



**DOCUMENTO PRELIMINARE AL
PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO
2011-2015**

INDICE

Introduzione e sintesi del documento preliminare	pag. 1
1. Scenari di Toscana 2030 e principi ispiratori del PRS	pag. 8
2. Progetti integrati di sviluppo e linee di modernizzazione della programmazione regionale	pag. 16
3. Evoluzione del modello di programmazione, monitoraggio e controllo	pag. 28
4. Risorse per lo sviluppo del PRS	pag. 31
Appendice statistica	pag. 35

INTRODUZIONE E SINTESI DEL DOCUMENTO PRELIMINARE

Il processo di elaborazione del nuovo Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2011-2015 si avvia in uno scenario economico internazionale ancora incerto e contraddistinto da diverse incognite sul futuro, in un quadro di tagli del Governo alle risorse disponibili per le Regioni ed in una fase di riorganizzazione dell'amministrazione regionale toscana, degli enti derivati e dei soggetti che erogano i servizi pubblici locali.

La crisi economica degli ultimi due anni ha evidenziato la necessità di nuovi meccanismi di *governance* internazionale, con un ri-equilibrio tra poteri del mercato, dei governi, e delle vecchie e nuove istituzioni globali. La società moderna ha bisogno di un'economia di mercato regolata, affinché la ricchezza generata dalle singole iniziative possa alimentare anche un benessere collettivo duraturo, non dipendente dai movimenti speculativi internazionali. Serve quindi ricostruire una cornice di regole certe e principi etici condivisi dai vari attori sociali: imprese, cittadini, associazioni, soggetti pubblici, ecc. Un sistema economico che crei lavoro invece di distruggerlo, in cui le disuguaglianze si riducano invece di aumentare, in cui vi sia sensibilità per l'ambiente ed il territorio.

Di fronte ad una crisi di natura finanziaria, che si è estesa all'economia reale con pesanti ricadute sociali, l'establishment politico-economico dei Paesi occidentali si è limitato ad interventi di natura emergenziale, spesso a beneficio di attori che, con i propri comportamenti, hanno innescato la crisi stessa, senza prevedere, per ora, né provvedimenti correttivi rispetto alle devianze della "finanza allegra e creativa", né misure di sostegno alle categorie sociali colpite dalla crisi.

Neppure l'Unione Europea è stata in grado di affiancare, alle pur necessarie politiche di rigore, strumenti di regolazione permanente dei sistemi finanziari (es. classificazione dei gradi di rischio degli strumenti finanziari, "tobin-tax" sulle transazioni valutarie e finanziarie a breve, sistemi di valutazione dei debiti pubblici e fondo di garanzia affidato al Fondo monetario internazionale), senza accorgersi che un eccesso di liberismo economico e di autoreferenzialità dei singoli stati membri potrebbe anche compromettere la stabilità della sua moneta e, in ultima analisi, dello stesso disegno unitario europeo. Malgrado la crisi finanziaria e la speculazione abbiano progressivamente attanagliato i sistemi economici di diversi paesi, sembra comunque prevalere uno spirito di restaurazione anziché di salutare riformismo.

A livello nazionale, il Governo italiano ha costruito, con la recente manovra, una politica di rigore (in parte imposta dalla minaccia speculativa sul debito pubblico) che, se non accompagnata da adeguate politiche di sviluppo, rischia anch'essa di provocare effetti recessivi nei prossimi anni. Al rigore, per ora, non si unisce né lo sviluppo né l'equità, dimostrando un notevole vuoto di visione politica ed orientamento al futuro: servono invece politiche redistributive ed una riforma fiscale complessiva che affronti il tema della tassazione patrimoniale, riequilibri

il carico fiscale tra lavoro e guadagni di capitale o rendita, colpisca l'evasione fiscale e recuperi risorse per investimenti in educazione, ricerca, infrastrutture, mobilità sostenibile e sistemi di welfare.

A livello macro-economico, la nostra regione sta uscendo dalla più profonda fase recessiva dagli anni 30 del secolo scorso. L'impatto per la Toscana è stato in linea con quello nazionale: per il 2009 la caduta del PIL è stata pari a circa il 5%, con una tenuta migliore rispetto ad altre Regioni italiane (Lombardia -7,5%, Veneto -7,2%, Emilia Romagna -6,8%).

L'economia mondiale sembra comunque entrata in una fase di ripresa. La crescita del commercio, superiore alle aspettative, e l'indebolimento dell'euro hanno prodotto effetti positivi sulle esportazioni toscane (+16,3%, nel primo semestre 2010, dato migliore rispetto alla media nazionale del +13,5%), portando il tasso di crescita del PIL toscano su valori molto vicini all'1%. I segnali di ripresa che si sono manifestati nel 2010 sono ancora discontinui e soprattutto consentono solo un parziale recupero rispetto a quanto perso tra 2008 e 2009 in termini di produzione ed occupazione.

Gli effetti espansivi della timida ripresa internazionale avranno infatti un impatto limitato sul PIL regionale dei prossimi anni, dal momento che saranno probabilmente attenuati dalle conseguenze depressive della Decisione di Finanza Pubblica del Governo (che l'Irpet stima in crescendo da -0,4% del PIL toscano nel 2011 fino a -1,2% nel 2013).

Si tratta quindi di una ripresa basata sulle esportazioni, mentre il clima interno rimane ancora sfavorevole allo sviluppo degli investimenti. Tuttavia la competitività delle imprese non può basarsi solo su fattori esogeni transitori; sono necessari sforzi per rafforzare la produttività e la velocità di funzionamento dell'intero sistema toscano.

La nostra regione continua ad essere collocata ai livelli più alti nelle graduatorie regionali sul grado di benessere ed è dotata di grandi potenzialità, nel sistema economico e nel mondo del lavoro, così come sul versante territoriale, paesaggistico, culturale, e della coesione sociale. Malgrado questo, è noto che gli effetti della crisi si sono manifestati già in presenza di difficoltà strutturali del sistema toscano e dopo una fase di crescita stagnante.

Si stima che, in uno scenario tendenziale, solo a partire dal 2015 il PIL tornerebbe sui livelli pre-crisi del 2007, mentre ci vorrebbe un periodo ancora più lungo per ritornare sui livelli occupazionali del 2007. Per recuperare più rapidamente quanto perso con la recente crisi e continuare a garantire ai cittadini toscani un determinato livello di benessere, la nostra regione necessita pertanto di un tasso di crescita superiore a quello del recente passato (idealmente superiore al 2%).

La Toscana ha fatto negli ultimi due anni uno sforzo significativo per contenere gli effetti della crisi su imprese e lavoratori. Si tratta ora di affiancare a questi interventi, ancora operativi, azioni per il rilancio del

sistema economico in modo che esso sia in grado di agganciare pienamente la ripresa.

Da questo punto di vista la nostra regione intende continuare ad essere una terra che tutela la centralità e dignità del lavoro (applicando la Costituzione nei fatti), offrendo anche un sistema di relazioni sociali in grado di favorire una piena realizzazione personale e familiare. Come testimoniano i tentativi in corso da parte di diversi Paesi (es. indicatore di progresso effettivo, indice di felicità lorda, indicatore di impronta ecologica, ecc.), l'economia ed il PIL sono dimensioni rilevanti per il benessere di una società, ma non sufficienti a rivelare lo stato di progresso civile di un popolo, lo sviluppo culturale ed il grado di solidarietà che contraddistinguono le regioni dell'Italia "di centro" (ovvero territori con un vissuto civile alternativo sia agli egoismi federalisti sia alle rivendicazioni assistenzialiste).

Il PRS 2011-2015 intende pertanto affermare il principio della responsabilità, sociale ed ambientale, per tutti i soggetti del sistema toscano, coniugato con quello della competitività, per stimolare la nostra regione verso una fase di sviluppo sostenibile, innovativo e dinamico. Rigore, identità competitiva ed equità sono i principi che devono orientare le politiche regionali dei prossimi anni.

Per il futuro prossimo è quindi fondamentale poter declinare il principio della responsabilità delle organizzazioni, pubbliche e private. Per le imprese, responsabilità significa attenzione alla propria solidità, ai diritti dei lavoratori e al contesto sociale ed ambientale nel quale operano. Per le categorie economiche e sociali, responsabilità significa stimolare nuovi punti di equilibrio tra rappresentatività di legittimi interessi e perseguimento di obiettivi generali. Per i cittadini, responsabilità significa valutare la ricaduta sociale ed ambientale dei propri comportamenti, nel rapporto tra consumi privati e consumi pubblici. Per la pubblica amministrazione, responsabilità significa attenzione agli sprechi e alle inefficienze, ma anche una maggiore produttività ed un orientamento trasparente al servizio di cittadini ed attori socio-economici.

Nella misura in cui identità competitiva, sviluppo socio-economico responsabile e benessere dei cittadini sono strettamente correlati, il PRS 2011-2015 sarà orientato al rilancio dell'impresa, del settore manifatturiero (sia tradizionale che innovativo), nonché delle filiere produttive, avendo l'obiettivo generale di una crescita economica trainata dall'export, con creazione di occupazione qualificata e tutela dell'eguaglianza sociale. La competitività sullo scenario internazionale oggi si gioca a livello di sistemi e filiere produttive; al riguardo un ruolo essenziale è svolto anche dal sistema dei servizi, così come dalle infrastrutture, dal sistema creditizio e dalle pubbliche amministrazioni toscane.

Il PRS diviene pertanto la cornice per una politica industriale regionale in grado di proporre strategie di sviluppo per settori/distretti/territori; incentivare le ristrutturazioni produttive e i processi di innovazione delle imprese più dinamiche, per concentrare gli investimenti su tecnologie,

prodotti e servizi ad alto potenziale di crescita economica ed occupazionale; favorire i processi di aggregazione e crescita dimensionale delle PMI con la creazione di reti tra grandi imprese, PMI e centri di ricerca; sostenere partnership tra soggetti pubblici e privati su progetti regionali; favorire l'attrattività della Toscana sui mercati internazionali, attraendo investimenti esteri in aree dedicate a nuovi insediamenti produttivi, ovvero zone produttive da identificare a livello di aree vaste o siti industriali dismessi da riqualificare. Nell'ambito di questa strategia, il miglioramento della qualità ambientale dei processi produttivi può diventare un importante elemento di competitività, in particolare per i distretti, oltre che uno stimolo a processi di innovazione e ricerca.

La ripresa di un percorso di sviluppo economico sostenibile è condizione per mantenere, con i necessari aggiornamenti, il modello di coesione sociale, che caratterizza la storia della Toscana e ne rappresenta anche un fattore d'identità competitiva, con un sistema di protezioni individuali di elevata qualità e di tutela delle fasce più deboli mediante politiche economicamente sostenibili.

Sarà anche necessario ripensare, in una logica di maggiore equità, alla revisione di alcuni strumenti e modalità di intervento che definiscono le caratteristiche del processo distributivo nella nostra regione. Tra queste, assume un rilievo particolare la revisione dei meccanismi di accesso allo stato sociale regionale, attraverso una prima riforma dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), in una logica di maggiore equità, insieme alla lotta all'evasione ed un ripensamento degli strumenti di azione nel welfare.

Particolare attenzione sarà rivolta agli interventi per le nuove generazioni - il futuro della nostra regione - per favorire i loro percorsi di crescita, mobilità sociale e costruzione di progetti familiari. Si tratta di riorientare, attraverso uno specifico "progetto per l'autonomia dei giovani", una componente sociale fondamentale per il rilancio di una Toscana dinamica, aperta al nuovo, in grado di valorizzare i talenti e di offrire opportunità a tutti i cittadini.

Infrastrutturazione e semplificazione saranno due direttrici pienamente confermate dell'azione regionale, in modo da completare il programma di interventi previsto e dotare il nostro territorio di tutti i requisiti materiali e immateriali necessari per la sua competitività, nel più breve tempo possibile, accelerando i tempi di realizzazione degli interventi.

La pubblica amministrazione regionale intende svolgere il ruolo di facilitatore per l'attività dei cittadini e delle imprese, operando sulla base di principi di semplificazione delle procedure, qualità delle norme, riduzione dei carichi burocratici, razionalizzazione e riorganizzazione delle proprie strutture, secondo un principio di sussidiarietà nei confronti degli altri enti pubblici territoriali.

