

LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE NEL MOSAICO EUROPEO: STRATEGIE E STRUMENTI PER IL PERIODO 2014-2020

P. BALDI¹, M.C. MONTOMOLI², F. IACOMETTI³

Hanno collaborato alla stesura del testo: F. ANNIBALI⁴, L. PIZZICHI⁵

SOMMARIO

Con l'avvio della negoziazione del nuovo ciclo di programmazione le Regioni si stanno organizzando per utilizzare al meglio le preziose risorse che arriveranno dall'Unione Europea. Il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2011–2015 indica come *“imprescindibile continuare a perseguire l'integrazione e la complementarità dei fondi strutturali”*, rimarcando l'esigenza di *“specifiche e continuative attività di coordinamento tra le diverse strutture amministrative preposte alle politiche settoriali in fase di programmazione, implementazione e valutazione”*. E' stata costituita una Cabina di Regia in materia di politiche di coesione, destinata a supportare il Presidente di Giunta nell'attuazione coordinata delle stesse, con l'obiettivo di monitorare l'andamento dell'attuale programmazione e di avviare in modo coordinato la prossima. La Toscana, sulla base dei criteri definiti nelle proposte UE ed in assenza delle proposte regolamentari, si è strutturata per assicurare l'avvio effettivo dei programmi, in coerenza con le calendarizzazioni nazionali e comunitarie ed in raccordo con il quadro di programmazione regionale vigente. Ha approvato un *“Position Paper”* denominato *“Quadro strategico regionale”* (QSR) che, alla luce dei documenti normativi e programmatici europei e nazionali, farà da riferimento ai nuovi programmi operativi per tutti i fondi coinvolti.

1 Regione Toscana, via Verdi 16, 50122, Firenze, e-mail: paolo.baldi@regione.toscana.it.

2 Regione Toscana, via Verdi 16, 50122, Firenze, e-mail: mariachiara.montomoli@regione.toscana.it.

3 Regione Toscana, via Verdi 16, 50122, Firenze, e-mail: francesco.iacometti@regione.toscana.it.

4 Regione Toscana, via Verdi 16, 50122, Firenze, e-mail: fabiana.annibali@regione.toscana.it.

5 Regione Toscana, via Verdi 16, 50122, Firenze, e-mail: lucia.pizzichi@regione.toscana.it.

1. EUROPA 2020 ED IL NUOVO MODELLO DI GOVERNANCE EUROPEA

La strategia Europa 2020 costituisce il nuovo modello di crescita dell'Unione europea del decennio 2010-2020 ed è definita:

- “intelligente” perché tende alla promozione della conoscenza, dell’innovazione, dell’istruzione e della società digitale;
- “sostenibile” perché si propone di rendere più efficiente la produzione e l’uso delle risorse naturali;
- “inclusiva” perché incentiva la partecipazione al mercato del lavoro, all’acquisizione delle competenze e alla lotta alla povertà.

È un modello che intende supportare l’UE e gli Stati membri a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale e volto a raggiungere cinque grandi obiettivi:

1. portare al 75% il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni, anche mediante una maggiore partecipazione delle donne e dei lavoratori più anziani e una migliore integrazione dei migranti nella popolazione attiva;
2. investire in Ricerca e Sviluppo (R&S) il 3% del PIL dell’UE;
3. ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% -rispetto ai livelli del 1990- portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel consumo finale di energia e migliorare del 20% l’efficienza energetica;
4. ridurre del 10% il tasso di abbandono scolastico e portare al 40% il numero di giovani con una laurea o un diploma;
5. ridurre del 25% il numero di europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone.

I cinque traguardi individuati dalla Strategia sono conseguiti attraverso l'adozione di sette “Iniziative Faro”:

- "L'Unione dell'innovazione" per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione.
- "Youth on the move" per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.
- "Un'agenda europea del digitale" per accelerare la diffusione di internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.
- "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio ad un'economia a basse

emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica.

- "Una politica industriale per l'era della globalizzazione" onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.
- "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori.
- La "Piattaforma europea contro la povertà" per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà ed esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

Nella tabella n. 1 vi è una sintesi delle priorità, degli obiettivi e delle Iniziative Faro della strategia Europa 2020.

Tabella 1 - Strategia Europa 2020: sintesi priorità, obiettivi e iniziative faro

| PRIORITA' | OBIETTIVI | INIZIATIVE FARO |
|------------------------------|---|---|
| Crescita intelligente | 1. Occupazione 1. innalzamento al 75% del tasso di occupazione (per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni) 2. R&S / innovazione 2. aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo ed innovazione al 3% del PIL dell'UE (pubblico e privato insieme) 4. Istruzione 3. riduzione degli abbandoni scolastici al di sotto del 10% 4. aumento al 40% dei 30-34enni con un'istruzione universitaria | 1. Agenda digitale europea |
| | | 2. Unione dell'innovazione |
| | | 3. Youth on the move |
| Crescita sostenibile | 3. Cambiamenti climatici /energia 5. riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990 6. 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili 7. aumento del 20% dell'efficienza energetica | 4. Europa efficiente sotto il profilo delle risorse |
| | | 5. Politica industriale per l'età della globalizzazione |

| PRIORITA' | OBIETTIVI | INIZIATIVE FARO |
|--------------------|--|---|
| Crescita inclusiva | 1. Occupazione 8. innalzamento al 75% del tasso di occupazione (per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni) | 6. Agenda per nuove competenze e nuovi lavori |
| | 4. Istruzione 9. riduzione degli abbandoni scolastici al di sotto del 10% 10. aumento al 40% dei 30-34enni con un'istruzione universitaria 5. Povertà / emarginazione 11. almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno | 7. Piattaforma europea contro la povertà |

La Strategia UE 2020 si fonda sia sull'interdipendenza tra le economie degli Stati Membri che sulla necessità di un maggior coordinamento tra le istituzioni comunitarie. Al fine di conseguire i risultati previsti dalla Strategia è stato istituito il c.d. "Semestre europeo" che prevede l'allineamento delle fasi di redazione, presentazione ed approvazione di alcuni documenti che delineano le strategie di sviluppo degli Stati Membri: il Programma di Stabilità e Crescita (PSC)⁶ ed i Programmi Nazionali di Riforma (PNR)⁷.

Nel maggio 2012 la Commissione Europea ha presentato la valutazione del PNR e del PSC redatti dallo Stato Italiano ed ha adottato una raccomandazione che prevede sette aree di intervento specifiche. Tali tematiche sono ritenute strategiche dalla CE per il rilancio dell'economia nazionale nel breve medio periodo. Tali documenti (PNR e PSC) per lo Stato Italiano sono parte integrante del Documento di Economia e Finanza (DEF), previsto dalla legge di Contabilità Nazionale n. 196/2009, presentato dal Governo ed approvato entro il 30 aprile di ciascun anno dal Parlamento nazionale, e successivamente inviato alla Commissione Europea.

La Regione Toscana ha partecipato all'attività di definizione del PNR 2013 e, tra i principali contributi, ha evidenziato proprie misure per ciascuna delle sette aree di intervento, tra cui una Legge finanziaria per la razionalizzazione e la concentrazione della spesa nell'ottica della "spending review" ed altre misure in materia di:

- apprendimento permanente, tirocini formativi non curricolari;

⁶ Deve essere approvato prima dell'adozione del bilancio per l'esercizio successivo.

