

APPUNTI PER LO SVILUPPO ECONOMICO DELLA TOSCANA

Conferenza Programmatica del Partito Democratico

Pisa, 15-16 dicembre 2017

PREMESSA

La Conferenza Programmatica del PD Toscana si colloca su un crinale congiunturale sospeso fra la più grave e perdurante crisi degli ultimi decenni, che ha marcatamente segnato la base produttiva anche della nostra regione, e i segnali di ripresa che emergono dai dati forniti dagli istituti di ricerca.

Negli indicatori macroeconomici di tendenza, pur in una congiuntura che mostra segnali positivi, permane una marcata volatilità del contesto esterno alla Regione (nazionale e comunitario), che si combina con un restringimento progressivo delle risorse interne e una domanda interna ancora debole rispetto ai volumi pre-crisi; entrambi questi dati rappresentano coordinate non evitabili, almeno nel medio periodo. In Toscana si aggiunge una accentuata disparità territoriale delle performances socio-economiche, per ragioni di lungo periodo che attengono al modello di sviluppo e che non interessa qui richiamare. Di fronte a tali vincoli appare necessario non ripiegare, bensì palesare una chiara strategia selettiva volta ad una crescita intelligente e ordinata. L'idea-guida è concentrare e liberare risorse perché i processi di crescita determinino uno sviluppo qualitativo - vale a dire socialmente efficiente in termini di buona occupazione e mobilità sociale, ambientalmente sostenibile e temporalmente duraturo.

La rottura probabilmente irreversibile di paradigmi novecenteschi che avevano tratteggiato l'identità della regione (con particolare riferimento al comparto manifatturiero), la contrazione degli investimenti e il prezzo pagato nell'occupazione giovanile e femminile hanno colpito le fondamenta essenziali su cui è invece ineludibile costruire la prospettiva: è intorno alla qualificazione e ricostruzione di quei pilastri che appare necessario concentrare ogni sforzo, consolidando le eccellenze competitive e creando opportunità nuove laddove si registrano debolezze, difficoltà, giustificate ambizioni.

Non possono esonerarci da questa sfida alta le performances ragguardevoli mostrate nel decennio trascorso dalle imprese più internazionalizzate e capaci di frequentare competitivamente i mercati internazionali; un'economia *export-led* non sorretta da una robusta domanda interna è più fragile ed esposta alle turbolenze globali. Per determinare una stagione nuova dello sviluppo regionale occorre individuare e creare le condizioni per una competitività strutturale della nostra base produttiva e selezionare, qualificare gli strumenti di supporto alle imprese e ai territori. Di questa strategia di modernizzazione selettiva della Toscana è parte essenziale il ruolo della formazione professionale dei giovani e dei lavoratori come politica attiva di avviamento e di riorientamento al lavoro, così come la consapevolezza diffusa della necessità di una costruzione collettiva dell'innovazione possibile, e dunque di un coinvolgimento attivo dei corpi organizzati e competenti della società.

Nel presente documento si esaminano alcuni dei temi ritenuti cardinali (combinati con le *policies* su infrastrutture e meccanismi istituzionali di programmazione negoziata) per una aggiornata strategia di stimolo alla crescita del tessuto produttivo e della competitività di sistema del territorio regionale. Per ciascun tema si propongono una lettura di scenario aggiornata ed alcune indicazioni di politica pubblica.

1) UNA STRATEGIA 4.0 DELLO SVILUPPO TOSCANO E IL RILANCIO DI POLITICHE ORIENTATE AI LUOGHI - UNA NUOVA STAGIONE DELLO SVILUPPO LOCALE

La recente Comunicazione della Commissione "Una rinnovata strategia di politica industriale nell'UE" (13 settembre 2017) ha riunito in una strategia globale tutte le politiche

esistenti e nuove, orizzontali e settoriali. Le nuove tecnologie stanno trasformando il paesaggio industriale europeo e determinano sempre di più la capacità concorrenziale delle imprese europee nel mondo. L'Europa intende investire in una industria intelligente, innovativa e sostenibile, e sostenere i lavoratori più vulnerabili ai mutamenti industriali.

I cardini di questa industria sono la digitalizzazione dei processi produttivi, la transizione verso una economia circolare e a basse emissioni di carbonio, l'economia collaborativa (sharing economy).

Se questi fenomeni ed indirizzi sono applicabili alla dimensione industriale, è pur vero che essi valgono parimenti e ancor di più per tutti i settori dell'economia e dei servizi: i processi di digitalizzazione e di sharing action si sono palesati in tutta la loro dirompente forza e criticità: nel settore del turismo piuttosto che della distribuzione commerciale e persino nell'agricoltura.

Siamo in presenza di una grande trasformazione in atto, un processo di modernizzazione fortemente selettivo dove la dimensione tecnologica acquisisce un ruolo centrale non solo nella formazione dei processi di produzione ma anche nella relazione tra capitale e lavoro. La tecnologia è invero un fattore che oltre al capitale, e in dotazione più specifica e puntuale, richiede competenza, conoscenza, formazione; e nel quale la dimensione sociale emerge ancor più per gli impatti sull'organizzazione della produzione e del lavoro.

Nella narrazione pubblica il tema di impresa 4.0 ha acquisito, e giustamente, centralità del dibattito sulle politiche di sviluppo: è indubbio che questo è il nodo intorno al quale occorre riflettere e rispetto al quale pensare e produrre allo stesso modo nuove politiche pubbliche, rifuggendo da un approccio teorico e modale e attestandosi su canoni di estrema concretezza.

