



CLES S.r.l.

Centro di ricerche e studi sui problemi del Lavoro, dell'Economia e dello Sviluppo

***L'ESPERIENZA DEI PROGETTI INTEGRATI DI SVILUPPO LOCALE (PISL):
PRIMI RISULTATI DELLA VALUTAZIONE***

Roma, dicembre 2004

Impresa certificata
UNI – EN ISO 9001:2000

INDICE

1.	Lo strumento PISL.....	1
2.	Cronologia del procedimento.....	3
3.	Le procedure di concertazione	6
4.	Risultanze dell'istruttoria	7
5.	Considerazioni sulle attività di valutazione dei PISL.....	10
6.	I criteri di valutazione	13
7.	Conclusioni	19

1. Lo strumento PISL

La volontà, da parte della Regione Toscana, di dar luogo a modalità di attuazione del DocUP fondate su strumenti di progettazione integrata di scala locale, è espressa in modo chiaro ed articolato fin dalla elaborazione del DocUP stesso, che fornisce una prima definizione dei PISL, quali progetti integrati, a carattere eminentemente infrastrutturale, caratterizzati da una complessità settoriale, con la partecipazione di più Misure, e territoriale, grazie al coinvolgimento di più enti locali e delle parti sociali, a livello di area vasta, nell'ambito di procedure attuative di programmazione negoziata.

Il Complemento di programmazione individua inoltre criteri-guida per la definizione del PISL:

- definizione di una riserva finanziaria da destinarsi ai PISL;
- definizione di un percorso per l'avvio e la sperimentazione della procedura PISL;
- indicazione di alcune caratteristiche dei PISL: ambito territoriale definito, avvio di un percorso di programmazione negoziata, condotto dalle Province, corrispondenza tra obiettivi da perseguire e strategie del DocUP, operazioni fattibili e finanziariamente autonome, attenzione agli obiettivi di miglioramento ambientale.

Questa attenzione verso la territorializzazione delle politiche di sviluppo si pone in piena coerenza con le strategie complessive di governo della Regione Toscana, espresse dal PRS, fortemente orientate all'integrazione delle risorse, ed all'allineamento delle programmazioni regionale e locale, con un superamento dell'impianto gerarchico dei livelli di governo in una logica di sussidiarietà, sostenuta dalle sperimentate pratiche di concertazione sociale ed istituzionale.

Il Documento di orientamento, che, nell'ottobre 2002, dà avvio alla procedura di formazione dei PISL, esprime con grande chiarezza e completezza le motivazioni, gli obiettivi, le aspettative che sono alla base di questa innovativa sperimentazione procedurale e progettuale. Dal Documento emerge come il PISL rappresenti innanzitutto una modalità attuativa del DocUP fondata su tre elementi di base:

- attuazione secondo una procedura negoziale;
- dimensione territoriale locale o di filiera;
- operare secondo il criterio esteso dell'integrazione.

e si evidenzia il ruolo centrale affidato alla Provincia, come ente di riferimento e di programmazione delle politiche di sviluppo socio-economico del territorio. Si ribadisce dunque la volontà di un superamento del sistema di gerarchie di piani e di livelli istituzionali per delineare invece un riparto di competenze rispetto alle funzioni, affermando quali principi fondanti dell'azione regionale la "governance cooperativa" e la concertazione.

Il PISL viene definito come un *"complesso di operazioni integrate"*, di carattere intersettoriale che comprendono sia operazioni nel settore delle infrastrutture, materiali ed immateriali, sia aiuti a favore delle imprese, convergenti verso un comune obiettivo di sviluppo tale da giustificare un approccio attuativo unitario e una valutazione complessiva unitaria.

Un progetto complesso, caratterizzato dal carattere integrato degli interventi, su base territoriale o tematica, dal ricorso ad una procedura competitiva per l'allocazione delle risorse, dall'avvio di relazioni cooperative tra diverse istituzioni pubbliche e soggetti privati, da un orizzonte spaziale delimitato o da un tematismo chiaramente definito, da una chiara definizione dei risultati e degli impatti attesi.

I successivi documenti, a carattere maggiormente "tecnico", il Disciplinare ed il bando, definiscono sia i compiti, le funzioni e gli impegni in capo ai diversi "attori", di ogni livello, sia le modalità di presentazione ed il livello di avanzamento progettuale richiesto per le proposte di PISL.

In relazione a quest'ultimo aspetto, si ritiene di dover sottolineare due elementi di particolare interesse. Il primo attiene alla modalità di presentazione, che prevede una standardizzazione formale del documento PISL, attraverso la definizione di schede sintetiche, la cosiddetta "Scheda A" contenente la descrizione generale del Progetto, dall'analisi del contesto all'analisi SWOT, fino all'idea-forza ed agli obiettivi ed alla evidenziazione della coerenza esterna ed interna, e la "Scheda B" di presentazione delle singole operazioni che compongono il PISL.

Questa scelta di uniformare le modalità di redazione del documento consente certamente una più agevole lettura delle proposte e favorisce una valutazione, anche comparata, tra esse.

Il secondo aspetto concerne l'attenzione che, in linea con quanto previsto dal CdP, viene riservata alle performance ambientali complessive del PISL ed agli impatti ambientali delle singole operazioni. Detta specifica attenzione ai temi della tutela e dell'incidenza sulle criticità ambientali locali, si traduce nella prescrizione di corredare il PISL di una specifica "Relazione tecnica sugli effetti ambientali", e sfocia, quindi, nel ruolo centrale assunto dall'Autorità ambientale nelle successive fasi di valutazione.

2. Cronologia del procedimento

Le procedure per la definizione e l'attuazione dei PISL hanno inizio nel mese di luglio 2002, praticamente quando l'Autorità di Gestione presenta al Partenariato regionale sociale ed istituzionale del DocUP, prima, e al Comitato di Sorveglianza, poi, il "Documento di orientamento per il progetto integrato di sviluppo locale" in cui si precisano la natura, le finalità e il contenuto dei progetti integrati; il documento in questione viene approvato dal Tavolo di Concertazione Regionale in data 31 ottobre 2002 e dal CdS nella seduta del 15 novembre 2002.

Con l'emanazione del Decreto dirigenziale n.7428 del 10 dicembre 2002 "Cofinanziamento delle attività connesse alla progettazione dei Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL). Impegno e liquidazione a favore delle Amministrazioni Provinciali della Toscana", viene impegnata e liquidata la somma di 100.000,00 Euro a favore delle 10 Amministrazioni Provinciali (in 10 quote unitarie di 10.000,00 Euro) che, a loro volta, hanno l'obbligo di utilizzare le risorse, destinate a supportare le attività di progettazione dei PISL, entro il 31 dicembre 2003 (termine successivamente prorogato).

