

ATTI DI PROGRAMMAZIONE DI COMPETENZA DELLA PRIMA COMMISSIONE

Mariateresa Lumachi

IL PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO (PRS)

Nel corso del 2017 la Prima Commissione ha licenziato il “Programma regionale di sviluppo (PRS) 2016-2020”, approvato con risoluzione del Consiglio regionale 15 marzo 2017, n. 47.

1. IL QUADRO NORMATIVO ED IL DISEGNO DI PROGRAMMAZIONE REGIONALE

Il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, disegna all'allegato 4/1 gli strumenti della programmazione regionale. Lascia, però, alle Regioni la facoltà di prevedere un documento programmatico di legislatura che, per il primo anno di legislatura può sostituire il Documento di economia e finanza regionale (DEFR), se predisposto nel rispetto del principio di cui allo stesso allegato 4/1.

La Regione Toscana ha disciplinato la materia della programmazione fin dal 1992, con la legge regionale 9 giugno 1992 (Prima attuazione dell'articolo 48 dello Statuto) che istituiva il Programma regionale di sviluppo (PRS) quale “*atto ordinatorio dell'attività di governo della Regione*”.

La normativa ha subito nel corso degli anni varie modifiche ed adeguamenti, anche a seguito delle novità introdotte nel tempo sia dal livello nazionale che da quello europeo. Da ultimo è stata novellata con la legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili), che ha tra i propri obiettivi quello di snellire le procedure e ridurre i tempi della programmazione regionale e che, sulla base di un approccio di tipo incrementale, identifica gli strumenti non previsti dall'allegato principio 4/1 al decreto legislativo 118/2011 e quelli i cui contenuti sono più ampi rispetto a come definiti nel citato allegato 4/1.

La legge regionale 1/2015 ha mantenuto, quale documento programmatico fondamentale di legislatura il PRS, il quale, in coerenza con il Programma di governo di cui all'articolo 32 dello Statuto regionale, definisce le opzioni politiche, gli obiettivi a medio termine e le strategie di intervento per la legislatura.

Inoltre, individua nel Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) e nella relativa nota di aggiornamento lo strumento di specificazione degli indirizzi e individuazione degli interventi dell'anno successivo. In tal modo, i DEFR annuali e le relative note di aggiornamento infra-annuali

assumono valore attuativo, attribuendogli una funzione ulteriore rispetto a quella individuata dal decreto legislativo 118/2011, in raccordo con il bilancio di previsione e l'agenda di azione normativa.

Sempre la legge regionale 1/2015 richiama fra gli strumenti della programmazione anche le leggi che istituiscono le politiche di sviluppo regionale definendone gli obiettivi, le modalità di intervento e le relative procedure di attuazione, nonché i piani e programmi regionali per le politiche di settore che precisano gli indirizzi per l'attuazione delle politiche, coordinano gli strumenti d'intervento, integrano e finalizzano le risorse regionali, statali e dell'Unione europea.

Nel quadro di questo modello di programmazione e sempre nell'ottica della razionalizzazione e semplificazione delle procedure, il Consiglio regionale, con risoluzione del 6 ottobre 2015, n. 13, ha impegnato la Giunta nell'elaborazione del PRS 2016-2020 a ridurre al minimo il numero di piani e programmi da elaborare nel corso della legislatura, indirizzandola all'elaborazione di quelli previsti da norma nazionale o dell'Unione europea. Questo ha portato il PRS 2016-2020 a ridurre piani e programmi settoriali da diciotto a dieci e, per le politiche settoriali che non hanno più uno specifico piano di riferimento, a delineare il seguente percorso, da attuarsi con specifico riordino legislativo conseguente:

- il PRS, con taglio "operativo", stabilisce gli indirizzi e gli obiettivi delle politiche di settore;
- il DEFR stabilisce annualmente, in coerenza con il PRS, le priorità programmatiche per l'anno successivo e individua, in fase di nota di aggiornamento, con taglio "attuativo", gli interventi da realizzare relativamente alle politiche di settore e le relative risorse, in raccordo con il bilancio di previsione;
- gli interventi previsti dal DEFR vengono attuati con delibere di Giunta;
- lo stato di attuazione degli interventi, con l'indicazione delle principali realizzazioni e delle risorse previste ed utilizzate è inserito nel rapporto di monitoraggio che la Giunta trasmette al Consiglio allegato al rendiconto annuale. Un aggiornamento del rapporto di monitoraggio viene trasmesso in occasione della presentazione della nota di aggiornamento al DEFR.