Una pubblica amministrazione più snella e produttiva aiuta lo sviluppo della regione. In questa direzione si colloca la riorganizzazione del

sistema turistico in Toscana e la riallocazione delle funzioni di promozione turistica così come la riorganizzazione delle attività di ricerca, sperimentazione e gestione agricolo forestale. La Regione ha impostato anche una riorganizzazione complessiva per quanto riguarda il servizio idrico integrato - con un unico ATO regionale e, nel lungo termine, un'unica azienda di gestione – e la gestione dei rifiuti, con la previsione di 3 società di gestione, una per ogni ATO.

Il processo di razionalizzazione avviato investe anche i servizi regionali di trasporto pubblico, per i quali si punta ad un nuovo modello di governance coerente con le esigenze di razionalizzazione e crescita dimensionale dei gestori, nel quadro di un unico ambito ottimale di programmazione e gestione corrispondente all'intero territorio regionale e di una maggiore integrazione del trasporto pubblico su gomma con il servizio ferroviario.

Il cambiamento che intendiamo realizzare investe anche la collocazione internazionale della Toscana. Nell'ambito di un riposizionamento del nostro sistema produttivo, la Toscana deve aprirsi agli investimenti esteri e all'afflusso di persone e di conoscenza, di un turismo di qualità, facendo dell'attrattività e della competitività una delle carte vincenti del suo modello di sviluppo. L'internazionalizzazione è un fattore essenziale della competitività globale di un sistema economico e si declina anche sulle dimensioni sociale, culturale ed istituzionale. La Toscana riafferma con forza la scelta di lavorare attraverso reti e partenariati come modalità per realizzare strategie comuni a più paesi, a partire dal Mediterraneo.

La definizione delle priorità del nuovo PRS deve comunque tener conto dei vincoli di bilancio sempre più stringenti. Il PRS si muove infatti in un quadro finanziario instabile a causa della manovra finanziaria del Governo e degli esiti incerti sull'evoluzione del federalismo fiscale, con i limiti imposti da un patto di stabilità ancora più stringente. La riduzione dei trasferimenti statali è ancora a livello di stima: la previsione è di un taglio di 320 milioni di euro nel 2011 e di 360 milioni dal 2012 in avanti, anche se tali importi non sono ancora definitivi.

L'equilibrio di bilancio per il 2011 sarà raggiunto, in questa fase di transizione verso il federalismo fiscale, evitando ogni ipotesi di aumento di tasse, anche grazie al mantenimento dell'equilibrio dei conti della Sanità regionale. La Regione Toscana farà la propria parte nell'opera di snellimento dell'apparato amministrativo, attraverso una riduzione già prevista delle spese di funzionamento e una riorganizzazione di soggetti – fondazioni e società – istituiti o partecipati dalla Regione stessa.

A questi interventi si aggiungeranno ulteriori azioni di razionalizzazione delle politiche regionali. Tali manovre non consentiranno tuttavia di compensare i mancati trasferimenti dallo Stato, né è prefigurabile un recupero di risorse significative agendo sulle entrate, in quanto le Regioni non dispongono di leve fiscali sufficienti. Le uniche nuove entrate possono derivare dalla lotta all'evasione fiscale, anche per

compensare la riduzione dei tributi regionali conseguenti alla crisi economica.

La Regione sarà perciò costretta – una scelta dolorosa ma imposta dal Governo nazionale – ad operare una revisione delle proprie funzioni in molte materie. Saranno comunque salvaguardate, per una questione di principio e civiltà, le politiche relative all'istruzione, allo sviluppo del mercato del lavoro, alle politiche sociali, nonché, sul versante degli investimenti, quelli finanziati con l'indebitamento e quelli legati ai programmi comunitari e nazionali, che saranno soggetti a riprogrammazione per convergere sulle priorità del nuovo PRS.

Nell'ambito di uno scenario a risorse limitate, anche a causa dei vincoli del patto di stabilità, le priorità del PRS dovranno tradursi in un numero selezionato di progetti integrati di sviluppo, con tempi certi di realizzazione, attivazione di sistemi di monitoraggio e poteri sostitutivi ove necessario. I progetti dovranno coinvolgere gli attori del sistema toscano, pubblici e privati, su scala regionale e locale, nell'ottica di una *partnership* per lo sviluppo.

I progetti di sviluppo regionali, di natura integrata, avranno al centro i distretti del sistema toscano, sia quelli tipici che high-tech; i grandi poli industriali e il distretto energetico; i sistemi turistici e commerciali, dei servizi pubblici locali, dell'edilizia pubblica, delle filiere corte e dell'industria agrolimentare. Parallelamente il PRS definirà, nell'ambito dei piani e programmi della nuova legislatura, linee di modernizzazione trasversali sulle grandi politiche regionali, che dovranno interagire con i progetti di sviluppo, per un uso ottimale delle diverse forme di intervento regionale. Il PRS definirà anche il quadro pluriennale degli investimenti infrastrutturali strategici della regione per il ciclo 2010-2015.

Logiche, modalità e obiettivi della concertazione saranno sempre più orientati a innovare il modello di sviluppo socio-economico, a perseguire obiettivi condivisi, a investire sui progetti strategici del sistema toscano, anche superando equilibri consolidati. La Regione avvierà anche una riflessione sulle società partecipate, per concentrarsi su quelle che sono strategiche.

Nel rapporto con gli Enti locali, la Regione Toscana intende consolidare il patto di stabilità territoriale, per un governo unitario delle risorse, e rafforzare specifiche forme di collaborazione sul fronte dell'evasione fiscale e dell'equità nell'accesso ai servizi pubblici.

Per la Toscana, il federalismo va costruito con un approccio unitario e solidale ai problemi del Paese, nella convinzione che un'emergenza che investe un'altra regione italiana riguarda anche noi: pensiamo ad esempio alla crisi dei rifiuti in Campania, alle conseguenze della mancata gestione del rischio idro-geologico in molte regioni, al deficit di tutela del vasto patrimonio culturale italiano ed all'impatto devastante che tali fenomeni comportano per l'immagine dell'Italia intera. In quest'ottica il giudizio sull'approccio al federalismo nell'ultimo quinquennio permane critico, proprio per l'inadeguatezza delle risposte a

temi fondamentali per il futuro dell'Italia (al di là dei pur importanti aspetti fiscali).

Il progetto toscano di federalismo fiscale, che dovrà intrecciarsi con il futuro federalismo istituzionale, si svilupperà pertanto seguendo una serie di principi guida: riorganizzazione, razionalizzazione e quindi semplificazione del sistema tributario regionale e locale, al fine di garantire massima trasparenza e responsabilità degli amministratori locali nella gestione delle risorse pubbliche; coordinamento e cooperazione costante tra i vari livelli di governo sul territorio, anche sfruttando al massimo le sedi istituzionali di concertazione preposte; utilizzo della leva fiscale e dell'autonomia che il federalismo concederà per sostenere gli investimenti e le politiche economiche e sociali e recupero dell'evasione fiscale e redistribuzione del maggior gettito sul territorio.

La Regione cercherà ogni intesa possibile sulle scelte strategiche più importanti con il Governo nazionale, così come sulla revisione del patto di stabilità e sulla possibilità di vedersi riconosciute le proprie buone pratiche con risorse nazionali.

Il PRS 2011-2015, di cui questo documento preliminare avvia il percorso di costruzione, è lo strumento per attuare le scelte impegnative che sono state definite nel Programma di Governo, esplicita le priorità contenute nel DPEF 2011 e indica linee di azione che impegnano la Regione per l'intera legislatura. Nello spirito dello Statuto regionale, questo documento rappresenta uno schema generale aperto al contributo del Consiglio regionale, nel dibattito che su di esso si svilupperà in aula, così come degli enti locali e delle parti sociali in sede di concertazione.

Il seguito del documento preliminare si articola a partire dagli scenari di Toscana 2030 e dai principi ispiratori dell'azione di governo regionale per una crescita qualificata ed una ridefinizione del modello di coesione sociale (capitolo 1). I progetti integrati di sviluppo saranno al centro del PRS, insieme al Progetto per l'autonomia dei giovani e al quadro degli investimenti infrastrutturali strategici, e rappresenteranno lo strumento per proporre e realizzare interventi mirati per il rilancio dei settori produttivi e per lo sviluppo delle imprese nei settori emergenti. Il PRS definirà anche linee di modernizzazione trasversali per le politiche regionali, che costituiranno il quadro generale per la prossima programmazione settoriale (capitolo 2). La revisione del modello di programmazione, monitoraggio e valutazione accompagnerà la definizione dei contenuti del nuovo PRS (capitolo 3). Infine, sarà definito il quadro finanziario pluriennale, in base alle indicazioni di questo preliminare, in raccordo con l'impostazione del prossimo bilancio pluriennale (capitolo 4).

1. SCENARI DI TOSCANA 2030 E PRINCIPI ISPIRATORI DEL PRS

Scenario internazionale e nazionale

La globalizzazione ha aperto prospettive di sviluppo per una parte rilevante della popolazione mondiale e rappresenta senza dubbio una forma di progresso complessiva; al tempo stesso, si è anche rivelata una dinamica con soggetti vincenti e perdenti.

I recenti tracolli nella finanza e la concomitante crisi economica, che ha prodotto nel 2009 un crollo della produzione industriale e degli scambi di proporzioni mai viste dal dopoguerra, evidenziano ulteriormente la necessità di un governo dei fenomeni a livello internazionale in grado di tenere testa agli eccessi del capitalismo speculativo.

“La mano invisibile del mercato non si vede perché non esiste” afferma il premio Nobel per l’economia Joseph Stiglitz. A livello globale c’è la necessità di nuovi sistemi di regolazione dell’attività finanziaria, ma nel futuro prossimo anche dei flussi di persone e merci tra diverse aree del pianeta, con un ri-equilibrio tra poteri del mercato, dei governi, e delle vecchie e nuove istituzioni internazionali.

Le vicende internazionali degli ultimi due anni hanno mostrato invece una posizione delle classi dirigenti dei paesi occidentali che, di fronte ad una crisi di natura finanziaria che si è estesa all’economia reale con pesanti ricadute sociali, si è limitata ad interventi difensivi spesso in favore dei soggetti (le banche “troppo grandi per fallire”) che, con i propri comportamenti, hanno innescato la crisi stessa, senza affiancarvi, per ora, né provvedimenti miranti a contenere gli eccessi dell’ingegneria finanziaria, né misure per sostenere nell’immediato le categorie colpite dalla crisi.

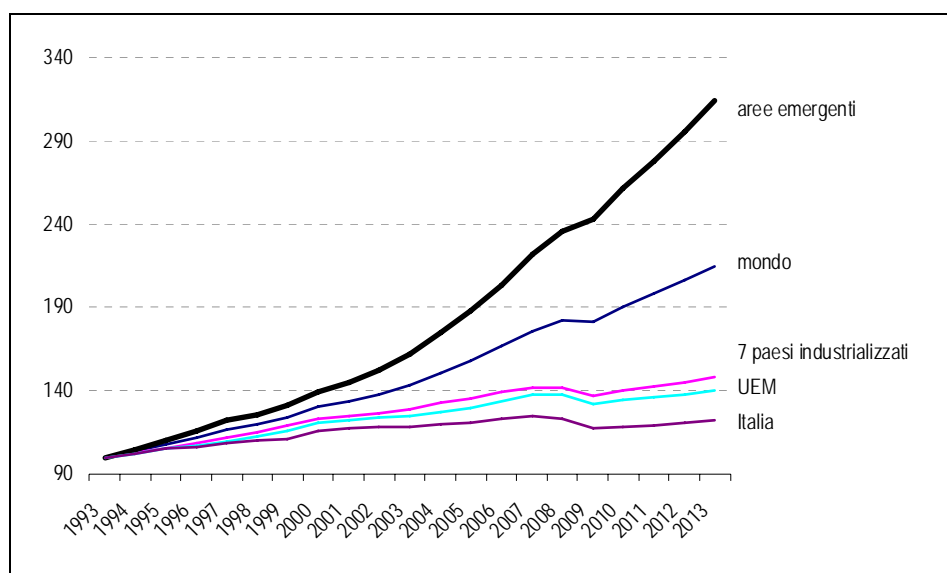
A livello della *governance* internazionale esistente, il c.d. G20, è stato anche escluso il ricorso ad uno strumento come la tassazione delle rendite finanziarie, utile per recuperare risorse per gli investimenti pubblici in un momento di rallentamento della domanda interna, in particolare nei paesi industrializzati. Neppure l’Unione Europea è stata in grado di affiancare, alle pur necessarie politiche di rigore, degli strumenti di riequilibrio e redistribuzione della ricchezza. Anzi, la politica restrittiva adottata dall’Europa rischia di aggravare la crisi, di alimentare la speculazione e può condurre alla deflagrazione della “zona-euro”; è per questo che è auspicabile una svolta di politica economica tesa a scongiurare una caduta ulteriore dei redditi e dell’occupazione.