Nella prima parte della corrente legislatura regionale si è portato a compimento il percorso di riformulazione del quadro regolatorio, attraverso il riordino del sistema della promozione economica e turistica; il nuovo Testo Unico del Turismo; la riforma della strumentazione di sostegno alle imprese (ex legge 35/2000).

Nelle prossime settimane dovremo accelerare sul Codice del Commercio dando valore alla concertazione e dare le gambe al regolamento di attuazione del TU Turismo. Presto gli ambiti di destinazione omogenea, sui quali importante è stata la concertazione istituzionale, approderanno in Consiglio Regionale.

Le politiche regionali a sostegno delle imprese nel Piano Regionale di Sviluppo 2016-2020 si fondano su una strategia finalizzata al miglioramento della capacità competitiva del sistema produttivo.

Centrale è il tema della innovazione, intesa come miglioramento della produttività e del posizionamento competitivo sui mercati. Gli strumenti in campo sono:

- sostegno ad investimenti in R&S (per le GI e per le PMI); aiuti per la c.d. micro-innovazione a favore delle imprese di minore dimensione, per accompagnare percorsi di qualificazione dei processi e/o di prodotto;
- sostegno ad investimenti produttivi a sostegno di piccole e medie imprese;
- sostegno ai processi di internazionalizzazione, che riguardano tutti i settori produttivi, dal manifatturiero al turismo;
- sostegno alla creazione di impresa, comprese le start up innovative.

A tali linee si accompagnano azioni di sistema come la promozione economica (che si sta concentrando su interventi territoriali, in particolare aree di crisi e interne, e specifici settori produttivi); le azioni sul trasferimento tecnologico; la promozione turistica attraverso Toscana Promozione Turistica.

Occorre avere però la capacità di fare ancora un ulteriore passo in avanti, non solo e non tanto ampliando la strumentazione esistente, ma **rivolgendo queste azioni in una ottica**

maggiormente territorializzata, tenendo conto delle politiche orizzontali poste in essere a livello statale e comunitario e amplificando l'effetto delle politiche con azioni di sviluppo *place-based*.

Il nodo dell'articolazione territoriale di queste politiche è dunque uno dei modi con i quali si possono innovare le nostre politiche, coniugando la strumentazione generale di intervento con le specificità territoriali.

Occorre superare questa dualità istituzionale, che genera solo inefficienza: una maggiore azione di raccordo tra i livelli centrali e quello regionale/locale consente azioni di concentrazione di risorse, maggiore efficienza, convergenza degli interventi.

Lo si può fare sistematizzando l'approccio utilizzato per le aree di crisi, nelle quali attraverso strumenti negoziali codificati come gli Accordi di programma si determinano gli obiettivi condivisi, le risorse e gli strumenti con i quali intervenire, e nelle quali è possibile, quando necessario, rimodulare con flessibilità l'azione a fronte di situazioni di criticità nell'attuazione e nel percorso condiviso.

Per completare il quadro di supporto alla nuova fase di sostegno allo sviluppo locale è necessario:

- sul piano normativo, approvare in Consiglio Regionale la nuova geografia degli ambiti che è in fase di gestazione avanzata;
- sul piano gestionale, impostare una politica di promozione di Patti/Progetti per l'Innovazione Territoriale con scadenze scandite pubblicamente per l'accesso alla quota di risorse ad essi destinati, in coerenza con i meccanismi definiti dal PRS (priorità pubbliche, progettualità private, accordi di programma, erogazione di finanziamenti). Ovviamente questo tipo di linea avrebbe lo scopo di far convergere risorse pubbliche su obiettivi condivisi e di coerenzare le progettualità di impresa con gli indirizzi di sviluppo territoriale.

2) LE POLITICHE PER L'ATTRAZIONE E L'ANIMAZIONE DEGLI INVESTIMENTI UN APPROCCIO NUOVO AI SOSTEGNI ALLE PMI

I numeri parlano della Toscana come di una regione che riesce ad attrarre investimenti più di altre regioni italiane, sebbene non ancora al massimo delle proprie potenzialità. Al 2015 le imprese a partecipazione estera presenti nella nostra regione sono 608, con una crescita rispetto al 2009 del +13% in termini quantitativi, +44% in termini di fatturato, +30% in termini di addetti (pari a 48.743), una localizzazione concentrata per il 45% nei territori dell'area fiorentina e una presenza del 29% nei settori dell'industria, cui seguono commercio e servizi. La principale area di provenienza degli IDE in Toscana è l'area Ue, mentre fatichiamo ancora, rispetto ad altre Regioni, ad attrarre capitali e investitori da Paesi extra-Ue.

Le imprese a capitale estero in Toscana contribuiscono alla crescita del PIL, creano posti di lavoro, rafforzano il tessuto produttivo e sociale del territorio in cui investono ma, soprattutto, sono importatori dei migliori standard internazionali e fenomenale veicolo d'internazionalizzazione dell'indotto regionale, costituito dalle piccole e medie imprese con cui lavorano.

Attrarre nuovi investitori non solo esteri e consolidare la presenza degli investimenti già esistenti deve rappresentare uno dei principali obiettivi di politica regionale, per creare nuova occupazione, nuove opportunità di business in Toscana ed anche per facilitare il raggiungimento dell'obiettivo di reindustrializzare la Toscana che caratterizza il PRS, non limitandosi a mantenere il peso degli occupati nell'industria ma provando anche ad innalzare la percentuale di PIL regionale generata dalle imprese industriali dall'attuale 17% al 20%.