2. IL PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE

La legge regionale 1/2015 delinea il procedimento di approvazione del PRS: la Giunta regionale, entro sei mesi dall'insediamento lo adotta e lo trasmette al Consiglio regionale che lo approva con propria risoluzione entro sei mesi dalla data del ricevimento.

Il regolamento interno d'aula (reg. int. 27/2015) prevede che il PRS venga assegnato, in sede referente, alla commissione competente per materia (la Prima Commissione permanente) e, contestualmente, alle altre commissioni

permanenti per l'espressione del parere di merito, nel termine di trenta giorni, sugli aspetti di competenza.

Il parere di merito è vincolante per la Commissione referente per i soli aspetti di competenza della Commissione che lo ha espresso. Solo in caso che due o più pareri di merito contengano previsioni fra loro contrastanti, il Presidente della Commissione referente promuove il riesame della questione da parte delle commissioni interessate affinché, anche congiuntamente, presentino, nel termine di quindici giorni, un nuovo parere. Decorso inutilmente tale termine, la Commissione referente decide in merito.

Sul PRS viene, inoltre, acquisito il parere obbligatorio, ma non vincolante, del Consiglio delle autonomie locali, della Conferenza regionale permanente delle autonomie sociali e della Commissione regionale per le pari opportunità. Viene, infine, trasmesso alla Commissione di controllo.

Le elezioni del nuovo Presidente della Giunta e del Consiglio regionale si sono tenute a fine maggio del 2015 e questo ha portato a far slittare il termine per la presentazione del DEFR di quell'anno, che, con decreto del Ministero dell'Economia e Finanze del 7 luglio 2015, è stato portato al 31 ottobre 2015, stesso termine previsto per la presentazione della manovra di bilancio. Questo ha fatto sì che il DEFR 2016, corredato dei contenuti della nota di aggiornamento, fosse presentato nella sessione unica di bilancio, prima che venisse adottato il nuovo PRS. Con la ricordata risoluzione 13/2015, il Consiglio regionale ha dato indirizzo che il DEFR 2016, nelle more dell'approvazione del nuovo PRS, tenesse conto di quanto indicato nel Programma di governo e, ferma restando la sua dimensione annuale ed opportunamente integrato di alcuni contenuti previsti dalla legge regionale 1/2015 per il PRS, costituisse al contempo documento preliminare al PRS 2016-2020 ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto regionale.

Il PRS 2016-2020 è stato, poi, adottato con deliberazione della Giunta regionale 14 giugno 2016, n. 567 e trasmesso al Consiglio regionale in data 23 giugno 2016.

I Presidenti delle Commissioni che dovevano esprimere il parere di merito nei trenta giorni successivi all'assegnazione hanno chiesto, ai sensi del regolamento interno, una proroga per l'esame del PRS, per il necessario approfondimento e la conseguente discussione in considerazione, anche, degli indirizzi che il Consiglio stesso aveva dato alla Giunta con propria risoluzione 21 dicembre 2015, n. 35. Proroga che è stata accordata dal Presidente del Consiglio fino al 15 novembre 2016.

La Prima Commissione ha tenuto una serie di consultazioni, che hanno coinvolto le categorie economiche e sociali, le organizzazioni sindacali, gli ordini professionali, le associazioni ambientaliste, il comitato consumatori e utenti, ecc., da cui sono venuti spunti di riflessione e contributi documentali.

Dai lavori delle commissioni, tenuto conto dei pareri e delle osservazioni raccolte, sono scaturiti ampi emendamenti alla proposta di PRS adottata dalla

Giunta che, raccolti in un maxi emendamento presentato a firma del Presidente della Giunta e del Presidente del Gruppo consiliare del Partito Democratico, sono stati inseriti nel PRS 2016-2020. La Prima Commissione ha poi reso il proprio parere referente in data 8 marzo 2017 ed il Consiglio regionale lo ha approvato con la risoluzione 15 marzo 2017, n. 47.