⁷ Documento triennale (PNR 2011-2014) aggiornato ogni anno che fissa gli obiettivi e illustra le politiche e le azioni realizzate per raggiungere gli obiettivi nazionali

- creazione di impresa e sostegno al lavoro femminile;
- semplificazione delle procedure amministrative nella materia energia e ambiente;
- interconnessioni infrastrutturali ed interventi di pianificazione e sviluppo della società dell'informazione regionale;
- accesso al credito, predisposti o potenziati alcuni strumenti di agevolazione finanziaria per le PMI, costituzione di un fondo per la ricerca ed innovazione, implementazione dei Poli d'innovazione, creazione di poli tecnologici in ambiti strategici, sostegno allo Start up di imprese innovative;
- implementazione del sistema infrastrutturale e realizzazione delle grandi opere, azioni per la mobilità sostenibile e per il miglioramento dei livelli di sicurezza stradale, interventi per lo sviluppo della piattaforma logistica costiera;

Da un primo esame dei dati aggiornati al 2012, confluiti nel Focus regionale del PNR 2013, emerge che l'Italia è ancora oggi molto distante dagli obiettivi che si è posta nel Quadro della Strategia Europa 2020 soprattutto per quanto riguarda l'occupazione, il sostegno alla ricerca, lo sviluppo economico e la riduzione della povertà.

2. IL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013 IN REGIONE TOSCANA: ALCUNI RISULTATI

Il bilancio della programmazione comunitaria 2007-2013 ammonta a 974.769 mln di euro, corrispondenti a 1,03% del Reddito Nazionale Lordo (RNL) dell'UE. Tale stanziamento rappresenta l'ammontare finanziario a disposizione delle istituzioni comunitarie.

Tabella 2 - Quadro finanziario 2007-2013

| STANZIAMENTI D'IMPEGNO | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | TOTALE 2007-2013 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|
| 1. Crescita Sostenibile | 54405 | 56736 | 59197 | 61144 | 63601 | 66640 | 69678 | 431401 |
| 1a Competitività per la crescita e l'occupazione | 8918 | 9847 | 10769 | 11750 | 12974 | 14239 | 15490 | 83987 |
| 1b Coesione per la crescita e l'occupazione | 45487 | 46889 | 48428 | 49394 | 50627 | 52401 | 54188 | 347414 |
| 2. Conservazione e gestione delle risorse di cui spese connesse al mercato e pagamenti diretti | 58351 | 58800 | 59252 | 59726 | 60191 | 60663 | 61142 | 418125 |
| | 45759 | 46217 | 46679 | 47146 | 47617 | 48093 | 48574 | 330085 |
| 3. Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia | 1273 | 1362 | 1523 | 1693 | 1889 | 2105 | 2376 | 12221 |
| 3a Libertà, sicurezza e giustizia | 637 | 747 | 872 | 1025 | 1206 | 1406 | 1684 | 7554 |
| 3b Cittadinanza | 636 | 615 | 651 | 668 | 683 | 699 | 715 | 4667 |
| 4. L'Ue come partner globale | 6578 | 7002 | 7440 | 7893 | 8430 | 8997 | 9595 | 55935 |
| 5. Amministrazione ^(a) | 7039 | 7380 | 7699 | 8008 | 8334 | 8670 | 9095 | 56225 |
| 6. Compensazioni | 445 | 207 | 210 | | | | | 862 |
| TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO | 128091 | 131487 | 135321 | 138464 | 142445 | 147075 | 151886 | 974769 |
| In percentuale dell' RNL | 1,07% | 1,06% | 1,04% | 1,02% | 1,01% | 1,00% | 1,00% | 1,03% |

Fonte: Accordo interistituzionale del 17/05/06 tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria (GU C 139 del 14 giugno 2006)

A livello nazionale, il Ministero per lo Sviluppo Economico ha presentato alla Commissione Europea il Quadro Strategico Nazionale 2007–2013⁸, strumento che garantisce un approccio programmatico strategico ed un raccordo organico nazionale, con l'obiettivo di indirizzare le risorse della politica di coesione da destinare al nostro Paese, sia nelle aree del Mezzogiorno sia in quelle del Centro-Nord.

Lo strumento di programmazione con cui la Regione Toscana definisce le opzioni politiche ed individua la destinazione delle risorse finanziarie, anche per quanto concerne la spesa delle risorse comunitarie relative alla pesca, all'agricoltura ed alla politica di coesione, è il Programma Regionale di Sviluppo (PRS). La programmazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013 è quindi parte integrante della programmazione regionale. Il PRS rappresenta pertanto il “*masterplan*” di riferimento per i Programmi Operativi di ciascun fondo.

Di seguito si riportano in sintesi le risorse finanziarie attivate dalla Regione Toscana per il periodo 2007 – 2013 attraverso gli strumenti di programmazione comunitari.

Tabella 3 - Programmi Europei 2007-2013 - Risorse attivate in Toscana

| Programma | Fondi UE | Cofinanziamento (pubblico e privato) | Spesa Totale 2007-2013 |
|---|--------------|---|---------------------------|
| FESR / Fondo Europeo di Sviluppo Regionale | 338 | 787 | 1.125 |
| FEASR/Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale | 391 | 959 | 1.350 |
| FSE / Fondo Sociale Europeo | 313 | 351 | 664 |
| FESR / Cooperazione Territoriale | 121 | 40 | 161 |
| FEP / Fondo Europeo per la Pesca | 6 | 6 | 12 |
| TOTALE * | 1.169 | 2.143 | 3.312 |

(* valori in milioni di euro)

Fonte: La spesa ben spesa: la Toscana e le politiche di investimento sostenute dai programmi dell'Unione europea 2007-2013

Il PRS 2011-2015 si colloca in una fase di passaggio nella quale sono in vigore le previsioni e le attuazioni relative alla programmazione comunitaria 2007-2013 e contemporaneamente sono in fase di elaborazione le linee per la futura programmazione europea. Attraverso il PRS, la Toscana “*intende affrontare le sfide del futuro con tutte le risorse di cui dispone, coniugando sviluppo regionale e rigore istituzionale; anzi, proprio le luci ed ombre nello*

⁸ La proposta del QSN è stata approvata dalla Commissione europea con decisione del 13 luglio 2007

scenario economico attuale richiedono un ripensamento della “missione toscana” e del ruolo dell’ente regionale”⁹. A tal fine il PRS contempla degli interventi specifici denominati Progetti Integrati di Sviluppo (PIS) che perseguono l’obiettivo della crescita economica, sia in termini industriali che di tutela dell’eguaglianza sociale o di utilizzo appropriato delle risorse regionali. La centralità dei progetti deriva dalle tipologie di settori/filiere coinvolte, dalle implicazioni per il consolidamento o lo sviluppo occupazionale, così come dal coinvolgimento di attori pubblici e privati disponibili a collaborare ed investire risorse proprie. I PIS riguardano alcune tipologie di intervento quali progetti di interesse generale (es. giovani, semplificazione amministrativa, etc), sistemi e distretti produttivi tipici (es. sistema moda), distretti tecnologici (ai sensi anche del piano nazionale della ricerca), altri *clusters* industriali regionali ed infine per attività economiche a presenza diffusa (es. turismo, agricoltura, commercio, servizi pubblici locali, etc). Alle strategie del PRS saranno collegati anche i POR del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020¹⁰.

Per evitare l’applicazione del “disimpegno automatico” -un taglio di risorse sul contributo comunitario da parte della Commissione Europea- è previsto che il livello di certificazione delle spese superi una quota target per ciascun programma. Tutti i programmi regionali, anche per l’annualità 2012, hanno raggiunto tale importo garantendo dunque il rispetto degli obiettivi.

La tabella ed il grafico seguenti riportano il quadro complessivo dei dati finanziari dei fondi comunitari e del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC ex FAS)¹¹ attivati dalla Regione Toscana nel periodo 2007-2013.