Purtroppo quello che sta succedendo in queste settimane in Europa merita un’attenzione particolare per noi Italiani. Le crisi finanziarie di Grecia, Irlanda e l’instabilità di altri paesi come il Portogallo e la Spagna mettono a nudo l’incompletezza della costruzione europea e l’intrinseca

instabilità di una unione monetaria cui tarda ad affiancarsi un bilancio univoco e una politica economica comune. Nell'immediato, queste fibrillazioni hanno tra l'altro fatto aumentare i tassi di interesse sul nostro debito pubblico dopo 10 anni in cui il differenziale con i tassi tedeschi era rimasto costante.

A livello nazionale, il Governo italiano ha costruito, con la recente manovra, una politica di rigore (in parte imposta dalla minaccia speculativa) che, se non accompagnata da politiche di sviluppo, rischia di provocare effetti recessivi nei prossimi anni. Al rigore non si affianca né lo sviluppo né l'equità. Secondo le più recenti previsioni, infatti, la crescita dell'economia italiana si confermerebbe, anche negli anni a venire, non solo ben lontana da quella delle aree emergenti, ma più lenta anche di quella di economie simili, come i 7 principali paesi industrializzati o gli stati dell'Unione europea monetaria.

LA DINAMICA DEL PIL IN ALCUNE AREE MONDIALI



Fonte: Ocse, World Bank, Eurostat

La manovra italiana è anche conseguenza di un indirizzo di politica economica che proviene dall'Europa e che riflette in larga misura il punto di vista del nostro grande concorrente, ovvero la Germania, le cui scelte, molto funzionali ad allargare la sua proiezione sui mercati mondiali (e frutto evidentemente di una innegabile capacità di governare la propria economia), allo stesso tempo deprimono il suo potenziale ruolo di locomotiva a favore dell'Europa intera. Questa politica di contenimento della domanda interna finisce col frenare le importazioni tedesche anche dagli altri Paesi europei, la maggior parte dei quali ha infatti un saldo commerciale negativo rispetto alla Germania.

In una fase in cui le politiche dei Paesi europei dovrebbero porsi l'obiettivo di recuperare competitività sui mercati internazionali, la scelta di adottare politiche di contenimento della spesa rischia di frenare i

processi di investimento privati e pubblici che ne sono alla base e senza i quali è difficile recuperare nei prossimi anni quel livello di benessere che è stato da sempre uno dei caratteri dominanti del nostro modello di sviluppo.

Crisi recente e questioni strutturali

La recente crisi che ha colpito l'intera economia mondiale si è inserita, per quanto riguarda la Toscana e più in generale l'intero paese, all'interno di un fase storica di bassa crescita. La caduta del PIL (e quindi, di conseguenza, del reddito a disposizione dei diversi soggetti) nel biennio 2008-2009 richiederà alcuni anni per poter ritornare sui livelli "pre-crisi".

Rispetto a questa perdita di reddito, è lecito domandarsi quanto occorrerà per ritornare sul livello di benessere del passato o, più in generale, su di un livello di benessere ritenuto socialmente desiderabile. Diviene allora necessario puntare su di un ritmo di crescita superiore a quello del passato per tornare più rapidamente possibile vicini ai livelli di benessere che erano attesi prima della crisi.

Affinché una crescita possa essere considerata sostenibile (ovvero pari in genere ad almeno un 2% all'anno), oltre a garantire il livello di benessere desiderato, occorre che essa rispetti alcuni vincoli, ovvero:

- dal punto di vista economico consenta di mantenere in equilibrio il rapporto tra esportazioni ed importazioni (beni, servizi e turismo);
- dal punto di vista finanziario consenta il rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- dal punto di vista sociale mantenga un basso tasso di disoccupazione (generale, ma anche con specifico riferimento alla componente giovanile e femminile) e una bassa incidenza della povertà;
- dal punto di vista ambientale consenta il raggiungimento di alcuni standard.

Secondo le stime dell'IRPET, un semplice ritorno, una volta superata la crisi, alla crescita del passato non consentirebbe di rispettare almeno tre dei quattro vincoli sopra richiamati (di fatto solo sul fronte ambientale la bassa crescita può garantire qualche elemento di vantaggio).

Due sono, quindi, le opzioni possibili e non necessariamente tra loro alternative:

- aumentare il tasso di crescita del sistema;
- modificare il modello di benessere.

Le due opzioni – favorire una maggiore crescita attraverso un modello *export-led* e indurre un diverso modello di utilizzo delle risorse - non sono tra loro alternative; anzi, in questa fase di gravi difficoltà, proprio la capacità di combinare le due opzioni potrebbe favorire la ripresa, garantendo un processo di sviluppo duraturo e sostenibile.

Il rilancio della crescita: verso un nuovo modello export-led?

Il problema da affrontare è quindi quello di scegliere un “sentiero di crescita” che garantisca un determinato livello di benessere nel rispetto di alcuni vincoli di sostenibilità. Sulla base delle stime di Toscana 2030, già le dinamiche di crescita pre-crisi indicavano livelli di PIL insufficienti: si tratta allora di conseguire un tasso di crescita superiore al passato.

Il tasso di crescita di un sistema dipende da come evolve la produttività dei fattori (crescita intensiva) oltre all'aumento nella dotazione dei fattori (crescita estensiva): le due cose non sono in realtà tra loro slegate in quanto è probabile che, almeno in parte, la dotazione di alcuni fattori (il capitale innanzitutto) aumenti, attratta dalla maggiore produttività del sistema.

L'aumento della produttività dei fattori richiede certamente un nuovo processo di accumulazione e quindi nuovi investimenti sia da parte degli operatori privati che da parte dell'operatore pubblico (infrastrutture-formazione).

Se l'opzione di fondo per favorire la ripresa è il ritorno ad un modello *export-led*, diventano ovviamente centrali le filiere esportative (beni e servizi) senza tuttavia dimenticare che la competitività di ciascuna filiera dipende anche dalla competitività dell'intero sistema. In questo senso ricordiamo che la riflessione presente in Toscana 2030 guardava al sistema produttivo regionale da due punti di vista: quello della destinazione finale dei prodotti (ovvero dal lato della domanda) e quello del tipo di mercato in cui le imprese operano (lato dell'offerta), senza spezzare l'unitarietà del sistema.

In termini più operativi si pongono le seguenti esigenze:

- rafforzare il peso delle filiere esportatrici sul complesso delle attività produttive della regione;
- all'interno di tali filiere tenere conto non solo delle parti finali (produzione materiale), ma anche di quelle a monte (ricerca) e a valle (commercializzazione);
- eliminare tutti quei fattori di rendita che frenano (specie nelle attività di retrovia) la ricerca di una maggiore efficienza e l'avvio dei necessari processi innovativi.

È evidente che tutto questo dovrebbe provocare un cambiamento del mix produttivo della regione che verosimilmente dovrebbe assumere le seguenti caratteristiche:

- mantenimento o estensione delle attività dell'industria manifatturiera, con un rafforzamento al suo interno delle produzioni tradizionali più qualificate e di quelle a maggior contenuto tecnologico;
- estensione delle attività di servizio ad alto contenuto di conoscenza (i cosiddetti KIBS (*Knowledge innovation business services*, servizi ad alta intensità di conoscenza);
- ridimensionamento delle attività terziarie più tradizionali, che causano intermediazioni forzose tra cittadini, imprese, pubblica amministrazione e quindi inefficienze di sistema.

Verso un nuovo modello distributivo

Siamo di fronte ad una fase in cui deve cambiare l'inerzia del passato, non solo in termini di velocità di crescita, ma anche di protagonisti della crescita. Ciò comporterà probabilmente una distribuzione degli effetti diversa da fasi storiche precedenti, riequilibrando diverse dinamiche:

- temporale (presente vs futuro);
- settoriale (settori *trade* vs settori *non trade*);
- dei mercati di sbocco (vecchi paesi vs nuovi paesi)
- dei fattori produttivi (salari, profitti, rendite);
- delle famiglie (ricchi vs poveri; giovani vs anziani; ...).

Una diversa distribuzione di ricchezza ed equilibri comporta anche la ricerca di nuovi assetti di coesione sociale, basati su maggiore equità intergenerazionale ed intersettoriale.

Le direzioni oltre lo scenario inerziale

La realizzazione delle condizioni necessarie per raggiungere gli obiettivi di una maggiore crescita, assieme ad una modifica del modello di benessere, implica scelte che vanno in quattro direzioni tra loro integrabili. I primi tre scenari sono funzionali ad un rilancio della crescita, mentre il quarto serve a correggere gli effetti distributivi non desiderati.

1. L'eliminazione delle condizioni di inefficienza creando condizioni per la ripresa (attrazione) degli investimenti: ad esempio, semplificazione, infrastrutture, qualificazione professionale.
2. Lo sviluppo di un'economia della conoscenza ovvero il rilancio della produttività e i settori strategici (*high tech* e servizi ad alta intensità di conoscenza; energia e *green economy*; sanità, terziario avanzato...).
3. La valorizzazione della "buona" rendita a sostegno della distribuzione temporale degli interventi: settori come cultura, turismo ed agricoltura possono generare risultati a breve corroborando ulteriormente lo sviluppo della Toscana.
4. La revisione del processo redistributivo finalizzata a correggere gli effetti perversi prodotti dalla crisi (e dalla crescita precedente) e dalla necessità di rientro della spesa pubblica: redistribuzione della rendita, evasione fiscale, sostegno ai giovani, nuovo welfare.

I principi ispiratori dell'azione di governo regionale

Sulla base dello schema di analisi proposto, il nuovo PRS assume come obiettivo generale e prioritario il rilancio dello sviluppo economico della nostra regione, come condizione per aggiornare e ridefinire il modello di coesione sociale che caratterizza la Toscana.

L'azione della Regione Toscana nella legislatura si inserisce nel quadro delle priorità della strategia comunitaria Europa 2020 per: 1. sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; 2. promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva; 3. promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

I principi ispiratori che guidano l'elaborazione del PRS, già introdotti dal DPEF 2011 ed in linea con gli scenari di Toscana 2030, sono i seguenti:

1. Aumentare la produttività, favorire il “fare impresa”, creare lavoro qualificato e ridurre la precarietà. L'azione regionale sarà rivolta ad agevolare l'aumento di competitività dei distretti e sistemi produttivi attraverso riconversioni settoriali verso nuovi comparti, crescita delle imprese e loro internazionalizzazione evoluta, creazione di imprese/reti di imprese e loro attrazione in filiere orientate verso i mercati internazionali, sviluppo di servizi ad alta intensità di conoscenza e regolamentazione dei servizi pubblici locali, in modo da favorire la crescita industriale delle imprese. Queste azioni si legano strettamente con le politiche per la tenuta dell'occupazione e la creazione di lavoro qualificato, la lotta alla precarietà, la tutela sociale del lavoro.

