché la crescita qualitativa ed organizzativa delle strutture, prima per i confidi e successivamente ne incentiverà l'iscrizione all'art. 107 del T.U.B. quali intermediari finanziari vigilati e quindi soggetti capaci di operare in ambiti più vasti ed innovativi della semplice concessione di garanzia ed abbattimento tassi.

Il miglioramento dell'equilibrio della gestione finanziaria delle imprese rappresenta una delle condizioni strategiche per consentire al sistema produttivo di reagire positivamente alla competizione mondiale e trovare le risorse adeguate per intraprendere i percorsi di miglioramento della competitività in termini di qualificazione, innovazione e ricerca, internazionalizzazione.

Il coinvolgimento del sistema finanziario nelle *policy* di gestione finanziaria delle imprese rappresenta un'occasione per puntare all'incremento delle risorse per lo sviluppo, per consolidare il rapporto banca-impresa, anche con il contributo degli organismi di garanzia.

La sperimentazione di interventi di sostegno finanziario alle imprese attraverso il capitale di rischio, già tentata in passato, non ha dato risultati significativi. Tra le ragioni della scarsa attenzione, oltre a una mai assopita diffidenza dell'imprenditore nei confronti di interventi esterni alla sua compagine societaria, anche la scarsa predisposizione delle società di capitale di rischio verso interventi di bassa capitalizzazione dove il valore aggiunto dell'operazione a fine contratto avrebbe potuto non essere remunerativo rispetto al costo complessivo di gestione.

Pur tuttavia il capitale di rischio è ritenuto, e non solo nelle strategie comunitarie per lo sviluppo delle PMI, uno strumento efficace per ridurre il *gap* di capitalizzazione e consentire l'avvio di nuove imprese.

Per tali motivi si prevede di rilanciare tale strumento operativo tramite l'iniziativa comunitaria Jeremie che coinvolge, nell'ambito del POR FESR 2007-2013, la Commissione Europea, il FEI e la BEI per promuovere l'accesso delle PMI a prodotti finanziari e di ingegneria finanziaria.

Il contesto previsto per tale iniziativa è il sostegno agli *spin off* universitari e aziendali per imprese innovative e promosse attraverso progetti di ricerca.

L'esperienza ha dimostrato quanto sia difficile per i confidi proporsi come assuntori dell'intero rischio di perdita di una esposizione. Essi dispongono di una capacità di assorbimento delle perdite che è limitata alla

natura dei loro fondi rischi. Ciò nondimeno essi possono assorbire una parte sostanziale del rischio purché affiancati da altri *risk taker* che si facciano carico delle esposizioni residue. Questa possibilità è offerta dalle strutture di cartolarizzazione dei crediti delle PMI. Ma di più, attraverso processi di cartolarizzazione si può incidere in investimenti a favore della ricerca e di finanza di distretto, ovvero la possibilità di accedere al mercato finanziario per progetti di ricerca svolti all'interno o tramite i distretti industriali e garantiti da processi di cartolarizzazione.

6. Sviluppo compatibile e risparmio energetico

In altra parte del DUP viene definito l'indirizzo strategico n. 3 "perseguire la tutela e l'uso sostenibile delle risorse ambientali, territoriali e paesaggistiche" e vengono illustrati i relativi obiettivi globali e le linee di intervento. Qui interessa richiamare il rapporto tra le attività economiche e le relative politiche di crescita da un lato e la protezione dell'ambiente dall'altro.

Al riguardo è noto che il processo di industrializzazione che ha intensamente investito la regione a partire dagli anni 60 non ha determinato rilevanti fratture nel territorio, almeno comparativamente ad altre realtà regionali più interessate da tipologie di insediamenti produttivi a maggior impatto ambientale.

E tuttavia il problema dell'inquinamento ambientale connesso all'attività produttiva ha comportato negli ultimi anni la necessità di definire nuove normative ed azioni che permettessero lo sviluppo di produzioni più pulite, valorizzando come strumento fondamentale il concetto di migliori tecniche disponibili. Siffatte produzioni più pulite possono essere raggiunte attraverso l'attuazione di strategie preventive integrate che ottimizzino prodotti, processi e servizi allo scopo di minimizzare l'impatto ambientale, ma, contemporaneamente, non gravare in modo economicamente insostenibile sui bilanci delle imprese.

L'andamento del PIL non può costituire, come invece risulta dall'importanza che viene spesso attribuita ad ogni sua pur minima variazione, l'unico e comunque il più importante parametro per valutare il livello di sviluppo dei territori, in quanto incapace per definizione di misurare aspetti di carattere qualitativo che concorrono a determinare il grado di benessere delle popolazioni.

Proprio questa consapevolezza ha sempre spinto la Regione a tener conto, nelle finalità che persegue, anche di obiettivi che non sono esclusivamente misurabili mediante le grandezze economiche.

Sempre più, in futuro, occorrerà accompagnare la produzione di maggiore ricchezza con la verifica degli effetti che determina sulle risorse ambientali ed umane in un'ottica di lungo periodo.

Oltre agli aspetti connessi alla riduzione degli impatti negativi sull'ambiente, anche attraverso percorsi di eco-innovazione, è opportuno dare ampio risalto alla ricaduta economica ed occupazionale relativa allo sviluppo delle attività economiche legate al risparmio energetico e all'utilizzo di fonti energetiche alternative. La riduzione o il contenimento dei consumi energetici ha ricadute positive sia sulle imprese, con la contestuale riduzione dei costi energetici, che sul sistema energetico complessivo, riducendo i consumi dei prodotti energetici primari con relativi vantaggi ambientali. Lo sviluppo delle fonti rinnovabili consente di perseguire gli obiettivi generali del risparmio, ma può offrire inoltre delle buone opportunità di crescita delle aziende locali nel settore energetico attraverso la produzione e vendita di energia elettrica, nonché attraverso la produzione diretta di impianti e connessi servizi per il risparmio energetico. Il Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR), approvato il 16 febbraio 2005, detta precise indicazioni in tale senso, che l'Amministrazione regionale sta attuando con l'emanazione di appositi bandi per concedere incentivi utilizzando risorse europee, nazionali e regionali.

Indirizzo strategico 2 – settore secondario – Obiettivi globali e linee di intervento.

Obiettivi globali	Linee di intervento
2. Diffusione delle innovazioni	<ul style="list-style-type: none"> Sviluppare e rafforzare l'artigianato, la cooperazione, l'industria e i servizi alla produzione; Promuovere la ricerca industriale e lo sviluppo sperimentale; Promuovere l'innovazione diffusa per le PMI (tecnologica, organizzativa, commerciale, di prodotto e di processo) ed il trasferimento tecnologico; Diffondere i servizi innovativi e le certificazioni di qualità di processo, di prodotto, ambientali ed etiche; Sviluppare una rete integrata per l'innovazione e la ricerca con le Università, i Centri di ricerca e di trasferimento tecnologico e le imprese; Favorire la crescita e la competitività dei sistemi produttivi locali e dei distretti industriali e produttivi; Sostenere la creazione di imprese innovative.
3. Internazionalizzazione, promozione del sistema produttivo e attrazione degli investimenti	<ul style="list-style-type: none"> Promuovere l'immagine unitaria e complessiva delle Marche, delle diverse componenti territoriali, imprenditoriali e culturali; Scelta strategica dei Paesi – Focus e degli strumenti di internazionalizzazione conseguenti; Migliorare il coordinamento tra i soggetti coinvolti nelle attività promozionali al fine di "fare sistema"; Promuovere la "cultura dell'internazionalizzazione"; Sviluppare le capacità di intercettare nuovi flussi della domanda internazionale anche per attrarre nuovi investimenti; Sostenere forme associative e consorzi export.
4. Lavoro stabile e di qualità e sicurezza sul lavoro	<ul style="list-style-type: none"> Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità di lavoratori e imprenditori; Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro; Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e la gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità.
5. Sostegno finanziario al sistema produttivo	<ul style="list-style-type: none"> Favorire la capitalizzazione delle imprese e sostenere il capitale di rischio Facilitare l'accesso al credito e la diffusione della finanza innovativa. Coinvolgere il sistema creditizio nelle politiche di sviluppo. Promuovere un sistema organico degli organismi di garanzia in funzione di Basilea 2.
6. Sviluppo compatibile e risparmio energetico	<ul style="list-style-type: none"> Impiego efficace di risorse e materie prime ed ecoinnovazione; Eliminazione o riduzione della produzione di inquinanti; Riduzione degli scarti producendo a costi inferiori ed ottenendo maggiori profitti; Ottimizzazione dei processi industriali per una riduzione integrata dell'inquinamento; Aree ecologicamente attrezzate; Risparmio energetico.

Le risorse finanziarie

(valori in milioni €)

Obiettivi globali	FSE	FESR	FAS	PSR
2. Diffusione delle innovazioni	0	92,00	-	0
3. Internazionalizzazione, promozione del sistema produttivo e attrazione degli investimenti	0	0	-	0
4. Lavoro stabile e di qualità	82,44	0	-	0
5. Sostegno finanziario al sistema produttivo	0	23,67	-	0
6. Sviluppo compatibile e risparmio energetico	0	9,40	-	0
Totale	82,44	125,07	10,00	0

- Il settore terziario

Analisi di contesto

Il grado di competitività e la ricchezza prodotta da ogni sistema economico costituiscono la risultante del diverso apporto che gli specifici settori di attività riescono a garantire.

Nelle pagine precedenti sono stati spiegati il contributo che il settore agricolo e quello industriale forniscono all'economia marchigiana e, alla luce delle evoluzioni che hanno registrato negli ultimi anni, le prospettive che presentano per il futuro.

Per completare l'analisi resta da valutare il ruolo proprio di quell'eterogeneo insieme di attività cosiddette terziarie i cui effetti in termini di vantaggio competitivo sulla crescita economica sono destinati a diventare decisivi.

La crescente dematerializzazione del processo produttivo - con progressivo spostamento fuori dai cancelli della fabbrica di funzioni a forte contenuto di conoscenza che fanno riferimento alla "intelligenza terziaria" - ha ridisegnato il percorso della catena del valore istituendo nuovi passaggi cruciali per lo sviluppo di ogni attività economica.

Tabella 17 **Unità di lavoro totali nelle Marche (media annua in migliaia)**

ATTIVITA' ECONOMICHE	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA	39,4	39,4	40,2	40,4	42,4	38,4	37,2
Agricoltura, caccia e silvicoltura	36,0	36,2	36,8	37,3	39,0	34,7	....
Pesca, piscicoltura e servizi connessi	3,4	3,2	3,4	3,1	3,4	3,7	....
INDUSTRIA	245,1	248,1	249,4	252,4	258,9	259,7	263,7
Industria in senso stretto	205,4	206,2	207,4	210,5	216,3	213,7	217,8
Estrazione di minerali	0,7	0,8	0,8	0,7	0,9	0,9	....
Industria manifatturiera	201,4	202,1	203,4	206,7	212,1	209,5	....
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	12,0	11,9	12,4	13,3	14,3	14,6	....
Industrie tessili e dell'abbigliamento	21,8	21,8	21,8	22,2	22,2	21,8	....
Industrie conciarie, fabbricazione di prodotti in cuoio, pelle e similari	45,2	44,8	44,9	44,5	42,4	39,1	....
Fabbricazione della pasta-carta, della carta e dei prodotti di carta; stampa ed editoria	8,7	8,7	8,5	8,4	8,6	8,7	....
Cokerie, raffinerie, chimiche, farmaceutiche	3,2	3,2	3,0	3,0	3,1	3,3	....
Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	5,6	5,7	5,9	5,9	6,1	6,1	....
Produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo	25,3	25,7	26,5	27,3	28,3	29,1	....
Fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici, elettrici ed ottici; mezzi di trasporto	39,5	39,9	39,4	41,4	45,0	44,9	....
Industria del legno, della gomma, della plastica e altre manifatturiere	40,1	40,4	41,0	40,7	42,1	41,9	....
Produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas, di vapore e acqua	3,3	3,3	3,2	3,1	3,3	3,3	....
Costruzioni	39,7	41,9	42,0	41,9	42,6	46,0	45,9
SERVIZI	389,4	397,2	402,0	412,8	411,0	412,0	419,5
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	166,8	169,5	171,1	177,3	175,7	174,3	178,6
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa	95,2	97,3	97,8	101,2	99,6	98,4	....
Alberghi e ristoranti	35,6	36,0	36,6	38,5	38,6	38,8	....
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	36,0	36,2	36,7	37,6	37,5	37,1	....
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari ed imprenditoriali	70,2	72,0	74,3	78,3	77,2	78,7	81,0
Intermediazione monetaria e finanziaria	15,3	15,2	15,4	15,9	15,6	15,8	....
Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali	54,9	56,8	58,9	62,4	61,6	62,9	....
Altre attività di servizi	152,4	155,7	156,6	157,2	158,1	159,0	159,9
Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	32,6	32,0	32,4	31,6	31,3	29,9	....
Istruzione	40,7	42,6	41,9	42,0	42,5	43,6	....
Sanità e altri servizi sociali	37,5	38,6	38,9	39,2	39,8	40,6	....
Altri servizi pubblici, sociali e personali	23,7	24,6	24,6	24,8	25,2	25,5	....
Servizi domestici presso famiglie e convivenze	17,9	17,9	18,8	19,6	19,3	19,4	....
Totale	673,9	684,7	691,6	705,6	712,3	710,1	720,4

Tabella 18

Valore aggiunto ai prezzi base e prodotto interno lordo nelle Marche - Valori ai prezzi correnti (milioni di euro)

ATTIVITA' ECONOMICHE	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA	794,4	820,3	810,7	767,8	719,9	670,0	598,0
Agricoltura, caccia e silvicoltura	667,8	697,6	682,9	622,9	591,1	542,3	....
Pesca, piscicoltura e servizi connessi	126,6	122,7	127,8	144,9	128,8	127,7	....
INDUSTRIA	8.967,1	9.600,6	9.845,1	9.855,9	10.515,8	10.630,3	10.974,2
Industria in senso stretto	7.564,5	8.163,8	8.253,1	8.278,0	8.712,4	8.702,3	8.967,9
Estrazione di minerali	70,1	69,5	64,8	65,3	62,0	70,3	....
Industria manifatturiera	7.185,1	7.754,8	7.843,6	7.889,3	8.312,0	8.243,9	....
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	445,0	476,2	521,5	534,3	572,6	571,8	....
Industrie tessili e dell'abbigliamento	527,0	568,0	634,3	638,2	626,7	602,3	....
Industrie conciarie, fabbricazione di prodotti in cuoio, pelle e similari	1.204,6	1.560,2	1.514,4	1.475,8	1.501,1	1.361,9	....
Fabbricazione della pasta-carta, della carta e dei prodotti di carta; stampa ed editoria	343,8	371,9	380,0	387,9	405,0	369,3	....
Cokerie, raffinerie, chimiche, farmaceutiche	274,4	271,7	230,6	244,4	288,9	324,6	....
Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	234,2	237,7	246,0	257,5	260,4	270,2	....
Produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo	950,7	1.007,8	1.067,5	1.134,4	1.146,1	1.262,6	....
Fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici, elettrici ed ottici; mezzi di trasporto	1.766,3	1.798,1	1.712,1	1.735,4	1.960,0	1.962,0	....
Industria del legno, della gomma, della plastica e altre manifatturiere	1.439,1	1.463,3	1.537,1	1.481,4	1.551,3	1.519,4	....
Produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas, di vapore e acqua	309,4	339,4	344,7	323,5	338,4	388,0	....
Costruzioni	1.402,6	1.436,8	1.592,0	1.577,9	1.803,4	1.928,0	2.006,3
SERVIZI	17.312,7	18.496,0	19.698,6	20.628,2	21.202,9	21.777,2	22.631,5
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	5.938,3	6.293,6	6.794,8	6.788,0	7.021,8	7.016,2	7.166,9
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa	3.503,1	3.682,4	3.912,5	3.872,3	3.775,3	3.804,0	....
Alberghi e ristoranti	1.019,9	1.089,7	1.125,1	1.048,6	1.189,5	1.178,7	....
Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	1.415,3	1.521,5	1.757,2	1.867,2	2.057,0	2.033,5	....
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari ed imprenditoriali	6.384,0	6.776,7	7.394,3	7.977,3	8.053,7	8.309,2	8.711,1
Intermediazione monetaria e finanziaria	1.215,7	1.239,2	1.227,9	1.395,9	1.409,7	1.440,5	....
Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali	5.168,3	5.537,4	6.166,4	6.581,4	6.644,0	6.868,7	....
Altre attività di servizi	4.990,4	5.425,7	5.509,5	5.862,9	6.127,3	6.451,8	6.753,5
Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	1.354,8	1.493,3	1.521,2	1.651,0	1.785,5	1.870,1	....
Istruzione	1.301,0	1.400,0	1.452,3	1.556,5	1.521,7	1.619,8	....
Sanità e altri servizi sociali	1.453,5	1.572,1	1.579,8	1.640,8	1.781,7	1.913,5	....
Altri servizi pubblici, sociali e personali	675,8	751,9	723,2	768,6	799,4	800,9	....
Servizi domestici presso famiglie e convivenze	205,3	208,5	233,1	246,0	239,0	247,4	....
Valore aggiunto a prezzi base	27.074,2	28.917,0	30.354,4	31.251,9	32.438,5	33.077,4	34.203,7
Iva, imposte indirette nette sui prodotti e imposte sulle importazioni	3.453,6	3.374,3	3.558,5	3.542,1	3.732,4	3.916,7	4.338,9
PRODOTTO INTERNO LORDO AI PREZZI DI MERCATO	30.527,8	32.291,3	33.912,9	34.794,0	36.170,9	36.994,1	38.542,6

Nelle Marche circa due terzi del valore aggiunto regionale, calcolato a prezzi base, è prodotto da attività terziarie, che danno lavoro a circa 420 mila persone su un totale di 720 mila occupati.

Ma in rapporto al Paese, il grado di terziarizzazione del sistema Marche resta assai più contenuto, con un'incidenza percentuale del settore dei servizi – in termini di numero di imprese, di occupati e di valore aggiunto – inferiore di 4-5 punti; situazione dunque specularmente opposta a quella del settore secondario, che fa delle Marche la regione più industrializzata d'Italia.

E' interessante rilevare che nel terziario avanzato, identificabile nella attività economica "Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali e imprenditoriali", nel periodo 2000-2006 aumenta di oltre il 14% il numero di addetti (da 54.000 a 62.900) e di oltre il 33% il valore aggiunto prodotto.

Nessun'altra attività economica tra i servizi destinabili alla vendita registra una analoga performance:

- la voce "alberghi e ristoranti" cresce del 9% come numero di addetti e del 15% come valore aggiunto prodotto;
- l'"intermediazione monetaria e finanziaria" cresce rispettivamente del 3% e del 16%;
- il "commercio all'ingrosso e al dettaglio" cresce rispettivamente di 3% e di 8%.

Il risultato appare sostanzialmente superiore anche rispetto a quello dei servizi non destinati alla vendita (+4% come numero di addetti e +35% come valore aggiunto prodotto), che beneficia in particolare della regolarità di aumento del valore aggiunto proprio della pubblica amministrazione.

Ciò premesso, quello che interessa approfondire in questa parte del DUP è il ruolo dei servizi più direttamente collegati al sistema produttivo, che influenzano maggiormente le possibilità competitive delle imprese e dell'intero sistema economico.

In particolare di seguito vengono illustrate le caratteristiche essenziali del sistema distributivo e dei servizi di *Information and Communication Technology* (ICT).

Sullo stato e le caratteristiche dei servizi di intermediazione finanziaria e monetaria si è già trattato in altra parte del documento, limitando l'analisi e le proposte al versante della domanda di credito e di risorse finanziarie, che rappresenta l'unico aspetto che la Regione può direttamente influenzare in base alle sue competenze.

Il sistema distributivo commerciale nelle Marche

Nel sistema commerciale delle Marche (ingrosso e dettaglio) attualmente operano circa 42mila imprese che rappresentano oltre il 23% del totale delle imprese della regione (nella provincia di Ancona questo valore sale al 26%); in particolare le imprese della rete del dettaglio sono circa il 12% del totale delle imprese della regione.

IMPRESE REGistrate PER SETTORE DI ATTIVITA' ECONOMICA

Anno 2007

	Agricoltura	Industria	Commercio	di cui dettaglio	Alberghi e pubbl. es.	Servizi	Non Class.	Totale
Pesaro e Urbino	7.481	14.160	9.905	5.195	2.219	8.826	1.893	44.484
Ancona	8.489	12.160	12.196	5.856	2.016	9.797	2.181	46.839
Macerata	10.110	11.678	8.951	4.687	1.559	6.554	1.267	40.119
Ascoli Piceno	9.873	14.183	10.526	5.278	2.122	8.146	2.255	47.105
MARCHE	35.953	52.181	41.578	21.016	7.916	33.323	7.596	178.547
Centro	154.692	327.270	319.001	174.357	63.972	261.122	141.918	1.267.975
ITALIA	933.265	1.598.655	1.580.615	874.320	304.430	1.267.587	438.720	6.123.272

Comp. %

	Agricoltura	Industria	Commercio	di cui dettaglio	Alberghi e pubbl. es.	Servizi	Non Class.	Totale
Pesaro e Urbino	16,8	31,8	22,3	11,7	5,0	19,8	4,3	100,0
Ancona	18,1	26,0	26,0	12,5	4,3	20,9	4,7	100,0
Macerata	25,2	29,1	22,3	11,7	3,9	16,3	3,2	100,0
Ascoli Piceno	21,0	30,1	22,3	11,2	4,5	17,3	4,8	100,0
MARCHE	20,1	29,2	23,3	11,8	4,4	18,7	4,3	100,0
Centro	12,2	25,8	25,2	13,8	5,0	20,6	11,2	100,0
ITALIA	15,2	26,1	25,8	14,3	5,0	20,7	7,2	100,0

Fonte: Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio Marche su dati Movimprese

Gli occupati del settore nel suo complesso sono di poco superiori a 100mila unità, in crescita rispetto al 2000 di circa 5mla occupati, in gran parte dipendenti; gli occupati indipendenti costituiscono la componente più numerosa (52mila unità), ma la loro crescita è molto rallentata.

Le caratteristiche che contraddistinguono l'attuale struttura del sistema distributivo della regione Marche sono l'esito di un processo di trasformazione, ancora in corso, indotto da diversi fattori quali la preoccupante contrazione dei consumi commercializzabili, i nuovi orientamenti e comportamenti di spesa dei consumatori,

lo sviluppo di moderne formule di vendita, l'introduzione di nuove tecnologie: senza dimenticare che, a partire dal 1998, è stato introdotto un nuovo quadro normativo di riferimento per le attività commerciali.

Tutti questi elementi hanno accelerato processi di efficienza e di competitività nel sistema delle imprese diversificando i canali di vendita, ma hanno anche prodotto situazioni di crisi il cui effetto immediato e tangibile è stata la chiusura di molte imprese, soprattutto di quelle che operavano ai margini del mercato e che non hanno avuto i mezzi e le capacità di riposizionarsi in un nuovo contesto.

Da un sistema di tipo "tradizionale" (numero limitato di tipologie distributive, prevalenza di piccole imprese, basso livello di modernizzazione) si è passati ad un sistema dove è prevalente la varietà delle formule distributive, ma dove, allo stesso tempo, è aumentato il livello di concorrenza tra le imprese commerciali siano esse piccole, medie e grandi, in funzione dei servizi offerti, della localizzazione, delle caratteristiche dell'assortimento, del mix qualità/prezzo.

Numerose trasformazioni quali-quantitative hanno caratterizzato il sistema distributivo marchigiano, modificando le relazioni tra aziende commerciali, imprese fornitrici e mercato di consumo, diffondendo nuovi modelli organizzativi e gestionali.

L'accresciuta competizione da parte di gruppi della media e della grande distribuzione ha determinato una forte diminuzione sia dei punti vendita "alimentari" al dettaglio sia delle imprese commerciali "non alimentari". La rapida crescita di alcune formule distributive ed in particolare dei centri commerciali non sempre è avvenuta in modo armonico e coerente con le caratteristiche del territorio.

Le nuove strutture sono prevalentemente ubicate in zone periferiche e nelle vicinanze delle principali arterie stradali, contribuendo anche a "situazioni di problematicità" per gli intermediari presenti nei centri urbani e soprattutto determinando un processo involutivo per molti centri delle aree rurali e montane.

Dall'entrata in vigore della legge regionale 26/99 nella regione Marche sono stati autorizzati 27 centri commerciali e grandi strutture di vendita per una superficie totale di 620 mila mq ed una superficie di vendita di 362 mila.

L'avvento della grande distribuzione ha avuto, in particolare in questi ultimi anni, effetti destabilizzanti sul sistema distributivo marchigiano, causando la chiusura di molti punti vendita, soprattutto la "espulsione" di numerosi negozi di tipo tradizionale dai centri storici.

Le statistiche nazionali relative alle nuove aperture dei centri commerciali verificatesi dal 2002 al 2007, consentono di rilevare che la regione Marche si colloca in Italia tra le aree maggiormente dotate di insediamenti commerciali di grande dimensione.

E' necessario chiedersi quali potranno essere gli effetti sull'evoluzione del sistema distributivo marchigiano e come intervenire dal punto di vista normativo, considerando i seguenti effetti:

- stato di crisi di molti centri storici ed in particolare di quelli localizzati nelle aree interne;
- impatto sugli insediamenti abitativi, che sono strettamente collegati allo sviluppo delle aree commerciali;
- diminuzione dei valori storici e culturali di determinate configurazioni territoriali, a fronte dei "flussi migratori" dei consumatori, con la conseguenza che la piazza del paese venga sostituita dalla "galleria" del centro commerciale.

La Regione Marche avvierà un percorso di rinnovamento della normativa che disciplina questo importante settore dell'economia marchigiana. Sono da aggiornare le leggi regionali di settore che si rifanno a normative statali, elaborare un documento di programmazione commerciale che nell'ottica della semplificazione e della trasparenza, sia finalizzato all'efficienza, alla modernizzazione, allo sviluppo della rete distributiva con particolare riferimento alla rivalutazione dei centri storici, al pluralismo e all'equilibrio delle diverse tipologie delle strutture distributive, alla valorizzazione del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali e montane.

In questa ottica la programmazione regionale in materia di commercio non può prescindere dagli strumenti urbanistici, al fine di trasformare le previsioni economiche in dimensionamento e localizzazione di specifiche aree commerciali, opportunamente collocate sul territorio, sia sotto il profilo dell'accessibilità sia sotto il profilo delle relazioni con le altre funzioni urbane.

La programmazione regionale dovrà fissare indirizzi generali a cui gli Enti locali (Comuni e Province) dovranno attenersi, quali:

- l'impatto sull'ambiente e sulle infrastrutture dei grandi insediamenti commerciali;
- la valorizzazione del tessuto delle città storiche anche in funzione della salvaguardia delle attività commerciali;
- la riqualificazione dei quartieri degradati anche attraverso la promozione di politiche di insediamento commerciale
- la corretta e preventiva definizione degli standard urbanistici in riferimento alle differenti modalità insediative delle singole tipologie;
- la sperimentazione di tipologie di offerta innovativa in condizioni territoriali complesse, ad esempio nei territori a bassa densità abitativa con la proposta di nuclei polifunzionali integrati;
- l'integrazione tra attività commerciali, paracommerciali e di servizio.

In particolare, si dovrà procedere alla predisposizione di un testo unico sul commercio che tenga conto delle criticità, che hanno portato a scompensi di natura territoriale su cui è necessario intervenire. A questo proposito si segnala:

- la necessità di bilanciare lo sviluppo dei centri commerciali con azioni intese alla riqualificazione e al rilancio del commercio dei centri cittadini per affrontare i rischi di un impoverimento del commercio urbano ed in conseguenti rischi di svuotamento delle aree;
- l'esigenza di considerare con attenzione la presenza di una adeguata offerta commerciale nei nuclei urbani e rurali di minore dimensione demografica soprattutto in zone montane dove sussistono prioritari obiettivi socio – economici di particolare interesse generale;
- il deterioramento territoriale conseguente alla mancata pianificazione delle localizzazioni di grandi superfici di vendita.

Riequilibrio delle diverse tipologie distributive

La Regione Marche dovrà intervenire al fine di uno sviluppo coordinato di tutte le diverse forme di vendita al dettaglio, in base ad un insieme di esigenze di carattere generale che contribuiranno a deliberare le modalità di sviluppo della distribuzione commerciale e la sua idonea articolazione delle diverse tipologie di vendita.

Le aperture dei centri commerciali dovranno essere compatibili con il contesto socio economico territoriale. In base all'entità della presenza di esercizi della grande distribuzione nel territorio regionale, nonché dall'andamento riscontrato nell'ultimo quinquennio, dovranno essere individuati gli obiettivi per orientare lo sviluppo di questa tipologia di vendita:

- Adeguamento della superficie di vendita in rapporto agli abitanti residenti su scala provinciale;
- Differenziazione dell'obiettivo di sviluppo tra settore alimentare e non alimentare;
- Gradualità del processo di sviluppo della rete distributiva.

Rivitalizzazione commerciale dei centri urbani, rurali e montani

Sarà necessario promuovere iniziative integrate (centri commerciali naturali, servizi polifunzionali) che coinvolgano tutte le componenti (Comuni, Associazioni, operatori singoli, ...) per la definizione e l'attuazione e finanziamento di progetti volti a realizzare interventi concreti e coordinati di promozione delle attività commerciali. Si dovrà incentivare la presenza e lo sviluppo di esercizi commerciali di vicinato e di commercio ambulante. Infine si dovrà incentivare la realizzazione e/o il mantenimento di esercizi commerciali come presidi per la vitalità urbana.

Il Testo Unico sul commercio dovrà programmare e rivitalizzare il commercio nell'ottica di un giusto equilibrio tra piccola, media e grande distribuzione. Ciò è possibile attraverso: il monitoraggio delle imprese commerciali al fine di stabilire la reale esigenza della Regione (se del caso prevedere anche strumenti anche di contingentamento delle superfici di vendita); lo studio di nuove norme in materia di vendite di liquidazione, fine stazione e promozionale; la delegificazione delle procedure, i termini, le modalità, di rilascio delle autorizzazioni amministrative.

I servizi per le tecnologie della informazione e delle telecomunicazioni (ICT)

Tra le attività appartenenti al cosiddetto terziario avanzato, raggruppabili nelle classi “Consulenza”, “Ingegneria, territorio e ambiente”, “Information technology”, “Comunicazione e marketing”, “Certificazioni, prove, controlli e valutazioni”, “Servizi integrati agli immobili e alle infrastrutture”, quella dei servizi di ICT risulta a sua volta di particolare interesse per capire la presenza di condizioni che influenzano più direttamente l'evoluzione delle piccole e medie imprese.

Infatti lo sviluppo delle tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni, offrendo alle imprese strumenti sempre più efficienti di trattamento dei flussi informativi, permette di ottimizzare la gestione delle varie funzioni aziendali, dalla progettazione alla produzione, dalla logistica al marketing.

Insomma “la diffusione delle ICT costituisce oggi il principale fattore di cambiamento nel percorso di sviluppo dei sistemi di produzione”.

Peraltro, pur non costituendo la classe con maggior numero di imprese e di addetti, in molte realtà territoriali quella dei servizi ICT sta crescendo in misura superiore ad ogni altra e rappresenta circa un quarto dell'intero settore del terziario avanzato.

Nelle Marche risulta significativa la consistenza delle imprese ICT (la quota più alta rispetto all'Italia di addetti indipendenti, o titolari di impresa, dimostra una maggiore vivacità imprenditoriale del settore), che si caratterizzano per alcune specializzazioni nella produzione di hardware e nella fornitura di servizi software.

Un'indagine non recentissima ma ancora significativa¹⁷ segnala il forte sviluppo, anche se in attività fortemente specialistiche e in ambiti ristretti, di alcuni comparti dell'industria ICT marchigiana e l'adozione sistematica di strumenti innovativi da parte di molte imprese, spesso di dimensioni medio-grandi, che hanno introdotto metodologie avanzate di gestione e controllo nei sistemi locali di produzione.

La ricerca rileva tuttavia la presenza di un notevole fattore critico riconducibile all'ampliamento del divario nell'adozione di nuove tecnologie da parte delle imprese di dimensioni minori, segnale questo di oggettive difficoltà nell'uso di queste tecnologie, ma anche di una possibile minore sensibilità delle piccole imprese ai nuovi strumenti informativi e alle loro positive ricadute organizzative”.

Tale “frattura digitale” (*digital divide*) sarebbe probabilmente solo l'indicatore di un problema più rilevante, rappresentato dall'assenza, o dalla forte carenza, delle cosiddette fasi nobili nella catena del valore delle piccole imprese manifatturiere.

Come per altri aspetti della struttura produttiva e della realtà economica regionale, emerge un quadro ambivalente e non descrivibile in termini univoci. Anche nel caso delle ICT, accanto a punti di forza o addirittura di avanguardia nelle scelte di innovazione, convivono fattori di debolezza e di ritardo, che limitano l'adozione delle nuove tecnologie ad alcune fasi soltanto del processo di produzione e commercializzazione dei prodotti.

Il miglioramento della accessibilità agli strumenti della società dell'informazione: la riduzione del digital divide

Sotto il profilo della società dell'informazione, il contesto territoriale marchigiano risulta tuttora caratterizzato da punti di debolezza, riconducibili in particolare a: basso livello di accessibilità ai servizi di telecomunicazione rispetto ai livelli medi nazionali (in particolare per le zone rurali), basso numero di imprese con internet e con banda larga rispetto ai valori medi sia delle regioni del Centro Italia sia nazionale, generale resistenza al cambiamento verso le nuove modalità di lavoro supportate dalle ICT.

In questo contesto, la politica regionale unitaria intende sviluppare una linea operativa – a valere su diverse fonti di finanziamento, sia pubbliche di varia provenienza sia private - promuovendo l'accesso alle ICT da parte delle PMI, degli enti della pubblica amministrazione sul territorio e dei cittadini, assicurando loro la possibilità di usufruire di servizi on line mediante infrastrutture a banda larga. In particolare lo sviluppo della banda larga su tutto il territorio regionale tiene conto delle caratteristiche distintive del sistema industriale marchigiano, che si caratterizza per una localizzazione diffusa delle imprese su tutto il territorio, ed è finalizzato ad evitare e rimuovere situazioni di isolamento e di eterogeneità.

¹⁷ Marco Cucculelli, “New Economy e sistema produttivo – Tendenze, prodotti, strategie ICT nel sistema produttivo marchigiano”, Giappichelli, Torino, 2004.

In conformità con quanto previsto dal regolamento del FESR¹⁸, l'economia della conoscenza e la società dell'innovazione costituiscono priorità di intervento anche per il POR FESR Marche 2007-2013. In particolare, con l'Asse 2 "Società dell'informazione" si procede a contribuire a dotare il sistema marchigiano degli strumenti ITC utili per l'innovazione tecnologica e l'incremento della competitività di sistema, con particolare riguardo alla struttura produttiva regionale.

Infatti, la strategia regionale ha individuato le finalità, da perseguire in modo integrato e coerente, sia del miglioramento del grado di competitività del sistema produttivo ed economico, che dell'accessibilità agli strumenti della società dell'informazione.

E' infatti evidente come il contributo degli strumenti della società dell'informazione possa andare a vantaggio del sistema Marche nel suo complesso, mediante la riduzione del *digital divide* nell'ambito del progetto "M@rche Regione globale", promuovendo quindi la competitività del tessuto imprenditoriale, la qualità della vita dei cittadini e la efficienza della amministrazione pubblica.

Ciò significa, da un punto di vista operativo, agire in diverse direzioni, quali ad esempio:

- sviluppare contenuti, applicazioni e servizi digitali avanzati e accrescere l'utilizzo, l'accessibilità e la fruibilità anche attraverso adeguata promozione dell'offerta;
- sostenere la promozione di servizi pubblici moderni e rafforzare i processi di innovazione della Pubblica Amministrazione attorno alle nuove Tecnologie dell'Informazione e Comunicazione;
- garantire a cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione l'accesso alle reti, riducendo il divario infrastrutturale riguardante la banda larga nelle aree remote e rurali (aree deboli/marginali).

Gli obiettivi globali con riferimento al settore terziario sono quindi individuati in:

7. "Razionalizzazione e qualificazione del sistema distributivo";
8. "Migliorare l'accessibilità agli strumenti della società dell'informazione".

Indirizzo strategico 2 – settore terziario – Obiettivi globali e linee di intervento.

Obiettivo globale	Linee di intervento
7. Razionalizzazione e qualificazione del sistema distributivo	<ul style="list-style-type: none"> • Riequilibrio delle diverse tipologie distributive; • Rivitalizzazione commerciale dei centri urbani, rurali e montani.
8. Migliorare l'accessibilità agli strumenti della società dell'informazione	<ul style="list-style-type: none"> • Riduzione del <i>digital divide</i>.

Le risorse finanziarie

(valori in milioni €)

Obiettivi globali	FSE	FESR	FAS	PSR
7. Razionalizzazione e qualificazione del sistema distributivo	0	0	-	0
8. Migliorare l'accessibilità agli strumenti della società dell'informazione	0	28,50	-	0
Totale	0	28,50	10,50	0

¹⁸ Regolamento (CE) del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale n. 1080/06 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006.

Risorse finanziarie

La tabella che segue riporta il quadro di sintesi relativa all'indirizzo strategico 2 nel suo complesso.

Indirizzo strategico n. 2 - Accrescere la competitività del sistema economico marchigiano (valori in milioni €)

Obiettivi globali	FSE	FESR	FAS	PSR
1. Favorire lo sviluppo del sistema delle imprese agricole e forestali	0	0	-	194,09
2. Diffusione delle innovazioni	0	92,00	-	0
3. Internazionalizzazione, promozione del sistema produttivo e attrazione degli investimenti	0	0	-	0
4. Lavoro stabile e di qualità e sicurezza sul lavoro	82,44	0	-	0
5. Sostegno finanziario al sistema produttivo	0	23,67	-	0
6. Sviluppo compatibile e risparmio energetico	0	9,40	-	0
7. Razionalizzazione e qualificazione del sistema distributivo	0	0	-	0
8. Migliorare l'accessibilità agli strumenti della società dell'informazione	0	28,50	-	0
Totale	82,44	153,57	20,50	194,09

2.1.3 Perseguire la tutela e l'uso sostenibile delle risorse ambientali, territoriali e paesaggistiche

Analisi di contesto

La globalizzazione annovera tra i suoi principali costi l'incremento delle disuguaglianze tra poveri e ricchi, la riduzione del benessere sociale e il degrado ambientale. Premiando, infatti, i settori più dinamici, penalizzando quelli meno competitivi, non internalizzando i costi sociali e ambientali delle attività economiche, la globalizzazione ha aumentato il divario tra paesi sviluppati e paesi sottosviluppati. All'interno delle economie più avanzate, ha prodotto una maggiore iniquità nella distribuzione dei redditi favorendo disgregazione e impoverimento sociale; a questo si è affiancato uno sfruttamento eccessivo delle risorse ambientali non rinnovabili (energia, acqua, aria, suolo), una sovrapproduzione di rifiuti e l'aumento dell'inquinamento.

Si è creata quindi una stretta, seppur complessa, relazione tra crescita, povertà, disuguaglianza nella distribuzione del reddito e degrado ambientale, sia a livello micro che macroeconomico.¹⁹

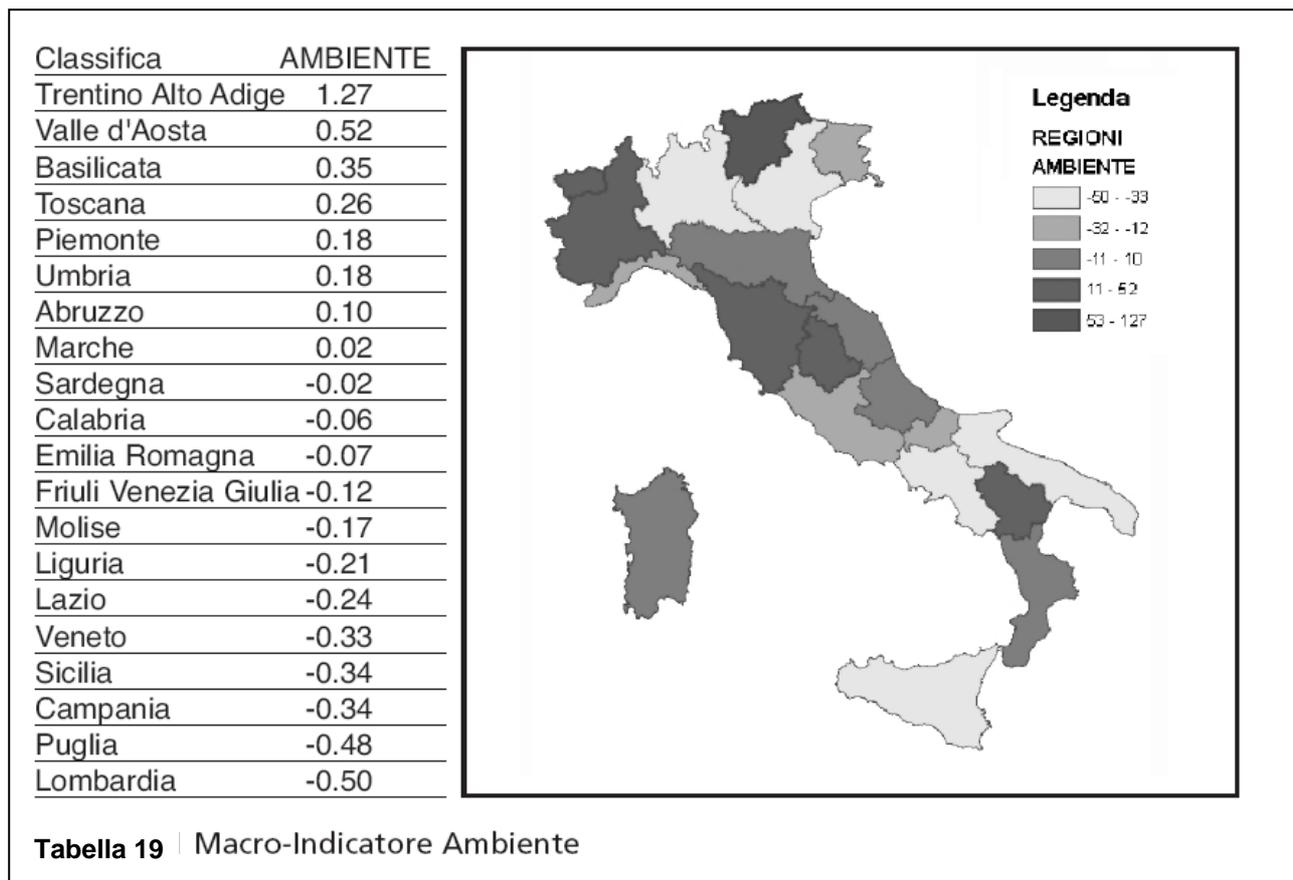
Il Prodotto interno lordo mostra quindi tutta la sua inefficacia nel misurare il benessere di una nazione in termini di progresso economico ambientale e sociale. Il PIL, non solo, non mette in evidenza le disparità di reddito, ma può inglobare perdite ingenti di ricchezza dovute ai crimini, all'inquinamento, alle catastrofi naturali. Il PIL tratta, infatti, il deprezzamento del capitale naturale/ambientale e del capitale sociale come componente positiva.

Dell'inadeguatezza del PIL è ormai maturata piena consapevolezza anche a livello di istituzioni europee, le quali stanno sviluppando un indice che permetterebbe di monitorare il progresso reale tenendo conto dell'impatto ambientale e delle aspettative di vita. Come evidenziato nell'ambito della Conferenza Internazionale del novembre 2007 "Beyond GDP (oltre il PIL)" negli ultimi trenta anni i paesi europei, seppur premiati da una costante crescita economica, rischiano di dover sopportare un calo della qualità complessiva della vita, soprattutto in prospettiva. Mettendo, infatti, a confronto l'impronta ecologica e l'indice di sviluppo umano è emerso che l'Europa e l'Italia stanno consumando risorse naturali al di sopra delle relative capacità di rigenerazione. Lo dimostrano le emergenze energetiche, l'emergenza rifiuti, il mancato rispetto del protocollo di Kyoto e quindi il costante incremento delle emissioni in atmosfera di anidride carbonica e gli elevati costi economici e sociali sopportati per eventi atmosferici estremi dovuti ai cambiamenti climatici.

Secondo l'indice QUARS, che rappresenta uno degli indici più utilizzati, in alternativa al PIL, per misurare la qualità regionale dello sviluppo, le Marche, pur essendo stata sede di un intenso sviluppo industriale, al pari delle regioni del nord est, appaiono come una Regione che non ha subito particolari squilibri dal punto di vista sociale.

Dubbi emergono, invece, sulla sostenibilità ambientale del processo di sviluppo. La qualità ambientale, almeno per come viene misurata nel QUARS, si trova nella media nazionale (+ 0,02).

¹⁹ La povertà nei paesi occidentali non va intesa in termini di privazione assoluta (stato al di sotto di un livello di sussistenza) ma in termini relativi e quindi come capacità di mantenere un adeguato livello di benessere psico-fisico derivante non solo dalla condizione economica, ma anche dall'accesso alle risorse, ai beni e servizi materiali e immateriali, alle relazioni sociali ecc. Una eccessiva disparità di reddito incrementa il disagio sociale per le fasce più deboli in termini di riduzione del controllo della propria esistenza, aumenta i conflitti nei rapporti sociali per l'acquisizione delle risorse; allo stesso tempo le fasce deboli della popolazione risentono maggiormente delle condizioni ambientali. L'incapacità di mantenere un adeguato tenore di vita costringe la fascia debole della popolazione ad abitare e a lavorare in aree periferiche con condizioni ambientali peggiori (es. inquinamento ecc) e con maggior rischio ambientale (es. frane, alluvioni ecc), con minore accessibilità ai beni e servizi materiali e immateriali divenendo così, allo stesso tempo, fonte prioritaria di pressione ambientale (es. incremento della mobilità) e punto di ricaduta dei relativi costi ambientali.



Fonte: Rapporto Campagna Sbilanciamoci (2007) - Come si vive in Italia: La qualità sociale ed ambientale regione per regione.

Sulla base degli indicatori presi in considerazione dall'Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo (QUARS – 2007), le principali criticità della situazione ambientale marchigiana si registrano nell'impatto dell'agricoltura sulla qualità delle risorse idriche, nel sistema di mobilità urbana, nella gestione dei rifiuti, nella ancora forte dipendenza energetica dalle fonti fossili. Tali indici, pur mostrando un andamento positivo, continuano a mantenersi al di sotto della media italiana.

I punti di debolezza evidenziati dall'Indice QUARS vengono confermati a livello regionale dalle principali analisi ambientali²⁰. Il sistema di criticità ambientali è connesso alla distribuzione e alle tendenze demografiche e insediative, come ben documentato dalla Geografia delle pressioni ambientali e dalla lettura del territorio marchigiano secondo il modello delle Aree Urbane Funzionali (FUAs). Si riporta di seguito l'analisi aggiornata dei seguenti aspetti prioritari:

- a) lo sviluppo demografico territoriale e insediativi;
- b) le Aree Naturali Protette e la Connettività Ecologica;
- c) la qualità e la quantità delle acque;
- d) la qualità dell'aria e la mobilità urbana;
- e) la gestione dei rifiuti;
- f) la dipendenza energetica dalle fonti fossili;
- g) le vulnerabilità del territorio ai cambiamenti climatici;
- h) lo stato dell'ambiente in relazione con la gestione del suolo agricolo e forestale.

²⁰ Rapporto sullo Stato dell'ambiente, Anno 2006

a) Lo sviluppo demografico territoriale e insediativo

Il sistema di criticità ambientali è connesso alla distribuzione e alle tendenze demografiche e insediative come ben documentato dalla Geografia delle pressioni ambientali e dalla lettura del territorio marchigiano secondo il modello delle Aree Urbane Funzionali (FUAs). La densità della popolazione a livello regionale è aumentata progressivamente dal 1961 al 2006. Il dato medio regionale (158 abitanti/km²), seppur caratterizzato da un costante aumento negli ultimi decenni, resta tuttavia significativamente inferiore al dato medio nazionale (196 abitanti/km²)²¹.

L'origine della forte pressione ambientale si trova nella dinamica insediativa nel territorio regionale, la quale è stata caratterizzata da due aspetti problematici:

- lo spopolamento della fascia montana e collinare e l'incremento della popolazione residente lungo la fascia costiera (si passa infatti da una indice di densità demografica di 67,7 abitanti/km² della fascia montana a 609,0 abitanti/km² della fascia costiera);
- lo *sprawl* insediativo attorno ai maggiori centri urbani, ovvero l'espansione disordinata degli insediamenti, caratterizzati da una bassa qualità e da una diffusione puntiforme delle abitazioni nelle aree rurali.