3. I CONTENUTI DEL PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO 2016-2020

“Il Programma regionale di sviluppo (PRS) è l’architrave delle politiche regionali esprime una visione per il futuro della Toscana, e propone un dialogo costruttivo con gli attori del territorio”

(E. Rossi, Presidente Giunta regionale)

Il PRS definisce: il contesto strutturale, con l’analisi degli elementi principali dello sviluppo regionale; le opzioni politiche, che esprimono le scelte fondamentali della programmazione regionale; le strategie di intervento, con i conseguenti obiettivi generali e gli indirizzi per le politiche settoriali; il quadro delle risorse attivabili nel corso della legislatura; l’indicazione degli eventuali piani di settore regionali da elaborare nel corso della legislatura e di quelli previsti dalla normativa nazionale o dell’Unione europea; il programma di azione normativa.

Al PRS è allegato il rapporto generale di monitoraggio strategico, che presenta lo stato di attuazione delle politiche regionali di intervento con riferimento al ciclo di programmazione precedente.

L’impostazione strategica del PRS 2016-2020 è volta a perseguire una duplice finalità: continuare a favorire lo sviluppo dell’economia da un lato, attraverso il riavvio degli investimenti e puntando sulle eccellenze nella prospettiva di un effetto trainante rispetto al resto del sistema locale, e continuare a fronteggiare le situazioni di disagio che derivano dagli effetti di una crisi che ha colpito forze importanti per lo sviluppo della Toscana.

3.1 IL CONTESTO IN CUI SI MUOVE IL PRS 2016-2020

A livello europeo

Il Consiglio europeo nel giugno 2010 ha ratificato “Europa 2020”, la nuova strategia decennale per l’occupazione e una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Il PRS vi dedica un intero capitolo - *La Toscana regione d’Europa* - in cui sposa gli obiettivi della strategia Europa 2020, analizzando al contempo:

- sia in che misura tali obiettivi siano ancora realizzabili nei tempi indicati, se non si provvede a rimuovere i vincoli di austerità a favore di un più consistente sostegno agli investimenti;

- sia come la Toscana stessa potrà contribuire a realizzarli, declinando per ciascun obiettivo quali sono i progetti regionali che contribuiscono direttamente alla loro realizzazione per il nostro territorio.

Oltre ai 6 macro-obiettivi di Europa 2020 (occupazione; investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione; ambiente ed energia; abbandono scolastico; livello di istruzione universitaria; riduzione della povertà) il PRS aggiunge tre obiettivi regionali: reindustrializzazione, riduzione disparità territoriali e difesa del territorio.

A livello nazionale

Proprio muovendo dall'idea di Toscana come regione d'Europa, all'interno di un'Europa sempre più configurata attorno alle macroregioni, il PRS introduce il tema della dimensione istituzionale: nessuna regione italiana può da sola ambire a raggiungere la massa critica necessaria. Da qui l'idea di individuare un ambito sovra regionale, mettendo assieme territori non solo attigui geograficamente ma che condividano valori, strategie economiche, redistribuzione delle risorse quali Toscana, Umbria e Marche: la macroregione *Italia Centrata*.

Il PRS 2016-2020 tratteggia le caratteristiche della macroregione, che avrebbe il vantaggio di competere con la dimensione media delle regioni europee, il cui piano strategico va costruito nella prospettiva di consolidare i fattori di successo e di attenuare le fragilità sottostanti (difficoltà delle piccole imprese; aumento della disoccupazione, specie giovanile; peggioramento delle situazioni di povertà).

A livello regionale

Sul piano istituzionale, con il riordino delle funzioni provinciali conseguenti alla cosiddetta *legge Delrio* (l. 56/2014), le Regioni e, con esse, la Regione Toscana, si sono trovate a doversi misurare con un cambiamento epocale che ne ha sostanzialmente ridefinito il ruolo, da soggetto di legislazione e programmazione a soggetto direttamente responsabile, fin dal 2016, delle politiche pubbliche in numerosi settori di attività: agricoltura, formazione professionale, ambiente, energia, difesa del suolo, mercato del lavoro e servizi per l'impiego, ecc.

