

**TITOLO CONTRIBUTO: DALLA PROGRAMMAZIONE SETTORIALE ALLA
PROGRAMMAZIONE REGIONALE UNITARIA IN UN'OTTICA DI SOSTENIBILITÀ:
SCENARI EVOLUTIVI DEL MODELLO TOSCANO**

Elena Calistri(1) e Maria Chiara Montomoli (2)

1 Regione Toscana- Direzione generale politiche territoriali , via di Novoli 26, 50144, Firenze

2 Regione Toscana- Area coordinamento programmazione e controllo, via Verdi 16, 50122, Firenze

SOMMARIO

La lunga tradizione di programmazione regionale in Toscana ha portato notevoli risultati per lo sviluppo del territorio ma non mancano le criticità: scollamenti tra pianificazione strategica e programmazione operativa, difficoltà di integrazione delle politiche, ricadute finanziarie non ancora fortemente selettive. Il modello regionale di programmazione si sta evolvendo in positivo anche grazie al progressivo riallineamento con la programmazione nazionale ed europea.

Oggi attraverso il Quadro strategico di Sostegno (QSN) 2007/2013, il Programma regionale di sviluppo 2006-2010, il Documento unico di programmazione dei Fondi FAS 2007/2013, i vari POR relativi ai fondi strutturali i piani e programmi di settore, consentono un coordinamento dei vari livelli di programmazione sia in termini temporali che in termini contenutistici, creando un collegamento sempre più stringente tra strategie, obiettivi, azioni/interventi e risorse in una “filiera” della programmazione strumentale e territoriale.

Il sistema di governance sopra descritto presenta comunque ancora punti di criticità, soprattutto nei flussi gestionali e di correlazione tra i diversi livelli, ma è necessario cogliere l'opportunità di questo ciclo di programmazione per sperimentare nuove reti relazionali, ascendenti, orizzontali e discendenti, in modo da poter ottimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili (effetto moltiplicatore tra risorse, partnership pubblico/privato etc). In questa logica appare opportuno che a strumenti strategici ben strutturati facciano seguito strumenti operativi efficaci e condivisi: questa è la sfida che oggi va colta considerato che la programmazione pubblica non ha ancora manifestato appieno le proprie potenzialità a supporto dello sviluppo dei territori interessati.

E' fondamentale quindi che l'approccio strategico intrapreso non si traduca in una mera enunciazione di politiche ma che queste siano attentamente pianificate in considerazione delle molteplici fonti di finanziamento (non solo regionali) a cui possono attingere per la loro realizzazione: il raccordo con le risorse, inoltre, sarà sempre più strutturato man mano che dalla strategia si passa all'attuazione.

Il presente documento intende effettuare un'analisi del modello di programmazione toscano, evidenziando come gli aspetti strategici vengano sempre più correlati agli aspetti attuativi. L'analisi presenta inoltre un focus sulle politiche della sostenibilità e sviluppa un caso di studio sull'utilizzo delle risorse per la promozione della ricerca e innovazione in campo ambientale. Su questo si innesta l'ipotesi di costruzione di una matrice di finanziabilità intesa come strumento che consente un raccordo efficace tra azioni d'intervento e risorse disponibili in un'ottica di complementarità delle stesse.

Nella prossima legislatura, l'esperienza e la sperimentazione della matrice di finanziabilità potrebbe essere utilizzata sia a supporto dell'elaborazione del nuovo PRS ai fini di un raccordo più stringente tra politiche e risorse, sia per supportare gli strumenti settoriali, dai Piani e programmi ai bandi di attuazione, come strumento operativo finalizzato ad una migliore allocazione e gestione delle risorse.

INTRODUZIONE

Il termine programmazione assume una connotazione particolare quando è riferito al settore pubblico. Una definizione generale la individua come “un sistema di scelte del decisore pubblico, anche concertate o contrattate con i soggetti privati, per guidare i processi economici, sociali e territoriali di un ambito spaziale e in un ambito territoriale definiti” [Bianchi 2006]. Con programmazione si intende quindi un intervento pubblico, ma non tutti gli interventi pubblici sono programmazione. Possono definirsi in questi termini solo quelli che abbiano finalità motivate da un’analisi, obiettivi quantificabili e priorità individuate in modo chiaro, coerenza interna ed esterna, anche rispetto ad altri interventi posti in essere dallo stesso ente e meccanismi di controllo (valutazione ex ante, monitoraggio, verifica dei risultati).

Un altro aspetto della programmazione applicata al sistema pubblico evidenzia come questa si configuri quale processo di valore politico che, talvolta, mal si ricollega ad interventi operativi e di attuazione.

Questa prospettiva risulta dagli studi effettuati sui vari cicli di programmazione che, a partire dagli anni 50’ a livello nazionale (vedi “Schema decennale per lo sviluppo dell’occupazione e del reddito” - Piano Vanoni - 1954) e regionali dagli anni ‘70, evidenziano come questi siano stati caratterizzati in molti casi da esiti ambigui se non addirittura negativi. Tali risultati sono stati in gran parte determinati, in primo luogo, da eccessi di zelo e fuoriuscite dalle rispettive competenze degli enti programmatori (es la determinazione del PIL per legge da parte dello Stato), dalla mancanza di un quadro analitico che non rendesse arbitrario l’intervento pubblico ma, soprattutto, dal mancato collegamento tra gli strumenti di programmazione strategica e le risorse finanziarie necessarie alla loro attuazione.

In Toscana le criticità suddette si sono manifestate ma, un supporto fondamentale per lo sviluppo del modello di programmazione regionale, a partire dagli anni ‘80, è stato determinato dall’applicazione delle procedure legate all’utilizzo dei fondi europei. Queste hanno gradatamente messo a regime, in termini metodologici, i percorsi avviati in forma sperimentale dalla Regione (ad esempio il modello analitico per l’elaborazione dei piani e programmi regionali in Toscana nasce dall’impostazione europea dei programmi operativi) e, con l’andare del tempo, i cicli di programmazione regionale si sono via via integrati con quelli nazionali e dell’UE.

Oggi, infatti, attraverso il Quadro strategico di Nazionale (QSN) 2007/2013, il Programma regionale di sviluppo 2006-2010, il Documento unico di programmazione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) 2007/2013, i vari Programmi Operativi Regionali (POR) relativi ai fondi strutturali i piani e programmi di settore, consentono un riallineamento dei vari livelli di programmazione sia in termini temporali che in termini contenutistici, creando un collegamento sempre più stringente tra strategie, obiettivi, azioni/interventi e risorse in una “filiera” della programmazione strumentale e territoriale.

Il sistema di governance sopra descritto presenta ancora punti di criticità, soprattutto nei flussi gestionali e di correlazione tra i diversi livelli, ma è necessario cogliere l’opportunità di questo ciclo di programmazione per sperimentare nuove reti relazionali, ascendenti, orizzontali e discendenti, in modo da poter ottimizzare l’utilizzo delle risorse disponibili (effetto moltiplicatore tra risorse, partnership pubblico/privato etc). In questa logica appare opportuno che a strumenti strategici ben strutturati facciano seguito strumenti operativi efficaci e condivisi: questa è la sfida che oggi va colta considerato che la programmazione pubblica non ha ancora manifestato appieno le proprie potenzialità a supporto dello sviluppo dei territori interessati.

E’ fondamentale quindi che l’approccio strategico intrapreso non si traduca in una mera enunciazione di politiche ma che queste siano attentamente pianificate in considerazione delle molteplici fonti di finanziamento (non solo regionali) a cui possono attingere per la loro

realizzazione. E' ovvio che il raccordo con le risorse sarà sempre più strutturato man mano che dalla strategia si passa all'attuazione.

Con il presente documento si intende quindi effettuare un'analisi del modello di programmazione toscano, evidenziando come gli aspetti strategici vengano sempre più correlati, in modo efficace, agli aspetti attuativi con particolare riferimento alle politiche di sostenibilità, presentando un caso di studio sulla ricerca in campo ambientale.

1. IL MODELLO DI PROGRAMMAZIONE REGIONALE: UN INQUADRAMENTO GENERALE

Un inquadramento generale della programmazione regionale va fatto considerando, in primo luogo, il principale strumento di programmazione in dotazione alla Regione Toscana, il Programma Regionale di Sviluppo (PRS), presente nel panorama amministrativo fin dalla nascita dell'ente, rispetto agli input provenienti "dall'Europa", dalla programmazione nazionale e "dal territorio".

Il PRS ha subito, nei decenni trascorsi, delle trasformazioni nel rispetto della legge regionale in materia di programmazione vigente¹, a seconda delle esigenze di attuazione delle politiche in esso contenute ma anche in una logica di miglioramento continuo in termini metodologici.