In ordine cronologico il successivo step procedurale riguarda l'approvazione, da parte della Giunta Regionale, del "Disciplinare per la progettazione e selezione dei PISL" (Delibera n.31 del 20 gennaio 2003) a seguito dell'esame e del confronto partenariale e della verifica del Comitato Tecnico della Programmazione della Regione (CTP). Il suddetto documento, predisposto dall'AdG, è stato infatti sottoposto all'esame del Partenariato regionale sociale ed istituzionale e del Gruppo di Coordinamento interno alla Regione¹, a partire dal mese di novembre 2002 fino al gennaio successivo.

L'emanazione del Decreto del Dirigente n.339 del 27 gennaio 2003 "Regole di concertazione locale", che approva il regolamento del partenariato locale, permette di avviare il procedimento finalizzato alla predisposizione del Bando per la presentazione delle domande di finanziamento dei PISL; il decreto viene adottato dall'AdG per disciplinare la fase in cui le Province, mediante l'attivazione delle Conferenze di Concertazione, definiscono le priorità programmatiche e settoriali. Con il suddetto decreto viene anche fissato il termine (3 marzo 2003) entro il quale le Province possono presentare le loro proposte di predisposizione del bando, così come definito dal Disciplinare.

Successivamente, con la Delibera n.176 del 3 marzo 2003, la Giunta Regionale ha individuato le Misure/Azioni del DocUP che sono *escluse* dalla

¹ Il Gruppo di Coordinamento interno alla Regione, previsto dal Disciplinare e presieduto dall'AdG del DocUP, sovrintende le procedure afferenti i PISL.

composizione dei PISL; poi ha definito quelle che invece vi *concorrono* con la DGR n.350 del 14 aprile 2003 approvando nel contempo:

- le priorità programmatiche per la selezione e valutazione;
- i criteri di valutazione;
- la quantificazione delle risorse da destinare.

Nell'arco di tre mesi, dall'approvazione del Disciplinare, l'AdG approva il Bando per la selezione e ammissione al finanziamento dei PISL (Decreto Dirigenziale n. 2480 del 30 aprile 2003); approva, inoltre, le Linee Guida per la progettazione dei PISL, nonché delle Linee Guida per la selezione delle operazioni corrispondenti a regimi di aiuto (Decreto del Dirigente n.2641 e n.2643 del 7 maggio 2003), ponendo così le Province in condizioni di avviare l'attività di progettazione.

Nei mesi susseguenti vengono emanati altri atti che riguardano in particolare l'approvazione del quadro finanziario aggiornato delle risorse relative alle Misure che concorrono alla composizione dei PISL, la sostituzione dell'allegato 1 al bando approvato e, per le operazioni corrispondenti a regimi di aiuto, l'approvazione delle Linee interpretative sull'applicazione del "Principio di necessità dell'aiuto" e integrazioni procedurali.

Un ulteriore step rilevante ha riguardato la modifica delle procedure di selezione dei PISL sancita dal Decreto del Dirigente n.4861 del 22 agosto 2003 a cui si allega il nuovo testo del Bando. La modifica principale ha riguardato il piano finanziario, a seguito degli aggiustamenti approvati dal CdS di giugno 2003, e lo spostamento in avanti di un mese della scadenza per la presentazione dei progetti. Per le Province il termine fissato è stato il 15 ottobre 2003 fatta eccezione per 4 Amministrazioni (Massa-Carrara, Grosseto, Lucca e Pisa) che, con l'emanazione del Decreto Dirigenziale n.5942 del 14 ottobre 2003, hanno ottenuto una proroga al 30 ottobre.

Parallelamente all'avanzamento della procedura, a regia regionale, si è avviata, nel giugno 2003, l'attività del NURV relativa alla procedura attuativa dei PISL, con una serie di azioni di formazione/informazione, in collaborazione con il FORMEZ, in favore dei funzionari delle Province e dei Responsabili di Misura; le azioni, protratte per due settimane, hanno registrato anche l'apporto di esperti esterni e di responsabili dei progetti integrati di altre regioni, in particolare dell'Obiettivo 1.

Questa attività preventiva di formazione era finalizzata, da un lato, ad illustrare i criteri e le modalità per una progettazione integrata corretta, ponendo particolare accento sulle tematiche dell'integrazione e della "territorializzazione" degli interventi, e quindi della concentrazione delle

risorse intorno a specifici tematismi (filieri) o ad aree omogenee di scala sub-provinciale.

Si puntava dunque ad ottenere progetti realmente integrati, anche a scala territoriale, e che tenessero quindi conto di criteri di omogeneità dei comprensori oggetto di intervento.

Dall'altro lato l'iniziativa formativa mirava a fornire ai responsabili istituzionali, in particolare locali, indicazioni concrete riguardo la corretta modalità di avvio ed implementazione della progettazione integrata territoriale, alla luce delle indicazioni generali definite dalla Regione e tradotte nel Documento di orientamento iniziale e nelle successive Linee Guida, e delle indicazioni operative e dei criteri di valutazione elaborati dal NURV stesso, con la collaborazione di un soggetto esterno appositamente incaricato, e raccolti in un "Vademecum per la predisposizione dei PISL".

Il NURV aveva infatti provveduto a selezionare, mediante bando pubblico, un soggetto esterno (ATI tra 3 società specializzate in materia) cui affidare funzioni di assistenza tecnica, al NURV stesso ed alle Province, relativamente alla predisposizione dei PISL.

Il servizio di assistenza tecnica, comprendente l'elaborazione di documenti di supporto alla progettazione, attività di assistenza progettuale alle Province, supporto alla valutazione dei PISL da parte del NURV, ha preso avvio con la elaborazione del citato Vademecum.

Si tratta di un documento di carattere operativo, a nostro avviso completo ed esaustivo, che fornisce tutti gli elementi per una corretta implementazione dell'attività di progettazione del PISL, dai riferimenti normativi, alla esplicitazione degli steps progettuali e concertativi, agli strumenti per una autovalutazione della qualità del progetto, fino alla indicazione degli errori da evitare, corredato da schede riassuntive delle Misure ed Azioni DocUP che concorrono al finanziamento dei PISL e da un glossario.

Il servizio di assistenza tecnica si è poi sviluppato, nelle fasi di elaborazione dei progetti da parte delle Province, quindi tra giugno ed ottobre 2003, mediante l'attivazione di un help-desk telefonico e di un apposito sito web interattivo, oltreché attraverso incontri diretti con le Amministrazioni provinciali volti a supportare i progettisti locali nella impostazione del lavoro e nella risoluzione di criticità.