Il recente incremento della produzione edilizia, fenomeno che ha interessato tutta l'Italia negli anni recenti, ha inoltre provocato un elevato tasso di occupazione del suolo, specialmente in alcuni ambiti territoriali della Regione. Se probabilmente, al contrario di quanto avviene in altre regioni italiane, non è ancora perduto nelle Marche il rapporto tra insediamento e aree rurali, ancora riconoscibile come quello di un rapporto figura/sfondo, tuttavia i processi in atto richiedono una politica regionale specifica.

Le carte che seguono mostrano per due aree - campione della regione l'elevata quantità di espansioni urbane realizzate sostanzialmente nell'ultimo cinquantennio: evoluzione dell'urbanizzato dal 1954 al 2006. L'analisi è stata realizzata utilizzando come base di partenza l'urbanizzato ISTAT 2001, individuato su mappa 1:10.000 partendo dai dati ufficiali forniti dall'ISTAT. All'interno di tutti i centri e nuclei abitati, sulla base delle informazioni disponibili presso la struttura regionale che si occupa di informazioni territoriali e beni paesaggistici, sono state individuate diverse fasi di espansione territoriale a ritroso nel tempo e in particolare l'edificato esistente al 1954 (Cartografia IGM) e edificato esistente al 1984 (Carta uso del suolo delle Marche).

²¹ Fonte: Sistar Marche – tavole statistiche – popolazione – Anno 2006

Figura 1 – Evoluzione dell'urbanizzato nel comprensorio di Civitanova Marche.

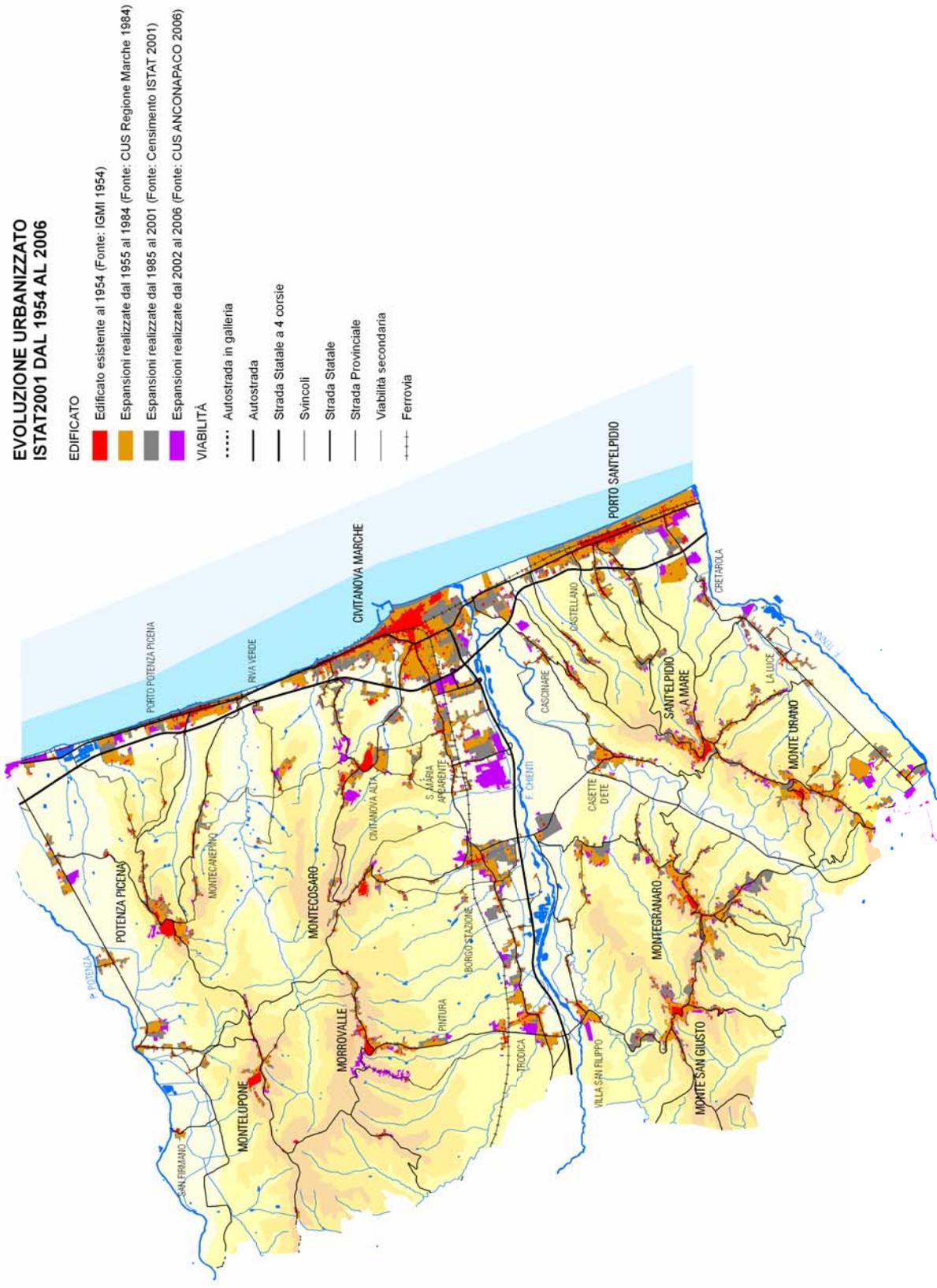
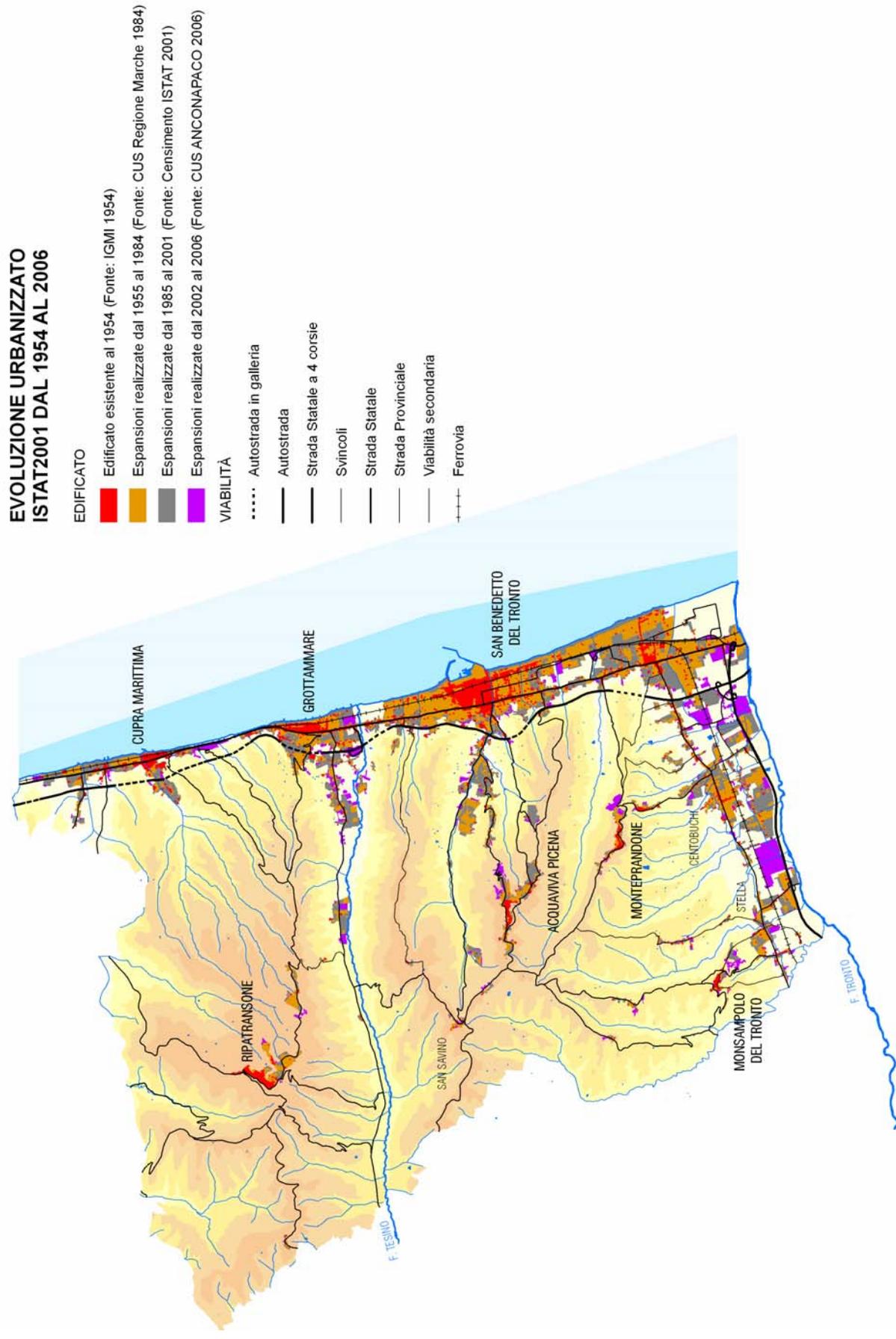


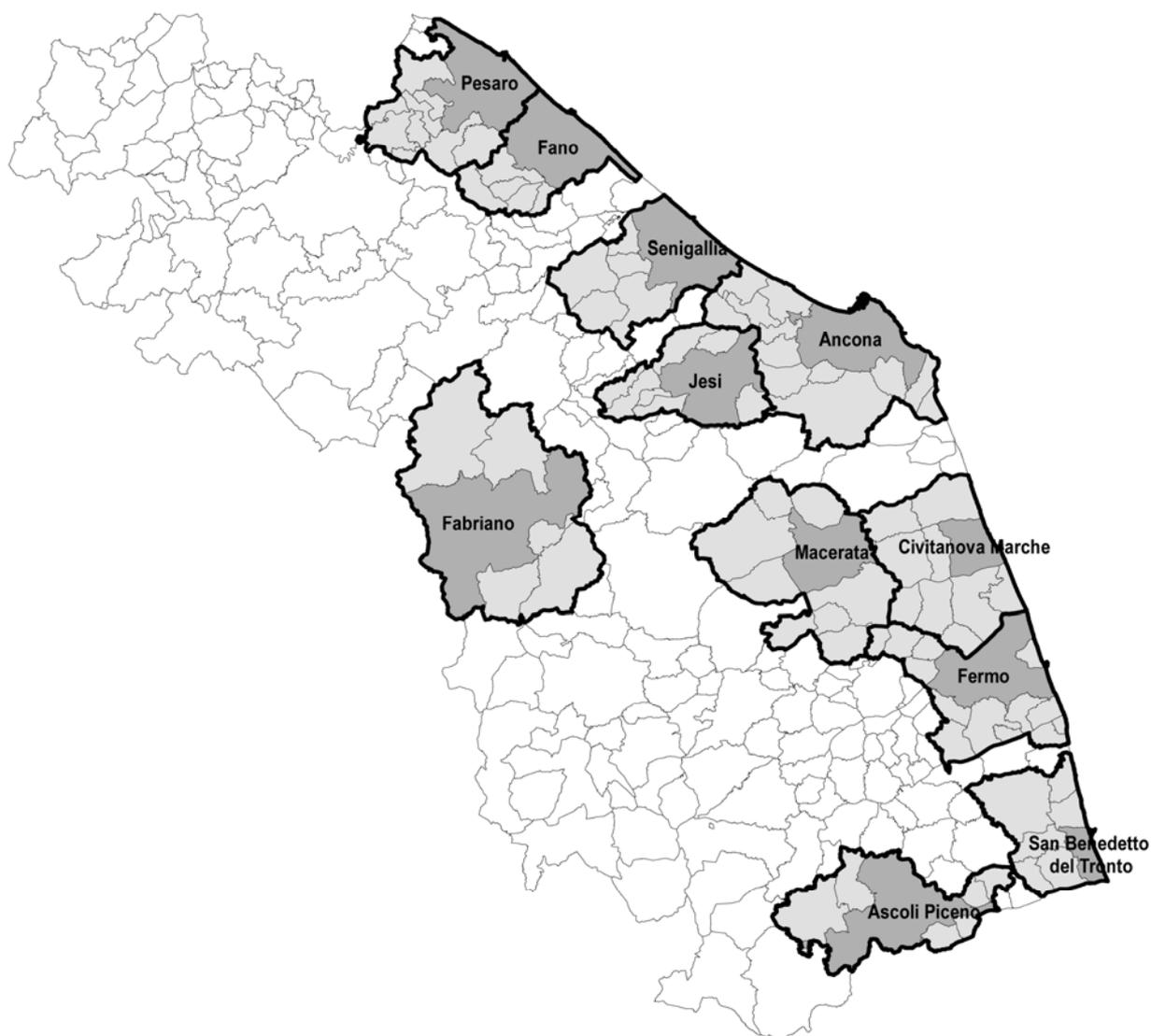
Figura 2 – Evoluzione dell'urbanizzato nel comprensorio di San Benedetto del Tronto.



I processi in corso sulla distribuzione della popolazione e delle attività economiche negli ultimi anni hanno dato vita ad un forte incremento e concentrazione delle relazioni funzionali (e quindi degli effetti di tali relazioni) in aree ben circoscritte di comuni contigui. Le loro relazioni sono aumentate fino a raggiungere un grado di interdipendenza così elevato da identificare un unico sistema socio-territoriale (area urbana funzionale - FUAs).

Nella Regione Marche sono state individuate 11 FUAs che hanno tra i 54mila e i 200mila abitanti. Le 11 FUAs identificano le "nuove città" delle Marche. In queste vive il 70% della popolazione e lavora il 74% degli addetti.²² Questi nuovi sistemi urbani non sono riconosciuti, perché non corrispondenti a unità politico-amministrative. Ciò ha condotto a una mancata percezione o a una sottovalutazione dei rilevanti disequilibri economici, ambientali e sociali ad esse riferibili. Oggi il principale ambito di regolazione dell'organizzazione territoriale di queste aree è il livello comunale. Sono ancora pochi i tentativi di istituire un livello di governo intercomunale alla scala delle FUAs. Gli strumenti di governo del territorio dovrebbero tener conto di questa dimensione territoriale con riferimento, ad esempio, alla riduzione degli spostamenti mediante un piano della mobilità alla scala dell'area urbana funzionale.

Figura 3 - Le 11 aree urbane funzionali (FUAs) della Regione Marche

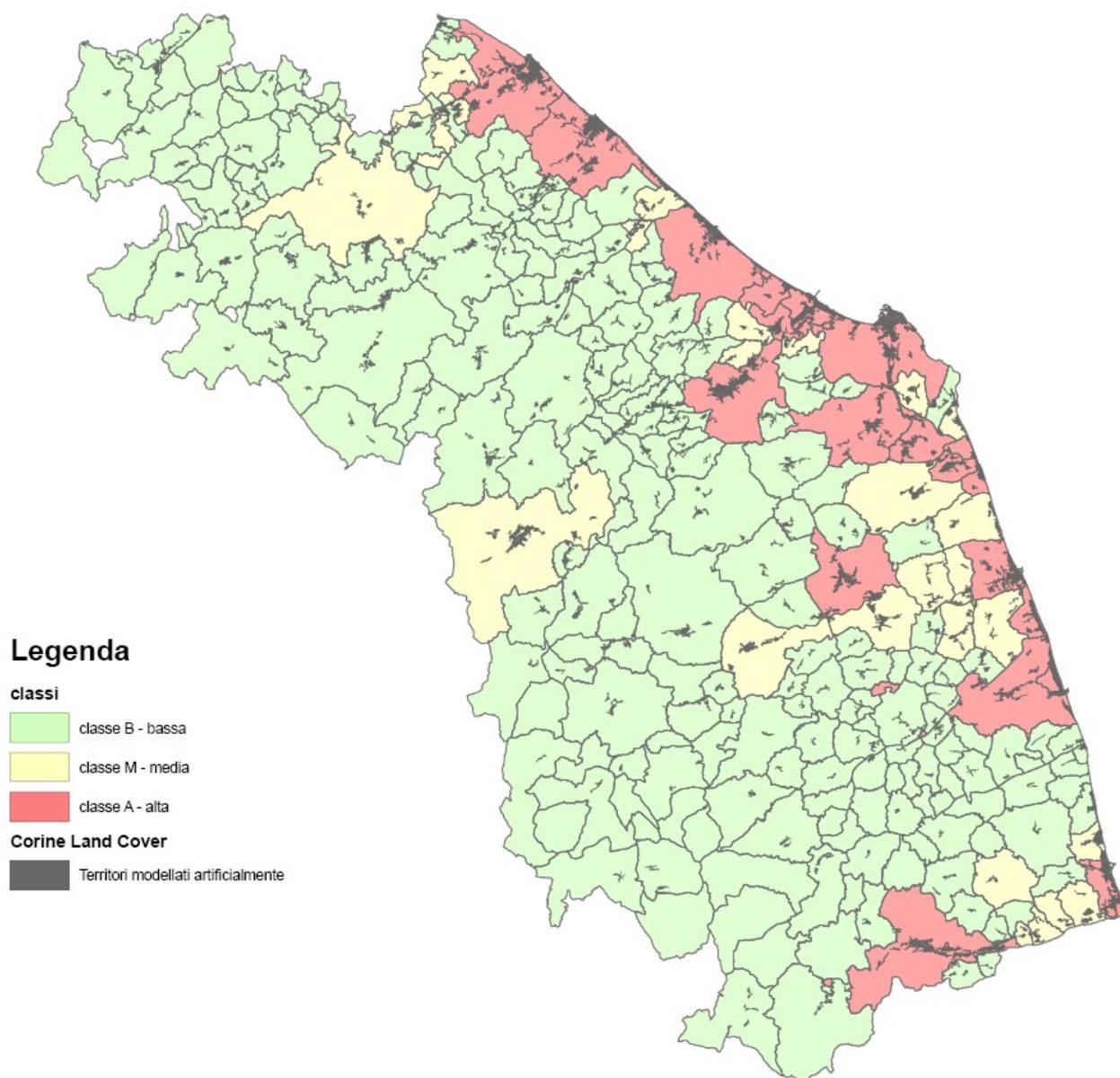


²² Studio Calafati: progetto Interreg IIIB Cadses "Planet Cense", Anno 2005

A dimostrazione della robustezza dell'interpretazione del territorio regionale organizzato da sistemi urbani, è possibile osservare una quasi perfetta coincidenza tra la mappa dei sistemi urbani e la mappa del livello delle pressioni sull'ambiente che si riporta di seguito. Questa coincidenza può apparire non sorprendente. Essa tuttavia segnala un elemento di debolezza e rischio del sistema insediativo, sia in termini di qualità della vita sia perché un deperimento ulteriore delle condizioni ambientali può minare le stesse potenzialità competitive dei sistemi urbani. Lo studio di approfondimento del Secondo Rapporto sullo Stato dell'ambiente "La geografia delle pressioni ambientali (2007)" individua sulle aree localizzate lungo la fascia costiera e nella parte bassa delle principali aste vallive, in corrispondenza di alcuni importanti poli produttivi una pressione ambientale medio alta. Queste aree rappresentano circa il 26% del territorio e su di esse vive i 2/3 della popolazione marchigiana.

I risultati dello studio sono rappresentati graficamente con due carte (a 5 e a 3 classi) che restituiscono le aree del territorio regionale in base alla diversa pressione ambientale. Di seguito si riporta quella a tre classi.

Figura 4 - Geografia delle pressioni ambientali nella Regione Marche (suddivisione a tre classi)



Lo studio²³ fornisce precise indicazioni per orientare le scelte di sviluppo della Regione Marche, che dovrebbero tenere conto di due principali necessità:

- invertire la tendenza all'aumento dei fattori di pressione sulle aree caratterizzate da alta pressione ambientale;
- preservare le aree caratterizzate da bassa pressione ambientale, valorizzando il paesaggio e la connettività ecologica, per evitare che vengano interessate nel tempo dagli stessi fattori di pressione delle altre.

b) Le Aree Naturali Protette e la Connettività Ecologica

Complessivamente sono stati calcolati 23 indicatori specifici, poi integrati in un unico valore in base ad un sistema di pesatura. Il livello di dettaglio dei dati è quello possibile in base ai dati disponibili alla scala comunale. Tuttavia lo studio raccomanda di non concentrare l'attenzione sul livello di pressione ambientale del singolo Comune, bensì sugli ambiti territoriali identificabili dall'aggregazione dei territori dei Comuni contigui appartenenti alle classi di alta pressione ambientale. Le Aree Naturali Protette e la Connettività Ecologica rivestono un ruolo strategico nella salvaguardia qualitativa e quantitativa delle risorse naturali e del patrimonio paesaggistico e culturale. Il sistema regionale dei parchi e delle riserve naturali, copre una superficie complessiva di circa 89.957,73 ettari, pari al 9,28% del territorio marchigiano. La rete Natura 2000 copre una superficie di 136.888 ettari pari al 14% della superficie regionale ed è costituita nelle Marche dagli 80 "Siti di Importanza Comunitaria" (SIC) individuati ai sensi della Direttiva "Habitat"²⁴, vale a dire dalle zone caratterizzate dalla presenza di specie vegetali e animali e di habitat ritenuti importanti per la conservazione della biodiversità del territorio comunitario, e dalle 29 aree individuate ai sensi della Direttiva "Uccelli"²⁵, ossia territori idonei alla conservazione degli uccelli selvatici, denominate "Zone di Protezione Speciale" (ZPS).

Si ricorda come sia in corso l'iter finalizzato alla istituzione del "Parco Marino del Piceno" comprendente il tratto costiero della provincia di Ascoli Piceno, interessando 10 Comuni con sbocco sul mare e parte della provincia di Teramo con 2 Comuni, anch'essi con sbocco sul mare, per una superficie complessiva di 281 Km². Lo sviluppo costiero del Parco è di 55,3 Km, per una estensione in mare fino a tre miglia dalla costa e quindi con una superficie marina di circa 307 km². Il territorio altamente antropizzato e il ragguardevole sforzo di pesca non consentono l'istituzione di un santuario in cui tutelare integralmente le risorse, bensì di un'area con diversi gradi di tutela, integrata, dinamica, altamente innovativa e riproponibile per realtà simili in cui programmare e gestire armonicamente la conservazione ambientale e le prospettive di reddito. Il recupero dell'ecosistema marino ed il suo utilizzo razionale può costituire un valido modello, accettabile anche da interessi tradizionalmente contrapposti e rappresentare una possibile soluzione per garantire il mantenimento del patrimonio alle generazioni future.

c) La qualità e la quantità delle acque

La Regione Marche può considerarsi, rispetto alla domanda attuale, relativamente ricca di acque dolci, sia superficiali che di falda. Il territorio regionale si caratterizza per una elevata qualità delle acque costiere

²³ La Geografia delle pressioni ambientali ha consentito di individuare, sulla base di un sistema ristretto di indicatori di stato e di pressione ambientali, la localizzazione territoriale delle criticità. Per criticità ambientale si è intesa quella situazione o condizione che rende precario lo stato dell'ambiente complessivamente inteso, da una parte per i caratteri di fragilità, vulnerabilità e sensibilità intrinseca di un sistema o ambito territoriale, prevalentemente determinati dalle caratteristiche quantitative e qualitative delle componenti ambientali, e dall'altra per la presenza e le specificità dei fattori perturbativi, che sono prevalentemente riconducibili alle attività umane, da cui discendono gli "impatti".

In particolare lo studio citato ha permesso di differenziare le aree della regione Marche secondo il diverso livello di pressione ambientale. Sono stati presi in considerazione 8 aspetti attinenti a:

- 4 componenti ambientali (aria, acqua, suolo, natura);
- 4 attività antropiche (insediamenti, industria, turismo, rifiuti).

²⁴ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

²⁵ Direttiva 79/409/CEE del Consiglio relativa alla conservazione degli uccelli selvatici.

(94,6% della costa è balneabile, 2007)²⁶ e per un valore di consumo pro-capite inferiore a quello medio nazionale e in linea con quello di altre regioni dell'Italia centrale dotate di simile disponibilità idrica (252,7 milioni l/ab/g di acqua erogata, 1999). Tuttavia, il territorio regionale è interessato da fenomeni di inquinamento delle acque, determinati, in zone specifiche, dalle attività agricole e industriali, nonché dall'elevata densità di popolazione e dell'insediamento urbanizzato.

Lo stato di qualità delle acque superficiali interne, seppure ancora al di sotto dell'obiettivo comunitario²⁷, mostra nel tempo un tendenziale miglioramento: l'88,5% delle stazioni di monitoraggio hanno un indice SECA almeno sufficiente nel 2006 contro il 47,5% del 1997. Per quanto riguarda la distribuzione sul territorio, la quasi totalità delle stazioni con classe "scadente" o "pessima" sono concentrate nella fascia costiera, mentre la classe "buono" o "elevata" si trova esclusivamente nelle aree alto collinari e montane.

Tabella 20 - Stato di qualità delle acque superficiali, indice SECA

% di punti monitorati ricadenti nelle classi elevato, buono e sufficiente				
	AN	AP	MC	PU
2006	76,9	93,3	100	84,2

Fonte: Ns. rielaborazione su dati Arpam - Relazione annuale 2007

Lo stato di qualità delle acque sotterranee, misurato dall'indice SCAS, è buono lungo la dorsale appenninica e appena sufficiente nei depositi alluvionali lungo i corsi d'acqua superficiali a causa del forte impatto dei processi industriali che hanno depauperato aree piuttosto ampie (Chienti ed Esino).

Dalle analisi degli agglomerati, delle reti fognarie e degli impianti di trattamento di acque reflue urbane, effettuate nell'anno 2007 ai sensi della Direttiva 91/271/CEE e del Decreto Legislativo 152/06, sono emersi gli squilibri da sanare per il raggiungimento dell'obiettivo di qualità delle acque superficiali. Come evidenziato dalla tabella sottostante il 58% degli agglomerati con almeno 2000 abitanti equivalenti sono stati valutati come non conformi²⁸. La situazione si rivela come particolarmente critica se si considera che la direttiva comunitaria citata, relativamente alle reti fognarie, all'art. 3 richiede che gli Stati membri provvedono affinché tutti gli agglomerati con un numero di abitanti equivalenti compreso tra 2000 e 15.000 siano provvisti di reti fognarie per le acque reflue urbane entro il 31 dicembre 2005 e che gli scarichi in acque dolci ed estuari provenienti da agglomerati con un numero di a.e. compreso tra 2.000 e 10.000 siano sottoposti, prima dello scarico, ad un trattamento secondario o ad un trattamento equivalente, entro il 31 dicembre 2005.

Tabella 21 - Sintesi Conformità Agglomerati con almeno 2000 AE, anno 2007

	TOTALI	CONFORMI	NON CONFORMI
AATO 1	30	22	8
AATO 2	18	1	17
AATO 3	22	7	15
AATO 4	13	3	10
AATO 5	12	7	5
TOTALI	95	40	55
%		42%	58%

Fonte: rielaborazione su dati approvati con DGR n.566/2008

Le zone individuate come vulnerabili da nitrati di origine agricola, rappresentano circa il 12% del territorio regionale. L'utilizzo dei fertilizzanti azotati, di quelli fosfatici e dei prodotti organici di sintesi, anche per le modalità con cui vengono realizzate le lavorazioni principali, che determinano una forte ossidazione della

²⁶ DGR 354/2008.

²⁷ Ai sensi dell'Art. 77 del D.lgs. 152/2006 in attuazione della Direttiva Comunitaria 2000/60, entro il 31 dicembre 2008 ogni corpo idrico superficiale classificato o tratto di esso deve conseguire almeno i requisiti dello stato di "sufficiente" ed entro il 22 dicembre 2015 lo stato di "buono" di cui all'allegato I della parte terza dello stesso decreto.

²⁸ La valutazione di conformità è stata effettuata rispetto agli obblighi previsti dalla direttiva comunitaria (artt. 3 e 4) e dalle norme statali (artt. 100 e 105 del D.Lgs. 152/2006)

sostanza organica con conseguente riduzione dell'attività microbica del terreno, creano in queste aree diversi livelli di pericolosità e rischi effettivi di inquinamento.

In particolare, le aree agricole di pianura marchigiane sono quelle che presentano maggiormente caratteri di vulnerabilità alla contaminazione delle acque profonde e superficiali da sostanze chimiche.

d) La qualità dell'aria e la mobilità urbana

Per quanto riguarda la qualità dell'aria le criticità prioritarie per la nostra regione sono gli Ossidi di Azoto (NO_x), il particolato sottile con diametro inferiore a 10 µm (PM₁₀) e l'inquinante secondario Ozono (O₃); tutti inquinanti che superano gli standard di qualità ambientale previsti dalle normative vigenti.

La rete di monitoraggio regionale della qualità dell'aria evidenzia come l'inquinamento da polveri sottili, in particolare da PM₁₀, sia molto critico nelle aree più antropizzate, con situazioni che risultano particolarmente allarmanti nei periodi invernali a causa delle particolari condizioni meteorologiche che ostacolano la dispersione degli inquinanti. Molte delle stazioni di monitoraggio hanno registrato superamenti del PM₁₀ anche per quanto riguarda il valori limite per la salute umana sia su scala giornaliera che annuale. Il traffico stradale rappresenta il principale fattore di pressione sulla qualità dell'aria in ambito urbano e ciò è confermato dall'analisi dei principali indicatori settoriali che mostrano che la domanda di mobilità delle persone nella Regione Marche viene soddisfatta prevalentemente dall'autovettura privata, in porzioni superiori a quelle, di per se già elevate, delle medie nazionali a scapito dell'utilizzo dei mezzi pubblici. In particolare la Regione Marche ha una dotazione infrastrutturale che, per quanto riguarda, in particolare le strade, è anch'essa al di sopra della media e un tasso di motorizzazione (autovetture/100 abitanti) che mostra una chiara tendenza all'aumento (il tasso di motorizzazione oltre a mantenersi al disopra della media nazionale 62,6 vetture/100 abitanti rispetto alle 59,6 vetture/100 abitanti al 2006²⁹, evidenzia dal 2002 un indice d'incremento superiore a quello nazionale). Per quanto riguarda la distribuzione degli spostamenti meccanizzati per mezzo di trasporto, si registra una modesta percentuale di spostamenti serviti da trasporto pubblico insieme a un'inconsistente percentuale di spostamenti effettuati tramite combinazione di mezzi (servizi e infrastrutture).

e) La gestione dei rifiuti e i siti inquinati

I rifiuti urbani prodotti nella Regione Marche ammontano - nel 2006³⁰ - a circa 868.375 tonnellate, pari a 565 kg/ab anno. Tra il 2002 e il 2006 la produzione di rifiuti urbani è cresciuta del 9,3%, mentre la produzione procapite è aumentata del 5,6%. La produzione procapite è inferiore alla media delle regioni del centro Italia (638 Kg/ab.) ma superiore alla media nazionale (550 Kg/ab.).

La raccolta differenziata, pur aumentata negli ultimi anni, è ancora a livelli molto bassi: 19,5% contro l'obiettivo minimo fissato dal D. lgs. 152/2006 (35% al 2006- 45% al 2008 - 65% al 2012).

La popolazione coinvolta dall'applicazione della tariffa, che là dove applicata correttamente consente una riduzione dei rifiuti prodotti e smaltiti, è passata da 64.355 nel 2000 a 270.604 nel 2007.

Sulla base dell'ultimo aggiornamento dell'anagrafe dei siti da bonificare³¹, nella Regione Marche si contano n. 392 siti inquinati. La maggior parte dei siti ricadono tra la Provincia di Macerata (54%) e la provincia di Ancona (24%). Il notevole incremento rispetto alla anagrafe del 2005 (+252 siti) è attribuibile all'avvio del processo di caratterizzazione del sito d'interesse nazionale del Chienti, in cui la somma delle caratterizzazioni delle aree industriali e delle piccole aree private interne ai 26 kmq del sito incidono per il 90% sul totale dei siti della provincia di Macerata e il 48% sul totale.

Nella Regione Marche, sono presenti due siti di interesse nazionale: il Basso Bacino del Fiume Chienti, individuato con DM n. 468/01 e DM del 23/02/2003 per l'inquinamento nelle acque di falda e Falconara marittima, individuato con Legge n. 179/2002 e DM del 26/02/2003 per la presenza dell'impianto di raffineria Api e del sito "ex Montedison" e quindi per l'inquinamento da idrocarburi alifatici ed aromatici e per contaminazione da metalli pesanti.

²⁹ Fonte: Sistar Marche Tavole statistiche – trasporti e comunicazioni – anno 2006.

³⁰ Fonte: Apat Rapporto Rifiuti, anno 2007

³¹ DGR n. 44/2008.

Escludendo i siti d'interesse nazionale l'elemento inquinante prevalente è dato dagli idrocarburi da trazione (circa il 50% del totale è rappresentato da distributori di benzina) e da riscaldamento seguito da metalli pesanti e solventi clorurati.

f) La dipendenza energetica dalle fonti fossili

La principale criticità presente nella Regione Marche in relazione al settore energetico attualmente è la sua quasi totale dipendenza da fonti non rinnovabili (combustibili fossili). La produzione di energia da fonti rinnovabili al 2006 ha un peso pari a circa il 13% (di cui il 91% è rappresentato dalla risorsa idrica e il 9% da biomasse³²) sul totale dell'energia prodotta. L'obiettivo stabilito a livello comunitario³³ per quanto riguarda la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili è del 25% entro il 2010. Rispetto al 2005 si registra un leggero calo (- due punti %) imputabile prevalentemente alla ridotta produzione idroelettrica, ciò a conferma che su tale fronte non sussistono ampi margini per ulteriori sviluppi anche a causa delle ricorrenti crisi idriche. Si rafforza invece la produzione da biomasse che passa da 29,3 GWh /a nel 2003 a 47,9 GWh /a nel 2006.

A questo fine risulta promettente la messa a norma degli edifici pubblici anche allo scopo di perseguire la riduzione dei consumi energetici.

I consumi di energia elettrica hanno registrato dagli anni ottanta ad oggi un notevole incremento. Il settore che maggiormente incide sui consumi di energia a livello regionale è l'industria.

L'analisi dei consumi finali di combustibili (combustibili solidi, gas naturale, prodotti petroliferi) mostra anch'essa un incremento. Il settore finale che più incide su questa tipologia di consumo è quello dei trasporti (39,9% - 2004) che ha visto un incremento di consumi dal 1991 al 2004 del 20,7%.³⁴

Sulla base del bilancio elettrico al 2006 la regione Marche risulta in deficit elettrico (-52,8%).³⁵

g) Le vulnerabilità del territorio ai cambiamenti climatici

Dal IV Rapporto IPCC³⁶ l'area mediterranea è stata individuata come una delle aree che risentirà maggiormente degli effetti dei cambiamenti climatici, in termini di: alte temperature, desertificazione, riduzione della disponibilità d'acqua, aumento degli incendi delle foreste, perdita di biodiversità, salinizzazione e eutrofizzazione delle acque costiere, aumento della domanda di energia in estate, riduzione del potenziale di produzione idroelettrica, di produttività agricola e di turismo.

In considerazione di tali previsioni, seppure la Regione non si è ancora dotata di un modello che consenta di prevedere gli effetti dei cambiamenti climatici alla sua scala territoriale, si dovranno rafforzare le politiche regionali volte a far fronte alle emergenze idriche, all'erosione, alla desertificazione, al rischio idrogeologico e al rischio sanitario dovuto alle onde di calore.

Si riportano di seguito i principali indicatori sulle vulnerabilità del territorio marchigiano che potrebbero essere aggravate dagli effetti dei cambiamenti climatici.

³² Fonte: Statistiche sulle fonti rinnovabili in Italia – Anno 2006 GSE- I dati riportati non prendono in considerazione l'energia prodotta dai tetti fotovoltaici e i risultati del conto energia.

³³ Direttiva 2001/77 CE così come recepita dal D. Lgs. 387/2003.

³⁴ Ns. elaborazione su dati Enea - Rapporto Energia e Ambiente, anno 2006.

³⁵ Fonte: Terna, anno 2006.

³⁶ Intergovernmental Panel on Climate Change.

Tabella 22 – Indicatori di vulnerabilità del territorio marchigiano.

Indicatori	Criticità	Fonte
Piovosità	riduzione del 12,3% della precipitazione media annua periodo 1961/2006;	ASSAM, 2007
Siccità (Indice di siccità - 1961/2007)	aumento dei fenomeni di siccità estrema: (-2) tra 1989-1990 e tra il 2006-2007;	ASSAM, 2007
Emergenza Idrica	diminuzione delle portate delle più importanti sorgenti del territorio marchigiano per l'approvvigionamento idrico e delle portate in alveo nella stagione autunno-inverno 2006/2007	Protezione Civile – analisi delle risorse idriche, 2007
Temperature	l'andamento della temperatura media annua dal 1961 al 2006 evidenzia un andamento crescente. Gli incrementi della temperatura, rispetto al valore medio, si concentrano nel periodo 1982 – 2006 e in particolare, negli anni 1994 e 2000, l'incremento rispetto al valore medio ha superato 1 °C	ASSAM, 2007
Erosione del suolo	circa il 25% del territorio delle Marche è soggetto a classi di erosione medie (tra 5 e 20 t/ha/anno). Tale problema è particolarmente diffuso in area collinare, prevalentemente destinata ad usi agricoli.	ASSAM, 2007
Dissesto idrogeologico	circa il 16,8% del terreno regionale è esposto al rischio di dissesto gravitativo (frane) ed in particolare l'1,2% è associato a classi di rischio maggiore (R3 ed R4) ed il 6,8% è associato a livelli di pericolosità elevata o molto elevata (P3 e P4). Le aree a rischio esondazione, pur occupando una piccola percentuale del territorio regionale (2,35%, di cui lo 0,90% a rischio elevato o molto elevato) costituiscono comunque delle emergenze importanti, localizzate soprattutto nei fondovalle e nei tratti terminali delle aste fluviali, dove è maggiore il grado di antropizzazione, edificazione ed impermeabilizzazione del suolo	RSA, 2006
Incendi	Il fenomeno degli incendi nelle Marche interessa annualmente superfici territoriali considerevoli, si consideri che dal 2000 al 2004 sono bruciati nella sola provincia di Ancona 648,77 ha	RSA, 2006
Mortalità per onde di calore	Nell'anno 2003 si è avuto un picco di mortalità dovuto alla elevata temperatura estiva. Nel periodo da giugno a settembre 2003 si sono avuti infatti 5.472 decessi pari a più del 50% dei decessi dell'anno e con un aumento di 850 casi rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.	ARS – Rapporto Salute 2005
Criticità del Mare Adriatico	Innalzamento della temperatura delle acque anche in profondità, incremento della presenza di specie esotiche, comparsa del fenomeno delle mucillagini anche d'inverno, incremento dei fenomeni eutrofici, drastica riduzione della capacità del mare di assorbire CO ₂ , perdita di biodiversità.	ICRAM

Le politiche ambientali messe in atto dalla Regione Marche hanno consentito di migliorare la performance ambientale governando i principali effetti generati dalle pressioni antropiche sull'ambiente. Ulteriori miglioramenti nell'efficacia delle politiche ambientali potranno essere prodotti quando alcuni importanti strumenti di governo, recentemente predisposti o in corso di definizione, quali per esempio il Pear e il Piano di tutela delle acque, il Piano sulla qualità dell'aria, potranno dispiegare in modo completo i loro effetti.

Per raggiungere posizioni di eccellenza, che allineino le Marche con le regioni maggiormente avanzate nel campo delle politiche ambientali, appare tuttavia necessario definire politiche ad hoc esplicitamente rivolte ad una politica ambientale per la città, finalizzata alla realizzazione di insediamenti sostenibili.

La mappa delle pressioni evidenzia infatti come le criticità siano concentrate nei principali sistemi urbani, in gran parte a causa del processo spontaneo attraverso si sono formati gli agglomerati e ai costi ambientali che essi hanno generato.

Il passo ulteriore che la Regione dovrebbe compiere è quello di attivare politiche ambientali mirate a ridurre gli impatti negativi generati dalle pressioni antropiche e a portare gli insediamenti verso standard più avanzati di sostenibilità ambientale.

h) Lo stato dell'ambiente in relazione con la gestione del suolo agricolo e forestale

Le Marche si caratterizzano a livello nazionale per la rilevanza che assumono le attività agricole nella gestione del territorio, sebbene nel tempo, specie nell'ultimo periodo intercensuario 1991-2001, si sia assistito ad una lenta ma continua diminuzione dell'incidenza delle superfici aziendali.

Secondo le rilevazioni censuarie, oltre il 70% della superficie territoriale è gestita da aziende agricole e per il 52% i terreni sono coltivati. Si tratta di valori significativamente superiori alla media nazionale e a quelli delle regioni contigue del centro Italia.

Le superfici boscate nelle Marche, quantificabili in circa 256.000 ettari pari al 26,4% della superficie complessiva, sono posizionate quasi esclusivamente lungo i principali rilievi orografici (quasi il 90% dei boschi marchigiani è in zona montana) con una significativa presenza nell'area del Monte Conero e nelle strette valli intercollinari dell'ascolano.

Il ruolo positivo riconosciuto alle attività agricole in favore del mantenimento della biodiversità come della salvaguardia dell'equilibrio idro-geologico è particolarmente rilevante in contesti dove è minore la presenza di popolazione. Infatti la scarsa presenza dell'uomo diminuisce la capacità di gestire il territorio e di valutare il rischio indotto dai fenomeni di abbandono dei terreni agricoli marginali. I processi di rinaturalizzazione dei terreni agricoli abbandonati vanno quindi contenuti o quanto meno monitorati per far sì che il cambiamento dello stato ambientale non produca risultati indesiderati.

La tipologia di coltura impatta sul territorio rurale in senso ecologico influenzando la biodiversità, poiché le comunità animali e vegetali sono presenti con composizioni di specie diverse nelle differenti tipologie colturali. Le aree della rete Natura 2000 marchigiana³⁷ sono caratterizzate da una forte varietà di habitat e dalla rilevante presenza di specie protette³⁸.

Il peso della componente agricola e forestale all'interno dei siti è importante: la superficie agricola all'interno delle ZPS e SIC è pari nelle Marche a oltre il 24% della superficie totale dei siti contro un dato medio nazionale pari a circa il 20%. Le Marche si posizionano quindi sopra la media nazionale e al terzo posto nell'ambito delle regioni del Centro Nord, dietro a Toscana ed Umbria.

Anche per quanto concerne la diffusione di aree agricole ad alto valore naturalistico³⁹ le Marche si posizionano ben sopra la media nazionale: coprono circa il 33% del totale del territorio regionale e circa il 65% della SAU (contro un dato medio nazionale del 25%). Tale risultato complessivo è principalmente ascrivibile alla forte rilevanza delle "zone agricole eterogenee" e cioè al carattere "frammentato" del paesaggio agrario marchigiano dove, in conseguenza delle caratteristiche pedoclimatiche del territorio, non sono presenti grandi superfici a monocoltura.

Rilevante ai fini della biodiversità è il ruolo degli ambienti aperti di montagna e di collina, spesso "minacciati" dalla conversione in seminativi o in aree urbanizzate in pianura e dall'abbandono dell'attività di pascolo in montagna. Da considerare in tal senso significativo il dato sull'andamento della superficie investita a prato - pascolo nelle Marche, passata tra il 1970 e il 2000 da 97.000 ettari a 65.000 registrando quindi un calo di oltre il 30% a fronte di un dato nazionale di -12,6% e del centro Italia di -17,3%.

Andando ad analizzare il rapporto tra attività agricola e utilizzo della risorsa idrica, e più in particolare l'irrigazione, a livello regionale la superficie irrigabile è di 49.558 ettari, di questi sono effettivamente irrigati solo 25.912 ettari con un rapporto superficie irrigata/superficie irrigabile pari al 52,29%, al di sotto del valore nazionale di 65,23%, solo la provincia d'Ascoli Piceno con un valore pari al 62,70% si avvicina al dato nazionale. Il rapporto tra superficie irrigata e superficie agricola utilizzata (S.A.U.) sul territorio nazionale

³⁷ Costituita dagli 80 Siti di Importanza Comunitaria (SIC) individuati ai sensi della Direttiva "Habitat", vale a dire dalle zone caratterizzate dalla presenza di specie vegetali e animali e di habitat ritenuti importanti per la conservazione della biodiversità del territorio comunitario, e dalle 29 aree individuate ai sensi della Direttiva "Uccelli".

³⁸ Il secondo Rapporto sullo Stato dell'Ambiente presentato dall'Autorità Ambientale Regionale nel 2006 conta 51 tipologie di HABITAT e 522 specie di interesse comunitario di cui oltre 300 di piante e oltre 100 di uccelli.

³⁹ Le aree agricole ad alto valore naturalistico sono state individuate dal servizio suoli dell'ASSAM utilizzando la banca dati Corine Land Cover e sulla base delle indicazioni metodologiche del Quadro Comune di Monitoraggio e Valutazione della Commissione Europea e del documento "Biodiversità e Sviluppo rurale" prodotto dal MIPAF a supporto della redazione del Piano Strategico Nazionale.

raggiunge solo il 19,23%, anche come conseguenza del fatto che l'irrigazione è praticata prevalentemente nelle pianure di cui l'Italia è povera. Nelle Marche il territorio agricolo è caratterizzato da una morfologia prevalentemente collinare e pertanto il valore del rapporto è molto modesto e significativamente più basso di quello nazionale (5,11%).

In termini di qualità della risorsa idrica i dati della rete di monitoraggio delle acque superficiali interne, elaborati dall'Agenzia Regionale per la protezione ambientale delle Marche (ARPAM) mostrano il progressivo peggioramento, dalla sorgente alla foce, dello stato qualitativo dovuto alle attività antropiche ma in generale viene confermata una buona qualità delle acque superficiali nelle zone interne e un miglioramento tendenziale nelle zone di foce.

I nitrati costituiscono il composto chimico maggiormente responsabile della degradazione delle acque sotterranee. La tutela qualitativa delle acque è l'obiettivo che si pongono diverse misure agroambientali, attraverso la riduzione delle pressioni che l'agricoltura e la zootecnia esercitano sui corpi idrici, sostanzialmente in termini di rilascio di nutrienti (spandimento di effluenti zootecnici) e di sostanze pericolose (utilizzo di fertilizzanti e prodotti fitosanitari) che affluiscono nei corpi idrici.

Il contributo dei settori agricolo e zootecnico alle emissioni totali di gas serra viene misurato in relazione alla fonti relative ad agricoltura e zootecnia con esclusione dell'uso dei combustibili fossili. Le emissioni del settore in oggetto possono essere così distinte:

- emissione da attività agricole di biossido di carbonio (CO^2) e, in misura minore, di metano (CH^4) e protossido di azoto (N^2O);
- emissioni dalle coltivazioni fertilizzate di N^2O (uso di concimi);
- emissione dai pascoli di N^2O ;
- emissioni dagli allevamenti di CH^4 e N^2O (fermentazione intestinale degli animali).

Il contributo più importante, in termini percentuali, viene dato dal settore degli allevamenti, responsabili del 19,14% delle emissioni totali di CH^4 e del 65,14% di quelle di N^2O .

L'insieme delle attività agricole e pastorali risulta avere poco peso rispetto alle emissioni totali di CO^2 (1,86%) mentre risulta determinante per le emissioni di N^2O e NH^4 . Se si confrontano i dati del 2002, in termini di CO^2 equivalente, con i corrispondenti dati relativi al 1990, si evince che le variazioni relative al macrosettore "agricoltura" sono negative, ovvero che le emissioni legate ai settori agricoli e pastorali sono in diminuzione. Tale flessione è con buona probabilità legata in parte alla riduzione delle pratiche con impatto negativo legate a questi settori.

L'agricoltura può contribuire alla riduzione della concentrazione di gas serra nell'atmosfera, in particolare l'anidride carbonica (CO^2), non solo attraverso la diminuzione delle emissioni prodotte ma anche contribuendo all'assorbimento di carbonio attraverso lo sviluppo di quelle modalità di uso del suolo che accrescono le capacità "naturali" di assorbire la CO^2 previste dai paragrafi 3.3 e 3.4 del Protocollo di Kyoto. In particolare si tratta di interventi inerenti le foreste (imboschimenti, rimboschimenti, gestioni forestali che accrescano la capacità di assorbimento di carbonio delle foreste esistenti) e, in agricoltura, le pratiche colturali volte a massimizzare il contenuto di carbonio nel suolo (fertilizzazione organica, interrimento dei residui colturali, rotazioni colturali con il mantenimento della copertura del suolo ecc.).