Il PRS vigente, che ha come riferimento il periodo 2006-2010, presenta notevoli elementi di novità rispetto al passato evidenziando come il raccordo tra programmazione strategica e attività operativa sia sempre più rilevante.

Questo infatti è passato quindi da un'accezione di documento strategico *tout court* a strumento di raccordo tra obiettivi prioritari di legislatura e politiche di bilancio; in particolare, all'integrazione delle politiche già presenti nel precedente PRS si aggiunge l'individuazione delle risorse disponibili per la realizzazione degli interventi previsti per l'intera legislatura.

A partire da un input di integrazione e unitarietà proveniente dalla delibera CIPE n. 166/2007², si sono definite, sulla base del contenuto del Quadro Strategico Nazionale (QSN) e tenuto conto delle decisioni condivise nel processo del partenariato istituzionale, le procedure tecnico-amministrative e finanziarie necessarie per la sua attuazione attraverso l'utilizzo dei fondi per le aree sottoutilizzate (FAS)³. In base a tale delibera le Regioni si sono dovute dotare di strumenti di programmazione capaci di unire strategie, obiettivi e risorse.

A tal proposito la Regione Toscana ha predisposto un Documento Unico di Programmazione (DUP)⁴ che ricalca, in sostanza, il PRS 2006-2010 in quanto documento strategico regionale e lo adegua alle caratteristiche richieste della suddetta delibera CIPE. Il DUP evidenzia, attraverso una matrice delle coerenze PRS-QSN, il raccordo tra politiche regionali e politiche nazionali e sviluppa la matrice delle risorse del PRS traslandola fino al 2013⁵.

La strategia di politica regionale unitaria rispetta quindi i medesimi principi stabiliti dal QSN per l'utilizzo delle risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale.

¹ L'attuale normativa in materia di programmazione regionale è la L.R. 49/99.

² Attuazione del Quadro strategico Nazionale 2007-2013.

³ Il Fondo è lo strumento con cui si dà unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale che, in attuazione dell'art. 119 comma 5 della costituzione, sono rivolti al riequilibrio socio-economico del Paese.

⁴ Approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 144/2008 – include il Piano di valutazione.

⁵ Di fatto il DUP lascia al prossimo PRS la "ricalibratura" delle priorità e delle risorse per i periodo 2011-2013 sebbene introduca delle stime finanziarie sul biennio in oggetto.

Il DUP e, conseguentemente il PRS, concorrono infine alla realizzazione degli obiettivi della rinnovata strategia di Lisbona, definiti dal Consiglio Europeo del 22-23 marzo 2005, che hanno consentito alla Commissione di adottare gli “Orientamenti integrati per la crescita e l’occupazione (2005-2008)”⁶, con l’obiettivo di fornire agli Stati membri le linee guida per l’elaborazione dei programmi di riforma nazionale che per l’Italia prende il nome di Piano per l’Innovazione la Crescita e l’Occupazione (PICO).

In relazione al rapporto che intercorre tra programmazione e pianificazione territoriale, un altro degli elementi di novità del PRS 2006-2010, che evidenzia ulteriormente il carattere di strategicità del documento, consiste nel suo raccordo con gli strumenti di governo del territorio. Il criterio dello sviluppo sostenibile, che guida le scelte strutturali della Regione Toscana, implica infatti la necessità di tenere insieme in modo integrato programmazione dello sviluppo e politiche di governo del territorio con i relativi strumenti normativi e di pianificazione. Il PRS e il Piano di indirizzo territoriale (PIT), entrambi approvati all’inizio della legislatura come “cornice” complessiva della programmazione regionale, si interfacciano assumendo l’uno verso l’altro una relazione biunivoca di indirizzi cogenti nella rispettiva definizione: il PRS in sostanza non può incidere sulle indicazioni di governo del territorio declinate nello Statuto del PIT ma ne influenza i contenuti strategici.

Vi è quindi una piena correlazione strategica fra PRS e PIT, in quanto questo ultimo assume, declinandole in chiave urbanistica-paesaggistica, come proprie le scelte strategiche e le priorità progettuali del primo. Ciò rende possibile pensare ad un nuovo strumento regionale di programmazione strutturale e strategica che coniughi le politiche dello sviluppo e del governo del territorio. Potrebbe essere questo l’obiettivo della prossima legislatura essendo ormai definite le convergenze, sia nelle finalità che nel processo di formazione dei due strumenti suddetti, attraverso una significativa collaborazione fra le strutture della programmazione e del governo del territorio.

Accanto agli strumenti regionali è comunque necessario avere una prospettiva europea, in particolare come la programmazione regionale si raccordi sia rispetto alle politiche di Lisbona che rispetto alle politiche di coesione.

Per quest’ultima, a partire dal nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013, sono state descritte le principali novità rispetto al periodo precedente, in riferimento ai tre nuovi obiettivi⁷ con finanziamento multi fondo.

In tale ambito la Regione Toscana sta attivando i proprio Programmi Operativi Regionali (POR) per i Fondi FESR⁸ e FSE⁹, quale declinazione sia del Quadro Strategico Nazionale che del PRS, e, accanto a questi, il Piano di sviluppo rurale e gli strumenti di cooperazione territoriale¹⁰ a completamento del quadro della programmazione regionale relativa ai finanziamenti UE.

L’analisi complessiva del sistema di programmazione regionale non può prescindere infine dallo studio dei piani e i programmi regionali (P/P) e dei Patti per lo Sviluppo Locale (PaSL), strumenti disciplinati dalla L.R. 49/99.

⁶ COM (2005) 141 del 12 aprile 2005.

⁷ Convergenza, competitività e cooperazione territoriale.

⁸ Fondo Europeo per lo Sviluppo regionale.

⁹ Fondo Sociale Europeo.

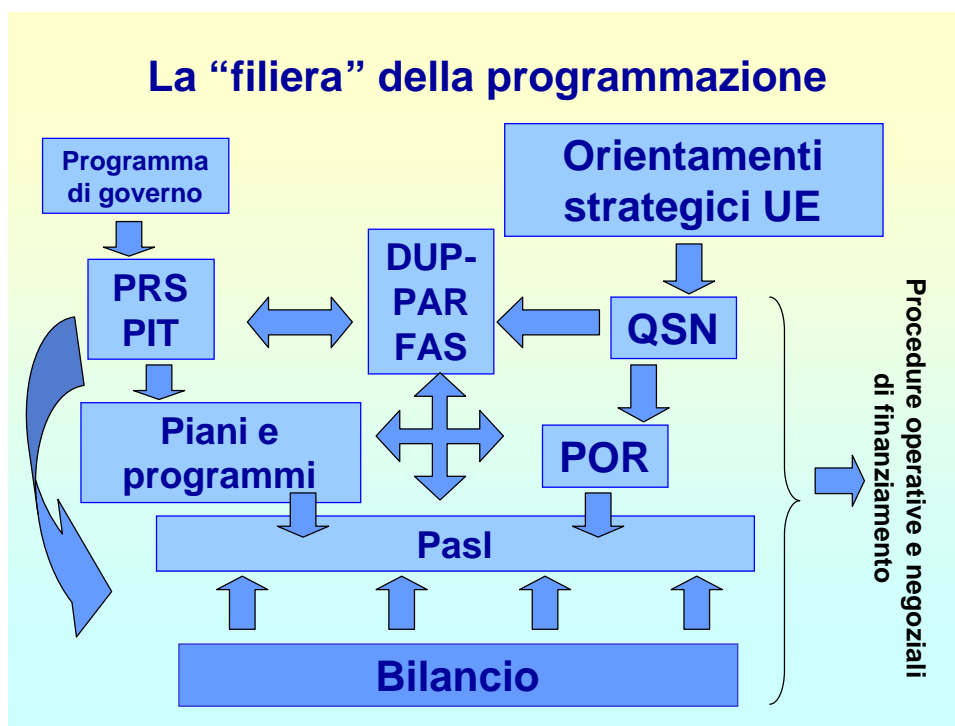
¹⁰ Gli strumenti per la cooperazione territoriale cui fa riferimento la Toscana riguardano: il Programma Operativo Transfrontaliero ITALIA-FRANCIA/Marittimo, il Programma Operativo Mediterraneo interno (MED), il Programma di Cooperazione Interregionale Interreg IV C, il Programma di Cooperazione Transfrontaliera di Bacino ENPI (in sostituzione di MEDA in parte, il Programma TACIS. Caratteristiche specifiche dell’ ENPI sono individuate dal reg. CE 1638/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio) e IPA.