La fase istruttoria per la verifica di ammissibilità dei progetti presentati nell'ambito dei PISL è stata avviata nel mese di novembre 2003 e si è conclusa nell'aprile 2004. L'attività si è svolta tenendo conto dei criteri di selezione previsti dal Complemento di Programmazione e, dato il Disciplinare per la progettazione e selezione dei PISL, prevedeva l'approvazione formale mediante l'istituto delle Conferenze di servizi interne a cui hanno partecipato il Responsabile Regionale dei PISL (per l'AdG del DocUP), i Responsabili di Misura, l'Autorità ambientale regionale e il rappresentante del NURV. Entro la

prima settimana di maggio 2004, la Regione ha completato l'istruttoria di ammissibilità formale emanando singoli provvedimenti per la presa d'atto dell'esito istruttorio delle Conferenze di servizi.

Il 15 giugno 2004 si giunge all'approvazione definitiva della graduatoria dei PISL, essendo terminato il processo di valutazione complessiva avviato in parallelo all'attività istruttoria dal Nucleo di valutazione regionale e dall'Autorità Ambientale. Con la Delibera di Giunta Regionale n.637 del 5 luglio 2004, viene poi approvato il "Disciplinare per l'attuazione dei PISL", ad integrazione del precedente; in particolare, esso contiene l'articolo in base al quale, in attuazione delle operazioni, deve essere data esecuzione in via prioritaria ai progetti portanti, ove previsti nei PISL, così come raccomandato in fase di valutazione effettiva dal NURV.

Infine, l'emanazione del Decreto del Dirigente n.4351 del 29 luglio 2004 sancisce la presa d'atto delle risultanze dell'attività valutativa del NURV e l'ammissione a finanziamento dei 10 PISL selezionati.

3. Le procedure di concertazione

Come abbiamo visto, nella messa a punto della procedura per la formazione dei PISL, in linea con quanto previsto sia dalla programmazione generale della Regione, sia dal DocUP, ed in relazione all'ormai ampia esperienza maturata in Toscana, in altri ambiti di intervento, un ruolo essenziale è attribuito alla utilizzazione delle pratiche della programmazione negoziata, quindi della più ampia concertazione, sia a scala locale, sia a scala regionale.

Coerentemente con la decisione regionale di regolamentare ed uniformare quanto più possibile il processo costitutivo dei PISL, con il Decreto dirigenziale n.339 del gennaio 2003 vengono approvate le Regole del Partenariato Locale che, in modo molto preciso e puntuale, tendono ad incanalare la concertazione locale in un percorso definito, a garanzia di una corretta, ampia e trasparente applicazione dei principi della programmazione negoziata.

Il documento, nel prescrivere la costituzione, a livello provinciale, di una apposita Conferenza di Concertazione, ne determina altresì la composizione.

La Provincia, cui viene demandato il ruolo di coordinamento, dovrà infatti coinvolgere i Comuni, i Circondari e le Comunità Montane, gli altri soggetti pubblici, quali le Camere di Commercio, le Università, altri soggetti pubblici presenti nel territorio, le ONG del settore Ambientale, il rappresentante della Commissione provinciale per le Pari Opportunità, le

rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori nella tipologia prevista per il Comitato di Sorveglianza.

Alle Province è data la facoltà di ampliare, se ritenuto opportuno, l'elenco dei soggetti tenendo conto delle specificità locali, coinvolgendo eventualmente altri soggetti dell'Associazionismo, espressione di interessi diffusi, scelti in relazione all'oggetto del PISL.

Il documento regionale sottolinea come il livello di concertazione sarà oggetto di valutazione, nell'esame dei PISL, in quanto elemento fondamentale per la comprensione del livello di consenso che l'attività ha suscitato nel territorio.

Le regole regionali, infine, giungono a fissare le modalità di gestione del partenariato, prescrivendo la verbalizzazione delle riunioni, le modalità di trasmissione a tutti i componenti della Conferenza, dei verbali di riunione e le modalità di approvazione del verbale.

Va evidenziato come l'approccio concertativo non sia stato implementato soltanto alla scala locale, ma abbia contraddistinto anche l'azione regionale, traducendosi in un costante confronto, sia con il partenariato istituzionale e sociale, rappresentato negli appositi organismi regionali, sia in particolare con le Province, interlocutori privilegiati nello specifico procedimento PISL, consentendo una piena condivisione di ognuno dei passaggi su cui si è articolata la complessa procedura, dalla definizione degli orientamenti generali, alla formulazione del disciplinare e del bando e ponendo gli attori locali nelle condizioni ottimali per una approfondita maturazione degli orientamenti progettuali e per un tempestivo avvio delle attività di animazione locale.

4. Risultanze dell'istruttoria

Al termine della concertazione in sede locale, i PISL presentati sono risultati 14, in quanto 4 Amministrazioni (Grosseto, Massa-Carrara, Pistoia e Pisa) hanno ritenuto di presentare due diverse proposte, per altrettanti ambiti territoriali/tematici.

A questo proposito va osservato come l'impostazione regionale dell'iniziativa rendesse cogente, riteniamo correttamente, la individuazione di tematismi "forti", tali da garantire una piena coerenza tra l'insieme delle operazioni e le criticità individuate in relazione agli ambiti di intervento e quindi una spiccata territorializzazione dei Progetti, vista la notevole disomogeneità, fisica e socio-economica, che caratterizza in genere gli ambiti provinciali, ed una effettiva integrazione tra le operazioni, anche di diversa tipologia.

Il Dott. Enrico Guadagni, segretario del NURV, con il quale ci siamo confrontati, sottolineava, a questo proposito, come le caratteristiche stesse, territoriali e socio-economiche, delle province toscane, siano tali da rendere evidenti le forti disomogeneità dei diversi territori, indipendentemente dai limiti amministrativi delle province, delle quali dà pienamente conto la suddivisione, da tempo effettuata, del territorio regionale in Sistemi Economici Locali (SEL) che sono appunto ben 33 a fronte di una suddivisione amministrativa in 10 province.

Questa impostazione, potremmo dire il concetto stesso di Progetto integrato, conduceva dunque inevitabilmente ad una scelta, a scala locale, di ambiti omogenei, necessariamente sub-provinciali, da fare oggetto dell'intervento, con evidenti ripercussioni di carattere "politico-istituzionale".

L'impressione che si ricava dalla struttura dei PISL e dagli esiti della valutazione, impressione pienamente confermata dal NURV, è che le Province, o meglio i partenariati locali, abbiano avuto una certa difficoltà ad operare scelte così nette e quindi si siano in prevalenza orientate ad includere per intero i rispettivi territori, dando luogo, spesso, ad alcune forzature in seno all'unico PISL proposto, o, forse più correttamente, ad elaborare più proposte di PISL, per ambiti/temi omogenei.

Emblematico il caso di Massa-Carrara, laddove, a fronte della conclamata diversità tra territori (aree montane della Lunigiana, territori costieri a vocazione turistica, aree urbanizzate e fortemente industrializzate) ed obiettivi (valorizzazione turistica da un lato, rafforzamento del tessuto produttivo e riduzione delle criticità ambientali legate alle attività industriali dall'altro), era inevitabile la formazione di due progetti nettamente distinti.