Per quanto riguarda nello specifico il settore forestale, il ruolo fondamentale delle superfici arboree per l'assorbimento della CO^2 , in qualità di assorbitori (*sinks*) netti di emissioni, sottolineato nelle "Linee guida per le politiche e misure nazionali di riduzione delle emissioni dei gas serra"⁴⁰ viene ribadito nel Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR) che stima in 0,112 Mton CO^2 equivalenti il potenziale di assorbimento di carbonio nelle Marche nel periodo 2008-2012 per effetto sia della applicazione di adeguati metodi di gestione del patrimonio forestale attuale, che della realizzazione di nuovi impianti su aree agricole e su aree soggette a dissesto idrogeologico.

Il protocollo di Kyoto tra i mezzi individuati per la riduzione delle emissioni gassose in atmosfera individua anche l'integrazione dell'uso dei combustibili fossili con i biocombustibili, cioè biomasse o prodotti derivanti da esse aventi caratteristiche fisico-chimiche tali da renderli utilizzabili in processi di combustione o altra trasformazione termochimica. Il Piano Energetico Ambientale Regionale ha trattato il tema dello sviluppo delle biomasse focalizzando l'attenzione sulla stima sia della potenziale riduzione di emissioni che della

⁴⁰ Delibera CIPE n.123 del 19/12/2002.

potenziale produzione di energia che ne deriverebbe. Complessivamente gli interventi di produzione di energia da biomasse prospettati nel PEAR genererebbero un risparmio energetico di circa 0,16 Mtep/anno e un'entità di emissioni di CO² evitate pari a 480.000 ton/anno.

L'attività agricola ha una rilevanza fondamentale nella tutela della risorsa suolo. Il problema erosione nelle Marche appare non preoccupante in termini di livello di gravità ma risulta piuttosto rilevante in termini di diffusione geografica del fenomeno (il 25% del territorio complessivo è affetto da rischio di erosione medio) con particolare riferimento alla fascia della collina bassa e intermedia dove si concentra il cuore dell'agricoltura marchigiana. L'analisi effettuata dal Servizio Suoli dell'ASSAM prodotta evidenzia una generale carenza di sostanza organica nei suoli marchigiani particolarmente evidente nei suoli agricoli collinari dove l'abbandono dell'attività zootecnica ha portato a dei contenuti ordinari di sostanza organica generalmente scarsi o molto scarsi.

Le funzioni ambientali assicurate dalle foreste sono ormai largamente riconosciute. In Italia, in particolare, la complessità ecosistemica dei boschi e le particolarità orografiche del territorio rendono le foreste particolarmente pregiate dal punto di vista ambientale, più che da quello meramente produttivo-legnoso. Le Marche non fanno certo eccezione, anzi, la collocazione centro-adriatica, l'assenza di pianure e la prevalenza della roccia calcarea amplificano detta diversità e complessità dei tipi forestali regionali, in cui le funzioni naturalistico-ambientali, paesaggistiche, protettivo-idrogeologiche, turistico-ricreative, educative e didattico-scientifiche assumono grande rilievo. Il fenomeno degli incendi boschivi nelle Marche non desta grandi preoccupazioni, dato il numero di eventi e, soprattutto, la superficie media percorsa da ciascun evento.

Il positivo ruolo che il metodo di coltivazione biologico svolge a tutela dell'ambiente rendendo possibile una produzione agricola sostenibile con minore uso di input, è stato ampiamente dimostrato. Il metodo di produzione biologico, oltre a garantire una riduzione del 50% nell'impiego di concimi e di energia fossile e l'eliminazione dell'impiego di fitofarmaci chimici di sintesi, stimola l'attività biologica dei suoli e accresce la varietà delle specie di flora e fauna spontanea. Rispetto al sistema convenzionale, tuttavia, le colture biologiche raggiungono un livello delle rese inferiore di circa il 20%.

In termini di paesaggio la regione Marche come tante altre realtà ha subito negli anni trasformazioni, dettate prevalentemente da meccanismi di origine antropica. Per quanto riguarda nello specifico l'evoluzione paesaggistica delle aree agricole, nelle zone vocate i sistemi agricoli di tipo intensivo hanno profondamente modificato il paesaggio: ad esempio la crescente meccanizzazione dell'agricoltura ha inciso sulle colline delle Marche attraverso la scomparsa di elementi caratteristici come le maglie poderali, le strade fosso e i filari arborati portando in sintesi a quella che sopra è stata definita una semplificazione del paesaggio.

Definizione dell'indirizzo strategico

La globalizzazione con i suoi benefici e i suoi costi ha attribuito alle risorse ambientali un ruolo chiave nello sviluppo economico e sociale, seppure si registrano ritardi di consapevolezza e piena assunzione sia a livello istituzionale che del sistema produttivo. L'ambiente va inteso come fattore critico e insieme fattore strategico sul quale agire per impostare politiche volte a garantire la sostenibilità dello sviluppo economico.

La complessa relazione tra crescita, povertà, iniqua distribuzione dei redditi, degrado ambientale è pertanto reversibile. Una politica ambiziosa per proteggere l'ambiente nel lungo periodo può incrementare l'efficienza dell'economia e ridurre i costi sociali.

Il Rapporto OCSE 2008 "Environmental Outlook to 2030", fornendo l'analisi del trend economico e ambientale al 2030, afferma che, senza nuove politiche, esiste un rischio oggettivo ed irreversibile di danneggiare l'ambiente e le risorse naturali, input fondamentali quest'ultimi per la crescita economica e il benessere. I costi della non azione politica sono alti. Constata che le politiche e le tecnologie necessarie per indirizzare la svolta sono ampiamente disponibili ed utilizzabili.

Il Rapporto individua nei cambiamenti climatici, nella perdita di biodiversità, nella scarsità d'acqua, nell'impatto negativo dell'inquinamento sulla salute umana i problemi ambientali prioritari sui quali impostare un'azione strategica di lungo periodo. Problemi globali quest'ultimi che in un' economia di libero mercato fortemente integrata, come quella attuale, non possono non essere considerati come prioritari anche a livello nazionale e locale.

La Regione Marche individua, in coerenza con le "Linee guida del Programma di Governo della VIII Legislatura regionale 2005-2010" e con la Strategia Regionale di Azione Ambientale per la Sostenibilità (ST.R.A.S.)⁴¹, quale indirizzo strategico della politica regionale unitaria, la tutela e l'uso sostenibile delle risorse ambientali, territoriali e paesaggistiche. Il perseguimento di tale indirizzo permette di garantire le condizioni di sostenibilità ambientale dello sviluppo e livelli adeguati di servizi per la popolazione e le imprese del territorio regionale.

Nel perseguimento dello sviluppo sostenibile va riconosciuto un ruolo strategico e trasversale al Governo dello sviluppo urbano e alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio

Accanto ad una rinnovata attenzione per il sistema policentrico delle Marche, che sia capace di dar conto dei meccanismi di formazione dei sistemi urbani e di creazione dell'urbanizzazione diffusa va infatti attivata una politica per le città e i territori della regione finalizzata a innescare traiettorie evolutive orientate alla qualità dello sviluppo.

In particolare per le FUAs o sistemi urbani della Regione appare oggi necessario costruire una politica che da un lato favorisca la tradizionale capacità di sviluppo endogena dei territori favorendo una traiettoria orientata verso l'innovazione e la capacità di competizione, e dall'altro migliori gli standard funzionali, ambientali, in breve qualitativi, degli insediamenti.

Una politica che elevi gli standard del sistema insediativo marchigiano, coerentemente con gli indirizzi dell'Unione Europea, può essere definita come politica per l'insediamento sostenibile e perseguire nelle Marche almeno i seguenti obiettivi principali:

- Un insediamento a basse emissioni ed efficiente dal punto di vista energetico

I sistemi insediativi delle Marche dovrebbero essere capaci di produrre quote sempre maggiori di energia rinnovabile per il soddisfacimento dei propri fabbisogni e d'altra parte orientare la produzione e il riuso dello stock edilizio secondo criteri di risparmio energetico e di bioarchitettura. La stessa dotazione di infrastrutture dovrebbe essere integrata, per esempio, con infrastrutture finalizzate ad una migliore gestione del sistema delle acque.

- Riqualficazione trasporti e progetti di mobilità sostenibile

Come spesso ribadito dall'Unione europea possiamo pensare ad una riqualficazione dei sistemi di trasporto attraverso l'utilizzazione ottimale dell'insieme delle infrastrutture, il coordinamento tra le varie modalità di trasporto e la promozione dell'utilizzazione di modalità meno inquinanti compresa quella ciclabile e pedonale.

- Riqualficazione delle aree maggiormente degradate, con obiettivi di coesione sociale e sostenibilità ambientale

La riqualficazione delle aree urbane degradate, secondo la logica dell'intervento multisettoriale e integrato, costituisce un'occasione per favorire l'insediamento sostenibile e per migliorare la capacità di integrazione delle nostre città.

- Aree produttive ecologicamente attrezzate

L'insediamento produttivo delle Marche è molto spesso di bassa qualità spaziale, paesaggistica e ambientale. Spesso parcellizzato in piccoli lotti che occupano in modo incongruo il territorio rurale, altrettanto spesso è realizzato come una piastra sovrapposta al territorio. L'orizzonte possibile per il sistema insediativo marchigiano è quello di concentrare le industrie in un numero minore di insediamenti con elevate prestazioni ecologiche e paesaggistiche secondo la logica delle aree produttive ecologicamente attrezzate.

- Distinzione urbano /rurale

Anche la regione Marche è interessata da processi di diffusione dell'urbanizzato che producono una densificazione dell'insediamento residenziale nelle campagne e insediamenti suburbani di bassa qualità, unicamente servibili con i mezzi di trasporto privato. Questo trend, se non arrestato, potrebbe portare un ulteriore peggioramento delle qualità paesaggistiche ed ambientali del territorio marchigiano con un ulteriore aumento dei consumi incongrui di suolo.

Oltre a questi punti va ricordata la necessità di costruire per la prima volta una politica unitaria per i sistemi urbani delle Marche. Un'occasione in questo senso può essere costituita dalla nuova legge regionale per il governo del territorio che, pur muovendosi nello spazio limitato concesso dai principi costituzionali e dalla

⁴¹ Approvata con DACR n. 44/2007.

normativa statale vigenti, dovrà inevitabilmente confrontarsi con il tema dell'intercomunalità e dell'area vasta, con l'obiettivo di proporre soluzioni innovative. In particolare questo è necessario per un governo maggiormente coordinato, e tendenzialmente unitario, dei sistemi urbani dove l'elevata integrazione implica un amplificazione delle esternalità prodotte da ogni singola decisione presa su ogni singola parte. Senza voler prefigurare le soluzioni che potranno essere definite dal Consiglio Regionale appare però necessario portare una specifica attenzione alla dimensione strategica del governo sostenibile d'area vasta e sviluppare una capacità di coordinamento delle scelte strutturali per insiemi rilevanti di comuni. In vista dello sdoppiamento del piano comunale in una componente strutturale e in una operativa si ritiene infatti che sia proprio la dimensione sovracomunale quella pertinente per una pianificazione di struttura capace di incidere sugli elementi organizzativi del territorio delle Marche e capace di attivare percorsi per la realizzazione di una visione condivisa di territorio.

La capacità di gestire insieme dimensione strutturale e strategica del governo del territorio, con particolare riferimento alla dimensione paesaggistica, è l'abilità che in modo prioritario dovrà essere garantita dalla governance territoriale regionale nei prossimi anni.

Analogamente alla qualità ambientale, il paesaggio delle Marche costituisce tanto una componente della qualità della vita per le popolazioni locali quanto una risorsa per la competitività del sistema.

Se tradizionalmente la politica del paesaggio si è rivolta alla tutela delle aree di particolare valore, grazie anche alla Convenzione europea sul paesaggio, i cui contenuti sono stati recepiti dal Codice per i beni culturali e per il paesaggio (D.Lgs. 42/2004 e ss.mm.), si apre oggi la possibilità, sia pure in una fase di ulteriore modifica e correzione della legislazione vigente, di affiancare alla tutela una politica di paesaggio basata su strategie di sviluppo territoriale orientata alla gestione sia dei paesaggi di valore che di quelli definiti "ordinari" (DGR 578/2007)⁴².

La possibilità di ottenere paesaggi di qualità dovrà sempre più fare affidamento alla gestione del paesaggio da realizzare attraverso sostegni economici, diffusione di buone pratiche, realizzazione di manuali, processi di apprendimento e di educazione al paesaggio. Nei casi dei paesaggi di eccezionale valore si dovrà ricorrere al sostegno di quelle azioni che producano una manutenzione del territorio o che dimostrino capacità di introdurre modificazioni significative, che arricchiscano e non depauperino i quadri paesistici esistenti. Per i paesaggi ordinari si tratterà di produrre, per ambiti territoriali significativi, quadri strategici che mettano a sistema e finalizzino ad esiti paesaggisticamente rilevanti una serie di interventi ordinari e che eventualmente individuino quegli interventi integrativi necessari a mettere a sistema le azioni già previste. Per le politiche di bilancio, si prefigurano compiti e modalità operative nuove. La capacità di territorializzare sempre più gli stanziamenti giudicando l'efficacia degli interventi anche sulla base degli effetti paesaggistici che essi producono.

Sulla base delle considerazioni e delle motivazioni espresse, l'indirizzo strategico 3 si articola negli obiettivi globali sotto indicati:

1. Contrastare i cambiamenti climatici
2. Tutelare e conservare la biodiversità
3. Prevenire e gestire i rischi
4. Promuovere l'uso e la gestione sostenibile delle risorse naturali e dei rifiuti
5. Migliorare l'ambiente e lo spazio rurale attraverso la gestione del territorio

⁴² La DGR n. 578/ 2007 definisce gli indirizzi tecnico-politici per la revisione del Piano Paesistico Ambientale regionale con particolare riferimento ai paesaggi di elevato valore e alla costruzione di una nuova qualità per i paesaggi ordinari e degradati.

Obiettivi globali e Linee d'intervento

1. Contrastare i cambiamenti climatici

Dopo anni di dibattito, le ultime conferenze internazionali⁴³ hanno sancito che il fenomeno dei cambiamenti climatici, è un fenomeno reale, con gravi effetti sull'economia, sul territorio, sulla popolazione e come tale va affrontato a tutti i livelli di governo mettendo al centro delle decisioni, in ogni settore, la preoccupazione per le devastazioni climatiche e la necessità di una crescita rispettosa dell'ambiente. E' stato affermato, inoltre, che le strategie per contrastare i cambiamenti climatici vanno considerate prioritarie e devono agire contemporaneamente su due fronti:

- la riduzione delle emissioni di gas serra (politiche di mitigazione);
- il contenimento degli effetti negativi sulla salute, sulla qualità della vita, sul territorio e sull'economia (politiche di adattamento).

Il raggiungimento dell'obiettivo del Protocollo di Kyoto (abbattimento entro 2010-2012 delle emissioni di CO² a livelli inferiori del 6,5% rispetto a quelle del 1990) richiede una politica energetica forte, che si basi sul risparmio energetico, l'efficienza energetica, le fonti rinnovabili, andando ad incidere a 360° su tutte le politiche di settore: l'edilizia, trasporti, l'industria l'agricoltura, il turismo, ecc.

L'Italia secondo i dati Apat ha aumentato le emissioni al 2006 rispetto al 1990 del 12%. I principali settori responsabili di tale incremento sono: il trasporto su strada, la produzione elettrica e la raffinazione del petrolio. A causa del divario dall'obiettivo di Kyoto, l'Italia sta accumulando un debito di 4 milioni di euro al giorno.⁴⁴ A questo vanno aggiunti, non sottovalutandoli, i costi economico sociali imputabili ai cambiamenti climatici, così come ampiamente dimostrato in ambito internazionale.

La proposta di Piano europeo per l'energia e il clima, varata dalla Commissione europea a fine gennaio 2008⁴⁵, impegna l'Italia a presentare un piano d'azione atto a portare la quota di rinnovabili, sul totale dei consumi energetici al 17%, entro il 2020.

Dalla Finanziaria 2008 proviene una forte spinta alla promozione delle fonti rinnovabili per il perseguimento degli obiettivi della Strategia europea 20 -20- 20: 20% di emissioni di anidride carbonica, 20% di consumo di energia da fonti rinnovabili, - 20% consumi energetici, 10% biocarburanti entro il 2020.

Nel anno 2007⁴⁶, in linea con tali principi, la Regione Marche ha assunto tra le sue priorità politiche la lotta ai cambiamenti climatici decidendo di coordinare entrambe le strategie (mitigazione e adattamento) integrandole da subito nelle politiche settoriali, di sviluppo economico, nella legislazione e nei programmi di finanziamento.

Con il Piano Energetico Ambientale (PEAR) la Regione Marche si è impegnata a ridurre le emissioni di gas serra a livello indicativo al 2015 di 5 milioni di tonnellate all'anno, di cui 3,5 milioni di tonnellate il contributo dell'attuazione del PEAR e il restante attraverso il piano rifiuti agendo su, promozione del risparmio energetico ed efficienza negli usi finali, maggiore impiego delle energie rinnovabili, con particolare riferimento all'energia eolica ed alle biomasse di origine agro-forestale, diffusione della produzione elettrica distribuita nella logica della vicinanza ai poli di consumo, attraverso la realizzazione di impianti di taglia piccola per le installazioni vocate alla trigenerazione di energia elettrica, caldo e freddo (ospedali, centri commerciali, centri direzionali) ed alla taglia media per centrali di cogenerazione in ambiti industriali.

Il Piano Regionale per il Clima (il cui schema è stato adottato con DGR 865/2007), in attuazione della ST.R.A.S., fa propri gli esiti delle Conferenze Internazionali e nazionali in materia, preparando la Regione

⁴³ Conferenza di Nairoibi 2006 e di Bali 2007, Conferenza di Parigi, Vertice del G8 di Heiligendamm – Germania 2007 e i recenti studi e documenti (Quarto Rapporto di Valutazione dell'IPCC, Rapporto Stern, Libro verde sull'adattamento al cambiamento climatico in Europa della Comunità Europea).

⁴⁴ Fonte: Kyoto Club – il debito è stato calcolato stimando un prezzo per ogni tonnellata di CO₂ di 20 € e deriva dal divario di oltre 75 milioni di tonnellate di CO₂ (aggiornamento al marzo 2008) che ci separa dagli obiettivi di Kyoto, con un livello di emissioni del 9.9% superiore rispetto al 1990. Va ricordato che nel periodo di adempimento 2008 -2012, la quantità di emissioni assegnate all'Italia è pari a 483 Mt CO₂ eq (-6,5% rispetto al 1990).

⁴⁵ Proposal for a Brussels, 23 janvier 2008 SEC(2008) 85/3 Package of Implementation measures for the EU's objectives on climate{COM(2008) 16 - COM(2008) 17 - COM(2008) 19}.

⁴⁶ DGR 865/2007.

Marche a rispondere alle sfide e agli impegni, ormai improcrastinabili, della politica internazionale di contrasto ai cambiamenti climatici. Il piano rafforza gli interventi previsti dal PEAR per la riduzione delle emissioni di gas serra in considerazione degli obiettivi del post - Kyoto (politiche di mitigazione) e intende individuare le linee per una politica regionale di adattamento ai cambiamenti climatici.

Si riportano di seguito le linee di intervento programmate per il contrasto dei cambiamenti climatici:

Ridurre le emissioni di gas effetto serra (Mitigazione)

- ridurre gli sprechi energetici e quindi garantire una maggiore efficienza nell'uso dell'energia orientando il mercato edilizio verso la progettazione e la costruzione di edifici ad emissione zero e favorendo l'impiego di sistemi di cogenerazione e trigenerazione in ambito industriale, civile, terziario;
- puntare fortemente sullo sviluppo delle fonti rinnovabili, con particolare riferimento al solare, alle biomasse, all'eolico e alla geotermia;
- favorire il passaggio dall'uso del mezzo privato al mezzo pubblico, finanziando anche le necessarie infrastrutture (nodi di scambio, ferrovia e metropolitane di superficie) e incentivando al meglio la mobilità sostenibile pedonale e ciclabile e modalità di spostamento innovative come il car-pooling;
- favorire l'eco-efficienza dei sistemi produttivi e di consumo favorendo l'innovazione tecnologica, la raccolta differenziata dei rifiuti con il sistema porta a porta, gli acquisti pubblici verdi e una riforma fiscale verde;
- incrementare la cultura del sapere e la consapevolezza sull'importanza delle scelte politiche e dei comportamenti individuali nell'affrontare la sfida del clima sostenendo la ricerca, la sensibilizzazione, la comunicazione.

Contenere gli effetti negativi sulla salute, sulla qualità della vita, sul territorio e sull'economia. (Adattamento)

- Adeguare la gestione delle risorse idriche al cambiamento climatico;
- Tutelare la biodiversità e le risorse forestali;
- Rispondere all'impatto dei cambiamenti climatici sull'agricoltura;
- Mettere in sicurezza le coste della regione Marche, adeguando le regole urbanistiche sulla linea di costa, ripensando le reti di trasporti e la localizzazione di impianti di produzione di energia in relazione alla variazione della linea di costa;
- Rispondere all'atteso aumento della frequenza e gravità degli eventi estremi, sistemando e rimettendo in sicurezza le aree a maggior rischio idrogeologico;
- Provvedere ad una azione di gestione sostenibile delle risorse marine;
- Pensare alla montagna, incoraggiare un turismo legato alle patrimonio naturalistico;
- Inserire nelle politiche socio-sanitarie la variabile dei nuovi rischi collegati al clima.

2. Tutelare e conservare la biodiversità

I cambiamenti climatici, la frammentazione degli habitat, l'uso non corretto del suolo, l'inquinamento e l'eccessivo sfruttamento delle risorse stanno aumentando la vulnerabilità dei sistemi naturali mettendone a rischio lo stato di salute e la vitalità. La biodiversità è l'aspetto ambientale che più di ogni altro subirà gravi effetti a causa del mutamento ambientale globale⁴⁷ in termini, di riduzione di habitat idonei a specie ad elevata specializzazione, di superamento delle soglie di adattamento delle specie, soprattutto in relazione alla siccità, all'aumento dei nutrienti e conseguentemente all'incremento della competizione sfavorevole tra le specie vegetali che si sono adattate ad ambienti molto poveri, di isolamento progressivo e di perdita di qualità dei frammenti ambientali residui sul territorio. Ciò premesso, il migliore modo per salvaguardare la biodiversità, è rendere "forti" i sistemi naturali e quindi la loro capacità di adattarsi (adeguarsi) alle

⁴⁷ Definito come insieme delle trasformazioni biofisiche degli stati e dei flussi nel suolo, negli oceani e nell'atmosfera dovuti all'interconnessione tra i sistemi sociali ed i processi naturali (trasformazioni fortemente accelerate a causa dei processi di globalizzazione socio-economica e culturale – Vedasi Gianfranco Bologna "Biodiversità e Cambiamenti climatici: Connectivity conservation e restoration ecology" Intervento Conferenza Nazionale sui Cambiamenti Climatici (2007).

trasformazioni indotte in modo diretto o indiretto dai cambiamenti. Le politiche di adattamento si configurano quindi come quelle modalità di gestione del territorio capaci di garantire la continuità territoriale e la connessione ecologica, consentendo agli ecosistemi di rispondere al cambiamento, minimizzando, così, la perdita di specificità e funzionalità (resistenza ecologica) e di incrementare la capacità di recupero (resilienza ecologica): garantire la funzionalità degli ecosistemi, operare per arginare il rischio di estinzione delle specie, essere capaci di flessibilità di fronte al cambiamento (gestione adattativa), ragionare a scala di sistemi omogenei (ad esempio a scala di Appennino), garantire il mantenimento dei servizi ecosistemici a scala regionale e a scala locale.

Si riportano le principali linee di intervento programmate a favore della biodiversità:

- Miglioramento delle conoscenze in termini di individuazione delle vulnerabilità dei sistemi ecologici e di valutazione dei sistemi naturali presenti nella Regione;
- Realizzazione della Rete Ecologica Regionale;
- Verifica e revisione Rete Natura 2000;
- Conservazione della natura e di sviluppo sostenibile del sistema territoriale dell'Appennino, a partire dalla rete delle aree naturali protette tramite, la gestione integrata degli aspetti ecologici e paesaggistici degli ecosistemi montani, l'inserimento delle opere infrastrutturali nei paesaggi protetti, la valutazione delle interazioni ecologiche e la riqualificazione dei paesaggi compromessi (APE II – e Programma Triennale delle Aree Protette);
- Aumento della resistenza e della resilienza dei sistemi naturali.

3. Prevenire e gestire i rischi

Il territorio marchigiano è soggetto a due tipologie di rischio: il rischio idrogeologico (dissesto idraulico - esondazione e dissesto gravitativo - frane e valanghe) e il rischio industriale (connesso sia agli incidenti rilevanti: esplosioni, incendi ecc. che alle pressioni esercitate dalle attività industriali: inquinamento aria, acqua e suolo).

I principali strumenti adottati dalla Regione per la prevenzione e la gestione dei rischi sopra individuati sono rappresentati da:

- a) Il Piano per l'Assetto Idrogeologico (PAI), approvato con DACR n. 116/2004 che individua le aree di pericolosità e rischio idraulico per le aste fluviali e le aree di pericolosità e rischio idrogeologico all'interno dei bacini idrografici di rilievo regionale, definisce la normativa di uso del territorio in funzione del differente livello di pericolosità e rischio; tale normativa riguarda anche l'intero territorio dei bacini regionali per aspetti di corretto uso del suolo, ai fini della salvaguardia dai fenomeni di esondazione, con particolare riguardo alle pratiche agro – forestali.
- b) L'Attuazione del D. Lgs 344/99⁴⁸ relativo al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, attraverso la quale viene garantita la sicurezza dei 19 siti industriali ad elevato rischio di incidente rilevante.
- c) Il Piano di Risanamento dell'Area ad elevato rischio di crisi ambientale di Ancona, Falconara e Bassa Valle dell'Esino (AERCA), approvato DACR 172/2005, rappresenta un sistema coerente di azioni, destinate ad un'area delimitata (compresa tra il litorale di Montemarciano, le falesie di Ancona e le aree industriali di Jesi) e dichiarata, con DACR n.305/2000, ad elevato rischio di crisi ambientale a causa della peculiare e problematica intersezione tra strutture insediative ad alta densità, grande industria ed impianti a rischio di incidente rilevante, infrastrutture di rango internazionale ed alcuni fattori ambientali in condizioni critiche. Il sistema di azioni, strutturate su un arco temporale che supera l'orizzonte strettamente necessario a rimediare alle condizioni di emergenza, è il fulcro sul quale innestare un'attività permanente di gestione integrata delle trasformazioni territoriali, capace di attivare un'effettiva concertazione istituzionale, di stimolare la collaborazione con gli operatori e di ricondurre a sintesi la strumentazione (di piano e di programma, tematica e generale, locale e sovralocale) incidente sul territorio, sull'ambiente e sullo sviluppo economico e sociale dell'Area.

⁴⁸ Il decreto recepisce la Direttiva 96/82 CEE (SEVESO II).

- d) L'applicazione del D. Lgs. 59/2005 sull'Autorizzazione Integrata Ambientale migliora il controllo dei processi industriali, obbligando i gestori degli impianti ad adottare le migliori tecniche disponibili per la prevenzione e riduzione dell'inquinamento, sulla base di un'analisi integrata delle pressioni ambientali indotte dalla propria attività.
- e) Il Piano di risanamento e mantenimento della qualità dell'aria ambiente, adottato con DGR 309/2008. L'analisi e la valutazione dello stato di qualità dell'aria nella Regione Marche ha evidenziato una sostanziale omogeneità nelle aree urbane in termini di criticità relative all'inquinamento atmosferico, in particolare per il particolato sottile. Al fine di perseguire gli obiettivi di qualità dell'aria ambiente fissati dal DM 60/2002⁴⁹ per i PM 10 e il biossido di azoto e dal D. lgs n.183/2004⁵⁰ per l'ozono, il Piano individua nelle zone e negli agglomerati in cui sussiste il rischio di superamento dei valori limite di legge, le misure da attuare nel breve periodo, affinché sia ridotto tale rischio e nelle altre zone le misure atte a mantenere gli attuali standard di qualità dell'aria. I settori d'intervento sono:
- il trasporto su strada (aree urbane ed extraurbane) per il quale sono state individuate azioni volte a sostenere le infrastrutture e i servizi per la mobilità sostenibile;
 - la combustione industriale e non industriale per la quale sono state individuate misure volte a favorire l'utilizzo di fonti rinnovabili, l'utilizzo di biocombustibili, lo sviluppo della bioedilizia;
 - i processi produttivi, settore nell'ambito del quale vengono sostenuti gli investimenti per l'ecoinnovazione.
- f) Il Piano regionale per la bonifica dei siti inquinati di cui al D. Lgs 152/06, in fase di avvio. La riduzione del rischio ambientale e sanitario dovuto alla presenza sul territorio regionale dei 392 siti inquinati e l'uniformità degli interventi di bonifica verrà garantita attraverso il Piano regionale delle bonifiche dei siti inquinati. Il D.lgs 152/2006 ha subordinato la procedura di bonifica all'analisi preventiva di rischio individuando due differenti soglie di contaminazione: soglia di contaminazione (CSC) e concentrazioni soglia di rischio (CSR). L'obbligo di adozione di un vero e proprio piano di bonifica scatta solo nel caso in cui le autorità competenti verifichino il superamento dei valori di concentrazioni soglia di rischio e dopo lo svolgimento di una procedura di analisi del rischio. Al fine di predisporre il Piano regionale delle bonifiche dei siti inquinati, la Regione procederà alla verifica del superamento delle soglie di contaminazione dei siti indicati nell'elenco dell'anagrafe regionale, all'individuazione dei siti contaminati di titolarità pubblica e di quelli per i quali i soggetti pubblici devono operare la bonifica in qualità di soggetti obbligati o per sostituzione di altri soggetti inadempienti, alla valutazione del rischio e dello stato di avanzamento delle procedure dei siti di interesse pubblico comprensiva di una valutazione di massima delle necessità economiche e dei tempi per la bonifica dei siti.

Si riportano le principali linee di intervento programmate a favore della prevenzione e gestione dei rischi:

- Proteggere il territorio dai rischi idrogeologici e idraulici
- Ridurre il grado di rischio, la frequenza e la magnitudo degli incidenti rilevanti e ottimizzare il controllo della gestione del rischio da parte di tutti i soggetti interessati
- Ridurre il rischio di crisi ambientale nell'AERCA
- Prevenire e ridurre l'inquinamento dei processi industriali
- Ridurre il rischio di superamento dei valori limite della qualità dell'aria
- Ridurre il rischio ambientale e sanitario dovuto alla presenza di siti inquinati

⁴⁹ Per le PM10: media annuale di 40 mg/m³ in vigore dal 1 gennaio 2006; media giornaliera di 50 mg/m³ da non superare più di 35 volte l'anno, in vigore dal 1 gennaio 2006; per l'NO₂/NO_x: media annuale di 40 mg/m³ da raggiungere entro il 31 dicembre 2010; media oraria di 200 mg/m³ da non superare più di 18 volte l'anno, da raggiungere entro il 31 dicembre 2010.

⁵⁰ Il valore bersaglio per la protezione della salute umana (Media su 8 ore massima giornaliera) è pari a 120 µg/m³ da non superare per più di 25 giorni per anno come media su 3 anni, quello per la protezione della vegetazione è pari a 18 000 µg/m³ h come media su 5 anni. La soglia di allarme è pari a 240 µg/m³ (misurate come media di 1 h).

4. Promuovere l'uso e la gestione sostenibile delle risorse naturali e dei rifiuti

L'attuale sistema economico si caratterizza per un uso non razionale delle risorse non rinnovabili, un basso utilizzo delle risorse rinnovabili e la restituzione all'ambiente delle risorse utilizzate in forma degradata in quantità e qualità tali da superare la capacità di carico dell'ambiente stesso. Occorre quindi orientarsi verso nuovi modelli di produzione e consumo sostenibili basati sul minor prelievo di risorse, con particolare riferimento alla risorsa idrica, sulla conservazione del capitale naturale e sulla minor produzione di rifiuti.

Per quanto attiene alla tutela delle acque, la Regione Marche ha elaborato un apposito progetto di Piano di Tutela. Il Piano di Tutela delle Acque (PTA), è uno strumento di pianificazione che contiene, oltre agli interventi volti a garantire il raggiungimento o il mantenimento degli obiettivi di qualità delle acque superficiali, sotterranee e marino costiere, le misure necessarie alla tutela quantitativa, alla riqualificazione fluviale. Il piano rivestirà un ruolo importantissimo nel mettere in atto azioni di adattamento agli effetti dei cambiamenti climatici, soprattutto nel perseguire l'obiettivo dell'utilizzo razionale e solidale del "Bene Acqua" e della sua gestione efficiente, efficace ed economica. In particolare vengono individuate:

- le misure per le acque reflue urbane con particolare riferimento agli agglomerati con almeno 2.000 abitanti equivalenti;
- le misure per le acque reflue industriali e per le sostanze pericolose prioritarie, dando particolare rilievo all'adeguamento dei sistemi che dovrebbero regolare lo smaltimento delle acque meteoriche;
- le misure per il contenimento degli apporti di azoto (Programma d'azione alle Zone Vulnerabili da nitrati) e del rilascio in acqua di sostanze derivanti dai trattamenti fitosanitari;
- le misure funzionali al raggiungimento/mantenimento del Deflusso Minimo Vitale (DMV);
- le misure per l'equilibrio del bilancio idrico (definizione della portata di rispetto delle sorgenti, ripristino della capacità di accumulo dei serbatoi e dei laghetti collinari, realizzazione di nuovi invasi e la riconversione di bacini di cava dismessi alla funzione di accumulo per usi plurimi, il contrasto alla salinizzazione delle falde ecc);
- le misure per la razionalizzazione dei prelievi idrici attraverso la revisione e il monitoraggio delle utilizzazioni in atto;
- le misure per il riutilizzo delle acque reflue per uso irriguo, uso civile, uso industriale oltre alla predisposizione di dispositivi e buone pratiche per il risparmio idrico domestico.

A questo si aggiungono le politiche tariffarie orientate al risparmio idrico.

Per quanto attiene alla gestione dei rifiuti, la situazione regionale è caratterizzata da una produzione di rifiuti costantemente in crescita, da percentuali di raccolta differenziata basse e dal fatto che gran parte dei rifiuti prodotti finiscono in discarica. Senza una decisa azione per il completamento della dotazione impiantistica per il compostaggio e per il recupero/riciclaggio, nel prossimo futuro le situazioni a livello provinciale diverranno critiche per l'esaurimento delle volumetrie disponibili nelle discariche autorizzate. Il Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti, approvato con DACR n. 284/99, in fase di adeguamento alle nuove disposizioni del D.lgs. 152/2006, prevede tra gli obiettivi prioritari la riduzione della produzione di rifiuti, la riorganizzazione ed l'ottimizzazione del sistema di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e d assimilati, la massimizzazione della recupero di materiale, l'annullamento dello smaltimento in discarica del rifiuto biodegradabile indifferenziato e il miglioramento delle prestazioni tecnico ambientali degli impianti esistenti.

Il modo più efficiente di affrontare la gestione dei rifiuti è produrne di meno. Tutte le attività di trattamento rifiuti (riuso, riciclaggio, recupero e smaltimento) hanno infatti un loro impatto ambientale e costo economico. Come in molte altre materie è più conveniente agire in termini preventivi, mettendo in atto tutte le azioni orientate a produrre meno rifiuti, favorire l'eco-efficienza dei sistemi produttivi, l'allungamento del ciclo vita dei prodotti, la pratica del riuso e quindi il superamento della logica del consumo "usa e getta", l'autocompostaggio domestico.

Alle azioni di prevenzione vanno poi affiancate le misure volte ad incentivare al massimo la raccolta differenziata poiché consente di separare a monte i rifiuti in flussi omogenei per facilitarne il recupero e il riciclaggio. Le esperienze diffuse sia in Italia che all'estero dimostrano che l'unico metodo efficace è quello della raccolta porta a porta o di prossimità, soprattutto per quel che riguarda l'umido.

Gli strumenti ritenuti più efficaci per ridurre la produzione di rifiuti e incentivare la raccolta differenziata sono l'informazione, l'educazione, la sensibilizzazione e una adeguata politica fiscale che favorisca il passaggio dalla tassa alla tariffa "paga quello che getti" (*pay as you throw*). Questo sistema permette alle famiglie di pagare tanto meno quanto minore è la produzione di rifiuti e maggiore è la raccolta differenziata, per cui incentiva tutti i comportamenti che vanno nella direzione degli obiettivi individuati. In linea con questo principio, la proposta di modifica alla legge regionale 15/97 prevede un meccanismo di riduzione del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti urbani ed assimilati in rapporto ai risultati di raccolta differenziata raggiunti nei vari territori.

La corretta gestione dei rifiuti passa attraverso una dotazione impiantistica adeguata e diffusa sul territorio. La Regione Marche, insieme ad un forte protagonismo amministrativo e finanziario degli enti locali (cofinanziamento), dovrà quindi mettere in atto tutte quelle azioni volte a completare l'impiantistica prevista dalla pianificazione regionale e rivederne periodicamente l'adeguatezza.

Si riportano le principali linee di intervento programmate a favore della gestione sostenibile delle risorse naturali e dei rifiuti:

- Tutelare la qualità e la quantità della risorsa idrica,
- Garantire una corretta gestione dei rifiuti.

5. Migliorare l'ambiente e lo spazio rurale attraverso la gestione del territorio

Questo obiettivo globale è perseguito in modo specifico dal secondo asse del Piano di Sviluppo Rurale (PSR) 2007-2013 che mira a garantire servizi ambientali alla collettività, indipendentemente dalle caratteristiche dei fornitori degli stessi.

Le linee di intervento sono infatti dettate dall'opportunità di garantire, a fronte di notevoli risorse pubbliche indirizzate al settore agricolo, l'attribuzione all'agricoltura di un ruolo che vada oltre la semplice produzione di alimenti, e che si estenda alla importante funzione di fornitore di servizi ambientali volti alla salvaguardia del territorio ed alla rigenerazione degli elementi di base come aria, acqua e suolo.

Al fine di massimizzare gli effetti positivi degli interventi del presente indirizzo, assumeranno carattere prioritario le azioni realizzate nelle aree maggiormente vulnerabili ai rischi ambientali, o per caratteristiche intrinseche come le aree Natura 2000 e le altre aree protette, o per la loro suscettibilità di utilizzo agricolo intensivo come le Zone Vulnerabili da Nitrati.

Nelle aree del primo tipo sarà realizzabile anche un importante effetto sinergico tra la possibilità di valorizzare le caratteristiche organolettiche e di salubrità delle produzioni agroalimentari ottenute con tecniche a basso impiego di input chimici, e quella di legare la valorizzazione dei prodotti stessi con territori ad elevata valenza paesaggistica e/o di alta qualità ambientale.

Del tutto evidente è poi il legame tra un territorio di intrinseca elevata qualità e le sue opportunità di sviluppo connesse alla crescita del turismo rurale.

Si riportano le principali linee di intervento programmate a favore del miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale attraverso la gestione del territorio:

- Promuovere la tutela della biodiversità animale e vegetale presente nei sistemi agricoli e forestali;
- Favorire l'adozione di tecniche di coltivazione e di allevamento biologico;
- Promuovere la salvaguardia e la valorizzazione del paesaggio rurale marchigiano;
- Favorire la tutela della risorsa suolo ostacolando l'erosione ed il dissesto idrogeologico;
- Migliorare la tutela delle risorse idriche superficiali e profonde;
- Sostenere l'incremento qualitativo e quantitativo delle foreste regionali;
- Contribuire alla riduzione nell'atmosfera dei gas responsabili del cambiamento climatico.

Indirizzo strategico 3 – Obiettivi globali e linee di intervento.

Obiettivi globali	Linee di intervento
1. Contrastare i cambiamenti climatici	<p>Ridurre le emissioni di gas effetto serra (Mitigazione)</p> <ul style="list-style-type: none"> • ridurre gli sprechi energetici e quindi garantire una maggiore efficienza nell'uso dell'energia orientando il mercato edilizio verso la progettazione e la costruzione di edifici ad emissione zero e favorendo l'impiego di sistemi di cogenerazione e trigenerazione in ambito industriale, civile, terziario; • puntare fortemente sullo sviluppo delle fonti rinnovabili, con particolare riferimento al solare, alle biomasse, all'eolico e alla geotermia; • favorire il passaggio dall'uso del mezzo privato al mezzo pubblico, finanziando anche le necessarie infrastrutture (nodi di scambio, ferrovia e metropolitane di superficie) e incentivando al meglio la mobilità sostenibile pedonale e ciclabile e modalità di spostamento innovative come il car-pooling; • favorire l'eco-efficienza dei sistemi produttivi e di consumo favorendo l'innovazione tecnologica, la raccolta differenziata dei rifiuti con il sistema porta a porta, gli acquisti pubblici verdi e una riforma fiscale verde; • incrementare la cultura del sapere e la consapevolezza sull'importanza delle scelte politiche e dei comportamenti individuali nell'affrontare la sfida del clima sostenendo la ricerca, la sensibilizzazione, la comunicazione. <p>Contenere gli effetti negativi sulla salute, sulla qualità della vita, sul territorio e sull'economia. (Adattamento)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adeguare la gestione delle risorse idriche al cambiamento climatico; • Tutelare la biodiversità e le risorse forestali; • Rispondere all'impatto dei cambiamenti climatici sull'agricoltura; • Mettere in sicurezza le coste della regione Marche, adeguando le regole urbanistiche sulla linea di costa, ripensando le reti di trasporti e la localizzazione di impianti di produzione di energia in relazione alla variazione della linea di costa; • Rispondere all'atteso aumento della frequenza e gravità degli eventi estremi, sistemando e rimettendo in sicurezza le aree a maggior rischio idrogeologico; • Provvedere ad una azione di gestione sostenibile delle risorse marine; • Pensare alla montagna, incoraggiare un turismo legato alle patrimonio naturalistico; • Inserire nelle politiche socio-sanitarie la variabile dei nuovi rischi collegati al clima.
2. Tutelare e conservare la biodiversità	<ul style="list-style-type: none"> • Miglioramento delle conoscenze in termini di individuazione delle vulnerabilità dei sistemi ecologici e di valutazione dei sistemi naturali presenti nella Regione; • Realizzazione della Rete Ecologica Regionale; • Verifica e revisione Rete Natura 2000; • Conservazione della natura e di sviluppo sostenibile del sistema territoriale dell'Appennino, a partire dalla rete delle aree naturali protette tramite, la gestione integrata degli aspetti ecologici e paesaggistici degli ecosistemi montani, l'inserimento delle opere infrastrutturali nei paesaggi protetti, la valutazione delle interazioni ecologiche e la riqualificazione dei paesaggi compromessi (APE II – e Programma Triennale delle Aree Protette); • Aumento della resistenza e della resilienza dei sistemi naturali.
3. Prevenire e gestire i rischi	<ul style="list-style-type: none"> • Proteggere il territorio dai rischi idrogeologici e idraulici • Ridurre il grado di rischio, la frequenza e la magnitudo degli incidenti rilevanti e ottimizzare il controllo della gestione del rischio da parte di tutti i soggetti interessati • Ridurre il rischio di crisi ambientale nell'AERCA • Prevenire e ridurre l'inquinamento dei processi industriali • Ridurre il rischio di superamento dei valori limite della qualità dell'aria • Ridurre il rischio ambientale e sanitario dovuto alla presenza di siti inquinati
4. Promuovere l'uso e la gestione sostenibile delle risorse naturali e dei rifiuti	<ul style="list-style-type: none"> • Tutelare la qualità e la quantità della risorsa idrica, • Garantire una corretta gestione dei rifiuti.
5. Migliorare l'ambiente e lo spazio rurale attraverso la gestione del territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Promuovere la tutela della biodiversità animale e vegetale presente nei sistemi agricoli e forestali; • Favorire l'adozione di tecniche di coltivazione e di allevamento biologico; • Promuovere la salvaguardia e la valorizzazione del paesaggio rurale marchigiano; • Favorire la tutela della risorsa suolo ostacolando l'erosione ed il dissesto idrogeologico; • Migliorare la tutela delle risorse idriche superficiali e profonde; • Sostenere l'incremento qualitativo e quantitativo delle foreste regionali; • Contribuire alla riduzione nell'atmosfera dei gas responsabili del cambiamento climatico.

Risorse finanziarie

Indirizzo strategico n. 3 - Perseguire la tutela e l'uso sostenibile delle risorse ambientali, territoriali e paesaggistiche (valori in milioni di euro)

Obiettivi globali	FSE	FESR	FAS	PSR
1. Contrastare i cambiamenti climatici	0	37,61	-	0
2. Tutelare e conservare la biodiversità	0	7,27	-	0
3. Prevenire e gestire i rischi	0	24,00	-	0
4. Promuovere l'uso e la gestione sostenibile delle risorse naturali e dei rifiuti	0	0	-	0
5. Migliorare l'ambiente e lo spazio rurale attraverso la gestione del territorio	0	0	-	178,35
Totale	0	68,88	14,00	178,35

2.1.4 Potenziare le infrastrutture per la mobilità e logistica

Analisi di contesto

Le Marche, relativamente al macro sistema dei trasporti, si caratterizzano essenzialmente come una regione periferica; di qui la complessità dei problemi da risolvere ai fini di una efficace ed efficiente partecipazione ai processi di integrazione europea.

L'inserimento nel contesto europeo, nel momento in cui la Commissione Europea concentra le sue strategie sulla razionalizzazione di un sistema di trasporti per rimuovere qualsiasi forma di barriera esistente all'accesso ai traffici terrestri, aerei e marittimi, è una occasione da non perdere per rendere concorrente e competitivo anche il sistema di trasporto regionale.

L'Europa, con l'obiettivo "Competitività ed Occupazione", punta decisamente sulle reti infrastrutturali per consentire ai cittadini, agli operatori economici, agli Enti regionali e locali, di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne e garantire al contempo un collegamento efficiente tra le regioni periferiche ed il centro.

Le Marche possono avere le credenziali per dialogare con il resto d'Europa, perché, dotate di alcuni requisiti (quali, ad esempio, il rilievo comunitario del porto di Ancona e dell'interporto di Jesi nella rete degli interporti nazionali ed europei, la caratterizzazione "transfrontaliera" delle Regioni adriatiche), ma certamente molte opportunità dipenderanno dalla capacità di intessere relazioni con le altre regioni dell'Europa e di far valere un punto di vista comune nei rapporti con l'area balcanica e con quella mediterranea.

Consolidare le connessioni tra i sistemi locali e la rete europea, fornisce l'opportunità di promuovere il territorio a diversi livelli di sviluppo produttivo (economico, culturale, turistico, ecc.) in un corretto contesto di tutela ambientale.

Fondamentali obiettivi sono, nella logica di allineamento alle prestazioni di altre reti infrastrutturali locali, l'accessibilità delle persone e delle merci all'intero territorio, la razionalizzazione dei flussi trasportistici, il riequilibrio delle connessioni fra la costa e l'interno.

Le Marche sono, morfologicamente, costituite da una fascia litoranea continua e pianeggiante lunga circa 200 km. sulla quale si sono storicamente sviluppati i maggiori Sistemi Urbani e che, fatta eccezione per brevi tratti, si presenta oggi come una città lineare, e da una serie di vallate trasversali est-ovest, ove sono presenti alcuni sistemi urbani interni, che partendo dagli Appennini si innestano sulla fascia litoranea.

In queste aree con la tipica conformazione "a pettine", sono localizzate anche le principali infrastrutture di trasporto di interesse nazionale e regionale sia lineari, come strade e ferrovie, che puntuali, quali porto, aeroporto, interporto, ecc.

Dal punto di vista quantitativo, la dotazione infrastrutturale della regione offre una rete stradale (statale e provinciale) e autostradale di più di 6.500 km.

La dotazione ferroviaria è di 400,7 km ed è complessivamente allineata alla media nazionale sia in rapporto all'estensione territoriale, sia per popolazione servita.

La rete viaria è attualmente la componente fondamentale del sistema della mobilità nelle Marche, giacché con il mezzo privato si sposta giornalmente il 78,4% della popolazione residente nella regione; solo il 9,2% utilizza il mezzo pubblico, di cui l'1,3% il treno⁵¹.

Tuttavia, secondo l'analisi della Banca d'Italia "quando si passa a considerare aspetti più strettamente legati alla qualità e all'efficienza dei sistemi di trasporto, non adeguatamente rappresentati da misure fisiche o monetarie e più dipendenti dalla congestione del traffico, la posizione relativa delle Marche appare ulteriormente ridimensionarsi: in base a un'elaborazione dei dati Trenitalia e Michelin, relativi ai tempi effettivi di percorrenza, la regione si colloca infatti al di sotto della media nazionale sia per il trasporto stradale sia, in misura più netta, per quello ferroviario".⁵²

Il confronto fra Sistemi Locali del Lavoro (SLL) nelle regioni italiane, condotto da Isfort nel 2004 ha verificato che nella graduatoria nazionale per concentrazione manifatturiera le Marche hanno 13 SLL nei primi 50, ma di questi neppure uno rientra nei primi 50 rispetto all'indice di accessibilità infrastrutturale.