La Toscana si è trovata a doversi misurare anche con la nascita della Città metropolitana di Firenze, che comporta un'ulteriore definizione dei ruoli, anche se è tutto il sistema locale ad essere interessato da un cambiamento di notevole spessore, che richiede la costruzione di nuove relazioni tra Regione, Città metropolitana e comuni. Il PRS detta le linee di azione su cui la Regione intende

muoversi per perseguire al meglio questo riordino, già iniziato con la legge regionale 3 marzo 2015, n. 22¹.

Sul piano territoriale, il PRS vuol disegnare una politica *place based*, con una forte attenzione al territorio anche in termini di politiche di sviluppo. Questo comporta la necessità di avere come riferimento ambiti territoriali adeguati a rispondere alle specifiche necessità. Di qui l'idea di una nuova articolazione del territorio, con l'individuazione di aree socio-economiche omogenee.

Anche la concertazione seguirà un nuovo modello, rafforzando la partecipazione ai Tavoli di concertazione ed estendendola a livello di aree socio-economiche, come sopra individuate.

3.2 I PROGETTI REGIONALI

La ricordata strategia Europa 2020 declinata sulla Toscana, insieme agli obiettivi di innovazione istituzionale, di reindustrializzazione, di riduzione delle disparità territoriali e di tutela e difesa del territorio, costituisce la cornice di programmazione essenziale all'azione regionale all'interno della quale si collocano i 24 progetti regionali del PRS 2016-2020, che ne accentuano il taglio operativo.

La definizione di progetti, elaborati in termini sintetici, con finalità operative chiaramente definite e facilmente misurabili, nonché dotati di risorse finanziarie certe, permette di perseguire al meglio quanto previsto dal Programma di governo e rappresenta una novità rispetto al PRS 2011-2015.

I progetti rispondono alla necessità di finalizzare sempre più l'azione regionale al raggiungimento dei risultati e sono strumenti di sviluppo e raccordo degli interventi e delle risorse finanziarie destinate ad una determinata tematica o ad un determinato ambito territoriale, ben riconoscibile dal relativo titolo:

1. Interventi per lo sviluppo della piana fiorentina
2. Politiche per il mare per l'Elba e l'arcipelago toscano
3. Politiche per la montagna e per le aree interne
4. Grandi attrattori culturali, promozione del sistema delle arti e degli istituti culturali
5. Agenda digitale, banda ultra larga, semplificazione e collaborazione
6. Sviluppo rurale ed agricoltura di qualità
7. Rigenerazione e riqualificazione urbana
8. Assetto idrogeologico e adattamento ai cambiamenti climatici
9. Governo del territorio

¹ Legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni". Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014).

10. Consolidamento della produttività e competitività delle imprese, promozione e internazionalizzazione del sistema produttivo
11. Politiche per il diritto e la dignità del lavoro
12. Successo scolastico e formativo
13. Contrasto ai cambiamenti climatici ed economia circolare
14. Ricerca, sviluppo e innovazione
15. Grandi infrastrutture regionali e nazionali, accessibilità e mobilità integrata
16. GiovaniSì
17. Lotta alla povertà e inclusione sociale
18. Tutela dei diritti civili e sociali
19. Riforma e sviluppo della qualità sanitaria
20. Turismo e commercio
21. Legalità e sicurezza
22. Politiche per l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri
23. Università e città universitarie
24. Attività e cooperazione internazionale nel Mediterraneo, Medio Oriente e Africa sub sahariana

3.3 IL QUADRO FINANZIARIO

Per ogni progetto il PRS delinea il contesto di riferimento e declina gli obiettivi, le tipologie d'intervento, i risultati attesi ed i relativi indicatori, quali strutture regionali sono coinvolte nell'attuazione, qual è il quadro delle risorse dedicate.