L'attività di valutazione ha ovviamente investito tutte le proposte inoltrate dalle Province, sia nella fase di verifica dell'ammissibilità delle operazioni, sia nella successiva fase della valutazione dell'integrazione, portata avanti dal NURV.

La prima fase di istruttoria ha condotto, a fronte delle 684 operazioni complessivamente selezionate, per circa 385 Meuro di investimenti, ad un primo taglio del 25% in termini numerici e del 24% in termini di investimenti.

Il lavoro di verifica dell'ammissibilità ha evidenziato notevoli differenze nella qualità del lavoro di selezione delle operazioni svolto a livello locale, con PISL che sono usciti dalla valutazione con tagli dell'ordine del 10-15% ed altri che hanno subito tagli ben più consistenti, fino al 50% delle operazioni proposte, in termini di investimento.

La successiva valutazione dell'integrazione, affidata al NURV, si è quindi basata sui criteri e sottocriteri stabiliti con DGR n.350/2003.

Al termine di questa seconda fase, si è giunti ad una graduatoria dei PISL ed alla conseguente esclusione dei 4 che avevano ottenuto il minor punteggio. Il risultato è l'ammissione a finanziamento di 10 PISL, uno per ogni Provincia,

per un totale di 382 operazioni ammissibili, pari ad un investimento di 226 Meuro. Dette operazioni sono state classificate secondo tre fasce: integrate, funzionali, e non integrate. Risultavano quindi finanziabili soltanto le operazioni appartenenti alle prime due fasce, pari a 249, per un investimento di 158 Meuro circa. Per quanto concerne i soli 10 PISL ammessi, dunque, a seguito della selezione si passa da 506 interventi presentati a 249 ammessi, corrispondenti ad un investimento pari al 53% di quello previsto in sede di proposta.

Ancora maggiore la riduzione, a seguito della scelta regionale, dettata da vincoli di carattere finanziario, di procedere per ora al solo finanziamento delle operazioni “integrate”, con una ulteriore riduzione a 123 Meuro degli investimenti, per 209 interventi.

Il processo di istruttoria e selezione ha avuto, come appare evidente, una notevole incisività che certamente ha condotto, vista l’impostazione rigorosa e l’azione capillare di analisi svolta dal NURV, a buoni risultati in termini di effettiva integrazione e coerenza dei Progetti locali.

D’altro canto va rilevato come, da un lato, molti progetti giudicati ammissibili, afferenti a PISL ammessi, ma anche ai 4 PISL esclusi, potranno trovare, ed in alcuni casi ciò è già avvenuto, diversi canali finanziari, sia in ambito DocUP, sia da altre fonti (contributi privati, accordo di programma quadro Regione–Ministero BB.CC. ecc.), potendosi così ugualmente soddisfare le istanze locali, ancorché non nell’ambito della presente iniziativa; dall’altro, l’azione di selezione, in particolare quella svolta dal NURV, ha tenuto conto, per quanto possibile, della necessità di mantenere, pur a fronte di tagli consistenti, l’organicità del Progetto, cosicché non dovrebbe risultare, in genere, compromessa, la capacità di generare i risultati e gli impatti attesi.

L’intenzione della Regione sembra tuttavia quella di individuare strumenti di intervento volti a consentire il recupero di quelle operazioni che, giudicate funzionali, anche se non pienamente integrate, non sono state ad oggi finanziate soltanto per carenza di risorse.

La DGR 638/2004 ha già provveduto ad incrementare le risorse finanziarie inizialmente rese disponibili, destinando al finanziamento dei PISL anche quote di fondi a valere sulle annualità 2005 e 2006 del DocUP e rafforzando la dotazione di alcune Misure/Azioni che hanno mostrato un volume particolarmente elevato di richieste.

Appaiono tuttavia necessari ulteriori interventi, almeno in relazione a casi di evidente sofferenza, quale quello della Provincia di Firenze il cui PISL, a fronte di un ammontare di investimenti finanziabili (per operazioni integrate e funzionali) di circa 20 Meuro, ha visto finanziati soli 5 Meuro di investimenti, relativi alle sole operazioni integrate, con oltre un 70% di “sofferenza”che, obiettivamente, non può non ridurre in modo sensibile l’efficacia del Progetto.

5. Considerazioni sulle attività di valutazione dei PISL

Come sopra accennato, la fase di valutazione dei PISL e quindi di selezione delle operazioni che li compongono, si è svolta attraverso due distinti “momenti” in parte temporalmente sovrapposti.

Una prima attività volta alla verifica di ammissibilità delle operazioni, sulla base delle specifiche del DocUP e del Complemento di Programmazione, è stata assegnata ai Responsabili di Misura, per le rispettive competenze, nell’ambito di Conferenze di servizi interne alla Regione, cui hanno partecipato anche rappresentanti delle Province di volta in volta interessate.

Questa fase di lavoro ha condotto ad una valutazione di tipo, potremmo dire, “tradizionale” che, pur con modalità operative proprie, ripercorre le usuali procedure DocUP di verifica puntuale della corrispondenza dei requisiti della singola proposta progettuale rispetto a quanto richiesto dai documenti di programmazione, in termini di requisiti soggettivi del proponente, di tipologia dell’operazione, di livello della progettazione, di coerenza con gli obiettivi della Misura/Azione.

Il secondo “momento” di valutazione, introdotto quale specifica innovazione dalla procedura PISL, attiene alla valutazione dell’integrazione del Progetto, e quindi dell’effettivo grado di interconnessione, complementarietà e coerenza tra le operazioni che formano il PISL. Questa fase costituisce la più significativa innovazione introdotta nel processo valutativo, sia in quanto funzionale alla effettiva lettura del carattere integrato del Progetto, sia, in termini procedurali, in virtù del coinvolgimento del NURV (Nucleo unificato di valutazione della Regione), soggetto terzo rispetto alle strutture operative ordinariamente incaricate della selezione delle operazioni e svincolato dalla visione, necessariamente settoriale, propria dei RdM.

Come abbiamo visto in precedenza, la prima fase di intervento del NURV nel processo di formazione dei PISL si è orientata, con il supporto del servizio di Assistenza tecnica attivato, verso un’azione di supporto ad una progettazione locale realmente integrata, coerente con le criticità locali e le finalità della programmazione locale e regionale, di adeguata qualità.

Non tutte le Province hanno in realtà usufruito pienamente di tale servizio di assistenza. Ad esempio, la sola Provincia di Pisa ha richiesto tre incontri con l’assistenza tecnica, nel corso dell’avanzamento delle attività progettuali, due sono stati gli interventi richiesti dalle Province di Lucca, Pistoia e Massa, mentre le altre Province hanno ritenuto sufficiente un solo incontro, nella fase iniziale del processo.