Con questa finalità è necessario rimuovere i freni ancora esistenti agli investimenti e allo sviluppo, a partire dalle vischiosità indotte dagli strumenti di programmazione e da quelle partite infrastrutturali, aperte da anni, che ostacolano le potenzialità attrattive della Toscana: corridoio tirrenico, sviluppo dell'aeroporto di Firenze (che pare avviato a soluzione), stazione dell'Alta velocità, riqualificazione e accessibilità dei porti e collegamenti ferroviari.

La nuova legge sul sostegno alle attività produttive pone fortemente l'accento sugli interventi di carattere strategico, con lo scopo di favorire processi di reindustrializzazione e riconversione nelle aree di crisi ma anche per promuovere significativi investimenti qualificati localizzati e per innestare ricadute sulle filiere produttive e territoriali. Quindi interventi selettivi, qualificanti, e condizionati rispetto alla garanzia occupazionale. Sul fronte della strumentazione di sostegno diretto alle imprese si segnalano i buoni risultati forniti sul territorio dalla misura dei "protocolli di insediamento", sia per la qualità dei progetti delle imprese sia in termini di occupazione aggiuntiva, trovando soluzioni di finanziamento tra i capitoli di spesa destinati alla competitività e all'attrazione degli investimenti anche nell'ambito dei fondi europei.

Incentivare operazioni più "hard" dal punto di vista insediativo non significa affatto tralasciare gli interventi di minore dimensione messi in campo dalle piccole e medie imprese dei vari settori, tutt'altro. Per i sostegni alle MPMI che investono in Toscana si può immaginare di articolare la strumentazione in essere con le seguenti linee di intervento:

- **orientare gli aiuti verso procedimenti automatici, a sportello**, ma aventi precisi obiettivi e definizione puntuale degli output non limitandosi all'assegnazione per bandi;
- **prevedere agevolazioni temporizzate (es. 3 anni esenzione) IRAP per le PMI neoinsediate, e esenzioni o agevolazioni da modulare sulla fiscalità locale (TARI/IMU) mediante rimborso ai Comuni di riferimento per le MPMI che investono e/o ampliano la base occupazionale in zone-bersaglio predefinite (aree crisi, aree interne, CCN etc.) con l'istituzione di un apposito fondo.**

Questo doppio binario su cui incardinare la politica di sostegno presuppone l'efficientamento del sistema di gestione istruttoria e procedurale degli interventi, che registra, in alcune fasi, ancora delle criticità sulla tempistica.

Il fattore tempo è essenziale nelle decisioni di impresa, ed è un elemento che deve essere adeguatamente affrontato perché l'efficienza anche nel pubblico ha un costo: in termini di personale adeguato quantitativamente e qualificato, di flessibilità organizzativa rispetto ai processi decisionali a monte della fase di investimento e alle evoluzioni gestionali delle imprese sovvenzionate. Le scelte sulla missione e presenza di Sviluppo Toscana e Fidi Toscana dovrebbero essere compiute anche in funzione della velocità di risposta che è corretto garantire agli investitori.

Sul terreno della creazione di un contesto favorevole alle attività di investimento è parimenti decisivo il procedere lungo la strada della semplificazione amministrativa, negli spazi concessi dalla normazione nazionale. Con la legge 51/2016 si è rinnovato l'impegno della Regione nella materia, introducendo fra l'altro nell'ordinamento regionale il Test MPMI di valutazione preventiva degli effetti sulle imprese di leggi e bandi regionali. A quella impostazione si deve essere conseguenti non solo nella qualità della normazione e nella definizione dei bandi (implementando il Test in modo compiuto) ma negli ancor più determinanti atteggiamenti gestionali dei funzionari ad ogni livello e nella valutazione degli stessi in funzione dei risultati prodotti in termini di qualità e tempi di risposta.

3) VERSO UNA AGENZIA DI SVILUPPO REGIONALE?

Le due società regionali, Fidi Toscana e Sviluppo Toscana, meritano una riflessione che Fidi in particolare ha già avviato sulla forma e sui contenuti della propria presenza. Tale riflessione, che dovrà poggiare sui necessari approfondimenti di carattere tecnico economico e operativo richiesti dalla compagine sociale, può trarre in prospettiva non solo la sua missione di origine in campo finanziario ma anche una visione più complessiva che la veda come strumento in grado di dare sostanza alle politiche di sviluppo della Regione, nel caso che si optasse per la sua trasformazione in società *in house* della Regione.

Del resto - anche in riferimento a Sviluppo Toscana - un nuovo modo di promuovere sviluppo richiede una forma diversa dalla sola gestione amministrativa di processi allocativi delle risorse: l'azione pubblica di coordinamento delle azioni e delle funzioni di supporto ai processi di trasformazione in atto è ancora più pressante e necessaria di prima.

E' compito dell'azione pubblica favorire le economie esterne, in termini di competenze, di risorse, di riduzione dei costi di transazione, di tempi di realizzazione investimenti, di accompagnamento e sostegno, con particolare attenzione a quei territori più deboli (aree di crisi) e periferici (aree interne).