Tabella 4 - Stato di avanzamento dei Fondi Europei e FCS 2007-2013. Risorse certificate vs target (Dicembre 2012)

| Programma | Piano finanziario | Impegni | Pagamenti | Risorse certificate | Target 2012 |
|-------------------|-------------------|---------|-----------|---------------------|-------------|
| POR CReO FESR | 1.126,7 | 854,1 | 437,5 | 451,9 | 446,1 |
| PAR FSC | 686,3 | 443,7 | 148,3 | 93,5* | - |
| POR CRO FSE | 664,7 | 504,8 | 323,0 | 289,9 | 278,0 |
| Piano di Sviluppo | 876,1 | 599,2 | 426,5 | 426,5 | 409,5 |

9 PRS 2011-2015 p. 6: “La combinazione tra tagli governativi sulle risorse regionali (-360 milioni per la Toscana nel 2011) ed abbassamento del tetto al patto di stabilità (da 2,2 miliardi di euro nel 2010 a 1,9 nel 2011) mette a repentaglio la sostenibilità delle politiche regionali, anche su materie irrinunciabili per uno stato civile (es. scuola ed università, sicurezza del territorio, servizi pubblici locali, etc.) e limita fortemente la capacità di investimento regionale, che resta in gran parte affidata ai fondi comunitari, ad eccezione della sanità (esclusa dal tetto del patto)”

¹⁰ E’ da segnalare invece che, dal 2010, la Giunta regionale ha avviato un’operazione di rimodulazione delle risorse non ancora attivate dei fondi europei per rafforzare i filoni di intervento più direttamente connessi alle priorità del PRS (sostegno alle imprese, ricerca e innovazione, giovani, etc.) oltre ad operare il de-finanziamento di alcuni interventi che hanno registrato rilevanti criticità attuative

¹¹ Trattandosi di risorse nazionali non prevede target finanziari legati all’applicazione di tale meccanismo.

| | | | | | |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|------|
| Rurale (FEASR) | | | | | |
| Fondo Europeo Pesca (FEP) | 12,1 | 7,0 | 3,4 | 4,4 | 4,0 |
| PO ITA-FRA Marittimo | 162,0 | 122,3 | 46,4 | 67,0 | 65,5 |
| TOTALE | 3.527,8 | 2.531,1 | 1.385,1 | 1.333,2 | |

(valori in milioni di euro)

* In attesa di certificazione da parte dell'organismo competente per 48,4 mln di euro

II POR CReO FESR 2007 – 2013 promuove il potenziamento della competitività delle imprese e di tutto il sistema Toscana, nell'ambito di un quadro di sostenibilità ambientale, e la conseguente crescita dell'economia e dei posti di lavoro.

L'analisi dello stato di avanzamento del POR FESR fa emergere un quadro attuativo positivo in termini di realizzazioni e di risultati conseguiti e/o in fase di conseguimento; inoltre, mette in evidenza una capacità di implementazione di policy particolarmente significative anche in vista del ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020. L'avvio della fase conclusiva del programma lascia prevedere pertanto la capacità del POR di conseguire con successo gli obiettivi prefissati in sede di formulazione del Programma.

Particolarmente significative sono state le modalità di implementazione ed attuazione adottate relativamente sia agli strumenti di Ingegneria finanziaria attivati a supporto degli investimenti e dell'innovazione, nonché ai Piani Integrati di Sviluppo Urbano Sostenibile (PIUSS).

Riguardo agli strumenti di ingegneria finanziaria si rileva la scelta strategica regionale di attivare una "platea articolata" di strumenti finanziari innovativi¹², particolarmente efficaci per la loro capacità di intervenire su alcuni elementi di criticità del sistema produttivo regionale e di favorire l'accesso al credito ed il supporto agli investimenti delle PMI.

Meritano un'attenzione particolare i PIUSS, interventi che si concentrano nelle aree urbane e metropolitane di specifici ambiti territoriali: le città della costa, della cultura, quelle termali, le città dei distretti produttivi e quelle in trasformazione post-industriale. Finalità dei PIUSS è quella di progettare un insieme coordinato di interventi, pubblici e privati, per la realizzazione -in un'ottica di sostenibilità- di obiettivi di sviluppo socio-economico, attraverso il miglioramento della qualità urbana ed ambientale. La caratteristica fondamentale è il carattere

¹² Fondo per la partecipazione al capitale di rischio; interventi di garanzia per gli investimenti; interventi a sostegno della patrimonializzazione dei Confidi; Fondo Unico Rotativo per prestiti

integrato e multisettoriale degli interventi, che devono essere inseriti in un quadro strategico di valorizzazione e promozione complessiva dei luoghi e saper rispondere all'insieme di problematiche economiche, sociali e ambientali che insistono sulle aree urbane interessate. Sono stati finanziati 14 PIUSS, che hanno attivato complessivamente 330 milioni di euro di risorse sia del POR FESR che del FSC, con un contributo pubblico di oltre 167 milioni, di cui 123 milioni di FESR (per 121 progetti). Inoltre, sono stati finanziati 39 progetti nelle aree svantaggiate e 31 progetti per la promozione delle risorse naturali e culturali; sono stati attivati oltre 60 milioni di euro nel settore del turismo sostenibile; infine sono stati creati 40 nuovi posti nelle strutture per l'infanzia.

Il Rapporto annuale 2010 sulle politiche di coesione, elaborato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS) del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), ha indicato l'esperienza toscana dei PIUSS quale buona pratica di integrazione delle attività di riqualificazione e sviluppo degli ambienti urbani.

II POR CRO FSE 2007 – 2013 finanzia gli interventi in tema di istruzione, formazione, lavoro, inclusione sociale, ricerca, mobilità internazionale di studenti e lavoratori.

Di seguito si elencano i principali interventi che sono stati realizzati:

Asse I – “Adattabilità” - Attività rivolte alla formazione continua

- innalzamento delle competenze tecnico-professionali dei soggetti con particolari difficoltà di permanenza nel mercato del lavoro;
- interventi formativi e di orientamento: rivolti alla stabilizzazione dei lavoratori precari e con contratti di lavoro atipici; rivolti a donne per favorire la crescita professionale e l'avanzamento di carriera; rivolti alla ricollocazione dei lavoratori colpiti da crisi aziendali;
- interventi rivolti a imprenditori e dirigenti volti a promuovere innovazioni tecnologiche e organizzative per contrastare i cambiamenti del mercato.

Asse II – “Occupabilità” – Formazione finalizzata al reinserimento lavorativo

- formazione e orientamento rivolti ad aumentare le competenze dei lavoratori adulti al fine di favorire una più sicura e stabile permanenza nel mercato del lavoro;
- attività di formazione e orientamento per aumentare le competenze tecniche e agevolare l'inserimento occupazionale;
- incentivi rivolti all'assunzione di disoccupati;
- percorsi formativi personalizzati per il potenziamento delle competenze dei lavoratori over 45;

Asse III – “Inclusione sociale” - Formazione finalizzata al reinserimento lavorativo

- interventi di orientamento al lavoro di donne sole, disoccupate, tossicodipendenti;
- interventi volti a contrastare fenomeni di nuova povertà;
- interventi di work experience destinati a soggetti svantaggiati e disabili;
- animazione territoriale, sensibilizzazione, informazione e promozione rivolte al contesto sociale, aziendale e formativo, per eliminare ogni discriminazione nell'accesso e nella permanenza nel mercato del lavoro.

Asse IV – “Capitale umano”- Partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita ed innalzamento dei livelli di apprendimento e conoscenza.

- interventi volti allo sviluppo/potenziamento della formazione a distanza;
- interventi di formazione permanente a carattere professionalizzante, finalizzati all'inserimento lavorativo;
- interventi rivolti all'apprendimento permanente per l'innalzamento delle qualifiche e per consentire l'inserimento ed il reinserimento lavorativo di soggetti diplomati;
- attività rivolte a finanziare percorsi post-laurea, in Italia e all'estero, per favorire l'accrescimento delle competenze nei settori dell'innovazione e della ricerca.