A partire dal mese di ottobre 2003, termine ultimo per la presentazione dei PISL da parte delle Province, sono state avviate le Conferenze di Servizi, interne alla Regione, che, con la partecipazione dei RdM e delle Province

interessate, hanno compiuto la valutazione di ammissibilità delle operazioni selezionate nell'ambito dei diversi PISL.

In questa fase il NURV, che era entrato tempestivamente in possesso delle schede progetto inviate, partecipava alle attività, fornendo un primo parere complessivo sulla Scheda A dei PISL e suggerendo, in molti casi, la riduzione dei territori di operatività dei Progetti.

Fatta eccezione per alcuni casi, infatti, i PISL interessavano per intero gli ambiti provinciali, mostrando dunque, a giudizio del NURV, alcune debolezze in relazione alla coerenza progettuale, alla luce delle sopra ricordate disomogeneità territoriali che caratterizzano tutti i comprensori provinciali della Toscana. Questi inviti alla rivisitazione degli ambiti di interesse dei Progetti, ci ha spiegato il responsabile del NURV, non sono stati in realtà accolti dalle Province, cosicché gli elementi di incoerenza riscontrati sono stati poi sanati, per quanto possibile, nella successiva fase di valutazione dell'integrazione, svolta appunto dal NURV.

L'attività di valutazione puntuale dei PISL da parte del Nucleo, estesa alla Scheda B, concernente le operazioni selezionate, ed agli aspetti ambientali, è iniziata dopo il primo passaggio nelle Conferenze di Servizi. All'uopo si è costituito un "gruppo ristretto" di valutazione costituito da un rappresentante del NURV, due del Dipartimento per lo Sviluppo Economico, uno del Settore Ambiente, oltre al responsabile dell'Autorità Ambientale.

Il lavoro di valutazione dell'integrazione, si è focalizzato sulle due forme possibili di integrazione, quella tematica e quella territoriale, cercando di individuare le connessioni e le effettive valenze sinergiche e complementari tra le operazioni individuate a livello locale.

In realtà, la forte omogeneità tematica dei PISL, quasi tutti orientati in netta prevalenza sulla filiera turismo-beni culturali, con conseguente squilibrio tra domanda e disponibilità di risorse sulle specifiche Misure, a fronte di risorse inutilizzate sulle Misure afferenti a diversi "assi" di intervento, ha introdotto, giocoforza, un'ulteriore criterio di analisi e valutazione, quello connesso ai vincoli di carattere finanziario e quindi alla necessità di assorbire la maggiore quantità possibile di risorse, relativamente a tutte le Misure attivabili, riconducendo contestualmente la richiesta sulle Misure a maggior "tiraggio" entro i limiti di budget.

Accanto alla criticità di carattere finanziario, i principali problemi evidenziati dal Dott. Guadagni attengono ad una certa disomogeneità nella qualità progettuale, con alcuni PISL che mostravano elementi di incoerenza tra le problematiche locali, condensate nell'idea-forza, ed alcune delle operazioni selezionate, altri che, pur coerenti, mostravano carenze di carattere formale, altri ancora che, a fronte di una buona impostazione progettuale, denunciavano una difficoltà di risposta da parte dei territori in termini di qualità e quantità degli interventi proposti.

L'attività di valutazione, propedeutica alla seconda tornata delle Conferenze di Servizi, ha visto, a detta del responsabile del Nucleo, un coinvolgimento ampio, anche se informale, dei RdM.

Una prima fase di lavoro, gestita in modo autonomo dal NURV, ha consentito, tra l'altro, di recuperare quei caratteri di omogeneità territoriale, per sub-aree provinciali, che, come accennato sopra, mancavano in molti casi.

Dall'analisi dei PISL, riferisce il responsabile del Nucleo, emergevano con chiarezza le "vocazioni" dei diversi comprensori locali, in termini di tipologie di operazioni proposte, cosicché la valutazione dell'integrazione e della coerenza delle operazioni ha condotto di per sé ad escludere gli interventi previsti per alcuni ambiti territoriali relativamente ai quali non si riscontrava la piena coerenza con le specificità territoriali e, più in generale, quelle operazioni che mancavano di reale integrazione con il complesso del parco progetti.

Successivamente a questo primo lavoro di analisi, si è avviato il confronto tra NURV e RdM, tradottosi in 6-7 incontri (gruppi specialistici), nell'ambito dei quali i RdM, che partecipavano su chiamata del NURV, sono stati interpellati in merito alla coerenza degli interventi selezionati rispetto alle priorità di settore, consentendo una seconda "scrematura" del parco progetti. Questa fase di confronto è risultata, a detta del NURV, proficua e positiva, visti il buon livello di collaborazione e la sostanziale uniformità di giudizio che, salvo qualche eccezione, ha contraddistinto il rapporto con i RdM.

Durante il lavoro di valutazione non sono mancati i contatti, informali, tra il NURV, in particolare attraverso il servizio di Assistenza Tecnica, e le Province, volti ad apportare aggiustamenti ai Progetti o ad ottenere chiarimenti su specifici temi di analisi.

Successivamente alla conclusione della seconda tornata delle Conferenze di Servizi, che hanno condotto alla stesura definitiva dei PISL, si è svolta un'attività di confronto conclusivo con le singole Province, attraverso incontri mirati con i responsabili tecnici, a volte accompagnati da rappresentanti politici.

Questa attività ha mostrato, a detta del Dott. Guadagni, un generale e sostanziale apprezzamento, da parte degli interlocutori locali, del lavoro di selezione svolto, con un livello molto basso di contestazioni, essenzialmente legate all'esclusione di un PISL.

In definitiva il processo che ha condotto all'approvazione, ed ammissione a finanziamento, di 10 PISL, si caratterizza sia per una sua organicità e complementarità tra le diverse fasi di lavoro, sia per una corretta distribuzione di ruoli e compiti, tra il Nucleo di valutazione ed i RdM, sia infine per una sostanziale efficienza tradottasi, pur a fronte di una intrinseca complessità del procedimento, in tempi di lavoro del tutto accettabili e certamente non penalizzanti.

Un cenno merita il ruolo, anch'esso centrale, svolto nel procedimento dall'Autorità ambientale, che ha collaborato attivamente a tutte le fasi del processo, fin dal momento della messa a punto del Documento di orientamento e del Disciplinare. L'A.A. ha altresì contribuito alla stesura del bando e quindi, a supporto delle Province, ha fornito assistenza tecnica alla redazione del quadro conoscitivo territoriale, delle schede A e B che costituiscono il documento progettuale, dell'allegata relazione ambientale. Il sostegno alle Province si è sviluppato con incontri in loco e con la messa a disposizione di una base conoscitiva delle pressioni ambientali a livello di singolo SEL.