I piani e programmi, a differenza dei PaSL, vantano una lunga tradizione nel panorama della programmazione regionale toscana e si sono sviluppati nel corso del tempo in maniera da rendere sempre più efficace il raccordo tra strumenti strategici, come il PRS o il PIT, e la loro attuazione a livello regionale e locale. Molti di questi infatti delegano le azioni e gli interventi a piani provinciali pluriennali che vengono definiti nel framework dello strumento regionale di riferimento (es. settore pesca).

In molti dei P/P sono inoltre citati i progetti PaSL come attuazione delle politiche in essi contenute a livello territoriale. Per questi è prevista la possibilità di un loro finanziamento in via prioritaria rispetto ad altri progetti presentati dai territori (es. sociale, sviluppo economico) se non addirittura in forma esclusiva (es. commercio e turismo).

L'aspetto più rilevante di innovazione metodologica che caratterizza i piani e programmi regionali di nuova generazione (periodo di riferimento 2006-2010) riguarda l'introduzione del concetto di valutazione integrata applicata a partire dall'avvio dell'elaborazione di questi atti.

Con il ciclo di programmazione 2006-2010 è, infatti, intervenuta un'importante novità legata all'attuazione della direttiva europea 42/CE/2001 in materia di valutazione ambientale strategica. Questa, in sintesi, prevede che determinati piani e programmi che hanno un impatto sull'ambiente, secondo determinati criteri stabiliti nella direttiva stessa¹¹, debbano essere valutati in fase di predisposizione in relazione agli impatti ambientali che le politiche, le azioni e gli interventi in essi contenuti possano produrre.



La Regione Toscana si è adeguata, pur in assenza di una normativa nazionale di recepimento, sia modificando la legge regionale n. 49/99¹² che attraverso il regolamento attuativo della stessa¹³. L'adeguamento però non ha ricompreso solo gli aspetti ambientali previsti dalla direttiva, ma ha allargato il tema della valutazione ex ante anche ai temi economici, sociali, territoriali e della salute umana. In tale ottica la valutazione integrata si pone perciò come momento di riscontro della coerenza generale degli atti di programmazione, con il compito di evidenziare l'insieme

¹¹ Materie specifiche e applicazione della valutazione di impatto ambientale in fase attuativa.

¹² L.R. 61/2004.

¹³ DPGR n. 51/R 2006.

degli effetti che dai P/P derivano su più dimensioni (ambientale, territoriale, economico, sociale e sulla salute umana) e rispetto a diversi parametri di riferimento.

In questo modo il modello di programmazione regionale si pone come obiettivo la coerenza delle politiche pubbliche, in primo luogo all'interno del sistema di governo regionale, e nell'ambito di un sistema più complesso che va dal livello comunitario a quello locale.

In termini di territorializzazione delle politiche, cioè di raccordo tra livello regionale e locale delle stesse, l'esperienza dei Patti per lo sviluppo locale (PASL) ha segnato un ulteriore sviluppo del modello toscano di programmazione, formalizzato nella L.R. n. 49/1999 (art. 12 bis) e nei suoi principi generali.

Questi strumenti nascono dall'esigenza, maturata nel ciclo di programmazione regionale 2000-2005, di creare un forte coordinamento tra politiche regionali locali, ferme restando le reciproche autonomie, ma dando anche particolare rilievo al ruolo intermedio delle Province come snodo di raccordo tra Regione e sistemi locali. L'obiettivo è quello di riportare ad unità il sistema degli strumenti di intervento nella realtà locale e il processo di costruzione degli obiettivi e delle priorità locali cercando di evidenziare gli elementi di coerenza con il sistema regionale degli obiettivi. Questo dovrebbe avvenire in una logica di promozione e rafforzamento della concertazione locale e di negoziazione degli obiettivi tra il livello regionale e locale.

I Patti si configurano quindi come atti di *multilevel governance* utilizzati dalla Regione Toscana in un'ottica cooperativa con le istituzioni presenti nel proprio territorio. Con i PASL, ai sensi dalla legge regionale in materia di programmazione sopra richiamata, vengono condivise priorità progettuali comuni per le diverse amministrazioni sottoscrittrici degli stessi e dei territori da queste rappresentati. Un ruolo fondamentale in questi strumenti è giocato dalle Province che svolgono l'attività di coordinamento e di raccordo tra la Regione e i rispettivi territori.

In questa analisi un ruolo specifico è giocato dalle risorse disponibili per l'attuazione delle politiche.

A tal proposito è utili riportare il quadro complessivo dei fondi disponibili per la Regione Toscana nel periodo 2006-2010.

PIR	RISORSE REGIONALI	FAS	FEASR	FESR	FSE	TOTALE RISORSE DISPONIBILI	ALTRE RISORSE ATTIVABILI****	TOTALE
1.1 lo spazio regionale della ricerca e dell'innovazione	52,5	72,5	-	158,2	14,7	297,9	-	297,9
1.2 internazionalizzazione, cooperazione, promozione, marketing territoriale	94,8	-	-	119,9	-	214,7	30,8	245,5
1.3 distretto integrato regionale: il sistema delle politiche industriali	15,8	102,6	-	103,3	-	221,7	12,0	233,7
1.4 innovazione e sostenibilità dell'offerta turistica e commerciale	35,7	31,4	-	58,9	-	126,0	0,7	126,7
1.5 innovazione e qualità del sistema rurale, agricolo, forestale	77,3	-	537,1	-	-	614,4	-	614,4
1.6 Sistema dei servizi pubblici locali a rilevanza economica	4,0	-	-	-	-	4,0	-	4,0
1.7 accessibilità territoriale, mobilità integrata	2.071,5	62,9	-	47,2	-	2.181,6	2.174,5	4.356,1
1.8 sviluppo della piattaforma logistica toscana	66,8	63,0	-	86,0	-	215,8	1.934,0	2.149,8
2.1 qualità della formazione: a partire dall'infanzia lungo l'arco della vita	289,5	30,2	-	6,8	429,5	756,0	152,7	908,7
2.2 innovazione, qualità e sicurezza del lavoro	40,6	-	-	-	21,7	62,3	7,6	69,9

PIR	RISORSE REGIONALI	FAS	FEASR	FESR	FSE	TOTALE RISORSE DISPONIBILI	ALTRE RISORSE ATTIVABILI****	TOTALE
2.3 coesione e integrazione socio-sanitaria nella società della salute	11,0	-	-	-	-	11,0	-	11,0
2.4 le nuove infrastrutture del sistema sanitario regionale	324,0	-	-	-	-	324,0	244,2	568,2
2.5 assistenza e integrazione per la non autosufficienza	926,0*	-	-	-	-	926,0	3.022,5**	3.948,5
2.6 inclusione e cittadinanza degli immigrati nella multiculturalità	2,0	-	-	-	-	2,0	8,0	10,0
2.7 politiche di edilizia sociale	508,9***	-	-	-	-	508,9	401,7	910,6
2.8 organizzazione, produzione e fruizione della cultura	110,8	74,2	-	36,0	-	221,0	-	221,0
3.1 politiche di ecoefficienza per il rispetto di kyoto e qualità dell'aria	20,0	-	-	7,1	-	27,1	2,0	29,1
3.2 sostenibilità e competitività del sistema energetico	27,2	-	-	37,1	-	64,3	-	64,3
3.3 efficienza e sostenibilità nella politica dei rifiuti	47,4	-	-	12,0	-	59,4	147,0	206,4
3.4 governo unitario e integrato delle risorse idriche e per il diritto all'acqua	249,6	47,8	-	16,9	-	314,3	320,6	634,9
3.5 sviluppo sostenibile del sistema della montagna toscana	16,0	-	-	-	-	16,0	4,0	20,0
4.1 partecipazione, governance, sistema delle autonomie, aree vaste	43,2	-	-	-	-	43,2	3,6	46,8
4.2 la società dell'informazione per lo sviluppo, i diritti, l'e-government	12,9	22,0	-	14,7	-	49,6	40,0	89,6
4.3 coordinamento politiche territoriali urbane e metropolitane	0,8	-	-	-	-	0,8	0,9	1,7
4.4 efficienza, riorganizzazione, semplificazione	7,5	-	-	-	-	7,5	0,5	8,0
TOTALE	5.055,8	506,6	537,1	704,1	465,9	7.269,5	8.507,3	15.776,8

* include le risorse statali del fondo per la non autosufficienza per complessivi 206 milioni

** risorse di fonte statale comprendenti gli assegni di accompagnamento, la compartecipazione dei parenti e la spesa dei comuni

*** trattasi di fondi trasferiti dallo Stato a valere sui piani ex Gescal ante 2000, composti in quota parte da avanzo di esercizi precedenti

****comprendono risorse attivate attraverso accordi, ancora da perfezionare, con lo Stato, gli enti locali, l'Anas, le Ferrovie e altre istituzioni e operatori pubblici e privati