2. Promuovere uno sviluppo sostenibile e rinnovabile. La promozione della crescita, economica e sociale, della Toscana si coniuga, e non si contrappone, con la tutela e la valorizzazione delle risorse territoriali e ambientali della nostra regione (es. le aree produttive ecologicamente attrezzate), principio che può rappresentare anche un volano per incentivare forme di produzione e consumo più sostenibili, costruire nuove filiere tecnologiche e creare nuove opportunità occupazionali. La Regione assume la lotta ai cambiamenti climatici come principio trasversale da declinare sia sul versante della riduzione delle emissioni di gas serra sia sul lato delle azioni di adattamento.

3. Fare della cultura aperta alla contemporaneità un motore di sviluppo. Il “capitale culturale” della Toscana costituisce uno dei tratti identitari più marcati della regione e una delle principali risorse per uno sviluppo che punti sull'economia della conoscenza, sull'attrattività del territorio e sul turismo sostenibile, sulla crescita culturale dei cittadini e sul mantenimento della coesione sociale in un contesto interculturale. La sfida per la Toscana è quella di una sintesi originale tra eredità del passato, contemporaneità e progettazione del futuro, sottraendo la valorizzazione del patrimonio culturale alle rendite di posizione.

4. Favorire l'accessibilità materiale ed immateriale attraverso una “rete di città” con infrastrutture moderne ed efficienti. La Regione Toscana intende perseguire scelte finalizzate a sviluppare una rete integrata di infrastrutture e servizi che riduca gli squilibri territoriali, garantendo la connessione della “rete di città”, superando criticità infrastrutturali secondo principi di mobilità sostenibile, di sicurezza, di basso impatto ambientale e paesaggistico, di intermodalità. La disponibilità e la funzionalità di un'adeguata rete infrastrutturale, materiale e immateriale, rappresenta infatti condizione centrale di efficienza complessiva del sistema, strumento di modernizzazione, volano di crescita e di sviluppo sostenibile.

5. Realizzare una visione territoriale integrata. La qualità delle città, del territorio e del paesaggio rappresentano una dimensione essenziale sia per il benessere delle diverse popolazioni che vivono in Toscana, che per la capacità di produrre ricchezza fondata su fattori non delocalizzabili, così come di promuovere e attrarre investimenti capaci di generare e mantenere nel tempo occupazione qualificata. La Regione

Toscana assume la coesione territoriale come asse strategico, al fine di comprendere, nell'orizzonte dell'azione politica, quei territori che scontano elementi di marginalità di tipo fisico, quali le zone rurali o montane, per creare un dialogo costante tra sistemi territoriali altrimenti distinti e valorizzare le integrazioni con le aree di prossimità (macroregione tirrenica).

6. Perseguire l'eccellenza qualitativa della scuola, il rilancio del sistema universitario e il rafforzamento del sistema della formazione continua. La Regione assegna all'istruzione un ruolo centrale per la costruzione di una società della conoscenza in grado di sostenere una crescita più intelligente, sostenibile e inclusiva. L'azione regionale intende promuovere la continuità educativa lungo tutto l'arco della vita, fra i percorsi dell'istruzione, dell'educazione e della formazione professionale. L'azione regionale favorirà inoltre la valorizzazione delle sinergie tra le Università toscane, per promuovere l'eccellenza nella ricerca e nella formazione universitaria.

7. Garantire una adeguata protezione individuale ed un'elevata coesione sociale. Il sistema socio-sanitario toscano si pone gli obiettivi di favorire la vita attiva delle persone, il dinamismo sociale, il contrasto delle disuguaglianze, la lotta contro malattie ed insufficienze ancora non debellabili, la tutela e la presa in carico delle diverse forme di disabilità e della non autosufficienza. Le politiche sanitarie dovranno continuare a coniugare il pareggio dei conti economici con un'elevata qualità ed efficacia delle prestazioni erogate. La Regione intende pertanto proseguire con l'attuazione delle politiche attualmente in vigore ma anche identificare nuovi strumenti e azioni che consentano di offrire un servizio sempre più personalizzato, appropriato e accessibile a tutti i cittadini, che garantisca equità e integrazione nella società toscana.

8. Favorire il dinamismo e l'emancipazione di tutte le famiglie e dei giovani. La Regione intende puntare su giovani e donne, come risorse fondamentali per rilanciare la Toscana. E' necessario recuperare una maggiore equità intergenerazionale, attraverso politiche rivolte ai giovani che valorizzino il merito e favoriscano l'ingresso delle nuove generazioni nel mondo del lavoro e delle professioni. Il lavoro femminile costituisce un motore essenziale per lo sviluppo su cui è necessario investire, anche attraverso risorse e misure di accompagnamento per conciliare tempi di vita e di lavoro. Nuova centralità assumeranno anche le politiche per la casa secondo una logica di sostegno alle famiglie da un lato, ma anche di ridefinizione di un nuovo modello di coesione sociale, di attenzione alla sostenibilità ambientale, al riuso dei volumi esistenti e ad operazioni di riqualificazione urbana dall'altro.

9. Realizzare un'amministrazione pubblica focalizzata sui risultati, trasparente e responsabile nei confronti dei cittadini e delle imprese, e che incoraggi l'impegno e premi il merito. Condizione necessaria per favorire e accompagnare il processo di cambiamento della Toscana che vogliamo è l'azione di costruzione di una pubblica amministrazione snella, efficiente ed efficace, d'intesa con il sistema delle autonomie, in grado di garantire la trasparenza della pubblica

amministrazione nei confronti del cittadino, l'implementazione del criterio della valutazione indipendente di tutti gli attori coinvolti, l'effettiva attuazione del principio del *benchmarking* comparativo e della *spending review* (ovvero della giustificazione e programmazione della spesa).

Il potenziamento degli strumenti di semplificazione e sburocratizzazione nei rapporti tra PA e cittadini/imprese passerà attraverso la significativa riduzione di adempimenti amministrativi e dei relativi costi, nonché per la riduzione dei tempi di svolgimento delle procedure non eliminabili.

Sul versante dell'innovazione istituzionale, l'obiettivo è quello di rafforzare il sistema delle istituzioni della sussidiarietà, Comuni, Province e loro forme associative, per consentire lo svolgimento efficiente ed efficace delle funzioni al livello territoriale meglio in grado di gestire e fornire i diversi servizi ai cittadini, nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, semplificando ruoli, eliminando sovrapposizioni di competenze, favorendo il migliore esercizio delle funzioni fondamentali e sviluppando l'aggregazione e la cooperazione degli enti locali, con le conseguenti sinergie economiche e i corrispettivi risparmi. Si tratta dunque di un complesso di riforme volte a completare l'assetto costituzionale e a rinnovare su nuove basi l'impegno della Regione e degli enti locali per la coesione territoriale e la qualità dell'amministrazione.

10. Svolgere un ruolo da protagonista nel federalismo solidale e nel progresso civile dell'Italia. La Regione Toscana considera la riforma del federalismo fiscale una scelta fondamentale, nel rispetto dei diritti costituzionalmente garantiti a tutti i cittadini italiani, per portare avanti un programma di innovazione basato su: cooperazione tra pubbliche amministrazioni, per ottimizzare la spesa pubblica territoriale; patto tra amministratori ed elettori fondato sul welfare mix scelto dal territorio: una determinata pressione fiscale per un determinato livello di servizi ed investimenti; lotta all'evasione fiscale, per ampliare stabilmente la base imponibile delle risorse tributarie e ridistribuire il maggior gettito sul territorio regionale.

Questi principi saranno perseguiti attraverso gli strumenti di programmazione previsti dal nuovo PRS: progetti integrati di sviluppo e linee trasversali di modernizzazione nell'ambito dei nuovi piani e programmi di legislatura.

2. PROGETTI INTEGRATI DI SVILUPPO E LINEE DI MODERNIZZAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

Il PRS 2011-2015 avrà, tra i suoi elementi di novità, una forte focalizzazione progettuale. Quest'approccio sarà attuato con un numero selezionato di "progetti integrati di sviluppo" funzionali al consolidamento e rilancio delle realtà produttive esistenti, nonché alla creazione delle condizioni per la nascita di nuove attività economiche, sociali e culturali e alla valorizzazione delle giovani generazioni. Questi progetti saranno interrelati con linee trasversali di modernizzazione nell'ambito dei piani e programmi regionali, quali, ad esempio, le infrastrutture, il territorio, l'ambiente, nonché la formazione, la ricerca, e la promozione internazionale.

Progetti integrati di sviluppo

Si riferiscono ad interventi che risultano particolarmente strategici per un rilancio di una crescita economica orientata all'export, sia interregionale che internazionale, con impatto occupazionale e tutela dell'eguaglianza sociale ed un utilizzo più efficiente e razionale delle risorse del territorio. La strategicità dipende dal fatto che si individuano ambiti regionali rilevanti sia in termini produttivi che occupazionali (es. distretti tipici toscani), oppure comparti che negli ultimi anni sono apparsi particolarmente dinamici e tali da offrire maggiori opportunità di crescita per il futuro (es. settori high-tech). Nel primo caso ciò che conta è quindi il peso del settore interessato, nel secondo il suo dinamismo recente.

Il PRS intende dunque entrare dentro il modello di sviluppo toscano, i suoi diversi motori, i punti più dinamici e problematici. Pertanto, nella maggior parte dei casi, si tratta di agire lungo l'incrocio settore-territorio, richiamando una specificità dello sviluppo toscano sintetizzabile nella "Toscana delle Toscare".

In alcuni casi vi sarà piena corrispondenza tra territorio e distretto (es. tessile, cuoio), in altri casi i progetti riguarderanno distretti con legami trasversali tra territori o reti di imprese (es. la nautica, l'industria agro-alimentare), così come ipotesi di "distretti regionali" (es. *life sciences*, ovvero sanità, farmaceutica e biomedicale).

Nell'ambito di questi progetti, occorre inoltre valorizzare le risorse ambientali e territoriali esistenti, promuovendo forme di produzione ecoefficienti. Il miglioramento della qualità ambientale dei processi produttivi (con particolare attenzione alla dimensione del distretto) può diventare un importante elemento di competitività per le imprese e di attrattività di risorse pubbliche, garantire prospettive di lungo periodo allo sviluppo, soprattutto a livello di mercati internazionali. Esso può costituire inoltre stimolo a innovazione e ricerca, e alla creazione di una *green economy* regionale.

In quest'ottica occorre inoltre favorire in via prioritaria, nella individuazione di nuove aree per insediamenti produttivi, la riqualificazione delle aree esistenti e delle zone già compromesse, quali i SIN e i siti industriali dismessi, garantendo, in tali contesti riqualificati, il recupero delle acque, la gestione avanzata dei rifiuti e lo sviluppo di energie rinnovabili.

Se l'obiettivo è la competitività del sistema e le esportazioni sono il volano principale della crescita regionale, occorre fare riferimento a filiere produttive, al cui interno vi sono attività materiali ed immateriali, provenienti da industria, terziario, mondo artigianale, superando la contrapposizione industria vs. terziario.

Pur nella loro diversità, i diversi progetti proposti possono essere raccolti in categorie¹:

1. sistemi produttivi tradizionali;
2. nuovi distretti industriali;
3. attività economiche a presenza diffusa.

1. I sistemi produttivi tradizionali: distretti tipici e grandi poli industriali

Il primo raggruppamento comprende le attività produttive più tradizionali della Toscana, sia quelle distrettuali che hanno rappresentato per lungo tempo uno dei principali motori di sviluppo dell'economia regionale, sia le grandi imprese che hanno caratterizzato soprattutto le zone costiere della regione. In entrambi i casi si tratta di realtà che hanno mostrato negli anni più recenti (con alcune eccezioni) alti e bassi, cali di produzione, esportazione ed occupazione, tali da richiedere una riflessione approfondita sulle modalità di rilancio della competitività.

1.1 Distretti tipici

Per quanto riguarda i 12 **distretti industriali** riconosciuti a livello regionale, essi raccolgono nei loro settori tipici 13.130 imprese (dato 2008) con circa 88 mila addetti, rispetto ad una forza lavoro regionale di 1,2 milioni.