Nel corso delle fasi di istruttoria e valutazione, da parte delle Conferenze di servizi e del NURV, l'A.A. ha proseguito nella sua collaborazione, partecipando ai tavoli e fornendo un supporto, metodologico e di conoscenza, alla valutazione. Infine le operazioni considerate ammissibili sono state inserite in un data base georeferenziato, che ha consentito di verificare la connessione "geografica" tra gli interventi e le situazioni locali di criticità ambientale, che, completato da matrici di correlazione che hanno condotto ad individuare un indice di performance ambientale per ogni PISL, ha consentito di giungere alle elaborazioni di schede di valutazione dei PISL relativamente alla loro capacità di generare risultati di miglioramento ambientale.

Anche in relazione alle tematiche ambientali, si registra dunque un lavoro di analisi e valutazione estremamente serio, che va a completare il quadro di un procedimento improntato al rigore ed all'oggettività del giudizio.

6. I criteri di valutazione

L'attività di valutazione svolta dal NURV, con il supporto dell'Autorità Ambientale, si è esplicata in due distinte fasi, una prima concernente la valutazione dei PISL, fino all'individuazione della relativa graduatoria e quindi alla scelta dei PISL finanziabili, la seconda volta a selezionare, nell'ambito dei PISL stessi, le operazioni che maggiormente rispondevano ai requisiti dell'integrazione e della funzionalità.

Come sopra accennato, la DGR n.350/2003 fissava 5 macro-criteri per la valutazione dei PISL e stabiliva, per ognuno di essi, il relativo punteggio massimo, con un peso maggiore attribuito all'integrazione (50 punti) ed ai temi dell'ambiente e pari opportunità e della fattibilità degli interventi (20 punti ognuno) e minore rilevanza attribuita agli aspetti della coerenza (rispetto alle strategie ambientali e rispetto alle strategie programmatiche provinciali) e del livello di concertazione realizzato (5 punti per ognuno).

Il bando, d'altro canto, fissava il punteggio massimo conseguibile, pari a 100 punti ed un punteggio minimo di 60 al di sotto del quale il Progetto

sarebbe stato considerato inaccettabile. I macro-criteri si declinavano in sottocriteri per i quali tuttavia non erano prestabiliti i pesi relativi che sono quindi stati stabiliti dal NURV, di concerto con l'Autorità Ambientale.

Si riportano i 5 macro-criteri con la relativa articolazione:

1) Coerenza con le priorità programmatiche, territoriali e settoriali (sino a 5 punti)

- a) coerenza con le strategie di azione legate alle “Aree di criticità ambientali” di cui alla decisione n.15 del 3/2/2003 e alle azioni che saranno ricomprese nel Piano Regionale d’Azione Ambientale (max 3 punti);
- b) coerenza con le priorità, programmatiche e territoriali, individuate a livello locale da ciascuna Provincia (max 2 punti).

2) Coerenza e integrazione (interna ed esterna) del PISL (sino a punti 50)

- a) validità dell’idea forza del PISL emergente dall’analisi del contesto, dall’obiettivo generale del PISL, dagli obiettivi specifici e dalla strategia adottata (strategie, priorità e linee di intervento per risolvere il problema specifico) (max 12 punti);
- b) grado di integrazione ed interdipendenza delle singole operazioni componenti il PISL e efficacia del PISL - rispetto ad un approccio non integrato – in termini di effetti occupazionali, di pari opportunità ed ambientali (max 23 punti);
- c) interazione e sinergie con eventuali altri strumenti di programmazione per lo sviluppo locale, europei, nazionali, regionali e locali, ricadenti nel territorio del PISL e coerenti con gli obiettivi specifici perseguiti (max 5 punti);
- d) coerenza degli obiettivi, le strategie e le linee di intervento del PISL con gli obiettivi, le misure, le azioni e sub-azioni del DocUP (max 5 punti);
- e) PISL che coinvolgono un numero maggiore di assi e misure (max 3 punti);
- f) integrazione istituzionale e territoriale: numero di comuni interessati e loro localizzazione all’interno del territorio di riferimento, al fine di privilegiare PISL che si realizzano in territori tendenzialmente contigui e circoscritti, caratterizzati da particolari potenzialità di sviluppo - coerenza della strategia e degli obiettivi con le caratteristiche specifiche del territorio (max 2 punti).

3) Livello di integrazione e coerenze con le strategie trasversali del DocUP: ambiente e P.O. Valutazione dell’integrazione ambientale e delle Pari Opportunità (sino a 20 punti)

- a) coerenza con le strategie trasversali del DocUP:

- pari opportunità: con riferimento ad operazioni che hanno come effetto l'eliminazione delle ineguaglianze, la promozione della parità tra uomini e donne, la creazione di occupazione femminile (max 7 punti);
 - ambiente: con riferimento particolare alle operazioni che "aggrediscono" positivamente le priorità ambientali locali, cioè che realizzano l'azione di miglioramento ambientale nei confronti dei fattori di pressione o delle componenti ambientali che sono considerati in una determinata area del territorio toscano (secondo la suddivisione in SEL), come criticità massima ed emergenza ambientale prioritaria (max 8 punti);
- b) performance ambientali e capacità di perseguire risultati di miglioramento ambientale: valutazione degli effetti sinergici ambientali delle operazioni inserite nel PISL (max 3 punti);
 - c) certificazione ambientale, con riferimento particolare a operazioni che aderiscono a schemi di SGA, EMAS e SA 8000 (max 1 punto);
 - d) operazioni che si inseriscono in un processo di Agenda 21 (max 1 punto).

4) Livello di concertazione. Valutazione dell'integrazione istituzionale e dell'integrazione pubblico/privato (sino a punti 5)

Sarà considerato il grado di adesione al PISL del partenariato istituzionale e del partenariato sociale, tenendo conto sia della componente obbligatoria prevista dalle "Regole di partenariato" sia l'estensione ad altri soggetti interessati e il cui consenso sarà acquisito per il PISL.

5) Analisi di fattibilità (sino a punti 20)

- a) qualità dell'analisi del quadro di riferimento territoriale; qualità e completezza dell'analisi SWOT della situazione di partenza (max 5 punti);
- b) fattibilità progettuale: livello di progettazione delle operazioni (preliminare, definitivo, esecutivo, realizzazione lavori), tempi di realizzazione delle singole operazioni, termini di conclusione complessiva del PISL, livello di coerenza progettuale e attuativa tra le varie operazioni (contestualità della realizzazione) (max 10 punti);
- c) vantaggio della contestualità progettuale ed operativa rispetto alle altre modalità di attuazione previste dal DocUP (max 3 punti);
- d) elementi di valutazione della qualità del progetto: valutazione dei valori di indicatori occupazionali, di pari opportunità e ambientali - aspetti finanziari: ricorso a strumenti di finanza strutturata (per opere pubbliche) o a ingegneria finanziaria (per imprese); integrazione finanziaria con altre fonti diverse dal DocUP e con fonti di finanziamento private - aspetti ambientali: qualità dell'analisi ambientale - aspetti occupazionali: analisi degli effetti dell'occupazione, anche in termini qualitativi (tipologia del mercato del lavoro) (max 2 punti).