2. IL MODELLO DI PROGRAMMAZIONE REGIONALE E LA SOSTENIBILITA' AMBIENTALE

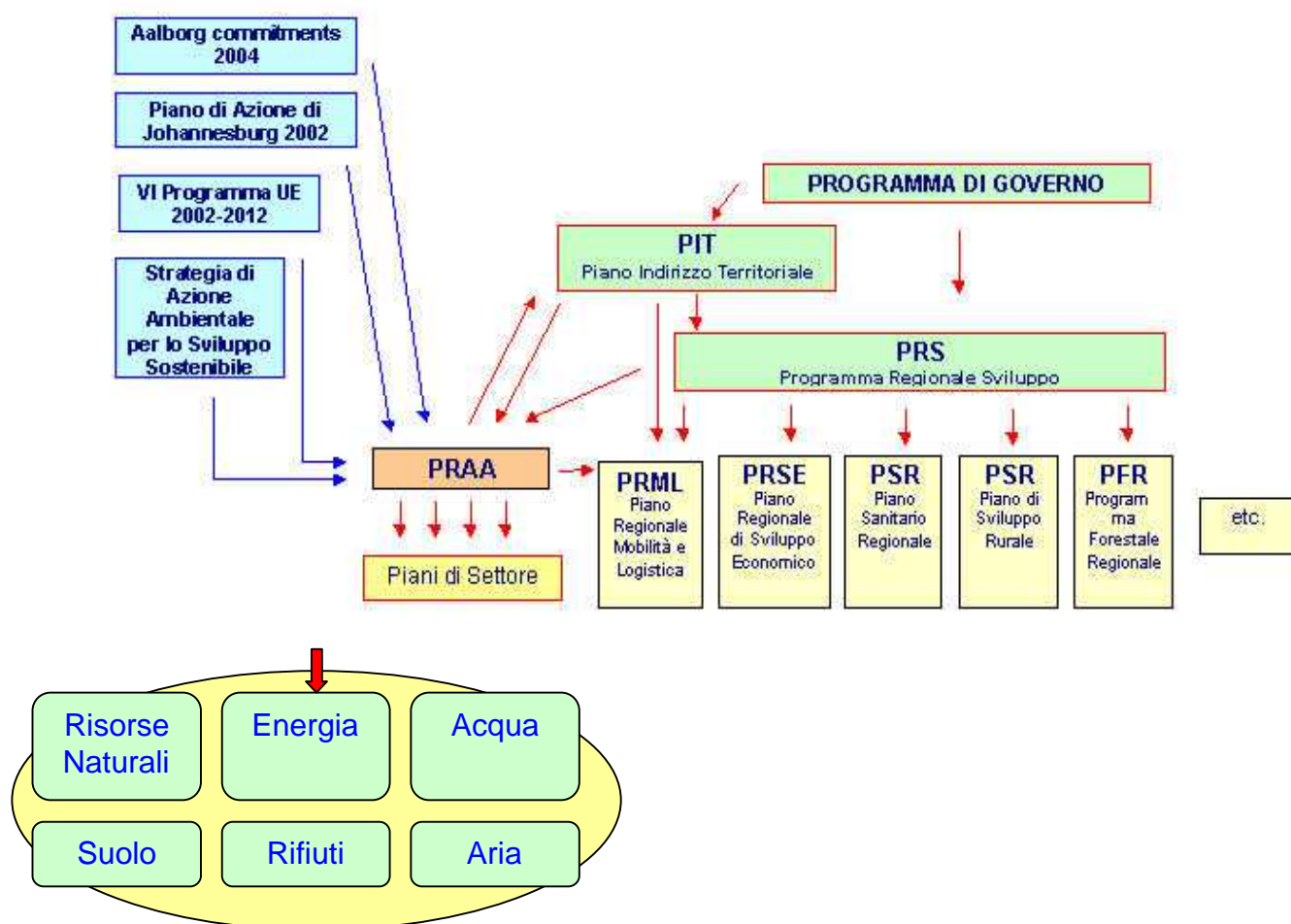
Il passaggio dal modello di programmazione vigente al caso di studio¹⁴ di cui ai paragrafi successivi, non può prescindere da un approfondimento sulle politiche della sostenibilità.

Già con il PRS 2006-2010, la sostenibilità ambientale è stata individuata quale criterio trasversale dello sviluppo; questa è intesa come una vera e propria sfida ma anche una linea guida per le strategie settoriali della programmazione regionale e, in tale ottica, la Regione la persegue in modo integrato con tutti gli strumenti e le risorse a propria disposizione¹⁵.

¹⁴ risorse per la promozione della ricerca e innovazione in campo ambientale Su questo tema si è innestata poi l'ipotesi di costruzione di una matrice di finanziabilità, (capitolo quattro) intesa come strumento che consenta un raccordo efficace tra azioni d'intervento e risorse disponibili in un'ottica di complementarietà delle stesse.

¹⁵ Infatti, il PRS vigente ha l'obiettivo di coniugare dinamismo economico e rispetto dell'ambiente, perseguendo la sostenibilità ambientale e territoriale, con riferimento alla conservazione, valorizzazione e gestione delle risorse e favorendo anche la promozione e la tutela delle potenzialità e risorse locali. In questa accezione il territorio diviene la principale risorsa ambientale della Toscana e di ciò deve esserne tenuto conto anche nell'attuazione delle varie politiche di settore.

Tra gli aspetti delle politiche regionali che in via prioritaria si riferiscono alle tematiche ambientali vi è la ricerca **ricerca e innovazione**¹⁶ orientata alla sostenibilità in considerazione dello *Spazio Regionale dell'Innovazione e della Ricerca*¹⁷, previsto dal PRS. Questo ha come obiettivo l'integrazione delle politiche economiche, ambientali, sanitarie e sociali, agricole, culturali, formative e le azioni per la costruzione della società dell'informazione e della conoscenza¹⁸.



Il PRAA è il documento che racchiude l'intera programmazione ambientale della Regione Toscana e la sua elaborazione è stata accompagnata da un lungo cammino di concertazione, confronto e partecipazione. La condivisione dei principi, degli obiettivi e degli interventi da attuare è stata considerata pertanto un elemento indispensabile per rendere realmente efficaci gli interventi proposti ed elaborati.

¹⁶ Accanto alla ricerca e all'innovazione, vi sono altre attività che corroborano il perseguimento di politiche sostenibili, come: la formazione per la creazione di una cultura della sostenibilità nei cittadini toscani (es. attività di educazione ambientale), lo sviluppo di sistemi urbani equilibrati e policentrici, in grado di ridurre l'inquinamento atmosferico e il consumo di territorio; la tutela e valorizzazione delle aree rurali e di montagna; la tutela della risorsa idrica e politiche energetiche che punta verso l'efficienza.

¹⁷ Progetto integrato 1.1 del PRS.

¹⁸ In questo ambito è necessario orientare le attività di ricerca alla sostenibilità, creando un coordinamento tra i settori suddetti in raccordo con il sistema produttivo anche per l'applicazione di tecnologie "pulite".

4. STRUMENTI OPERATIVI PER L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI IN MATERIA DI RICERCA AMBIENTALE: ESPERIENZE IN REGIONE TOSCANA

In questa fase dell'analisi, si è tentato di individuare gli strumenti adeguati per promuovere la sostenibilità attraverso la ricerca e l'innovazione. Come abbiamo già accennato, si tratta di una questione inquadrata in modo organico e complesso nel sistema di programmazione e di governo della Regione Toscana e che di recente è stata regolata anche da una norma di livello regionale¹⁹ approvata dal Consiglio Regionale nell'aprile di quest'anno.

Il tema del ruolo del settore pubblico [Boiardi 2009] nel favorire la ricerca e l'innovazione tecnologica è presente da anni nel dibattito scientifico e sembra interessante nel caso in esame utilizzare il paradigma della tripla elica. Tre gruppi principali di attori interagiscono tra loro e sono fondamentali per definire progetti di ricerca e sviluppo: imprese, enti di ricerca, pubblica amministrazione. A partire dal 1996 Leydersdorf e Ektowizt teorizzano per ogni stato l'idea di un "sistema innovativo nazionale" in cui le tre tipologie di attori cooperano e tanto più sono in grado di lavorare assieme, maggiore sarà la crescita del paese. Successivamente Lundvall [1998] modifica quest'ipotesi identificando nella dimensione regionale quella più efficace per perseguire gli obiettivi di sviluppo attraverso l'innovazione. La PA regionale, più consapevole delle specificità del territorio, può infatti meglio rispondere alle esigenze degli attori coinvolti. La PA non solo fornisce finanziamenti diretti, ma può anche costituire centri di ricerca o parchi tecnologici.