E' maturo il tempo per lavorare sul progetto di una Agenzia di sviluppo in grado di supportare l'azione regionale disponendo della gestione degli strumenti di intervento fondamentali:

- le risorse a sostegno (incentivi, fondo rotativo per PMI, fondo unico di ingegneria per start-up e per progetti strategici);
- le azioni di sistema (attrazione investimenti, internazionalizzazione, trasferimento tecnologico),

nonché le professionalità specializzate per supportare i territori e le imprese nei processi di accompagnamento all'accrescimento competitivo. Ovviamente ciò in una logica di massima integrazione con gli enti locali, particolarmente per la messa a punto e la condivisione delle condizioni di insediamento.

4) DALLE POLITICHE PER IL CREDITO ALLE POLITICHE PER LO SVILUPPO: QUALE FUTURO PER FIDI TOSCANA

Credito e flusso di risorse al sistema produttivo rappresentano da sempre una componente determinante per sostenere la crescita; lo sono ancora più oggi, a fronte dell'importante ma ancora troppo debole ripresa dell'economia italiana e toscana e a fronte di un supporto del sistema bancario non conforme alle necessità.

Appare opportuno rivitalizzare le politiche di sostegno regionale per l'accesso al credito concentrando gli investimenti sugli strumenti regionali realmente funzionanti e di interesse delle imprese (come il fondo rotativo nella sua versione 4.0, che sta dando buona risposta a differenza del microcredito) e su nuove misure a sostegno dell'accesso al credito delle Pmi che prevedano anche la partecipazione dei confidi privati (quali ad esempio operazioni di *tranché cover*). Da valutare inoltre l'attivazione di strumenti di sostegno al credito indirizzati a investimenti in riqualificazione e sviluppo anche di natura ordinaria (riqualificazione, macchinari, attrezzature, arredi), e cioè al di fuori della Strategia RIS3 e Industria 4.0, in alternativa o complementariamente ai supporti per le PMI di cui al punto 2). In questo contesto la rivisitazione del ruolo di Fidi può muovere dalla consapevolezza che le politiche di accesso al credito vedono oggi nei confidi gli attori fondamentali, in raccordo con l'azione del Fondo Centrale riformato (decreto interministeriale 6 marzo 2017) che amplia il *range* di copertura dei finanziamenti dei consorzi di garanzia. Occorre operare nel settore delle garanzie coinvolgendo e valorizzando un mondo la cui forza risiede tuttora nella capacità di raggiungere una fascia di clientela altrimenti non servita dalle banche. Questo è tanto più importante in questo momento storico in cui è essenziale incoraggiare

la ripresa, facilitando l'afflusso di risorse finanziarie alle imprese che investono e si sviluppano.

E' giusto dunque che la Regione ricalibri e qualifichi la sua presenza sul mercato delle garanzie senza rinunciare nel settore ad un ruolo volto ad interventi eccezionali e/o strategici, in circostanze nelle quali si registra un evidente fallimento di mercato o in cui si ravvisa necessario favorire o promuovere un *pool* di investitori/operatori a favore di specifici progetti.

La permanenza della c.d. "lettera r)" (art.18 comma 1 lettera r) del d.lgs. 31 marzo 1998 n.112), che prevede il passaggio dai confidi regionali e l'accesso indiretto ai benefici del Fondo centrale di Garanzia per le PMI (contro-garanzia dei fondi regionali) ha del resto un senso se inserita in una logica sistemica che permette - come è successo sino ad oggi - di generare un moltiplicatore delle operazioni garantite.

Per dare efficienza al sistema e rispondere al nuovo mutato quadro tuttavia il semplice ricorso alle risorse regionali e al sistema delle garanzie non appare uno strumento esaustivo; quell'obiettivo appare più correttamente perseguibile toccando più tasti, dalla distribuzione del rischio tra più operatori, alla razionalizzazione operativa ed eventualmente societaria dei soggetti in campo (come sopra evidenziato), alla partecipazione a piattaforme europee. È indispensabile evitare che la debolezza della struttura finanziaria delle imprese favorisca solo le posizioni creditizie bancarie, con ridotti benefici per le imprese e per la crescita nel suo complesso.

Su questo tema la finanza non bancaria (*minibond, crowdfunding, direct lending, private equity, venture capital*), gli strumenti di sostegno meno complessi a favore delle imprese più piccole, possono costituire una risposta, ma ancora lenta e di difficile attuazione: vi sono ampi settori della nostra economia in cui la forma di impresa ha caratteristiche di intrinseca e strutturale debolezza. Aldilà della fisiologica selettività del mercato è necessario trovare modalità di supporto probabilmente più orientate ai servizi che alle risorse, muovendo dalla consapevolezza che una politica pubblica non raggiunge tutti gli operatori, e deve essa stessa, in presenza di risorse limitate e scarse, in condizione di fare delle scelte che garantiscano la maggiore efficacia in termini di risultati e output.