⁵¹ Fonte Rapporto sulla situazione sociale delle Marche 2006, CENSIS.

⁵² Banca d'Italia, *L'economia delle Marche nell'anno 2007*, Ancona, giugno 2008 – si veda in particolare a pag. 14.

Il 55% della merce movimentata su gomma non esce dalla regione. Per il resto le destinazioni sono per il 12,2% l'Emilia Romagna, per il 6,3% l'Abruzzo. Con l'Umbria si rileva una movimentazione pari al 4,1% di merce in uscita ed al 6,9% di merce in entrata⁵³, a confermare la potenzialità riscontrabile nello sviluppo delle direttrici trasversali.

Per il ciclo di programmazione 2007-2013 le scelte dei Progetti Prioritari del Paese sono state indirizzate sullo sviluppo del Corridoio Centrale e Tirrenico, penalizzando la direttrice Adriatica. Considerando che lo studio di fattibilità del Corridoio Adriatico ha dimostrato che su di esso si riversa il 40% del traffico merci nazionale, esso costituisce nei fatti, non solo per le Marche, un asse prioritario. La programmazione nazionale ne ha comunque riconosciuto l'importanza e sta portando avanti opere infrastrutturali importanti di rafforzamento che interessano interamente il territorio marchigiano: la terza corsia della A14 nel tratto Rimini-Pedaso, il raddoppio delle SS76 e SS77 e la Pedemontana delle Marche.

La rete nazionale è costituita dalle infrastrutture nord-sud (Autostrada, Statale 16 e ferrovia Adriatica), da alcune trasversali viarie est-ovest (E78, SS76, SS77, SS4) e dalla linea ferroviaria verso Roma. Non vi è alcun dubbio sulla priorità di adeguamento di questa rete agli standard di una moderna rete europea, con un'autostrada a tre corsie per senso di marcia e trasversali a due; così come le linee ferroviarie debbono essere portate a doppio binario e rese idonee, comprese le gallerie, a tutte le necessità del trasporto merci. Il problema che resta ancora da risolvere è entro quanto tempo potranno essere operative queste scelte e quale impatto, anche indiretto, possono generare.

Descrizione dell'indirizzo strategico

L'esigenza imposta dall'attuale situazione finanziaria nazionale di pervenire alla individuazione di un numero limitato di opere prioritarie, da selezionarsi secondo criteri di efficacia nell'utilizzo delle risorse, impone anche per le Marche una diversa organizzazione delle priorità di infrastrutturazione del territorio regionale. Negli indirizzi dettati alla scala nazionale,⁵⁴ si afferma l'esigenza di ricollocare le infrastrutture strategiche entro un approccio strategico sperimentale ed integrato dello sviluppo territoriale, tenendo conto dello scenario delineato dall'intero territorio europeo e dalle azioni definite d'intesa tra gli Stati membri. In questo quadro, si ipotizza "l'attivazione di un presidio istituzionale condiviso" in grado di garantire che i *corridoi* vengano interpretati non solo come fasci infrastrutturali, ma come occasioni per porre in essere cooperazioni strategiche tra politiche urbane e territoriali.

Assunte queste premesse, la Regione Marche ha attivato un proficuo confronto istituzionale con il Ministero delle Infrastrutture, al fine di giungere ad una selezione condivisa delle priorità strategiche regionali, nel quadro delle risorse effettivamente disponibili. Le ipotesi avanzate dalla Regione Marche muovono dalla presa d'atto della storica carenza di infrastrutture di grande comunicazione sul territorio, sentita tuttora come uno dei principali ostacoli ad un rilancio competitivo del sistema economico regionale; il quadro delle opere prioritarie assunto a riferimento, si colloca infatti su una base consolidata definita dallo Studio di Fattibilità per il Corridoio Adriatico e dalle intese Stato-Regione e conseguenti accordi di programma (Intesa Istituzionale di Programma e Intesa Generale Quadro del 2002).

Tra le opere prioritarie l'intervento denominato "Quadrilatero" costituisce un'opera di infrastrutturazione viaria essenziale per favorire l'integrazione dell'area umbro-marchigiana con il network europeo. Tuttavia, si ipotizza un programma attuativo maggiormente articolato, che muovendo dalle opere già effettivamente dotate di copertura finanziaria, in un lasso temporale relativamente ampio, permetta la realizzazione delle di tutte le altre opere in previsione (pedemontana Fabriano - Muccia e trasversali) solo parzialmente finanziate, senza mettere in gioco valori ambientali e paesistici rilevanti o quote eccessive di territorio. Il ruolo del progetto "Quadrilatero" è rafforzato ad ovest dalle condivisibili ipotesi di creazione di un corridoio di viabilità autostradale denominato "Dorsale centrale: Mestre-Orte-Civitavecchia" adeguando i tracciati delle E45-E55, ad est dal programma per la realizzazione della terza corsia lungo l'autostrada A14 nel tratto tra Rimini nord e Pedaso; quest'ultima opera risponde pienamente al fortissimo incremento di traffico di lunga percorrenza registrato negli ultimi anni. L'intervento, in avanzata fase di progettazione, è finanziato e consente attraverso una serie di opere complementari di migliorare anche le relazioni tra le aree interne e la costa. E' auspicata

⁵³ Fonte Rapporto sulla situazione sociale delle Marche 2006, CENSIS.

⁵⁴ Ministero delle Infrastrutture, *Allegato Infrastrutture al DPEF 2007-2011*, Luglio 2006.

anche l'attuazione di una fase di studio per la prosecuzione del tratto marchigiano fino a San Benedetto del Tronto.

Sempre nell'ipotesi di interconnessione tra la dorsale adriatica e quella interna, si colloca il programma di raddoppio e potenziamento della linea ferroviaria Falconara-Orte, ricompresa nella rete ferroviaria di trasporto transeuropea. Si tratta di un'opera solo parzialmente finanziata, ma che riveste un ruolo di primissimo piano nel prefigurato sistema delle reti infrastrutturali marchigiane. All'intersezione con la direttrice adriatica, assume una importanza strategica l'arretramento della linea ferroviaria in corrispondenza con l'area API di Falconara, da attuarsi contestualmente allo spostamento a Jesi del centro smistamento merci di FS, in diretta sinergia con l'Interporto.

Al fine di individuare le soglie dimensionali critiche per la formazione di economie di scala e reti di conoscenze, in grado di consentire ai singoli territori nazionali di competere nello scenario internazionale, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha delineato una serie di piattaforme strategiche territoriali (masse critiche) sulla base di alcuni criteri guida quali l'accessibilità, la coesione territoriale, l'eccellenza territoriale in riferimento alle priorità strategiche già definite dall'Unione Europea.

Le piattaforme strategiche sono articolate sul territorio sulla base della rilevanza:

- piattaforme **transnazionali**, attestate sui corridoi transeuropei (Reti TEN), che dovrebbero contribuire ad articolare gli spazi di saldatura tra l'Italia ed il sistema europeo;
- piattaforme **nazionali**, individuate lungo la penisola in corrispondenza delle principali trasversali Tirreno-Adriatico, che rappresentano gli spazi di rafforzamento tra corridoi transeuropei, nodi portuali ed armatura territoriale di livello nazionale;
- piattaforme **interregionali**, che integrano le piattaforme nazionali, deputate a sostenere uno sviluppo policentrico funzionale alle politiche di riequilibrio territoriale.

Le Marche sono interessate da due piattaforme: la piattaforma nazionale *B3 - Asse trasversale Lazio-Umbria-Marche*; la piattaforma interregionale associata alla dorsale interna medio-appenninica compresa tra le regioni Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo e Molise.

Il senso della piattaforma nazionale Civitavecchia-Perugia-Ancona deriva da una posizione strategica rispetto sia al Centro Italia che al Mediterraneo, quale asse di interconnessione tra i principali corridoi transeuropei mediterranei. Si tratta di un riferimento ideale per i traffici marittimi e terrestri (merci/passeggeri) definito da importanti nodi di produzione e scambio logistico intermodale lungo le rotte navali tirreniche ed adriatiche (Civitavecchia, Ancona), con previsioni di importanza nazionale ed internazionale per il centro-sud italiano ed europeo.

Obiettivi globali e Linee d'intervento

Gli obiettivi globali nei quali è declinato l'indirizzo sono:

1. Potenziare le infrastrutture ferroviarie;
2. Potenziare le infrastrutture viarie;
3. Sviluppare la piattaforma logistica delle Marche;
4. Promuovere la mobilità sostenibile.

1. Potenziare le infrastrutture ferroviarie

Se per la linea ferroviaria adriatica le questioni finanziarie sono state superate e resta il problema di tempi di attuazione (sia per il nodo di Falconara che per le gallerie), ben altre sono le prospettive del raddoppio della Orte-Falconara, il cui completamento appare allontanarsi (oltre il 2011 in base al Contratto di Programma, come molti interventi sul resto della rete ordinaria), man mano che crescono i costi dell'Alta Velocità e lo Stato è impegnato a farvi comunque fronte. L'obiettivo, che dovrebbe coinvolgere anche le Regioni Umbria e Lazio, non può che essere quello di riportare al centro dell'iniziativa questa infrastruttura che, una volta raddoppiata potrà costituire una leva potente per dare concreta attuazione alla cosiddetta Piattaforma Logistica Tirreno-Adriatica Centrale, rendendo strutturalmente stabili anche le relazioni tra i porti di Ancona e Civitavecchia e tra gli Interporti del Centro Italia.

A questo scopo la Regione intende presentare al Ministero delle Infrastrutture una proposta di azione cardine, a valere sul Programma FAS Nazionale PAN-Infrastrutture, tendente a realizzare uno stralcio

dell'ultima tratta mancante del raddoppio della Orte-Falconara, tutta in territorio marchigiano (la residua parte delle opere ricade infatti a cavallo dell'Appennino ovvero oltre il confine, in territorio umbro). Si tratta di parte dell'intervento di ben 570 milioni di euro, per realizzare 21 km. di linea raddoppiata nella tratta tra Castelplanio e Albacina, con gallerie e varianti di tracciato, che risulta complementare alle opere già finanziate ed in corso di realizzazione in Umbria e Marche.

Occorre anzitutto dare atto che la rete ferroviaria marchigiana ha una configurazione di "rete" molto relativa, in quanto solo le tratte interne provenienti da Ancona e da Civitanova si incontrano a Fabriano, costituendo così una maglia della rete. Le altre tratte, Ascoli-Porto d'Ascoli, Fabriano-Pergola, Fano-Urbino (attualmente fuori servizio), sono a fondo cieco. Gli interventi possibili sulla rete marchigiana sono molti, data l'obsolescenza delle tratte interne e la persistente inadeguatezza della linea adriatica, almeno per quanto riguarda le sagome ammesse nelle gallerie. Inoltre l'Adriatica non è interessata all'Alta Velocità (AV/AC) e tale scelta potrebbe in futuro penalizzare chi risiede su questo versante del Paese, se non "compensata" da altri interventi.

Nonostante la completa messa a regime dei moderni sistemi di controllo del traffico ferroviario sull'intera tratta Adriatica, le percorrenze medie non sono migliorate, e neppure il materiale rotabile e i servizi di lunga percorrenza. Anzi per questi ultimi si verifica una continua riduzione, specie sulla linea romana, che non riesce ad essere davvero concorrenziale con il collegamento aereo, e a volte neppure con quello automobilistico.

L'unica nota positiva è quella derivata dall'andamento del trasporto ferroviario regionale, in crescita quanto a clientela e a servizi, per il quale tuttavia si profila una vera *debacle* se gli indirizzi espressi di recente da Trenitalia sui costi da applicare alle Regioni saranno confermati.

Ciononostante occorre proseguire nella modernizzazione delle linee ferroviarie, uniche capaci di garantire percorrenze sicure, rispetto dell'ambiente e accessibilità ai centri urbani, invece di inseguire assurdi obiettivi di spostamento, il cui unico scopo appare quello di far posto ad interventi di speculazione edilizia nelle aree di stazione, senza alcun obiettivo di miglioramento della vita dei cittadini.

Sul piano finanziario le scelte infrastrutturali così delineate hanno trovato risposte diversificate in relazione ai meccanismi individuati, allo stato di avanzamento dei progetti ed alle disponibilità delle fonti.

In buona sostanza le scelte di intervento del Piano Infrastrutture, sulle linee nazionali (adriatica e romana) e su quelle interne, ricalcano gli obiettivi del piano precedente, aggiornandoli soprattutto in materia di Logistica ed Intermodalità. L'adeguamento delle gallerie di Castellano (in corso) e Cattolica e la realizzazione del nodo di Falconara, lo spostamento a Jesi Interporto del centro smistamento merci di Falconara, sono opere già presenti nei programmi nazionali e dotati di adeguati finanziamenti statali (rispettivamente 100 e 210 Meuro). Il raddoppio della Orte-Falconara, può trovare una continuità nella proposta sopra citata, di inserimento nelle azioni cardine a valere sul PAN-Infrastrutture, coinvolgendo in un Accordo di Programma Interregionale l'Umbria ed anche il Lazio, per concordare sulla realizzazione, da affidare a Rete Ferroviaria Italiana.

La revisione del sistema delle stazioni ferroviarie, con la realizzazione di nuove fermate a carattere metropolitano e riutilizzo a fini sociali delle stazioni non presenziate da Trenitalia, trova capienza sia nei finanziamenti del FESR (per 4 Meuro) sia nel Bilancio regionale (per 2 Meuro, in co-finanziamento con gli EE.LL).

Infine per l'elettrificazione della tratta interna Ascoli-Porto d'Ascoli si ritiene necessario l'intervento con la programmazione regionale dei FAS (per 10,2 Meuro), mentre l'analoga previsione sulla Macerata-Civitanova richiede ancora approfondimenti progettuali e relativi ai costi.

Sono elencate di seguito le principali linee di intervento:

- Raddoppio Orte-Falconara;
- Elettrificazione tratta Ascoli-Porto d'Ascoli;
- Modernizzazione di tutte le linee.

2. Potenziare le infrastrutture viarie

Dal lato viabilistico la soluzione della Partnership Pubblico Privata, che ha dato vita alla "Quadrilatero S.p.A.", società Anas partecipata dalle Regioni Umbria e Marche, permetterà di completare due delle trasversali stradali (SS76 e SS77), ma per i collegamenti interni occorrerà fruire del contributo del territorio e

ciò renderà necessario l'avvio di una stagione edificatoria terziario-direzionale, dedicata dai Comuni a tale scopo, con le conseguenze del caso.

Per le altre due trasversali (E78 ed SS4) e per la SS16 l'Anas dovrebbe procedere con la finanza di progetto (E78) o con finanziamenti statali, ma sono ben note le difficoltà di reperimento di risorse, al di là dei finanziamenti statali, per cui c'è da dubitare che i programmi troppo complessi e costosi possano trovare copertura in tempi compatibili con l'esigenza di recupero del divario infrastrutturale del territorio marchigiano. Diversa appare la risposta circa l'ampliamento a tre corsie dell'Autostrada, finanziato ed in corso di realizzazione nel tratto Rimini-Pedaso; ma parzialmente bloccato a sud dai veti di due Comuni, che occorre assolutamente superare nei prossimi mesi, se si vuole puntare al completamento della terza corsia sull'intera tratta marchigiana entro il 2013-15.

La rete viaria nazionale viene completata con una serie di strade, definite regionali (o di interesse regionale in quanto trasferite alle Province), che consentono la messa a rete del sistema infrastrutturale nel suo complesso. La connotazione della rete deriva sia dalla morfologia del territorio interessato sia dalla localizzazione degli insediamenti produttivi e residenziali, nonché dalla necessità di tutelare e salvaguardare l'ambiente, scegliendo tracciati esistenti o non invasivi.

Le strade di interesse regionale ove, in base del Piano delle Infrastrutture e delle Merci, saranno concentrati gli investimenti della Regione, sono costituite da alcuni assi vallivi e da percorsi intervallivi: per i primi si prevedono interventi per la realizzazione di varianti urbane, varianti di versante e messa a norma della sezione stradale; per i secondi si prevedono interventi in sede o in variante di tracciato, con messa a norma della sezione stradale.

Nella costruzione della rete, pertanto, mentre si conferma la continuità lungo gli assi vallivi trasversali, non si ritiene necessario puntare sulla continuità delle relazioni intervallive sui nodi.

L'obiettivo è quello di realizzare una completa rete viaria stradale di tipo "C" (una carreggiata e due corsie), che escluda l'attraversamento dei centri urbani principali, ma li colleghi, tra di loro e con la rete nazionale, attraverso le direttrici longitudinali del Corridoio Adriatico, le trasversali vallive est-ovest ed i percorsi intervallivi interni che formano due itinerari distinti: uno mediocollinare ed uno pedemontano. La realizzazione di tali itinerari sarà cofinanziata dalla regione attraverso i fondi FAS 2007-2013 ed ex D.Lgs. 112/98, avendo cura di proporre programmi triennali con aggiornamenti annuali relativi a stralci funzionali di opere, dotate di progettazione definitiva.

I beneficiari dei finanziamenti per le infrastrutture viarie, saranno dunque le Province, cui è stata trasferita la competenza sulla viabilità ex-Anas e che collaborano con la Regione anche alla fase di programmazione degli interventi.

Sono elencate di seguito le principali linee di intervento:

- Ampliamento a 3 corsie dell'autostrada A14;
- Completamento delle superstrade Perugia-Ancona (SS 76) e Foligno-Civitanova Marche (SS 77);
- Completamento delle strade Fano-Grosseto (E78), SS 16 e SS 4;
- Realizzazione di una completa rete viaria di tipo C (una carreggiata e due corsie).

3. Sviluppare la piattaforma logistica delle Marche

Per quanto riguarda i nodi del trasporto regionale di passeggeri e merci, Porto, Aeroporto ed Interporto, possono giungere a costituire una vera e propria Piattaforma Logistica regionale, capace di dialogare con le analoghe strutture del Paese, contribuendo alla realizzazione di quella Piattaforma Centrale Tirreno Adriatica che il recente QSN ha individuato tra gli interventi prioritari per la riorganizzazione del settore logistico ed il riassetto del trasporto merci.

L'obiettivo dell'intermodalità e quello del parziale trasferimento dalla gomma ad altri vettori, in particolare al ferro, impongono oltre alle opere di adeguamento della rete e un complessivo rilancio del sistema ferroviario per il trasporto passeggeri e per le merci, il consolidamento dei nodi intermodali con potenziamento delle infrastrutture esistenti, in particolare quelle logistiche.

A questo scopo sono stati valutati come prioritari gli interventi di completamento delle connessioni dei nodi con le reti, utilizzando i finanziamenti FAS (di precedenti delibere CIPE) e FESR (POR 2007-2013) per realizzare gli allacci stradale e ferroviario dell'Interporto di Jesi (per 18+13 Meuro) e quelli ferroviari

dell'aeroporto di Falconara (per 1,2 Meuro) e del porto di Ancona (per 2,5 Meuro), mentre l'Anas si è assunta l'oneroso compito di realizzare in Project Financing l'Uscita ad ovest, che costituisce l'allaccio del Porto alla Grande viabilità nazionale (con un costo preventivato in 470 Meuro, senza oneri a carico dello Stato).

La distribuzione strategica così delineata, delle risorse finanziarie a disposizione della regione, non ha permesso finora di rendere disponibile una quota di risorse sufficiente per realizzare un investimento sostanziale per l'aeroporto di Falconara: un nuovo magazzino cargo da collocare nell'area ovest dell'insediamento, che sarà dotato di allacci e piazzali completamente autonomi (a carico dei fondi FESR per 0,8 Meuro). A tale carenza può sopperire la programmazione regionale dei FAS (per circa 5 Meuro), fornendo uno strumento ulteriore di sviluppo per gli scambi con l'area balcanica, la Russia e tutto l'est europeo.

Sono elencate di seguito le principali linee di intervento:

- Completamento delle connessioni per l'Interporto di Jesi;
- Air cargo presso l'aeroporto.

4. Promuovere la mobilità sostenibile

La "battaglia" contro l'inquinamento e la congestione dei centri più densamente popolati della regione ha molti punti di applicazione: dai ben noti divieti di circolazione, al potenziamento del trasporto pubblico, all'utilizzo di mezzi alternativi, dalle pedonalizzazioni al potenziamento dei filobus e dei mezzi alimentati a metano; tuttavia molti provvedimenti restano inadeguati se non sono accompagnati da una disponibilità di sosta delle auto private, aggiuntiva ed organizzata, come dimostrano i sostanziali limiti delle azioni intraprese dalle amministrazioni comunali in questi ultimi anni.

Ma la sosta inserita all'interno delle aree urbane, quale quella realizzata con la legge 122/94, si è dimostrata insufficiente ed in certi casi controproducente, perché incrementativa di traffico di ingresso alle città e ai centri storici, per cui occorre individuare soluzioni alternative esterne, capaci di ridurre i transiti e l'inquinamento che ne consegue, anche nei nostri centri.

Una linea d'azione in questa direzione è prevista nei fondi FAS regionali (per circa 3 Meuro), per dare continuità e sviluppo complementare allo stanziamento dedicato dal POR 2007-2013 (di circa 2 Meuro), per consentire ai Comuni di aumentare gli spazi di sosta dei mezzi privati, purché localizzati al margine delle aree urbane e convenientemente serviti dai servizi pubblici.

Sono elencate di seguito le principali linee di intervento:

- Decongestionamento del traffico nei centri urbani.
- Miglioramento della sosta periferica di supporto allo sviluppo del trasporto pubblico.

Indirizzo strategico 4 – Obiettivi globali e linee di intervento

Obiettivi globali	Linee di intervento
1. Potenziare le infrastrutture ferroviarie	<ul style="list-style-type: none"> • Raddoppio Orte-Falconara; • Elettificazione tratte Ascoli-Porto d'Ascoli e Macerata –Civitanova Marche; • Modernizzazione di tutte le linee.
2. Potenziare le infrastrutture viarie	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliamento a 3 corsie dell'autostrada A14; • Completamento delle superstrade Perugia-Ancona (SS 76) e Foligno-Civitanova Marche (SS 77); • Completamento delle strade Fano-Grosseto (E78), SS 16 e SS 4; • Realizzazione di una completa rete viaria di tipo C (una carreggiata e due corsie)
3. Sviluppare la piattaforma logistica delle Marche	<ul style="list-style-type: none"> • Completamento delle connessioni per l'Interporto di Jesi; • Air cargo presso l'aeroporto.
4. Promuovere la mobilità sostenibile	<ul style="list-style-type: none"> • Decongestionamento del traffico nei centri urbani. • Miglioramento della sosta periferica di supporto allo sviluppo del trasporto pubblico.

Risorse finanziarie

Indirizzo strategico n. 4 - Potenziare le infrastrutture per la mobilità e logistica (valori in milioni di euro)

Obiettivi globali	FSE	FESR	FAS	PSR
1. Potenziare le infrastrutture ferroviarie	0	6,25	-	0
2. Potenziare le infrastrutture viarie	0	0	-	0
3. Sviluppare la piattaforma logistica	0	18,88	-	0
4. Promuovere la mobilità sostenibile	0	15,52	-	0
Totale	0	40,65	101,16	0

2.1.5 Valorizzare e promuovere il patrimonio, i beni e le attività culturali e la ruralità per lo sviluppo dell'attrattività del territorio e della qualità della vita

Analisi di contesto

Le diverse misurazioni della qualità della vita nelle Marche proposte dagli studi economici dimostrano un buon livello di benessere generale. Nella ricerca sul benessere dell'Istituto regionale per la programmazione economica toscana (IRPET), relativa al 2005, che utilizza un approccio multidimensionale, le Marche risultano la prima regione nella graduatoria sintetica finale. I punti di forza, in particolare, sono rappresentati dal basso livello di criminalità, dallo stato delle infrastrutture sociali e culturali, dall'ambiente di vita e lavoro e dalla solidità dello sviluppo economico.

Tra gli aspetti che i marchigiani apprezzano maggiormente dell'ambiente (città/paese) in cui vivono, secondo il rapporto Censis 2006⁵⁵, al primo posto si collocano la bellezza del paesaggio e la presenza di un patrimonio culturale ricco e diffuso, come dimostra la tabella seguente.

Vaste aree della nostra regione, infatti, presentano ancora un sistema diffuso ed integrato di risorse naturali, storico-culturali ed economico-sociali, localizzate prevalentemente nelle zone intermedie ed interne del territorio regionale, ma che persistono anche in ambiti circoscritti della fascia costiera. Le Marche si qualificano per la molteplicità dei paesaggi (mare, colline, vallate e sistemi montuosi appenninici) che hanno influito in modo sostanziale sulla crescita culturale dei suoi abitanti. L'isolamento geografico di alcuni nuclei e centri abitati presenti nel territorio marchigiano ha consentito il permanere di tradizioni locali e la conservazione di beni e attività di notevole interesse culturale in spazi geografici limitati.

Le Marche sono caratterizzate dalla presenza diffusa di borghi di piccole e piccolissime dimensioni (su 246 comuni solo 67 hanno più di 5.000 abitanti) e molti di questi sono caratterizzati da centri storici antichi e di pregio. Un'analisi dello status dei beni e delle attività culturali nella regione è offerta dal "Bilancio sociale della cultura nella regione Marche"⁵⁶ che presenta un quadro aggiornato dello stato attuale del settore in termini sia di offerta che di domanda di beni e attività culturali nelle Marche.

Dal lato dell'offerta con i suoi 344 musei le Marche si qualificano come la regione d'Italia con il più elevato rapporto tra popolazione e musei presenti nel territorio. Per quanto concerne il sistema bibliotecario i dati regionali indicano la presenza di 315 biblioteche di pubblica lettura (a fronte delle 300 presenti in Toscana), dato notevole di per sé e anche in rapporto alla popolazione regionale (1/4.821 ab.). Il sistema teatrale marchigiano conta ben 72 teatri storici, molti dei quali rappresentano dei veri e propri gioielli architettonici. Il patrimonio archeologico marchigiano consta di 7 parchi archeologici regionali, 24 aree archeologiche e 2 antichi percorsi viari.

La domanda di cultura è piuttosto elevata: la spesa per ricreazione e cultura rappresenta il 9% dei consumi (anno 2004) e la regione è la terza in graduatoria con un punto in più rispetto alla media italiana. La spesa delle famiglie marchigiane per le attività culturali e ricreative, tra il 1995 ed il 2003, è cresciuta del 58,78%, raggiungendo il valore di 1.667 milioni di euro.

Tabella 23 - Spese delle famiglie per consumi finali di attività culturali e ricreative (valori a prezzi correnti, milioni di euro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Variaz.% 1995-2003
Marche	1.049,9	1.163,3	1.273,7	1.335,1	1.445,6	1.541,8	1.599,9	1.640,0	1.667,1	+58,78%
Centro	8.224,9	8.892,3	9.444,4	9.953,3	10.370,3	11.014,0	11.448,1	11.804,4	11.984,4	+45,71%
Italia	40.025,9	43.087,0	45.500,4	47.938,0	50.387,1	53.571,0	55.488,1	56.981,7	57.768,3	+44,33%

Fonte: nostre rielaborazioni dati ISTAT

⁵⁵ Rapporto sulla situazione sociale delle Marche 2006, Censis, 2007.

⁵⁶ Il Bilancio sociale della cultura nella regione Marche è un documento di monitoraggio e valutazione delle politiche regionali del settore cultura curato dall'Osservatorio regionale per i beni e le attività culturali. È stato presentato nel corso della Conferenza programmatica regionale "Cultura: sparsi e connessi per un progetto unitario e condiviso", Abbazia di Fiastra, 20 - 21 Ottobre 2006. Il documento è consultabile nel sito: www.cultura.marche.it.

Considerando in particolare il settore dello spettacolo, si constata che nel periodo compreso tra il 1999 e il 2003 i biglietti venduti sono aumentati di circa l'8%.

Tabella 24 - Andamento del settore spettacolo (1999 – 2003)

Anno di riferimento	Rappresentazioni		Biglietti venduti		Spesa	
	N.	per 100.000 abitanti	N.	per 100.000 abitanti	Totale	Pro capite
1999	3.163	216,5	790.437	54.103	10.787.752	7,38
2000	3.319	226	830.462	56.525	11.040.068	7,51
2001	3.762	256	760.325	51.751	10.909.982	7,43
2002	4.454	300	858.172	57.805	13.067.917	8,80
2003	4.352	289	853.635	56.726	14.656.100	9,74

Fonte: nostre rielaborazioni dati ISTAT

Lo spettacolo dal vivo conta oltre 20 soggetti che per la loro qualità godono di riconoscimenti statali (teatri stabili, di tradizione, festival, istituzioni concertistiche orchestrali, ecc.), a cui si aggiungono tanti altri soggetti che sono maturati nel corso di questi ultimi anni nel campo della musica, del teatro, della danza e del cinema e che hanno dimostrato di avere ulteriori possibilità di crescita.

Il settore dello spettacolo impiega nella regione oltre 3.000 lavoratori e produce un notevole impatto sull'economia del territorio e sul benessere materiale ed immateriale della comunità. I bilanci delle 11 principali istituzioni regionali dello spettacolo assommano a 30 milioni di euro e la loro attività contribuisce a fare delle Marche la regione che, con riferimento all'anno 2006, rispetto all'Italia intera ha il più elevato valore di permanenza media nelle sue strutture ricettive, come verrà evidenziato più avanti.

La produzione e la distribuzione di spettacoli dal vivo in sistemi di reti costituiscono un punto cardine su cui si sono concentrate le ultime scelte programmatiche della Regione, potenziate da analoghe scelte delle Province, che hanno contribuito alla nascita di molte reti intercomunali.

In questi anni l'investimento pubblico in cultura e beni culturali è stato significativo, favorendo nelle Marche il recupero della storia sociale e culturale e il rafforzamento dell'identità, con riferimento non solo alle città principali, ma anche a molte piccole città e paesi. Questi ultimi, fino a qualche decennio fa privi di attività culturali, hanno infatti profuso impegno e risorse per allestire musei civici e altri luoghi pubblici di fruizione della cultura (teatri storici, biblioteche, centri di lettura, ecc.) per promuovere la cittadinanza attiva, la qualità della vita e la capacità di attrazione dei territori.

Al miglioramento dell'immagine della regione hanno contribuito in modo significativo le azioni volte al recupero dei centri storici e dei monumenti marchigiani a seguito dell'evento sismico del 1997.

Ma, più in generale, è stata rilevante tutta l'attività di recupero realizzata nel decennio compreso tra il 1994 e il 2004. Basti pensare che in questo periodo sono stati riportati alla pubblica fruizione tutti i 72 teatri storici oggi attivi. Attualmente in tutta la regione sono censiti ben 850 siti destinati ad attività teatrali e di spettacolo.

Tabella 25 - Strutture destinate allo spettacolo nelle Marche

Province	Comuni	Teatri storici	Luoghi deputati all'aperto	Altre strutture	Spazi all'aperto	Totale
Pesaro e Urbino	67	18	5	79	120	222
Ancona	49	16	2	68	94	179
Macerata	57	23	4	71	104	202
Ascoli	73	15	6	91	134	249
TOTALE	246	72	17	309	452	852

Fonte: Libro Bianco dei Beni e delle Attività culturali, Regione Marche – Servizio Beni e attività culturali, Ancona 2005

Il sostegno alle diverse attività culturali e di spettacolo nonché la gestione del museo diffuso, delle biblioteche, dei teatri, delle decine e decine di luoghi della cultura recuperati dalla Regione Marche con oculature politiche di intervento, la conservazione ed il sostegno ad importanti istituti culturali disseminati nel

territorio restano una delle principali sfide con le quali la politica di governo regionale dovrà confrontarsi, sia per il loro riflesso socio-economico che il contributo al miglioramento dell'offerta turistica.

Nelle Marche l'offerta turistica è incentrata su potenzialità e peculiarità culturali, ambientali, paesaggistiche ed enogastronomiche, che costituiscono un "unicum", una ricchezza invidiabile in grado di rispondere in modo adeguato alle sfide di una concorrenza italiana e internazionale sempre più competitiva ed agguerrita. Il settore turistico ha avuto negli ultimi anni una rilevanza crescente per la regione. Dal punto di vista economico il suo peso può essere valutato attraverso il valore aggiunto della sezione "Strutture ricettive", che nella regione rappresenta il 5% del PIL.

Guardando alle tipologie di località predilette dai turisti, i dati dei flussi turistici 2000 – 2003 mostrano la preponderanza delle località balneari (oltre il 60% delle presenze) ma anche un costante incremento degli arrivi nelle località montane ed un significativo incremento degli arrivi nelle città d'arte.

L'analisi della distribuzione territoriale dei flussi turistici tra i comuni marchigiani, distinguendo anche tra turismo estivo e non, permette di effettuare una serie di considerazioni. La domanda turistica verso le Marche è essenzialmente di tipo balneare e concentrata nei mesi estivi, ma le stesse località presentano comunque un'attrattiva anche nel resto dell'anno, soprattutto in termini di arrivi. Inoltre si segnala la presenza di una componente turistica destagionalizzata e rivolta alle aree interne con motivazioni di carattere culturale e ambientale. In particolare si evidenzia la presenza di quattro "poli" coincidenti con i maggiori centri storici dell'area montana che, con le loro attrattive di carattere prevalentemente culturale, fungono anche da porta di accesso alle principali aree protette e quindi ad un turismo di tipo ambientale: Urbino – Riserva Naturale Statale Gola del Furlo, Fabriano – Parco Naturale Regionale Gola della Rossa e di Frasassi, Camerino, Amandola – Parco Nazionale dei Monti Sibillini, Ascoli Piceno – Parco Nazionale dei Monti Sibillini/Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga.

I dati congiunturali riferiti agli anni 2005 e 2006 evidenziano un andamento positivo degli arrivi e delle presenze dei turisti italiani e stranieri nelle Marche. Gli arrivi sono infatti aumentati del 2,9%: in totale sono arrivati nelle Marche 2.333.400 turisti, di cui 1.987.622 italiani (+2,9%) e 345.778 stranieri (+3,1%), sorpassando la soglia dei 16 milioni di pernottamenti (+3,9%), di cui 14.381.602 di turisti italiani (+3,2%) e 2.244.864 di turisti stranieri (+9,0%).

La performance regionale è migliore di quella nazionale. Infatti le presenze turistiche complessive nelle Marche crescono ad un tasso più elevato rispetto a quanto riscontrato a livello nazionale (+3,9% contro l'analogo +3,5%). Nel 2006 la componente relativa al turismo proveniente dall'estero ha inciso per circa il 14,8% sul totale degli arrivi e per circa il 13,5% sul totale delle presenze. Nel 2005 la percentuale di arrivi dei turisti stranieri sul totale degli arrivi era pari al 14,8% mentre la percentuale di presenze straniere sul totale era stata pari a circa il 12,9%.

Un elemento di rilevante importanza, come evidenziato nella tabella successiva, è fornito dalla constatazione che la permanenza media, sul totale degli esercizi ricettivi della regione, è la più alta dell'intera Italia, addirittura quasi il doppio della media italiana (6,13 giorni di permanenza contro una media italiana pari a 3,94 giorni). Anche considerando separatamente i turisti italiani e i turisti stranieri, la permanenza media regionale (in entrambi i casi pari a 6,3 giorni) è superiore a quella nazionale (pari rispettivamente a 4,04 e 3,81 giorni).

Tabella 26 - Arrivi, presenze e permanenza media negli esercizi ricettivi per residenza dei clienti e regione - anno 2006

ARRIVI, PRESENZE E PERMANENZA MEDIA NEGLI ESERCIZI RICETTIVI PER RESIDENZA DEI CLIENTI E REGIONE - ANNO 2006									
REGIONI	ITALIANI			STRANIERI			TOTALE		
	Arrivi	Presenze	Permanenza media (a)	Arrivi	Presenze	Permanenza media (a)	Arrivi	Presenze	Permanenza media (a)
Piemonte	1.979.608	6.132.631	3,10	1.324.871	4.930.695	3,72	3.304.479	11.063.326	3,35
Valle d'Aosta	559.888	2.152.681	3,84	284.575	1.055.043	3,71	844.463	3.207.724	3,80
Lombardia	5.316.162	13.090.110	2,46	4.691.323	13.421.390	2,86	10.007.485	26.511.500	2,65
Trentino-Alto Adige	3.842.617	19.281.795	5,02	4.169.584	21.699.257	5,20	8.012.201	40.981.052	5,11
<i>Bolzano-Bozen</i>	<i>1.975.013</i>	<i>9.804.962</i>	<i>4,96</i>	<i>3.071.204</i>	<i>16.595.427</i>	<i>5,40</i>	<i>5.046.217</i>	<i>26.400.389</i>	<i>5,23</i>
<i>Trento</i>	<i>1.867.604</i>	<i>9.476.833</i>	<i>5,07</i>	<i>1.098.380</i>	<i>5.103.830</i>	<i>4,65</i>	<i>2.965.984</i>	<i>14.580.663</i>	<i>4,92</i>
Veneto	5.260.296	25.092.208	4,77	8.179.075	34.266.876	4,19	13.439.371	59.359.084	4,42
Friuli-Venezia Giulia	1.073.910	4.988.554	4,65	730.771	3.494.560	4,78	1.804.681	8.483.114	4,70
Liguria	2.347.609	10.100.160	4,30	1.137.662	3.854.132	3,39	3.485.271	13.954.292	4,00
Emilia-Romagna	6.356.218	28.885.313	4,54	1.986.392	8.705.929	4,38	8.342.610	37.591.242	4,51
Toscana	5.425.864	21.505.247	3,96	5.699.993	19.438.208	3,41	11.125.857	40.943.455	3,68
Umbria	1.540.020	4.080.814	2,65	614.915	2.056.489	3,34	2.154.935	6.137.303	2,85
Marche	1.794.837	11.002.401	6,13	334.069	2.046.526	6,13	2.128.906	13.048.927	6,13
Lazio	4.612.394	13.623.974	2,95	7.495.307	22.776.787	3,04	12.107.701	36.400.761	3,01
Abruzzo	1.392.318	6.454.717	4,64	185.551	994.862	5,36	1.577.869	7.449.579	4,72
Molise	184.637	682.843	3,70	14.838	59.693	4,02	199.475	742.536	3,72
Campania	2.656.757	10.987.204	4,14	1.850.417	8.155.834	4,41	4.507.174	19.143.038	4,25
Puglia	2.104.457	8.824.346	4,19	376.886	1.497.429	3,97	2.481.343	10.321.775	4,16
Basilicata	396.240	1.569.595	3,96	54.816	174.085	3,18	451.056	1.743.680	3,87
Calabria	1.244.549	6.675.806	5,36	231.477	1.479.247	6,39	1.476.026	8.155.053	5,53
Sicilia	2.840.228	8.869.038	3,12	1.716.609	5.705.489	3,32	4.556.837	14.574.527	3,20
Sardegna	1.295.143	7.132.514	5,51	637.102	3.213.110	5,04	1.932.245	10.345.624	5,35
ITALIA	52.223.752	211.131.951	4,04	41.716.233	159.025.641	3,81	93.939.985	370.157.592	3,94

(a) Il valore della permanenza media è determinato dal rapporto tra le presenze e gli arrivi.

Fonte: nostre rielaborazioni dati ISTAT

Relativamente alla quantità delle strutture ricettive presenti nel territorio regionale, si riportano i dati della tabella seguente, in cui le strutture ricettive regionali sono distinte in "esercizi alberghieri" ed "esercizi complementari", con la variazione assoluta e percentuale registrata negli ultimi tre anni: la tendenza è positiva anche se dalla tabella emerge solo un quadro di quantità.

Tabella 27 - Capacità Ricettiva nelle Marche Anni 2005-2006-2007 (primi 10 mesi)

	ANNO 2005	ANNO 2006	ANNO 2007	VAR. % 2007/2006	VAR. % 2007/2005
Esercizi alberghieri					
Numero	972	974	990	+1,6	+1,9
Posti Letto	58.656	61.778	62.359	+0,9	+6,3
Esercizi complementari					
Numero	1.706	2.033	2276	+12,0	+33,4
Posti Letto	25.496	26.350	28.427	+7,9	+11,5
Totale Esercizi					
Numero	2.678	3.007	3.266	+8,6	+22,0
Posti Letto	84.152	88.128	90.786	+3,0	+7,9

Fonte: Osservatorio regionale per il turismo

Con riferimento alle aree rurali identificate nel PSR⁵⁷, i dati inerenti ai flussi turistici nel periodo 1999 – 2004 evidenziano, nonostante l'incoraggiante risultato di alcune aree interne, il permanere di un sostanziale gap tra i maggiori centri urbani e la fascia costiera da un lato (aree A e C1) e le aree più interne dall'altro, con riguardo in particolare alla fascia di media alta collina e alle zone montane (aree C3 e D) che evidenzia un andamento, seppur positivo, di gran lunga più modesto in termini di crescita dei flussi turistici nel periodo considerato.

Focalizzando l'attenzione sull'offerta agrituristica, nel periodo 1998 – 2003 nelle Marche si assiste ad un incremento di aziende agrituristiche del 40%, superiore a quello nazionale, che ha riguardato in maniera consistente le aziende di ristorazione e, in misura di gran lunga inferiore, gli agriturismi che offrono ospitalità. Di rilievo è la diminuzione di aziende che forniscono servizi ricreativi e culturali, in netta controtendenza rispetto a quanto rilevato a livello nazionale. Il dato aggiornato al 2005 rilevato dalla Regione, registra la presenza di 498 agriturismi nelle Marche, equivalenti allo 0,8% delle aziende agricole rilevate nel 2000. Si stima che il fatturato realizzato nel 2004 possa essere nell'ordine dei 27,5 milioni di euro, pari al 3% del fatturato nazionale. Dall'analisi della distribuzione geografica delle aziende agrituristiche nelle Marche, emerge che queste tendono a concentrarsi nelle aree interne, a testimonianza di come le aziende agricole dei comuni dell'entroterra ricorrano in misura maggiore all'agriturismo allo scopo di integrare il reddito prodotto in agricoltura, relativamente più basso rispetto a quello delle aziende che operano nelle zone pianeggianti, con quello proveniente dall'attività agrituristica.

Tra gli elementi in grado di misurare la qualità della vita in un territorio, secondo l'approccio multidimensionale oggi prevalentemente utilizzato, si considerano in maniera rilevante gli aspetti inerenti all'area cosiddetta "sociale" analizzabili in termini di dotazione, qualità e accessibilità ai servizi "di base",

⁵⁷ Il Piano strategico nazionale propone una aggregazione per grandi macro aree che porta alla seguente classificazione:

- A. Poli urbani
- B. Aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata
- C. Aree rurali intermedie
- D. Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo

Per quanto riguarda le Marche, secondo questa metodologia classificatoria, non esistono aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata, mentre le altre tre tipologie di aree sono presenti e corrispondono ai capoluoghi provinciali (area A), ai comuni appenninici (area D) e alla restante parte che comprende le zone prevalentemente collinari (area C). Al fine di favorire una maggiore modulazione delle strategie di intervento sul territorio regionale si è provveduto a suddividere ulteriormente quest'ultima area in tre zone così identificate:

- C1. Aree rurali intermedie industrializzate
- C2. Aree rurali intermedie a bassa densità abitativa
- C3. Aree rurali intermedie con vincoli naturali.

quali quelli socio-sanitari e scolastici. La regione Marche si posiziona piuttosto bene in termini di infrastrutture sociali e culturali, trovandosi al sesto posto rispetto alle 20 regioni italiane nella graduatoria riportata nella citata ricerca dell'IRPET, relativa al 2005. In termini di spesa sociale sostenuta dai Comuni una recente pubblicazione a cura del Servizio Informativo Statistico regionale⁵⁸ analizza i dati inerenti alla spesa per servizi sociali dei Comuni singoli e associati nelle Marche rispetto al resto d'Italia. Il dato al 2003 mostra una spesa media pro-capite di 86 euro collocando le Marche leggermente al di sotto rispetto alla media nazionale di 91 euro e al dato del Centro Italia di 102 euro.

Volendo approfondire l'analisi a livello di aree rurali marchigiane si possono fare alcune considerazioni: il carattere socio territoriale delle aree rurali marchigiane non è uniforme ma presenta un elevato grado di differenziazione; tale eterogeneità comporta la necessità di programmare la quantità e qualità dell'offerta di servizi in maniera adeguata alle specifiche esigenze, l'offerta di servizi alla popolazione è ancorata al livello comunale ed è necessario accelerare il processo di aggregazione di tale offerta a livello di sistema locale attraverso forma di cooperazione tra enti locali⁵⁹. Tra i benefici sociali dell'offerta locale di servizi per le aree rurali, in particolare per quelle marginali, figurano il mantenimento della popolazione sul territorio, la conservazione del patrimonio storico-architettonico diffuso attraverso il ri-uso di una parte del patrimonio abitativo, lo sviluppo basato sul turismo (culturale, ambientale, ecc.), l'equilibrio ambientale ed ecologico, lo sviluppo di servizi ricreativi per le popolazione residenti nei poli urbani e nei centri di medie dimensioni in ambito provinciale e regionale.

L'analisi delle dotazione di servizi di ciascuna area rurale, così come individuata nel PSR, basata su alcuni parametri che si possono considerare esemplificativi, in particolare la dotazione rispetto al dato complessivo regionale di farmacie, sportelli bancari e autobus circolanti, mostra una correlazione diretta tra la dotazione di detti servizi nei diversi territori e la popolazione residente ed evidenzia come, in rapporto ai residenti, le zone interne siano più dotate di servizi rispetto alla fascia costiera. D'altra parte, se si considera il dato territoriale, ossia la superficie in kmq, si evidenzia una situazione assolutamente opposta: la dotazione di servizi rispetto al territorio da servire, e quindi l'accessibilità "fisica" agli stessi, è molto più bassa nelle aree interne rispetto alla fascia costiera. Raffrontando in particolare le due fasce geograficamente estreme emerge che nell'area D sono presenti 2 farmacie ogni 100 chilometri, dato che si quintuplica nell'area C1, questa inoltre ha una dotazione di autobus circolanti per km² che è più di 6 volte quella dell'area D mentre la dotazione di sportelli bancari per kmq arriva ad essere di quasi 10 volte superiore.

Volendo dare una lettura più completa del territorio marchigiano, occorre considerare la tematica del policentrismo, che oggi appare rilevante per la costruzione di politiche territoriali regionali. Il policentrismo nelle Marche parte dal riconoscimento dell'esistenza di undici sistemi urbani (o aree urbane funzionali – FUAs – secondo la terminologia Europea) che ne strutturano il territorio. Come è stato analizzato in numerosi studi scientifici e come è stato riconosciuto da alcuni progetti europei cui la Regione Marche ha partecipato, un "sistema urbano" è costituito, nelle Marche, da un cluster di comuni organizzati intorno ad un centro pivot, cluster in cui la densità di relazioni è tale da far ritenere ogni comune come una parte di un sistema che lo ricomprende. Da nord a sud è possibile riconoscere i sistemi urbani di Pesaro, Fano, Senigallia, Ancona, Jesi, Fabriano, Macerata, Civitanova Marche, Fermo, San Benedetto del Tronto, Ascoli Piceno. In questi sistemi sono organizzati 91 dei 246 comuni della Regione; essi occupano il 36% della superficie regionale ma concentrano circa il 70% della popolazione e il 74% di addetti alle attività produttive. La dimensione demografica di questi sistemi urbani varia dagli oltre 200.000 abitanti del sistema urbano di Ancona ai circa 55.000 abitanti del sistema fabrianese. Se il processo di creazione dei sistemi urbani è stato sostanzialmente simile nei diversi casi (un processo non programmato, per cui l'emergere di un sistema urbano appare oggi l'esito di decisioni individuali, di investimento e di localizzazione, sia da parte delle imprese che da parte dei soggetti sociali), ogni sistema urbano mantiene proprie caratteristiche socio-economiche e territoriali, che derivano dallo stato iniziale dei centri (evoluzione *path-dependent*) e dalle condizioni fisiche dell'insediamento. A dimostrazione della robustezza dell'interpretazione del territorio regionale organizzato da sistemi urbani, è possibile verificare una quasi perfetta coincidenza tra la mappa

⁵⁸ La spesa sociale dei Comuni, STAT Marche, 2006. I dati sono consultabili nel sito www.sistar.marche.it.

⁵⁹ Le Marche si distinguono in Italia per il fatto che il 95% della spesa sociale è gestita dai Comuni in forma singola e solo il 5% da associazioni di comuni (Comunità Montane, Unioni di Comuni) contro un dato medio italiano rispettivamente del 75% e del 18% (il dato medio nazionale presenta anche un 7% di spesa sociale gestita dai distretti socio-sanitari delle ASL, assente nelle Marche).

dei sistemi urbani⁶⁰ e la mappa del livello delle pressioni sull'ambiente⁶¹. Su questi aspetti si fa rinvio al precedente paragrafo 2.1.3.