Le principali attività di supporto offerte dalla PA possono essere suddivise in:

- Infrastrutture (infrastrutture di comunicazione e informazione, tecnologie per la comunicazione e l'informazione);
- reti (sviluppo di network misti, flussi di laureati tra università e imprese);
- finanziamenti (contributi, acquisto di servizi, incentivi fiscali);
- servizi reali (supporto per business plan, sostegno a incubatori, etc.).

L'intervento pubblico è inoltre spesso motivato dal fallimento del mercato privato dell'innovazione [Martin e Scott 2000], a diverse tipologie di innovazione, infatti, corrispondono motivi diversi di fallimento e quindi anche strumenti politici differenziati di intervento. Il livello ottimale di investimento in ricerca e sviluppo è spesso disatteso anche dalle grandi imprese ed è per questo che un approccio integrato pubblico privato [Stiglitz e Wallsten 1999] viene visto come un'opportunità per creare ricerca che tenga insieme esigenze commerciali e innovazione.

La Regione Toscana, sul versante della ricerca e innovazione in campo territoriale e ambientale, in questi anni ha agito, da un lato, per la realizzazione di studi ed analisi di supporto alle politiche ambientali con particolare riferimento ai quadri conoscitivi, agli strumenti d'intervento per modelli di produzione e consumo sostenibili, al monitoraggio delle politiche e degli interventi; dall'altro, per il sostegno alla creazione e al consolidamento di reti tra imprese, organismi di ricerca, centri di servizi, istituzioni pubbliche volte al trasferimento tecnologico, alla diffusione dell'innovazione, per la soluzione congiunta di problematiche ambientali. C'è poi un'attività di supporto tecnico alle imprese al fine di aumentare la loro ecoefficienza e migliorare la competitività anche attraverso il rispetto di direttive comunitarie come l'IPPC²⁰ o la promozione di sistemi di gestione ambientale²¹.

¹⁹ Legge regionale 27 aprile 2009, n. 20 Disposizioni in materia di ricerca e innovazione.

²⁰ Direttiva comunitaria 61/96/CE, nota anche come Direttiva IPPC (Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento) recepita in Italia con il D.Lg.372/1999, introduce un approccio integrato per la prevenzione, la riduzione e, ove possibile, l'eliminazione dell'inquinamento originato dalle attività produttive. Tale approccio mira ad intervenire alla fonte delle attività inquinanti coinvolgendo e responsabilizzando le imprese che

Per l'analisi dello specifico caso di studio si è partiti da una breve descrizione del contesto di riferimento in cui si opera: la Toscana, e da un particolare punto di vista, quello dell'Amministrazione regionale. La rassegna dei principali temi di ricerca sviluppati (o in corso di approfondimento) dal 2005 ad oggi per quello che riguarda l'ambiente e il territorio ha offerto la possibilità di analizzare l'entità delle risorse impegnate, i temi, le attività oggetto di finanziamento, le fonti finanziarie fin qui utilizzate, gli strumenti per l'erogazione dei contributi (avviso pubblico, protocollo d'intesa, accordo di programma quadro, etc.).

Nel panorama degli interventi sin qui attuati un elemento di novità è costituito dal bando POR CreO (Competitività Regionale e Occupazione) FESR 2007-2013 (linee intervento 1.1 a e 1.1 b) per l'innovazione in campo ambientale e territoriale che si è chiuso il 16 febbraio 2009. E' la prima volta che l'Amministrazione regionale concentra una quota così rilevante di risorse²² su questo tema e i primi risultati di tale strumento d'intervento nonché la valutazione di esiti e criticità possono fornire elementi per un miglioramento ed un'implementazione dell'attività futura.

Da un lato, l'analisi ha cercato di individuare le possibilità di miglioramento e di maggior efficacia nell'erogazione di contributi pubblici in questo campo, ponendoci una serie di domande: è possibile ad esempio utilizzare forme di contrattazione negoziata (PASL, protocolli localizzativi²³), etc. o comunque effettuare, attraverso l'animazione sul territorio, una concertazione-concentrazione degli interventi, evitando un "impegno eccessivo di risorse" sia da parte della PA che dai privati per l'elaborazione e la partecipazione a bandi e avvisi pubblici? E' ipotizzabile un mix di questi strumenti che consentano di mantenere criteri di imparzialità e trasparenza, ma di indirizzare al meglio risorse pubbliche e private verso comuni obiettivi di sviluppo locale? Dall'altro lato, la sperimentazione si è occupata di censire le opportunità di finanziamento e le principali esigenze di ricerca cui far fronte cercando di individuare: caratteristiche dei fondi, tipologia dei possibili beneficiari, disaggregazione delle diverse attività finanziabili per costruire un progetto sperimentale sul quale far confluire, attraverso la matrice di finanziabilità, le diverse tipologie di risorse disponibili.

Dopo l'analisi delle principali esperienze dell'Amministrazione regionale sul tema oggetto di studio si riscontra come le esigenze di ricerca siano diversificate per tipologia e tema d'indagine ma le esperienze maggiormente positive sembra siano state quelle basate sulla collaborazione tra Università o centri di ricerca e imprese, così come suggerito anche dall'analisi teorica precedentemente richiamata e nell'ottica di offrire al territorio regionale nuovi elementi di competitività.

L'attenzione nel corso degli anni si è spostata dal finanziamento esclusivamente alle imprese o solo alle Università al finanziamento a reti di imprese e centri di ricerca che si ponessero come obiettivo l'uso sostenibile delle risorse naturali e la miglior gestione dei rifiuti. La finalità non è stata solo quella di ampliare il quadro conoscitivo sulle nuove tecnologie disponibili per ridurre l'impatto delle attività economiche sull'ambiente, ma anche di favorire il trasferimento

operano in settori ad elevato impatto ambientale. Si prevede una valutazione unica sugli impatti ambientali e l'obbligo per le imprese di adottare tutte le opportune misure di prevenzione dall'inquinamento attraverso l'applicazione delle migliori tecniche disponibili (BAT).

²¹ Un Sistema di gestione ambientale è uno strumento che viene adottato volontariamente dalle imprese ed integrato nella gestione aziendale. Comprende la struttura organizzativa, le responsabilità, le procedure, i procedimenti e le risorse che consentono di aumentare l'efficienza ambientale ed economica dell'impresa.

²² Circa 9 milioni di euro.

²³ Si tratta di uno strumento negoziale di livello regionale ai sensi del dell'art.6 del d.lgs. 123/98 e dell'art. 5 quater L.R. 35/2000 come modificata dalla L.R. 22/2008. Questi strumenti sono previsti dal Piano regionale dello sviluppo economico (PRSE) 2007-2010 e sono volti a finanziare: - interventi complessi, di dimensione significativa e di carattere integrato (investimenti di imprese ed infrastrutture); - investimenti di nuove imprese in settori ad alta tecnologia e/o di imprese straniere (in un'ottica di investimenti diretti esteri -IDE); - investimenti privati da parte di imprese che creano nuove unità produttive aventi impatto occupazionale addizionale sul territorio regionale. Il disciplinare per la loro attuazione è stato approvato con delibera n.515/2008 dalla Giunta regionale.

tecnologico verso le imprese, coinvolgendole sul tema dell'innovazione e della responsabilità ambientale.

4. STRUMENTI OPERATIVI PER L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI IN MATERIA DI RICERCA AMBIENTALE: LA MATRICE DI FINANZIABILITA'

La P.A. può essa stessa farsi *Project Manager* dello sviluppo [Brusoni, Vecchi 2009], cercando di essere più efficiente ed efficace nelle sue modalità di funzionamento interno e di riuscire a promuovere lo sviluppo del sistema territoriale nel suo complesso? In quest'ottica sulla base dell'esperienza maturata è importante lavorare sull'integrazione delle risorse ma anche, in termini di *governance*, sulla concertazione con gli attori interessati a determinate strategie di sviluppo.

In tale logica è stato affrontato il tema della ricerca per l'ambiente che si presta a sviluppare ipotesi in termini di bando o manifestazione di interesse multifondo, capace anche di tenere conto degli strumenti negoziali presenti sul territorio come ad esempio i Pasl o i Protocolli localizzativi, così come definiti nel sistema della programmazione regionale. Molti degli interventi per i quali è stata esplicitata la progettualità nel bando pubblicato, vedono un ruolo degli enti locali come *user*, regolatori, clienti o talvolta cofinanziatori. Ad esempio si pensi ai progetti di infomobilità, ma anche ad applicazioni di risparmio energetico o di monitoraggio ambientale.