I distretti tipici sono i luoghi principali dell'insediamento industriale in Toscana, tanto da accogliere al loro interno anche molte delle presenze di grande e media impresa, talvolta legate alle produzioni distrettuali, altre volte del tutto separate. Tuttavia, se nella seconda metà degli anni novanta tali aree hanno segnato dinamiche economiche positive, nel corso degli anni duemila alcuni peggioramenti sono stati evidenti. In alcuni casi (es. tessile Prato) ciò ha coinciso con la crisi dell'intero sistema locale e delle sue specificità; in altri (es. legno e mobile), alla crisi delle attività tradizionali, si è accompagnato lo sviluppo di altre

¹ Nell'Appendice statistica sono presentati dati relativi alla dimensione occupazionale ed economica dei vari comparti produttivi.

produzioni che hanno impedito cadute particolarmente gravi dell'occupazione e del valore aggiunto dell'area.

I casi di successo (es. pelletteria, in parte abbigliamento, ecc.) o di tenuta del mercato (es. carta), anche per la presenza di alcune importanti imprese leader, testimoniano quasi sempre processi di aggregazione o di riposizionamento su segmenti più qualitativi. Quindi, la sfida per i distretti tipici dei prossimi anni riguarderà il riposizionamento su segmenti ad alta qualità, con significative innovazioni a livello di prodotto, nella consapevolezza che è difficile immaginare aumenti di occupazione nella componente più tradizionale delle attività distrettuali. Il ruolo delle istituzioni pubbliche dovrà essere quello di sostenere le realtà produttive trainanti e, nei confronti delle PMI più in difficoltà ad operare da sole, favorire processi di aggregazione e di costituzione di reti tra grandi imprese e PMI.

1.2 Grandi poli industriali

Assieme ai distretti tipici vi sono anche altri sistemi produttivi non classificabili come distretti, essendo costituiti da imprese concentrate in grandi insediamenti industriali. Rispetto al passato i poli industriali permangono soprattutto in alcuni settori (es. siderurgia, chimica, petrolchimica, meccanica): a livello generale infatti le imprese con più di 250 addetti sono meno di 300 e circa 70 sono quelle con più di 500 addetti (nel manifatturiero questi numeri si riducono rispettivamente a 70 e 22).

Le grandi imprese in Toscana rappresentano un numero limitato anche se spesso molto dinamico dal punto di vista dell'innovazione e delle esportazioni (infatti le 124 imprese con più di 50 milioni di euro di fatturato nel 2009 hanno generato 26 miliardi di euro di ricavi rispetto ad un PIL regionale di 102 miliardi di euro). In quest'ottica è sufficiente pensare ad alcune grandi imprese delle c.d. "scienze della vita", delle tecnologie per il settore energetico, della meccanica, per rendersi conto che per competere a livello globale servono anche *big-players* dal punto di vista finanziario, industriale ed innovativo.

In Toscana, alcuni grandi poli dell'industria pesante hanno fatto la storia dei luoghi in cui si sono insediati, per numero di persone occupate direttamente e per l'indotto generato, talvolta determinando un rapporto di assoluta simbiosi con la vita delle comunità locali (è il caso delle c.d. *one-company town*). Questo modello si è sviluppato soprattutto nelle aree costiere in cui, a differenza del resto della regione, non era presente una grande concentrazione di piccole realtà manifatturiere.

Con l'avvento della globalizzazione (ma in alcuni casi già a partire dagli anni ottanta) i poli dell'industria pesante hanno poi conosciuto sorti altalenanti, spesso innescate da un mix difficilmente governabile tra andamenti della domanda sui mercati esteri, differenziali nei prezzi dei fattori produttivi, processi di acquisizione e delocalizzazione. Per il futuro, a seconda dei settori, esistono alcuni interrogativi circa le reali

possibilità di crescita duratura con, quindi, potenziali problemi di trasformazione produttiva delle aree interessate.

In quest'ottica la Toscana deve riuscire a sostenere strategie industriali incentrate su produzioni specialistiche ed innovative in grado di capitalizzare le tradizioni manifatturiere (in termini di saperi, competenze, tecnologie ed investimenti), puntando a posizionamenti di mercato basati su qualità tecniche, funzionali e/o estetiche e non già sulla "guerra del prezzo al ribasso". Proprio il biennio 2009-2010 è caratterizzato dalle prime iniziative di reindustrializzazione lungo la costa che occorre sostenere, alla pari della difesa delle imprese competitive esistenti.

1.3 Distretto energetico

Il distretto energetico potrebbe anch'esso rientrare nella fattispecie precedente, dal momento che la costa e l'entroterra più prossimo sono caratterizzati dalla presenza di grandi impianti produttori di energia e dalla disseminazione sul territorio di impianti alimentati da rinnovabili, a partire dalla geotermia. Qui sono inoltre previsti altri impianti energetici, come il rigassificatore *off shore* OLT, il metanodotto algerino Galsi, o la possibile scelta a favore del rigassificatore Edison. Da questo quadro deriva l'idea di avviare, in una logica di *governance allargata*, la costituzione di un distretto energetico incentrato sul modello di sviluppo e di reindustrializzazione della *green economy* e della *green energy* in particolare. Un lavoro in divenire, orientato dalla Regione attraverso l'incentivazione alla costruzione di filiere (ad esempio, la filiera delle agrienergie e quella dell'ecoedilizia), per orientare la formazione professionale verso la creazione di nuovi e più qualificati posti di lavoro e favorire l'affermarsi di un sistema del credito in grado di sostenere le imprese che decidono di investire nella *green energy*.

2. I nuovi distretti industriali

Un altro raggruppamento riguarda i nuovi distretti (o più propriamente *cluster*, filiere o reti di imprese) che individuano attività che, al momento, sembrerebbero offrire interessanti opportunità di espansione, in alcuni casi già significativamente espresse (es. nautica), in altri presenti più sotto forma di potenzialità che di posizioni acquisite.

Si tratta di settori particolarmente importanti per la competitività del sistema economico regionale, soprattutto in quanto fornitori di servizi all'intero sistema produttivo (es. ICT); in altri casi (*life sciences*, tecnologie per i beni culturali e per il settore energetico, distretti nautica e mobilità sostenibile), le grandi potenzialità di sviluppo si legano alla presenza di importanti risorse endogene, di centri di ricerca e di imprese di punta nei settori coinvolti.

In molti di questi casi è ovviamente più difficile fornire una quantificazione precisa del numero di imprese coinvolte, trattandosi di produzioni particolari che neanche le classificazioni più disaggregate usate dall'ISTAT riescono a cogliere. Per questi motivi nella quantificazione proposta in Appendice abbiamo indicato il complesso

delle imprese al cui interno vi è la maggiore probabilità di ritrovare le attività indicate nei progetti del PRS. Si tratta, quindi, di una rappresentazione sicuramente per eccesso, ma ugualmente interessante perché è all'interno delle classi individuate che si trovano le imprese più dinamiche sul fronte delle nuove tecnologie o comunque delle produzioni a più alto valore aggiunto.

Se la dimensione in termini di imprese o di addetti sopra indicata non può essere pienamente rappresentativa, è comunque interessante verificare come tutti i *cluster* individuati presentano la caratteristica di essere estremamente dinamici sul fronte dell'occupazione e delle esportazioni, confermando l'ipotesi di settori in forte espansione a cui affidare le maggiori potenzialità di crescita per i prossimi anni, con maggiori capacità di creare nuova occupazione connotata da professionalità più elevate. Per molti di questi nuovi distretti industriali, l'intervento pubblico sarà finalizzato ad incentivare la creazione di network tra le grandi imprese esistenti, il tessuto delle PMI e centri di ricerca ed innovazione.

3. Le attività economiche a presenza diffusa nell'intera regione

L'ulteriore gruppo di progetti comprende attività la cui presenza è largamente diffusa sull'intera regione, sia perché espressione di una generalizzata attrattività della Toscana, sia perché riguarda produzioni a domanda diffusa. Si tratta, anche in questo caso, di attività tradizionali ma che presentano ancora grandi potenzialità espansive non solo dal punto di vista quantitativo, ma anche da quello qualitativo (ad esempio, in termini di contenuto di innovazione).

Rientrano nella prima fattispecie tutte le attività che ruotano attorno alla presenza di fattori di rendita "positiva" di cui la Toscana gode ampiamente sia per motivi artistici che paesaggistici (es. agro-alimentare e turismo). Si tratta di attività che hanno realizzato negli anni recenti forti incrementi occupazionali e che hanno anche il pregio di attirare redditi dall'esterno (pregio particolarmente apprezzato in una fase come la prossima che difficilmente potrà fare affidamento sul dinamismo della domanda interna). Nell'ambito di queste attività, potranno essere realizzate significative innovazioni, ad esempio sul versante agrolimentare, per quanto riguarda filiere corte e legame tra produzione e distribuzione, così come sul versante della promozione e dei fattori di attrazione per il sistema turistico e commerciale (es. Via Francigena).

Nella seconda fattispecie rientrano invece attività produttive che forniscono importanti servizi per i soggetti residenti (persone, ma anche imprese) - servizi pubblici locali - e sono fortemente diffuse sul territorio; per questo motivo la loro evoluzione diviene fondamentale per la competitività e per il benessere di ogni comunità. Come nel caso precedente, molte di queste attività hanno presentato in questi ultimi anni una notevole vitalità, con crescite occupazionali abbastanza generalizzate e tali da far pensare ad ulteriori possibili sviluppi. L'azione regionale è volta a garantire una migliore regolazione, incentivare le

aggregazioni delle imprese e sostenere il settore con investimenti pubblici. Specifica attenzione sarà inoltre dedicata anche all'edilizia pubblica, con particolare riferimento alle politiche abitative e alla possibilità di stimolare settori innovativi tramite la bio-edilizia.

In relazione alle diverse tipologie produttive individuate, nel PRS saranno articolate le seguenti ipotesi di progetti integrati di sviluppo:

- **Distretti tipici** (sistema moda, ovvero tessile-abbigliamento-cuoio-calzature, mobile e design, lapideo, carta, oreficeria);
- **Grandi poli industriali;**
- **Distretto energetico;**
- **Distretti high-tech** (ICT, *life sciences*, tecnologie dei beni culturali, tecnologie per il settore energetico e delle fonti rinnovabili);
- **Distretto della nautica e dei sistemi portuali;**
- **Distretto per la mobilità sostenibile;**
- **Filiere corte ed industria agroalimentare;**
- **Sviluppo turistico e riqualificazione commerciale;**
- **Sistema dei servizi pubblici locali;**
- **Sistemi di edilizia pubblica;**

I progetti di sviluppo del PRS qui presentati saranno costruiti attraverso uno stretto partenariato con i soggetti pubblici e privati che, sul territorio, rappresentano gli interlocutori dell'azione regionale, valorizzando l'approccio *bottom-up* del processo di programmazione regionale, attraverso modalità in grado di mobilitare insieme alle risorse regionali anche l'impegno finanziario di altri interlocutori. I progetti di sviluppo potranno fare anche riferimento a protocolli di intesa tra soggetti istituzionali (Regione, Provincia, Comuni), per condividere i contenuti generali, a cui seguiranno poi ulteriori confronti mirati con interlocutori locali, pubblici e privati, ed eventi di approfondimento.

La condivisione dei progetti finali potrà avvenire anche attraverso strumenti negoziali tra soggetti pubblici e privati, con l'indicazione di impegni vincolanti per i sottoscrittori, il possibile utilizzo del project finance e degli strumenti previsti dalla legge sulle opere strategiche di prossima approvazione, tra cui l'eventuale ricorso ai poteri sostitutivi regionali in caso di inadempienze che possano comportare perdita o ritardi ingiustificati nell'utilizzo di risorse regionali. Questi progetti di sviluppo saranno oggetto di una specifica valutazione, *ex-ante*, in itinere ed *ex-post*, sull'impatto, atteso ed effettivo, dell'iniziativa, in termini di occupazione, innovazione, competitività, ecc.

4. Progetto per l'autonomia dei giovani

I progetti integrati di sviluppo alla base del PRS non rispondono solo a logiche di immediato rilancio produttivo o territoriale, ma anche alla necessità di sviluppare il futuro capitale umano, sociale e professionale

della Toscana. La combinazione tra un periodo prolungato di bassa crescita e l'ultima crisi economica non comporta solo effetti contingenti su imprese e lavoratori di diversi settori; a questi si aggiungono conseguenze strutturali per le nuove generazioni, in particolare giovani e donne. Per la prima volta dal dopo-guerra in poi si rischia concretamente un blocco del cosiddetto "ascensore sociale", ovvero l'avvento di generazioni più "povere" delle precedenti.