Descrizione dell'indirizzo strategico

Il presente indirizzo strategico è coerente con quanto previsto nel POR del FESR, nel PSR, nel Programma di promozione turistica 2008 e nel Piano della cultura 2008 in termini di valorizzazione del territorio attraverso una strategia di promozione del patrimonio storico-culturale, paesaggistico-ambientale e rurale.

Tra gli elementi che maggiormente contribuiscono al conseguimento dell'obiettivo occorre includere sia il potenziamento dei servizi e il miglioramento delle forme gestionali del patrimonio culturale, sia la promozione di interventi di marketing territoriale mirati alla conoscenza ed alla diffusione dei valori e delle opportunità insiti nella ricchezza storico-culturale e naturale della regione.

I dati analizzati in premessa testimoniano che la cultura e i beni culturali, con particolare riferimento allo spettacolo, occupano un posto centrale nell'interesse della popolazione regionale e che si tratta di aspetti determinanti per un livello di qualità della vita percepito come buono. Ma la scommessa per il futuro va oltre. Occorre infatti creare sinergie tra le risorse storiche e culturali presenti nel territorio, i beni paesaggistici e ambientali e le produzioni di qualità (in particolare agricole e artigianali), non solo per soddisfare i bisogni delle popolazioni locali ma anche per favorire il turismo e l'economia in generale.

La riscoperta delle risorse locali, anche ai fini turistici, non può prescindere dalla valorizzazione del patrimonio e delle aree rurali, dato che il presidio del territorio da parte delle popolazioni di queste aree, soprattutto se marginali, favorisce la conservazione del patrimonio storico-architettonico diffuso attraverso il ri-uso di una parte del patrimonio abitativo. Occorre quindi porre in essere azioni volte a migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e a promuovere la diversificazione delle attività economiche.

Tenendo conto poi che, sulla scorta dell'esperienza dei programmi Leader, si è constatato che il miglioramento della qualità della vita in tali aree è più facilmente perseguibile attraverso un approccio di programmazione dal basso e una progettazione integrata, è necessario favorire la partecipazione locale alla definizione delle politiche di sviluppo territoriale e valorizzare le risorse endogene dei territori rurali.

Il miglioramento della qualità della vita è un obiettivo da perseguire anche con riferimento alle aree urbane, dove insistono forti pressioni ambientali, quali il traffico, la congestione insediativa, la cattiva qualità dell'aria, il rumore e la produzione di rifiuti. Opportuni interventi di riqualificazione urbana oltre a comportare un miglioramento della qualità ambientale per chi vive in città, possono contribuire ad incrementare l'attrattività turistica delle città d'arte e dei comuni che si fregiano delle bandiere arancioni.

L'accento posto sulla ricaduta turistica delle potenzialità del patrimonio culturale e naturale delle Marche, deriva dalla constatazione che, come dimostrano i dati statistici, il turismo è in costante crescita e costituisce un fondamentale motore di sviluppo per il futuro della regione, anche in termini occupazionali. È dunque opportuno porre in essere azioni che aumentino l'attrattività del territorio. Il "prodotto Marche" dovrà essere promosso nell'intento di conquistare nuovi mercati, soprattutto esteri, non trascurando il mantenimento delle quote di mercato già acquisite. Ciò sarà possibile con la partecipazione a fiere e la realizzazione di eventi rivolti agli addetti ai lavori e ai potenziali fruitori. Occorrerà attivare iniziative volte alla commercializzazione del prodotto turistico, che favoriscano l'incontro della domanda e dell'offerta, ed effettuare interventi finalizzati alla valorizzazione di prodotti regionali di rilevante interesse. Sarà anche necessario individuare e attivare i Sistemi turistici locali (STL), come ridefiniti dalla LR n. 9/06, che costituiscono uno strumento di rilievo per la promozione dell'immagine complessiva della regione e per l'offerta integrata di beni culturali e ambientali e di attrazioni turistiche. Si dovrà inoltre procedere all'ammodernamento e alla riqualificazione delle strutture ricettive, nonché alla loro riclassificazione e all'attribuzione del marchio di qualità. Di fondamentale importanza sono infine la realizzazione di campagne di promozione istituzionale e di

⁶⁰ Sistemi urbani della regione Marche, A.G. Calafati, 2006.

⁶¹ Pressioni ambientali della regione Marche, AmbienteItalia, 2006.

informazione rivolte ai rappresentanti della stampa e agli operatori del settore e la diffusione dei servizi di informazione, accoglienza e assistenza ai turisti.

Obiettivi globali e linee di intervento

Gli obiettivi globali nei quali può essere declinato l'indirizzo sopra descritto sono:

1. recuperare e valorizzare le risorse e le attività culturali;
2. incrementare l'attrattività turistica del territorio regionale;
3. migliorare la qualità della vita nelle aree rurali e nei centri urbani della regione.

1. Recuperare e valorizzare le risorse e le attività culturali

Il recupero e la valorizzazione del patrimonio culturale costituisce uno degli obiettivi principali della politica regionale del settennio 2007 – 2013. Con ciò si intende contribuire da una parte al consolidamento delle tradizioni locali, alla crescita personale dei singoli, alla coesione sociale e al mantenimento di un livello buono della qualità della vita, dall'altra a rendere più attrattivo il territorio regionale ai fini turistici.

Tra gli interventi di spicco nel settore della cultura, va evidenziato il sostegno allo spettacolo, che costituisce intento comune di Stato, Regione ed Enti locali. Ciononostante le risorse statali destinate a questa linea di intervento risultano essere estremamente scarse rispetto al fabbisogno, soprattutto se si considera l'enorme crescita e la qualificata offerta del sistema dello spettacolo marchigiano. Anche per questo i principali enti produttori di spettacolo versano in situazioni deficitarie molto pesanti, tanto da ritenere urgente un intervento razionale sul sistema, operando scelte sui programmi di produzione e sull'organizzazione delle risorse. La Regione intende pertanto spostare l'asse d'intervento da una logica di mero sostegno finanziario ad una di coordinamento per ottenere una programmazione coordinata e un migliore utilizzo di risorse umane, tecniche e professionali e per ottimizzare i costi, sviluppando forme di gestione associate e di aggregazione di servizi.

Altro filone di interventi in ambito culturale saranno quelli a favore del "Museo diffuso". L'espressione "Museo diffuso", introdotta per la prima volta da una legge della Regione Marche del 1998, è un concetto relativamente recente, nato per esprimere lo stretto rapporto con il territorio che caratterizza i musei del nostro paese. L'impegno a valorizzare il "Museo diffuso" come insieme di musei, paesaggio e patrimonio culturale, è per la Regione di fondamentale importanza: dopo un decennio di investimenti per il recupero del patrimonio monumentale e dei contenitori culturali, grazie soprattutto ai fondi attivati a seguito dell'evento sismico del 1997, occorre oggi mettere a frutto quanto recuperato, incentivandone forme di gestione sostenibile e una reale fruizione. Ci si muoverà lungo una duplice direttiva: da un lato si promuoveranno interventi di valorizzazione delle eccellenze, facendo ricorso in particolare all'innovazione tecnologica, dall'altro si favorirà la riorganizzazione complessiva del sistema puntando sull'innovazione gestionale.

Anche le biblioteche hanno un'importanza crescente nei processi di crescita personale e sociale dei cittadini. Esse rivestono un duplice ruolo: aiutare le persone a creare ed aggiornare il proprio bagaglio culturale e costituire centri di aggregazione e di diffusione di contenuti culturali, anche con strumenti multimediali e di nuova tecnologia. Accessibilità e innovazione sono le due parole chiave che la Regione intende mettere al centro della sua politica per le biblioteche, anche in previsione di un nuovo testo di legge volto a regolamentare questa materia.

La necessità di un cambiamento nella logica, negli obiettivi e negli strumenti da utilizzare per favorire la fruizione della cultura non può prescindere da strumenti informativi che raggiungono ampie fasce di pubblico e vari segmenti di utenza. Questo compito istituzionale è svolto anche grazie a tecnologie sempre più adeguate, con particolare riferimento alle tecnologie dell'informazione (ICT). La fruizione culturale genera il massimo valore quando, oltre l'esperienza estetica ed emotiva, può divenire un momento formativo e di sviluppo della creatività. Occorre quindi fare un passo avanti e pensare alle nuove tecnologie non solo come strumenti funzionali ma anche come soluzioni per recuperare, creare, sviluppare, distribuire e fruire di fattori culturali di un'economia della conoscenza capace di generare valore nel territorio. Grazie ad un corretto utilizzo delle ICT, i beni e le attività culturali possono acquisire maggior valore e generare esternalità più intense sul sistema socio-economico. La crescita del ruolo delle attività di promozione del patrimonio culturale, anziché la mera attività di conservazione, richiede capacità di elaborare nuove e moderne

proposte progettuali, che necessitano di conoscenze tecnologiche e culturali e, ancor più, di management e gestione di nuovi modelli interdisciplinari.

Il presente obiettivo globale può essere declinato nelle seguenti linee di intervento:

- sostenere lo spettacolo come risorsa per promuovere la crescita personale, l'identità culturale e la qualità della vita;
- sviluppare il "Museo diffuso" mediante la creazione di un sistema di reti per la valorizzazione del patrimonio culturale e artistico sparso nel territorio;
- creare e riqualificare poli bibliotecari come centri di aggregazione e di promozione culturale;
- promuovere l'innovazione tecnologica a servizio dei beni e delle attività culturali per potenziarne la fruizione, con particolare riferimento ai giovani e alle aree meno servite del territorio regionale.

2. Incrementare l'attrattività turistica del territorio regionale

Il turismo nelle Marche, come dimostrano i dati statistici degli ultimi anni, è in costante crescita. Il settore sta acquistando un peso sempre più rilevante nell'ambito dell'economia marchigiana, costituendo una risorsa indispensabile per lo sviluppo della regione, anche in termini occupazionali.

Sviluppando ulteriormente le linee strategiche finora perseguite, la Regione, attraverso l'attuazione dei Programmi promozionali turistici previsti dall'art. 3 della LR n. 9/06 e del POR del FESR, si impegnerà per far crescere e promuovere in Italia e all'estero l'offerta turistica delle Marche. In particolare opererà per rendere effettiva la valorizzazione coordinata delle "eccellenze" turistiche con quelle culturali, ambientali, produttive ed enogastronomiche che caratterizzano il "sistema Marche".

La promozione dell'immagine complessiva della Regione verrà perseguita attraverso il coinvolgimento dei Sistemi turistici locali (STL), ridefiniti dalla LR n. 9/06, la cui attività consiste nel privilegiare gli aspetti dello sviluppo dei singoli territori, della sinergia tra pubblico e privato, anche in termini di impiego delle risorse, dello sviluppo delle qualità e tipicità locali, dello sviluppo di forme di ospitalità legate alle tradizioni e alla cultura dell'ambiente rurale. I STL sono promossi dagli enti locali o da soggetti privati, singoli o associati, attraverso forme di concertazione con le associazioni di categoria che concorrono alla formazione dell'offerta turistica, nonché con i soggetti pubblici e privati interessati. Essi costituiscono un innovativo modello per la realizzazione di progetti di sviluppo dell'offerta turistica e rappresentano una valida risposta per la definizione delle strategie di governo del territorio. Il punto qualificante della politica turistica regionale è quindi orientato ad una logica che privilegia il mercato e la commercializzazione del prodotto turistico, superando il riferimento al tradizionale ambito amministrativo. In questo contesto appare di maggiore interesse la individuazione di un territorio turisticamente omogeneo e ampio, piuttosto che singole destinazioni o ambiti geograficamente circoscritti. Si afferma in questo modo la logica del "distretto turistico" come bacino integrato di offerta di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, in grado di attrarre flussi turistici, anche di nicchia, dai mercati nazionali ed esteri, caratterizzato anche dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate.

Per attuare una efficace politica di consolidamento della domanda turistica sui mercati tradizionali e di espansione verso quelli nuovi (est e nord europei, nonché continentali), uno strumento indispensabile è costituito dal sostegno finanziario alla commercializzazione del prodotto turistico e alla gestione dei progetti finalizzati alla qualificazione dell'offerta turistica locale. La partecipazione alle fiere e alle manifestazioni promozionali in Italia e all'estero e la realizzazione campagne di promozione istituzionali e di informazione rivolte ai rappresentanti della stampa e agli operatori del settore troveranno, come di consueto, ampio spazio nella programmazione turistica regionale. Il costante aggiornamento della produzione di materiale editoriale, sempre più attento a far conoscere le diverse tipologie di offerta che la Regione Marche è in grado di proporre, nonché la creazione e l'aggiornamento dei sistemi on line con i vari siti per soddisfare le richieste dei turisti, sono in via di potenziamento tenendo conto delle esigenze di un mercato turistico in continua trasformazione ed evoluzione, aperto anche a nuovi mercati come quelli dell'est, nord europei e continentali. Particolare rilievo assume, in questo contesto, il progetto *Marche.italia.it*, che ha come principale obiettivo quello di realizzare una infrastruttura destinata sia alla alimentazione dei contenuti e dei servizi del portale nazionale *italia.it* sia a realizzare una completa interoperabilità tra i servizi offerti dal portale nazionale con il portale regionale.

Oltre alla promozione e all'accoglienza, per favorire l'attrattività turistica del territorio, è di primaria importanza la riqualificazione del patrimonio ricettivo, con aiuti finanziari alle imprese turistiche. Alla luce dei notevoli risultati in termini di capacità di allocazione delle risorse e di celerità della spesa della programmazione 2000-2006 dei fondi comunitari, una attenzione particolare è stata posta con la nuova politica di coesione 2007-2013 per potenziare il sistema turistico, sia in ordine ai soggetti privati (imprese) sia in ordine ai soggetti pubblici. Per quanto concerne i soggetti privati si è deciso di favorire l'aggregazione in rete e la riqualificazione delle imprese turistiche attraverso tre fattori fondamentali:

- a. innovazione nell'organizzazione, nei servizi e nel prodotto;
- b. implementazione dell'ICT e delle reti informatiche;
- c. risparmio energetico e riqualificazione ambientale.

Anche l'Intesa di programma per lo sviluppo sottoscritta nel 2006 dalla Regione, nell'ambito dell'integrazione tra turismo, cultura e ambiente e del rafforzamento del sostegno alle aree interne e al sistema rurale, ha previsto di agevolare la riqualificazione delle strutture ricettive costituendo un apposito fondo di 3 milioni di euro. Il fondo, che verrà alimentato negli prossimi anni con risorse comunitarie, nazionali e regionali che si renderanno disponibili, consentirà alle imprese turistiche di accedere a finanziamenti per riqualificare l'offerta dei servizi di ricettività ed accoglienza, anche con riguardo alle esigenze dell'handicap (cfr. paragrafo 2.2.2). Il miglioramento della ricettività è infatti la risposta più efficace alla domanda di qualità che proviene dai mercati nazionali e esteri. Tale obiettivo renderà più competitiva l'offerta turistica della regione Marche facendo aumentare i flussi turistici con conseguenziale incremento degli arrivi e delle presenze turistiche. Ne conseguirà un effetto indotto sulla intera economia regionale che potrà trarre, dall'attuazione del piano di investimenti regionali, notevoli benefici per il consolidamento e la crescita negli anni futuri.

La Regione intende promuovere la qualità delle strutture ricettive, nonché dei servizi di accoglienza, anche attraverso l'attuazione di una moderna ed efficace classificazione delle strutture ricettive; l'individuazione di un marchio di qualità regionale; la concessione di incentivi finanziari a favore delle imprese turistiche che vogliono migliorare la qualità delle strutture e dei servizi offerti. I criteri di classificazione per le strutture ricettive sia alberghiere che all'aria aperta, approvati recentemente dalla Giunta in attuazione della LR n. 9/06, costituiscono infatti standard di riferimento necessari e indispensabili per garantire un'offerta di qualità uniforme su tutto il territorio regionale. La LR n. 9/06 ha inoltre previsto uno specifico "marchio di qualità" per la riqualificazione del patrimonio ricettivo. La Regione avvierà quindi un percorso, insieme ad enti locali e associazioni di categoria, per definire una serie di norme condivise e di criteri operativi uniformi, capaci di rappresentare un chiaro riferimento per tutte le attività che si impegnano a proporre standard di qualità. Il marchio, che sarà anche diffuso attraverso le azioni di promozione avviate dalla Regione, costituisce sia una garanzia per il turista, orientandolo nella scelta verso un'offerta di qualità certificata da un soggetto pubblico, che motivo di attrazione con conseguente ritorno economico per le imprese turistiche che hanno ritenuto opportuno e conveniente aderire al marchio. La scelta del marchio, da ultimo, rappresenta una opportunità e una sfida per lo sviluppo del turismo nella regione perché ne evidenzia il valore aggiunto e fa emergere l'eccellenza dell'offerta.

La Regione inoltre attribuisce una rilevanza strategica ai servizi di informazione, accoglienza e assistenza al turista. In una logica di "offerta turistica integrata", essi svolgono una importantissima funzione di interfaccia fra l'offerta di risorse del sistema turistico regionale e l'universo della variegata e mutevole domanda di servizi. La Regione procederà ad una riorganizzazione del sistema informativo per il turista, trasferendo i centri informazione e accoglienza turistica (IAT) alle Province territorialmente competenti. Il compito principale degli uffici dovrà essere quello di rappresentare adeguatamente l'offerta turistica, per proporre al cliente un prodotto "integrato", ovvero un prodotto in grado di erogare tutti quei servizi di cui il visitatore – di vacanza, di affari, di studio – necessita.

Infine, l'importanza economica della fascia costiera impone alla Regione di impegnarsi per un corretto utilizzo delle aree demaniali che risponda alla logica dello "sviluppo sostenibile": uno sviluppo rispettoso dei valori di tutela dell'ambiente e nello stesso tempo attento alle trasformazioni in atto in termini imprenditoriali. Nei prossimi anni pertanto continuerà l'attenta e costante azione di controllo da parte della Regione, anche in attuazione del Piano di gestione integrata delle aree costiere. Particolare attenzione sarà rivolta alla salvaguardia delle spiagge libere e alla accessibilità e visitabilità degli stabilimenti balneari.

Le linee di intervento previste nell'ambito di questo obiettivo globale sono:

- individuare e attivare i Sistemi Turistici Locali;
- promuovere e commercializzare il prodotto turistico;
- riqualificare le strutture ricettive e promuovere il marchio di qualità;
- migliorare l'informazione e l'accoglienza turistica;
- assicurare uno sviluppo turistico sostenibile, in particolare alla fascia costiera.

3. Migliorare la qualità della vita nelle aree rurali e nei centri urbani della regione

Migliorare la qualità della vita e promuovere la diversificazione delle attività economiche nelle aree rurali è una finalità che si riconduce al terzo asse del PSR⁶², che rappresenta lo strumento più idoneo a contribuire alla realizzazione di uno sviluppo equilibrato nelle aree dove il settore agricolo ha ancora una sua rilevanza, ma non tale da consentire da solo l'incremento o almeno il mantenimento dell'occupazione. Gli Orientamenti Strategici comunitari individuano infatti nella creazione di nuovi posti di lavoro, la priorità assoluta per la definizione degli interventi di sviluppo rurale in tale asse.

L'approccio per innescare lo sviluppo economico locale nelle aree rurali sarà imperniato prioritariamente su tre tipi di rapporti: tra settori produttivi, tra territori e tra strategie locali e globali, in una logica di sviluppo territoriale integrato, che può raggiungere un livello di aggregazione tale da essere individuato come un vero e proprio distretto rurale. In quest'ottica una priorità regionale sarà individuare interventi di carattere innovativo in relazione alle interconnessioni tra settori economici tradizionalmente distinti e allo sviluppo di nuovi metodi ed interrelazioni tra soggetti e risorse finanziarie del territorio. Un secondo elemento che dovrà essere determinante per le scelte strategiche regionali è la concentrazione delle risorse nelle zone rurali più deboli dove maggiore è l'esigenza di promuovere e sostenere le iniziative endogene di sviluppo socio-economico. Gli interventi regionali messi in campo in tale contesto, avranno la finalità di:

- promuovere lo sviluppo territoriale multisettoriale, integrato e sostenibile, riscoprendo e valorizzando anche a fini turistici le risorse locali, quali le produzioni agroalimentari di qualità, i saperi e i mestieri tradizionali (i prodotti e la gastronomia tradizionale, l'artigianato tipico, i mestieri legati alla cultura storica locale), l'ambiente, il paesaggio rurale caratteristico e le risorse culturali locali;
- creare e sostenere le nuove professionalità necessarie allo sviluppo delle aree rurali e la formazione degli operatori locali;
- promuovere l'imprenditorialità nelle aree rurali regionali rafforzandone il tessuto economico e sociale.

Inoltre con la nuova programmazione 2007 – 2013 termina la lunga stagione di sperimentazione e ricerca di nuovi processi gestionali degli interventi di sviluppo rurale, avviata con il Leader I (1989-1993), finalizzata ad individuare le migliori modalità di partecipazione degli operatori locali alla programmazione degli interventi. Le esperienze maturate a livello europeo hanno dimostrato che il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia rurale sono raggiungibili in maniera più efficace se perseguiti attraverso un approccio di programmazione e progettazione dal basso e con interventi integrati e multisettoriali. Il cosiddetto "approccio Leader" basato sulla programmazione bottom-up è diventato quindi uno strumento pienamente integrato nella programmazione generale dello sviluppo rurale. Si tratta ora di ottimizzare l'utilizzo delle risorse amministrative e progettuali che entrano in gioco con il coinvolgimento dei Gruppi di Azione Locale (GAL) nella nuova gestione del PSR. La scelta regionale è di dare operatività al PSR esclusivamente attraverso la programmazione locale, con l'eccezione degli interventi più strettamente legati all'attività di impresa agricola che, garantendo la creazione di fonti di reddito alternative ed integrative, hanno ragione d'essere anche in una logica di programmazione generale rivolta all'azienda. Le coordinate specifiche riguardanti le modalità applicative sono le seguenti:

- favorire la gestione di una strategia di sviluppo locale, tramite una più fattiva partecipazione delle collettività rurali;
- stimolare la capacità locale di occupazione e diversificazione attraverso la promozione di percorsi di sviluppo endogeno;

⁶² Programma di sviluppo rurale della Regione Marche, approvato con DACR n. 50/07.

- rafforzare la capacità dei partenariati locali tramite il concorso delle componenti pubbliche, private e civili di un determinato territorio che in maniera progressiva sviluppano la consapevolezza e la capacità di lavorare compiutamente verso obiettivi comuni;
- sviluppare reti collaborative tra varie realtà economiche incentrate sull'innovazione e sull'attenzione ai mutamenti culturali e sociali della comunità locale.

Infine, nel perseguire l'obiettivo del miglioramento della qualità della vita nel territorio regionale, va riconosciuto un ruolo strategico al governo dello sviluppo urbano. La struttura policentrica del territorio regionale, basata sui sistemi urbani è tipicamente una struttura fragile, sempre in equilibrio dinamico e minacciata dalle tendenze alla concentrazione con il conseguente depauperamento delle frange più deboli. E' una struttura il cui governo richiede investimenti in termini di conoscenze da produrre e di innovazione delle pratiche capace di reagire alle tendenze in atto. Per ogni sistema urbano appare oggi necessario costruire una politica che da un lato favorisca la tradizionale capacità di sviluppo endogena dei territori verso un'evoluzione economica basata su innovazione e capacità di competizione, d'altro lato elevi gli standard funzionali, ambientali, in breve qualitativi, degli insediamenti pensati appunto come un sistema. Una politica cioè che concepisca la città in modo non tradizionale, ma come una città discontinua, tenuta insieme dalla densità di relazioni che si instaurano tra le sue parti. Definire una politica sostenibile per questa tipologia di "città" significa ovviamente non pensarla come un continuum da saldare, né attraverso nuovi insediamenti lineari né attraverso la proliferazione di ulteriori "nodi" edificati intermedi con il ruolo di elementi di connessione. Piuttosto, in un'ottica di contenimento dello *sprawl*, occorre definire una politica che:

- integri il capitale territoriale (inteso come paniere complesso di infrastrutture non solo di trasporto) dei diversi sistemi urbani per accompagnarli in traiettorie di sviluppo socioeconomico competitive e coese e per renderli realmente centri dell'innovazione regionale;
- favorisca la realizzazione di assetti spaziali sostenibili, inclusivi e qualitativamente accettabili anche attraverso politiche di riqualificazione;
- permetta di incrementare forme di mobilità e logistica sostenibili.

L'obiettivo globale si articola nelle seguenti linee di intervento:

- migliorare la qualità della vita e promuovere la diversificazione delle attività economiche nelle aree rurali;
- valorizzare e potenziare l'esperienza della programmazione dello sviluppo rurale dal basso;
- favorire uno sviluppo urbano sostenibile.

Indirizzo strategico 5 – Obiettivi globali e linee di intervento.

Obiettivi globali	Linee di intervento
1. Recuperare e valorizzare le risorse e le attività culturali	<ul style="list-style-type: none"> • sostenere lo spettacolo come risorsa per promuovere la crescita personale, l'identità culturale e la qualità della vita; • sviluppare il "Museo diffuso" mediante la creazione di un sistema di reti per la valorizzazione del patrimonio culturale e artistico sparso nel territorio; • creare e riqualificare poli bibliotecari come centri di aggregazione e di promozione culturale; • promuovere l'innovazione tecnologica a servizio dei beni e delle attività culturali per potenziarne la fruizione, con particolare riferimento ai giovani e alle aree meno servite del territorio regionale.
2. Incrementare l'attrattività turistica del territorio regionale	<ul style="list-style-type: none"> • individuare e attivare i Sistemi Turistici Locali; • promuovere e commercializzare il prodotto turistico; • riqualificare le strutture ricettive e promuovere il marchio di qualità; • migliorare l'informazione e l'accoglienza turistica; • assicurare uno sviluppo turistico sostenibile, in particolare alla fascia costiera.
3. Migliorare la qualità della vita nelle aree rurali e nei centri urbani della regione	<ul style="list-style-type: none"> • migliorare la qualità della vita e promuovere la diversificazione delle attività economiche nelle aree rurali; • valorizzare e potenziare l'esperienza della programmazione dello sviluppo rurale dal basso; • favorire uno sviluppo urbano sostenibile.

Risorse finanziarie

Indirizzo strategico n. 5 - Valorizzare e promuovere il patrimonio, i beni e le attività culturali e la ruralità per lo sviluppo dell'attrattività del territorio e della qualità della vita (valori in milioni di euro)

Obiettivi globali	FSE	FESR	FAS	PSR
1. Recuperare e valorizzare le risorse e le attività culturali	0	9,46	-	0
2. Incrementare l'attrattività turistica del territorio regionale	0	4,23	-	0
3. Migliorare la qualità della vita nelle aree rurali e nei centri urbani della regione	0	0	-	68,98
Totale	0	13,69	49,35	68,98

2.1.6 Qualificare i servizi socio-sanitari e consolidare l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva

Analisi di contesto

Gli elementi di contesto più evidenti nel territorio marchigiano riguardano la forte presenza di popolazione anziana e la relativa offerta di servizi messi in campo per prevenire, contrastare, ridurre e accompagnare la non autosufficienza, così come recita il titolo del "Piano anziani" approvato dalla Regione Marche nel 2004. All'inizio del 2007 la popolazione residente nella regione Marche ammontava a 1.536.098 persone. L'analisi dei dati per età, riportati nella tabella sottostante, evidenzia come la popolazione della regione sia caratterizzata da una quota rilevante di persone anziane: la popolazione ultra sessantaquattrenne costituisce infatti il 22,6% della popolazione totale. Si tratta del quinto valore regionale più elevato che, seppur distante dal 26,5% della Liguria, risulta vicino ai valori di Emilia Romagna, Toscana e Umbria, superando di 1,4 punti percentuali il dato relativo all'Italia centrale e di ben 2,9 punti percentuali il dato nazionale. Si illustra di seguito il dato complessivo della popolazione residente per fasce di età suddiviso per Ambiti Territoriali Sociali (ATS) e Distretti Sanitari.

Tabella 28 - Popolazione residente per fascia d'età e per ATS/Distretti sanitari al 01/01/2007 (valori percentuali)

Ambito Territoriale Sociale	Popolazione 0-2 anni	Popolazione 0-17 anni	Popolazione 18-64 anni	Popolazione 65-84 anni	Popolazione >64 anni	Totale popolazione
ATS 01 - Pesaro	2,9	16,3	63,1	18,1	20,6	100,0
ATS 02 - Alta Val Marecchia	2,5	15,3	62,2	19,2	22,5	100,0
ATS 03 - Catria e Nerone	2,4	14,9	59,5	22,0	25,6	100,0
ATS 04 - Urbino	2,8	16,4	62,6	18,2	21,0	100,0
ATS 05 - Montefeltro	2,7	15,7	60,8	20,3	23,5	100,0
ATS 06 - Fano	2,6	15,6	62,0	19,4	22,4	100,0
ATS 07 - Fossombrone	3,2	17,6	62,3	17,4	20,1	100,0
ATS 08 - Senigallia	2,5	15,1	61,0	20,7	23,9	100,0
ATS 09 - Jesi	2,8	15,9	60,8	20,4	23,3	100,0
ATS 10 - Fabriano	2,8	15,6	60,8	20,1	23,6	100,0
ATS 11 - Ancona	2,5	14,8	61,2	20,8	24,1	100,0
ATS 12 - Falconara Marittima	2,7	16,2	62,5	18,5	21,2	100,0
ATS 13 - Osimo	2,9	17,0	62,1	18,3	20,8	100,0
ATS 14 - Civitanova Marche	2,9	16,8	62,3	18,3	20,9	100,0
ATS 15 - Macerata	2,5	15,7	61,0	20,4	23,3	100,0
ATS 16 - Monti Azzurri	2,6	15,4	58,8	22,2	25,8	100,0
ATS 17 - Alte Valli Potenza-Esino	2,3	15,0	59,9	21,5	25,2	100,0
ATS 18 - Camerino	2,2	13,2	58,1	24,1	28,7	100,0
ATS 19 - Fermo	2,5	15,6	60,4	20,8	23,9	100,0
ATS 20 - Porto Sant'Elpidio	2,9	16,4	63,1	18,4	20,5	100,0
ATS 21 - San Benedetto del Tronto	2,6	16,2	61,8	19,5	22,0	100,0
ATS 22 - Ascoli Piceno	2,2	15,4	61,5	20,3	23,1	100,0
ATS 23 - Spinetoli	2,8	16,9	62,2	18,6	20,9	100,0
ATS 24 - Amandola	1,8	14,5	59,2	22,8	26,2	100,0
Regione Marche	2,7	15,9	61,5	19,7	22,6	100,0

Fonte: Demo Istat – Demografia in cifre (al 1° gennaio 2007)

Gli indici demografici che misurano l'incidenza della popolazione anziana si presentano abbastanza omogenei nel territorio regionale delle province delle Marche, anche se in alcuni contesti territoriali si registrano valori più elevati della media: l'incidenza percentuale della popolazione con più di 64 anni oscilla da un minimo del 20,6% (ATS 1) ad un massimo del 28,7% (ATS 18). Secondo le stime ISTAT il numero di ultra sessantaquattrenni, che all'01/01/07 ammontava 347.062 unità, crescerà a 354.102 unità nel 2011, superando quota 450.000 nel 2031. La crescita della popolazione anziana dovrebbe toccare il picco delle 531.381 unità nel 2045 per poi calare negli anni successivi.

Nell'ambito della popolazione anziana rilevante è la presenza di situazioni di "non autosufficienza" a cui dare risposta in termini di servizi aggiuntivi capaci di sostenere l'impatto di tale fenomeno sul "sistema famiglia". Prendendo in esame i dati statistici più recenti disponibili è possibile dare un macro-quantificazione del fenomeno, stimando la consistenza degli anziani non autosufficienti: da un minimo di 35.203 individui (pari al 10,4% della popolazione residente in età superiore a 64 anni), corrispondenti ai beneficiari di indennità di accompagnamento per invalidità civile in età superiore a 64 anni e residenti nelle Marche⁶³ al 31\12\2004, ad un massimo di 38.865 individui (pari all'11,4% della popolazione residente in età superiore a 64 anni), corrispondenti alla somma degli individui in età superiore a 64 anni che al 31\12\2005 dichiaravano di vivere "confinati in casa"⁶⁴, o erano rilevati come ospiti presso le strutture residenziali della regione⁶⁵ al 31\12\2005. E' opportuno sottolineare che le dinamiche demografiche sopra descritte, caratterizzate da un progressivo invecchiamento della popolazione con un'incidenza crescente degli over 80, concorreranno a determinare una crescita quantitativa del fenomeno della non autosufficienza.

Con riferimento alla popolazione compresa nella categoria "infanzia e adolescenza", dai dati ISTAT si ricava che all'01/01/07 nelle Marche risiedevano 243.948 minorenni, pari al 15,9% della popolazione totale; di questi oltre 40.000 appartenenti alla fascia 0-2 anni, più di 93.000 a quella 3-9 anni, 67.207 compresi nella fascia d'età dai 10 ai 14 anni e oltre 42.000 in quella 15-17. I dati elaborati dall'Osservatorio regionale politiche sociali e dal Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani documentano una situazione dei servizi territoriali regionali rivolti a questa categoria di popolazione positiva, anche se non completamente uniforme su tutto il panorama regionale. I servizi non residenziali attivi sul territorio regionale al 31 dicembre 2006 risultano complessivamente 678, di cui 163 nidi d'infanzia e 98 centri per l'infanzia, 201 centri di aggregazione e 30 spazi per bambini e famiglie, oltre a servizi di sostegno alle funzioni educative (116) e genitoriali (42) e ai servizi itineranti (28). Il totale dei posti autorizzati inerenti i servizi nido d'infanzia e centro infanzia, con pasto e sonno pubblici e privati, soddisfa il 16,5% della popolazione di riferimento (fascia d'età 0-2 anni). Occorre considerare che la media nazionale è di circa il 10% e rammentare che l'obiettivo europeo, stabilito dall'Agenda di Lisbona, è del 33% di posti nido rispetto alla popolazione in fascia d'età 0-2 anni entro il 2010. Nel panorama nazionale le percentuali più alte di bambini che frequentano un nido d'infanzia pubblico si registrano in Emilia Romagna e nel Veneto con valori che superano il 20%. Al contrario nelle regioni del sud si riscontrano valori decisamente inferiori alla media nazionale.

Per ciò che attiene in modo specifico alle politiche di intervento rivolte agli adolescenti, secondo un'indagine conoscitiva effettuata nel 2004 dal Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani emerge un quadro della programmazione regionale e territoriale socio-educativa soddisfacente che incontra i bisogni e le esigenze dei più giovani e delle loro famiglie⁶⁶. Tuttavia occorre considerare che le politiche promozionali del benessere devono essere inevitabilmente coniugate e coordinate con la programmazione di servizi ed interventi deputati alla presa in carico di tutte quelle situazioni di disagio di bambini, ragazzi e famiglie al fine di realizzare una rete territoriale sociale, educativa e sanitaria che possa al meglio rispondere alle problematiche presenti nei Comuni e negli ATS marchigiani. Negli anni dal 2003 al 2006, secondo un'ulteriore analisi effettuata dall'Osservatorio regionale politiche sociali e dal Centro

⁶³ Fonte: ISTAT – Beneficiari delle prestazioni pensionistiche – Anno 2004.

⁶⁴ Stima basata sull'incidenza di anziani con almeno una difficoltà confinati in casa sul totale della popolazione con più di 64 anni (valore Marche 10,1%). Fonte: ISTAT – Indagine Statistica Multiscopo sulle Famiglie – Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari 2004 – 2005.

⁶⁵ Anziani non autosufficienti presenti nelle strutture residenziali. Proiezione al 31\12\05 dei dati rilevati dall'indagine riferita al 31\12\03 – Fonte: Osservatorio Regionale Politiche Sociali.

⁶⁶ In particolare il progetto di ricerca denominato "Comunicare sociale. Rapporto di ricerca sulla percezione del Welfare nella Regione Marche" ha evidenziato la percezione da parte di cittadini marchigiani della qualità dell'offerta di servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza di seguito descritta:

- i servizi del territorio rivolti all'infanzia e all'adolescenza sono giudicati positivamente dal 59% del campione e negativamente dal 24%, mentre la quota restante (il 17% del campione) non ha saputo fornire una valutazione in merito. Maggioritaria è dunque la porzione di famiglie intervistate che si dichiara soddisfatta dei servizi che interessano i minori (6 su 10);
- le valutazioni positive salgono ulteriormente nel caso in cui si prendono in considerazione esclusivamente le persone che sono entrate in contatto diretto con i servizi in questione, i cosiddetti "user", che nel campione rappresentano il 25% del totale intervistati;
- per questi ultimi la percentuale dei soddisfatti sale al 70% (+11%): ciò significa che tra gli intervistati che hanno sperimentato i servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza ben 7 su 10 hanno espresso una valutazione positiva; parallelamente si registra una flessione delle mancate risposte (che dal 17% scendono al 4%) mentre la percentuale degli insoddisfatti rimane pressoché costante (26%).

regionale di documentazione e analisi per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani, emerge un incremento di minori fuoriusciti dal proprio nucleo familiare ed affidati a famiglie o a comunità residenziali. Come dimostra la tabella sottostante, si è passati dai 714 interventi di affidamento a famiglie o comunità del 2003 ai 938 del 2006 con un incremento di 224 casi.

Tabella 29 - Interventi LR n. 7/1994 su minori in affido e in comunità

Anno	Totale	In affido	In comunità	di cui: stranieri non accompagnati
2003	714	260	454	197
2004	760	281	479	200
2005	858	281	577	278
2006	938	321	617	304

Fonte: Osservatorio Regionale Politiche Sociali

La tabella evidenzia, tra l'altro, il persistere della prevalenza del ricorso a comunità residenziali rispetto all'affidamento familiare (rispettivamente 617 e 321 interventi nel 2006) e il forte incremento di minori stranieri non accompagnati (si è infatti passati dai 197 nel 2003 ai 304 nel 2006).

Riguardo alla situazione dei disabili, le stime dell'ISTAT⁶⁷ evidenziano un'incidenza della popolazione disabile rispetto alla popolazione residente nella Regione Marche del 5,2%, pari a 74.880 cittadini marchigiani di età oltre i 6 anni. Più in dettaglio, sempre dalla fonte dell'ISTAT, vengono forniti dati aggregati per fasce d'età e tipologia di classificazione della disabilità. La tabella che segue indica la stima sulla popolazione residente nelle Marche.

Tabella 30 - Persone con disabilità di 6 anni e più per classe di età (Dati in migliaia)

	Classi di età			
	6-64	65-74	75 e più	Totale
Marche	10	14	51	75
ITALIA	529	452	1.627	2.609

Fonte: ISTAT, Indagine sulle condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari 2004-2005

La stima dei disabili residenti nelle Marche - in età compresa tra 6 e 64 anni - è di 10.122 unità, di cui 9.307 in famiglia e 815 in strutture socio-sanitarie. Sulla base di queste fonti e di un'indagine del 2005 sulla popolazione scolastica in situazione di disabilità, beneficiaria a qualunque titolo degli interventi della LR n. 18/96, emerge che i soggetti disabili inseriti nella scuola dell'infanzia (3<6) a settembre 2005 erano 402. Facendo una stima di pari entità per quelli da 0<3, dobbiamo aggiungere ai dati della tabella ISTAT circa 800/1.000 unità. La stima è quindi di circa 11.000 persone con disabilità di età compresa tra i 0 e 64 anni.

A fronte di questa situazione, la Regione ha previsto, all'interno dei suoi atti di programmazione più importanti (Piano sanitario e Piano sociale) un grosso lavoro di sostegno e riorganizzazione dell'offerta residenziale al fine di sostenere tutte le situazioni di fragilità sociale e di accompagnare le famiglie marchigiane nel difficile lavoro di assistenza agli anziani, oltre in quello educativo per i bambini e gli adolescenti.

Si riporta brevemente, nelle tabelle riassuntive, lo stato della situazione cominciando dal numero di tutte le strutture presenti sul territorio degli Ambiti/Distretti rivolte a minori, anziani, disabili, adulti in difficoltà:

⁶⁷ Indagine ISTAT sulle Condizioni di salute e il ricorso ai servizi sanitari del 2004/2005. Va precisato che in tale indagine viene adottato come criterio per attribuire la condizione di disabilità la mancanza di autonomia della persona per almeno una funzione essenziale nella vita quotidiana. L'altro limite è che sono stati esclusi i bambini fino al quinto anno di età.

Tabella 31 - Servizi residenziali: strutture per area di utenza e per ATS/Distretti sanitari al 30/03/2008

<i>Ambito Territoriale Sociale</i>	<i>Totale strutture per minori</i>	<i>Totale strutture per anziani (sociali+RSA)</i>	<i>Totale strutture per disabili (sociali+RSA)</i>	<i>Totale strutture per adulti</i>	<i>Totale strutture residenziali</i>
ATS 01 - Pesaro	3	10	7	10	30
ATS 02 - Alta Val Marecchia	0	4	0	2	6
ATS 03 - Catria e Nerone	0	7	0	0	7
ATS 04 - Urbino	0	9	1	0	10
ATS 05 - Montefeltro	1	9	3	8	21
ATS 06 - Fano	5	17	5	11	38
ATS 07 - Fossombrone	0	5	0	1	6
ATS 08 - Senigallia	2	24	4	11	41
ATS 09 - Jesi	3	28	1	5	37
ATS 10 - Fabriano	1	9	2	2	14
ATS 11 - Ancona	5	13	5	11	34
ATS 12 - Falconara Marittima	1	6	1	7	15
ATS 13 - Osimo	1	22	8	3	34
ATS 14 - Civitanova Marche	4	17	6	2	29
ATS 15 - Macerata	10	17	2	11	40
ATS 16 - Monti Azzurri	2	19	0	1	22
ATS 17 - Alte Valli Potenza-Esino	2	11	0	1	14
ATS 18 - Camerino	0	9	0	1	10
ATS 19 - Fermo	6	20	2	5	33
ATS 20 - Porto Sant'Elpidio	1	2	0	1	4
ATS 21 - San Benedetto del Tronto	2	14	5	4	25
ATS 22 - Ascoli Piceno	1	10	0	4	15
ATS 23 - Spinetoli	0	6	2	0	8
ATS 24 - Amandola	0	1	1	0	2
Regione Marche	50	289	55	101	495

Fonte: Osservatorio Regionale Politiche Sociali

Vengono di seguito riportati i dati sui posti letto delle strutture residenziali rivolte in maniera specifica alle non autosufficienze, intese come anziani e come disabili, presenti sul territorio.

Tabella 32 - Anziani: Posti Letto per tipologia di struttura e per ATS al 30/03/2008

<i>Ambito Territoriale Sociale</i>	<i>Casa albergo</i>	<i>Casa di riposo</i>	<i>Residenza protetta per anziani</i>	<i>Comunità alloggio per anziani</i>	<i>RSA</i>	<i>Totale strutture per anziani</i>
ATS 01 - Pesaro		166	156		58	380
ATS 02 - Alta Val Marecchia	12	43	19			74
ATS 03 - Catria e Nerone		53	126			179
ATS 04 - Urbino		95	90		45	230
ATS 05 - Montefeltro		131	69		25	225
ATS 06 - Fano		161	339		40	540
ATS 07 - Fossombrone		18	76		41	135
ATS 08 - Senigallia	62	290	428		40	820
ATS 09 - Jesi		231	414		40	685
ATS 10 - Fabriano	8	124	86			218
ATS 11 - Ancona		51	334		38	423
ATS 12 - Falconara Marittima		25	89		40	154
ATS 13 - Osimo		221	458		80	759
ATS 14 - Civitanova Marche	24	132	181		105	442
ATS 15 - Macerata		92	195		20	307
ATS 16 - Monti Azzurri		152	139	17	40	348
ATS 17 - Alte Valli Potenza-Esino	25	82	182		20	309
ATS 18 - Camerino		63	68	9		140
ATS 19 - Fermo		123	266		20	409
ATS 20 - Porto Sant'Elpidio			22	6		28
ATS 21 - San Benedetto del Tronto		106	132		117	355
ATS 22 - Ascoli Piceno	70	98	67	6	40	281
ATS 23 - Spinetoli		22	34		30	86
ATS 24 - Amandola		12				12
Regione Marche	201	2491	3970	38	839	7539

Fonte: Osservatorio Regionale Politiche Sociali

Tabella 33 - Disabili: Posti Letto per tipologia di struttura e per ATS al 30/03/2008

Ambito Territoriale Sociale	Comunità alloggio per disabili	Comunità socio-educativa-riabilitativa	Residenza protetta per disabili	RSA disabili	Totale strutture per disabili
ATS 01 - Pesaro	6	25		47	78
ATS 02 - Alta Val Marecchia					0
ATS 03 - Catria e Nerone					0
ATS 04 - Urbino		12			12
ATS 05 - Montefeltro	6		25		31
ATS 06 - Fano		8	36	34	78
ATS 07 - Fossombrone					0
ATS 08 - Senigallia	6		13	40	59
ATS 09 - Jesi		4			4
ATS 10 - Fabriano		8		9	17
ATS 11 - Ancona		16	10	42	68
ATS 12 - Falconara Marittima		8			8
ATS 13 - Osimo	6	40	16	15	77
ATS 14 - Civitanova Marche	6	13		90	109
ATS 15 - Macerata		8		20	28
ATS 16 - Monti Azzurri					0
ATS 17 - Alte Valli Potenza-Esino					0
ATS 18 - Camerino					0
ATS 19 - Fermo		7		45	52
ATS 20 - Porto Sant'Elpidio					0
ATS 21 - San Benedetto del Tronto	6	27	12		45
ATS 22 - Ascoli Piceno					0
ATS 23 - Spinetoli			18	30	48
ATS 24 - Amandola				8	8
Regione Marche	36	176	130	380	722

Fonte: Osservatorio Regionale Politiche Sociali

Si tratta complessivamente di un'offerta in linea con la domanda dei cittadini marchigiani sulla quale però si dovrà intervenire non solo in termini qualitativi, ma soprattutto in termini di riorganizzazione della filiera ospedale-territorio e di modalità di valutazione della non autosufficienza e di presa in carico della situazione garantendo a tutti un adeguato progetto personalizzato.

Descrizione dell'indirizzo strategico

Sulla base delle informazioni statistiche disponibili e delle indagini effettuate presso i cittadini⁶⁸ le Marche evidenziano una situazione sociale e sanitaria complessivamente positiva. Una interpretazione possibile risiede anche nel tradizionale attaccamento al territorio e alla tenuta delle strutture sociali di base (famiglia, vicinato, ecc.), facilitata anche dall'assenza di grandi agglomerati urbani. La dotazione dei servizi e gli interventi che caratterizzano la realtà marchigiana collocano il territorio tra quelli con standard qualitativi soddisfacenti. La rete di ospedali vede una buona distribuzione sul territorio delle strutture di base e la presenza di adeguati presidi ad alta specializzazione.

La distribuzione della popolazione per età mostra come sia di primaria importanza per le politiche sociali regionali la questione anziani, collocando le Marche, già oggi, ma ancora di più in prospettiva futura, tra le regioni più interessate dal processo di invecchiamento della popolazione e quindi dal fenomeno della non autosufficienza degli anziani⁶⁹.

Anche grazie alla tenuta delle strutture sociali, cui si è già accennato, la situazione dell'emergenza economico sociale nelle Marche non è compromessa: le famiglie al di sotto della soglia di povertà relativa sono il 5,4%, mentre a livello nazionale sono oltre il doppio: 11,1% (dati Istat 2005)⁷⁰.

⁶⁸ Si veda in proposito "Il profilo di salute nelle Marche" - ARS Marche, Ottobre 2007.

⁶⁹ Anche in tal senso, la Regione Marche ha sottoscritto una convenzione (in data 7/2/2008) con il Ministero della Salute concernente l'attivazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per le problematiche dell'invecchiamento, che si propone come riferimento nazionale in tema di politiche e percorsi riguardanti l'invecchiamento.

⁷⁰ La soglia di povertà relativa si sposta di anno in anno a causa della variazione sia dei prezzi al consumo, sia della spesa per consumi delle famiglie in termini reali e quindi dei loro comportamenti di consumo. Per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media pro capite nel Paese; nel 2005 questa spesa è risultata pari a 936,58 euro mensili.

L'evoluzione verso un'offerta integrata in relazione all'evoluzione demografica è avviata: l'indicatore dei posti letto nelle strutture residenziali socio-assistenziali nelle Marche è superiore al valore medio nazionale.