Asse V – “Transnazionalità e interregionalità”- Iniziative di mobilità, creazione e sviluppo di reti e partenariati, condivisione di informazioni, esperienze, risultati e buone prassi, valorizzando anche le esperienze fino ad oggi realizzate, secondo i principi generali dello scambio e della reciprocità.

- azioni di mobilità transnazionale;
- azioni a supporto di reti e partenariati transnazionali delle Parti sociali e delle imprese;
- contributi a favore della mobilità internazionale per gli studenti.

Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2007-2013 consente di sostenere lo sviluppo delle aree rurali e del sistema agricolo regionale. Il PSR individua le priorità strategiche da perseguire, gli ambiti di intervento e le misure da attivare al fine di promuovere lo sviluppo equilibrato dei territori rurali regionali. Il sostegno agli investimenti è finalizzato ad affrontare specifiche esigenze di ammodernamento e ristrutturazione del sistema agricolo, arginare le difficoltà territoriali e rimuovere gli svantaggi strutturali dei sistemi produttivi locali. Risorse significative sono destinate anche alla salvaguardia e valorizzazione ambientale, così come in favore delle diverse attività economiche e sociali che definiscono il tessuto produttivo delle aree rurali regionali (turismo, artigianato, ecc.). Il quadro strategico di riferimento del PSR è strutturato su tre macro obiettivi:

1. accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione
2. valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale sostenendo la gestione del territorio
3. migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche;

il perseguimento dei quali poggia su quattro Assi:

Asse 1 - "Accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione" - gli interventi sono stati finalizzati ad accrescere la dinamicità e la competitività del settore agro-forestale, compreso misure destinate a favorire lo sviluppo, la ristrutturazione e l'innovazione di tale settore, sia in termini di risorse umane che di risorse fisiche-strutturali, oltre che di sostegno alle politiche di qualità.

Asse 2 - "Valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale sostenendo la gestione del territorio" - i cui interventi sono mirati alla riduzione dell'impatto delle attività agricole, alla conservazione dell'ambiente e del paesaggio ed alla promozione dell'uso sostenibile dei terreni forestali.

Asse 3 - "Migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche" - prevedendo interventi relativi alla diversificazione dell'economia rurale.

Asse 4 - "Approccio Leader" - i cui interventi sono finalizzati a migliorare la qualità della vita nelle zone rurali.

Particolare attenzione, tra gli strumenti proposti dalla Politica di Sviluppo Rurale 2007-2013, meritano poi i Progetti Integrati di Filiera (PIF) che, per risorse finanziarie e procedure attuative, ricoprono un ruolo di assoluta strategicità.

Il Fondo Europeo per la Pesca (FEP) 2007-2013 consente di sostenere interventi strutturali nel settore della pesca marittima e dell'acquacoltura e contribuisce alla realizzazione degli obiettivi della Politica Comune della Pesca per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse marine. Il Fondo accorda un sostegno finanziario per garantire la stabilità delle attività di pesca e lo sfruttamento sostenibile delle risorse alieutiche, promuove lo sviluppo sostenibile della pesca nelle acque interne e favorisce la tutela dell'ambiente e la conservazione delle risorse marine.

Il FEP è attuato a livello nazionale attraverso un Programma operativo che, per alcune misure, prevede la diretta gestione regionale.

Il PO Italia Francia Marittimo 2007–2013 è un programma di Cooperazione Transfrontaliera cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo che coinvolge 4 regioni dell'alto Tirreno: la Toscana, con 5 province della fascia costiera, la Liguria, la Sardegna e la Corsica.

Il programma ha l'obiettivo di migliorare e qualificare la cooperazione fra le aree transfrontaliere in termini di accessibilità, di innovazione, di valorizzazione delle risorse naturali e culturali, di integrazione delle risorse e dei servizi, al fine di accrescere la competitività, a livello mediterraneo, sud europeo e globale, assicurare la coesione dei territori e favorire nel tempo occupazione e sviluppo sostenibile.

Di seguito si elencano i principali interventi realizzati ripartiti per Asse:

Asse 1 –“Accessibilità e Reti”– Miglioramento dell’accesso alle reti materiali e immateriali ed ai servizi di trasporto

- porti e sistemi di trasporti “intelligenti”
- trasporti multimodali
- trasporti urbani

Asse 2 –“Innovazione e competitività”– Favorire lo sviluppo dell’innovazione e dell’imprenditorialità.

- tecnologie dell'informazione e comunicazione
- misure di supporto alle PMI
- investimenti per ricerca e sviluppo
- miglioramento delle reti di cooperazione e trasferimento di tecnologie

Asse 3 –“Risorse naturali e culturali”– Promuovere la protezione e gestione congiunta delle risorse naturali e culturali e la prevenzione dei rischi naturali e tecnologici

- miglioramento dei servizi culturali e sviluppo delle infrastrutture culturali
- protezione del patrimonio culturale
- prevenzione dei rischi (idrogeologici, erosione costiera, inquinamento marino)
- promozione della biodiversità
- prevenzione e controllo dell'inquinamento e trattamento delle acque

Asse 4 –“Integrazione delle risorse e dei servizi”– Sviluppare la collaborazione per migliorare l’accesso alle funzioni rare e urbane dell’area di cooperazione nei settori della salute, della cultura, del turismo, della qualità della vita e dell’istruzione.

- infrastrutture sociali e per l'istruzione

- progetti di rinnovamento urbano

Nell'ambito degli strumenti delle politiche di coesione rientra anche il **Programma attuativo regionale del Fondo sviluppo e coesione 2007/2013** il cui piano finanziario, inizialmente pari a 757 milioni di risorse FSC, ha subito già nel febbraio 2009, il congelamento di 47,6 a seguito dell'Accordo Stato-Regioni sugli ammortizzatori sociali. Con la delibera CIPE 1/2011 è stato poi disposto un taglio di risorse FSC di ulteriori 71 milioni, che la Toscana ha inizialmente valutato di coprire con risorse regionali, ma successivamente, in considerazione anche delle manovre di riduzione dei trasferimenti alle regioni, si è ritenuto opportuno uno stralcio delle risorse regionali dal programma.

L'attuazione del PAR 2007-2013 ha avuto avvio contestualmente al manifestarsi della crisi internazionale e della situazione congiunturale caratterizzata da incertezza economica e politica, che ha condizionato fortemente le politiche regionali. Agli effetti negativi sul sistema produttivo si è inoltre accompagnata la drastica riduzione dei trasferimenti statali alle regioni.

Tale situazione ha portato, già alla fine del 2010, a valutare l'opportunità di una revisione del programma per rispondere in modo più adeguato al nuovo contesto, incrementando lo stanziamento delle misure di aiuto alle imprese, che è passato dall'11% al 17% delle risorse totali di programma, mentre per fare fronte alla riduzione della dotazione finanziaria del programma sono state traslate sull'indebitamento regionale alcune azioni di natura infrastrutturale.

Per rilanciare la competitività del sistema produttivo e l'occupazione, il PAR 2007-2013 interviene tanto nel sostegno alla ricerca cosiddetta fondamentale o di base che nel sostegno alla ricerca industriale e allo sviluppo sperimentale. In tema di aiuti alle PMI industriali, artigiane e cooperative sono state attivate due linee di intervento: 1) per il sostegno dei processi di internazionalizzazione delle piccole e medie imprese; 2) per il sostegno dei processi di integrazione tra imprese.

In tema di sostenibilità ambientale vi sono stati interventi nel settore della difesa del suolo e per la mitigazione del rischio idrogeologico -condizione pregiudiziale per la sostenibilità di insediamenti abitativi, produttivi e di infrastrutture strategiche- ed interventi nel settore delle risorse idriche, specificatamente destinate ad interventi per la depurazione.