Qualunque saranno le scelte di modello che la riguardano, Fidi Toscana può certamente restare un valido strumento per la Regione con modalità ed attività adeguate ai nuovi scenari ed alle nuove esigenze dell'economia regionale sempre orientate a facilitare l'accesso al credito delle imprese attraverso il rilascio di garanzie (nella misura che si riterrà utile e conveniente), la fornitura di consulenza specialistica e di base oltre alla gestione delle agevolazioni finanziarie e all'erogazione di finanziamenti diretti. Potrà e dovrà cioè continuare ad operare nel mercato della fascia alta dei servizi alle imprese anche con nuovi strumenti in grado di fornire servizi finanziari correlati alle mutate esigenze di sviluppo, come ad esempio gli interventi agevolati connessi agli strumenti di ingegneria finanziaria (come contributi in conto interessi, garanzie agevolate e altre misure). A queste si devono aggiungere le azioni a sostegno come l'erogazione diretta di finanziamenti per cassa, i servizi di consulenza finanziaria e in altre attività capaci di permettere alle imprese di cogliere tutte le opportunità di sviluppo e al contempo rafforzare la propria patrimonializzazione.

Sicuramente la scelta del percorso futuro di Fidi passa per i risultati delle analisi di fattibilità tecniche ed economiche oggi allo studio da parte del CdA e ad oggi ancora non conosciute ma se la soluzione della trasformazione in house risultasse percorribile di sicuro la Regione potrebbe contare su uno strumento in grado di realizzare attività di supporto alla progettazione di interventi finanziari e agevolati, di gestione delegata di misure e interventi e di presidio e controllo delle misure gestite/affidate a terzi.

Questo consentirebbe anche la creazione di un modello di business integrabile con linee "add-on" di servizi innovativi per la PA e di stabilizzazione dell'attuale posizionamento istituzionale, con ruolo di "stazione appaltante".

Le attività di mercato (garanzie) potrebbero ancora essere parte integrante del modello di business nel rispetto dei vincoli applicabili alle società *in house* (i.e. limite minimo fatturato v/Regione ~80%).

Laddove invece, dalle analisi e gli studi oggi in corso la soluzione tecnicamente percorribile non potesse che essere quella della continuità con un soggetto snello e ridimensionato è opportuno e quanto mai necessario poterlo mettere in grado di continuare ad essere se non strumento diretto quanto meno strumento di supporto alle politiche economiche e del credito della Regione.

Questo modello comporterebbe un mantenimento dell'assetto attuale di governance con l'individuazione della struttura teorica minima per massimizzare l'efficienza operativa, la realizzazione di attività di garanzia su mezzi propri a valere sull'assetto distributivo attuale ma anche una limitata prospettiva di diversificazione; nonché la conclusione dell'attuale operatività su fondi pubblici dal 1.1.2018 e la parallela quasi assenza di nuovi affidamenti di fondi pubblici in gestione per l'attuale programmazione.

Come detto, però, il tutto dipende dalla fattibilità tecnica del percorso e dai risultati delle analisi nelle sue diverse fasi. A prescindere dalle scelte strategiche che i soci opereranno, però, altro elemento da dover considerare è la possibilità per la Fidi Toscana di poter operare come strumento di aiuto per le situazioni di crisi aziendale o territoriale. Sono da menzionare strumenti quali l'anticipo della cassa integrazione in deroga che molto ha fatto o tutte le azioni specifiche (non ultima quella su Livorno). In questo ambito Fidi ha da anni maturato una grande esperienza e prova ne è il programma Emergenza Economia avviato nel 2009 e che ancora oggi rappresenta il più significativo e tempestivo intervento pubblico per l'accesso al credito messo in piedi da una regione italiana. Si tratta di un intervento ha consentito di supportare il sistema produttivo in un periodo in cui il sistema bancario ha conosciuto il più importante periodo di restrizione creditizia, con la realizzazione di circa 11 mila operazioni necessarie a far ottenere alle imprese toscane dal sistema bancario finanziamenti garantiti per oltre 1,7 miliardi di euro.

5) I FONDI EUROPEI

Sul ciclo di programmazione 2014-2020, si registra una elevata probabilità di un esaurimento prematuro dei finanziamenti del c.d. POR FESR toscano destinati alle misure di maggior interesse delle imprese (ricerca, innovazione, investimenti tecnologici), per effetto dell'apertura anticipata fatta dalla Regione già nel 2014. Da un recente monitoraggio sullo stato di avanzamento del Programma risulta, infatti, che gran parte della misura sia stata già impegnata attraverso i numerosi bandi aperti dalla Regione in questi anni e negli ultimi mesi. Contestualmente, all'interno del Programma ci sono misure che non funzionano come dovrebbero, perché poco richieste dalle imprese o per ritardi nell'attuazione, ma che dispongono ancora di importanti risorse.

Tenuto conto della necessità di sostenere l'attuale fase di ripresa degli investimenti privati, sarebbe opportuno avviare una verifica di metà periodo per valutare una modifica del piano finanziario del POR FESR, con l'obiettivo di alimentare finanziariamente misure strategiche per lo sviluppo delle imprese che rischiano una prematura chiusura per mancanza di fondi.

Sul ciclo di programmazione post 2020 la discussione in Europa sta entrando ormai nel vivo ed è necessario che la Toscana si profili con una posizione solida, unita e compatta fra le forze politiche ed economiche. Sebbene ancora non si parli di cifre dettagliate riguardo al futuro dei fondi disponibili, in attesa di chiarire il quadro del bilancio europeo dopo la Brexit, da Bruxelles arrivano notizie preoccupanti con possibili scenari che, nel

compromesso più accreditato, potrebbero causare un taglio del 15% delle risorse europee e perdite ingenti soprattutto a scapito delle Regioni italiane del centro nord. Si tratta di una questione strategica per tutto il nostro Paese e per la Toscana: per l'attuale periodo 2014-2020, l'Italia ha ricevuto 42,6 miliardi dai fondi strutturali e la Toscana ha potuto contare su oltre 2,5 miliardi. Una cifra rilevante, in assenza della quale non sarebbe stato possibile fare politiche industriali sul territorio e senza la quale verrebbero messi a rischio, nel futuro, non solo i programmi di sostegno agli investimenti delle imprese, ma anche alcuni interventi sul piano delle infrastrutture materiali e immateriali, finora finanziati con i fondi UE.