In quest'ottica è possibile pensare ad un'eventuale evoluzione degli strumenti di selezione dei progetti. Le idee progettuali dovrebbero rientrare nei macrotemi dei Pasl, che nell'ambito del bando o della manifestazione d'interesse assumerebbero quindi carattere di premialità o priorità ai fini del finanziamento. In questo modo le Province e comunque gli enti locali interessati avrebbero la possibilità di avere informazioni ex ante che permetterebbero anche di orientare i gruppi di ricerca verso progettualità non sovrapposte, e soprattutto che interessino realmente il territorio o gli *users* finali. Questo per ovviare al fatto che spesso vengono fatti progetti "*supply driven*" che non interessano minimamente chi li dovrebbe utilizzare.

Il duplice effetto di razionalizzazione dell'offerta di progetti e di verifica di interesse territoriale, permetterebbe a livello locale di generare momenti di coerenza di sistema tra chi si occupa di ricerca, creando elementi di integrazione tra soggetti (enti locali, imprese, università, centri di ricerca), risorse (regionali, statali, comunitarie, private) e tematiche (economia, ambiente, territorio).

Dalle banche dati regionali²⁴ non risulta per il momento una stretta corrispondenza tra progetti di ricerca e innovazione individuati nei PASL e progetti presentati per la richiesta di contributo.

Una spinta verso l'elaborazione di un progetto di questo tipo può venire da un confronto tra le principali esigenze di ricerca rilevate e le principali ipotesi di finanziamento: per questo sembra opportuno sviluppare strumenti come la matrice di finanziabilità, vista però non solo come mezzo di integrazione delle risorse, ma principalmente come condivisione di una strategia di sviluppo dove l'innovazione in campo ambientale costituisce un elemento fondamentale per lo sviluppo competitivo.

Al fine di costruire la matrice di finanziabilità si è cercato, da un lato, di specificare le attività da finanziare, dall'altro, di effettuare una rassegna delle risorse attivabili sulla base dei programmi in essere.

²⁴ Fonte Direzione generale Politiche territoriali e ambientali Regione Toscana. Primi risultati del bando POR Creo linea 1.1° e 1.1.b

Ovviamente queste tipologie sottendono degli obiettivi generali da perseguire attraverso l'attuazione di specifici interventi. Le attività da finanziare possono essere molteplici e risulta fondamentale costruire una WBS²⁵ o comunque dettagliare le fasi e sottofasi di attività in modo da consentire successivamente di individuare le opportunità di finanziamento più adeguate per la promozione della strategia di riferimento.

5. CONCLUSIONI

Dal percorso di analisi effettuato emergono sia dei punti di criticità che degli elementi positivi da valorizzare. Il trend verso cui si stanno muovendo gli strumenti regionali di programmazione in Toscana è quello di raccordare gli elementi strategici, che in passato rimanevano piuttosto scollegati dagli aspetti operativi, ai caratteri di intervento diretto o indiretto (delegati agli enti locali del territorio e quindi ancor più difficili da controllare per la Regione²⁶).

Accanto alla naturale evoluzione del modello di programmazione regionale, abbiamo assistito anche all'evoluzione e al progressivo coordinamento della programmazione nazionale e di quella comunitaria che, attualmente, oltre ad essere retta dai medesimi principi (concentrazione, partenariato, addizionalità) tende ad allinearsi anche temporalmente. Questo aspetto è fondamentale per una buona riuscita delle azioni messe in campo durante il ciclo di programmazione pluriennale in quanto, a fronte di obiettivi strategici definiti, viene anche data certezza sulle risorse da utilizzare nel periodo.

Di seguito viene evidenziato in sintesi il quadro delle punti di forza e di debolezza del sistema di programmazione regionale che emerge dall'analisi effettuata e sulla base della quale è stato sviluppato il focus sulla ricerca ambientale.

Analisi Swot del sistema di programmazione regionale	
<p><i>Forza</i></p> <p>Strategie ben delineate</p> <p>Cultura della programmazione e della valutazione diffuse</p> <p>Tradizione di concertazione</p> <p>Cofinanziamento come elemento base per finanziamento progetti</p> <p>Orientamento al partenariato P/P</p> <p>Integrazione tra strategie socio economiche e governo del territorio (PRS e PIT)</p>	<p><i>Debolezza</i></p> <p>Sistemi di monitoraggio settoriali difficoltosi in caso di funzioni delegate a EE.LL</p> <p>Interventi a pioggia e a sportello</p> <p>Carenza capacità progettuali del territorio</p> <p>Eccessiva burocratizzazione dei percorsi di erogazione dei finanziamenti</p> <p>Raccordo tra strategie, azioni ed interventi e utilizzo delle risorse</p>
<p><i>Opportunità</i></p> <p>Sviluppo del concetto di partenariato (dalla regione al territorio e tra pubblico e privato)</p> <p>Accompagnamento e sviluppo capacità progettuali degli EE.LL (es. formazione, attività Agenzie)</p> <p>Convergenza su obiettivi comuni per lo sviluppo del sistema toscano (governance)</p>	<p><i>Minacce</i></p> <p>Regime aiuti di stato per coinvolgimento settore privato realizzazione progetti</p> <p>Possibile attuazione n+2 per inefficienze procedurali</p> <p>Sovrapposizione di procedure vecchie e nuove con difficoltà sia per i gestori (RT) che per i fruitori (EELL e privati)</p>

²⁵ Work Breakdown Structure.

²⁶ Talvolta la Regione detta gli indirizzi a Province e Comuni, verifica la coerenza degli atti attuativi del piano/programma che gli EE.LL approvano, ma non hanno alcun feedback sulla relativa attuazione in quanto gli Enti del territorio non monitorano questi strumenti. Il Documento rimane quindi parziale rispetto al ciclo di programmazione dello stesso in quanto non è possibile capire l'efficienza e l'efficacia di attuazione degli indirizzi regionali e delle azioni locali.

multilevel) Sviluppo strumenti innovativi (es. ingegneria finanziaria e finanza agevolata) Sviluppo matrice di finanziabilità a tutti i livelli di programmazione (dal PRS ai progetti) per efficientamento delle risorse (approccio non contingente)	Crisi economica e dirottamento investimenti su interventi “salva imprese” Eccessiva istituzionalizzazione e burocratizzazione dei meccanismi di governance
---	---

In questo ambito si è inserito l'approccio della matrice di finanziabilità, intesa come uno strumento di programmazione finanziaria di medio periodo di progetti complessi o programmi riferiti ad una sola unità aziendale o a un insieme di soggetti pubblici o privati. L'approccio alle risorse in questo caso è strategico e non contingente, “partendo dai fabbisogni e non dalla disponibilità dei fondi attraverso la logica dei bandi e utilizzando i fondi comunitari come risorse quasi ordinarie del proprio bilancio” [Brusoni Vecchi 2009]²⁷.

Con questo innovativo strumento è possibile gestire l'utilizzo dei fondi disponibili in modo ottimale considerata la rilevanza degli stessi per la realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo di un determinato territorio. Con la matrice è possibile inoltre:

- sviluppare le sinergie tra azioni e interventi programmati;
- definire il quadro complessivo dei potenziali co-finanziamenti di progetti da parte delle diverse fonti;
- definire la complementarietà dei progetti in quanto possono essere finanziati da più fonti.

Considerato che ogni colonna della matrice costituisce un'operazione di finanziamento e che il programma si origina dalla combinazione delle attività della matrice, si evidenzia come questo strumento possa aiutare il programmatore ad avere ben chiaro non solo il classico schema obiettivi generali, specifici, azioni ed interventi dello stesso, molto spesso individuate da fonti normative di varia gerarchia, ma anche l'insieme delle risorse che su quella politica possono essere attivate, fin dal momento dell'elaborazione del documento.

Il PRS presenta già uno strumento di questo tipo come punto di riferimento per l'attuazione delle politiche in esso contenute. La matrice del PRS raccorda quindi le politiche con le risorse di legislatura. In particolare, da un lato, presenta elementi finanziari certi, derivanti dal bilancio regionale o dalle negoziazioni con lo Stato e con l'Unione europea (FAS e Fondi UE) ma rimangono da individuare le altre risorse da attivare che vengono quantificate senza specificarne la provenienza. Queste definiscono, aggiungendosi alle risorse certe, il fabbisogno finanziario necessario per la realizzazione degli interventi programmati.

Nel prossimo Programma regionale di sviluppo la matrice di finanziabilità potrebbe essere sviluppata soprattutto per il reperimento delle risorse non definite, ma necessarie, indicando con maggiore chiarezza le possibili fonti di finanziamento dando così attuazione ai principi di addizionalità, concentrazione e partenariato. In tale logica, considerata la riduzione delle risorse provenienti dallo Stato e la futura applicazione del federalismo fiscale, la Regione evidenzia la propria consapevolezza che, da solo, il bilancio regionale non può bastare a realizzare gli obiettivi che questa si pone.