In tale prospettiva si colloca un nuovo progetto regionale per l'autonomia dei giovani con l'obiettivo di garantire dinamismo ed opportunità ad una generazione "a rischio di affermazione" in termini di sviluppo delle capacità individuali, di qualità e stabilizzazione del lavoro, di emancipazione e partecipazione sociale. I giovani di oggi infatti escono di casa più tardi (sia per scelta o perché privi di una reale indipendenza economica), sperimentano problemi di accesso e precarietà nel mondo del lavoro, dispongono di un potere di acquisto personale decrescente.

Un punto nevralgico per il futuro della Toscana è quindi "ridare un futuro" ai giovani, evitando che i problemi irrisolti o i diritti acquisiti dalle generazioni precedenti comportino una barriera all'ingresso nella società per chi si affaccia alla maggiore età. I giovani toscani devono essere supportati non solo quando provenienti da famiglie a basso reddito, ma soprattutto quando si distinguono per l'impegno ed i risultati sia portando a termini gli studi (e con buoni risultati) che nell'attività lavorativa. Ciò comporta anche una responsabilizzazione dei giovani sul proprio futuro (rispetto al pericolo-rifugio del "disagio giovanile"), così come un ulteriore cambio di passo della pubblica amministrazione nei loro confronti: i giovani non sono soggetti da assistere, bensì una risorsa su cui investire.

Il progetto intende dunque articolare strumenti per la valorizzazione del merito garantendo un diritto allo studio reale, una formazione professionalizzante, prestiti d'onore per ulteriori forme di specializzazione, così come favorire l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro e delle professioni attraverso l'accesso agevolato al credito e al microcredito, nonché il sostegno all'avviamento di attività economiche.

La Toscana vuole continuare ad essere una "terra di opportunità" per i giovani, con occasioni concrete e dignitose per investire su stessi: in quest'ottica risulta opportuno coinvolgere le imprese in iniziative per la qualità del lavoro e del sistema produttivo, definire un programma retribuito di stage pubblico-privato, nonché confermare le politiche regionali già esistenti in termini di incentivi per l'assunzione di laureati, per la stabilizzazione del lavoro precario, per la mobilità tra formazione e lavoro.

Il progetto intende inoltre affrontare le difficoltà che impediscono una reale emancipazione dalla famiglia di origine e una partecipazione attiva alla società civile tramite sostegni per le giovani famiglie a basso reddito, sul versante dei servizi sociali e delle politiche abitative. La Regione desidera anche trasformare il servizio civile in un'esperienza professionalizzante mediante attività di interesse pubblico in campo

universitario, culturale, assistenziale, ambientale, così da ricreare un tessuto di fiducia tra giovani generazioni e società civile. Non mancherà inoltre il sostegno alla mobilità nazionale o internazionale per attività di volontariato.

Le azioni previste sono finanziate da un pacchetto multi-fondo (risorse regionali, nazionali e comunitarie) integrabile anche da ulteriori fonti di enti locali ed altri soggetti pubblici e privati. Un ruolo di rilievo sarà infine affidato alle Province attraverso il Fondo sociale Europeo (FSE).

Il progetto per l'autonomia dei giovani prevede dunque alcune nuove linee di intervento (su casa, studio, avviamento al lavoro, attività economiche) ma, al tempo stesso, contempla e sistematizza anche politiche regionali già in vigore dalla precedente legislatura.

5. Le linee di modernizzazione del PRS

Per garantire l'efficacia delle politiche regionali, i progetti di sviluppo si raccordano, in una struttura logica a matrice, con linee trasversali di modernizzazione, rispondenti alle priorità strategiche delle politiche regionali, con particolare riferimento ai contenuti dei prossimi piani e programmi di settore, che saranno ridotti di numero - 10/12 - ed accorpati rispetto alla precedente legislatura. Anche i programmi comunitari e il programma FAS, con le necessarie rimodulazioni nella fase di attuazione 2011-2015, contribuiranno alla realizzazione delle priorità del nuovo PRS.

Un'attenzione specifica sarà posta al rapporto tra PRS e Piano di indirizzo territoriale: di quest'ultimo il PRS aggiornerà la strategia territoriale per la legislatura, nell'ambito della revisione dello Statuto del territorio, con particolare riferimento al completamento del piano paesaggistico regionale.

La coerenza tra progetti di sviluppo e linee di modernizzazione sarà garantita dai piani e programmi di legislatura, che rappresenteranno una cornice unitaria di riferimento per tutti gli strumenti di attuazione del PRS.

Le linee trasversali di modernizzazione, come **priorità strategiche dei piani e programmi regionali**, sono quindi inquadrabili all'interno di 4 aree di intervento:

- A. competitività del sistema regionale e capitale umano;
- B. sostenibilità, qualità del territorio e infrastrutturazione;
- C. diritti di cittadinanza e coesione sociale;
- D. *governance*, efficienza della pubblica amministrazione, proiezione internazionale.

A. Competitività del sistema regionale e capitale umano

- **Ricerca e trasferimento tecnologico:** coordinare le politiche e gli investimenti regionali in materia di ricerca, per massimizzarne l'efficacia e valorizzare le attività di ricerca applicata; razionalizzare, riorganizzare e potenziare le infrastrutture per il trasferimento tecnologico, garantendo azioni di diffusione e trasferimento attraverso piattaforme di coordinamento quali i Poli di innovazione.
- **Lavoro e formazione:** favorire la crescita della qualità del lavoro come condizione per accrescere l'intero sistema Toscana, con azioni di qualificazione dell'offerta formativa e strumenti per l'inserimento di personale altamente qualificato nel tessuto produttivo regionale.
- **Sviluppo sistemi professionali:** sviluppare strumenti di garanzia per l'accesso al credito e al microcredito a sostegno del sistema delle professioni, per l'avvio di attività professionali o piccolo imprenditoriali, con il coinvolgimento del mondo del credito, dell'artigianato e del commercio.
- **Innovazione sistemi artigianali:** semplificare il quadro legislativo e amministrativo al fine di eliminare gli eccessi burocratici per accedere e ottenere finanziamenti e al tempo stesso correlare il sostegno economico delle imprese artigiane ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico.
- **Innovazione sistema agricolo:** incentivare un'agricoltura di qualità, legata alle produzioni locali e alla filiera corta; favorire il raccordo più stretto tra il mondo della produzione agricola, quello della trasformazione e quello della distribuzione; promuovere la diversificazione dell'attività agricola e il ricambio generazionale con l'insediamento di giovani agricoltori; favorire il mantenimento dell'attività agricola nelle zone rurali, come presidio per la difesa del territorio.
- **Sistema educativo ed universitario:** definire un modello toscano dei servizi educativi 0-6 anni nella logica della continuità; migliorare la qualità della scuola dell'obbligo e diminuire il fenomeno dell'abbandono scolastico; favorire l'innalzamento del livello di istruzione dei cittadini toscani, l'integrazione scuola-lavoro e l'educazione degli adulti; promuovere l'integrazione del sistema universitario della Toscana con diverse sedi territoriali, per capitalizzare le economie di scala e di conoscenza.
- **Valorizzazione patrimonio culturale:** supportare la promozione e fruizione del patrimonio culturale integrando risorse e gestione privata con capacità di governo pubbliche, per assicurare sostenibilità al ricco sistema regionale dei beni e delle attività culturali, creando opportunità per lavori qualificati e rilanciando il rapporto "territorio-cultura".
- **Valorizzazione patrimonio territoriale e paesaggistico:** promuovere il ruolo del patrimonio territoriale e paesaggistico come elemento di qualificazione di filiere produttive capaci di competere sul mercato

globale anche con l'unicità dell'identità toscana, innescando nuove economie e nuovi attori economici in grado di gestire in modo innovativo le risorse proprie di ciascun luogo.

Strumenti di attuazione: Piano regionale dello sviluppo economico, Piano regionale agricolo e forestale, Piano di indirizzo generale integrato (istruzione-formazione-lavoro), Piano integrato della cultura, Atto di indirizzo pluriennale in materia di ricerca e innovazione, Piano di indirizzo territoriale con valore di piano paesaggistico, strumenti di programmazione comunitaria e nazionale

B. Sostenibilità, qualità del territorio e infrastrutturazione

- **Qualificazione del carattere policentrico degli insediamenti:** riprogettare il territorio per nodi (centri urbani e sistemi territoriali locali) e reti (materiali e immateriali) in un contesto di nuova attenzione agli equilibri idrogeomorfologici e alla valorizzazione delle identità; sviluppare l'integrazione tra le diverse forme di mobilità sostenibile; arrestare il consumo di territorio agricolo densificando i nodi urbani e riqualificandone i margini; specializzare le funzioni dei sistemi territoriali locali integrandole a livello regionale; promuovere progetti di riorganizzazione multifunzionale dei territori rurali e periurbani, a partire dal Parco della piana Firenze-Prato; valorizzare i sistemi fluviali, a partire dall'Arno, integrandoli in un'ecorete territoriale; sviluppare progetti per la valorizzazione del territori montani.
- **Infrastrutture (materiali e immateriali), trasporti e logistica:** puntare sul completamento delle grandi opere di interesse strategico regionale e nazionale, sul potenziamento e la qualificazione del sistema infrastrutturale esistente; tendere alla razionalizzazione e qualificazione del sistema dei servizi di trasporto pubblico locale, con particolare riferimento al servizio ferroviario e ai relativi potenziamenti infrastrutturali; sviluppare una piattaforma logistica toscana tra Mediterraneo ed Europa.
- **Green economy: energie rinnovabili, efficienza energetica, interventi per la sostenibilità ambientale:** fare un uso sostenibile delle risorse, privilegiando la produzione di energia da fonti rinnovabili ed esplorando gli strumenti utili per rendere complessivamente più efficiente il sistema, per innescare un circolo virtuoso della crescita, anche con la creazione di un polo energetico costiero; impostare una gestione sostenibile dell'acqua e dei rifiuti anche speciali, incentivando forme di riciclo e riutilizzo, semplificando e riorganizzando la *governance* ambientale attraverso la riforma del settore in materia di Servizi Pubblici Locali; provvedere al riordino delle norme sulla difesa del suolo e sulla tutela delle acque, per migliorare la sicurezza dei territori.

Strumenti di attuazione: Piano di indirizzo territoriale, Piano regionale di azione ambientale, Piano mobilità, trasporto pubblico locale e logistica, strumenti di programmazione comunitaria e nazionale

C. Diritti di cittadinanza e coesione sociale

- **Evoluzione sistema sanitario:** consolidare l'integrazione socio-sanitaria favorendo la costruzione e diffusione di corretti stili di vita e sviluppando la "sanità d'iniziativa", garantendo altresì al cittadino il diritto di scelta e partecipazione al percorso di cura; promuovere, anche a fronte di risorse contenute, l'inclusione di fasce di marginalità sociale nel sistema socio-sanitario e il potenziamento della rete di assistenza domiciliare a favore dei disabili.
- **Evoluzione ed integrazione del welfare toscano:** tutelare il cittadino, anche immigrato, come soggetto titolare di diritti e doveri attraverso la qualificazione dello stato sociale, la revisione dei criteri di accesso alle misure di sostegno del sistema dei servizi sociali (riforma ISEE) e interventi strutturali per la scuola, la casa e l'integrazione linguistica; sperimentare nuove forme di partecipazione dei cittadini alla vita politica del territorio (bilanci partecipati).
- **Parità di genere ed equità intergenerazionale:** creare le condizioni per superare lo squilibrio intergenerazionale esistente, valorizzando il merito, la voglia di investire in un progetto di vita professionale e familiare; implementare azioni di inserimento e reinserimento delle giovani donne nel mercato del lavoro, consentendo al tempo stesso la conciliazione dei tempi del lavoro con quelli della famiglia.