I fondi europei rappresentano la politica più tangibile e visibile nei risultati, in termini di crescita dei progetti di ricerca, nuovi investimenti e nuova occupazione. Per questo andrebbero protetti e aumentati, e non certo tagliati. Ed è importante che già a partire da adesso, e poi a primavera quando verrà trattata da vicino la gestione del post 2020, il nostro Paese, Toscana inclusa, presidi attentamente i tavoli che contano.

Sia per l'attuale programmazione che per quella futura vale una considerazione generale: è evidente come la politica industriale regionale si faccia solo con le risorse europee; le uniche ormai impiegabili per la crescita e lo sviluppo. Si tratta, quindi, di risorse che vanno seriamente difese e, al tempo stesso, vanno ben impiegate considerato che il successo o l'insuccesso delle politiche industriali sta nella loro corrispondenza alle esigenze delle imprese, nella concentrazione su pochi ma chiari interventi, nella loro concreta attuazione con meccanismi semplici, trasparenti e rapidi.

6) L'EFFICIENZA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI COME FATTORE COMPETITIVO

Nel settore dei servizi pubblici locali a rilevanza economica (gas, acqua, rifiuti, trasporti), è necessario rilanciare il percorso teso ad affermare un approccio industriale alla programmazione e a indurre una strutturazione non protezionistico-municipalistica delle aziende del settore, senza che ciò implichi una perdita di relazione fra la capillarità attuata e percepita della governance pubblica dei servizi e il dimensionamento adeguato dei *players* che li erogano e degli ambiti nei quali i servizi vengono erogati e programmati.

Il complesso dei servizi pubblici può dare un contributo importante alla generazione di occupazione qualificata, innovazione, investimenti e può essere anch'esso protagonista della rivoluzione 4.0 e della sfida della green economy, delle città e dei territori smart. Un sistema efficiente dei servizi è inoltre non trascurabilmente un fattore di competitività del contesto produttivo. La Toscana ha ottenuto risultati non banali nel suo percorso di razionalizzazione dei servizi pubblici: ambiti ottimali, gare europee, contratti, fusioni, nascita di grandi operatori regionali.

Il numero delle imprese nei quattro settori industriali si è ridotto drasticamente, sono nati rilevanti poli industriali.

Nel settore idrico 2 delle 7 aziende hanno messo in comune funzioni, dando luogo alla nascita di Ingegnerie Toscane. Nel settore gas convivono da tempo 3 poli industriali: Toscana Energia, Estra, ASA. Nel trasporto pubblico ci sarà in Toscana, dopo la fine del contenzioso, un'unica azienda. Alcuni processi di fusione attesi non si sono realizzati, come quello fra Toscana Energia ed ESTRA e l'ipotesi di aggregazione delle aziende idriche partecipate da ACEA. La Toscana non ha una *multiutility* e resta connotata da imprese monoservizio.

Tuttavia la conclusione delle gare nei rifiuti e nel gas (presumibilmente nei prossimi 2-3 anni) e il nuovo affidamento idrico (Publiacqua scadenza 2021 sarà la prima) possono aprire opportunità nuove per discutere degli scenari con i Comuni, le aziende, le autorità di regolazione. La discussione sull'ATO unico dei rifiuti può essere il primo passo di un nuovo scatto riformista della governance dei servizi in Toscana.

7) UN NUOVO SCATTO SUL TRASFERIMENTO TECNOLOGICO

Una riflessione infine anche sul tema complesso delle azioni ponte tra la conoscenza e la produzione, tra il sapere e l'impresa.

Questo è un sentiero da battere con decisione, perché è sulla innovazione che si gioca la scommessa della nostra economia, la cui dimensione è tale da non poter giocare al ribasso sulla competitività di costo piuttosto che sui mercati locali.

Di seguito alcune suggestioni di indirizzo:

- a) spingere su un sistema della ricerca e delle conoscenze maggiormente aperto al territorio, non solo alle eccellenze, ma anche a quelle imprese che costituiscono le carrozze di mezzo, quelle vicine ai *drivers*, ai nodi delle forniture e delle produzioni;
- b) è egualmente necessaria una adeguata trasformazione del sistema del trasferimento rappresentato dai centri servizi, incubatori, poli tecnologici, promossi negli anni dagli enti locali e sostenuti dalla Regione, dai quali è corretto attendersi una più accentuata professionalizzazione, un miglioramento della propria efficienza e una azione più accentuata verso il territorio e il mercato;
- c) promuovere un partenariato operativo pubblico/privato sia nell'azione di divulgazione tecnologica, sia nell'azione di acquisizione dei servizi, sia nella ricerca di risorse, sia nella creazione di laboratori e dimostratori a supporto delle imprese;
- d) promuovere maggiore collegamento con tutto il sistema della formazione del capitale umano, dalla formazione tecnica alla formazione universitaria e post universitaria;
- e) spostare il sistema degli incentivi favorendo l'inserimento di personale qualificato nelle imprese.