Per quanto esposto e tenendo conto del contesto demografico e sociale, l'indirizzo strategico regionale si concentra sugli aspetti di "qualificazione" e di "consolidamento" dei sistemi regionali esistenti⁷¹, attraverso una lettura in termini integrati degli aspetti più propriamente sanitari con quelli sociali: le chiavi di lettura adottate sono quelle della salute e del ben-essere, strettamente connessi, sia nella programmazione generale che nella percezione del cittadino, nonostante che al loro perseguimento siano necessari approcci e strumenti complementari fra loro.

Tuttavia, come verrà esplicitato di seguito, gli approcci "settoriali", connessi agli aspetti strettamente sociali e sanitari, vengono rispettati e salvaguardati, al fine di mantenere le specificità e consentire la migliore efficienza organizzativa.

E' poi rilevante la scelta della Regione in termini di destinatari delle politiche: ovviamente tutta la popolazione regionale in varie modalità coinvolta nella fruizione dei servizi di tipo sociale e sanitario. In particolare si vuole privilegiare le modalità di coinvolgimento delle fasce o dei gruppi sociali più deboli, potenziandone le risorse per poter contribuire a pieno diritto alla realizzazione di una cittadinanza protagonista e positiva.

Obiettivi globali e Linee di intervento

L'indirizzo strategico si articola nei seguenti tre obiettivi globali, di seguito descritti.

1. Qualificare il sistema sanitario pubblico;
2. Tutelare e promuovere la salute della popolazione;
3. Garantire e sviluppare il sistema dei servizi sociali e socio-sanitari, promuovendo l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva;
4. Ampliare e riqualificare la rete delle strutture socio-educative e socio-assistenziali.

1. Qualificare il sistema sanitario pubblico

Con riferimento al settore della salute, l'obiettivo principale della Regione è il potenziamento del sistema sanitario pubblico e universalistico, tale da garantire a tutti i cittadini marchigiani, indipendentemente dal livello di reddito e dal luogo di provenienza, pari livelli di assistenza, equità di accesso ai servizi e appropriatezza delle prestazioni. La nuova programmazione sanitaria, in particolare, sarà finalizzata al miglioramento della qualità dell'assistenza attraverso un utilizzo più razionale delle risorse, lo sviluppo dell'offerta e l'attivazione di processi innovativi.

Relativamente ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), che definiscono le prestazioni e i servizi da garantire a tutti i cittadini che ricorrono al servizio sanitario, l'obiettivo fondamentale del Servizio Sanitario Regionale (SSR), evidenziato nel Piano sanitario 2007 – 2009, consiste nel garantire un'offerta di servizi sanitari uniforme su tutto il territorio, superando progressivamente le disomogeneità e le disuguaglianze presenti a fronte di differenze della struttura demografica, sociale ed economica della popolazione.

Con riferimento al contenimento del fenomeno delle liste di attesa, il piano prevede un insieme di azioni, di cui alcune di natura operativa volte ad individuare le criticità e a rimuoverle con interventi mirati, altre di minor efficacia ma che sono preliminari per un'azione di riposizionamento dell'offerta delle prestazioni specialistiche nella regione. L'obiettivo delle azioni nell'immediato deve comunque essere coerente con un piano complessivo di medio periodo, finalizzato al corretto dimensionamento e alla fruizione dei servizi ad alto valore distribuiti nel territorio regionale.

La sempre maggiore specializzazione e frammentazione degli interventi sanitari, richiede una razionalizzazione di percorsi di cura condivisi tra molteplici attori e una ricostruzione dell'unitarietà d'azione sul singolo paziente. Nello stesso tempo, cresce la disponibilità di soluzioni innovative, finalizzate a migliorare la prenotazione e l'accesso alle prestazioni sanitarie. L'adozione della sanità elettronica postula principi e azioni che si fondano su una miriade di interventi centrali o distribuiti e questi concorrono a

⁷¹ Termini simili sono adottati nel contesto del Piano sociale regionale 2008-2010, che persegue la costruzione di un sistema dei servizi sociali impegnato nel miglioramento della qualità della vita di tutti e che privilegia la prossimità con i cittadini, all'interno di un percorso strategico che si pone in sostanziale continuità con i percorsi avviati in questi anni. Il Piano individua obiettivi di sostanziale rafforzamento del sistema in tutte le sue componenti.

implementare infrastrutture e procedure di notevole complessità; la complessità dei sistemi mette quindi gli operatori di fronte a cambiamenti rilevanti.

Riguardo all'appropriatezza, il Piano sanitario 2007 – 2009 considera gli interventi nella duplice accezione di appropriatezza clinico/prescrittiva e appropriatezza nell'ambito di cura e del regime assistenziale, mirandoli alla promozione dell'efficacia e dell'appropriatezza clinica; all'attivazione di reti cliniche per specifici processi assistenziali; alla previsione di canali informativi sul tessuto sociale per il monitoraggio delle performance; a formulare valutazioni comparate degli *outcome* in rete clinica o extra rete clinica.

Il piano evidenzia anche come il governo clinico rappresenti un approccio di integrazione sistemica di strumenti clinici e gestionali ed abbia l'obiettivo di conseguire il miglioramento continuo ed integrato dell'efficienza, dell'efficacia, della qualità dei processi clinici diagnostico-terapeutici e dei profili di cura. Ritiene quindi che il governo clinico debba essere realizzato mediante l'apprendimento di metodi di organizzazione del lavoro, l'audit clinico e gestionale, il lavoro di gruppo, il lavoro per processi e in rete.

Il piano contribuisce inoltre, in modo significativo, alla ricerca, alla formazione e all'innovazione attraverso l'impulso alla ricerca e alla formazione, utilizzando la valutazione delle tecnologie e la sperimentazione di nuovi percorsi e tecnologie nei processi di cura. La attivazione, in collaborazione con enti di ricerca, di interventi sperimentali sul territorio per l'assistenza domiciliare, insieme al sostegno di programmi di ricerca biomedica, di medicina molecolare, di farmacogenomica, di neuroscienze, costituiscono elemento fondamentale per contribuire all'istituzione di percorsi virtuosi fra ricerca, formazione e strutture cliniche-territoriali, con l'obiettivo di integrazione e di sviluppo delle conoscenze.

Il sequenziamento del genoma umano e la diffusione delle tecniche di biologia molecolare hanno accentuato l'interesse per la genetica e per la medicina molecolare e sono motivate dalle immense potenzialità di sviluppo dei nuovi strumenti diagnostici, prognostici e terapeutici che promettono di drasticamente trasformare, nel prossimo futuro, il modo di concepire e di operare per la salute pubblica. Molti test per la diagnosi molecolare di malattie con substrato genetico sono entrati o stanno per entrare nella pratica clinica prevalentemente nei settori delle malattie genetiche, oncologiche, ematologiche, su base immunitaria e dell'invecchiamento. La medicina molecolare promette straordinarie applicazioni e successi nelle patologie dell'invecchiamento, così come altri settori della ricerca biomedica avanzata, quali la medicina rigenerativa (terapia cellulare/tissutale con cellule staminali), le nanotecnologie, la proteomica, la lipodomica, la farmacogenomica, la diagnostica per immagini, l'imaging molecolare, la robotica, l'ingegneria clinica. Nel loro insieme, lo sviluppo di settori di ricerca e innovazione biomedica ad alta tecnologia apre nuovi scenari applicativi per una medicina preventiva più efficace, terapie più precoci, meno invasive, più personalizzate, per una organizzazione di circuiti e strutture assistenziali più fruibili e a costi sostenibili.

Il presente obiettivo globale si attua attraverso le seguenti linee di intervento:

- Assicurare Livelli Essenziali di Assistenza uniformi
- Ridurre i tempi di attesa, anche attraverso la sanità elettronica
- Garantire l'appropriatezza delle prestazioni
- Attuare il governo clinico dei processi e dei profili di cura
- Favorire la ricerca e l'innovazione in campo medico

2. Tutelare e promuovere la salute della popolazione

La promozione della salute si esprime nell'adozione di corretti stili di vita in un contesto di vita e di lavoro gestito in sicurezza. Pertanto la Regione Marche svilupperà tutte le tematiche comprese nel Piano Nazionale di Prevenzione, attivo dal 2005, e promuoverà politiche di gestione della sicurezza nei vari settori (lavorativo, domestico, urbano, della circolazione stradale, ambientale). Nel settore prioritario della sicurezza sul lavoro tutti gli atti programmatici futuri dovranno essere coerenti con le indicazioni già derivanti dal Piano Nazionale della Prevenzione e dal "Patto per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro", nonché dalla recente normativa di settore. La sicurezza alimentare e la salute animale rappresentano questioni strategiche per le molteplici implicazioni sociali, economiche e politiche ad essa connesse. Oggi è attiva una rete sanitaria di sanità veterinaria e d'igiene degli alimenti, costituita dal nodo regionale posto a livello del

Servizio Salute e dai servizi delle Zone territoriali dell'ASUR che inizia a garantire uniformità di comportamenti, tempestività di interventi e verifica di efficacia nel controllo sanitario delle diverse filiere alimentari. Per il periodo preso in considerazione è prevista la messa a regime di programmi di controllo e di verifica relativamente a diverse matrici/filiere alimentari di origine sia animale che vegetale. Sempre nell'ambito della prevenzione, i vari livelli della amministrazione regionale e periferica, insieme alle strutture dipartimentali della prevenzione, attueranno interventi coordinati per promuovere uno sviluppo degli insediamenti civili ed industriali compatibile sia con l'ambiente che con la salute umana. Occorrerà inoltre favorire i processi di informazione, di comunicazione dei rischi e di formazione sui corretti stili di vita, volti a coinvolgere il singolo soggetto con effetti di "contaminazione" della popolazione totale. Dai dati di consumo farmaceutico dell'anno 2007 si ricava infatti che ai primi posti tra i farmaci dispensati dalle farmacie convenzionate sono collocati i prodotti per la gastro-protezione, l'ipertensione e dislipidemie, connessi per una quota sostanziale alle abitudini alimentari, al sovrappeso e alla ridotta attività fisica. Soprattutto in fascia giovanile, il cambiamento degli stili di vita non solo ridurrebbe nell'immediato il consumo farmaceutico, ma porterebbe nel medio e lungo periodo ad una riduzione delle complicità delle patologie sopra riportate ed a un consumo ridotto di risorse sanitarie.

Relativamente alle strutture sanitarie, necessarie alla tutela e alla promozione della salute, va evidenziato che l'accesso ad esse deve avvenire per eventi acuti che conducono ad una condizione di stabilizzazione o guarigione su un soggetto sano o conducono ad una gestione complessa a livello socio-sanitario in un soggetto affetto da patologia cronica. In tale ottica vanno ridimensionate le esigenze dei servizi ospedalieri, in quanto l'attuale capacità produttiva risulta sovrabbondante se considerata esclusivamente e appropriatamente dedicata all'acuzie. In questo verso incide anche il cambiamento sul trattamento delle patologie acute che sempre più si sposta sia verso trattamenti ambulatoriali che nella riduzione dei tempi di permanenza nelle strutture ospedaliere, senza considerare le nuove tecnologie connesse alla genetica e alla medicina molecolare che stanno trasformando la modalità di gestione del "futuro paziente" (predizione) e della patologia in atto. Occorrerà pertanto tenere conto di tali tendenze che portano alla concentrazione di alcune funzioni specifiche ad alta tecnologia, pur in un ambito di condivisione in rete delle medesime, e alla necessità di decentrare, sino al domicilio, le attività di tutela ed assistenza della popolazione anziana in continua e costante ascesa numerica e dei relativi bisogni. Tale trasformazione non può che essere declinata partendo dalle strutture esistenti in un ottica di adeguamento alle esigenze della comunità locale, concependola come una parte di una rete complessiva all'interno della quale il percorso assistenziale garantisca l'equità e la centralità dell'utente/paziente. La struttura ospedaliera occupa ed occuperà sempre di più il ruolo di gestore delle acuzie del percorso assistenziale e necessiterà di una continuità dell'informazione verso l'utente e il sistema delle cure primarie in modo da garantire la presenza dell'integrazione tra la rete dell'acuzie e quella della continuità dell'assistenza e dell'integrazione socio-sanitaria. La presenza di tali reti intersecate tra loro, pur nella loro specificità e autonomia, vede la centralità del cittadino/assistito nella produzione di percorsi "predefiniti" o progettati sulla specifica esigenza posta.

Mentre il sistema è perfettamente attrezzato ed in continua evoluzione per la gestione dell'acuzie, di cui il modello ospedaliero è il centro, attualmente non è in grado di gestire con lo stesso metodo i pazienti pluripatologici cronici che presentano raramente eventi di vere e proprie acuzie. La centralità dell'assistenza sul paziente cronico il più possibile inserito nel suo ambiente (cure primarie) richiede che il contesto domiciliare sia programmato in funzione dell'invecchiamento della popolazione, non solo nell'abbattimento delle barriere architettoniche, ma anche nelle funzioni di nursing e assistenza e tutela del singolo (cure domiciliari).

Nel caso della non autosufficienza, la scelta della delega della gestione di questa condizione a centri o strutture residenziali non solo genera costi insostenibili dalla base sociale produttiva, ma crea sistemi a bassa flessibilità e con ridotta responsabilizzazione dei *care giver*. D'altronde, non è pensabile non fornire servizi, ausili e sollievo alle famiglie che si fanno carico dei propri congiunti. In tale dinamica le cure domiciliari svolgono un ruolo centrale, soprattutto se messe in correlazione con il sistema delle residenze in un percorso funzionale e continuo che si modula non sulla delega completa alla struttura, ma sulla modulazione della risposta sulla base del bisogno e del contesto in cui il soggetto è inserito. Tale sistema parte dalla scelta fiduciaria del cittadino verso il proprio medico di medicina generale che nel tempo sta sviluppando un proprio modello assistenziale sempre più impostato alla condivisione di risorse, informazioni e prestazioni (associazionismo, collaboratori di studio, linee guida, informatizzazione degli studi, verifica dell'appropriatezza, ecc.). Gli elementi sopra riportati vengono messi in rete in una struttura di tipo innovativo

definita dal Piano Sanitario Regionale come “Casa della Salute”, che assume un ruolo centrale in quanto punto gestore, ma soprattutto scambiatore, di prestazioni sanitarie, sociali, socio-sanitarie e di valutazione preventiva verso l'accesso a strutture ad alto valore aggiunto e costo. In tale sede vengono svolte funzioni sia preventive sull'utente che di cura del paziente e si incrociano ed indirizzano i percorsi assistenziali per le varie patologie.

Occorre poi approfondire la questione della tutela della salute della popolazione anziana. Le Marche sono tra le regioni più longeve del paese e del mondo, con un 22% di anziani. L'analisi prospettica predice un progressivo incremento degli anziani nelle Marche, fino al 34,8% della popolazione nel 2041, con il 19,4% di ultra 75enni (ipotesi centrale ISTAT). È strategico quindi assicurare un invecchiamento di successo, incidendo preventivamente o precocemente sulle sue principali patologie con alta probabilità di cronicizzazione, per migliorare la qualità della vita degli anziani ed abbattere i costi sanitari. Si ricorda infatti che la spesa sanitaria corrente per gli anziani malati raggiunge già il 38% del costo del SSN. Proprio in tale situazione è stata individuata nelle Marche la sede dell'Agenzia nazionale per le problematiche dell'invecchiamento appoggiata presso l'IRCS INRCA (convenzione stipulata il 7 febbraio 2008). La definizione della proposta tendente a promuovere e valorizzare radicalmente le attività di analisi, studio, ricerca, cura e formazione connessa alle problematiche dell'invecchiamento, oltre che ad organizzarle in un sistema di supporto unitario, è aderente alle concezioni pertinenti scientificamente più valide, tenendo sempre nel dovuto conto le situazioni di fatto esistenti sulle quali agire per realizzare il più rapidamente possibile il cambiamento voluto. Il risultato finale è dettato dalla necessità di dover provvedere, a breve scadenza, alla formulazione di azioni concrete sul tema dell'invecchiamento, ancora troppo teorizzato e mai concretamente attivato. Con l'istituzione di tale struttura si aprirà una prospettiva di maggior coinvolgimento della Regione Marche nei percorsi di ricerca, con utili ritorni in termini di ipotesi di lavoro e validazione sperimentale.

L'obiettivo globale verrà attuato mediante le linee di intervento di seguito elencate.

- Sviluppare la rete della prevenzione
- Garantire l'efficienza delle strutture ospedaliere
- Migliorare il sistema delle cure primarie e domiciliari
- Mantenere e tutelare la salute degli anziani

3. Garantire e sviluppare il sistema dei servizi sociali e socio-sanitari, promuovendo l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva

Le strategie di intervento nelle politiche sociali e socio-sanitarie si muovono all'interno delle indicazioni e degli obiettivi riportati nel Piano sociale regionale 2008 – 2010, che si propone come strumento di programmazione di continuità e di innovazione, per dare garanzie e sviluppo al sistema dei servizi sociali della regione. L'obiettivo del Piano sociale regionale è la costruzione di un sistema dei servizi sociali indirizzato al miglioramento della qualità della vita di tutti e che privilegi la prossimità con i cittadini.

Vengono ribaditi alcuni grandi temi: l'attenzione al ben-essere di tutte le persone e delle famiglie, con particolare riferimento ai più deboli e alle fragilità; la prospettiva della governance, con regole e obiettivi condivisi, che coinvolge tutti i portatori di interesse (enti istituzionali, formazioni sociali, cittadini); la metodologia dei Piani di Ambito, costruiti con gli strumenti della consultazione, concertazione, della coprogettazione, della cogestione/corresponsabilità e del controllo partecipato; l'impegno per i nuovi bisogni che comportano la capacità di abbinare una grande flessibilità istituzionale a regole certe.

In coerenza con tale approccio, le strategie regionali promuoveranno il consolidamento degli assetti istituzionali e organizzativi per la piena attuazione della riforma delle politiche sociali (legge n. 328/00) ed una efficace programmazione territoriale condivisa. A queste principali direttrici di intervento per lo sviluppo del sistema sociale, si aggiungerà il sostegno ai percorsi formativi per il personale operante nelle strutture.

Il consolidamento e l'innovazione dell'assetto istituzionale si realizzerà attraverso interventi di:

- rafforzamento istituzionale dell'Ambito territoriale sociale (ATS) attraverso il potenziamento dei ruoli e delle funzioni degli organismi tecnici e politici degli Ambiti e dei relativi strumenti di programmazione;

- potenziamento degli strumenti di programmazione di livello regionale e di livello locale che diano forza alla logica del “bisogno sociale” come criterio di costruzione di una rete integrata (il potenziamento riguarda il Piano di Ambito, predisposto sulla base di linee guida e schemi regionali, e i Piani attuativi annuali, con un taglio di carattere operativo);
- potenziamento del sistema informativo regionale che viene garantito dalla realizzazione di un nuovo disegno organizzativo basato sulla implementazione dei sistemi informativi-gestionali degli ATS; sull'adozione della cartella sociale informatizzata; sul consolidamento del ruolo degli Osservatori Provinciali che supportano e coordinano le attività di progettazione, realizzazione e raccordo dei sistemi informativi gestionali degli ATS; sul consolidamento dell'attività di indagine statistica, procedendo all'adozione di un Programma statistico regionale per il settore sociale; sulla promozione della costituzione, in forma associata tra i Comuni dell'Ambito, di uffici statistici di Ambito organizzati all'interno del SISTRAR (Sistema Statistico Regionale); sul consolidamento, a livello regionale, delle “unità organizzative” del sistema informativo sociale regionale;
- collegamento con le università marchigiane finalizzato a produrre valore aggiunto alla programmazione sociale (anche con attività di confronto sul modello di welfare nelle Marche), ai percorsi formativi, alle attività di ricerca della Regione e delle università marchigiane referenti di corsi di laurea in materie sociali;
- rafforzamento dell'opzione della partecipazione, le cui dimensioni qualificanti si sono sviluppate nel concreto in fase di costruzione dei Piani di Ambito, finalizzata a dare sostanza alla “concertazione” quale processo di definizione delle scelte di un soggetto istituzionale attraverso il confronto con le indicazioni di soggetti diversi, istituzionali e non; alla “consultazione” che si articola nella raccolta delle conoscenze e delle opinioni dei portatori di interessi rispetto ad un tema sociale; alla “co-progettazione” intesa come metodologia e prassi che prevede il coinvolgimento diretto del numero più ampio possibile di soggetti interessati alla realizzazione di una politica o di un intervento;
- rafforzamento del ruolo di partnership del terzo settore nei processi di programmazione regionale e territoriale. La Regione attribuisce grande importanza al ruolo del terzo settore, quale soggetto di concertazione e co-progettazione; l'intenzione è di costruire delle linee guida che chiariscano le modalità di rafforzamento della governance utilizzando strumenti giuridici di diritto pubblico capaci di valorizzare quel ruolo di partnership fino ad oggi non adeguatamente sostenuto.

Il consolidamento e l'innovazione dell'assetto operativo dovrà avvenire attraverso la riorganizzare in modo unitario delle tematiche collegate alla gestione dei servizi e all'erogazione delle prestazioni, che coinvolgono:

- gli uffici di promozione sociale (UPS) quale luogo della prima presa in carico dell'utenza e dell'orientamento verso i servizi territoriali;
- lo strumento dell'ISE-ISEE per un accesso equo ai servizi (prestazioni sociali e socio-sanitarie, a richiesta individuale, per la parte non coperta dal Servizio Sanitario Regionale) che va attivato a livello di ATS, con accordi condivisi fra i responsabili degli Enti Locali dell'Ambito e con il coinvolgimento dei rappresentanti locali del mondo del lavoro, nonché degli enti e dei soggetti di cui alla legge n. 328/00, art. 1;
- il riordino del sistema delle figure professionali sociali attraverso l'approvazione di un atto deliberativo che riordini i percorsi formativi e definisca una disciplina unitaria delle attività formative relative alla qualifica di Operatore socio-sanitario e l'avvio di un tavolo interistituzionale per la stesura del repertorio delle professioni sociali e per la definizione delle priorità formative in base alle politiche di welfare regionale;
- lo sviluppo dei processi di autorizzazione e accreditamento delle strutture socio-sanitarie, avviato dalla LR n. 20/02, mediante la definizione delle procedure e dei requisiti per l'accreditamento delle strutture residenziali e semiresidenziali con un forte accento sulla qualità dei processi organizzativi ed assistenziali;
- il riordino del sistema tariffario regionale, ordinato e coerente con gli standard ed con le prestazioni richieste per una politica tariffaria più equa e più equamente ripartita tra costi alberghieri e quota sanitaria; la costruzione del sistema tariffario dovrà seguire un percorso di ampio coinvolgimento degli Enti Locali, dei soggetti gestori, delle associazioni di tutela e delle parti sociali per analizzare e valutare tutti i fattori che incidono nella produzione ed erogazione dei servizi.

L'aggiornamento della programmazione sociale di settore, secondo un approccio unitario, riguarderà gli ambiti di seguito indicati:

- politiche di sostegno ai compiti di sviluppo dell'infanzia e dell'adolescenza;
- politiche di sostegno al cittadino disabile;
- politiche di tutela della salute mentale;
- politiche di prevenzione ed intervento nel campo delle dipendenze patologiche;
- politiche di prevenzione, contrasto, riduzione e accompagnamento della non autosufficienza;
- politiche di sostegno all'integrazione dei cittadini stranieri immigrati;
- politiche di intervento nel campo della prostituzione e della tratta;
- politiche di inclusione sociale per adulti in difficoltà e provenienti dal carcere;
- politiche di sostegno alla povertà estrema e contro l'esclusione sociale;
- politiche e interventi di sostegno per i cittadini marchigiani residenti all'estero.

Tale programmazione dovrà avvenire tenendo conto dei seguenti aspetti:

- l'integrazione con i criteri programmatori generali del livello regionale e degli ATS;
- le modalità specifiche di integrazione tra la programmazione sociale e quella sanitaria;
- l'esigenza di integrare gli interventi ed i servizi alle persone tenendo conto delle condizioni e delle dinamiche delle famiglie in cui sono inseriti.

Il benessere dei cittadini e l'inclusione delle fasce più deboli e fragili vanno perseguiti anche attraverso lo sviluppo dell'integrazione sociale e sanitaria. La Regione Marche persegue un approccio integrato alle problematiche della salute, che non possono essere ridotte alla sfera della sanità, ma vanno affrontate in una prospettiva complessiva e globale, appunto "integrata", con riferimento al benessere e alla protezione sociale. L'integrazione sociale e sanitaria costituisce un'area comune tra sistema dei servizi sanitari e sistema dei servizi sociali, che va valorizzata, programmata, organizzata e gestita in modo congiunto dai soggetti del sociale e del sanitario. Il modello marchigiano di integrazione sociale e sanitaria viene confermato, consolidato e innovato coniugando in maniera armoniosa e organica l'opzione di mantenere la competenza sociale ai Comuni, promuovendo la programmazione e la gestione dei servizi sociali a livello di ATS e la competenza sanitaria al sistema ASUR/Zone/Distretti.

Particolare attenzione è posta ai soggetti dell'integrazione sociale e sanitaria, anche in una logica di partenariato; ai "luoghi organizzativi ed amministrativi" in cui si attua l'integrazione sociale e sanitaria (in particolar modo i Distretti sanitari e gli ATS); alle relazioni su più livelli tra i soggetti e i portatori di interesse dell'integrazione sociale e sanitaria. Va sottolineato come, anche in rapporto al contesto demografico e sociale prima descritto, l'integrazione socio-sanitaria può consentire di dare risposte adeguate e sostenibili ad un "modello" di prestazioni socio – sanitarie in linea con i bisogni della popolazione. Sul territorio l'integrazione socio-sanitaria non viene delegata a figure specializzate e dedicate, ma affidata alla responsabilità comune degli operatori e dei professionisti sanitari e degli operatori e dei professionisti sociali. La definizione dei contenuti dell'integrazione sociale e sanitaria nella Regione Marche passa per l'armonizzazione della normativa nazionale sulla definizione delle prestazioni socio-sanitarie (DPCM 14.02.2001) e sui livelli essenziali di assistenza sanitaria (DPCM 29.11.2001) e per l'eventuale anticipazione delle decisioni del Governo sui livelli essenziali di assistenza sociale (legge n. 328/00).

Più in particolare, il consolidamento e l'innovazione dell'assetto istituzionale a livello regionale e locale dell'integrazione sociale e sanitaria si realizza attraverso l'individuazione dei soggetti dell'integrazione sociale e sanitaria ai diversi livelli istituzionali (cabine di regia); la conferma dei "luoghi" privilegiati dell'integrazione sociale e sanitaria identificati nel Distretto sanitario e nell'ATS con ruoli e identità rafforzati; la rimodulazione dell'offerta dei servizi sociali e sanitari attraverso la chiarificazione e la specificazione tra sociale, sanitario e area comune socio-sanitaria; il consolidamento e lo sviluppo del sistema integrato pubblico-privato dei servizi sanitari e dei servizi sociali che, mantenendo al settore pubblico le funzioni di indirizzo, orientamento e monitoraggio e verifica, valorizzi la crescente presenza del terzo settore e della società civile, favorendo i processi di gestione mista pubblico-privato o di affidamento dei servizi di integrazione sociale e sanitaria al privato sociale nella logica del sistema integrato pubblico-privato; il finanziamento dell'integrazione sociale e sanitaria, con risorse certe e adeguate ai bisogni per gli interventi di integrazione sociale e sanitaria. Occorrerà definire, in raccordo con i soggetti istituzionali che hanno competenze finanziarie nei settori sociale e sanitario, un complessivo "budget socio-sanitario" che renda conto delle spese e degli investimenti effettivi in questa area comune. Bisognerà sviluppare anche la

partecipazione delle formazioni sociali e dei cittadini, valorizzando gli strumenti e le forme di informazione e partecipazione che dovranno essere attivati ai sensi della LR n. 13/03.

Per la programmazione integrata sociale e sanitaria l'impegno è quello di arrivare alla predisposizione di un unico strumento di programmazione sociale e sanitaria a livello regionale. In una logica complessiva e globale va definita e sviluppata la prospettiva del "Piano regolatore" dei servizi integrati alla persona, sia a livello regionale che, soprattutto, a livello locale per favorire un reale adeguamento della "città" ai bisogni della persona e delle famiglie. In questa fase si conferma l'impostazione della programmazione per l'integrazione sociale e sanitaria che è stata definita e approvata nel Piano sanitario e si esprime l'indicazione di armonizzazione degli strumenti di programmazione territoriale sociale (Piani di Ambito) e sanitaria (Programmi di attività di Distretto).

La definizione e l'implementazione dell'assetto organizzativo operativo della integrazione di interventi e servizi dell'area socio-sanitaria viene garantita attraverso la definizione di processi, percorsi e procedure per le principali funzioni comuni ai diversi settori di intervento, che troveranno le necessarie specificità e contestualizzazioni solo all'interno di un quadro coerente ed organico. Con riferimento all'impostazione e agli indirizzi dati dal Piano sanitario, le aree comuni da sviluppare riguardano: l'accettazione territoriale integrata tra sociale e sanitario (punto unico di accesso), l'area logica della valutazione integrata (UVI), l'area logica della presa in carico e della continuità dell'assistenza integrata. Il miglioramento della adeguatezza della struttura di offerta per le prestazioni socio-sanitarie gestite, in maniera integrata, dai servizi sociali e dai servizi sanitari verrà garantita anche con la progressiva definizione di standard di intervento e di prodotto. Lo sviluppo dell'integrazione professionale tra gli operatori sociali e sanitari e i tanti soggetti gestionali, istituzionali e non, che compongono la diffusa ed articolata rete marchigiana di strutture e servizi sociali e sanitari rappresenta un impegno prioritario che dovrà essere perseguito promuovendo molteplici e articolate occasioni di incontro, scambio, approfondimento comune che siano caratterizzate da multiprofessionalità, interdisciplinarietà, multiterritorialità.

Sui versanti dell'organizzazione e gestione per consolidare e sviluppare la rete degli interventi e dei servizi sanitari e dei servizi sociali integrati sul territorio della Regione Marche verrà affrontata a livello centrale e decentrato la questione della localizzazione delle strutture di offerta per garantire l'adeguatezza e l'appropriatezza delle risposte ai diversi bisogni presenti sul territorio. Successivamente alla predisposizione ed all'approvazione dell'atto di regolamentazione di accesso, valutazione, continuità assistenziale integrati tra i servizi sanitari e i servizi sociali, saranno individuati e definiti con precisione i "luoghi integrati" di accettazione territoriale, valutazione, presa in carico e continuità dell'assistenza.

L'obiettivo globale si articola nelle seguenti linee di intervento.

- Garantire e sviluppare il sistema dei servizi sociali
- Sviluppare l'integrazione-socio sanitaria

4. Ampliare e riqualificare la rete delle strutture socio-educative e socio-assistenziali

L'individuazione di questo obiettivo risponde da un lato alle esigenze demografiche della popolazione marchigiana, caratterizzata da un tasso di vecchiaia superiore alla media nazionale, e dall'altro ad una carente offerta di servizi di assistenza all'infanzia, nettamente inferiore rispetto a quanto richiesto dalla strategia di Lisbona e dal territorio. Tale situazione genera conseguenze nelle politiche familiari e nella produttività territoriale, determinando anche contesti di squilibrio nell'ambito delle pari opportunità. Ci si propone pertanto di rispondere alla domanda del territorio, di favorire le pari opportunità di genere e di riequilibrare l'offerta dei servizi socio-educativi e socio-assistenziali nei diversi ATS della Regione. Si intende raggiungere i target per gli interventi rivolti ai servizi di cura per i bambini e gli anziani relativi al miglioramento e all'incremento dell'offerta dei servizi nelle strutture socio-educative e socio-assistenziali regolamentate dalla LR n. 20/02 e dalla LR n. 9/03, con particolare riferimento all'aumento dei posti disponibili presso le case di riposo, le residenze protette e i nidi di infanzia.

Per i processi di autorizzazione e accreditamento delle strutture socio-sanitarie, avviati LR n. 20/02, occorre definire le procedure e i requisiti con un forte accento sulla qualità dei processi organizzativi ed assistenziali, mantenendo un confronto costante e aperto con tutti gli attori del sistema sociale. La LR n. 20/02 non pone limiti all'accreditamento, che rimane subordinato al possesso dei requisiti richiesti e che costituisce condizione indispensabile per instaurare rapporti con il servizio pubblico. L'orientamento della Regione è

verso un modello di accreditamento qualitativo, come strumento dinamico per la promozione ed il miglioramento della qualità dei servizi. Tale orientamento, comunque, necessita di essere implementato con atti di governo tesi a precisare meglio la configurazione dell'accREDITamento. Successivamente inoltre la Regione estenderà l'accREDITamento a tutti i servizi territoriali non regolamentati dalle LR 20/02 e 9/03.

In riferimento alla costruzione e riqualificazione delle strutture socio-educative e socio-assistenziali, la programmazione degli interventi verrà effettuata in collaborazione con gli ATS, che sono le strutture competenti a livello territoriale (sovracomunale) chiamate a determinare il dimensionamento ottimale dell'offerta dei servizi sociali in relazione al fabbisogno locale. Gli ATS raccoglieranno le richieste territoriali e determineranno le necessità prioritarie. Il fabbisogno dell'utenza sarà mediato dalle Amministrazioni comunali, le quali, avendo la competenza circa l'erogazione delle prestazioni socio-sanitarie, conoscono l'entità della domanda. In fase di accesso ai contributi verranno valorizzati quei progetti che al loro interno prevedano implementazioni di sistemi di telemedicina/teleconsulto, dotazioni tecnologiche a supporto dell'erogazione dei servizi e che abbiano impatti positivi in termini di politiche ambientali (pannelli solari, cogenerazione, qualificazione energetica, ecc.).

Va inoltre considerato, nell'ambito di questo obiettivo globale, il ruolo, finora sottovalutato, delle Istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza (IPAB) nella fase di consultazione, concertazione e co-progettazione. Occorre rafforzare il loro coinvolgimento per la costruzione di un vero sistema di welfare locale. Con l'approvazione della nuova legge regionale sulle IPAB la Regione si impegna a inserire il sistema delle IPAB nella rete integrata dei servizi; individuare per le IPAB il profilo di aziende pubbliche di servizi alla persona, fissandone i criteri generali per la trasformazione; offrire la possibilità di accedere a profilo di diritto privato per le piccole istituzioni il cui volume di attività e reddito non consente la trasformazione in aziende pubbliche di servizi alla persona; individuare i criteri per le modifiche statutarie da parte delle IPAB che si aziendalizzano, i compiti degli organi delle aziende di servizi alla persona e i criteri per la nomina del direttore e per le sue funzioni.

Le linee di intervento dell'obiettivo globale sono di seguito indicate.

- Consolidare e monitorare il sistema di autorizzazione e accREDITamento delle strutture socio-educative e socio-assistenziali;
- Costruire, ristrutturare, adeguare e riqualificare le strutture socio-educative e socio-assistenziali;
- Riorganizzare le Istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza (IPAB) nella prospettiva del loro inserimento nella rete dei servizi territoriali.

Indirizzo strategico 6 – Obiettivi globali e linee di intervento.

Obiettivi globali	Linee di intervento
1. Qualificare il sistema sanitario pubblico	<ul style="list-style-type: none"> • Assicurare Livelli Essenziali di Assistenza uniformi • Ridurre i tempi di attesa, anche attraverso la sanità elettronica • Garantire l'appropriatezza delle prestazioni • Attuare il governo clinico dei processi e dei profili di cura • Favorire la ricerca e l'innovazione in campo medico
2. Tutelare e promuovere la salute della popolazione	<ul style="list-style-type: none"> • Sviluppare la rete della prevenzione • Garantire l'efficienza delle strutture ospedaliere • Migliorare il sistema delle cure primarie e domiciliari • Mantenere e tutelare la salute degli anziani
3. Garantire e sviluppare il sistema dei servizi sociali e socio-sanitari, promuovendo l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva	<ul style="list-style-type: none"> • Garantire e sviluppare il sistema dei servizi sociali • Sviluppare l'integrazione-socio sanitaria
4. Ampliare e riqualificare la rete delle strutture socio-educative e socio-assistenziali	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidare e monitorare il sistema di autorizzazione e accREDITamento delle strutture socio-educative e socio-assistenziali; • Costruire, ristrutturare, adeguare e riqualificare le strutture socio-educative e socio-assistenziali; • Riorganizzare le Istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza (IPAB) nella prospettiva del loro inserimento nella rete dei servizi territoriali.

Risorse finanziarie

Indirizzo strategico n. 6 - Qualificare i servizi socio-sanitari e consolidare l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva (valori in milioni di euro)

Obiettivi globali	FSE	FESR	FAS	PSR
1. Qualificare il sistema sanitario pubblico	0	0	-	0
2. Tutelare e promuovere la salute della popolazione	0	0	-	0
3. Garantire e sviluppare il sistema dei servizi sociali e socio-sanitari, promuovendo l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva	0	0	-	0
4. Ampliare e riqualificare la rete delle strutture socio-educative e socio-assistenziali	0	0	-	0
Totale	0	0	46,17	0

2.2 Altri aspetti della politica regionale unitaria

Il QSN prevede esplicitamente che il DUP individui le modalità che si intendono adottare per assicurare il coordinamento della politica regionale unitaria rispetto ad alcuni ambiti territoriali di particolare necessità di intervento e ad altre possibili fonti di finanziamento quali la BEI, l'utilizzo di nuovi strumenti finanziari e di altri programmi specifici della U.E.. In particolare, appare opportuno riportare i riferimenti ad una focalizzazione degli interventi a livello territoriale nella nuova area della provincia di Ascoli Piceno, localizzata nell'estremo sud delle Marche ed alle principali fonti complementari di finanziamento europeo che possono contribuire al perseguimento dei sei indirizzi strategici della politica regionale unitaria.

2.2.1 Una focalizzazione a livello territoriale: il comprensorio piceno

Con la legge 11 giugno 2004, n. 147 è stata istituita la nuova provincia di Fermo, il cui territorio risulta composto da 40 Comuni (cfr. art. 2). In conseguenza della legge, il territorio della provincia di Ascoli Piceno risulta ridelimitato a 33 Comuni ⁷².

Con l'istituzione della nuova provincia fermana si dovranno ridefinire i criteri di riparto e di distribuzione su base provinciale, fermo restando che l'area ascolana - per le sue particolari caratteristiche economiche - costituisce al momento un'emergenza regionale.

In effetti il comprensorio piceno, corrispondente appunto al territorio della provincia di Ascoli Piceno così come ridefinito a seguito della costituzione della provincia di Fermo, presenta una serie di criticità, visibili soprattutto in termini di indicatori statistici della disoccupazione e del reddito pro capite. Nonostante tali valori risultino ancora nella media nazionale o di altre regioni contermini, la posizione relativa rispetto alle altre province marchigiane registra uno scostamento sensibile.

Le ragioni di fondo vanno cercate in un modello di sviluppo territoriale che, grazie ai benefici della Cassa per il Mezzogiorno, ha attratto investimenti prevalentemente legati ad alcuni settori produttivi (es. chimica, farmaceutica, plastica, gomma, ecc), a stabilimenti di medio – grandi dimensioni e alla presenza di gruppi industriali anche internazionali.

La fine dei contributi straordinari e, soprattutto, l'evoluzione del panorama competitivo internazionale stanno portando a scelte strategiche nuove, che in alcuni casi pregiudicano sensibilmente la tenuta occupazionale e le prospettive di sviluppo.

In relazione a tale scenario, analizzato anche in recenti studi ed approfondimenti commissionati dalla Regione⁷³, sono state approntati una serie di interventi in risposta alla crisi. Fra questi interventi, realizzati o in fase di predisposizione, è possibile citare una concentrazione su tale territorio degli ammortizzatori sociali in deroga, una forte richiesta di miglioramento delle strutture di accoglienza turistica, il potenziamento delle infrastrutture ferroviarie e stradali, il rafforzamento della logistica d'area, con riferimento al settore agroalimentare, la valorizzazione culturale mediante il museo diffuso e le iniziative espositive.

Il sostegno ad un territorio come quello del comprensorio piceno può passare, previa la definizione di una specifica strategia integrata di azione sui meccanismi degenerativi in atto, mediante la messa a sistema e la valorizzazione delle varie forme di finanziamento regionale, nazionale e comunitario, per realizzare la quale è stata prevista un'apposita specifica delega nell'ambito della Giunta regionale denominata "Progetto speciale per il Piceno".

Tale delega rafforzerà le occasioni di confronto responsabile con le istituzioni e le rappresentanze economico – istituzionali del territorio, attraverso il coinvolgimento prioritario della Provincia di Ascoli Piceno, e permetterà, sulla base di un'analisi puntuale delle esigenze più emergenti, di individuare interventi aggiuntivi mirati al riequilibrio strutturale. Inoltre, date le caratteristiche del territorio e le esigenze di risposta, è possibile prevedere un ventaglio di interventi localizzati, in grado di sopperire a *gap* infrastrutturali puntuali.

⁷² In base all'art. 3, comma 4, della citata legge, nella primavera 2009 si svolgeranno le prime elezioni degli organi elettivi distintamente per le due province. Fino a tale data gli organi della Provincia di Ascoli Piceno continuano ad esercitare le loro funzioni nell'ambito dell'intero territorio dell'attuale provincia.

⁷³ Si veda ARMAL – Osservatorio del mercato del lavoro, *Le nuove province di Ascoli Piceno e Fermo*, in: Lavoro Flash n. 16, settembre 2005.

2.2.2 Gli strumenti finanziari europei

Finanziamenti della Banca Europea degli Investimenti

In aggiunta alle risorse comunitarie, nazionali e proprie, la Regione beneficia anche di fondi messi a disposizione dalla Banca Europea degli Investimenti (BEI) per il finanziamento di investimenti nell'ambito delle attività produttive.

Con un accordo quadro siglato nel novembre 2007, la BEI ha accordato alla Regione un prestito pluriennale di complessivi 300 milioni di euro, di cui 100 milioni da riservare all'ammodernamento e alla riqualificazione delle strutture ricettive. La BEI ha infatti mostrato uno specifico interesse per il mercato turistico marchigiano, fornendo alla Regione un'importante opportunità per rispondere alla domanda di qualità proveniente dai mercati esteri, in particolare da quello statunitense.

I fondi della BEI dedicati alle strutture ricettive sono destinati a finanziare prioritariamente gli interventi volti all'adeguamento alle normative per la sicurezza e alle esigenze dell'handicap, all'adesione a sistemi di gestione ambientale, al miglioramento della classificazione delle strutture ricettive, all'impiego di tecnologie avanzate e di bioedilizia e alla costruzione ex novo di strutture ricettive necessarie a sopperire alla carenza di posti letto. Il finanziamento consiste nell'erogazione di prestiti ai beneficiari finali (piccole e medie imprese turistiche e loro consorzi; singoli soggetti gestori; enti locali o pubblici, singoli o associati), tramite una banca d'appoggio che cura l'istruttoria dei progetti. I prestiti risultano particolarmente appetibili per i beneficiari finali perché la BEI e la banca d'appoggio praticano condizioni favorevoli in termini di tasso di interesse e di spread. Occorre tener conto che la Regione, con i fondi provenienti dall'Intesa di programma per lo sviluppo del 2006, pari a 3 milioni di euro, ha già concesso contributi una tantum per l'abbattimento degli interessi nella misura del 4%, portandoli praticamente quasi a zero, e intende ripetere l'intervento con i fondi che saranno resi disponibili dal FAS. Il successo dell'iniziativa è stato dimostrato dalle 197 domande presentate da parte delle imprese turistiche in risposta all'apposito bando, corrispondenti ad un ammontare complessivo di investimenti di 135 milioni di euro.

I restanti 200 milioni del prestito concesso dalla BEI verranno destinati ad altri comparti produttivi, con modalità di utilizzo ancora da stabilire. Al momento sono al vaglio due ipotesi. Una consiste, come nel caso del settore turistico, nella concessione di prestiti ai beneficiari finali a tassi vantaggiosi, con eventuale concorso della Regione per il loro ulteriore abbattimento. L'altra possibilità è rappresentata dall'utilizzo del finanziamento come anticipazione delle risorse regionali per gli interventi diretti della Regione, compresi quelli in cofinanziamento dei fondi strutturali. I settori non sono stati ancora individuati, ma va segnalata, tra le altre, la proposta di destinare questi fondi per il miglioramento di tutta la filiera dell'accoglienza degli anziani, anche alla luce della costituzione dell'Agenzia nazionale per le problematiche dell'invecchiamento.

Pertanto i 300 milioni di euro scaturiti dall'accordo del 2007 contribuiranno alla realizzazione dell'indirizzo strategico "Valorizzare e promuovere il patrimonio, i beni e le attività culturali e la ruralità per lo sviluppo dell'attrattività del territorio e della qualità della vita" e, in base all'ipotesi sopra evidenziata, dell'indirizzo strategico "Qualificare i servizi socio-sanitari e consolidare l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva". Tale finanziamento si aggiunge ad altre linee di prestito che la BEI ha fino ad oggi destinato alla Regione Marche, pari complessivamente a circa 450 milioni di euro, utilizzati principalmente per la ricostruzione post sismica e per il ciclo delle acque.

Strumento finanziario JESSICA

JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* - Sostegno europeo congiunto per investimenti sostenibili nelle aree urbane) costituisce, con JEREMIE e JASPERS, una delle tre nuove iniziative comunitarie per promuovere l'occupazione, la crescita e la coesione nelle regioni dell'Unione Europea.

Lo strumento nasce dall'azione congiunta della BEI, della Commissione Europea e della Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), con l'obiettivo di realizzare uno strumento finanziario rivolto ad iniziative di risanamento e sviluppo urbano sostenibile, che coniughi i contributi finanziari dei Programmi Operativi 2007-2013 con altre forme di finanziamento pubbliche e private (mutui bancari, garanzie, investimenti privati, ecc.).

JESSICA è stato concepito al fine di far leva su finanziamenti aggiuntivi, adatti ai partenariati pubblico-privati e, in maniera più generica, ai progetti di rinnovo e sviluppo urbano nelle regioni dell'UE. L'iniziativa si avvarrà dell'esperienza tecnica e direttiva di istituzioni specialistiche come la BEI, la CEB e altre Istituzioni finanziarie internazionali (IFI), per incentivare maggiormente la realizzazione ottimale dei progetti, attraverso una combinazione di prestiti e sovvenzioni e altri strumenti finanziari. La sostenibilità a lungo termine sarà potenziata dal carattere rotativo – e dunque rinnovabile – delle contribuzioni che il FESR, o eventualmente il FSE, apporteranno ai fondi specializzati negli investimenti per lo sviluppo urbano.

Per quando riguarda l'applicazione dello strumento a livello regionale occorrerà considerare l'esito delle attività poste in essere da un gruppo di regioni interessate, coordinate dalla Regione Toscana, e dalla possibilità, nel tempo, di canalizzare specifiche risorse regionali all'interno del fondo JESSICA, da reperire all'interno dei fondi strutturali e/o dal FAS. Infine occorre attendere gli orientamenti della Cassa Depositi e Prestiti, che su JESSICA intende intervenire come partner cofinanziatore dei Fondi per lo sviluppo urbano, a seguito del recente insediamento del governo nazionale. Qualora la Regione possa usufruire di tale strumento, esso contribuirà principalmente al finanziamento degli indirizzi strategici "Valorizzare e promuovere il patrimonio, i beni e le attività culturali e la ruralità per lo sviluppo dell'attrattività del territorio e della qualità della vita" e "Qualificare i servizi socio-sanitari e consolidare l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva".

Strumento finanziario JEREMIE

Con i fondi europei del periodo di programmazione 2000-2006 sono state avviate operazioni di ingegneria finanziaria che hanno permesso l'attivazione di un Fondo di garanzia e di un Fondo per l'abbattimento dei tassi di interesse a favore delle PMI.

Rispetto al suddetto periodo, il nuovo periodo di programmazione dei fondi 2007-2013 non consente più il finanziamento di alcune attività a favore delle PMI, i cosiddetti interventi di tipo "generalista", mentre prevede il sostegno all'innovazione e alla ricerca per la competitività del sistema delle imprese. Inoltre, i regolamenti comunitari 2007-2013⁷⁴ consentono l'attivazione di nuovi strumenti di ingegneria finanziaria, tra cui JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprise*).

In linea con tali previsioni e attraverso il POR FESR 2007-2013, la Regione ha voluto dare una forte rilevanza alla tematica dell'ingegneria finanziaria attraverso il miglioramento delle condizioni di accesso al credito per le PMI, con l'obiettivo principale di accompagnare la capacità del sistema finanziario regionale nel sostenere le imprese che fanno ricerca e innovazione.

Lo strumento JEREMIE consente di dare sostegno alla capitalizzazione delle piccole e medie imprese marchigiane e rendere disponibili risorse per fornire capitale proprio alle nuove imprese innovative e alle imprese esistenti che vogliono attuare programmi di investimento nel settore della ricerca e dell'innovazione. Per quanto riguarda i settori di intervento, ci si rivolge alle PMI industriali, artigiane, del commercio, del turismo e dei servizi. Questi ultimi rappresentano settori ad alto potenziale di crescita economica e che possono contribuire in maniera sostanziale all'incremento dell'innovazione regionale.