La matrice avrebbe quindi non solo la funzione di indicare come le risorse “certe” del periodo possano essere spese, ma anche dove andare a reperire, sebbene se in via ipotetica, le risorse aggiuntive necessarie alla realizzazione degli interventi.

²⁷ L'accezione della matrice in questo studio non riguarda l'accesso ai fondi quanto il loro utilizzo considerato il ruolo della regione. Si tenga conto che comunque in caso di partecipazione a bandi europei per esempio da parte della regione, lo stesso strumento possa essere utilizzato per accedere a nuove fonti di finanziamento.

Considerato che proprio con il PRS si avvia il percorso di coinvolgimento del partenariato socio economico sulla realizzazione delle politiche regionali, la matrice stessa può rappresentare uno strumento di supporto per il coinvolgimento dei vari *stakeholders* territoriali nella realizzazione degli obiettivi regionali. Questo avvantaggerebbe in primo luogo il dialogo presso i tavoli di concertazione istituzionale (con gli enti locali) e generale (con le associazioni di categoria) ma potrebbe essere lo strumento per una partecipazione più ampia all'elaborazione di questo documento (es. camere di Commercio, Fondazioni bancarie, Università, altri soggetti privati) che, sentendosi parte integrante del sistema di governance toscano e riconoscendosi negli obiettivi del PRS, attraverso il supporto dello strumento matrice, si sentano protagonisti delle scelte per lo sviluppo economico e territoriale. La matrice avrebbe quindi il duplice vantaggio di dare un maggiore potere negoziale alla Regione e di aumentare la responsabilizzazione dei soggetti di categoria e territoriali coinvolti, inserendoli in un sistema di *New public governance* [Valotti 2005].

In questa prospettiva, nella costruzione dei propri strumenti di programmazione, la Regione dovrebbe sviluppare un approccio virtuoso mirato a:

- individuare i fabbisogni finanziari per lo sviluppo di interventi rispondenti alla strategia dell'Ente;
- monitorare costantemente le risorse finanziarie disponibili;
- individuare i programmi di finanziamento più adeguati agli interventi programmati superando *l'approccio di tipo settoriale*, sulla base degli **elementi di finanziabilità**;
- massimizzarne la finanziabilità degli interventi attraverso l'uso della **matrice**, che consente di legare le attività e i fattori produttivi delle linee di intervento con i relativi costi ai programmi di finanziamento individuati;
- definire lo scheduling delle richieste di finanziamento dei sottoprogetti individuati attraverso la matrice di finanziabilità (verifica dei bandi di gara o delle manifestazioni di interesse);
- verificare la compatibilità dei programmi di finanziamento con i sottoprogetti (dal programma operativo al bando di gara).

Un analogo approccio dovrebbe essere adottato anche man mano che la filiera della programmazione diventa più specifica e cioè nell'ambito dei piani e programmi settoriali e nei loro provvedimenti operativi (dai documenti attuativi ai bandi di finanziamento).

Sotto questo profilo, esistono tre principali vantaggi derivanti dall'applicazione della matrice di finanziabilità:

1. massimizzare la copertura finanziaria del progetto sfruttando le sinergie tra i sottoprogetti/progetti (se è fatta rispettivamente per un progetto o per un pacchetto di progetti)
2. individuare finanziamenti alternativi che permettono di aumentare le opportunità di copertura finanziaria
3. ridurre la quota di autofinanziamento (cofinanziamento se si parla di fondi comunitari o finanza derivata).

La logica della matrice di finanziabilità prevede inoltre:

- una visione strategica che, partendo dagli obiettivi, definisce una mappa dei finanziamenti
- individua le informazioni sulle opportunità disponibili
- evidenzia gli aspetti di finanziabilità di un progetto
- supporta la definizione di una buona proposta progettuale o di intervento

In questo ambito l'applicazione della matrice può favorire:

- la realizzazione di progetti sinergici con il territorio finanziati con fondi strutturali (es. FSE dove più del 60% delle risorse sono gestite dalle province e dove invece la Regione ha più un ruolo di indirizzo);
- la gestione regionale di politiche integrate (es. politiche sociali, ambientali, montagna) attraverso lo strumento dei bandi multi fondo;
- la selezione progettuale, la matrice come elemento di premialità per i soggetti che presentano domande per i bandi in modo da far evidenziare gli ulteriori finanziamenti a copertura delle attività innovative previste.

Il caso di studio analizzato per la ricerca per l'ambiente offre l'opportunità di sperimentare la matrice anche per favorire l'accessibilità di imprese ed enti di ricerca ai finanziamenti che derivano dalla programmazione regionale, nonché statale e comunitaria. L'impegno delle risorse finanziarie per le annualità che vanno dal 2009 al 2013 potrebbe avvenire su queste basi.

In un momento di crisi economica e finanziaria come quello che stiamo vivendo il problema dell'accessibilità si fa sentire in maniera ancora più forte. Questo è uno dei principali problemi che è stato sollevato negli incontri fatti dalla Giunta regionale per definire il pacchetto di interventi anticrisi con gli *stakeholders* locali.

La costruzione di una matrice di finanziabilità per la ricerca in campo ambientale, formato web, offre l'opportunità di sperimentare un modo di lavorare più attento alle esigenze di cittadini e imprese e magari un modello, da replicare a livello più generale, per la riorganizzazione del sito web regionale, al momento poco attento alle esigenze informative di cittadini e imprese e costruito principalmente come "vetrina" delle attività politico – istituzionali.

Di seguito si riporta un esempio di matrice di finanziabilità applicata alla sfera per la ricerca in campo ambientale e territoriale.

Fondi di Finanziamento Elenco delle Attività		Fondi Regionali			FSE	FESR		FAS	Fondazioni, privati		VII Programma Quadro	LIFE+ CIP Cornet Eurostars	Agevolazioni, crediti, fisco, ambientale	Procedura finanziaria
		Bando Dg PTA annuale	Bando Dg Istruzione cultura per 7PQ	Bando PRAA premio	Bando assunzioni DG Istruzione	POR LINE E 1.1 a 1.1.b 3.3 e 1.6	Progr. trasfronteristico (Innovations)	Sotto progetto 1.1	Fondazioni MPS	Imprese				
zione di quadri conoscitivi e	1.1 Promozione collaborazione tra agenzie regionali e istituti di ricerca						√					X (COR NET)		
	1.2 Costruzione di archivi e data base specializzati	X						X						

<div> <div>Fondi di Finanziamento</div> <div>Elenco delle Attività</div> </div>		Fondi Regionali			FSE	FESR		FAS	Fondazioni, privati		VII Programma Quadro	LIFE+ CIP Cornet Eurostars	Agevolazioni, crediti, fisco, ambientale	Procedimento
		Bando Dg PTA annuale	Bando Dg Istruzione cultura per 7PQ	Bando PRAA premio	Bando assunzioni DG Istruzione	POR LINE E 1.1 a 1.1.b 3.3 e 1.6	Progr. trasfronteristico (Innolabs)	Sotto progetto 1.1	Fondazioni MPS	Imprese				
2. Monitoraggio e analisi delle dinamiche ambientali e delle relative politiche	2.1 studi e ricerche per la valutazione delle politiche regionali	X										✓ (LIFE+)		
	2.2 Confronto con indicatori europei e altre regioni per analisi e monitoraggio						X					✓		
	2.3 Studi su meccanismi di incentivazione della ricerca						X							
	3.1 Creazione di reti tra Università, enti di ricerca e imprese					X		X			X	✓ (CORNET, EUROSTAR S)		
	3.2 Sviluppo di incubatori e creazione di un centro di produzione pulita										✓			X
	3.3 Miglioramento della gestione ambientale ed efficienza energetica dell'impresa									X		✓ (CIP)	✓ (Fiscaltà)	
	3.4 Promozione e scambio di buone prassi a livello regionale, comunicazione			X		✓	✓		✓			✓ (LIFE+)		

3.5 Governance della ricerca e scambio di esperienze per migliorare le opportunità di sviluppo a livello locale						X					√ (LIFE +)	
3.6 Creazione delle competenze professionali e supporto progettazione per studi in campo ambientale		X		X								

Nei PASL la matrice di finanziabilità potrebbe essere inoltre utilizzata, nel prossimo ciclo di programmazione, come strumento per definire una visione strategica da parte dei territori e per l'acquisizione di consapevolezza da parte degli stessi, in relazione alle risorse disponibili per il finanziamento di un progetto, semplice o complesso che sia, evidenziando le risorse e i canali di finanziamento da poter attivare sul progetto stesso. In questo modo il processo di erogazione delle risorse regionale (top down) potrebbe avere un maggior coordinamento con l'attività di progettazione del territorio (bottom up) e, al contempo si avrebbe una ricaduta notevole sulla qualità progettuale. Potrebbero essere svolte azioni di accompagnamento dei territori, attraverso la sperimentazione di laboratori a livello locale; su questo piano la Regione Toscana si sta muovendo anche nell'ambito del progetto Innolabs²⁸ che ha come obiettivo sviluppare modelli innovativi di *governance* locale per l'attuazione delle politiche territoriali necessarie alla coesione e alla competitività dei sistemi socioeconomici.