Il gruppo di lavoro NURV- Autorità Ambientale, a fronte del sistema di valutazione definito dalla DGR, ha quindi proceduto alla attribuzione di un punteggio massimo, e quindi di un peso, ad ognuno dei sotto-criteri, così come sopra riportato.

Va rilevato come la determinazione dei punteggi relativi al macro-criterio 3 ed ai sotto-criteri 1a e 2b, elementi aventi stretta attinenza con le tematiche dell'ambiente e delle pari opportunità, sia stata demandata all'A.A.

L'attribuzione dei punteggi ai PISL, in relazione ai molteplici aspetti oggetto di valutazione, si è quindi basata in parte su considerazioni di tipo qualitativo, in parte, e segnatamente per i criteri di competenza dell'A.A., su elementi caratterizzati da maggiore oggettività, dando luogo comunque alla valutazione, per ognuno dei PISL, di 21 diversi elementi (18 corrispondenti ai sotto-criteri, uno dei quali, il 2a, articolato a sua volta su quattro sub-elementi di analisi: la coerenza dell'idea-forza rispetto all'analisi di contesto, rispetto all'obiettivo generale, rispetto alla strategia e la coerenza degli obiettivi specifici rispetto all'obiettivo generale). Nel complesso si sottolinea dunque come il sistema di valutazione messo a punto, risulti estremamente analitico ed approfondito e tale da consentire una analisi attenta ed efficace.

Riguardo l'importanza attribuita ai diversi criteri di valutazione, emerge una notevole attenzione al tema ambientale e, più in generale ai temi attinenti alle priorità trasversali del DocUP, riconducibili ai sotto-criteri di competenza dell'A.A. che complessivamente condizionano l'attribuzione di 46 punti su 100.

Tra questi il sotto-criterio concernente l'integrazione funzionale del PISL assume il peso maggiore rispetto all'intera griglia di valutazione, con 23 punti ad esso connessi.

Il secondo aspetto qualificante viene individuato nella coerenza del PISL, intesa sia come coerenza rispetto alle priorità trasversali del DocUP (ambiente, pari opportunità e occupazione) cui si collega un punteggio massimo di 15, sia come coerenza interna (sotto-criterio 2a) cui vengono attribuiti un massimo di 12 punti.

Segue, in termini di peso, la valutazione della fattibilità del PISL, misurata sulla base del livello di progettazione o realizzazione delle singole operazioni, criterio cui è connessa l'attribuzione di un massimo di 10 punti.

Esaminando i risultati di questa fase di valutazione, concernente l'analisi dei PISL nel loro insieme, si rileva innanzitutto che nessun PISL ha raggiunto il punteggio massimo di 100, risultando primo in graduatoria il PISL della Provincia di Prato con 90 punti. Nessun PISL, d'altro canto, ha ottenuto un punteggio inferiore al minimo, con l'ultimo progetto in graduatoria, relativo alle aree in phasing-out della Provincia di Pistoia, che ottiene 60 punti.

Il criterio prioritario, quello dell'integrazione dei PISL, a fronte del peso molto rilevante attribuitogli, risulta, alla luce delle risultanze della valutazione,

sostanzialmente ininfluyente rispetto alla formazione della graduatoria dei PISL finanziati, visto che i primi 10 progetti ottengono un punteggio compreso tra 21 e 23, con la sola eccezione del PISL della Montagna Pistoiese che ottiene soltanto 16 punti pur occupando l'ottavo posto nella graduatoria. Più modesto il punteggio ottenuto dai 4 PISL esclusi dal finanziamento, ad eccezione di quello proposto dalla Provincia di Grosseto che ottiene 20 punti.

Possiamo ritenere che l'applicazione del criterio in questione dia conto, in qualche modo, della qualità dell'operazione progettuale sviluppata, della corretta interpretazione della filosofia della progettazione integrata e quindi della selezione di operazioni effettivamente interconnesse e complementari tra loro. Risulta dunque, in relazione ai punteggi ottenuti dai diversi PISL rispetto a questo elemento di analisi, una netta differenziazione nella qualità dei progetti, con 4 proposte che ottengono una valutazione molto bassa, in particolare le due della Provincia di Pistoia, e le altre che mostrano invece, almeno sotto questo punto di vista, un buon livello di progettazione.

Gli altri due criteri di peso rilevante, attinenti alla valutazione della coerenza interna del PISL ed alla coerenza del progetto rispetto alle strategie trasversali del DocUP, segnalano differenziazioni più marcate tra le diverse proposte progettuali.

Per quanto concerne la valutazione della coerenza dell'idea forza e del sistema degli obiettivi individuati, un solo PISL, quello finalizzato al rafforzamento del sistema produttivo di Massa-Carrara, raggiunge il punteggio massimo di 12, quattro progetti ottengono 11 punti, e poi si hanno i progetti meno validi, con i 6 punti del PISL di Grosseto (radicamento e innovazione), gli 8 del secondo progetto di Massa-Carrara ed i 9 del PISL dell'area fiorentina, ultimo in graduatoria dei 10 ammessi a finanziamento.

Rispetto al tema della coerenza con le tematiche ambientali e delle P.O., anche in questo caso nessun PISL ottiene il punteggio massimo di 15, i due progetti di Siena e Lucca ottengono 14 punti, e poi tutti gli altri fino agli 8 punti dell'aretino e del secondo progetto della Provincia di Pistoia il quale, ultimo nella graduatoria delle 14 proposte, ottiene un punteggio molto scarso, 2 soli punti, anche in relazione al quarto criterio di rilievo, quello relativo alla fattibilità e quindi all'avanzamento dell'iter progettuale/realizzativo.

Anche nell'ambito di questo elemento di analisi nessuno dei PISL ottiene i 10 punti, corrispondenti al punteggio massimo, con il progetto dell'area livornese che raggiunge i 9 punti, seguito da Pisa (Val di Cecina) ed Arezzo con 8 e poi gli altri che si attestano tra i 5 ed i 7 punti.

Sulla base di questo quadro, possiamo concludere che nessuno dei criteri di valutazione e selezione utilizzati ha rappresentato un elemento discriminante nel processo valutativo, mentre è l'insieme di questi criteri di analisi di maggior peso a determinare la formazione della graduatoria.

In particolare, se analizziamo le risultanze rispetto al complesso di quei criteri a valenza ambientale dettati dall'A.A., che, come sopra ricordato, pesavano nel complesso per il 46% del punteggio, emergono sensibili differenziazioni tra i diversi progetti.