In questo ambito è prevista all'interno del POR FESR 2007-2013 l'iniziativa JEREMIE, con un ammontare di risorse da definire. Tale iniziativa, voluta e promossa fortemente dalla Commissione Europea, rappresenta una novità nell'ambito della programmazione dei Fondi strutturali. La gestione è demandata al Fondo Europeo degli Investimenti (FEI).

JEREMIE ha come obiettivo quello di investire in uno o più fondi per il capitale di rischio, che a loro volta acquisiscono quote temporanee di minoranza di capitale sociale di piccole e medie imprese (PMI), ai sensi della definizione comunitaria vigente, localizzate sul territorio regionale e costituite sotto forma di società di capitali. Al fine di raggiungere tale obiettivo, il FEI costituisce un fondo di partecipazione ed è in grado di fornire altresì esperienze professionali e competenze tecnico-manageriali di supporto. La gestione operativa del Fondo verrà demandata a intermediari finanziari appositamente selezionati dal FEI.

L'utilizzo del FESR per migliorare l'accesso al finanziamento per le PMI tramite strumenti di ingegneria finanziaria comporta evidenti vantaggi gestionali. Trattandosi di fondi rotativi, per cui è previsto il rientro nel

⁷⁴ Artt. 43 e 44 del Regolamento di attuazione della Commissione n. 1828/2006.

fondo delle risorse erogate a titolo di capitale di rischio, a fine periodo di programmazione la Regione si trova ad avere risorse disponibili da riutilizzare per le stesse finalità.

L'utilizzo di JEREMIE contribuirà alla realizzazione dell'indirizzo strategico "Accrescere la competitività del sistema economico marchigiano".

Strumento finanziario JASPERS

Per memoria, si ricorda che il terzo strumento finanziario individuato dalla UE è denominato JASPERS. Si occupa di assistere i nuovi Stati Membri e quelli di prossima adesione a predisporre i maggiori progetti infrastrutturali da sostenere nell'ambito dei fondi strutturali nel periodo 2007-2013.

Ovviamente nelle Marche lo strumento non viene applicato.

2.2.3 Fondo europeo per la pesca FEP 2007-2013

Con l'adozione del Regolamento (CE) n. 1198 del 27 luglio 2006 relativo al Fondo europeo per la pesca (FEP) è stato definito il quadro dell'intervento finanziario della Comunità europea a favore dello sviluppo sostenibile del settore della pesca marittima, della pesca delle acque interne e dell'acquacoltura.

Strumento prescelto ai fini della "sostenibilità" della pesca è la riduzione dello sforzo di pesca, che si traduce, sostanzialmente, nell'adozione di misure di arresto definitivo della flotta, oltre che di metodi e comportamenti di pesca "compatibili" con lo stato delle risorse e nell'attivazione di una serie di azioni compensative, miranti a sopperire temporaneamente alla mancanza di reddito (misure socio-economiche), dovuta alla riduzione dell'attività di pesca; a dotare il settore dello status di qualità, di compatibilità ambientale e di innovazione, necessario a rendere efficienti e competitive le imprese dell'intera filiera (pesca, trasformazione, commercializzazione, acquacoltura); a porre in essere tutta una gamma di soluzioni e attività alternative all'occupazione nel settore della pesca professionale.

Da un punto di vista dei contenuti, le linee di azione del FEP sono riconducibili a quattro assi prioritari (oltre quello dell'assistenza tecnica): l'asse 1, che è prettamente dedicato ad interventi sulla flotta da pesca; l'asse 2, che è rivolto al settore produttivo, tramite interventi di sostegno alle imprese attive nell'acquacoltura, nella trasformazione e nella commercializzazione; l'asse 3, che è di sostegno ad azioni aventi ricaduta collettiva, tra le quali vanno evidenziate per importanza le azioni riconducibili alla dotazione infrastrutturale del settore; l'asse 4, che è dedicato alla riconversione delle zone dipendenti dalla pesca.

Dal punto di vista della programmazione, il Reg. (CE) n. 1198/2006 prevede, a livello di Stato membro, l'adozione di un Piano Strategico Nazionale (PSN) e di un Programma Operativo (PO), valevoli per l'intero territorio nazionale, con l'individuazione delle autorità di riferimento (gestione, certificazione, audit) a livello nazionale e del ruolo di organismi intermedi per le Regioni partecipanti all'attuazione del PO.

Il PO FEP 2007 – 2013 è stato approvato dalla Commissione con decisione C(2007) 6792 del 19/12/2007e prevede, a livello nazionale, l'intervento del fondo per oltre 848 milioni di euro di risorse pubbliche, di cui oltre 212 milioni di euro a favore delle Regioni ricadenti nell'obiettivo *Competitività ed occupazione*. In base all'accordo raggiunto in sede di Conferenza dei Presidenti del 29 aprile 2008, alla Regione Marche spetterebbe un 15,85% del plafond destinato alle Regioni in obiettivo *Competitività ed occupazione*, detratta la quota riservata allo Stato per le misure di competenza, per un ammontare, come quota pubblica, di oltre 22,5 milioni di euro.

Nel quadro generale di attuazione delle misure, alle Regioni sono riservate le funzioni relative alle misure: investimenti a bordo dei pescherecci e selettività, piccola pesca costiera, compensazione socio-economica per la gestione della flotta da pesca comunitaria, acquacoltura, pesca nelle acque interne, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, misure di interesse comune concernenti azioni collettive, protezione e sviluppo della fauna e flora acquatica, porti, luoghi di sbarco e ripari di pesca, sviluppo di nuovi mercati e campagne promozionali, progetti pilota, modifica di pescherecci per destinarli ad altre attività, sviluppo sostenibile delle zone di pesca, assistenza tecnica.

Le priorità da individuarsi a livello regionale nell'attuazione del FEP verranno identificate tramite l'elaborazione del piano finanziario di riferimento. Attualmente la Regione ha elaborato una proposta di piano finanziario, che dovrà essere raccordata con quelle delle altre Regioni e con quella del Ministero. Tale proposta indicativamente prevede la seguente ripartizione delle risorse pubbliche: 3 milioni di euro per investimenti a favore dell'ammodernamento della flotta peschereccia; 900 mila euro per incentivi sotto forma

di premio alla piccola pesca costiera; quasi 500 mila euro per misure di compensazione socio-economica a favore dei pescatori; 2,9 milioni di euro per investimenti in acquacoltura; 3 milioni di euro per investimenti nella trasformazione e commercializzazione; 1 milione di euro per azioni collettive; 5,7 milioni di euro per dotazione infrastrutturale dei porti; 1 milione di euro per azioni promozionali e per progetti pilota; 2,2 milioni di euro per lo sviluppo delle zone dipendenti dalla pesca.

Considerando il piano finanziario proposto, il FEP contribuirà al finanziamento degli indirizzi strategici "Accrescere la competitività del sistema economico marchigiano", "Potenziare le infrastrutture per la mobilità e logistica" e "Valorizzare e promuovere il patrimonio, i beni e le attività culturali e la ruralità per lo sviluppo dell'attrattività del territorio e della qualità della vita".

2.2.4 Cooperazione territoriale europea

Le prospettive finanziarie della Unione Europea per il periodo 2007-2013, tenendo conto dell'esperienza maturata nei tre cicli programmatici del PIC Interreg, tendono a rafforzare l'obiettivo della cooperazione che diventa uno dei tre obiettivi prioritari dei fondi strutturali europei (obiettivo 3).

In particolare attraverso l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" l'Unione Europea si propone di rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative locali e regionali congiunte, la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie, la cooperazione interregionale attraverso lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato.

L'intervento del FESR si concentra sulle seguenti priorità:

1. Cooperazione transfrontaliera - realizzazione di attività economiche, sociali e ambientali transfrontaliere mediante strategie comuni di sviluppo territoriale sostenibile;
2. Cooperazione transnazionale - creazione e sviluppo della cooperazione transnazionale, inclusa la cooperazione bilaterale tra regioni marittime, tramite il finanziamento di reti ed azioni che favoriscano uno sviluppo territoriale integrato;
3. Cooperazione interregionale - rafforzamento dell'efficacia della politica regionale grazie alla promozione della cooperazione in diversi settori, scambi di esperienze, studi e raccolta dati.

La Commissione Europea il 6 luglio 2005 ha presentato i nuovi orientamenti strategici comunitari per la coesione, la crescita e l'occupazione, recepiti con Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006. Tali orientamenti forniscono agli Stati membri e alle regioni l'elencazione delle priorità comunitarie indicative per i programmi in materia di politica di coesione ed evidenziano la necessità di rafforzare le sinergie tra la politica di coesione, le priorità nazionali e regionali e la strategia di Lisbona e di Göteborg tramite la partecipazione delle autorità regionali e locali, dei partner sociali e delle altre parti interessate alla politica di coesione.

La definizione degli spazi per il periodo di programmazione 2007-2013, ha prodotto importanti variazioni rispetto alla precedente fase (2000-2006), che incidono sui vari livelli di cooperazione previsti:

- i 17 programmi previsti nel periodo 2006 (9 Interreg III A, 4 Interreg III B, 4 Interreg III C) rimangono invariati solo per quanto riguarda i Transfrontalieri Interni, ovvero quei programmi che insistono su aree geografiche dell'Unione Europea;
- i Programmi Transfrontalieri Esterni Italia-Albania e Transfrontaliero Adriatico saranno inseriti all'interno di un unico Programma Transfrontaliero Adriatico IPA.

Nel versante dei Transnazionali Interni, quasi tutti i programmi che prevedono attualmente la presenza di regioni italiane hanno subito notevoli trasformazioni: i Programmi Medocc e Archimed infatti sono stati trasfusi in un unico Programma Mediterraneo, che include tutte le regioni italiane, eccezion fatta per Val d'Aosta e Trentino Alto Adige, oltre alle altre regioni comunitarie che si affacciano sul bacino del mare Mediterraneo. Il Programma Cadses invece è stato suddiviso in due spazi:

- Europa Centrale (CEUS), che mira a collegare le aree dell'Europa centrale (ivi comprese le regioni dell'Italia settentrionale) con i paesi di nuova adesione,
- Sud Est Europa (SEES), che prevede la cooperazione tra regioni orientali italiane e area balcanico danubiana: il programma interessa le regioni adriatiche italiane.

Per quanto riguarda la sezione interregionale (ex Interreg III C), che nella precedente programmazione 2000-2006 era ripartita tra le aree Nord, Sud, Est, Ovest, per il settennio 2007-2013 prevede un'unica area di cooperazione europea.

La Commissione inoltre ha previsto tre programmi, di valenza europea, funzionali all'obiettivo cooperazione territoriale europea quali INTERACT, URBACT ed ESPON, gestiti sotto la sua diretta supervisione e finalizzati a supportare lo sviluppo delle azioni previste nei diversi programmi operativi di cooperazione territoriale transeuropea:

- ESPON - Realizzazione di studi, raccolta di dati, nonché osservazione e analisi delle tendenze di sviluppo nella Comunità;
- INTERACT - Miglioramento ed armonizzazione degli strumenti e procedure di gestione dei programmi dell'Obiettivo cooperazione territoriale europea;
- URBACT - Promozione di scambi di esperienze in merito all'individuazione, al trasferimento e alla diffusione delle migliori prassi in materia di sviluppo urbano sostenibile.

In questo nuovo ciclo di programmazione le Regioni sono attivamente coinvolte, con ruoli differenti, nell'elaborazione dei programmi operativi:

- nei programmi transfrontalieri con compiti di supporto all' Autorità di Gestione,
- nei programmi di cooperazione transnazionale ed interregionale assicurano la partecipazione ai gruppi di lavoro nazionali e transnazionali costituiti per la definizione dei programmi operativi.

In particolare la Regione Marche parteciperà ai seguenti programmi operativi:

- Programma Transfrontaliero Adriatico IPA,
- Programma Transnazionale Europa Sud Orientale – SEE,
- Programma Transnazionale Mediterraneo,
- Programma Interreg IV C – Cooperazione Interregionale,
- Espon, Interact e Urbact.

Nell'attuazione dei Programmi di cooperazione territoriale è prevista l'integrazione di tre strumenti finanziari:

- FESR – finanzia operazioni all'interno dei Paesi membri dell'UE
- IPA (strumento di pre-adesione) – finanzia interventi all'interno dei Paesi Candidati (Croazia, Turchia, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia) e potenziali Candidati (Albania, Bosnia Erzegovina, Montenegro, Serbia incluso Kosovo)
- ENPI – finanzia la cooperazione con aree limitrofe non EU e non coinvolte nella strategia di pre-adesione ma con i quali sono state avviate politiche di vicinato. ENPI è subentrato ai programmi Meda e (parzialmente) Tacis. L'obiettivo è quello di creare una zona di sviluppo e di buon vicinato tra l'UE e alcuni Paesi suoi confinanti attraverso un'assistenza destinata a tali Paesi per incentivare il consolidamento della cooperazione e la progressiva integrazione economica.

Allo stato attuale, lo strumento finanziario ENPI non sarà attivato nei programmi operativi che prevedono il coinvolgimento della Regione Marche.

Non esiste una ripartizione finanziaria fra le regioni europee partecipanti ad ogni singolo spazio di cooperazione, poiché il contributo comunitario verrà assegnato mediante la pubblicazione di bandi e la presentazione di proposte progettuali, secondo modalità e criteri di selezione stabili in ciascun Programma Operativo.

Poiché la Commissione Europea nel sostenere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale presta particolare attenzione all'obiettivo coesione - cooperazione territoriale, in quanto riconosce il contributo delle regioni alla crescita e all'occupazione, si impone un salto di qualità nelle modalità di cooperazione ed una maggiore integrazione degli interventi che si andranno a realizzare con la programmazione regionale (con particolare riferimento ai POR FESR e FSE) nelle tematiche ricerca ed innovazione, ambiente, cultura, accessibilità, sviluppo umano sostenibile.

In questa nuova fase di programmazione la Regione Marche si pone l'obiettivo di dare continuità alle attività sviluppate nella precedente programmazione perseguendo i seguenti obiettivi generali:

- consolidamento, valorizzazione e capitalizzazione delle relazioni avviate nella precedente programmazione Interreg III;
- rafforzamento delle relazioni con le altre regioni italiane, europee e dei territori situati lungo le frontiere esterne dell'Unione Europea, con particolare attenzione ai territori balcanici e del Mediterraneo;

- consolidamento di un sistema di governance interna ed esterna alla regione per la partecipazione ai diversi programmi di cooperazione territoriale;
- consolidamento del ruolo della Regione Marche attraverso la promozione della partecipazione alle iniziative progettuali del sistema delle Autonomie Locali, con l'obiettivo di ottimizzare le sinergie fra le iniziative dell'Amministrazione regionale e quelle degli Enti locali territoriali.

I programmi della cooperazione territoriale europea, e i relativi fondi, avranno ricadute in tutti i sei indirizzi strategici della politica regionale unitaria.

3 Quadro finanziario della politica regionale unitaria

Nello spirito della politica regionale unitaria, la Delibera CIPE 166/2007, in particolare all'allegato 7 in cui viene previsto il Quadro finanziario unico, prevede uno schema finanziario di raccordo delle diverse fonti che convergono al finanziamento dell'intervento.

Nelle seguenti tabelle è dunque riportata la ripartizione – sia in valori assoluti che in composizione percentuale - delle risorse della politica regionale unitaria rispetto agli indirizzi strategici individuati dalla Regione Marche nel presente Documento Unitario di Programmazione, nonché alle Priorità QSN.

Stanzamenti programmi settennali 2007-2013 (importi in Meuro)

Indirizzo strategico regionale	Priorità QSN	FSE	FESR	FAS(*)	PSR	FEP(**)	Totale
1. Costruire un'economia della conoscenza e incrementare la qualità del lavoro	1	183,07	0,00	0,00	0,00	0,00	183,07
2. Accrescere la competitività del sistema economico marchigiano	2	0,00	153,60	15,30	194,09	14,02	464,65
	7	82,44	0,00	0,00			
	9	0,00	0,00	5,20			
3. Perseguire la tutela e l'uso sostenibile delle risorse ambientali, territoriali e paesaggistiche	3	0,00	68,90	14,00	178,35	0,00	261,25
4. Potenziare le infrastrutture per la mobilità e logistica	6	0,00	40,65	101,16	0,00	5,74	147,55
5. Valorizzare e promuovere il patrimonio, i beni e le attività culturali e la ruralità per lo sviluppo dell'attrattività del territorio e della qualità della vita	5	0,00	13,70	41,39	68,98	2,25	134,28
	8	0,00	0,00	7,96			
6. Qualificare i servizi socio-sanitari e consolidare l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva	4	0,00	0,00	46,17	0,00	0,00	46,17
Assistenza tecnica	10	11,06	11,35	9,42	18,39	0,50	50,72
Totale		276,57	288,20	240,60	459,81	22,51	1.287,69

(*) Stima del riparto della dotazione FAS 2007-2013

(**) Si riporta la ripartizione delle risorse per indirizzi strategici del DUP, effettuata sulla base della proposta di piano finanziario trasmesso al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, nell'ambito delle procedure attuative stabilite per il Programma Operativo valevole a livello nazionale.

Stanzamenti programmi settennali 2007-2013 (composizione percentuale)

Indirizzo strategico regionale	Priorità QSN	FSE	FESR	FAS	PSR	FEP	Totale
1. Costruire un'economia della conoscenza e incrementare la qualità del lavoro	1	66,19	0,00	0,00	0,00	0,00	14,22
2. Accrescere la competitività del sistema economico marchigiano	2	0,00	53,30	6,36	42,21	62,28	36,08
	7	29,81	0,00	0,00			
	9	0,00	0,00	2,16			
3. Perseguire la tutela e l'uso sostenibile delle risorse ambientali, territoriali e paesaggistiche	3	0,00	23,91	5,82	38,79	0,00	20,29
4. Potenziare le infrastrutture per la mobilità e logistica	6	0,00	14,10	42,04	0,00	25,50	11,46
5. Valorizzare e promuovere il patrimonio, i beni e le attività culturali e la ruralità per lo sviluppo dell'attrattività del territorio e della qualità della vita	5	0,00	4,75	17,20	15,00	10,00	10,43
	8	0,00	0,00	3,31			
6. Qualificare i servizi socio-sanitari e consolidare l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva	4	0,00	0,00	19,19	0,00	0,00	3,59
Assistenza tecnica	10	4,00	3,94	3,92	4,00	2,22	3,94
Totale		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

4 Governance e partenariato della politica regionale unitaria

4.1 Gli strumenti di attuazione degli interventi

Gli interventi attivati nell'ambito della politica regionale unitaria saranno attuati secondo le modalità e le procedure definite nel QSN e nella delibera CIPE 21 dicembre 2007, n. 166 e coerenti con le disposizioni previste dai regolamenti comunitari per il periodo 2007-2013.

In particolare, tali modalità di attuazione degli interventi possono essere ricondotte alle seguenti tipologie:

- **Procedure negoziali:** si tratta delle modalità che consentono di sostenere e realizzare progetti di rilevanza strategica regionale e sovraregionale con la partecipazione ed il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, sia pubblici, sia privati. L'Intesa Istituzionale di Programma, e i relativi APQ, costituirà il luogo privilegiato della cooperazione istituzionale Stato-Regione. Nei processi legati alla programmazione negoziata potrà essere promossa la responsabilizzazione e la capacità propositiva di tutti gli attori che operano sul territorio.
- **Procedure a bando:** si tratta delle modalità che prevedono l'assegnazione dei finanziamenti tramite la presentazione di domande di finanziamento e successiva valutazione.
- **Procedure a titolarità regionale:** corrispondenti ad esigenze specifiche della Regione, che è responsabile dell'attuazione. Per l'attuazione delle azioni la Regione può individuare soggetti e/o strutture pubbliche o di diritto privato, ma che si possono considerare *in house* sulla base della struttura di proprietà e di gestione.

Tutti i progetti finanziati dai diversi programmi saranno selezionati in modo tale da garantire la fattibilità giuridica, amministrativa, tecnica ed economica, nonché la coerenza con gli obiettivi specifici e globali del programma che li finanzia. Sarà assicurato il rispetto delle norme comunitarie in materia di concorrenza, di appalti pubblici e di tutela ambientale.

La puntuale definizione delle modalità attuative degli interventi viene delineata nel piano attuativo di ciascun fondo, formulato attraverso un percorso concertativo con i diversi livelli istituzionali le parti economiche e sociali.

In particolare, si ricorda che nell'ambito del FSE almeno il 75% delle risorse assegnate è attribuito alle Province, responsabili delle attività di programmazione, gestione, controllo e monitoraggio; nel POR FESR è previsto l'asse 5° "Valorizzazione del territorio" per il sostegno a progetti di sviluppo programmati dalle Amministrazioni Provinciali e anche nell'ambito del FAS è stata avviata la concertazione finalizzata all'esame di proposte progettuali ricadenti nei rispettivi territori.

4.2 La governance e il partenariato istituzionale e economico-sociale

La delibera CIPE n. 166/07, attuativa del QSN, nell'ambito dei principi di governance della programmazione unitaria, prevede che le Amministrazioni nazionali e regionali istituiscano sedi per il coordinamento della politica regionale unitaria, affidate alla responsabilità di apposite strutture di riferimento. La struttura di coordinamento, nel caso delle Regioni, deve prevedere la partecipazione dei responsabili dei singoli programmi e la convocazione di sessioni annuali di sorveglianza della politica regionale unitaria con la partecipazione di una rappresentanza dei comitati e degli organismi di sorveglianza dei singoli programmi interessati. La sessione annuale sulla politica di coesione costituisce la sede politica per il partenariato, ove si realizza il confronto, almeno una volta l'anno, sull'impostazione e sull'avanzamento strategico della politica regionale unitaria, sui risultati conseguiti nel territorio, sull'avanzamento finanziario dei programmi e sull'integrazione delle fonti finanziarie. Gli esiti di tale confronto sono resi pubblici attraverso i canali istituzionali di comunicazione propri delle Amministrazioni interessate.

La delibera CIPE stabilisce inoltre che, in coerenza con quanto previsto dal QSN, per garantire l'efficacia e l'efficienza degli interventi finanziati, inclusi quelli del FAS e i progetti cardine, le Amministrazioni responsabili assicurino l'effettiva partecipazione delle autonomie locali alla definizione e all'attuazione dei programmi, sulla base di procedure codificate e appropriate misure organizzative.

In quanto alla partecipazione del partenariato economico e sociale, la delibera CIPE fornisce criteri e indirizzi per la piena operatività dei principi contenuti nel QSN, consistenti nella massima trasparenza della consultazione, nella responsabilizzazione dei soggetti consultati, nella sistematizzazione e razionalizzazione delle prassi e procedure consultazione e nella pubblicità, anche attraverso canali di comunicazione istituzionale, dell'organizzazione e degli esiti della consultazione. Il QSN infatti assume il partenariato socio-economico come principio e valore necessario in un sistema aperto e pluralista e ne prevede la partecipazione all'intero ciclo di programmazione, attuazione, sorveglianza e valutazione della politica regionale.

Le indicazioni della delibera CIPE sono state recepite dalla Regione Marche con la DGR n. 166 dell'11 febbraio 2008, che costituisce un primo provvedimento per la definizione delle modalità attuative della politica regionale unitaria. Con tale delibera infatti è stata affidata alla Segreteria generale della Giunta regionale la funzione di programmazione volta ad orientare l'azione amministrativa al raggiungimento degli obiettivi prioritari definiti dalla Giunta regionale ed è stato istituito, in seno a questa struttura, il Comitato di coordinamento della politica regionale unitaria. Il Comitato è composto, oltre che dal Segretario generale, con la funzione di Presidente, dai dirigenti responsabili dei vari programmi della politica regionale unitaria e, se espressamente invitati, dai dirigenti delle strutture responsabili delle politiche regionali ordinarie e dal coordinatore del Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

La delibera inoltre ha individuato il Servizio "Programmazione, bilancio e politiche comunitarie", coadiuvato da altre strutture subordinate, come responsabile della predisposizione del DUP, del Piano di valutazione e del Programma attuativo del FAS.

Infine la delibera ha individuato gli organismi attraverso cui sarà garantita la partecipazione del partenariato istituzionale ed economico-sociale alla definizione del DUP.

Il pieno contributo del partenariato sarà assicurato dalla Regione Marche prioritariamente attraverso organismi già istituiti e disciplinati da atti regionali, al fine di valorizzare le positive esperienze effettuate e di ottimizzare i tempi e la qualità dei processi decisionali. Il ricorso a tali organismi, che costituiscono le sedi principali di riferimento, sarà integrato con l'attivazione di strumenti flessibili di coinvolgimento di ulteriori soggetti, espressione di specifici interessi presenti nella comunità regionale. L'attività partenariale, in particolare, sarà articolata su due livelli complementari: quello del partenariato istituzionale e quello del partenariato socio-economico, senza escludere necessari momenti di sintesi, attraverso i seguenti organismi:

a) Comitato d'intesa Regione – ANCI – UPI – UNCEM – AICCRE – Lega delle autonomie locali e Consiglio delle autonomie locali

La sede privilegiata del partenariato istituzionale è individuata nel Comitato d'intesa Regione – ANCI – UPI – UNCEM – AICCRE – Lega delle autonomie locali, istituito dalla LR n. 20/95. Con l'insediamento del Consiglio delle autonomie locali, previsto dall'art. 37 dello Statuto e disciplinato dalla LR n. 4/07, è venuta meno, infatti, la Conferenza regionale delle autonomie istituita dalla LR n. 46/92. Il Comitato d'intesa, pertanto, secondo quanto stabilito dalla DGR n. 1250/07, è diventato l'organismo fondamentale per assicurare, sul versante dell'esecutivo, il raccordo e la concertazione con le organizzazioni rappresentative degli enti locali e la partecipazione degli stessi enti al processo di formazione degli atti. Al Comitato d'intesa si affianca il Gruppo di lavoro Regione – Enti locali, istituito con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 187/07, per fornire il supporto tecnico al Comitato d'intesa. Tale gruppo di lavoro, composto da funzionari regionali e da funzionari degli enti locali, e incaricato di concorrere all'elaborazione degli atti, sarà fondamentale ai fini del confronto tra la sede politica e quella tecnica.

Le attività di partenariato saranno sviluppate, poi, nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, chiamato ad esprimere pareri al Consiglio regionale sugli atti di programmazione e pianificazione generale e settoriale, compresi quelli relativi ai finanziamenti dell'Unione europea, e a elaborare un rapporto annuale comprendente anche gli effetti prodotti dalle politiche generali d'interesse degli enti locali.

b) Tavolo di concertazione delle organizzazioni rappresentative del mondo economico e del lavoro

La sede privilegiata del partenariato economico sociale è individuata nel Tavolo di concertazione delle organizzazioni rappresentative del mondo economico e del lavoro, istituito con atto del Presidente della Giunta regionale.

In relazione alla disposizione dell'art. 40 dello Statuto regionale, che ha disposto l'attivazione del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, quale organismo di consultazione delle organizzazioni più rappresentative del mondo economico e del lavoro e ne ha demandato ad una legge regionale la disciplina, non è stato ricostituito, infatti, il Comitato economico e sociale previsto dalla LR n. 46/1992.

Il Tavolo di concertazione costituisce, pertanto, lo strumento fondamentale per garantire il massimo coinvolgimento di tutti i soggetti interessati.

c) Comitati di sorveglianza

Ulteriori sedi privilegiate del partenariato istituzionale e del partenariato socio-economico sono individuate nei Comitati di sorveglianza previsti dai Programmi operativi/attuativi dei singoli fondi. In tali Comitati dovrà essere assicurata, infatti, la partecipazione di tutti soggetti partenariali. Il Comitato di coordinamento della politica regionale unitaria, istituito con la citata DGR n. 166/08, avrà il compito di definire le modalità di tale partecipazione e di verificarne l'efficacia.

Inoltre, al fine di sviluppare un confronto complessivo sull'impostazione e sull'avanzamento strategico dei programmi e sui principali risultati in termini di impatto, sarà convocata dal Presidente della Giunta regionale la sessione annuale sulla politica di coesione, alla quale saranno invitati a partecipare:

- i componenti del Comitato d'intesa Regione – ANCI – UPI – UNCEM – AICCRE – Lega delle autonomie locali, del Tavolo di concertazione delle organizzazioni rappresentative del mondo economico e del lavoro, del Consiglio delle autonomie locali e del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro;
- i rappresentanti delle Università;
- i rappresentanti delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
- i rappresentanti regionali dell'Associazione bancaria italiana;
- i rappresentanti del terzo settore e del no-profit;
- i rappresentanti delle organizzazioni ambientaliste;
- i rappresentanti delle organizzazioni di promozione delle pari opportunità.

Il coinvolgimento del partenariato riguarderà tutte le fasi del processo relativo alla politica regionale unitaria e, in particolare, le attività di programmazione, la definizione degli indirizzi operativi, le modalità di selezione degli strumenti e degli interventi, la verifica dell'avanzamento finanziario, fisico e procedurale e la valutazione degli effetti.

Al fine di garantire una puntuale e tempestiva informazione, sarà allestita, all'interno del sito web dell'Amministrazione, una specifica sezione dedicata alle attività di partenariato. In tale sezione saranno messi a disposizione atti e documenti concernenti le attività di partenariato. Saranno assicurati, inoltre, i servizi di community ritenuti necessari per l'interazione con gli utenti. Sarà valutata, poi, la possibilità di consentire l'accesso diretto dei partners al sistema di monitoraggio.

L'individuazione delle risorse umane e strumentali per il supporto alle attività di partenariato e, in particolare, dell'assetto della segreteria tecnico-organizzativa, sarà effettuata con atti del Segretario generale, tenuto conto delle indicazioni del Comitato di coordinamento della politica regionale unitaria. Pur essendo consentito dalla delibera CIPE l'utilizzo delle risorse relative all'assistenza tecnica per il finanziamento di azioni a supporto del partenariato, sarà privilegiato il ricorso all'assegnazione funzionale del personale in servizio presso le singole strutture regionali.

A titolo informativo, si evidenzia che il presente documento è stato sottoposto alla valutazione del Comitato d'Intesa e del Tavolo della Concertazione in data 17 giugno 2008. Le osservazioni pervenute sono state ampiamente recepite nel presente documento.

4.3 La valutazione

Le attività di valutazione accompagnano l'intero periodo della programmazione regionale unitaria e contribuiscono a rafforzare la pratica di programmazione unitaria, la Regione ha la responsabilità di coordinare ed organizzare processi valutativi sugli effetti della politica regionale unitaria negli ambiti di propria pertinenza.

Le valutazioni degli interventi sono pianificate in modo da disporre tempestivamente di conoscenze utilizzabili su argomenti cruciali per le decisioni.

Il Piano unico di valutazione della Regione Marche è stato redatto con la collaborazione del Nucleo di valutazione regionale ed approvato dal Comitato di Coordinamento della politica regionale unitaria il 28 febbraio 2008. Il piano prevede una valutazione ex ante del DUP a cura del Nucleo di valutazione regionale.

4.4 Il sistema di monitoraggio

Per assicurare un approccio unitario alla programmazione, gestione e valutazione degli interventi attivati con le risorse dei fondi strutturali o, comunque, della politica aggiuntiva, nonché con quelle ordinarie regionali e statali e disporre di un sistema di informazioni che consentano di verificare i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi della politica regionale la regione marche ha predisposto un sistema locale di monitoraggio unitario. Il sistema è basato su un tracciato unico, definito a livello regionale, da utilizzare per descrivere e raccogliere le informazioni obbligatorie più rilevanti riferite:

- agli interventi finanziati dal Programma operativo del Fondo europeo di sviluppo regionale, dal Programma operativo del Fondo sociale europeo, dal Programma attuativo del Fondo per le aree sottoutilizzate, dal Programma di sviluppo rurale, dal Programma operativo nazionale per la pesca;
- agli interventi finanziati dallo Stato e dalla Regione.

Il tracciato si basa su quello stabilito a livello nazionale ai fini del monitoraggio unitario del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 e dunque per le risorse FAS, FESR e FSE, con alcune estensioni compatibili, apportate o da apportare ai dati di contesto e alle lunghezze dei campi di tipo testo, per poter prevedere l'inserimento di dati afferenti agli altri fondi strutturali (FEP, FEASR) e alle altre tipologie di fonti/interventi previste.

A partire da tale tracciato verrà progettato e realizzato un sistema informativo denominato OMNIA, funzionale al monitoraggio degli interventi relativi al territorio regionale ed alla consultazione di una base dati per conoscere la distribuzione dei flussi di contribuzione per fonte, per territorio, per materia, per grado di raggiungimento degli obiettivi, per stato di avanzamento dei progetti e/o per categorie di soggetti beneficiari; tale sistema verrà alimentato automaticamente da parte dei sistemi gestionali, esistenti o in fase di realizzazione, a servizio delle autorità di gestione dei fondi strutturali, oppure manualmente mediante apposite interfacce di inserimento e modifica dati.

La struttura del tracciato presenta 4 sezioni che riguardano:

- a) l'**anagrafica dei progetti**, che raccoglie le informazioni necessarie per la classificazione dei progetti in termini di materia e obiettivo di intervento, provenienza delle risorse finanziarie e localizzazione geografica;
- b) l'**avanzamento procedurale**, che raccoglie le informazioni relative all'andamento temporale, previsto ed effettivo, tanto dei progetti quanto delle procedure amministrative di attivazione o aggiudicazione che precedono l'individuazione dei singoli progetti;
- c) l'**avanzamento finanziario**, che rileva le grandezze inerenti alla componente finanziaria degli interventi e dei progetti in termini di impegni e pagamenti previsti e effettuati;
- d) l'**anagrafica dei soggetti**, che raccoglie le informazioni anagrafiche e di classificazione dei soggetti coinvolti a vario titolo nelle operazioni di finanziamento, siano essi attuatori, beneficiari, etc. e siano essi imprese, enti pubblici o privati cittadini. Tale sezione non raccoglie informazioni inerenti i partecipanti ai corsi di formazione. Per gli interventi relativi al FSE tali informazioni potranno essere reperite direttamente nel sistema informativo gestionale denominato SIFORM.
- e) gli **indicatori di risultato**, che danno informazioni sull'apporto che i progetti hanno fornito in termini di realizzazione fisica, di risultato e di impatto sul territorio.

4.5 Il coordinamento

Con la DGR n. 166 del 11 febbraio 2008, l'Amministrazione regionale – in coerenza con quanto definito dalla proposta di Delibera CIPE sull'attuazione del QSN 2007-2013 – ha istituito la sede e i riferimenti organizzativi per il coordinamento della politica regionale unitaria, al fine di massimizzare la coerenza e l'efficacia del concorso al conseguimento degli obiettivi del QSN dei diversi programmi.

Tale sede di coordinamento è affidata alla responsabilità della struttura di riferimento per la programmazione (la Segreteria Generale, in base alla decisione assunta dalla Giunta nella seduta del 25 gennaio 2008) e prevede la partecipazione dei responsabili dei singoli programmi operativi (FESR, FSE, FAS, FEASR, FEP) e delle strutture preposte alla programmazione regionale, alla valutazione ambientale strategica e alle pari opportunità.

La medesima DGR ha formalizzato l'elaborazione del POR FAS nell'ambito del DUP, nonché le modalità di adozione del Piano di valutazione entro i termini previsti (con il coinvolgimento del Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici) e di attuazione del partenariato istituzionale ed economico-sociale.

La governance regionale potrà avvalersi delle risorse finanziarie stanziare per l'assistenza tecnica, anche per consentire la costituzione della Segreteria del Comitato di Coordinamento della Politica Regionale Unitaria.

4.6 Le procedure di aggiornamento

La sede per valutare l'esigenza di eventuali aggiornamenti del presente documento è il Comitato di coordinamento della politica regionale unitaria, di cui alla DGR 166/2008.

Le revisioni si collocheranno in occasione delle previste sessioni annuali sulla politica di coesione regionale e sulla base delle informazioni derivanti dal monitoraggio e degli esiti della valutazione.

Eventuali oneri finalizzati all'aggiornamento della politica regionale unitaria potranno trovare copertura nelle risorse per l'assistenza tecnica.

4.7 La revisione intermedia e gli obiettivi finali in vista della programmazione europea post 2013

Il nuovo ciclo di programmazione avviatosi con il 2007 e l'inedita esperienza della Politica regionale unitaria (PRU) incontrano, nel corso dell'iter di attuazione, la scadenza della legislatura regionale prevista per la primavera del 2010.

Le modificazioni introdotte dalla nuova regolamentazione comunitaria circa gli investimenti ammissibili e l'avvio della PRU, con il suo bagaglio di sinergie programmatiche e di accentuazione del ruolo del partenariato pubblico e privato, suggeriscono di fare il punto sui primi risultati della programmazione attuale alla vigilia della campagna elettorale del 2010.

Lo scopo è duplice: fornire al governo regionale uscente i dati salienti dei risultati che si coglieranno entro quella data, e fornire contestualmente alla successiva compagine politica i presupposti per le scelte programmatiche con cui valorizzare ulteriormente sia i Programmi operativi regionali (POR) dei Fondi europei che i contenuti della PRU.

L'obiettivo preso in considerazione non muove dalla sola constatazione della scadenza politico-amministrativa del 2010, bensì ancora e integra in essa specifici fattori di analisi e programmazione che discendono sia dal dibattito europeo sulle politiche di coesione sia da fattori di carattere economico propri delle Marche.

Per quanto attiene il primo aspetto, occorrerà considerare gli esiti del dibattito europeo sul bilancio UE 2008-2009, le riflessioni sulla cadenza temporale ottimale dei periodi di programmazione, la questione dell'integrazione o meno della politica agricola e rurale nelle politiche di coesione: su tutti questi temi si avranno le prime indicazioni europee entro l'inizio del 2009, prima delle elezioni europee di giugno del prossimo anno. Evidentemente si tratta di aspetti rilevanti al fine di calibrare, nelle Marche, la conduzione delle politiche di investimento cofinanziate dalla UE: questione su cui l'apporto del partenariato istituzionale ed economico potrebbe risultare significativo, in particolare nel delineare le prospettive di medio periodo e le azioni a queste connesse.

Quanto all'altro aspetto, quello delle specificità socio-economiche regionali da considerare in vista dell'ottimizzazione della gestione dei POR, il biennio 2008-2009 consentirà probabilmente di valutare realizzazioni e risultati della prima fase dell'attuale programmazione, focalizzando allo stesso tempo i correttivi individuabili dopo la prima fase di esperienza e le potenziali accelerazioni delle attività che meglio avranno risposto alle attese della società marchigiana.

Se nello specifico l'individuazione dei fattori sopra indicati è competenza ineludibile dei Comitati di sorveglianza dei singoli Fondi, non ne consegue tuttavia alcun ostacolo a che l'ultima sessione di partenariato prevista dal DUP, che potrà svolgersi nell'ultimo periodo di tempo disponibile prima della fase elettorale regionale, possa svolgere una rilevante funzione di analisi del percorso compiuto dalla PRU nel primo triennio di programmazione, incentrando la propria potenzialità sulle opzioni utili a dinamizzare ulteriormente, sino al compimento del 2015, la gestione dei singoli Fondi e l'efficacia del loro impiego, complessivo e convergente, sul territorio marchigiano.

Considerando affatto scontato quanto potrà desumersi dall'esperienza e dalle determinazioni del primo triennio, sia in campo regionale che europeo, esperienza a cui si dovranno quindi legare le opzioni di medio periodo (2013-2015), appare possibile focalizzare fin dall'attuale versione del DUP, pur in maniera del tutto sintetica, alcuni ambiti tematici prioritari per la gestione ottimale dei singoli Fondi e del complesso della PRU.

FESR. Premesso il riferimento al QSN e al DSR, e ad alle loro priorità programmatiche e progettuali rispondenti a specificità socio-economiche della regione, appare possibile enucleare fin d'ora possibili ambiti tematici prioritari per il miglior impiego delle risorse FESR e la migliore coerenza con le finalità europee dello sviluppo sostenibile:

- ulteriore rilevante stimolo alla aggregazione fra PMI in funzione di più consistenti progetti di innovazione tecnologica e diffusione dell'innovazione;
- analogo stimolo alla concentrazione degli investimenti da parte delle Amministrazioni locali;
- concentrazione di parte delle attività a favore delle PMI a sostegno di ristrutturazioni e riconversioni nei territori caratterizzati da maggiori problematiche (contesto Piceno) e/o nei settori più sensibili alla concorrenza mondiale⁷⁵;
- sostegno alla promozione e/o all'aggregazione di PMI operanti nel settore dei servizi, in coerenza con la specifica Direttiva comunitaria che promuove l'apertura di tale mercato nel rispetto dei principi fondamentali dell'Unione Europea;
- impegno a sostenere, consolidare, ampliare la gamma degli strumenti di ingegneria finanziaria praticabili nella regione, anche con il sostegno delle strutture finanziarie europee⁷⁶, sia in favore delle PMI che del sistema della pubblica amministrazione marchigiana⁷⁷.

⁷⁵ Vedi il calo del settore tessile-abbigliamento negli ultimi anni.

⁷⁶ Banca europea degli investimenti (BEI) e Fondo europeo degli investimenti (FEI).

⁷⁷ Per la pubblica amministrazione occorre considerare la programmata evoluzione di Cassa Depositi e Prestiti in funzione di ente finanziario a favore dei progetti di riqualificazione urbana.

5 Linee di indirizzo per la programmazione del FAS 2007-2013

Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN), ha come elemento caratterizzante l'unificazione della programmazione tra strumenti e fonti finanziarie (nazionali per lo sviluppo territoriale del Fondo Aree Sottoutilizzate – FAS, comunitarie delle politiche di coesione dei Fondi strutturali) in modo che la politica regionale, piuttosto che dalla molteplicità dei suoi strumenti di intervento, sia caratterizzata da una strategia unitaria di medio termine.

La scelta di "unificazione" della programmazione ha trovato riscontro nella Legge finanziaria per l'anno 2007 che, nello stabilire l'entità delle risorse del FAS per la politica regionale 2007-2013, ha allineato l'appostamento di bilancio sul FAS a quello previsto dal bilancio comunitario per i Fondi strutturali per il 2007-2013, e nella Legge finanziaria per l'anno 2008 che ha modulato per annualità le disponibilità finanziarie dedicate per l'intero periodo 2007-2015, completando così il quadro normativo necessario a dare seguito concreto alle esigenze della programmazione congiunta dei Fondi strutturali e del FAS.

A dicembre 2007, il CIPE, con propria delibera n. 166/2007, ha approvato in via definitiva sia le assegnazioni finanziarie a valere sulle risorse aggiuntive del FAS, sia l'impianto regolamentare attuativo della programmazione unitaria 2007-2013.

La delibera CIPE prevede testualmente che:

"La programmazione del FAS dovrà rispettare i principi, anche di rilievo costituzionale, che sottendono al legittimo ed efficace utilizzo delle risorse aggiuntive nazionali. Tali principi riguardano l'insieme dei Programmi FAS, sia nazionali e interregionali che regionali, nonché tutti i territori interessati, sia quelli del Centro Nord che del Mezzogiorno. In particolare si tratta del:

- a. principio di prevalente destinazione delle risorse ad obiettivi di riequilibrio economico sociale, così come previsto dall'art. 119, comma V della Costituzione;*
- b. principio di addizionalità delle risorse, che non possono sostituirsi a quelle della politica ordinaria;*
- c. principio di sussidiarietà e di adeguatezza territoriale."*

La delibera CIPE stabilisce che l'attuazione degli interventi della politica nazionale aggiuntiva finanziati dal FAS venga programmata attraverso la definizione, da parte delle Amministrazioni regionali destinatarie delle risorse, di un documento di programmazione attuativa (Programma Attuativo FAS) contenente i profili operativi atti a esplicitare, sul piano realizzativo e delle modalità di attuazione, i contenuti della programmazione strategica definiti nel DUP, declinandone i relativi obiettivi e linee di intervento, in modo tale da consentire l'univoca interpretazione della relativa strategia e le necessarie attività di valutazione in itinere ed ex post.

Nel Programma Attuativo FAS, da adottare con atto di Giunta regionale, saranno definiti gli aspetti relativi a:

- l'articolazione di ciascun indirizzo strategico in obiettivi specifici e relative linee di azione, con definizione della dotazione finanziaria, delle modalità di attuazione e degli indicatori di realizzazione;
- l'individuazione delle azioni cardine;
- la definizione degli organismi di governance;
- l'individuazione dei sistemi di monitoraggio, valutazione e controllo.

Il presente capitolo traccia una sintesi della programmazione del FAS 2000-2006 e sviluppa le linee di indirizzo per la programmazione del FAS 2007-2013 della Regione Marche.

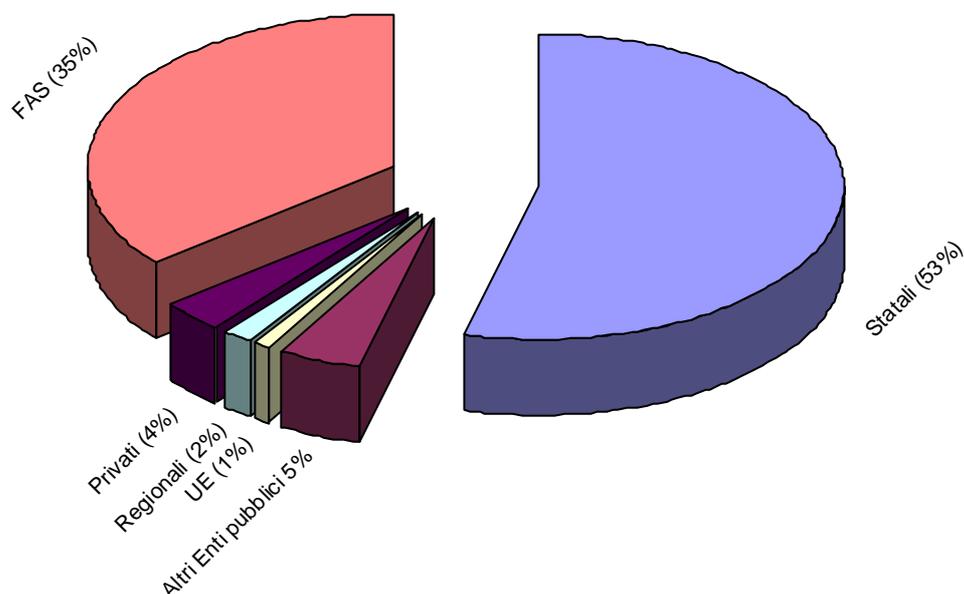
5.1 L'esperienza di utilizzo del FAS nel precedente periodo di programmazione

Nel periodo 2000-2006 alla Regione Marche sono state assegnate risorse del FAS per complessivi 218 Meuro⁷⁸. Tali risorse sono state programmate nell'ambito dell'Intesa Istituzionale di Programma attraverso la stipula di 34 APQ ed Accordi integrativi e hanno permesso di attivare investimenti complessivi per circa 585 Meuro, facendo da volano a risorse statali, regionali, degli enti pubblici e dei privati secondo le percentuali riportate nel grafico seguente.

⁷⁸ Si fa riferimento alle Delibere CIPE nn. 135 e 142/1999, 84 e 138/2000, 36/2002, 17/2003, 19 e 20/2004, 35/2005, 3/2006.

La programmazione delle risorse in APQ è avvenuta entro i termini fissati dalle rispettive Delibere CIPE di riparto per il 100% delle risorse FAS assegnate alla Regione.

Grafico 6 – Contributo percentuale delle fonti di finanziamento degli interventi inseriti in APQ



Il Servizio Politiche di Sviluppo Territoriale e le Intese (SPSTI) del MISE, che è l'Amministrazione centrale di riferimento per quanto attiene la programmazione del FAS, ha adottato una classificazione degli APQ articolata su sei assi, in base agli ambiti di intervento dei progetti avviati.

Gli APQ stipulati dalla Regione Marche possono essere riclassificati secondo tale schema come di seguito riportato.

Tabella 34 - Classificazione degli APQ della Regione Marche

Asse	Ambito di intervento APQ (e relativi integrativi)
I – risorse naturali	Sdf interventi di difesa del suolo; Difesa del suolo; Sdf valorizzazione del Parco dei Monti Sibillini; Tutela delle acque; Inquinamento atmosferico; Gestione dei rifiuti.
II – risorse culturali	Beni culturali; Recupero beni culturali danneggiati dal sisma.
III – risorse umane	Ricerca e Innovazione; SdF Valorizzazione polo universitario Camerte.
IV – sistemi locali di sviluppo	Sdf Economie esterne del distretto di Fabriano; Sviluppo locale – infrastrutture dei patti territoriali.
V – città	Valorizzazione e salvaguardia edifici nei territori colpiti dal sisma; Strutture sanitarie.
VI – reti e nodi di servizio	Trasporto ferroviario; Viabilità stradale; Sistemi portuali; Società dell'informazione.