Per quanto riguarda gli interventi per l'accessibilità territoriale e la mobilità, il PAR interviene sulle strade regionali dove maggiori sono le problematiche di incidentalità e di traffico e dove è più urgente garantire il miglioramento della vivibilità dei centri urbani. Il programma prevede inoltre stanziamenti a favore della mobilità sostenibile su gomma e ferro, per realizzare interventi tesi a favorire l'interscambio modale ed il sistema di trasporto pubblico

locale nei principali ambiti urbani. Sono anche previsti interventi per il miglioramento dei principali scali aeroportuali di rilievo regionale e interventi per il potenziamento e la qualificazione dei porti regionali.

Un'altra azione portante del programma sono gli interventi sul patrimonio culturale, articolati secondo 3 macrocategorie:

- Interventi finalizzati a favorire il recupero e la valorizzazione soprattutto di beni artistici e culturali meno noti e di minore dimensione per promuoverne la fruizione in un'ottica di sviluppo e attrazione policentrica.
- Interventi di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale di particolare valore e consistenza, anche finanziaria, il cui significato strategico sia riconosciuto nell'ambito di un apposito percorso di concertazione con il Ministero dei beni culturali o nell'ambito dei progetti PIUSS, che si riferiscono ai centri urbani.
- Nuovo Teatro dell'Opera di Firenze, realizzato nell'ambito del programma per i 150 anni dell'Unità d'Italia.

Il programma dedica anche una linea di azione al miglioramento ed alla valorizzazione delle risorse umane, prevedendo interventi per l'ampliamento dell'offerta dei servizi per la prima infanzia. Sono previste anche misure per promuovere interventi di realizzazione ed adeguamento di strutture destinate all'educazione non formale degli adolescenti e dei giovani. Infine, è prevista un'azione a favore dell'edilizia scolastica per le scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado.

3. LA NUOVA PROGRAMMAZIONE 2014-2020

Il 29 giugno 2011, con la presentazione della Comunicazione "A Budget for Europe 2020" e di alcuni documenti collegati fra cui, in particolare, la proposta di Regolamento per il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), la Commissione europea ha formalmente avviato l'iter negoziale sulla nuova programmazione post 2013. La CE ha sottolineato l'importanza del bilancio comunitario quale strumento per favorire la crescita e lo sviluppo dell'UE specificando che tale strumento non può essere considerato alla stregua dei bilanci nazionali, ma è finalizzato ad accrescere il valore aggiunto della spesa europea ed al raggiungimento degli obiettivi della Strategia EU 2020. La proposta iniziale, pari a 1.025.000 milioni di euro per il settennio 2014-2020 in impegni (1,05% del PIL-UE) e 972.000 in pagamenti (1% del PIL-UE), ha rappresentato la base di partenza per la negoziazione che vede tutt'ora coinvolti gli attori istituzionali. Le risorse finanziarie sono ripartite tra le 5 rubriche di spesa che caratterizzano il bilancio comunitario:

1. Competitività e Coesione per la crescita ed occupazione

2. Conservazione e gestione delle risorse naturali
3. Rafforzare l'UE come spazio di libertà, sicurezza e giustizia
4. L'UE come attore globale
5. Amministrazione

Grazie al suo elevato valore aggiunto il prossimo quadro finanziario pluriennale costituirà la base per garantire la stabilizzazione macroeconomica e la solidarietà all'interno dell'Unione europea. Tale piano finanziario, che è stato reso più semplice, flessibile e trasparente, risponderà alle nuove priorità politiche e permetterà di conseguire i risultati voluti attraverso una serie di strumenti finanziari innovativi. Le risorse finanziarie saranno impiegate attraverso l'adozione di programmi e strumenti che dovranno presentare le seguenti caratteristiche:

- attenzione ai risultati in linea con la Strategia UE 2020 e con i suoi obiettivi;
- concentrazione degli interventi su un numero limitato di tematiche ritenute strategiche;
- semplificazione delle norme dei Programmi per ridurre gli oneri amministrativi;
- integrazione degli interventi al fine di massimizzare l'efficacia delle politiche e l'impatto dei finanziamenti sulle economie degli Stati Membri;
- rispetto delle condizionalità ex-ante necessari per ottenere l'accesso ai finanziamenti;
- effetto leva degli investimenti da massimizzare con il coinvolgendo del settore privato mediante l'adozione di strumenti di ingegneria finanziaria.

Per perseguire tali risultati, ed indirizzare gli interventi agli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, è necessaria una maggiore integrazione tra i fondi europei. A tal fine la Commissione, per il prossimo periodo di programmazione, ed in raccordo con il QFP, ha proposto un regolamento comune per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo di sviluppo regionale (FEASR) e il futuro Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)¹³.

La proposta di regolamento recante disposizioni comuni prevede l'adozione di un Quadro Strategico Comune (QSC) che traduce gli obiettivi dell'Unione in azioni chiave per i Fondi suddetti così da indicare una direzione strategica più chiara per il processo di programmazione a livello di Stati Membri e di Regioni. Il QSC dovrebbe agevolare il coordinamento settoriale e territoriale dell'intervento dell'Unione nell'ambito dei Fondi stessi e con altre politiche e strumenti europei. Il documento stabilisce pertanto i principali settori di intervento, le sfide territoriali cui rispondere, gli obiettivi strategici, i settori prioritari per le attività di

¹³ Oltre a questi strumenti va ricordato anche il Fondo per lo sviluppo e la coesione

cooperazione ed i meccanismi di coordinamento per garantire la coerenza con le politiche economiche degli Stati Membri e dell'Unione.

La proposta della CE definisce gli obiettivi e il contenuto del QSC¹⁴, evidenziando gli elementi essenziali:

1. rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
2. migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
3. promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);
4. sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
5. promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
6. tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
7. promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
8. promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori;
9. promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà;
10. investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente;
11. rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

La definizione di un insieme comune di 11 obiettivi tematici ai quali ciascun Fondo fornirà il proprio contributo, la semplificazione garantita da modalità di pianificazione ed attuazione degli strumenti programmatici, una maggiore attenzione ai risultati in sede di definizione degli interventi, l'armonizzazione delle regole di ammissibilità e l'ampliamento delle opzioni semplificate in materia di costi rappresentano alcune delle principali caratteristiche su cui si baserà l'attuazione della futura politica di coesione.

In base al QSC, ogni Stato membro deve elaborare nel 2013 un Accordo di partenariato (AP) in collaborazione con i partner regionali e locali ed in dialogo con la Commissione. Tale documento ha la finalità di trasferire gli elementi contenuti nel QSC nel contesto nazionale e stabilire impegni forti per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione attraverso la programmazione dei Fondi.

14 artt. 9 - 11 della proposta di regolamento generale

La proposta di QSC, traducendo gli obiettivi di Europa 2020 in azioni chiave per i vari Fondi, prevede interventi specifici per ciascuno di essi.

Il FESR potrà finanziare azioni previste nell'ambito di tutti gli obiettivi tematici nel rispetto però della concentrazione tematica che, per la categoria delle cosiddette "Regioni sviluppate" come la Toscana, prevede che almeno l'80% delle risorse siano dedicate ad interventi a favore di ricerca, innovazione e sviluppo (ob.1), competitività delle PMI (ob.3) e al passaggio a un'economia a bassa emissione di carbonio (ob.4). A quest'ultimo tema inoltre dovrebbero essere allocate almeno il 20% delle risorse. Si tratta tuttavia di vincoli sui quali è al momento aperto il dibattito. Un altro vincolo proposto dal Regolamento è che almeno il 5% delle risorse del FESR assegnate sia destinato ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile. Per quanto riguarda la Cooperazione Territoriale Europea (sempre finanziata dal FESR), la proposta di regolamento prevede che i programmi transfrontalieri e transnazionali debbano selezionare massimo 4 (o forse 5) fra gli 11 obiettivi tematici sopraelencati.