Strumenti di attuazione: Piano socio-sanitario regionale (e delle politiche abitative)

D. Governance, efficienza della PA, proiezione internazionale della Toscana

- **Semplificazione amministrazione e riorganizzazione della PA:** orientare l'azione della PA ai risultati, per farne un facilitatore dello sviluppo, evitando aggravii procedurali e proliferazione di strutture e centri di competenza; guidare il processo di semplificazione del sistema pubblico nel suo complesso, con l'incentivazione dei processi aggregativi degli enti territoriali e delle aziende di servizio pubblico (TPL, acqua, rifiuti).
- **Sistema creditizio e finanza regionale:** disimpegnare la Regione dalle partecipazioni non essenziali e potenziare il campo d'intervento di Fidi Toscana; definire un patto di stabilità territoriale, accompagnando il processo di decentramento fiscale in atto; perseguire la lotta all'evasione fiscale e cercare forme di cofinanziamento degli investimenti pubblici, nonostante gli stringenti vincoli alla spesa pubblica.
- **Toscana internazionale: promozione, marketing territoriale, cooperazione internazionale, relazioni internazionali:** favorire la sistematizzazione degli interventi di proiezione internazionale della

Toscana, come processo trasversale a tutte le politiche, per meglio articolare la collocazione internazionale della regione come fattore di competitività.

- **Società dell'informazione e della conoscenza:** mettere a disposizione di imprese e famiglie strumenti per rendere più diretto e immediato il rapporto tra PA, istituzioni pubbliche e società; migliorare le piattaforme informative per l'accesso a bandi e finanziamenti pubblici, per la razionalizzazione e velocizzazione del sistema di contributi e finanziamenti.

Strumenti di attuazione: Piano integrato delle attività internazionali, Programma per la promozione e lo sviluppo dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza, strumenti di programmazione comunitaria e nazionale

Il PRS costituirà anche l'aggiornamento del Documento unico di programmazione (DUP) previsto dalla delibera Cipe 166/2007. Il Programma regionale di sviluppo definirà quindi i contenuti generali dei nuovi piani e programmi di legislatura e sarà anche l'occasione per riorientare le programmazioni pluriennali 2007-2013 dei Fondi strutturali e del Fondo aree sottoutilizzate (FAS).

3. EVOLUZIONE DEL MODELLO DI PROGRAMMAZIONE, MONITORAGGIO E CONTROLLO

Il modello regionale di programmazione, monitoraggio e controllo sarà progressivamente aggiornato, nel corso di questa legislatura, sulla base dei principi di snellimento e semplificazione, flessibilità e partecipazione, per consentire, nell'attuale scenario, di rispondere in maniera rapida ed efficace alle sollecitazioni poste alle istituzioni pubbliche dalla società toscana.

In attuazione della legge regionale in materia di programmazione (L.R. 49/99) il PRS ha assunto nel corso del tempo la natura, oltre che di atto di indirizzo, anche di strumento di programmazione degli interventi e delle relative risorse. Questo ha consentito un più efficace raccordo con le programmazioni di settore e con il bilancio, dando maggiore organicità all'azione regionale complessiva.

Il PRS 2011-2015 sarà adottato dalla Giunta regionale entro i tempi previsti dalla legge sulla programmazione. Dopo l'approvazione del PRS si avvierà la definizione dei contenuti specifici degli atti di programmazione settoriale della legislatura, previa informativa al Consiglio regionale.

I nuovi piani e programmi saranno elaborati con le innovazioni ritenute necessarie, anche in termini di possibili accorpamenti e di riduzione del loro numero (a 10/12). La semplificazione tenderà anche a ridurre i tempi di costruzione delle politiche, nel rispetto di quanto previsto dalla legge regionale in materia di valutazione ambientale strategica (L.R.10/2010 che ricordiamo prevede, in attuazione della normativa europea e nazionale di riferimento, tempi specifici per l'elaborazione del rapporto ambientale). La disciplina in oggetto è attualmente in corso di revisione per effetto dell'entrata in vigore del D.lgs 128/2010. L'adeguamento terrà conto anche delle esigenze di snellimento procedurale, quale indirizzo prioritario per l'evoluzione del modello di programmazione regionale.

L'attività di monitoraggio del prossimo PRS sarà strutturata in modo da affinare l'esperienza sviluppata nella scorsa legislatura (i cui risultati hanno ricevuto anche il giudizio positivo della Corte dei conti), verso un bilancio di mandato. Questo sarà articolato sulla base delle priorità strategiche del PRS, in una logica di puntuale rendicontazione al Consiglio regionale, agli *stakeholders* e ai cittadini dei risultati dell'azione del Governo regionale. La struttura a matrice tra progetti di sviluppo, linee di modernizzazione trasversali e piani e programmi sarà la base per la costruzione del sistema di monitoraggio del PRS, con successive ricadute sulla responsabilizzazione dei settori regionali (in particolare per la valutazione dei dirigenti) e l'allocazione delle risorse. Sarà ripreso e sviluppato anche lo strumento del bilancio sociale.

Il nuovo PRS definirà degli indicatori di risultato/impatto (eventualmente confrontabili con valori di altre Regioni di riferimento) relativi alle priorità di legislatura. Indicatori di realizzazione/risultato/impatto, collegati agli obiettivi definiti dal PRS e da questo affidati, per la loro realizzazione, alla programmazione settoriale, saranno individuati nei sistemi di monitoraggio dei piani e programmi settoriali e dei progetti di sviluppo.

Un'altra innovazione del nuovo ciclo di programmazione riguarda la valutazione *ex ante* del PRS che si esplicherà in termini di analisi di coerenze generali e sviluppo degli scenari di Toscana 2030, a supporto della definizione dei principi ispiratori e dell'individuazione dei progetti di sviluppo. Sul PRS non si applicherà invece la VAS, in quanto il documento, nella versione 2011-2015, avrà prevalente carattere di indirizzo e non direttamente operativo, rinviando l'applicazione di questa procedura al percorso di elaborazione dei piani e programmi di settore.

Sotto il profilo della *governance*, l'elaborazione della nuova programmazione regionale vedrà il coinvolgimento dei rappresentanti degli interessi sociali organizzati e delle istituzioni della regione, sia a livello locale che regionale, in modo da condividere gli obiettivi programmatici del prossimo ciclo e raccogliere contributi alla definizione delle nuove politiche regionali. Saranno comunque valorizzati i processi partecipativi previsti dalla normativa vigente (LL.RR. 1/2005, 69/2007 e 10/2010).

Sul tema della *governance*, la riflessione dovrà allargarsi alla ridefinizione del modello di concertazione toscano, che richiede sicuramente di essere aggiornato ed adeguato ad un nuovo contesto politico programmatico, in modo che sia compatibile, allo stesso tempo, con negoziazioni efficaci, anche di livello territoriale, e processi decisionali più definiti nei tempi e nei contenuti.

In relazione all'implementazione territoriale del PRS, questa potrà essere attuata in parte attraverso i progetti integrati di sviluppo, per quanto riguarda le scelte di diretta individuazione regionale, e in parte attraverso i Patti per lo sviluppo locale (Pasl) e appositi protocolli d'intesa siglati tra Regione, Province e Comuni. I Pasl potranno così conservare la loro funzione di individuazione delle priorità "bottom-up", a scala provinciale e di area vasta, raccordandosi ed essendo coerenti con gli strumenti di attuazione del PRS (piani e programmi di settore) per inserirsi nelle filiere delle politiche regionali.

Il PRS conterrà inoltre il quadro delle risorse finanziarie del bilancio pluriennale 2011-2013, articolato per strumenti di intervento e proiettato fino al 2015, e delle eventuali ulteriori risorse, esterne al bilancio regionale, che si prevede saranno disponibili nella legislatura. Ogni anno, il DPEF sarà lo strumento per dare flessibilità alla programmazione regionale, attraverso l'aggiornamento dei contenuti dei piani e programmi e dei progetti di sviluppo, sia in termini di azioni che di risorse.

Il PRS individuerà infine le linee fondamentali e gli interventi qualificanti dell'azione normativa regionale, anche per i periodici interventi legislativi di riordino dell'ordinamento regionale, in raccordo con il Programma di governo 2010-2015.

4. RISORSE PER LO SVILUPPO DEL PRS

Il contesto finanziario per l'individuazione delle risorse da destinare all'attuazione del Programma Regionale di Sviluppo 2011-2015 si presenta difficile e caratterizzato da grandi margini di incertezza. Ciò è principalmente dovuto all'attuale quadro di finanza pubblica, che ha visto pesanti riduzioni dei trasferimenti da parte dello Stato; alla persistenza di una situazione di blocco dell'autonomia tributaria; all'imposizione di tetti alla spesa sia corrente che di investimento che deriva dal Patto di stabilità.

Da un lato la manovra finanziaria del Governo ha stabilito, senza la condivisione delle Regioni in sede di Conferenza Permanente, pesanti tagli dei trasferimenti statali. L'art. 14 della legge 122/2010, dispone infatti una riduzione dei trasferimenti erariali relativi all'insieme delle Regioni a statuto ordinario, per 4,0 mld di euro sul 2011 e per 4,5 mld di euro sul 2012 e successivi. Nel caso della Regione Toscana, tale riduzione è stata stimata in 320 milioni di euro per il 2011 ed in 360 milioni di euro dal 2012 in avanti, ma le cifre non sono ancora definitive.

Ciò ha obbligato l'Amministrazione regionale ad un'ulteriore revisione del processo di riorganizzazione, già avviato dalla nuova Giunta sin dal suo insediamento, e all'attuazione (già a partire dal 2011) di misure di razionalizzazione della spesa della Regione, degli enti dipendenti, delle società, fondazioni e associazioni partecipate. Sono stati anche individuati ulteriori risparmi attraverso una verifica dettagliata delle singole voci di spesa destinate a politiche regionali nei settori della cultura, della caccia, della cooperazione internazionale e dell'edilizia residenziale. Si tratta di un risparmio che, pur essendo assai superiore a quello ipotizzato nel DPEF 2011, non è comunque sufficiente a colmare i minori trasferimenti che arriveranno dallo Stato.

E' opportuno aggiungere che l'indeterminatezza dei decreti attuativi del federalismo fiscale, non consentendo l'autonomia impositiva alle Regioni, esclude la possibilità di un recupero dei tagli attraverso una manovra sulle entrate. Pertanto la differenza indispensabile all'attuazione delle politiche regionali, è stata recuperata attraverso una rideterminazione del fabbisogno finanziario complessivo, che non coinvolge, tuttavia, le politiche sociali, l'istruzione, il mercato del lavoro e, sul versante degli investimenti, la programmazione comunitaria e gli investimenti da realizzarsi attraverso il ricorso all'indebitamento. Tutto ciò, in attesa che si definisca precisamente il quadro della manovra finanziaria a livello nazionale.

Al momento, individuare le risorse da destinare al nuovo PRS risulta un'operazione dall'esito incerto, soprattutto se proiettata sino al 2015. Appare evidente come le risorse a disposizione nel medio periodo dipendano in larga misura dai provvedimenti del governo in materia di federalismo fiscale e dall'attuazione dello stesso, che consentirà un

marginale più ampio di manovra sulle entrate. Un'eventuale azione sul governo centrale rivolta a recuperare margini di autonomia tributaria deve andare di pari passo con una revisione delle regole che disciplinano il patto di stabilità.

Tuttavia, nel frattempo, per far fronte alle necessità di breve periodo, la Regione oltre ad adottare politiche di contenimento e razionalizzazione della spesa, si è attivata per migliorare il sistema regionale di gestione della spesa pubblica.

Buona parte delle risorse da dedicare alle priorità politico-programmatiche del presente documento, a partire dai progetti di sviluppo per il sistema economico toscano, saranno individuate attraverso la riprogrammazione delle risorse per gli interventi afferenti alla programmazione comunitaria e nazionale FAS, nonché con risorse regionali ad indebitamento, secondo le linee che saranno definite nel bilancio pluriennale.