Quattro PISL, quelli di Prato, Siena, Massa-Carrara (sistema produttivo) e Lucca ottengono infatti 42 punti, seguiti a distanza dai progetti per le aree pisana (Val di Cecina) grossetana e fiorentina con 36 punti. Il PISL della Provincia di Lucca, pur classificato a 4° posto in graduatoria, ottiene soltanto 35 punti, cinque progetti si collocano nella fascia di punteggio tra 32 e 34, ed infine l'ultimo PISL della graduatoria, quello dell'area a sostegno transitorio di Pistoia, ottiene soltanto 28 punti.

In definitiva, volendo analizzare i PISL presentati sotto l'aspetto complessivo della qualità progettuale, alla luce delle risultanze della valutazione compiuta dal NURV, possiamo individuare quattro proposte, quelle delle province di Prato, Siena, Massa-Carrara (sistema produttivo) e Lucca, che mostrano un elevato livello di progettazione, distinguendosi nettamente dall'insieme delle altre 10 proposte, il cui livello qualitativo risulta pressoché uniforme.

La seconda fase della valutazione, come sopra accennato, riguarda la selezione delle singole operazioni che componevano i progetti integrati. Dopo il primo screening concernente l'ammissibilità delle operazioni, alla luce delle norme dettate dal DocUP, effettuato con la partecipazione dei Responsabili di Misura, l'attività del NURV si è indirizzata verso una misurazione del "valore" delle operazioni stesse basata su due fattori: il grado di integrazione (punteggio massimo 20) e la validità intrinseca del singolo progetto (punteggio massimo 80), considerata in modo indipendente dall'appartenenza al PISL.

Il minor valore attribuito all'elemento "integrazione" deriva dal fatto che questo aspetto aveva pesato in modo significativo sul punteggio complessivo attribuito al PISL nel suo insieme, punteggio che condizionava anche la valutazione delle singole operazioni. Infatti, convertito il punteggio complessivo del PISL ad un valore decimale, secondo un fattore stabilito in 0,0133, il punteggio attribuito alla singola operazione risultava dalla moltiplicazione del punteggio del PISL di appartenenza per la somma dei due punteggi specifici ottenuti.

In questo modo il punteggio totale ottenuto dall'intervento singolo, come somma dei due elementi di valutazione, veniva moltiplicato per un fattore pari al punteggio ottenuto dal PISL moltiplicato per 0,0133 (tale fattore assumeva dunque i valori massimo di 1,197 e minimo di 0,798).

Al di là della valutazione analitica, con connessa attribuzione del punteggio di cui sopra, la modalità primaria di analisi delle operazioni si è basata sulla classificazione delle operazioni stesse nelle tre categorie:

- operazioni integrate;
- operazioni funzionali;
- operazioni non integrate né funzionali.

Questa classificazione, indipendente dal punteggio attribuito alla singola operazione, ha costituito la vera operazione di selezione, in quanto le operazioni afferenti alla terza categoria sono state considerate non finanziabili, mentre i limiti di disponibilità finanziaria hanno condotto, nella fase iniziale, ad ammettere a finanziamento le sole operazioni rientranti nella prima categoria, rinviando il finanziamento delle operazioni classificate come funzionali a successivi provvedimenti di assegnazione di risorse aggiuntive.

Ciò ha comportato in alcuni casi effetti piuttosto pesanti, conducendo ad un drastico ridimensionamento di alcune proposte. Eclatante il caso del PISL della Provincia di Firenze, che ha visto finanziate, in termini di investimento, meno del 20% delle operazioni, ma anche nelle aree di Lucca, con il 30% circa ed Arezzo, con meno del 50%, gli effetti combinati delle operazioni di selezione e dei limiti di bilancio hanno condotto a modificazioni della struttura dei PISL così rilevanti da farci ritenere che possano essere messi a rischio quei caratteri di coerenza interna ed esterna, fattibilità ed efficacia che pure avevano costituito oggetto della valutazione complessiva dei progetti stessi.

7. Conclusioni

A conclusione di questa prima fase dell'attività di valutazione della procedura PISL, attività che naturalmente sarà successivamente implementata e, quindi, si estenderà all'analisi delle fasi attuative, si può affermare di aver riscontrato un giudizio generale piuttosto positivo circa le modalità di formazione dei PISL messe a punto dalla Regione.

L'approccio concertativo, articolato nel suo doppio livello, locale e regionale, si è mostrato efficace. La concertazione locale, pur in modo diversificato da provincia a provincia, ha condotto ad una prima selezione delle istanze locali, sulla base di criteri di coerenza con l'idea-forza individuata, tale da produrre, in prevalenza, progetti di discreta qualità e dotati di un accettabile livello di integrazione.

La concertazione di livello superiore, che ha visto confrontarsi la struttura regionale con le dieci Province, ha consentito una sostanziale accettazione, da parte di queste ultime, delle risultanze della valutazione ed una condivisione dei risultati, ma ha anche avuto il merito di consentire alle Province una interlocuzione con i valutatori che, in alcuni casi, ha consentito loro di acquisire informazioni e chiarimenti utili al fine di evitare errori di

valutazione che avrebbero potuto dar luogo a contestazioni e condizioni di conflittualità.

Del tutto apprezzabile, a nostro giudizio, l'operato del NURV, che ha operato scelte coerenti e coraggiose, soprattutto per quanto concerne la "ricalibrazione" dei PISL in relazione ad un corretto "approccio territoriale". Questa prima fase di esame e selezione è stata, correttamente a nostro avviso, svincolata dall'apporto dei RdM, apporto che è stato invece recuperato, riteniamo a ragione, nella fase di ulteriore affinamento della selezione delle operazioni, utilizzando appieno la completa ed organica conoscenza delle politiche settoriali che soltanto i RdM detengono.

Tra gli aspetti suscettibili di miglioramento, nel caso la procedura dovesse essere riutilizzata in altre occasioni, dal confronto con il NURV è emersa una esigenza, da parte del Nucleo stesso, di un rapporto più diretto con i partenariati locali, o almeno con le Province, rapporto che, in questo caso, è risultato piuttosto limitato in quanto gestito in prevalenza attraverso il soggetto esterno incaricato delle attività di assistenza tecnica.

Per quanto concerne la fase di attuazione dei PISL, relativamente alla quale non è previsto alcun ruolo ulteriore per il NURV, si è altresì evidenziata la possibilità di coinvolgimento di tale struttura in una attività di valutazione ex post, nel medio periodo, degli effetti ottenuti grazie allo strumento di progettazione integrata.

L'elemento di maggiore criticità, relativamente alla procedura nel suo complesso, è indubbiamente rappresentato dai vincoli di carattere finanziario, da cui è poi disceso il vincolo "politico" di finanziare non più di un PISL per ciascuna Provincia. La carenza di risorse, come abbiamo rilevato in altre parti del presente documento, ha in qualche caso indebolito l'organicità, e quindi la potenziale efficacia dei PISL.