Il FSE invece sarà finalizzato alla realizzazione di interventi su 4 obiettivi tematici: l'occupazione e la mobilità professionale, l'istruzione, le competenze e l'apprendimento permanente, l'integrazione sociale e la lotta contro la povertà ed il rafforzamento delle capacità amministrative. Un vincolo fondamentale è rappresentato dalla concentrazione tematica. Sia la proposta di Regolamento generale all'art. 16, che la proposta di Regolamento FSE all'art. 4 stabiliscono criteri di concentrazione stringenti: almeno il 20% delle risorse totali dell'FSE devono essere attribuite all'Obiettivo tematico "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà"; l'80% dei fondi destinati a ciascun programma operativo deve essere concentrato su un massimo di quattro delle Priorità d'investimento individuate dal Regolamento FSE.

Le sei priorità del FEASR riguarderanno principalmente la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nei settori agricolo, alimentare e forestale e in generale nelle zone rurali.

Infine, il FEAMP, in linea con la riforma della PCP, avrà come priorità la redditività e la competitività della pesca e dell'acquacoltura, garantendo al tempo stesso la sostenibilità ambientale. Il FEAMP faciliterà la coesione sociale e la creazione di posti di lavoro legate alle attività ittiche, in particolare mediante la diversificazione delle attività in altri settori marittimi, nonché attraverso misure nel settore della politica marittima integrata.

In merito alla Cooperazione Territoriale, cofinanziata dal FESR, si evidenzia la necessità di una profonda integrazione con gli altri fondi comunitari, in particolare con FEASR, FSE e FEP. Sarà inoltre possibile integrare la cooperazione esterna con quella territoriale anche usando parte del fondo FESR per sostenere i programmi ENI (European Neighbourhood

Instrument) e IPA (Transfrontaliero IPA Adriatico) o altri programmi non coperti dagli strumenti di politica esterna.

In Italia il confronto pubblico su come utilizzare in maniera efficace i Fondi comunitari della programmazione 2014–2020 che saranno assegnati all'Italia, una volta approvata la proposta di bilancio europeo¹⁵, è stato avviato con la presentazione e la discussione, nel Consiglio dei Ministri del 17 dicembre scorso, del documento “Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014 – 2020” e del “Position Paper”.

In quest’ultimo documento la Commissione europea ha individuato le priorità per la preparazione dell'Accordo di Partenariato (AP) e dei Programmi per l'Italia per il periodo 2014-2020, mentre nel documento “Metodi ed obiettivi” vi sono indirizzi metodologici e strategici, in particolare sono previste 7 innovazioni di metodo, 3 opzioni strategiche (Mezzogiorno, Città, aree interne) ed ipotesi operative per ciascuna delle 11 tematiche individuate per l'intera Unione europea dalla proposta di regolamento generale dei fondi del QSC. Vi è inoltre un'ipotesi di percorso per il confronto tecnico-istituzionale finalizzato a far emergere gli elementi comuni della strategia da porre alla base della proposta di AP che sarà, auspicabilmente, presentato alla Commissione europea entro luglio 2013.

L’AP¹⁶ è lo strumento previsto dalla proposta di Regolamento della CE recante disposizioni comuni sui Fondi comunitari che individua tra gli altri elementi, a livello di Stato membro, i fabbisogni di sviluppo, i risultati che ci si attende di conseguire in relazione agli interventi programmati, gli obiettivi tematici su cui lo Stato membro decide di concentrare le risorse, nonché la lista dei programmi operativi e la relativa allocazione finanziaria per ciascuno dei Fondi del Quadro Strategico Comune.

La struttura dell’AP è stata definita dalla Commissione europea nel documento “Linee guida sui contenuti dell’Accordo di partenariato”. Il documento prevede l'analisi dei bisogni di sviluppo e delle potenzialità di crescita dello Stato membro e dei territori, con riferimento agli 11 obiettivi tematici individuati dalla proposta di Regolamento CE e, con un focus sugli squilibri territoriali rilevanti, anche con riguardo alle aree urbane e rurali, l’identificazione dei bisogni di sviluppo deve tener debitamente conto, tra l’altro, delle raccomandazioni specifiche per Paese formulate dal Consiglio europeo (al termine del c.d. Semestre europeo), che

¹⁵ Lo scorso 13 marzo il Parlamento europeo (PE) ha bocciato con una larga maggioranza l'ultima proposta di bilancio Ue 2014-2020 evidenziando che l'accordo raggiunto in seno al Consiglio europeo dell'8 febbraio scorso non riflette le priorità e le preoccupazioni espresse dal Parlamento. Il PE si oppone soprattutto alla riduzione del budget comunitario. La Presidenza di turno irlandese in scadenza a fine giugno 2013, considerando l'opinione del Parlamento, si è impegnata ad intensificare i negoziati, per raggiungere un accordo sul quadro finanziario pluriennale prima della fine del semestre.

¹⁶ La redazione dell'accordo di partenariato è in corso di svolgimento.

intervengono sulle criticità strutturali del sistema economico italiano, della distanza del Paese e dei suoi territori dai traguardi fissati nell'ambito della strategia Europa 2020 e della lettura in termini di contesto macroeconomico e risposte di policy offerta dal Programma Nazionale di Riforma.

La Regione Toscana fornirà il contributo alla definizione dell'Accordo sulla base di un proprio "Position paper" di Quadro Strategico Regionale (QSR) 2014-2020¹⁷ -il documento sarà analizzato in dettaglio nel paragrafo successivo- nel quale sono individuate le principali sfide, le politiche e le azioni da mettere in atto, in base ai principi di concentrazione degli interventi e d'integrazione degli strumenti. Il Position paper toscano sarà la cornice unitaria per la definizione dei prossimi Programmi Operativi Regionali che saranno elaborati sempre nel 2013.

Il QSR toscano, che costituirà uno dei punti di riferimento per l'elaborazione dei futuri Programmi Operativi Regionali individua, per ognuno degli 11 obiettivi tematici, il posizionamento rispetto agli obiettivi di Europa 2020, le sfide strategiche e le azioni ad esse collegate, l'inquadramento strategico in termini di raccordo con gli altri obiettivi tematici, l'integrazione degli interventi tra i vari Fondi ed il collegamento con gli strumenti della programmazione regionale.

Nel documento è presente anche il posizionamento rispetto alle "condizionalità ex ante". Le diverse bozze di regolamento di carattere generale¹⁸, elaborate dal 2011 al 2012, introducono infatti il concetto di condizionalità ex-ante, unitamente ai relativi iter di adempimento, il cui inserimento è motivato dalla fragilità della politica nazionale e dei quadri normativi e istituzionali. Alcune condizioni sono direttamente connesse agli 11 obiettivi tematici, mentre altre si applicano in modo trasversale. Le condizionalità riferite agli obiettivi tematici sono costituite dalla verifica dell'esistenza di quadri strategici nazionali e/o regionali di riferimento per ognuno di essi, mentre le condizionalità generali si riferiscono ad aree prioritarie, o a settori di interesse della politica di coesione, quali l'antidiscriminazione, gli appalti pubblici e gli aiuti di stato, e nel valutare il recepimento degli orientamenti e della normativa comunitaria nella legislazione nazionale -e/o regionale-.