Il sistema pubblico della ricerca all'interno di questa trasformazione ha una grande responsabilità e un importante ruolo da svolgere, solo se supera forme di frammentazione competitiva che attengono o forse sono determinate dalla esasperazione di alcuni indicatori di valutazione. La valutazione della Regione dovrà basarsi sulla capacità di aiutare i territori e le imprese a qualificarsi, a crescere, ad essere competitivi, di investire le loro competenze a favore dei luoghi dove sono insediate e operano, superando particolarismi e separatezze ed avendo la capacità anche di porsi anche dalla parte dei loro interlocutori, enti e imprese soprattutto, facendo lo sforzo di cambiare e adattare linguaggi e forme relazionali. Investendo esse stesse nel territorio.

8) UN APPROCCIO NON ORDINARIO PER LE AREE DI CRISI

La Regione, in questi anni, ha svolto un lavoro lungo, e a tratti molto faticoso, sui dossier relativi sia alle aree di crisi industriale complessa sia, più recentemente, alle così dette aree di crisi "semplice". Il riconoscimento dei territori quali aree di crisi ha comportato alcuni benefici "formali", che sul piano tecnico si sono tradotti in forti premialità nei finanziamenti regionali a valere sui fondi europei o in avvisi e stanziamenti riservati, come nel caso degli incentivi per nuove assunzioni, per il reimpiego dei lavoratori e del bando per i lavori di pubblica utilità. Tuttavia, finora non si è forse adeguatamente messo in conto, anche e soprattutto sul livello nazionale, che se tali aree sono (come sono) in crisi, allora andrebbero trattate come tali, anche attraverso la definizione di politiche mirate e non semplicemente ricorrendo a strumenti e procedure amministrativamente ordinari. Esemplicativo, a questo proposito, è il caso delle aree di crisi industriale complessa della Toscana.

Nonostante siano passati più di due anni dalla piena operatività degli Accordi di programma e pur a fronte di una mole di risorse che non ha paragoni con il resto della regione, l'area costiera che va da Piombino a Livorno, e arriva a Massa Carrara, resta in una fase di emergenza economica assolutamente straordinaria. A certificarne le profonde differenze e la distanza dagli altri territori non è solo la stessa Regione, attraverso gli studi dell'Irpet, ma

sono in prima linea gli imprenditori del luogo, per i quali non è sempre stato facile in questi anni mantenere inalterata la propria forza lavoro.

Le storie esemplari da raccontare sarebbero tante, e testimonierebbero tutte l'impegno quotidiano di fare impresa in un territorio con altissimo deficit infrastrutturale, enormi ritardi sul fronte delle bonifiche e delle riqualificazioni ambientali dei siti, e qualche atteggiamento non proprio favorevole da parte delle istituzioni e di gruppi di interesse. Soprattutto verso quelle stesse aziende, anche multinazionali, che oggi rappresentano baluardi di resistenza industriale e garantiscono alla costa nuovi investimenti e migliaia di posti di lavoro, tra occupazione diretta e indotta.

La situazione è evidentemente quella di aree in cui permene una crisi allarmante, e che come tali andrebbero trattate, adeguando programmazione e strumentazione agevolativa alle caratteristiche del tessuto e alle necessità di riconversione e rigenerazione produttiva.

La logica che si propone - ad esempio sui Protocolli di insediamento - è quella di evitare applicazioni standardizzate di indicatori misurati sul resto della Toscana. Soprattutto perché in gioco c'è il rilancio delle aree di crisi industriale che, per loro natura, avrebbero bisogno di strategie mirate, modalità flessibili per agevolare l'accesso delle imprese ai finanziamenti, e tempi più celeri nei meccanismi di valutazione delle proposte progettuali da parte della Regione.

La straordinarietà della situazione di crisi in cui questi territori ancora versano richiederebbe, infatti, uno sforzo tanto eccezionale quanto aggiuntivo, che riesca ad andare ben oltre l'ordinaria amministrazione e faccia leva, oltre che sulle agevolazioni di tipo economico, su tre aspetti finora non sufficientemente sviluppati:

- a) la semplificazione delle procedure per rilascio delle autorizzazioni, creando percorsi amministrativi dedicati per accompagnare l'attuazione e accelerare la realizzazione degli interventi;
- b) l'attrazione di investimenti esogeni (v.punto 2) del presente documento), con la messa a punto e l'avvio di un'intensa operazione di marketing industriale che valorizzi il lavoro svolto dalle "strutture di coordinamento" create dalle associazioni di categoria insieme alle amministrazioni comunali, e si ponga l'obiettivo di favorire un maggiore *reshoring* d'impresa;
- c) il tema della cultura d'impresa, definendo nuovi progetti di dialogo con la scuola e le istituzioni locali che promuovano un'adeguata conoscenza da parte dei giovani e la possibilità di un loro futuro da imprenditori.

Non si tratta certo di indicazioni sufficienti a dare una svolta all'economia e risolvere una debolezza strutturale che, in queste zone, ha anche origini storiche. Né tantomeno di proposte ambiziose che stravolgono il quadro di una programmazione con la quale sono stati già definiti i numerosi interventi da realizzare. La necessità urgente, oggi, è però quella di agganciare più saldamente le politiche alla realtà dei territori, mettendo in conto che se sono aree di crisi, allora vanno davvero trattate come tali.