Pur dando atto delle difficoltà derivanti dagli ingenti tagli e vincoli di finanza pubblica e da uno scenario economico caratterizzato da un elevato grado di incertezza, anche se sembrerebbe essersi chiusa per la Toscana la lunga fase recessiva iniziata di fatto nel 2008, il PRS prevede nel quinquennio 2016-2020, una spesa complessiva di circa 6 miliardi, al netto del Fondo sanitario regionale e della spesa di funzionamento.

3.4 GLI INDIRIZZI PER LA PROGRAMMAZIONE DI SETTORE

Ai progetti regionali si aggiungono gli indirizzi per le politiche settoriali, in vista del perseguimento delle priorità strategiche rappresentate dai progetti stessi. Tali indirizzi trovano quindi nelle finalità dei progetti regionali i cardini intorno ai quali impostare una programmazione con finalità operative, fondata su un principio di integrazione degli strumenti d'intervento, nonché delle risorse regionali, statali e dell'Unione europea.

Gli indirizzi per le politiche di settore sono organizzati all'interno di sei aree tematiche: rilancio della competitività economica; sviluppo del capitale umano, diritti di cittadinanza e coesione sociale; tutela dell'ambiente e qualità

del territorio; sviluppo delle infrastrutture materiali e immateriali; governance ed efficienza della pubblica amministrazione.

Per ogni area tematica il PRS declina i progetti che concorrono a realizzarne gli obiettivi.

Come ricordato, il PRS 2016-2020 ha rispettato le indicazioni della risoluzione 6 ottobre 2015, n. 13, che impegnava la Giunta regionale a ridurre al minimo il numero degli strumenti di programmazione regionale di settore da elaborare nel corso della legislatura, attenendosi, per quanto possibile, a quelli previsti dalla normativa nazionale o dall'Unione europea.

Pertanto, il PRS specifica: la mancata riproposizione di piani attuativi del PRS 2011-2015 non previsti dalla normativa nazionale; la proroga di alcuni piani vigenti, previsti dalla normativa nazionale; la predisposizione di nuovi piani, in generale previsti da norma nazionale oppure derivanti dal processo di riordino istituzionale o comunque aventi carattere di atti di governo del territorio.

3.5 IL PIANO STRATEGICO PER LO SVILUPPO DELLA COSTA TOSCANA ED IL DOCUMENTO DI LAVORO "VERSO IL PIANO STRATEGICO METROPOLITANO"

Con risoluzione 21 dicembre 2015, n. 35, il Consiglio regionale impegnava la Giunta a recepire fra i progetti del PRS anche quello relativo al rilancio economico della costa, la cui elaborazione era fra le finalità dell'apposita Commissione istituzionale per la ripresa economico sociale della Toscana costiera, istituita con deliberazione del Consiglio regionale 28 luglio 2015, n. 46.

Poiché i lavori della Commissione erano ancora in corso quando la Giunta regionale ha adottato e trasmesso al Consiglio il PRS 2016-2020, era stata, comunque, inserita nel Programma la previsione di recepire tale Piano con i successivi atti di aggiornamento.

La Commissione ha, comunque, terminato i suoi lavori in tempo utile per l'approvazione in aula del PRS ed il Piano strategico per lo sviluppo della Costa Toscana è stato inserito fra gli emendamenti quale allegato 2 alla risoluzione 47/2017, che ha approvato il PRS.

Come ricordato nel paragrafo dedicato al quadro di riferimento, la Regione si trova, fra l'altro, ad affrontare la nascita della Città metropolitana di Firenze ed i nuovi rapporti istituzionali che di conseguenza si stanno delineando. Quindi, oltre a dettare le linee di azione su cui la Regione intende muoversi per perseguire al meglio il riordino delle funzioni ex provinciali, già iniziato con la legge regionale 22/2015, è stato inserito fra gli emendamenti, quale allegato 3 alla risoluzione 47/2017, il documento elaborato dal Comitato scientifico del Piano strategico Città metropolitana di Firenze, dal titolo "Rinascimento metropolitano – Verso il piano strategico metropolitano", i cui contenuti vengono condivisi dal Consiglio regionale, auspicando al contempo l'adozione in tempi brevi del piano strategico metropolitano da parte della Città

metropolitana di Firenze ed impegnando la Giunta regionale a sottoscrivere le intese necessarie all'attuazione del citato piano strategico metropolitano.