Ad oggi l'ultima definizione di condizionalità ex ante è contemplata nel *Draft* della Commissione Europea del 1° marzo 2013 (I^a Parte) che ne individua le caratteristiche¹⁹: a)

¹⁷ Adottato con DGRT n. 72 del 04.02.2013

¹⁸ Proposta della Commissione Europea (COM 2011) 615 definitivo del 6.10.2011 in merito al concetto di condizionalità ex ante, modificato con COM (2012) 496 del 11.09.2012 e integrato con COM (2013) 146 del 12.03.2013

¹⁹ Draft "Guidance on ex ante conditionalities for the European Structural and Investment funds (ESI) part I (based on DK Presidency compromise text of 24.04.2012 and Commission reserves, as well as COREPER compromise text of 19 December 2012)

sono legate ai fattori che determinano la efficacia degli investimenti; b) sono in numero limitato e mettono a fuoco le condizioni generali che sono ritenute essere rilevanti; c) sono costruite tenendo conto del recepimento della legislazione comunitaria nella legislazione nazionale; d) tengono conto della divisione delle competenze tra l'UE e gli Stati Membri e della distribuzione delle competenze tra gli Stati membri.

Le condizionalità ex-ante sono ancora in fase di discussione ed evoluzione e il Governo italiano, attraverso il Dipartimento per lo Sviluppo Economico e la Coesione Sociale (successivamente DPS), dal luglio 2012 ha attivato un percorso volto a verificare la soddisfazione dei criteri di adempimento ed ha prefissato una serie di step²⁰ per identificarne il grado di soddisfacimento. Ciò si è reso necessario alla luce delle previsioni dell'art. 17 della bozza di Regolamento Generale il quale prevede: *“Qualora le condizioni non siano soddisfatte alla data di presentazione del Contratto di partnership, quest'ultimo dovrà contenere una descrizione delle azioni che saranno intraprese a livello nazionale e regionale per il loro superamento, che dovrà avvenire entro il 31 dicembre 2016. In caso contrario la Commissione potrà sospendere i pagamenti”*.

La Regione Toscana quindi ha attivato una ricognizione interna per fare il punto sul livello di soddisfacimento dei criteri associati alle condizionalità ex ante.

L'articolo 17 del Regolamento stabilisce che le condizionalità siano definite per ciascun fondo del QSC ed è compito degli Stati Membri accertare che tali condizioni siano soddisfatte. Il regolamento generale dei Fondi del QSC (punto ii, art. 14) prevede che in allegato all'AP vi sia una sintesi della valutazione dell'adempimento e delle azioni da intraprendere a livello nazionale e regionale, con il relativo calendario di attuazione qualora non siano soddisfatte. Gli esiti di questa sintesi saranno inseriti nell'AP e saranno oggetto di verifica da parte dei servizi della CE, rappresenteranno inoltre uno dei documenti di riferimento della fase negoziale per la definizione dei Programmi Operativi.

4. IL QUADRO STRATEGICO REGIONALE

Il Quadro Strategico Regionale (QSR) per il ciclo 2014-2020 delle politiche di coesione rappresenta il Position Paper della Toscana, in rapporto allo scenario di Europa 2020 per la definizione di una strategia di politica regionale unitaria post 2014, e la cornice per l'impostazione e lo sviluppo dei futuri Programmi operativi. Quindi il QSR è il documento unitario con cui la Toscana parteciperà al confronto istituzionale in vista dell'elaborazione del futuro Accordo di partenariato per l'Italia.

²⁰ Termini di riferimento per le attività dei gruppi di lavoro

Il QSR è stato elaborato a partire dagli indirizzi programmatici contenuti nei documenti di programmazione regionale vigenti: il Programma di governo di questa legislatura, il Programma Regionale di Sviluppo 2011-2015 ed i piani e programmi di settore. Questi indirizzi sono stati tradotti ed articolati negli 11 obiettivi tematici, tenendo conto delle priorità di finanziamento definite dal Position Paper dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'AP e dei programmi in Italia per il periodo 2014-2020.

Il QSR fa proprio il principio di coordinamento ed integrazione tra Fondi europei (FESR, FSE, FEASR, FEAMP), nazionali (Fondo di sviluppo e coesione) e gli altri strumenti a disposizione della Regione. Tra le novità significative, rispetto al ciclo precedente, vi è l'inserimento, in un documento strategico regionale unitario, anche del FEASR e del FEAMP.

L'elaborazione unitaria ed integrata del QSR è stata affidata ad un gruppo di lavoro attivato dalla Cabina di regia per le politiche di coesione e coordinato dall'Area programmazione della DG Presidenza; nel gruppo di lavoro sono rappresentate le varie Autorità di gestione e le altre strutture regionali interessate.

Nel dettaglio il Quadro Strategico Regionale si articola nei seguenti capitoli:

1. un quadro di analisi che evidenzia gli elementi strutturali del sistema toscano e gli effetti del ciclo economico in corso, con un'attenzione anche al grado di coesione interna della regione (le molteplici Toscani), il posizionamento della Toscana rispetto agli obiettivi di Europa 2020 e la previsione degli scenari futuri, sul versante economico, sociale, ambientale.
2. l'individuazione delle sfide prioritarie per la Toscana, tenendo conto dell'analisi, degli obiettivi di Europa 2020, del Programma Nazionale di Riforma, delle raccomandazioni per l'Italia e del quadro degli strumenti della programmazione regionale vigenti. Le priorità di finanziamento contenute nel Position Paper della Commissione sono tradotte per la Toscana in quattro sfide prioritarie per il ciclo 2014-2020: 1) rinnovare lo sviluppo socio-economico toscano, favorendo la competitività delle imprese ed investendo in nuovi strumenti di coesione sociale; 2) sostenere i processi di autonomia dei giovani; 3) rafforzare la dotazione infrastrutturale e l'accessibilità della Toscana; 4) promuovere l'adattamento e il contrasto ai cambiamenti climatici.
3. Le scelte strategiche per le politiche di coesione 2014-2020 sono articolate in base agli 11 obiettivi tematici. Per ogni obiettivo tematico nel documento viene presentato: il posizionamento della Toscana, la declinazione delle sfide trasversali, l'indicazione delle azioni chiave su cui concentrare gli interventi, le priorità per la cooperazione territoriale, l'inquadramento strategico ed il coordinamento con gli altri obiettivi tematici, il ruolo dei vari Fondi e il raccordo con gli altri strumenti regionali, il posizionamento della Toscana rispetto alle condizionalità ex ante.

4. Le nuove sfide chiave territoriali delle politiche di coesione.
5. Le modalità di governance ed integrazione del modello toscano di programmazione delle politiche di coesione.

Dopo l'approvazione del QSC e del nuovo AP, la Toscana dovrà essere non solo parte attiva, ma decisa protagonista del negoziato a livello nazionale, anche assumendo il ruolo di Regione pilota per sperimentare un nuovo metodo di programmazione.

In relazione alle risorse finanziarie l'impostazione del prossimo ciclo dovrà essere guidata da due principi:

1. la concentrazione delle risorse per massimizzarne l'impatto
2. l'integrazione degli interventi finanziati dai Fondi europei, dal Fondo Sviluppo e Coesione e dai fondi regionali e nazionali, in un'ottica di sinergia e complementarietà delle azioni.

Il Presidente della Regione Toscana, con la Comunicazione n. 27 -effettuata in occasione della seduta di Consiglio regionale del 5 marzo 2013- ha illustrato le priorità per il ciclo 2014-2020 delle politiche di coesione "Per una diversa Toscana", a cui ha fatto seguito la Risoluzione del Consiglio n.178/2013. Sono state identificate, a partire dal Quadro Strategico Regionale (QSR), 10 priorità strategiche tematiche, accanto a 2 priorità strategiche trasversali – giovani, città e aree interne- che guideranno l'azione della Toscana nella costruzione dei prossimi strumenti della programmazione comunitaria:

1. Ricerca e innovazione
2. Agenda digitale
3. Competitività, imprenditorialità e credito
4. Sviluppo rurale
5. Energia sostenibile
6. Risorse naturali e assetto del territorio
7. Mobilità sostenibile
8. Politiche del lavoro
9. Inclusione e innovazione sociale
10. Istruzione e formazione

5. IL SISTEMA DI COORDINAMENTO REGIONALE PER LE POLITICHE EUROPEE

Il PRS 2011–2015 indica come "imprescindibile continuare a perseguire l'integrazione e la complementarietà dei fondi strutturali", rimarcando l'esigenza di "specifiche e continuative

attività di coordinamento tra le diverse strutture amministrative preposte alle politiche settoriali in fase di programmazione, implementazione e valutazione”.