La gestione delle aree di crisi e degli accordi di programmazione negoziata che su esse vertono richiede uno slancio e un approccio toscano, meno invischiato nelle proceduralità nazionali dei ministeri e delle relative emanazioni (a cominciare da Invitalia).

La proposta è territorializzare i tavoli con responsabilità regionali ben definite di coordinamento fra i Comuni, la Regione e i dicasteri coinvolti, con lo scopo di velocizzare, prossimizzare e flessibilizzare il metodo conservando il necessario approccio multidisciplinare. Ciò vale in particolare modo per le aree di crisi complessa, dove si intrecciano aspetti propriamente industriali con altri di carattere infrastrutturale, ambientale (come le bonifiche), urbanistico-territoriale, giuslavoristico-sociale, formativo-professionale. Sottrarre i complessi processi di riconversione economico-produttiva di

intere aree ad un approccio eccessivamente orientato alla procedura e mettere in campo partecipazione, progettualità e senso del territorio (ovviamente nel pieno rispetto delle norme e procedure vigenti, che laddove non adeguate alle necessità dovrebbero essere modificate con appropriati interventi normativi) può dare maggiore efficienza a processi di per sé molto vischiosi, e alimentare un positivo accompagnamento degli stessi da parte delle comunità.

9) IL TURISMO E COMMERCIO: NON ANCELLE MA PROTAGONISTI

Sul turismo occorre conservare una forte spinta sui processi di modernizzazione, sempre più ineludibili, che devono essere ancora affrontati compiutamente e dove l'azione sistemica appare quanto mai necessaria più che opportuna.

Il turismo a cui puntare è quello di qualità, non tanto come target del viaggiatore ma come livello dell'offerta; non bisogna cadere nell'errore di confondere la dimensione quantitativa del turismo con la qualità dell'offerta. Non esiste una correlazione "turismo di massa"/offerta di bassa qualità.

La qualità del consumo del viaggiatore non può essere il parametro di riferimento per organizzare una destinazione turistica: la scarsa qualità dell'offerta allontana tutti i turisti. L'azione di promozione in una ottica pubblico/privata va dispiegata, in tutti i territori: attenzione specifica dovrà essere posta per quei territori periferici o a potenzialità turistica, con i quali la Regione dovrà operare per definire il prodotto turistico e per organizzare la gestione della destinazione.

Gli strumenti digitali di promozione accompagneranno questo processo.

Analogamente deve essere il percorso che deve essere intrapreso per il commercio: la evoluzione delle forme della distribuzione e delle modalità di strutturazione del settore; l'utilizzo delle tecnologie digitali anche nella organizzazione dell'impresa commerciale propongono nuove sfide che non possono essere affrontate semplicemente alzando i muri dei divieti.

La concorrenza sleale si argina elaborando norme che mettano nella stessa condizione coloro che operano nello stesso mercato; favorendo l'emersione e la regolarizzazione delle forme di abusivismo; controllando anche mediante le tecnologie digitali e l'incrocio delle banche dati la regolarità delle attività.

Migliorare la qualità del tessuto urbano, favorire l'accesso sostenibile alle zone commerciali, la qualità dei borghi e dei quartieri, l'organizzazione aggregata dei servizi al consumatore, sono le azioni da intraprendere: uno sforzo maggiore deve essere svolto per favorire la progettualità aggregata delle micro imprese di cui si compone il tessuto della rete distributiva di prossimità. Una azione quest'ultima sulla quale è auspicabile poggiare sulla collaborazione delle associazioni di categoria in modo da rendere più efficaci gli incentivi già messi in campo dalla Regione, ma che non di rado scontano le difficoltà di operare in modo cooperativo da parte delle imprese del settore.

CONCLUSIONI

Sono solo alcune delle suggestioni che la contemporaneità toscana, sospesa fra eccellenze e criticità strutturali, evoca pressantemente. Richiamando un recente saggio di Fabrizio Onida, è necessario scommettere su una sana politica di sostegno allo sviluppo del tessuto produttivo: efficienza della strumentazione, selettività degli interventi, intelligenza degli obiettivi.

Se vogliamo puntare ad una impresa smart, 4.0, il cimento da accogliere per primo deve essere quello per una Regione 4.0, e quindi per politiche in grado di riorientarsi verso le sfide che la nuova trasformazione e la modernizzazione ci chiamano ad affrontare.

Occorre anche avere il coraggio delle scelte, senza rincorrere il consenso del momento perdendo di vista l'obiettivo: lo sviluppo di un territorio ha bisogno, oltre che di risorse,

anche di costanza e di condivisione della meta da raggiungere, avendo la forza e la capacità anche di correggersi in corsa se quanto ci si era prefissato non si sta realizzando o non ha più la necessaria sostenibilità.

“Oramai camminavo tenendo davanti gli occhi della prospettiva (...) che la sinistra sarebbe stata sempre sconfitta sino a quando non avesse imparato a fare i conti con la realtà ed acquistare le doti dei cavalli dal fiato lungo”. Così scriveva Manlio Rossi Doria nel 1948, che poi ammoniva: *“Dovete imparare a sporcarvi le mani per comprendere la realtà”.* Un altro grande riformista scrisse invece un giorno che *“la realtà è un farsi delle cose”.* Noi siamo i figli della Toscana che hanno imparato che la realtà si può trasformare in meglio se la si comprende, se la si affronta, se si ha un’idea di come cambiarla. Il tempo che ci aspetta dirà se saremo stati all’altezza di questa prova.