A livello di strumenti della programmazione finanziaria regionale (DPEF) la logica della matrice dovrebbe spingere verso l'elaborazione di un Programma regionale di sviluppo condiviso, non solo formalmente nelle sedi previste dal processo di concertazione regionale, ma sostanzialmente dalle istituzioni e dal mondo imprenditoriale impegnato nella realizzazione di alcune grandi opere: i nuovi ospedali, l'Alta Velocità, il Corridoio Tirrenico, etc.

Diventa importante l'elaborazione di un "bilancio allargato" che evidenzi l'apporto del settore privato, in particolare negli investimenti, ma non solo, se si pensa ad esempio al problema dell'assistenza e a quanto su questo ci sia un apporto concreto di risorse da parte dei privati e del terzo settore. L'avvio di un percorso di questo tipo c'è stato con il PRS 2006-2010, ma sarebbe auspicabile riuscire ad esplicitare per il prossimo periodo di programmazione l'apporto di tutti i soggetti al progetto di sviluppo regionale.

Sotto il profilo organizzativo, e ai fini di un coordinamento complessivo delle strategie rispetto all'utilizzo delle risorse, potrebbe essere opportuno pensare all'attivazione di una task force collocata presso la DG Presidenza e composta di rappresentanti delle varie direzioni generali, che sviluppi un collegamento privilegiato con il territorio anche ai fini dell'accompagnamento degli operatori, istituzionali e non, che in questo operano. In realtà questo strumento organizzativo è stato parzialmente strutturato attraverso il lavoro dei Patti per lo sviluppo locale

²⁸ Laboratori di governance per l'innovazione e lo sviluppo locale sostenibile, progetto presentato al primo bando per progetti semplici sul Programma Transfrontaliero Italia- Francia Marittimo, sull'asse 2 "Innovazione e Competitività".

che hanno visto un ruolo di coordinamento dell'Area programmazione della DG Presidenza e che ha generato un sistema di governance interno, con le DG settoriali mediante le istruttorie sui progetti, e una rete di governance esterna con le province quali responsabili delle proposte progettuali di competenza dei rispettivi territori. Tale percorso potrebbe essere implementato attraverso un rafforzamento del Comitato tecnico interistituzionale (CTI). Il Comitato è stato costituito nove anni fa²⁹ per creare un coordinamento tra la programmazione regionale e locale ed è stato utilizzato come supporto nel lavoro sui Pasl ma limitatamente al rapporto tra Province e Area programmazione. Il CTI, rinnovato e integrato nella sua composizione, con la partecipazione delle DG di settore, potrebbe invece costituire una “camera di compensazione” tra domanda di finanziamenti del territorio e offerta di risorse a livello regionale finalizzata sia ad un utilizzo efficiente dei fondi che ad un miglioramento della qualità progettuale locale.



²⁹ Deliberazione Giunta Regionale n.990 del 2000.

BIBLIOGRAFIA

- Amin A. [1993],
“The globalization of the economy: an erosion of regional networks”, in Grabher (a cura di) *The Embedded Firm. On Socioeconomics of Industrial Networks*, Routledge, London, pp. 278-295.
- Accornero A. [2002],
“Le Conoscenze contano più delle competenze”, *Stato e Mercato*, n. 2, pp.271-304.
- Baldi P., Bruzzo A., Petretto A. (a cura di) [2006],
Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia Irpet e AISRe, Firenze.
- Bagnasco A. [1997],
Le tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano, Feltrinelli, Milano,
- Bagnasco A., Trigilia C. (a cura di) [1985],
Società e politica nelle aree di piccola impresa. Il caso della Valdelsa, Franco Angeli, Milano.
- Bagnasco A. [1988],
La costruzione sociale del mercato, Il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C. [2001],
Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso, Il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A. [2004],
“Città in cerca di università. Le Università regionali e il paradigma dello sviluppo locale” in *Stato e Mercato*, n. 72, pp. 455-473.
- Bagnasco A. [2005],
“Isole nella corrente. Regioni e città nel processo di globalizzazione”, in *Il Mulino*, n. 417, pp. 157-163.
- Bacattini G. (a cura di) [1975],
Lo sviluppo economico della Toscana. Irpet, Le Monnier, Firenze.
- Bacattini G., Rullani E. [1993],
“Sistema locale e mercato globale”, in *Economia e Politica industriale*, n. 80 pp. 25-48.
- Bacattini G. [1997],
“Totalità o cambiamento: il paradigma dei distretti industriali” in *Sviluppo locale*, val. 4, n.6, pp.75-94
- Bellini N. [2000]
“planning and learning region: the italian approach” in Boekma F, Morgan K., Bakkerss E., Ruttern R., in “Knowledge, innovation and economic growth: the theory and practice of learning regions” Edward Elgar Chaltenaham, pp. 94-114

- Bianchi G. [2006]
 “Alla ricerca della programmazione perduta” in Baldi P., Bruzzo A., Petretto A. (a cura di), *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia* IRPET e AISRe, Firenze pp. 73-96.
- Boiardi P. [2006],
 “PA, imprese e università: la ricerca e l’innovazione tecnologica”, in Brusoni M., Vecchi V. (a cura di), *Strumenti di public management per lo sviluppo del territorio*, Franco Angeli, Milano.
- Brusco S., Paba S. [1997]
 “Per un storia dei distretti industriali italiani dal dopoguerra agli anni novanta” in Barca F. (a cura di) *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, Donzelli, Roma, cap. VI, pp. 265-334.
- Brusoni M., Vecchi V. [2009],
Strumenti di public management per lo sviluppo del territorio, Franco Angeli, Milano, 2009
- Gallino L. [2001],
Globalizzazione e disuguaglianze, Laterza, Bari-Roma.
- Giddens A. [2000],
Il mondo che cambia, Il Mulino, Bologna;
- Krugman P. [1997]
Una pericolosa ossessione. Il falso mito dell’economia globale Etas.
- Ilo, Unep, Ioe e Ituc [2008],
Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world.
- Irpet [2006],
Studio di fattibilità per la creazione di un centro di Cleaner Production, Firenze.
- Istat [1991 e 2001],
Censimento generale dell’industria e dei servizi, anni vari.
- Leydersdorf L. e Ektowizt H. [1996]
 “Emergence of a Triple – Helix of university – industry government relations” in *Science and Public Policy*. 23 (5).
- Lundvall B. A. [1998]
 “the knowledge based economy: from economics of knowledge to the learning economy, in Need D., Siesfields G.A. e Cefola J., *The economic impact of knowledge*, Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Martin S., Scott J. T. [2009],
 “The nature of innovation market failure and the design of public support for private innovation”, *Research Policy*, n.29, 2000.
- Piccaluga A., Lazzeroni M., Balderi C. [2008],
 “La valorizzazione della ricerca in toscana” comunicazione alla *Conferenza regionale sulla ricerca*, Fortezza da basso, 23-26 ottobre 2008.

Sachs J. [2009],
“*SVOLTA sostenibile* La crisi economica richiede soluzioni innovative. Nel segno dell'efficienza e del risparmio”, in *Nòva 24* allegato del Sole 24 ore, 16 aprile 2009.

Salotti Giovanni [2005],
Management pubblico, Egea, Milano.

Stiglitz J. E. e Wallsten, S. J. [1999],
“Public-private technology partnerships. Promises and pitfalls”, *American Behavioral Scientist*, Vol.43 n.1.

Schumpeter J. [1977],
Teoria dello sviluppo economico, Sansoni, Firenze.

Trigilia C. [1986],
Grandi partiti e piccole imprese, Il Mulino, Bologna.

Trigilia C. [2008],
La costruzione sociale dell'innovazione: economia, società e territorio, Firenze University Press, Firenze.

Von Weizsaecker E. U. et al. [1998],
Fattore 4. Come ridurre l'impatto ambientale moltiplicando per quattro l'efficienza della produzione, Edizioni Ambiente, Roma.

Vecchi V., “La gestione strategica dei finanziamenti comunitari” in Borghonovi, Crugnola e Vecchi V. (a cura di), *Finanziamenti comunitari, approccio strategico, progettazione e gestione*, Egea, Milano, 2006