Tenendo conto di questa classificazione la tabella sottostante evidenzia che, nel periodo 2000-2006, la Regione Marche ha finalizzato la gran parte delle risorse FAS, e più in generale di quelle comunque programmate attraverso APQ, ad opere infrastrutturali afferenti la mobilità, il trasporto e la logistica. In particolare l'Asse IV "Reti e nodi di servizio" ha assorbito circa il 77% delle risorse a disposizione.

Tabella 35 - Finalizzazione delle risorse in APQ secondo gli assi di intervento tematici

Asse	Meuro	%
I – risorse naturali	71,4	12
II – risorse culturali	16,2	3
III – risorse umane	21,3	4
IV – sistemi locali di sviluppo	6,2	1
V – città	16,2	3
VI – reti e nodi di servizio	453,5	77
Totale	584,8	100

Nella tabella che segue è riportato il dettaglio della ripartizione settoriale delle risorse FAS assegnate alle Marche nel periodo 2000-2006. Dai dati così disaggregati risulta evidente la priorità assegnata nella finalizzazione delle risorse FAS, in particolare, alle infrastrutture viarie.

Tabella 36 - Ripartizione settoriale risorse FAS assegnate alle Marche nel periodo 1999–2006

Settore di intervento regionale	euro
ricerca e innovazione	14.952.590
società dell'informazione	10.468.760
gestione rifiuti	12.370.632
inquinamento atmosferico	2.601.600
beni culturali	4.380.535
sistemi portuali	14.933.116
sviluppo locale	1.283.935
quota sisma - dissesti idrogeologici	1.993.000
quota sisma – sicurezza edifici	3.300.000
quota sisma – beni culturali	2.310.000
difesa suolo	18.343.548
viabilità stradale	124.721.633
rete ferroviaria	5.164.000
risorse idriche	1.600.000
Totale	218.423.349

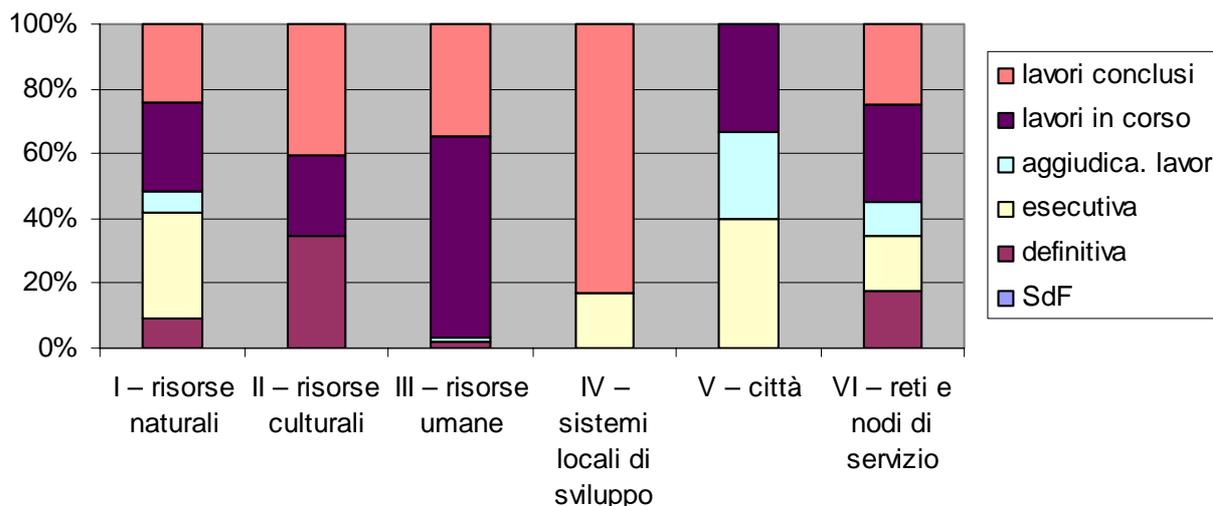
Il complesso delle risorse investite ha finanziato 290 interventi ripartiti secondo gli Assi di intervento tematici individuati dal SPSTI. Si nota che il costo medio degli interventi che fanno riferimento all'Asse IV "Reti e nodi di servizio", è sensibilmente più alto di quello degli interventi degli altri assi. In questo asse infatti gli interventi sono rappresentati essenzialmente da infrastrutture viarie e di trasporto che presentano costi in assoluto molto elevati.

Tabella 37 - Numero di APQ e di interventi per asse di intervento

Asse	n° APQ	Investimento totale <i>Meuro</i>	n° interventi	Costo medio <i>Meuro</i>
I – risorse naturali	8	71,4	93	0,76
II – risorse culturali	3	16,2	32	0,50
III – risorse umane	5	21,3	58	0,66
IV – sistemi locali di sviluppo	2	6,2	6	1,03
V – città	2	16,2	15	1,08
VI – reti e nodi di servizio	14	453,5	86	5,27
Totale	34	584,8	290	-

Il grafico di seguito riportato presenta la distribuzione percentuale degli interventi per fase procedurale con riferimento a ciascuno dei sei Assi.

Grafico 7 – Distribuzione percentuale degli interventi, per asse, per fase procedurale



La tipologia di interventi avviati influisce in maniera sostanziale sui tempi di realizzazione delle opere. Infatti gli investimenti infrastrutturali, e quelli relativi alla infrastrutturazione viaria in particolare, necessitano statisticamente di tempi lunghi per la loro realizzazione. Ciò dipende sia dalle fasi progettuali attraverso le quali sviluppa la realizzazione dell'opera (studi di fattibilità; progettazione preliminare, definitiva, esecutiva; appalto; realizzazione; collaudo), sia da tutta una serie di adempimenti correlati e propedeutici alla realizzazione dell'opera (acquisizione aree, espropri, valutazioni di impatto ambientale, ecc.), oltre che agli effettivi tempi di realizzazione di cantiere.

Nel caso delle Marche il fatto, già evidenziato, che una quota considerevole di risorse è stata finalizzata al finanziamento di progetti infrastrutturali ha condizionato, rallentandoli, i tempi di realizzazione degli interventi. Ciò spiega, con specifico riferimento agli assi I e IV nei quali è concentrata una rilevante quota dei progetti finanziati (179 su 290), la bassa percentuale di interventi conclusi rispetto a quelli posizionati in corrispondenza delle fasi di progettazione, aggiudicazione e, soprattutto, esecuzione lavori.

5.2 La nuova programmazione del FAS

5.2.1 Programmi di interesse strategico regionale

Nel periodo di programmazione 2000-2006 la politica regionale aggiuntiva finanziata con le risorse nazionali del FAS si è basata su una programmazione finanziaria con orizzonte triennale (diventa quadriennale dal 2004). L'entità delle risorse derivava da obiettivi programmatici di dotazione annua del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) commisurati, negli ultimi anni, a circa lo 0,6% del PIL nazionale, definita con la Legge Finanziaria e, per assicurare l'effettivo impiego delle risorse, assistita da regole di rafforzamento dell'efficienza finanziaria⁷⁹.

L'esigenza di modificare tale quadro di riferimento, dando seguito agli impegni previsti dalle Linee Guida approvate in Conferenza Unificata del 5 Febbraio 2005 per pervenire a una piena previsione di coerenza dell'apporto delle risorse aggiuntive nazionali rispetto ai fondi comunitari, è stata accolta in via programmatica dal DPEF 2007-2011. Successivamente, la Legge Finanziaria 2007 ha introdotto la settennalizzazione delle assegnazioni relative al FAS per favorire la nuova programmazione integrata delle risorse aggiuntive nazionali e delle risorse comunitarie, ma ha modulato gli stanziamenti soltanto per il periodo 2007– 2009⁸⁰. La legge finanziaria per il 2008 ha esplicitato gli appostamenti per le annualità successive al 2010 e fino al 2015, ha rimodulato le assegnazioni per il 2008, accrescendone le disponibilità

⁷⁹ Tali regole valgono solo per le risorse assegnate dal 2002 in poi e peraltro non sono del tutto armonizzate con quelle della programmazione comunitaria: sono infatti gli impegni (ovvero le obbligazioni giuridicamente assunte dai soggetti di spesa) ad essere assoggettati a target vincolanti, e, quindi, a regole sanzionatorie, mentre gli obiettivi di spesa hanno valore meramente previsivo, anche se supportati da premialità.

⁸⁰ Si veda l'art. 1, comma 863 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria per il 2007).

pur nell'invarianza del volume complessivo delle assegnazioni definito nel 2007 e ha confermato, altresì, la piena e immediata impegnabilità delle risorse stesse fin dal primo anno⁸¹.

In relazione alla dotazione del FAS per il periodo di programmazione 2007 – 2013 rimane ferma la ripartizione territoriale già in essere dell'85% dei fondi alle Regioni del Mezzogiorno e del 15% alle Regioni e Province Autonome del Centro-Nord. Relativamente alla quota del Centro-Nord, le chiavi di riparto del fondo sono il risultato di un indice della dimensione regionale corretto con un indice relativo alla gravità delle condizioni di svantaggio relativo (PIL per abitante, tasso di occupazione, accessibilità, ecc.).

La quota dei risorse FAS per programmi di interesse strategico regionale attribuita alla Regione Marche in base a tale riparto ammonta a oltre 240,609 meuro corrispondenti, appunto, al 4,34% del totale della dotazione del FAS per le Regioni del Centro-Nord (pari a 5.543,981 meuro).

Tabella 38 - Riparto delle risorse assegnate alle regioni del Centro-Nord

Regione	Milioni di euro	Quota %
Piemonte	889,255	16,04
Valle d'Aosta	41,580	0,75
Lombardia	846,566	15,27
P.A. Bolzano	85,932	1,55
P.A. Trento	57,657	1,04
Veneto	608,729	10,98
Friuli – Venezia Giulia	190,159	3,43
Liguria	342,064	6,17
Emilia – Romagna	286,069	5,16
Toscana	757,308	13,66
Umbria	253,360	4,57
Marche	240,609	4,34
Lazio	944,694	17,04
Totale Centro-Nord	5.543,981	100,00

5.2.2 Programmi di interesse strategico nazionale

La politica regionale unitaria si attua, inoltre, attraverso Programmi di interesse strategico nazionale (PAN) definiti, per le regioni del Centro Nord, negli ambiti "Risorse Umane, Istruzione e Inclusione sociale", "Ricerca, Competitività", "Società dell'informazione nella PA", "Qualità dell'ambiente, biodiversità e risorse culturali" "Sicurezza", "Infrastrutture", "Competitività dei sistemi agricoli e rurali" e "Governance". Ciascun programma è affidato alla responsabilità di una o più Amministrazioni centrali, cui sono destinate risorse del FAS per 2.218,8 milioni di euro per il periodo 2007-2013.

La tavola sottostante riporta l'articolazione di tale assegnazione, le risorse FAS destinate ad ognuno di tali programmi, l'indicazione delle Priorità cui ogni programma dà attuazione, le Amministrazioni centrali interessate alla loro attuazione e l'Amministrazione centrale di riferimento.

⁸¹ L'art. 2, comma 537 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria per il 2008) ha modificato l'art.1, c. 863 della finanziaria per il 2007 per la parte relativa alle assegnazioni del FAS, stabilendo 100 milioni di euro per il 2007, 1.100 milioni di euro per il 2008, 4.400 milioni di euro per il 2009, 9.166 milioni di euro per il 2010, 9.500 milioni di euro per il 2011, 11.000 milioni di euro per il 2012, 11.000 milioni di euro per il 2013, 9.400 per il 2014 e 8.713 milioni di euro per il 2015

Tabella 39 - Programmi di interesse strategico nazionale - FAS Centro-Nord

Programma di riferimento: ambito tematico	Meuro	Priorità QSN corrispondenti	Amministrazioni centrali interessate	(**)
Risorse Umane, Istruzione e Inclusione sociale	201,000	Priorità 1 Priorità 4	Ministero della pubblica istruzione Ministero del lavoro e della previdenza sociale Ministero per la solidarietà sociale PCM- Dipartimento per i diritti e le pari opportunità PCM- Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare	(**)
Ricerca e Competitività	576,779	Priorità 2 Priorità 7 Priorità 9	Ministero dello sviluppo economico Ministero dell'università e ricerca PCM-Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali Ministero per il commercio estero Ministero per gli affari esteri Ministero delle comunicazioni Ministero dei beni e delle attività culturali	(**)
Società dell'informazione nella PA	85,000	Priorità 2	PCM-Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie	(**)
Qualità dell'ambiente, biodiversità e risorse culturali	140,000	Priorità 3 Priorità 5	Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare Ministero dei beni e delle attività culturali	(**)
Sicurezza	200,000	Priorità 4	Ministero dell'interno	(**)
Infrastrutture	820,000	Priorità 6	Ministero delle infrastrutture Ministero dei trasporti Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare	(**)
Competitività sistemi agricoli e rurali	150,000	Priorità 7	Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali Ministero dello sviluppo economico	(**)
Governance	46,000	Priorità 10	Ministero dello sviluppo economico- Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione PCM-Dipartimento della funzione pubblica	(**)
Totale	2.218,779			

(**) Amministrazione centrale di riferimento

La cooperazione istituzionale rappresenta il modello di riferimento attraverso il quale pervenire alla definizione e realizzazione degli interventi finanziati nell'ambito dei Programmi di interesse strategico nazionale. In tale ottica, la Regione partecipa alla definizione dei Programmi Attuativi Nazionali (PAN) FAS, nell'ambito dei Comitati di Indirizzo e di Attuazione dei programmi stessi. Alla luce dei PAN approvati dal CIPE per i diversi ambiti di intervento, la Regione procederà alla individuazione dei progetti da proporre al cofinanziamento con le risorse FAS attribuite alle Amministrazioni centrali.

Al fine di favorire l'utilizzo integrato ed unitario delle risorse assegnate ai PAN con le rispettive risorse dei programmi regionali, è stata avviata, con le altre Regioni del Centro-Nord, una fase di collaborazione per l'individuazione degli obiettivi da perseguire e dei progetti cardine, anche interregionali, da proporre per il cofinanziamento.

5.2.3 Programma straordinario nazionale di bonifica dei siti industriali inquinati

La Delibera CIPE 166/2007 accantona una quota di risorse FAS 2007-2013 per la realizzazione di iniziative di particolare interesse strategico, denominate Progetti Strategici Speciali (PSS), definite e attuate con modalità di governance adeguate alla natura delle azioni stesse. Nell'ambito di tali PSS la Regione Marche è interessata al "Programma straordinario nazionale di bonifica dei siti industriali inquinati" che ha una dotazione finanziaria su base nazionale pari a 450 Meuro. Il programma persegue contemporaneamente le finalità di riqualificare importanti aree del territorio nazionale degradate dal punto di vista ambientale, e di rilanciare l'attività industriale nelle medesime aree secondo criteri di sostenibilità ambientale. Interviene così ad accelerare un processo che è già in corso, di bonifica e di recupero ad uso produttivo di aree industriali, promuovendo investimenti in aree e progetti in cui l'intervento pubblico può avere maggiore efficacia.

In particolare ci si prefigge di rafforzare l'intervento di riqualificazione dei siti inquinati di interesse nazionale (SIN)⁸², prevedendo la possibilità di estendere l'intervento a progetti selezionati che interessano altri siti industriali dismessi e/o inquinati, considerati di priorità strategica.

Titolare del Programma è il MISE che, per l'attuazione, si avvale dell'Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa.

Il Programma finanzia attività di bonifica ed infrastrutturazione di aree, da individuare d'intesa con la Regione, destinate ad usi produttivi e delle aree ad esse collegate geograficamente e funzionalmente.

Il programma si attua attraverso accordi di programma tra il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero dell'Ambiente, la Regione, gli Enti Locali competenti per territorio o interesse degli interventi ed imprese localizzate o intenzionate ad investire all'interno dell'area.

Per la Regione Marche i Siti di Interesse Nazionale già identificati sono Falconara Marittima e il Basso bacino del fiume Chienti.

Sulla base di una prima ricognizione, a valle della specifica richiesta del Ministero dello Sviluppo Economico, sono altresì stati al momento individuati altri tre Siti di Interesse Regionale. Tale selezione preliminare, non esaustiva e che potrà essere completata a valle dell'approvazione del Progetto mediante i previsti meccanismi di concertazione tra le Amministrazioni Centrali e l'Amministrazione Regionale, ha individuato i seguenti Siti di Interesse Regionale:

a) Ancona Senigallia - Sacelit Italcementi, b) Fermo – Sacomar, c) Ascoli Piceno - SGL Carbon;

5.2.4 Criteri per l'individuazione delle azioni cardine

In coerenza con le indicazioni della Delibera CIPE 166/07 la Regione Marche ha definito i criteri per la individuazione delle "azioni cardine", cioè di quelle iniziative che per la loro complessità progettuale, nel senso di articolazione in componenti progettuali distinte ma connesse e riconducibili ad un unico obiettivo, e per la loro dimensione economico-finanziaria, si configurano come interventi decisivi per il raggiungimento degli specifici del programma.

Ai fini della individuazione delle azioni cardine nell'ambito del proprio Programma Attuativo del FAS, la Regione Marche, oltre a confermare quanto indicato dalla Delibera CIPE, individua i seguenti criteri:

- capacità di attrazione di altre forme di finanziamento oltre al FAS (fondi comunitari, nazionali, regionali o privati);
- realizzazione di interventi che, pur localizzati sul territorio regionale, si pongano quali modelli o *benchmark* a livello nazionale nei rispettivi ambiti.

⁸² I Siti Inquinati di Interesse nazionale (SIN) sono 54 e comprendono aree contaminate con elevati rischi sanitari ed ambientali nelle quali l'impatto socio economico causato dall'inquinamento è molto rilevante (art. 252 D.Lgs. 152/06).

5.2.5 Valutazione ex ante

La Regione Marche assicurerà, attraverso il Nucleo regionale di valutazione, la valutazione ex ante del Programma Attuativo Regionale per il FAS, in coerenza con le indicazioni del QSN e della Delibera CIPE, intendendola quale processo in evoluzione, che potrà attivarsi al momento della individuazione degli interventi.

5.2.6 Valutazione Ambientale Strategica (VAS)

La Regione Marche assicurerà, attraverso l'Autorità ambientale regionale, la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) del Programma Attuativo Regionale per il FAS, in coerenza con le indicazioni del QSN e della Delibera CIPE, intendendola quale processo in evoluzione, che potrà attivarsi al momento della individuazione degli interventi.

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, contribuendo all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di piani e programmi, e assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile.

La VAS è stata introdotta dalla Direttiva CE 2001/42/CE e recepita a livello nazionale con il D. Lgs. 152/06 e ss.mm.ii., a livello regionale con la L.R. 6 del 21 giugno 2007.

Attualmente sono in fase di predisposizione le Linee Guida Regionali per l'applicazione della procedura di VAS a piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente.

Sono sottoposti a Valutazione Ambientale Strategica:

- a) i piani e i programmi che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria e dell'ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti soggetti a valutazione di impatto ambientale in base alla normativa vigente;
- b) i piani e i programmi per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti della rete Natura 2000 di cui alle Direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE (individuati per la Regione Marche con DGR 1709/1997 e 1701/2000 e riconosciuti dall'UE con Decisione della Commissione del 7 dicembre 2004), si ritiene necessaria una valutazione di incidenza ai sensi della normativa vigente.

La VAS consiste nella valutazione degli impatti sull'ambiente e sul patrimonio culturale che potrebbero derivare dall'attuazione delle previsioni contenute nei piani e programmi e comprende:

- lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, se necessaria;
- l'elaborazione del Rapporto Ambientale (RA);
- lo svolgimento di consultazioni;
- la valutazione del piano o del programma, del RA e degli esiti delle consultazioni;
- l'espressione di un parere motivato;
- l'informazione sulla decisione e il monitoraggio.

I soggetti coinvolti nel processo di VAS sono:

- l'autorità procedente o proponente ovvero il soggetto pubblico che elabora, adotta e approva il piano o programma;
- l'autorità competente ovvero il soggetto pubblico cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, se necessaria, e l'elaborazione del parere motivato;
- i soggetti competenti in materia ambientale ovvero le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, per le loro specifiche competenze o responsabilità in campo ambientale, possono essere interessate agli impatti sull'ambiente dovuti all'attuazione dei piani o programmi;
- il pubblico ovvero una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone.

5.3 La finalizzazione delle risorse FAS

Per il periodo di programmazione 2007-2013, la delibera CIPE 166/2007 consente l'utilizzo delle risorse FAS per la programmazione e attuazione di azioni o interventi coerenti con le Priorità di riferimento del QSN e la specifica programmazione strategica e, conseguentemente, il finanziamento delle spese a tal fine sostenute in quanto qualificabili come spese connesse allo sviluppo – anche come definite nella prassi comunitaria - e finalizzate alla realizzazione di iniziative identificate in coerenza con i criteri di selezione di cui alla medesima delibera.

Con questa accezione più ampia rispetto a quanto previsto nel periodo di programmazione 2000-2006, quando l'utilizzo del FAS era circoscritto al finanziamento di infrastrutture materiali e immateriali, la Regione Marche, con Delibera di Giunta n. ... del ... e successivamente con Deliberazione Amministrativa del Consiglio Regionale n. ... del ..., ha proceduto alla allocazione delle risorse FAS 2007-2013 in relazione ai sei indirizzi strategici della politica regionale, delineati nel precedente Capitolo 2, di seguito richiamati:

1. Costruire un'economia della conoscenza e incrementare la qualità del lavoro,
2. Accrescere la competitività del sistema economico marchigiano,
3. Perseguire la tutela e l'uso sostenibile delle risorse ambientali, territoriali e paesaggistiche,
4. Potenziare le infrastrutture per la mobilità e la logistica,
5. Valorizzare e promuovere il patrimonio, i beni e le attività culturali e la ruralità per lo sviluppo dell'attrattività del territorio e della qualità della vita,
6. Qualificare i servizi socio-sanitari e consolidare l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva.

Le risorse FAS saranno destinate al finanziamento di attività funzionali al perseguimento degli indirizzi strategici (tranne il n. 1 che non viene finanziato con risorse FAS) con riferimento:

- ai medesimi ambiti e previsti dalla programmazione operativa comunitaria o regionale ordinaria, rafforzandone l'intensità di azione;
- ad ambiti diversi ai fini dell'integrazione territoriale o tematica.

Nell'ambito di ciascun indirizzo la strategia da attuare attraverso la programmazione delle risorse FAS è sviluppata attraverso l'individuazione di obiettivi specifici riconducibili e coerenti con le Priorità del QSN⁸³.

Gli indirizzi strategici e gli obiettivi specifici sono stati ricondotti alle priorità QSN in modo tale da esplicitare l'apporto del FAS al perseguimento a tali Priorità.

Per l'attuazione degli interventi cofinanziati con risorse del FAS si procederà:

- mediante strumenti di attuazione diretta, secondo procedure e regole adottate in funzione della massima efficacia dell'azione pubblica, nei casi in cui non si riterrà necessaria un'azione di cooperazione interistituzionale;
- attraverso la stipula di Accordi di Programma Quadro nei casi in cui si ritenga, invece, necessaria o comunque opportuna una concertazione e condivisione istituzionale con le Amministrazioni centrali e/o con gli Enti Locali.

La Regione ha già avviato un percorso di concertazione istituzionale con le Amministrazioni Provinciali marchigiane per la definizione di alcune linee di intervento rispetto alle quali orientare la programmazione delle risorse FAS, con riferimento a specifici ambiti di intervento e nelle materie di competenza delle Amministrazioni Provinciali stesse, nonché nella definizione di linee di intervento che comportino ricadute in specifici ambiti territoriali.

⁸³ Cfr. capitolo III QSN.

Tabella 40 - Convergenza tra gli indirizzi strategici regionali, gli obiettivi specifici FAS e le priorità del QSN

Indirizzi strategici Regionali	Obiettivi specifici FAS regionale	Priorità QSN
2 – Accrescere la competitività del sistema economico marchigiano	2.1 - Rafforzare e valorizzare la filiera della ricerca e le reti di cooperazione tra il sistema della ricerca e le imprese.	2 – Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività.
	2.2 - Ridurre il <i>digital divide</i> e sostenere la massima diffusione e utilizzo di nuove tecnologie e servizi avanzati a favore delle imprese e dei cittadini marchigiani.	
	2.3 - Innalzare il livello delle competenze tecniche nella pa attraverso l'introduzione di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.	
	2.4 – Sviluppare le capacità di internazionalizzazione e favorire l'attrazione di investimenti, di consumi e di risorse di qualità.	9 – Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse
3 - Perseguire la tutela e l'uso sostenibile delle risorse ambientali, territoriali e paesaggistiche	3.1 - Garantire le condizioni di sostenibilità ambientale dello sviluppo e livelli adeguati di servizi ambientali per la popolazione e le imprese.	3 – Energia e ambiente: uso sostenibile delle risorse
4 - Potenziare le infrastrutture per la mobilità e la logistica	4.1 – Migliorare la qualità delle infrastrutture di trasporto e intermodali della regione e la mobilità urbana.	6 – Reti e collegamenti per la mobilità
5 - Valorizzare e promuovere il patrimonio, i beni e le attività culturali e la ruralità per lo sviluppo dell'attrattività del territorio e della qualità della vita	5.1 – Incrementare l'attrattività turistica del territorio regionale.	5 – Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo.
	5.2 – Recuperare e valorizzare le risorse culturali, sia per la tutela del patrimonio regionale che per lo sviluppo della filiera del turismo.	
	5.3 – Promuovere l'attrattività e migliorare la qualità della vita nei centri urbani	8 – Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani.
6 - Qualificare i servizi socio-sanitari e consolidare l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva	6.1 - Consolidare e sviluppare il sistema dei servizi rivolti all'inclusione sociale, alla riduzione del disagio giovanile al contrasto dell'emarginazione e alla cura della popolazione in età avanzata.	4 – Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale.

5.3.1 Indirizzo strategico 1 - Costruire un'economia della conoscenza e incrementare la qualità del lavoro

Questo indirizzo viene riportato solo per chiarezza espositiva. Il FAS però non concorre al perseguimento di questo indirizzo strategico regionale, che, anche in considerazione della tipologia di obiettivi perseguiti, beneficia del concorso di altre fonti finanziarie, in particolare del FSE (assi II, III, IV e V).

5.3.2 Indirizzo strategico 2 - Accrescere la competitività del sistema economico marchigiano

A questo indirizzo strategico vengono complessivamente attribuite risorse FAS pari a 20,50 milioni di euro per il perseguimento dei seguenti obiettivi specifici FAS.

OBIETTIVO SPECIFICO FAS 2.1 - RAFFORZARE E VALORIZZARE LA FILIERA DELLA RICERCA E LE RETI DI COOPERAZIONE TRA IL SISTEMA DELLA RICERCA E LE IMPRESE.

La competitività di un sistema produttivo strutturato con radicati distretti industriali composti da piccolissime, piccole e medie imprese, quale quello marchigiano, si basa fortemente sulla capacità di reperimento sul territorio di servizi tecnologici avanzati e specialistici fondamentali per le PMI per avviare e strutturare processi di innovazione dei prodotti e dei sistemi produttivi. Diventa pertanto strategico il potenziamento dell'offerta di servizi tecnologici esistente, sia per il completamento dei servizi tecnologici riferiti ai tradizionali settori manifatturieri marchigiani (legno-mobile, meccanica, sistema moda, agro-industria), sia per rispondere alle esigenze di settori emergenti nel territorio quali nautica, informatica, energia, elettronica, cartario, gomma-plastica. Con particolare riferimento al settore dell'agro-industria, inoltre, tali servizi di supporto mettono le imprese agricole nelle condizioni di poter attuare quanto imposto dalle normative comunitarie in materia di igienicità degli alimenti, sostenibilità ambientale e polifunzionalità dell'agricoltura, oltre ad offrire vere opportunità di sviluppo legate alla caratterizzazione ed all'incremento qualitativo delle produzioni nonché all'innovazione di processo e di prodotto.

OBIETTIVO SPECIFICO FAS 2.2 - RIDURRE IL DIGITAL DIVIDE E SOSTENERE LA MASSIMA DIFFUSIONE E UTILIZZO DI NUOVE TECNOLOGIE E SERVIZI AVANZATI A FAVORE DELLE IMPRESE E DEI CITTADINI MARCHIGIANI.

Il documento di azione "i2010 – La società dell'informazione e i media al servizio della crescita e dell'occupazione", emanato dalla Commissione Europea, pone tra gli interventi prioritari lo sviluppo della banda larga nei paesi dell'Unione Europea. Questa indicazione è stata recepita a livello nazionale e formalizzata dal Documento Strategico Preliminare Nazionale "Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013", il quale individua nella connettività a banda larga una pre-condizione per lo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione su cui veicolare servizi digitali avanzati.

Il DPEF 2008-2011 illustra nell'ambito delle politiche programmatiche per i prossimi anni, che "la popolazione in divario digitale è tendenzialmente quella residente in piccoli comuni o in aree svantaggiate. In tali aree in cui il mercato non è in grado di fornire molti servizi, è auspicabile un intervento importante di infrastrutturazione con gli strumenti che il Governo ha a sua disposizione, coordinati e concertati con Regioni ed Enti locali, tenendo anche conto delle nuove tecnologie wireless". Il Comitato interministeriale per la diffusione della banda larga, ha emanato, a metà luglio 2007, le "Linee guida per i piani territoriali per la banda larga", tali linee guida hanno l'obiettivo di condividere una metodologia per affrontare il problema del digital divide in maniera il più possibile omogenea tra tutte le regioni. Per dare concretezza all'iniziativa, il Ministero delle Comunicazioni ha rifinanziato la società "Infrastrutture e Telecomunicazioni per l'Italia S.p.A." (Infratel), ridefinendone la *mission* e finalizzandola alla risoluzione del problema del digital divide di concerto con le politiche degli enti territoriali.

OBIETTIVO SPECIFICO FAS 2.3 - INNALZARE IL LIVELLO DELLE COMPETENZE TECNICHE NELLA PA ATTRAVERSO L'INTRODUZIONE DI NUOVE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE.

Una visione integrata dell'innovazione non può essere dettata unicamente dall'applicazione delle tecnologie, ma è necessario tener conto della semplificazione dei processi amministrativi, della sostenibilità degli stessi e della necessità di interazione dei servizi tra le diverse amministrazioni che devono operare secondo standard di qualità e sicurezza.

La Pubblica Amministrazione, da cui dipende l'attuazione delle politiche pubbliche e l'efficienza dei servizi resi al cittadino, al sistema sociale ed al sistema produttivo, è attore decisivo e primario di questo processo e la sua qualità ne costituisce un fattore strategico. Ne consegue che la PA è insieme soggetto ed oggetto di tale innovazione, nel primo caso per la missione, il ruolo e le funzioni che è istituzionalmente chiamata a svolgere, e nel secondo caso per la necessità di essere strutturalmente attrezzata ed adeguata a tali compiti. Queste sfide impongono una profonda modernizzazione della PA e richiedono l'avvio di una nuova fase di "riforma" amministrativa fondata su una nuova visione in cui i cambiamenti da promuovere nei molteplici settori d'intervento, non siano oggetto di azioni ideate, progettate e realizzate separatamente. Modifiche normative, cambiamenti organizzativi e gestionali, nuovi processi di produzione di servizi amministrativi preesistenti o a loro volta nuovi, innovazione tecnologica, evoluzione e valorizzazione delle professionalità e delle competenze dei pubblici dipendenti debbono essere oggetto di azioni coordinate e coerenti inquadrate in una unitaria strategia multilivello capace di attivare tutte e, soprattutto, tutte insieme le leve abilitanti necessarie.

OBIETTIVO SPECIFICO FAS 2.4 – SVILUPPARE LE CAPACITÀ DI INTERNAZIONALIZZAZIONE E FAVORIRE L'ATTRAZIONE DI INVESTIMENTI, DI CONSUMI E DI RISORSE DI QUALITÀ.

Flessibilità dei sistemi produttivi, globalizzazione ed innovazione rappresentano elementi centrali delle nuove strategie aziendali, che devono essere necessariamente governati per lo sviluppo del business. La politica regionale si pone quindi l'obiettivo di integrare queste tre sfide che l'economia evoluta impone ai sistemi produttivi ed alle singole PMI, trasformandole da elementi di criticità in opportunità di sviluppo competitivo. Particolarmente interessanti appaiono oggi le opportunità offerte dalle ICT nella gestione dei processi di internazionalizzazione produttiva e commerciale. Le stesse offrono infatti una prima interessante opportunità di divenire "azienda globale", sfruttando risorse e connettività che consentono di interfacciare il sistema impresa con il mercato aperto. Si consideri inoltre che le strategie di internazionalizzazione produttiva e commerciale delle PMI sono spesso limitate dalle difficoltà di controllo, gestione e programmazione delle unità delocalizzate e che la ricerca tecnologica può offrire soluzioni tecniche utili a rimuovere tali deficit. I processi di internazionalizzazione richiedono dunque un significativo investimento per conferire qualità tecnologica a delle relazioni industriali e commerciali che assumono i connotati di una rete transnazionale.

5.3.3 Indirizzo strategico 3 - Perseguire la tutela e l'uso sostenibile delle risorse ambientali, territoriali e paesaggistiche.

A questo indirizzo strategico vengono complessivamente attribuite risorse FAS pari a 14,00 milioni di euro per il perseguimento del seguente obiettivo specifico FAS.

OBIETTIVO SPECIFICO FAS 3.1 - GARANTIRE LE CONDIZIONI DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE DELLO SVILUPPO E LIVELLI ADEGUATI DI SERVIZI AMBIENTALI PER LA POPOLAZIONE E LE IMPRESE.

Nel quadro degli impegni internazionali e degli obiettivi fissati a livello nazionale, la Regione Marche è impegnata nel perseguimento di uno sviluppo ambientale sostenibile. Gli indirizzi strategici del governo regionale individuano nel perseguimento dello sviluppo sostenibile, appunto, la strategia prioritaria attraverso la quale garantire coesione sociale, qualità della vita, sicurezza e salvaguardia ambientale. E' in tale contesto che la Strategia Regionale di Azione Ambientale per la Sostenibilità (ST.R.A.S.) 2006-2010 indica le linee di azione che i piani settoriali di sviluppo regionale devono far proprie al fine di integrare la componente ambientale sin dalle prime fasi di elaborazione. La Regione Marche dunque fissa obiettivi ed individua azioni rispetto a quattro aree principali di intervento: clima e atmosfera, natura e biodiversità, ambiente e salute, uso e gestione sostenibile delle risorse naturali e dei rifiuti.

5.3.4 Indirizzo strategico 4 - Potenziare le infrastrutture per la mobilità e la logistica

A questo indirizzo strategico vengono complessivamente attribuite risorse FAS pari a 101,16 milioni di euro per il perseguimento del seguente obiettivo specifico FAS.

OBIETTIVO SPECIFICO FAS 4.1 – MIGLIORARE LA QUALITÀ DELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO E INTERMODALI DELLA REGIONE E LA MOBILITÀ URBANA.

Dal punto di vista quantitativo la dotazione infrastrutturale della regione in termini di rete stradale (statale e provinciale) e autostradale, rapportata alla superficie del territorio regionale e al numero di abitanti serviti è superiore alla media italiana. Anche la dotazione ferroviaria complessivamente intesa è in linea con la media nazionale per estensione sul territorio e popolazione servita. Le disfunzioni riscontrabili e, conseguentemente le azioni da intraprendere per correggerle, vanno pertanto ricondotte alla necessità di raggiungere uno standard ottimale per consentire al territorio condizioni di competitività nel mercato nazionale e internazionale. In tale contesto con riferimento al sistema di mobilità delle merci, insieme alle reti di collegamento stradale e ferroviario, assumono particolare importanza anche le infrastrutture e i nodi per il trasporto merci intermodale quali aeroporto, porti, interporti e piattaforme logistiche. Per questi nodi, accanto all'obiettivo di un rapido completamento delle opere già previste, si pone quello di uno stretto collegamento con le grandi infrastrutture stradali e ferroviarie in modo da completare e rendere operativo il sistema a rete di una regione che non deve rispondere unicamente alle esigenze di trasporto interno delle merci, ma che si deve porre come tramite di una serie di traffici di attraversamento, per puntare ad un ruolo ben più significativo, sfruttando al meglio il suo posizionamento nel contesto nazionale e internazionale.

Sul versante della mobilità urbana la "lotta" contro l'inquinamento e la congestione dei centri più densamente popolati della regione ha molti punti di applicazione: dai ben noti divieti di circolazione, al potenziamento del trasporto pubblico, all'utilizzo di mezzi alternativi, dalle pedonalizzazioni al discusso sviluppo dei biocarburanti; tuttavia molti provvedimenti restano inadeguati se non sono accompagnati da una disponibilità di sosta delle auto private, aggiuntiva ed organizzata. In tal senso verrà attivata una specifica linea di intervento che persegua il decongestionamento e la diminuzione dei livelli di inquinamento nei centri urbani.

5.3.5 Indirizzo strategico 5 - Valorizzare e promuovere il patrimonio, i beni e le attività culturali e la ruralità per lo sviluppo dell'attrattività del territorio e della qualità della vita

A questo indirizzo strategico vengono complessivamente attribuite risorse FAS pari a 49,356 milioni di euro per il perseguimento dei seguenti obiettivi specifici FAS.

OBIETTIVO SPECIFICO FAS 5.1 – INCREMENTARE L'ATTRATTIVITÀ TURISTICA DEL TERRITORIO REGIONALE.

Dalle analisi degli economisti e degli specialisti del settore nel breve periodo si prevede una sostanziale tenuta del turismo nelle Marche, incoraggiata anche dal previsto incremento della frequenza dei viaggi, un fenomeno che connoterà il mercato mondiale del turismo negli anni a venire.

Occorre dire, però, che il comportamento del consumatore si orienterà maggiormente verso la flessibilità con conseguente riduzione del tasso di fedeltà a mete e destinazioni turistiche. Da queste considerazioni deriva la necessità di politiche promozionali "aggressive" volte sia al mantenimento degli attuali mercati regionali italiani, sia alla conquista di nuovi mercati soprattutto all'estero, con l'obiettivo di aumentare gradatamente la quota di mercato dei turisti stranieri in una Regione come la nostra in cui, è il caso di rimarcarlo, la centralità del mercato nazionale, rappresenta ormai da un decennio una quota stabile di quasi l'85% del totale delle presenze turistiche.

Le analisi in corso di svolgimento nell'ambito dell'Osservatorio Regionale del Turismo suggeriscono, tra le altre cose, di orientare la promozione turistica verso un prodotto individuale "su misura" per venire incontro ai desideri del consumatore italiano in primis, ma anche europeo, e di mirare ai Tour Operators di nicchia con alta specializzazione nei segmenti specifici che rappresentano i punti qualificanti dell'offerta turistica regionale come ad esempio il turismo marino, le località sciistiche, i parchi e le riserve naturali, il turismo religioso e quello legato alle cosiddette "città d'arte".

OBIETTIVO SPECIFICO FAS 5.2 – RECUPERARE E VALORIZZARE LE RISORSE CULTURALI, SIA PER LA TUTELA DEL PATRIMONIO REGIONALE CHE PER LO SVILUPPO DELLA FILIERA DEL TURISMO.

Tra gli obiettivi della politica regionale primaria importanza assume la “valorizzazione” del patrimonio architettonico e culturale che può configurarsi come una vera e propria “rete” diffusa sul territorio regionale.

Si configurano quindi straordinarie opportunità per la definizione, ad esempio, di specifici “itinerari turistico culturali” che consentano di conoscere e di promuovere i luoghi in cui sono localizzati oltre mille beni monumentali ed un centinaio di insediamenti di impianto e valore storico, insieme ai paesaggi che non solo fanno loro da “fondale” ma, caratteristica precipua del territorio marchigiano, ne costituiscono il complemento, configurando un particolare equilibrio tra elementi “costruiti” ed elementi “naturali”.

Il recupero del patrimonio culturale viene pensato, oltre che con lo scopo di valorizzare il patrimonio delle tradizioni e l’identità della regione, anche in un’ottica di accrescimento dell’attrattività turistica del territorio ai fini dello sviluppo regionale.

OBIETTIVO SPECIFICO FAS 5.3 – PROMUOVERE L’ATTRATTIVITÀ E MIGLIORARE LA QUALITÀ DELLA VITA NEI CENTRI URBANI

Lo sviluppo economico e la redistribuzione demografica territoriale degli ultimi 50 anni ha attribuito alla città un ruolo propulsore. Città non più considerata come unità a se stante, ma come elemento aggregante di un territorio più vasto, che viene ad assumere una sua specifica identità sulla base delle relazioni economiche e sociali, delle relative criticità e delle vocazionalità che la caratterizzano.

E’ nell’ambiente urbano che si concentrano la maggior parte delle pressioni e degli impatti ambientali, che vanno ad incidere negativamente sulla qualità di vita, quali il traffico, la congestione insediativa, la cattiva qualità dell’aria, il rumore, la produzione di rifiuti e di acque reflue. Problemi ambientali questi, complessi, le cui cause sono spesso interconnesse e che necessitano quindi di un approccio integrato e strategico nella loro gestione e risoluzione. In questo contesto la pianificazione strategica diviene presupposto fondamentale per assicurare uno sviluppo urbano sostenibile e migliorare la qualità di vita offrendo alla città l’opportunità di superare le barriere dei confini amministrativi e quindi di poter incidere a livello sovra locale sui fattori dello sviluppo e di competitività del territorio

Le decisioni riguardanti l’utilizzazione del territorio devono tutelare l’identità, il patrimonio storico e culturale, gli spazi verdi e la biodiversità delle città favorendo la riurbanizzazione plurifunzionale ed ecocompatibile degli spazi urbani ai fini di una minore spinta all’urbanizzazione delle zone verdi e all’espansione urbana incontrollata.

Se la principale caratteristica delle città è la notevole densità degli edifici, la seconda caratteristica è la presenza di elevati volumi di traffico. Occorre ripensare la mobilità urbana per ovviare a questi effetti negativi, assicurando nel contempo il mantenimento del potenziale di crescita economica, la libertà di movimento e una migliore qualità della vita degli abitanti delle città. E’ quindi evidente la necessità di adottare apposite misure per far fronte ai crescenti volumi di traffico, in aggiunta alle misure già in vigore in materia di standard di emissione.

5.3.6 Indirizzo strategico 6 - Qualificare i servizi socio-sanitari e consolidare l’inclusione sociale e la cittadinanza attiva

A questo indirizzo strategico vengono complessivamente attribuite risorse FAS pari a 46,173 milioni di euro per il perseguimento del seguente obiettivo specifico FAS.

OBIETTIVO SPECIFICO FAS 6.1 - CONSOLIDARE E SVILUPPARE IL SISTEMA DEI SERVIZI RIVOLTI ALL’INCLUSIONE SOCIALE, ALLA RIDUZIONE DEL DISAGIO GIOVANILE AL CONTRASTO DELL’EMARGINAZIONE E ALLA CURA DELLA POPOLAZIONE IN ETÀ AVANZATA.

La programmazione regionale in ambito sociale necessita di un approccio innovativo che superi definitivamente la logica di intervento settoriale, favorendo un ripensamento generale della rete dell’offerta dei servizi alla persona alla luce di una approfondita conoscenza della complessità dei bisogni del cittadino.

In secondo luogo si avverte la necessità di integrare la programmazione sociale con quella sanitaria. In questa prospettiva, quello sociale non rappresenta un settore a se, ma costituisce un’area comune tra

sistema dei servizi sanitari e sistema dei servizi sociali che va valorizzata, programmata, organizzata e gestita in modo congiunto dai soggetti del sociale e del sanitario.

Infine si rileva l'esigenza di integrare gli interventi e i servizi alle persone tenendo conto delle condizioni e delle dinamiche delle famiglie in cui sono inserite.

Il presente Obiettivo si articola lungo due direttrici principali: le politiche sociali inclusive a favore dei giovani e le politiche socio-sanitarie rivolte agli anziani.

Con riferimento alla prima direttrice, la Regione, in linea con i provvedimenti già adottati in materia (L.R. 9/2004 e Piano di azione per l'infanzia e l'adolescenza) persegue azioni tese a promuovere e strutturare servizi ed interventi coordinati al fine di fornire un sistema organico e flessibile che possa rispondere meglio ai bisogni emergenti di bambini, ragazzi, genitori e famiglie.

Per quanto riguarda gli anziani, l'analisi per età dei dati evidenzia come la popolazione della Regione Marche sia caratterizzata da una quota rilevante di persone anziane: la popolazione ultra sessantatreenne costituisce infatti il 22,4% della popolazione totale. Dunque il dato demografico mostra come sia di primaria importanza per le politiche sociali regionali la questione anziani, collocando le Marche, già oggi, ma ancora di più in prospettiva futura, tra le regioni più interessate dal processo di invecchiamento della popolazione e quindi dal fenomeno della non autosufficienza degli anziani. Anche in tal senso, la Regione Marche ha sottoscritto una convenzione (in data 7/2/2008) con il Ministero della Salute concernente l'attivazione e il funzionamento dell'Agenzia Nazionale per le Problematiche dell'invecchiamento, che si propone come riferimento nazionale in tema di politiche e percorsi riguardanti l'invecchiamento.

5.3.7 Assistenza tecnica all'attuazione del Programma Attuativo FAS nell'ambito della politica regionale unitaria

Come previsto dalla delibera CIPE 166/2007 la Regione Marche destina una quota pari a 9,42 meuro del FAS attribuito (pari a circa il 4%) ad azioni volte a migliorare la capacità del Programma di conseguire i propri obiettivi e per l'assistenza tecnica a supporto dell'attuazione del programma.

OBIETTIVO SPECIFICO FAS – MIGLIORARE LA STRATEGIA, LA PROGRAMMAZIONE E L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA ATTUATIVO REGIONALE FAS.

All'interno del Programma regionale FAS della Regione Marche sono previste azioni di assistenza tecnica volte a migliorare la strategia, la programmazione e l'attuazione del Programma stesso e, più in generale, dell'azione della politica regionale unitaria. Il Programma attuativo FAS quindi, analogamente a quanto previsto per i programmi operativi cofinanziati da risorse dei fondi strutturali e, nei casi in cui risulterà utile, con modalità complementari agli stessi, potrà prevedere il finanziamento di interventi volti a migliorare la capacità del Programma di conseguire i propri obiettivi.

Più nello specifico, ove ne sussistano le necessità e i presupposti, potranno essere attivate linee di intervento finalizzate a:

- migliorare la governance del programma attuativo FAS e della politica regionale unitaria;
- migliorare le condizioni di attuazione della strategia prevista dal Programma;
- implementare il sistema di monitoraggio in tutta la filiera di attuazione del Programma attuativo FAS e della politica regionale unitaria;
- sviluppare i piani e le attività di valutazione, unitamente alle analoghe risorse dei programmi operativi comunitari ivi compreso, ove ne sussista la necessità, il supporto al finanziamento delle attività del Nucleo di Valutazione,
- garantire supporto e assistenza tecnica alla struttura responsabile dell'attuazione del Programma o di singole linee di intervento.

5.4 Il quadro finanziario delle risorse FAS

Nella tabella sottostante viene presentato il riparto delle risorse FAS 2007-2013 (in valore assoluto ed in percentuale) per indirizzo strategico della politica regionale ricondotto alla corrispondente Priorità del QSN.

RIPARTO RISORSE FAS PER INDIRIZZO STRATEGICO REGIONALE E PRIORITÀ QSN (IMPORTI IN MILIONI DI EURO)

Indirizzo strategico Regionale	Priorità QSN	Risorse FAS regionale	Distribuzione percentuale
Indirizzo strategico 1 - Costruire un'economia della conoscenza e incrementare la qualità del lavoro	1	-	-
Indirizzo strategico 2 - Accrescere la competitività del sistema economico marchigiano	2	15,300	6,4
	9	5,200	2,2
Indirizzo strategico 3 - Perseguire la tutela e l'uso sostenibile delle risorse ambientali, territoriali e paesaggistiche	3	14,000	5,8
Indirizzo strategico 4 - Potenziare le infrastrutture per la mobilità e la logistica	6	101,160	42,0
Indirizzo strategico 5 - Valorizzare e promuovere il patrimonio, i beni e le attività culturali e la ruralità per lo sviluppo dell'attrattività del territorio e della qualità della vita	5	41,396	17,2
	8	7,960	3,3
Indirizzo strategico 6 - Qualificare i servizi socio-sanitari e consolidare l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva	4	46,173	19,2
Assistenza tecnica	10	9,420	3,9
Totale		240,609	100

Nel corso del periodo di programmazione, le variazioni compensative relative alle risorse FAS assegnate ai sei indirizzi strategici regionali, anche a seguito dell'applicazione di nuove disposizioni del livello centrale, saranno approvate dalla Giunta Regionale.