In attuazione a tale indicazione programmatica, la Regione Toscana ha costituito una Cabina di Regia (CdR) permanente in materia di politiche di coesione, destinata a supportare il Presidente della Giunta nello svolgimento dell’incarico di coordinamento dell’attuazione delle stesse. La Cabina di Regia regionale ha il duplice compito di verificare lo stato di avanzamento dell’attuazione dei programmi operativi del ciclo 2007-2013, e degli strumenti regionali ad essi collegati, nonché il coordinamento delle attività preparatorie all’impostazione della fase negoziale 2014-2020, sia a livello nazionale che europeo.

Con Decisione di Giunta Regionale n. 4 del 23/04/2012 sono stati individuati i referenti regionali, tecnici e politici, del pre-negoziato relativo al prossimo periodo di programmazione 2014-2020, sulla base degli indirizzi della Giunta e delle direttive della CdR. La Decisione definisce inoltre le linee guida per la verifica dell’avanzamento finanziario della spesa dell’attuale ciclo di programmazione e per l’impostazione metodologica nella fase di preparazione al ciclo 2014-2020, in base ai principi di: 1) integrazione tra i fondi, a partire dal FSE e dal FESR, sviluppando i possibili raccordi con il FEASR e utilizzando i vari strumenti previsti dai nuovi regolamenti comunitari; 2) concentrazione tematica su pochi e selezionati obiettivi, a partire dal quadro proposto nelle bozze dei regolamenti UE.

In sede di CdR, in coerenza con gli indirizzi programmatici e nel rispetto delle priorità di intervento definite dal Presidente della Giunta e dalla Giunta stessa, sono state delineate le modalità di governance dei Fondi: le priorità mirano all’accelerazione della spesa dell’attuale ciclo 2007-2013 e all’individuazione del percorso per la preparazione del ciclo 2014-2020.

La spesa “effettiva”, ossia quella riconosciuta in sede nazionale e comunitaria, deve registrare il massimo dell’accelerazione, per rispondere a due obiettivi:

- sostenere l’economia toscana tramite tutte le risorse disponibili
- garantire un’elevata capacità di spesa, sia per la quantità che per la qualità degli interventi, al fine di qualificare positivamente la Toscana in sede nazionale ed europea

La Regione si è pertanto impegnata affinché siano rimossi tutti gli ostacoli, burocratici o di altra natura che si frappongono all’avanzamento della spesa. Attraverso la CdR vengono costantemente monitorati gli stati di avanzamento dei Fondi e vengono forniti i dati sull’andamento della spesa per superare le criticità rilevate e per scongiurare il rischio di disimpegno delle risorse.

Per quanto riguarda la preparazione del prossimo ciclo di programmazione, sulla base dei criteri definiti nelle proposte della UE²¹, in Toscana si opererà affinché il processo di individuazione delle priorità e delle relative scelte trovino piena coerenza con l'evoluzione del processo decisionale comunitario, assicurando continuità dei finanziamenti e degli interventi a favore del sistema toscano. Ad oggi, non essendo definite le proposte regolamentari per le singole politiche d'intervento, la Toscana si è strutturata per sviluppare un percorso che assicuri l'avvio effettivo dei procedimenti di spesa qualora fossero rispettate le calendarizzazioni dei passaggi a livello comunitario e nazionale. E' in studio anche l'ipotesi di anticipare con risorse regionali l'effettivo avvio della nuova programmazione nel 2014, in attesa dell'approvazione formale dei nuovi programmi. Per quanto attiene l'individuazione degli obiettivi e delle priorità, queste si strutturano sul rafforzamento dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi, sull'identificazione di obiettivi chiari e misurabili, sulla concentrazione sui risultati attesi e sulla semplificazione delle procedure amministrative.

Bibliografia

Accordo Interistituzionale del 17 maggio 2006 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria (GU C 139 del 14.6.2006).

Atto di Indirizzo pluriennale in materia di Ricerca e Innovazione 2011-2015 (AIR) approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 6 luglio 2011, n. 46.

Bruzzo A., Domorenok E. (2009), La politica di coesione nell'Unione europea allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali, UnifePress, Ferrara.

Commissione Europea (2011), Progetto di accordo interistituzionale tra il Parlamento Europeo, il Consiglio e la Commissione sulla cooperazione in materia di bilancio e la sana disciplina finanziaria [COM(2011) 403].

Commissione Europea (2011), Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 [COM(2011) 398].

Commissione Europea (2011), Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione [COM(2011) 510].

Commissione Europea (2011), Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce misure di esecuzione del sistema di risorse proprie [COM(2011) 511].

Commissione Europea (2011), Proposta di regolamento del Consiglio recante applicazione della decisione 2007/436/CE-Euroatom relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità Europee [COM(2011) 512].

Commissione Europea (2010), Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione [COM(2010) 642/3].

Commissione Europea (2010), Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, [COM(2010) 2020] Bruxelles, 3 marzo 2010.

21 Proposte di Regolamento Generale e Specifiche, Position Paper UE

Commissione Europea (2008), Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza [COM(2008) 616 del 6 ottobre 2008]

Commissione Europea (2004), Comunicazione del 14 luglio 2004 Prospettive finanziarie 2007-2013 [COM(2004) 487].

Consiglio dell'Unione Europea (2011), Raccomandazione del Consiglio sul Programma Nazionale di Riforma 2011 dell'ITALIA - SEC(2011) 810 Bruxelles, 7 giugno 2011.

Consiglio dell'Unione Europea (2011), Valutazione della Strategia di Lisbona, SEC(2010) 114 Bruxelles, 2 febbraio 2010.

Consiglio Europeo (2011), Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2011 dell'Italia – SEC(2011) 720 Bruxelles, 7 giugno 2011.

Consiglio Europeo (2000), Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, Lisbona 23 e 24 marzo 2000 (SN 100/00).

EUROSTAT (2010), Youth in Europe. A statistical portrait, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

IRPET (2011), La condizione economica e lavorativa delle donne – Rapporto 2011 (a cura di A. Pescarolo), Firenze.

ISTAT(2010), Rapporto annuale 2010 - La Situazione del Paese nel 2010.

Martinelli F. (2011), Compendio di Diritto dell'Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche dell'Unione, XI Ed., Esselibri-Simone.

Mastronardi F. (2006), La politica di coesione nell'Europa a 27: le risorse strutturali comunitarie per il periodo 2007-2013, Napoli, Esselibri - Simone.

Programma Regionale di Sviluppo 2011-2015 (BURT n. 33 del 13 luglio 2011, Parte Prima).

Delibera della Giunta Regionale Toscana del 4 febbraio 2013 n.72, relativa all'adozione del "Position paper" Quadro Strategico Regionale (QSR) 2014-2020.

Regione Toscana (2013), Rapporto Europeo 2012

Regione Toscana (2010), La spesa ben spesa: la Toscana e le politiche di investimento sostenute dai programmi dell'Unione europea 2007-2013.

Regione Toscana (2011), EU 2020. Sviluppo. Sostenibilità. Inclusione. Un avvenire così non viene da solo.

Regione Toscana (2009), La Società dell'Informazione e della conoscenza in Toscana - Rapporto 2009.

Regolamento (CE) N. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale.

Regolamento (CE) N. 1081/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo sociale europeo.

Regolamento (CE) N. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione.

Regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio, del 27 luglio 2006, relativo al Fondo europeo per la pesca.