La valutazione di medio periodo dello stato di avanzamento dei programmi comunitari e nazionali, unita alla necessità di razionalizzare l'allocazione delle risorse disponibili, ottimizzando l'utilizzo delle diverse fonti di finanziamento, rendono opportuna un'operazione di revisione dei programmi stessi che - ferme restando le opzioni strategiche generali - spostano parte della copertura finanziaria dei grandi interventi infrastrutturali dalle risorse comunitarie e nazionali all'indebitamento ed operano una riallocazione verso investimenti, infrastrutturali e non, che garantiscano una maggiore velocità di spesa.

La manovra renderà disponibili maggiori risorse da destinare principalmente agli interventi per il sistema produttivo, con particolare riferimento agli incentivi per favorire i processi di aggregazione e crescita dimensionale delle PMI e la costituzione di reti tra grandi, piccole e medie imprese e centri di ricerca, agli strumenti di ingegneria finanziaria a supporto delle PMI e alle dotazioni infrastrutturali per l'insediamento industriale. Nell'ottica di un coordinato utilizzo delle risorse, gli stanziamenti per il sistema pubblico della ricerca saranno indirizzati verso progetti da sviluppare in partenariato con imprese dei settori strategici toscani. Nell'ambito della rimodulazione, specifiche risorse saranno dedicate anche ad interventi di attrazione per il sistema turistico, commerciale e culturale e alla prevenzione del rischio sismico sul patrimonio scolastico.

Un'ulteriore priorità del PRS riguarda l'implementazione di interventi a favore dei giovani, con uno specifico progetto orientato a favorire l'autonomia delle nuove generazioni, attraverso azioni che riguardano la casa (contributo per l'affitto), il diritto allo studio (compreso il prestito d'onore), l'avvicinamento al lavoro (servizio civile, stages) ed il sostegno ad attività economiche (imprenditoria giovanile, giovani imprenditori agricoli, lavoratori atipici). Il progetto utilizzerà risorse regionali e comunitarie, compresa una quota di rimodulazione di fondi europei.

Nel PRS, particolare attenzione sarà posta al tema degli investimenti infrastrutturali, che saranno calendarizzati in base alla loro priorità strategica e alla capacità di ridurre i tempi tra impegno ed erogazione della spesa, in modo da evitare di lasciare risorse ferme in presenza di un patto di stabilità sempre più stringente. Nel PRS sarà contenuto il quadro pluriennale degli investimenti strategici regionali, con tempi di realizzazione previsti e relative fonti di finanziamento. In questo contesto, saranno garantiti gli interventi in materia di sanità orientati al rinnovamento e alla riqualificazione delle strutture e delle attrezzature sanitarie ed informatiche per portare a compimento alcuni dei principali interventi strategici già avviati e sostenendo importanti nuovi interventi programmati.

Alla luce di questo quadro, risulta fondamentale la possibilità di integrare le risorse regionali con risorse di altra fonte, pubblica e privata (attraverso *partnership* pubblico-privato, *project financing*, ecc.), per realizzare gli investimenti di cui la nostra regione ha necessità per rilanciare la sua competitività, in una logica di *governance* complessiva del sistema toscano, che veda tutti i principali attori convergere verso obiettivi condivisi.

Inoltre, tenendo conto dei vincoli del patto di stabilità e del fatto che la fissazione di tetti alla spesa impegnabile penalizza soprattutto la spesa di investimento, diviene decisivo consolidare il patto di stabilità territoriale, per un governo unitario delle risorse e specifiche forme di collaborazione sul fronte dell'evasione fiscale. Il potenziamento degli strumenti per la lotta all'evasione resta infatti un fronte importante su cui agire nel breve periodo sul versante delle entrate, anche se è necessario essere consapevoli che tali risorse non potranno andare a costituire una reale entrata aggiuntiva, poiché si prevede che andranno a compensare le riduzioni del gettito ordinario dei tributi regionali legate alla contrazione del PIL.

Proseguire e rafforzare le azioni di contrasto all'evasione - non solo come ente Regione ma come sistema territoriale regionale – resta cruciale anche nella prospettiva federalista. Significa infatti porre le premesse per mantenere sul territorio risorse recuperate dall'evasione fiscale anche a valere su tributi statali, come l'IVA e l'IRPEF. Inoltre, rafforzare la strategia di sistema nella lotta all'evasione assume un ulteriore valore aggiunto nel caso in cui gli indicatori di misurazione della capacità di recupero fiscale divengano parametro di valutazione anche nelle assegnazioni dei nuovi fondi di perequazione che verranno disciplinati nei decreti attuativi del federalismo fiscale.

In questo contesto, diventa infatti essenziale proseguire con il progetto toscano di federalismo fiscale, orientandolo ad una serie di linee di intervento quali, oltre al già citato recupero dell'evasione fiscale e redistribuzione del maggior gettito sul territorio: la semplificazione del sistema tributario, l'utilizzo della leva fiscale e dell'autonomia che il federalismo concederà per sostenere gli investimenti e le politiche economiche e sociali, il coordinamento e cooperazione tra i vari livelli di

governo, la definizione di un nuovo patto tra amministratori ed eletti per identificare il livello di servizi scelto dal territorio.

APPENDICE STATISTICA

DISTRETTI TIPICI

	Addetti		Imprese		Valore aggiunto
	Numero 2008	Var % 2008/02	Numero 2008	Var % 2008/02	Var % 1995-2007
VALDINIEVOLE: calzature	2.323	-31.4	352	-28	-28.2
CASTELFIORENTINO: calzature	1.269	-40.2	169	-25.6	-27.5
EMPOLI: abbigliamento	3.903	-12.6	834	-1.4	-31.5
PRATO: tessile	36.647	-21.4	7.184	-10.9	-27.7
SANTA CROCE SULL'ARNO: concia	13.535	-15.1	1.543	-8.7	-25.4
POGGIBONSI: legno e mobile	1.872	-13.2	275	-15.6	-0.2
SINALUNGA: legno e mobile	923	8.1	138	-21.6	26.4
AREZZO: oreficeria	8.630	-21	1.268	-18.1	-4.5
CAPANORI: carta	6.177	10.1	170	-13.7	16.5
CARRARA: lapideo	5.206	-14	779	-12.7	-11.7
VALDARNO SUPERIORE: pelletteria	5.727	18.5	275	-18.9	-17.4
CASENTINO VALTIBERINA: abbigliamento	1.545	-38.9	143	-40.9	-27.2
Totale distretti	87.757	-16.8	13.130	-12.7	
TOTALE TOSCANA	1.200.211	9	343.594	4.9	-20.2

Fonte Irpet

POLI DELLA GRANDE IMPRESA

	Addetti		Imprese		Export
	Numero 2008	Var % 2008/02	Numero 2008	Var % 2008/02	Var % 2008/04
I grandi poli dell'industria pesante (1)	18108	-7.1	637	-12	83
Distretto energetico (2)	2026	-49.4	147	44.1	143.7

(1) comprende siderurgia, chimica, petrolchimica; l'aumento delle esportazioni, riferite al periodo 2002-2008, dipende in particolare dall'aumento generalizzato dei prezzi e dall'aumento delle esportazioni di petrolio da Livorno

(2) comprende produzione e distribuzione di gas, energia elettrica e calore, raffinerie

Fonte Irpet

I NUOVI CLUSTER POTENZIALI

	Addetti		Imprese		Export
	Numero 2008	Var % 2008/02	Numero 2008	Var % 2008/02	Var % 2008/04
Distretti high tech					
- ICT (1)	33.614	4.6	7.522	4.4	-31,5
- Life sciences (2)	13.946	8.2	2.183	3.2	29.2
- Tecnologie per i beni culturali (3)	12.539	4.8	2.616	-0.2	23.6
- Tecnologie per il settore energetico (4)	41.138	8.3	10.830	12.8	13.7
Distretto nautica e sistemi portuali (5)					
	10.219	32.1	1.331	39.2	26.1
Distretto per la mobilità sostenibile (6)					
	9.325	12.7	147	13.1	62.6

Fonte Irpet

(1) comprende imprese manifatturiere e di servizi sul versante informatica e telecomunicazioni; il valore negativo dell'export è dovuto soprattutto al calo delle ICT telecomunicazioni. Il peso del settore sul totale export è comunque ridotto (1,5) in quanto si tratta di un settore poco aperto sui mercati internazionali

(2) comprende tutti i settori al cui interno potrebbero esserci attività connesse con la *life science*: *pure biotech*, *medical device*, farmaceutica e cosmetica

(3) comprende la multimedialità e le tecnologie per la tutela, la conservazione e il restauro

(4) comprende fabbricazione di turbine, pompe, compressori, sistemi idraulici

(5) comprende la cantieristica e la portualità funzionale al turismo nautico

(6) comprende meccanica e mezzi di trasporto, due ruote, polo di alta tecnologia ferroviaria, sistemi di sicurezza, componentistica auto

LE ATTIVITA' ECONOMICHE A PRESENZA DIFFUSA

	Addetti		Imprese		Export
	Numero 2008	Var % 2008/00	Numero 2008	Var % 2008/02	Var % 2008/02
Filiere corte ed industria agro-alimentare	24.150	11.5	3.984	3,7	13.6 (1)
Sviluppo turistico e riqualificazione commerciale	214.180	17.7	62.650	- 2.9	9.6 (3)
Sistema dei servizi pubblici locali (2)	20.544	21.0	613	7.5	
TOTALE ECONOMIA	1.200.211	11.6	343.594	4.9	15.7

Fonte Irpet

(1) la variazione export è in rapporto al 2004

(2) comprende rifiuti, acqua e TPL

(3) arrivi e presenze censiti

GLI EFFETTI DELLA CRISI

Si è scelto di limitare la descrizione dei settori contenuti nei progetti di sviluppo al 2008 (periodo pre-crisi) in quanto la contrazione della domanda mondiale è stata tale da alterare pesantemente le dinamiche dei diversi settori, offuscando le indicazioni circa l'evoluzione di fondo, espressive dei punti di forza e di debolezza del sistema produttivo regionale.

Nel biennio 2008-09 - ma soprattutto nel 2009 - l'intera economia toscana ha subito pesanti cadute produttive che si sono estese a tutti i settori, ma in modo particolare si sono concentrate nell'industria manifatturiera, con cadute del valore aggiunto che in due anni hanno superato il 15%.

LA DINAMICA DEL VALORE AGGIUNTO NEGLI ANNI 1995-2007 E 2007-2009

Tassi di variazione complessivi

	1995-2007	2007-2009
Agricoltura e Pesca	10.2	-8.7
Manifatturiero	3.1	-15.6
di cui:		
<i>industrie alimentari</i>	-1.1	-6.7
<i>industrie tessili e dell'abbigliamento</i>	-13.3	-22.9
<i>industrie conciarie, prodotti in cuoio, pelle e similari</i>	-16.8	-23.4
<i>carta e prodotti di carta; stampa ed editoria</i>	6.3	-16.0
<i>chimica e farmaceutica</i>	-46.3	-9.2
<i>prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi</i>	-40.6	-23.9
<i>produzione di metalli e fabbricazione di prodotti in metallo</i>	30.3	-23.2
<i>macchine ed apparecchi meccanici</i>	-1.2	-16.5
<i>macchine elettriche e di apparecchiature elettriche ed ottiche</i>	38.8	-16.9
<i>mezzi di trasporto</i>	29.7	-30.6
<i>altre industrie manifatturiere</i>	38.9	-18.6
Costruzioni	46.1	-6.9
Servizi privati (commerciali, finanziari, professionali)	28.9	-3.3
Servizi pubblici e sociali	6.2	0.0
TOTALE	17.9	-5.4

Fonte Irpet

Quindi, con poche eccezioni, le attività presenti nei progetti di sviluppo individuati hanno subito cadute rilevanti di fatturato, occupazione, vendite all'estero, ma si tratta di conseguenze per alcuni versi inevitabili che non possono essere interpretate come il segno della debolezza strutturale dei settori coinvolti.

Senza ignorare l'importanza della capacità di tenuta dei sistemi rispetto a shock esterni, si ritiene dunque che, nel disegno di politiche di sviluppo orientate ai settori/territori, sia preferibile concentrarsi sull'andamento di fondo delle realtà produttive espresso fino all'avvento della crisi recente.